

*Гапон В. О.,**аспірант кафедри галузевого права та загально-правових дисциплін  
Інституту права та суспільних відносин  
ЗВО «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»*

## ВОЛОНТЕРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

**Анотація.** У статті сформовано волонтерську діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання в Україні. Досліджено поняття «волонтерська діяльність», що віднайшло своє закріплення як у міжнародних документах, так і у нормах національного законодавства. Звернуто увагу на особливості діяльності громадських та благодійних організацій як одних із форм існування волонтерства в Україні. Встановлено, що основні організаційні та правові засади волонтерської діяльності врегульовано положеннями Законів України «Про волонтерську діяльність», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про громадські об'єднання». Зроблено висновок, що основними формами здійснення волонтерської діяльності в Україні є громадські організації, громадські спілки та благодійні організації. Зазначено, що волонтерами в Україні можуть бути як громадяни, так й іноземці чи особи без громадянства, а також неповнолітні особи, проте законодавцем встановлено обмеження залучення неповнолітніх до зайняття волонтерською діяльністю за окремими напрямками.

Визначено, що основними елементами адміністративно-правового регулювання волонтерської діяльності є наявність об'єкта, суб'єкта, джерел нормативно-правового регулювання, адміністративних правовідносин, обсягу прав та обов'язків, гарантій та механізму реалізації прав та обов'язків. При проведенні адміністративно-правового регулювання волонтерської діяльності, активізуються організаційна, координаційна, контрольна та регулююча функції.

Встановлено, що адміністративно-правове регулювання волонтерської діяльності в Україні здійснюється органами центральної виконавчої влади, органами місцевої влади та місцевого самоврядування. З цією метою нами проаналізовано завдання зазначених органів, закріплених у положеннях Законів України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Зроблено висновок, що положеннями кожного із перелічених законодавчих актів визначено основні організаційні та правові засади волонтерської діяльності, а також повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування з питань адміністративно-правового регулювання волонтерства в Україні.

**Ключові слова:** волонтерство, волонтер, волонтерська діяльність, адміністративно-правове регулювання, суспільні відносини у сфері волонтерської діяльності, компетенція.

**Постановка проблеми.** Волонтерство є унікальним соціальним ресурсом, для якого характерні різноманітні види, форми та методи діяльності, що сприяють подальшій активі-

зації духовного, інтелектуального та культурного розвитку. Волонтерський рух в Україні пройшов тривалий шлях розвитку, що пов'язано із процесами державотворення. Основою для піднесення національного руху українського народу стали події Революції Гідності, військова агресія на сході України та широкомасштабне вторгнення у 2022 році. Усвідомлюючи не лише свою громадянську та національну належність, але й можливі масштаби трагедії, зумовленої російською агресією, населення України об'єднано ідеєю супротиву шляхом створення волонтерських організацій та рухів. На сьогоднішній день волонтерами активно реалізуються проекти, пов'язані з обороноздатністю України, які спрямовані на зупинення російської агресії та звільнення тимчасово окупованих територій. А тому дослідження волонтерства як об'єкта адміністративно-правового регулювання є актуальним питанням із позиції сучасності.

**Метою статті** є дослідження волонтерської діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання визначивши нормативно-правову базу та сформулювати висновки за їх результатами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Волонтерська діяльність як соціальне явище та об'єкт адміністративно-правового регулювання виступало предметом досліджень таких вітчизняних науковців, як Т.М. Байдак, В.О. Болотової, В.В. Вашковича, Н.І. Грищенко, І.Д. Звереві, С.А. Купрієнко, І.В. Літязи, Н.О. Ляшенко, О.О. Проценка, К.О. Сидоренка, С.М. Ситняківської, В.С. Сірка, І.Ю. Чайки, та інших. У той же час відсутнє ґрунтовне дослідження волонтерської діяльності саме як об'єкта адміністративно-правового регулювання, що й обумовлює необхідність вивчення зазначеного питання більш детально.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогоднішній день волонтерська діяльність відіграє важливу роль не лише в окремих державах, але й на міжнародному рівні. Організацією Об'єднаних Націй (далі – ООН) рекомендовано усім державам-членам передбачити і врахувати волонтерську діяльність у загальнонаціональних стратегіях і програмах соціального та економічного розвитку, а також забезпечити усунення будь-яких обмежень у провадженні досліджуваного виду діяльності.

