



This document has been provided by the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL).

ICNL is the leading source for information on the legal environment for civil society and public participation. Since 1992, ICNL has served as a resource to civil society leaders, government officials, and the donor community in over 90 countries.

Visit ICNL's **Online Library** at
<http://www.icnl.org/knowledge/library/index.php>
for further resources and research from countries all over the world.

Disclaimers

Content. The information provided herein is for general informational and educational purposes only. It is not intended and should not be construed to constitute legal advice. The information contained herein may not be applicable in all situations and may not, after the date of its presentation, even reflect the most current authority. Nothing contained herein should be relied or acted upon without the benefit of legal advice based upon the particular facts and circumstances presented, and nothing herein should be construed otherwise.

Translations. Translations by ICNL of any materials into other languages are intended solely as a convenience. Translation accuracy is not guaranteed nor implied. If any questions arise related to the accuracy of a translation, please refer to the original language official version of the document. Any discrepancies or differences created in the translation are not binding and have no legal effect for compliance or enforcement purposes.

Warranty and Limitation of Liability. Although ICNL uses reasonable efforts to include accurate and up-to-date information herein, ICNL makes no warranties or representations of any kind as to its accuracy, currency or completeness. You agree that access to and use of this document and the content thereof is at your own risk. ICNL disclaims all warranties of any kind, express or implied. Neither ICNL nor any party involved in creating, producing or delivering this document shall be liable for any damages whatsoever arising out of access to, use of or inability to use this document, or any errors or omissions in the content thereof.

Исследование законодательства Украины о волонтерской деятельности

Май 2008



Предисловие

Данное исследование законодательства Украины о волонтерской деятельности¹ по состоянию на февраль 2008 года распределены по шести категориям вопросов:

- 1. *Определение волонтерской деятельности в законодательстве Украины***
- 2. *Законодательное регулирование волонтерской деятельности***
- 3. *Возмещение расходов и налогообложение волонтерской деятельности***
- 4. *Социальные гарантии и социальное страхование волонтеров***
- 5. *Международная волонтерская деятельность***
- 6. *Государственная политика содействия волонтерской деятельности***

Анализ каждой категории сопровождается краткими аналитическими выводами, а исследование в целом – рекомендациями по внесению изменений в законодательство Украины.

В данном анализе не рассматриваются правоотношения, возникающие, в частности, в рамках неоплачиваемой публичной службы.

В частности, в Украине действуют специальные законы об альтернативной (невоенной) службе, добровольных пожарных командах, аварийно-спасательных службах, общественных формированиях по охране общественного порядка, добровольных формированиях по содействию Пограничным войскам в охране государственной границы, органах гражданской обороны и других формах участия в военной организации.

Не рассматриваются также те виды неоплачиваемых общественных работ, которые исключены из действия международных договоров о запрете принудительного труда. К ним относятся, в частности, общественные работы, выполняемые на основании судебных решений по административным и уголовным делам, а также в условиях введения чрезвычайного положения, в том числе с целью преодоления последствий природных бедствий и техногенных катастроф.

Смещение подобных неоплачиваемой публичной службы и/или общественных работ с волонтерской деятельностью как исключительно добровольной может лишь усилить традиционное для пост-коммунистических стран скептическое отношение к публичным работам, не являющимися добровольными по сути.

¹ Данное исследование стало возможным благодаря поддержке Института Устойчивых Сообществ (Institute for Sustainable Communities of Montpelier, Vermont U.S.A) и Агентства США по международному развитию (USAID). Позиция авторов может не совпадать с позицией Института Устойчивых Сообществ (Institute for Sustainable Communities) или Агентства США по международному развитию (USAID).

1. Определение волонтерской деятельности в законодательстве Украины

Несмотря на неоднократные декларации различных органов государственной власти Украины о признании важности волонтерской деятельности и необходимости принятия нормативной базы для ее государственной поддержки, статус волонтеров законодательно определен лишь в отдельных сферах.

В специальных законах о социальной работе и социальных услугах указано, что термины «волонтер» и «волонтерская деятельность» относятся к физическим лицам, осуществляющим добровольную, мотивированную и неприбыльную деятельность, имеющую общественно-полезный характер².

