

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 6.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.6.21>

УДК 35.07:364:361.6

I. Ю. Харламов,

аспірант кафедри державознавства, права та європейської інтеграції,

Національний університет «Одеська політехніка»

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0006-0699-399X>

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

I. Kharlamov,

Postgraduate student, State Studies, Law and European Integration

Odessa polytechnic national university

FOREIGN EXPERIENCE IN THE FORMATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF VOLUNTEERING

У статті проаналізовано досвід формування державної політики у сфері волонтерської діяльності у європейських країнах, які здебільше визначають волонтерство як складову розвитку громадянського суспільства, з огляду на швидкий розвиток інституту волонтерства в Україні, який зайняв одне з ключових місць у реалізації державних завдань у кризові періоди країни. Проаналізовано взаємовідносини держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності в Польщі, які засвідчили відсутність будь-яких завдань чи настанов

з боку влади на адресу волонтерів, а також вказали на позитивний досвід звільнення від оподаткування витрат на волонтерство чи винагород за його здійснення.

Проаналізовано законодавче регулювання волонтерської діяльності ряду європейських країн, яке визначило наявність у кожної країни власної моделі регулювання волонтерської діяльності, виходячи зі своїх соціальних, історичних, культурних та економічних умов.

Визначено, в результаті аналізу ряду профільних законів країн Європи, особливості побудови системи державного регулювання волонтерської діяльності. Зокрема, Чехія передбачає акредитацію волонтерів, не проходження якого позбавляє статусу волонтера. Аналогічна вимога визначена у законодавстві Угорщини, де передбачено проходження реєстрації волонтерами. Державне регулювання в сфері волонтерської діяльності у країнах Італії, Латвії, Люксембургу вміщує ще засади підтримки та стимулювання волонтерської діяльності через спеціалізовані фонди - Італійський фонд волонтерства, асоціації (Латвія), інститут волонтерської служби (Люксембург).

The article analyzes the experience of state policy formation in the field of volunteering in European countries, which mostly define volunteering as a component of the development of civil society, taking into account the rapid development of the institution of volunteering in Ukraine, which took one of the key places in the implementation of state tasks in the crisis periods of the country. The relationship between the state and society in the field of volunteering in Poland was analyzed, which proved the absence of any tasks or instructions from the authorities for volunteers, and also pointed to the positive experience of exemption from taxation of volunteering expenses or rewards for its implementation.

The legislative regulation of volunteer activity of a number of European countries was analyzed, which determined the presence of each country's own model of regulation of volunteer activity based on its social, historical, cultural and economic conditions.

As a result of the analysis of a number of relevant laws of European countries, the peculiarities of the construction of the system of state regulation of volunteer activities were determined. In particular, the Czech Republic provides for the accreditation of volunteers, failure to pass which deprives the status of a volunteer. A similar requirement is defined in the legislation of Hungary, which provides for registration by volunteers. State regulation in the field of volunteering in the countries of Italy, Latvia, and Luxembourg also includes the principles of supporting and stimulating volunteering through specialized funds - the Italian Fund for Volunteering, Associations (Latvia), the Institute of Volunteer Service (Luxembourg).

The foreign experience of state policy formation in the field of volunteering was analyzed and it was found that the theory and practice of volunteering in foreign countries have a higher official status than in Ukraine.

At the same time, the state policy in the field of volunteering in the analyzed foreign countries is formed based on the following principles: the legislative framework should facilitate volunteering and regulate it; the legislation should provide adequate protection and stimulation of the volunteer, encouraging citizens to work on a volunteer basis; strict regulation can suppress spontaneous initiatives, burden small non-profit organizations, and suppress the spirit of volunteerism; each country should find its own model of volunteer activity regulation, based on its social, cultural and economic conditions; the state, in cooperation with civil society organizations and other interested parties, should comprehensively analyze its legal systems (in particular, analyze the impact of the adopted legislative acts on volunteering, compliance of the proposed changes with local needs).

Ключові слова: державне регулювання, волонтерство, громадянське суспільство, державна політика у сфері волонтерської діяльності, волонтерська допомога.

Keywords: state regulation, volunteering, civil society, state policy in the field of volunteering, volunteer assistance.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Революція Гідності та війна в Україні призвели до значних змін у політичному та соціокультурному житті суспільства. Водночас, через низку чинників, стало очевидним, що державні структури не готові ефективно реагувати на виклики та діяти в умовах суспільного конфлікту, анексії та окупації частини території України. У такій ситуації українське громадянське суспільство виявило здатність до консолідації та мобілізації, створивши мережу громадських ініціатив і об'єднань для вирішення найгостріших проблем. Ці ініціативи включали допомогу біженцям з окупованих територій, матеріально-технічне забезпечення військових, збір коштів та продовольства, закупівлю медичного обладнання та медикаментів для поранених тощо.