Розуміючи важливість волонтерської діяльності, Генеральною Асамблеєю ООН ще у 1985 році було запропоновано відзначати Міжнародний день волонтерів 5 грудня. ООН постійно закликає до вжиття заходів з метою підвищення обізнаності щодо важливості волонтерської діяльності, що спонукає людство долучатися до волонтерських рухів [1, с. 4].

Відповідно до положень Загальної декларації про волонтерство, волонтерська діяльність є способом індивідуальної чи колективної підтримки таких загальноновизнаних цінностей, як

надання допомоги та піклування про членів громади; використання усіма людьми наданого їм обсягу прав та обов'язків як члена конкретної громади у процесі розвитку і навчання протягом усього життя, реалізуючи свій людський потенціал; взаємодії між окремими індивідами, не зважаючи на існуючі між ними відмінності, з метою забезпечення спільного існування та пошуку нових способів вирішення існуючих проблем [2].

Враховуючи важливість волонтерської діяльності, відносини у зазначеній сфері підлягають належному правовому регулюванню. Під поняттям «правове регулювання» варто розуміти специфічну систему впливу на суспільно значимі, повторні, свідомо-вольові та усталені суспільні відносини, метою якого є їх упорядкування, що реалізується шляхом визначення основоположних складових елементів конкретних правовідносин, використовуючи спеціальні юридичні засоби [3, с. 10].

Одним із різновидів правового регулювання є адміністративно-правове регулювання. Варто зауважити, що на сьогоднішній день у науковій літературі не представлено єдиного визначення поняття «адміністративно-правове регулювання». Проаналізувавши основні підходи до трактування адміністративно-правового регулювання, О.А. Моргуновим визначено його основні ознаки, до яких науковцем віднесено наступні: є способом впливу держави на суспільні відносини, що виникають між певними суб'єктами; реалізуються шляхом використання спеціальних правових засобів, що у своїй сукупності є механізмом адміністративно-правового регулювання; спрямоване на упорядкування державно-владних відносин; встановлює юридичні права та обов'язки учасників досліджуваних відносин [4, с. 275-276].

Одним із основних джерел адміністративно-правового регулювання волонтерської діяльності в Україні є Закон України «Про волонтерську діяльність». Цим законом встановлені організаційні та правові засади проведення волонтерської діяльності, ключові напрями волонтерства, особливості правового статусу волонтерів та джерела фінансування такої діяльності. Окрім цього, законодавчий акт містить положення стосовно визначення форм підтримки державою волонтерства, якими є надання організаційної, правової, методичної та інформаційної допомоги; встановлено заборону на будь-які форми втручання органів державної влади та місцевого самоврядування до роботи волонтерів та волонтерських організацій.

Згідно з частиною першою статті 7 Закону України «Про волонтерську діяльність», волонтерами є фізичні дієздатні особи, якими добровільно здійснюється соціально спрямована неприбуткова діяльність шляхом надання волонтерської допомоги. Волонтерами можуть бути як громадяни України, так іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території нашої держави. Неповнолітні мають право на провадження волонтерської діяльності виключно за умови отримання попередньої згоди батьків, усиновлювачів, прийомних батьків, батьків-вихователів чи піклувальників. При цьому, неповнолітнім особам заборонено надавати волонтерську допомогу за наступними напрямками: у медичних закладах; з метою ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру; з метою подолання наслідків бойових дій, терористичних актів, тимчасової окупації та збройних конфліктів; родинам, які перебувають у складних життєвих обставинах, що зумовлено бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою оку-

пацією чи збройною агресією Росії проти України або іншої держави; сприяння уповноваженим органам з питань пробації з питань нагляду за засудженими та проведення з ними соціально-виховної роботи; сприяння органам державної влади і місцевого самоврядування, фізичним та юридичним особам, об'єднанням громадян, якими здійснюється соціальний патронаж, у процесі реалізації заходів, спрямованих на соціальну адаптацію осіб, які відбули покарання у вигляді обмеження чи позбавлення волі, а також звільнені від відбування призначеного покарання [5].