Ряд существенных недостатков не позволяет признать указанные законы правовой основой для волонтерской деятельности в целом. Прежде всего, их нормы невозможно применить по аналогии к остальным видам волонтерской деятельности.

Нормы специальных законов явно не согласованы с законодательством Украины о труде и налогообложении. Кроме того, многие юридически значимые вопросы волонтерской деятельности в этих законах даже не упомянуты.

В то же время, акты Кабинета Министров, регулирующие волонтерскую деятельность в сфере социальной работы и социальных услуг³, содержат важное уточнение, что волонтеры и волонтерские организации в сфере социальных услуг действуют исключительно по приглашению и на основании договоров с государственными социальными службами, которые заключаются не менее чем на три месяца.

Базовым для регулирования волонтерской деятельности мог бы стать закон о благотворительности, хотя его действующая редакция носит чрезмерно общий характер.

Среди форм благотворительной деятельности выделено оказание добровольной и бескорыстной помощи бенефициарам непосредственно личным трудом или услугами⁴.

Однако указанный закон не уточняет, что любые благотворители, оказывающие помощь в такой форме, признаются волонтерами, и не определяет особенности волонтерской деятельности.

Например, закон признает оказание благотворительной помощи в форме разовых или случайных услуг, а также услуг со стороны связанных лиц или представителей определенных профессий. Следует отметить, что Украина до сих пор не приняла закон о правовой помощи, а закон об адвокатуре не регулирует предоставление юридических услуг *pro bono*.

Кроме того, закон о благотворительности признает, что лицензирование и сертификация благотворительной деятельности необходимы в случаях, предусмотренных другими законами, то есть не имеет самостоятельного предмета регулирования в сфере собственно волонтерской деятельности.

Определение же волонтерской деятельности в других сферах, помимо социальной работы и благотворительной деятельности, либо не уточняется вообще, либо является внутренне противоречивым.

Отдельные виды добровольной деятельности, указанные в специальных законах, могут быть отнесены к волонтерской по аналогии или толкованию закона о благотворительности.

Добровольные работы членов общественных организаций по охране и восстановлению природных ресурсов, сохранению и улучшению состояния окружающей природной среды, а также благоустройства населенных пунктов, предусмотрены специальными законами, но порядок этих работ не регулируют.

Студенческое и ученическое самоуправление в учебных заведениях регулируется законами о видах образования и может считаться волонтерской деятельностью, отличающейся и от студенческой социальной службы, и от волонтерских студенческих трудовых отрядов⁵.

² Закон Украины «О социальных услугах» № 966 от 19.06.2003 г. (ст. 1); Закон Украины «О социальной работе с детьми и молодежью» № 2558 от 21.06.2001 г. (статья 1);

³ Постановление КМУ № 1895 от 10.12.2003 г., Положение о волонтерской деятельности в сфере предоставления социальных услуг

⁴ Закон Украины «О благотворительности и благотворительных организациях» № 531 от 17.09.1997 г. (статья 16)

Закон «Об обществе Красного Креста Украины» содержит специальные нормы о добровольной службе неотложной помощи, участие в которой не преследует цели извлечение прибыли или иной выгоды.

В то же время добровольное донорство крови, органов, трансплантатов и других биологических компонентов на основании Основ законодательства Украины об охране здоровья не является волонтерской деятельностью, так как не связано с оказанием услуг.

Использование «волонтерского труда» предусмотрено как приоритетное в социальном обслуживании нетрудоспособных граждан⁶; при этом в сфере защиты прав пенсионеров и других нетрудоспособных граждан волонтеров имеют статус «членов групп взаимопомощи».

Наиболее противоречиво регулирование статуса волонтеров в сфере спорта: одновременно их определяют как «работников», «добровольных помощников» и «обслуживающего персонала», приравненного к контролерам и инженерам⁷.

В целом, подобное неконсолидированное регулирование волонтерской деятельности в национальном законодательстве не удовлетворительно не только в аспектах теории и юридической техники. Оно не обеспечивает правовой определенности в практических отношениях волонтеров с государственными органами, неправительственными организациями и другими бенефициарами волонтерской деятельности.