Гнучкі форми волонтерської діяльності виявилися найбільш продуктивними, оскільки обходили бюрократичні процедури, економлячи час і рятуючи життя. У період соціально-економічної та політичної нестабільності важливо також відзначити всебічну підтримку добровольчої активності українців з боку міжнародних організацій та країн, яка стала невід'ємною частиною суспільного життя.

Досліджуючи волонтерство, варто зазначити, що це явище досі потребує наукового визначення, яке враховувало б його багатогранність. У радянській традиції термін «волонтер» (від лат. *voluntarius*, *voluntas* – добра воля) використовувався виключно у військовому контексті для позначення особи, яка добровільно вступила на військову службу. Лише з активізацією світового волонтерського руху в різних формах у останній третині ХХ ст. та поширенням на пострадянському просторі в 1990-х роках діяльності численних благодійних організацій, програм обміну, цільових благодійних міжнародних програм, термін «волонтерство» починає оформлюватися та сприйматися як різновид суспільно корисної діяльності. Ця діяльність, зазвичай безоплатна та соціально значима, здійснюється фізичними особами – добровольцями з особистої ініціативи або ж від недержавних некомерційних організацій та об'єднань [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Волонтерська діяльність як соціальне явище та об'єкт державного регулювання виступало предметом досліджень таких вітчизняних науковців, як Балухтіна О.М., Голуб В.Л., Єсіна Н.О., Горєлова Д.М., Корнієвського О.А. та інших. У той же час науково-теоретичні засади виникнення та розвитку волонтерської діяльності як альтернативного механізму реалізації функції держави залишались поза фокусом уваги науковців як вітчизняних, так й зарубіжних.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Дослідження присвячено науково-теоретичному аналізу засад державної політики у сфері волонтерської діяльності у зарубіжних країнах з метою визначення позитивного досвіду розвитку волонтерського руху як складової громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Міжнародна спільнота визнає волонтерський рух як важливий засіб збереження та зміцнення загальнолюдських цінностей, реалізації прав і обов'язків громадян, а також особистісного розвитку через усвідомлення людського потенціалу. У Всесвітній Декларації Волонтерства зазначається, що волонтерська діяльність є фундаментом громадянського суспільства, сприяючи підтримці миру, свободи, безпеки та справедливості [4]. Особливої важливості волонтерська діяльність набуває в кризові періоди суспільного життя, спрямовуючись на зменшення соціальної несправедливості шляхом підтримки найбільш вразливих верств населення, забезпечення гідного існування громадян, які не можуть самотійно про себе піклуватися через об'єктивні обставини, а також на «заповнення» прогалин державної соціальної політики завдяки оперативному реагуванню та наданню ефективної адресної допомоги, яка відповідає конкретним потребам осіб [4].

Згідно ч. 4 ст. 1 Закону України «Про волонтерську діяльність» держава в особі її органів та посадових осіб підтримує громадську ініціативу щодо провадження волонтерської діяльності, гарантує і забезпечує захист передбачених Конституцією України та законами прав, свобод і законних

інтересів волонтерів, отримувачів волонтерської допомоги, організацій та установ, що залучають до своєї діяльності волонтерів [1].

Органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи забезпечують сприятливі умови для здійснення волонтерської діяльності, підвищення суспільного престижу такої діяльності та створення передумов для її розвитку, підтримки та заохочення діяльності волонтерів в Україні. Як практичний приклад реалізації доречно звернути увагу на Рішення позачергової двадцять дев'ятої сесії Хмельницької міської ради № 27 від 02.06.2023 р. Про затвердження «Програми сприяння розвитку волонтерства на території Хмельницької міської територіальної громади на 2023-2027 роки». Метою Програми є вирішення соціальних і гуманітарних проблем через залучення жителів до волонтерської діяльності в громаді та залучення гуманітарної і благодійної допомоги всеукраїнських і міжнародних волонтерських ініціатив для спільного вирішення місцевих проблем, а також налагодження ефективної співпраці та консолідації зусиль волонтерських ініціатив з виконавчими органами Хмельницької міської ради [3].