Наступним ключовим джерелом нормативно-правового регулювання у сфері зайняття волонтерської діяльності виступає Закон України «Про громадські об'єднання». Відповідно до частиною першою статті 1 зазначеного закону, громадським об'єднанням є добровільне об'єднання фізичних та юридичних осіб приватного права, діяльність якого спрямована на захист прав і свобод, задоволення суспільних, економічних, культурних, соціальних, екологічних та інших потреб. За своєю організаційно-правовою формою громадські організації можуть бути утворені як: 1) громадська організація, якою є громадське об'єднання, членами та засновниками якого виступають фізичні особи; 2) громадська спілка, тобто громадське об'єднання, засновниками якого можуть бути виключно юридичні особи приватного права, а учасниками – як фізичні, так і юридичні особи [6].

До сфери регулювання зазначеного законодавчого акта можливо віднести й волонтерські об'єднання, які набувають адміністративної правосуб'єктності виключно після реєстрації громадського об'єднання. Процедура реєстрації громадського об'єднання передбачає реалізацію двох основних етапів: 1) проведення реєстрації громадської організації на загальних підставах; 2) отримання від Міністерства соціальної політики України статусу волонтерської організації [6].

Подібні положення у сфері реєстрації передбачено статтею 15 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», у відповідності до якої благодійні організації набувають правового статусу, тобто певного обсягу прав та обов'язків юридичних осіб, виключно з моменту їх державної реєстрації [7].

П.В. Горінов та Р.Г. Драпушко зазначають, що ключовими завданнями адміністративно-правового регулювання волонтерської діяльності виступають наступні: створення умов для ефективного та повноцінного функціонування волонтерського руху; розробка належної нормативно-правової бази; здійснення контролю і нагляду за дотриманням законодавства волонтерськими організаціями та можливості притягнення винних осіб до юридичної відповідальності. До того ж науковцями визначено основні функції адміністративно-правового регулювання волонтерської діяльності, якими є наступні: організаційна, що реалізується шляхом закріплення адміністративних процедур діяльності волонтерських організацій, розробці та виданні нормативно-правових актів; координаційна, сутність якої полягає у забезпеченні спільної діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та волонтерських організацій; контролююча, сутність якої полягає у визначенні стану дотримання законодавства у сфері волонтерської діяльності; регулятивна, яка полягає у здійсненні органами державної влади та місцевого самоврядування регулювання процедур створення, функціонування та припинення діяльності волонтерських організацій [8, с. 268].

Враховуючи те, що ключовим завданням адміністративно-правового регулювання волонтерської діяльності є своєчасне та ефективне вирішення проблем та задоволення суспільних і державних потреб, адекватне відображення у нормативно-правових актах відомостей щодо змісту та структури волонтерської діяльності, створення сприятливого правового становища для активізації та розвитку волонтерства, важливу роль відіграє здійснення державного контролю за діяльністю таких організацій. Саме створення та належне функціонування системи державного контролю виступає в якості обов'язкового складового елемента адміністративно-правового регулювання волонтерської діяльності, оскільки закріплені нормативні положення повинні не лише закріплюватися у відповідних законодавчих та підзаконних актах, але й реалізовуватися на практиці.

Згідно з положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», зазначена категорії державних органів, у межах наданих їм повноважень та на підставі нормативно-правових приписів, здійснює видання наказів, організацію та контроль за їх виконанням. Аналіз норм зазначеного законодавчого акта надає можливість віднести до суб'єктів адміністративно-правового регулювання, у тому числі й у сфері волонтерської діяльності, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що утворені з метою виконання окремих функцій з реалізації державної політики, зокрема агентства, служби, інспекції, бюро та комісії [9].

Основними завданнями міністерств у сфері забезпечення реалізації державної політики, у тому числі й щодо волонтерської діяльності, законодавцем віднесено наступні: забезпечення належного та ефективного нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; провадження роз'яснювальної роботи та інформування стосовно реалізації державної політики; узагальнення практики застосування нормативно-правових положень, розробка пропозицій щодо їх удосконалення та внесення проектів законодавчих актів на розгляд Кабінету Міністрів України та Президенту України; забезпечення ефективного соціального діалогу у сфері волонтерської діяльності; реалізація інших завдань, визначених законодавчими актами та положеннями окремих міністерств. При цьому іншими центральними органами виконавчої влади реалізуються наступні завдання, у тому числі й у сфері волонтерської діяльності: надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду і контролю за дотриманням законодавства у сфері волонтерської діяльності; здійснення управління об'єктами, що перебувають у державній власності; виконання інших завдань, передбачених законодавством [9].

Центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності, є Міністерство соціальної політики України. Аналіз Положення про Міністерство соціальної політики свідчить про те, що до основних повноважень зазначеного міністерства у сфері регулювання волонтерської діяльності належать наступні: забезпечення, формування і реалізація державної політики у сфері волонтерської діяльності та гуманітарної допомоги; узагальнення практики з питань, що належать до його компетенції; розробка проектів законодавчих та підзаконних нормативних актів; здійснення координації органів державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі й під час дії особливих режимів; визнання вантажів, робіт чи послуг гуманітарною допомогою; ведення Єдиного реєстру отримувачів гуманітар-

ної допомоги; забезпечення висвітлення через засоби масової інформації питань, що стосуються надання гуманітарної допомоги тощо [10].

Окремі завдання у сфері адміністративно-правового регулювання волонтерської діяльності, зокрема щодо адміністрування та наповнення Єдиного реєстру отримувачів гуманітарної допомоги, покладено на Міністерство юстиції, Міністерство охорони здоров'я, Державну податкову службу, Державну митну службу, державного підприємства «Медичні закупівлі України» [11]. До того ж Міністерство юстиції України здійснює контроль за діяльністю з питань державної реєстрації волонтерських, громадських та благодійних організацій, а також забезпечує доступ до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Реєстру громадських об'єднань, Єдиного реєстру громадських формувань, Реєстру символік громадських об'єднань [12]. Також в Україні функціонує Реєстр волонтерів антитерористичної операції та/або здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії російської федерації, повноваження з питань формування та ведення якого покладено на Державну податкову службу України [13].

У контексті досліджуваного питання на увагу заслуговують положення Закону України «Про місцеві державні адміністрації», оскільки саме місцеві державні адміністрації є одними із суб'єктів здійснення адміністративно-правового регулювання волонтерської діяльності. Так, відповідно до статті 2 зазначеного законодавчого акта, місцеві державні адміністрації здійснюють виконання наступних завдань: забезпечення виконання нормативно-правових актів; забезпечення правопорядку і законності, дотримання прав та свобод громадян; реалізація державних і регіональних програм та стратегій соціального, економічного, культурного розвитку, захисту навколишнього природного середовища, національно-культурного розвитку; підготовка та ухвалення прогнозних розрахунків бюджетів, їх виконання; надання звітів про виконання бюджетів та програм (стратегій); налагодження взаємодії з органами місцевого самоврядування та волонтерськими організаціями тощо [14].

Важливу роль у процесі адміністративно-правового регулювання волонтерської діяльності відіграють органи місцевого самоврядування. Так, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування виконують наступні завдання у сфері волонтерської діяльності: ухвалення рішень стосовно надання органам самоорганізації населення власних повноважень з питань місцевого самоврядування, передачі їм коштів, матеріально-технічного забезпечення; схвалення угод про об'єднання євро регіонального співробітництва, прийняття рішень про утворення об'єднання євро регіонального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження статуту об'єднання євро регіонального співробітництва та внесення до нього змін; затвердження програм соціального, економічного та культурного розвитку територіальних громад тощо [15].

**Висновки.** Таким чином, волонтерська діяльність є об'єктом адміністративно-правового регулювання, адже правове регулювання у сфері волонтерської діяльності здійснюється уповноваженими органами державної влади та місцевого самоврядування для упорядкування суспільних відносин у сфері волонтерської діяльності. Встановлено, що механізм адміні-



стративно-правового регулювання складається з наступних елементів: джерела адміністративно-правового регулювання, суб'єкти та їх компетенція.

Серед основних нормативно-правових актів, на підставі яких здійснюється адміністративно-правове регулювання волонтерської діяльності нами визначено наступні: Закони України «Про волонтерську діяльність», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про громадські об'єднання», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», а також підзаконні акти, якими врегульовано питання діяльності окремих органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері волонтерської діяльності.