В то же время действующие международные договоры Украины практически не содержат норм о волонтерах и волонтерской деятельности.

Европейская социальная хартия, конвенции о статусе трудящихся-мигрантов и аналогичные им многосторонние договоры, ратифицированные Украиной, не регулируют статус волонтеров и волонтерской деятельности отдельно от статуса наемных работников.

Исключениями являются несколько двухсторонних договоров о предотвращении двойного налогообложения и специальные межправительственные соглашения о проектах технической помощи⁸. Однако эти договоры имеют очень ограниченную сферу действия.

Ключевые результаты:

1) В национальном законодательстве Украины отсутствует специальный закон или равный по юридической силе акт, дающий общее правовое определение волонтера или волонтерской деятельности.

2) Специальные законы регулируют статус волонтеров лишь частично, а многочисленные коллизии норм и необоснованные ограничения исключают применение этих законов к волонтерской деятельности в других сферах.

3) Действующее законодательство Украины не предусматривает практических мер по государственной поддержке волонтерской деятельности.

⁵ Приказ Министерства по делам семьи, молодежи и спорта № 742 от 26.11.2004 г.; Закон Украины «Об общегосударственной программе поддержки молодежи на 2004-2008 годы» № 1281 от 18.11.2003 г.

⁶ Указ Президента «О Стратегии преодоления бедности» № 673 от 15.08.2001 г.

⁷ Постановление КМУ № 823 от 29.06.2004 г. «Об утверждении Порядка обеспечения общественного порядка и безопасности во время проведения футбольных матчей»

⁸ Соглашение между Правительством Украины и Правительством Объединенных Арабских Эмиратов о предотвращении двойного налогообложения и предупреждения уклонения от уплаты налогов на доход и капитал (статья 20; ратифицировано Законом Украины № 1013 от 19.06.2003 г.); Соглашение между Украиной и Федеративной Республикой Германия о предотвращении двойного налогообложения по налогам на доход и имущество (статья 20; ратифицировано Законом Украины № 449 от 22.11.1995 г.); Соглашение между Правительством Украины и Правительством Японии о техническом сотрудничестве и грантовой помощи (ратифицировано Законом Украины № 1969 от 01.07.2004 г.)

2. Законодательное регулирование волонтерской деятельности

В силу отсутствия специального законодательного акта о волонтерской деятельности в Украине применение норм гражданского, трудового, финансового или административного права зависит, как правило, от дискреционных полномочий государственных органов.

В данном анализе рассматриваются основные проблемы, связанные с подобной правовой неопределенностью в отношении волонтерской деятельности.

2.1. Презумпция трудовых правоотношений

Если закон или письменный договор не установил иное, в отношении услуг в рамках волонтерской деятельности законодательство и судебная практика в Украине признают презумпцию трудовых правоотношений в форме бессрочного трудового договора.

Трудовое законодательство Украины после провозглашения независимости страны в 1991 году не подверглось значительному реформированию. Основанием для трудовых правоотношений и, следовательно, права физических лиц требовать вознаграждения в размере не меньше минимальной заработной платы и других социальных гарантий, до сих пор признается «фактический допуск к выполнению работы»⁹, в том числе без оформления организацией приказов и распоряжений о принятии лица на работу. Эта норма трудового права неоднократно использовалась в судебных исках, в том числе против неправительственных организаций.

Кроме того, любое лицо, допущенное к работе, имеет право потребовать заключения письменного трудового договора.

Поэтому многие организации, стараясь уменьшить свои риски, заключают *письменные* договоры о выполнении определенных работ «на общественных началах» или иные соглашения, фиксирующие отказ волонтеров от права требования вознаграждения за выполненную работу.