З огляду на ключову роль держави у функціонуванні волонтерства, вважаємо за доцільне проаналізувати зарубіжний досвід реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності як однієї з засад розвитку демократії та суспільної відповідальності в державі, на прикладі таких демократично розвинутих країнах, ментальність та традиційність яких схожі за структурою до структури громадянського суспільства в Україні.

Визначено, що волонтерство в Польщі є важливою складовою громадянського суспільства, що сприяє вирішенню численних соціальних проблем та підтримує розвиток демократичних цінностей. Дослідження свідчать про те, що волонтерська діяльність у Польщі має глибоке історичне коріння, пов'язане з традиціями солідарності та взаємодопомоги, які особливо активізувалися під час політичних та соціальних змін у країні.

Після падіння комунізму в 1989 році, польське суспільство зазнало значних трансформацій, що вплинуло на розвиток волонтерського руху. Створення

численних неурядових організацій та інших громадських ініціатив сприяло зростанню числа волонтерів та розширенню сфер їхньої діяльності. Волонтерство стало важливим інструментом для зміцнення соціальної згуртованості, сприяння демократії та розвитку громадянської активності.

Важливо зауважити, що у взаємовідносинах держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності в Польщі відсутні будь-які завдання чи настанови з боку влади на адресу волонтерів. Жоден державний орган не має повноважень контролювати волонтерську діяльність [4, с. 16]. Це свідчить про повну самовизначеність та саморегульованість польського волонтерства, що, з одного боку, може свідчити про високий рівень його самоорганізації, а з іншого – обмежує можливості для розвитку взаємовідносин між державою та суспільством у цій сфері, оскільки передбачає досить обмежене коло дотичних моментів співпраці.

Вбачається, цікавим для українських перспектив розвитку волонтерської діяльності у системі взаємовідносин держави та суспільства польський досвід оподаткування витрат на волонтерство чи винагород за його здійснення. По-перше, відповідно до Закону «Про суспільно корисну діяльність та волонтерство», будь-яка компенсація витрат, пов'язаних із волонтерською діяльністю (проїзд, проживання, харчування тощо), а також кишенькові кошти волонтерів звільняються від оподаткування. У 2015 році до чинного Закону України «Про волонтерську діяльність» були внесені аналогічних зміни та доповнення [4]. По-друге, волонтерські організації, які здійснюють свою діяльність у сферах освіти, культури, спорту та відпочинку, благодійності, охорони здоров'я, діяльності соціальних служб, професійної та соціальної реабілітації інвалідів тощо, користуються певними податковими пільгами. По-третє, закон визначає статус суспільно корисної інституції, власники яких можуть отримувати 1% прибуткового податку як пожертви від фізичних осіб, а також відповідні відрахування від податку на нерухомість, державного мита за нотаріальне посвідчення цивільно-правових угод та судових витрат. По-четверте, більшість волонтерських організацій не сплачують податок на

прибуток, якщо він використовується для досягнення статутних цілей цих організацій.

Таким чином, порівняння моделей державного регулювання волонтерської діяльності в Польщі та Україні, як країни з багатьма схожими складовими громадянського суспільства, свідчить про їх схожість, а, отже, можливо припустити, що практика державної політики у сфері волонтерської діяльності Польщі може бути адаптована до української, зокрема в питанні контролю та оподаткування (таблиця 1).

Таблиця 1. Порівняльна таблиця моделей державного регулювання волонтерської діяльності в Польщі та Україні

Критерій для порівняння	Польща	Україна
Закон, який регулює волонтерську діяльність	Закон «Про суспільно корисну діяльність та волонтерство» (2003 р.)	ЗУ «Про волонтерську діяльність» (2015 р.)
Відповідальний державний орган	Міністерство праці та соціальної політики - Департамент з питань суспільної користі	Міністерство соціальної політики України - Національна соціальна сервісна служба України
Дорадчий орган при державному органі	Рада з питань суспільно корисної діяльності	Рада з координації роботи щодо надання волонтерської та благодійної допомоги
Державна стратегія в сфері волонтерської діяльності	Відсутня. Певні питання визначаються у Стратегія підтримки розвитку громадянського суспільства, «Польща-2030. Довгострокова Національна стратегія розвитку-2030. Третя хвиля модернізації»	Відсутня. Певні питання визначаються у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 рр.