Встановлено, що центральним органом виконавчої влади, на який покладено формування та реалізацію державної політики у сфері волонтерської діяльності є Міністерство соціальної політики України. При цьому, окремі питання щодо функціонування деяких реєстрів у досліджуваній сфері віднесено до компетенції інших органів центральної влади, серед яких нами виділено Міністерство юстиції, Міністерство охорони здоров'я, Державну податкову службу, Державну митну службу, державного підприємства «Медичні закупівлі України».

#### Література:

1. Горінов П., Драпушко Р. Волонтерська діяльність в Україні: соціально-правове дослідження. Київ: Державний інститут сімейної та молодіжної політики. 2022. 240 с.
2. Загальна декларація про волонтерство. URL: <https://www.iave.org/the-universal-declaration-on-volunteering/>. (дата звернення: 19.12.2023).
3. Ваньчук І.Д. Поняття й сутності ознаки правового регулювання суспільних відносин: сучасний погляд. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. № 32. 2015. С. 7–10.
4. Моргунов О.А. Поняття та механізм адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування сфер фізичної культури і спорту. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 3. 2019. С. 274–277.
5. Про волонтерську діяльність: Закон України № 3236-VI від 19.04.2011 року. ВВР, 2011, № 42, ст. 435.
6. Про громадські об'єднання: Закон України № 4572-VI від 22.03.2012 року. ВВР, 2013, № 1, ст. 1.
7. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України № 5073-VI від 05.07.2012 року. ВВР, 2013, № 25, ст. 252.
8. Горінов П.В., Драпушко Р.Г. Адміністративно-правове регулювання волонтерського руху в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 8. 2022. С. 266–269.
9. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України № 3166-VI від 17.03.2011 року. ВВР, 2011, № 38, ст. 385.
10. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України № 423 від 17.06.2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 23.12.2023).
11. Деякі питання організації ведення автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги: Постанова Кабінету Міністрів України № 927 від 09.10.2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/927-2020-%D0%BF#n13>. (дата звернення: 23.12.2023).

12. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України № 228 від 02.07.2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 23.12.2023).
13. Про затвердження Порядку формування та ведення Реєстру волонтерів антитерористичної операції та/або здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1471-14#Text>. (дата звернення: 23.12.2023).
14. Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 року. ВВР, 1999, № 20-21, ст. 190.
15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 року. ВВР, 1997, № 24, ст. 170.

#### Hapon V. Volunteer activity as an object of administrative and legal regulation

**Summary.** The article describes volunteering as an object of administrative and legal regulation in Ukraine. The concept of "volunteer activity" is explored, which is reflected in both international documents and national legislation. Attention is drawn to the peculiarities of the activities of public and charitable organizations as one of the forms of volunteerism in Ukraine. It has been established that the main organizational and legal foundations of volunteer activities are regulated by the provisions of the Laws of Ukraine "On Volunteer Activities," "On Charitable Activities and Charitable Organizations," and "On Public Associations." It has been concluded that the main forms of volunteer activities in Ukraine are public organizations, public associations, and charitable organizations. It is noted that volunteers in Ukraine can be both citizens and foreigners or stateless persons, as well as minors. However, the legislator has established restrictions on involving minors in certain areas of volunteer activities.

It is determined that the main elements of administrative and legal regulation of volunteer activities include the presence of an object, subject, sources of normative and legal regulation, administrative legal relations, scope of rights and obligations, guaranteees, and mechanism of rights and obligations implementation. During the administrative and legal regulation of volunteer activities, organizational, coordination, control, and regulatory functions are activated.

It has been established that the administrative and legal regulation of volunteer activities in Ukraine is carried out by the central executive authorities, local authorities, and local self-government bodies. To this end, we have analyzed the tasks of these bodies, enshrined in the provisions of the Laws of Ukraine "On Central Executive Authorities," "On Local State Administrations," and "On Local Self-Government in Ukraine." It has been concluded that the provisions of each of the listed legislative acts define the basic organizational and legal principles of volunteer activities, as well as the powers of the state authorities and local self-government bodies regarding the administrative and legal regulation of volunteering in Ukraine.

**Key words:** volunteering, volunteer, volunteering, administrative and legal regulation, public relations in the field of volunteering, competence.