Однако подобная практика не защищает права организаций, в частности, в силу таких особенностей трудового законодательства Украины:

- 1) в отношении трудовой деятельности действует презумпция платности, при чем не ниже установленного законом минимального размера¹⁰;
- 2) не существует срока исковой давности по возмещению задолженности по оплате труда, а сами судебные иски освобождены от уплаты государственной пошлины¹¹;
- 3) если законом или договором не установлено иное, юридическое лицо несет полную имущественную ответственность перед третьими лицами за ущерб, причиненный им физическими лицами при исполнении трудовых или служебных обязанностей, а ответственность физических лиц в рамках трудовых правоотношений ограничивается, как правило, определенным процентом их заработной платы.

Нельзя признать приемлемой практикой и заключение временных или срочных трудовых договоров с целью минимизации затрат на оплату труда, так как даже одноразовое перезаключение срочных трудовых договоров (например, при наличии финансирования определенных проектов организации) признается заключением бессрочного трудового договора¹².

Возможность использования работниками неоплачиваемых отпусков для волонтерской деятельности, в том числе по месту основной работы, ограничена 15 календарными днями в течение календарного года¹³.

Специальные учебные отпуска для волонтерской деятельности не предусмотрены законом «Об отпусках» и Кодексом законов о труде.

⁹ Кодекс законов Украины о труде № 322 от 10.12.1971 г. (статья 24)

¹⁰ Кодекс законов Украины о труде № 322 от 10.12.1971 г. (статья 2)

¹¹ Кодекс законов Украины о труде № 322 от 10.12.1971 г. (статья 233); Декрет КМУ «О государственной пошлине» № 7-93 от 21.01.1993 г. (статья 4)

¹² Кодекс законов Украины о труде № 322 от 10.12.1971 г. (статья 39-1)

¹³ Закон Украины «Об отпусках» № 504 от 19.11.1996 г. (статья 25)

За исключением специальных соглашений с аккредитованными высшими учебными заведениями о прохождении практики студентов в период каникул, заключение договоров с волонтерами как «стажерами» или «работниками на испытательном сроке» также не уменьшает риски для организации.

Ведь правовой статус указанных лиц отличается в украинском законодательстве от статуса остальных наемных работников лишь упрощенным порядком их увольнения. Однако период испытательного срока ограничен трехмесячным сроком¹⁴, что явно недостаточно для регулирования долгосрочной волонтерской деятельности.

В целом, любой волонтер, имеющий документальные или другие признаваемые судом свидетельства фактического допуска к выполнению определенной работы, имеет право в судебном порядке требовать от неправительственной или другой организации:

- 1) выплаты минимальной заработной платы за период, не ограничиваемый сроком исковой давности (по крайней мере, до трудоустройства на другое место основной работы);
- 2) возмещения имущественного и неимущественного (морального) вреда, связанного с задолженностью по оплате его труда, при условии уплаты госпошлины¹⁵.

Кроме того, если суд установит, что организация-получатель услуг волонтера нарушила трудовое законодательство, предусмотрены штрафные санкции за непогашение такой задолженности и увольнение лиц в неустановленном законом порядке.

С учетом действующих на февраль 2008 г. ставок минимальной заработной платы (515 гривен или около 100 долларов США), подобный риск для большинства организаций Украины можно расценить как абсолютно неприемлемый.

В случае признания судом волонтера работником, оплата указанных выше сумм и судебных издержек потребуют уплаты не менее 1500 долларов США каждому волонтеру. Учитывая, что в 2005 году около 60% всех общественных организаций Украины декларировали годовой доход менее 10 тысяч долларов США¹⁶, для них это означает риск финансовой неплатежеспособности, особенно в случае удовлетворения нескольких исков.

С другой стороны, выполнение судебного решения возможно только в отношении организаций, располагающих достаточным имуществом или финансовыми ресурсами. То есть именно организации, имеющие наибольшие возможности привлечения и поддержки волонтеров, наиболее уязвимы в спорах о праве в условиях презумпции трудовых отношений.

2.2. Трудовые отношения с несовершеннолетними волонтерами

Правовая неопределенность и связанные с ней риски особенно значительны в случае, если волонтер не достиг возраста 18 лет.

Во-первых, «фактический допуск к выполнению работы» без заключения договора с несовершеннолетним легко квалифицируется как запрещенное законом использование детского труда¹⁷. Санкции за такие нарушения указаны далее.