Закони, що регулюють волонтерство, прийняті в різних державах, помітно відрізняються один від одного через різноманіття волонтерських ініціатив і цілей, які переслідують законодавці. Так, відповідно до Закону Чехії «Про добровільну службу» [5] «добровільна служба – це діяльність, в якій волонтер надає допомогу безробітним, соціально незахищеним верствам населення,

інвалідам, особам похилого віку, представникам національних меншин, іммігрантам, наркоманам, особам, які страждають від насильства в сім'ї; допомога в разі стихійних, екологічних або гуманітарних катастроф, у захисті і поліпшенні навколишнього середовища, у збереженні культурної спадщини, в організації культурних або благодійних заходів; надання допомоги у здійсненні програм розвитку і проектів у тому числі міжнародних неурядових організацій». Чехія акредитує неурядові організації, які здійснюють відбір і навчають волонтерів, підписують із ними контракти і направляють на роботу в організації, які їх потребують. У ролі таких можуть виступати як державні органи, так і територіальні органи влади і самоврядування. Волонтери, що працюють поза даними рамками, не признаються такими і не захищаються цим законом.

Закон Угорщини «Про добровільну діяльність в інтересах суспільства» [6] містить положення про те, що «організаторами волонтерської діяльності» можуть бути добродійні організації, державні установи, державні або приватні постачальники послуг у сферах соціальної допомоги, культури, освіти і захисту меншин. Закон також вимагає, щоб організації, які залучають на роботу волонтерів, реєструвалися в компетентному міністерстві, встановлює детальну бюрократичну процедуру реєстрації й умови, за яких у реєстрації може бути відмовлено. Організація зобов'язана вести облік кожного волонтера та зберігати ці дані протягом п'яти років після припинення трудових відносин із ним.

Профільний Закон Італії «Про волонтерство» [7] встановлює принципи і критерії, що регулюють відносини між державними установами і волонтерськими організаціями. Закон надає волонтерам певний захист і права, накладає низку обов'язків на волонтерські організації, зокрема обов'язкове страхування здоров'я і відповідальності перед третіми особами, а також визначає відмінність між волонтерською працею і соціально-трудовими відносинами. Однією з найбільших волонтерських організацій є Італійський фонд волонтерства, створений за ініціативи Римської ощадної каси. Фонд надає консультаційні та освітні послуги волонтерам і волонтерським організаціям, випускає «Журнал волонтера», заснував декілька національних премій із метою

підтримки найбільш перспективних та ініціативних волонтерських груп, які вирішують соціальні проблеми. В Італії також діє Постійний комітет голів волонтерських організацій і фондів, який представляє інтереси 2 мільйонів волонтерів Італії перед урядом, парламентом, Церквою, різними суспільними інститутами.

Закон Латвії про асоціації і фонди 2003 року встановлює право асоціацій і фондів залучати волонтерів із метою здійснення статутних завдань, визначає поняття «волонтерська діяльність», встановлює загальні правила ухвалення контрактів, цивільної відповідальності та відшкодування витрат.

Закон Люксембургу про молодіжну волонтерську службу 1999 року було прийнято з метою стимулювання соціальної активності молоді шляхом її залучення до суспільно корисної праці. Під дію цього закону підпадають лише ті некомерційні організації, які акредитовані в міністерстві у справах молоді. Тривалість волонтерської служби обмежується строком від 6 до 12 місяців, який може бути скорочено або продовжено лише з дозволу цього міністерства. Інші типи волонтерської діяльності законом не регулюються.

Відповідно до закону про волонтерів 1998 року волонтерська діяльність у Португалії має бути спрямована на благо суспільства або окремих громад у сфері міських і соціальних проблем, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони національної спадщини і довкілля, захисту прав споживачів, зайнятості і професійного навчання, соціальної реінтеграції, цивільної оборони, в інших сферах [8].

Таким чином, європейська державна політика у сфері волонтерської діяльності здебільше спрямована на залучення громадян до державного управління шляхом виконання окремих задач держави на добровільних засадах, розвиваючи та заохочуючи усіма дозволеними засобами відчуття соціальної відповідальності в особі за суспільні процеси, які відбуваються у державі. Проте в Україні інститут волонтерства виступає невід'ємною складовою реалізації державою соціальних функцій, який засвідчив високу розвиненість відчуття

соціальної відповідальності у громадян та успішну підтримку держави в найважчі періоди (сovid 19, військова агресія РФ).

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Проаналізовано зарубіжний досвід формування державної політики у сфері волонтерської діяльності та виявлено, що теорія і практика волонтерської діяльності в зарубіжних країнах мають вищий офіційний статус, ніж в Україні.

Разом з тим державна політика у сфері волонтерської діяльності проаналізованих зарубіжних країн формується виходячи з наступних засад: законодавча база має полегшувати волонтерську діяльність та регламентувати її; законодавство має забезпечувати належний захист і стимулювання волонтера, заохочуючи громадян до праці на волонтерських засадах; жорстке регулювання може пригнічувати спонтанні ініціативи, лягати тягарем на малі некомерційні організації, і пригноблювати дух волонтерства; кожна країна має знайти власну модель регулювання волонтерської діяльності, виходячи зі своїх соціальних, культурних та економічних умов; держава у взаємодії з організаціями громадського суспільства та іншими зацікавленими сторонами має всебічно аналізувати свої правові системи (зокрема проаналізувати вплив дії прийнятих законодавчих актів на волонтерську діяльність, відповідність запропонованих змін місцевим потребам).

Перспективою подальших розвідок цієї проблематики, є, на наш погляд, дослідження теоретичних аспектів інституту волонтерства як складової державної системи управління.

Література

1. Про волонтерську діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 19.04.2011 № 3236-VI // Законодавство України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3236-17>
2. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 //

Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.

3. Про затвердження «Програми сприяння розвитку волонтерства на території Хмельницької міської територіальної громади на 2023-2027 роки» : Рішення Хмельн. міськради від 02.06.2023 р. № 27 : станом на 12 груд. 2023 р. URL: <https://www.khm.gov.ua/uk/content/pro-zatverdzhennya-programy-spruyannya-rozvytku-volonterstva-na-terytoriyi-hmelnyskoyi-0> (дата звернення: 01.06.2024).

4. Шайгородський Ю. Ж. Волонтерська діяльність як форма суспільної мобілізації у відсічі російській агресії. *Вісник Донецького національного університету імені Василя Стуса. Серія політичні науки*. 2023. № 8. С. 77-83. URL: <https://doi.org/10.31558/2617-0248.2023.8.12> (дата звернення: 31.05.2024).

5. Marking end of international year of volunteers, General Assembly encourages all people to become more engaged in voluntary activities. URL: <http://www.un.org/press/en/2001/GA9990.doc.htm> (дата звернення: 10.06.2019).

6. Zákon č. 198/2002 Sb. Zákon o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů (zákon o dobrovolnické službě). URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-198> (дата звернення: 10.06.2019).

7. Act LXXXVIII. of 2005 on Public Interest Volunteer Activities. URL: <https://www.legislationline.org/documents/id/18301>

8. Legge 11 agosto 1991, n. 266. Legge-quadro sul volontariato. URL: https://www.lavoro.gov.it/archivio-docpregressi/AreaSociale_AgenziaTerzoSettore/Leqqe_266_91.pdf

References

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine “About volunteering”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3236-170> (Accessed 01.06.2024).

2. President of Ukraine (2016), Decree “On promoting the development of civil society in Ukraine”, available at: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-198050> (Accessed 01.06.2024).
3. Khmelnytskyi City Council (2023), Decision “On the approval of the "Program for promoting the development of volunteerism in the territory of the Khmelnytskyi urban territorial community for 2023-2027"”, available at: <https://www.khm.gov.ua/uk/content/pro-zatverdzhennya-programy-spryyannya-rozvytku-volonterstva-na-terytoriyi-hmelnyckoyi-0> (Accessed 01.06.2024).
4. Shajhorods'kyj, Yu.Zh. (2023), “Volunteerism as a form of social mobilisation in countering russian aggression”, *Visnyk Donets'koho natsional'noho universytetu imeni Vasylia Stusa. Seriiia politychni nauky*, vol. 8, pp. 77-83. <https://doi.org/10.31558/2617-0248.2023.8.12>
5. UN (2001), “Marking end of international year of volunteers, General Assembly encourages all people to become more engaged in voluntary activities”, available at: <http://www.un.org/press/en/2001/GA9990.doc.htm> (Accessed 10.06.2019).
6. Parliament of the Czech Republic (2002), “Act on Voluntary Service and Amendment of Certain Acts (Voluntary Service Act)”, available at: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-198> (Accessed 10.06.2019).
7. Legislationline (2005), “Act LXXXVIII. of on Public Interest Volunteer Activities”, available at: <https://www.legislationline.org/documents/id/183010> (Accessed 01.06.2024).
8. Ministry of Labour and Social Policies (1991), “Framework law on volunteering”, available at: https://www.lavoro.gov.it/archivio-docpregressi/AreaSociale_AgenziaTerzoSettore/Leqqe_266_91.pdf (Accessed 01.06.2024).

Стаття надійшла до редакції 14.06.2024 р.