Во-вторых, трудовые отношения с несовершеннолетними могут признаваться законными лишь при соблюдении ряда условий: обязательном наличии письменного договора, письменного согласия одного из родителей или законных представителей детей до 16 лет, ограничения рабочего времени, особый порядок увольнения и ряда других.

Кроме того, перемещение лиц моложе 16 лет вне места их постоянного проживания также требует специального разрешения родителей или законных представителей.

При этом следует отметить, что волонтерская деятельность несовершеннолетних не регулируется нормами специального закона о молодежных и детских общественных организациях.

Не отличается последовательностью и закон «Об Общегосударственной программе поддержки молодежи на 2004-2008 годы».

¹⁴ Кодекс законов Украины о труде № 322 от 10.12.1971 г. (статья 27)

¹⁵ Кодекс законов Украины о труде № 322 от 10.12.1971 г. (статья 237-1)

¹⁶ Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2006 роки. - Творчий центр Каунтерпарт. К.: 2006.

¹⁷ Закон Украины «Об охране детства» № 2402 от 26.04.2001 г. (статья 21); Кодекс законов Украины о труде № 322 от 10.12.1971 г. (статьи 187-200)

Создаваемые в рамках этого закона добровольные трудовые студенческие и другие молодежные отряды без права юридического лица обязаны выплачивать заработную плату членам отряда, заключать трудовые договоры с учетом норм о привлечении к труду лиц моложе 18 лет, и выполнять ряд других требований законодательства о труде¹⁸.

Одновременно тот же акт КМУ указывает, что отношения между учредителями отряда (в том числе общественными организациями), его членами и заказчиками определяются гражданско-правовыми договорами, что еще более усиливает правовую неопределенность.

2.3. Гражданско-правовые правоотношения

В отличие от законодательства большинства европейских стран, Гражданский кодекс Украины не содержит специальных определений в отношении «работ» и «услуг», что усиливает презумпцию трудовых правоотношений в сфере волонтерской деятельности.

В то же время, именно гражданско-правовые отношения являются адекватными для добровольной деятельности, связанной с отказом физических лиц от права требования установленного законом или договором вознаграждения.

После вступления в силу нового Гражданского кодекса Украины в январе 2004 года, статья 312 запрещает принудительный труд и гарантирует физическим лицам свободу выбора и смены рода занятий, если она не ограничена законом или решением суда, а предоставление услуг регулируется статьями 901-907 данного кодекса.

В частности, бесплатное предоставление услуг разрешено на основании возмещения заказчиком всех фактических затрат, необходимых для выполнения договора¹⁹.

Необходимо подчеркнуть, что данный подход принципиально отличается от действующих норм законодательства о труде и о социальных услугах.

Форма договора. Устная форма договора о бесплатном предоставлении услуг не может быть оспорена в случае, если сумма не превышает 10 необлагаемых минимумов доходов граждан. По состоянию на февраль 2008 г., эта сумма соответствует 170 гривнам Украины или 35 долларам США, что эквивалентно занятости в течение 12 часов в неделю при выплате минимальной заработной платы. Кроме того, данное положение позволяет заключать устный договор о краткосрочной волонтерской деятельности также с лицами в возрасте 14-18 лет.

В случаях, когда сумма договора превышает указанный минимум, необходимо заключение письменного договора.

Договоры о бесплатном предоставлении услуг не подлежат обязательному нотариальному удостоверению и/или государственной регистрации для подтверждения их действительности. Однако нотариальное удостоверение таких договоров может осуществляться в любое время по соглашению сторон.

Специальные условия, в том числе срок предоставления услуг и защита конфиденциальной информации, регулируются соглашением волонтера и организации или иного бенефициара, если иное не предусмотрено законодательством. Это относится и к основаниям и порядку прекращения договора; так, разрешен односторонний отказ от договора о бесплатном предоставлении услуг.

Кроме того, в гражданско-правовых договорах разрешено ссылаться на типовые условия договоров, обычаи делового оборота, а также присоединение к стандартным условиям договоров²⁰

Имущественная договорная ответственность. Ответственность волонтера, как и любого лица, бесплатно предоставляющего услуги, ограничивается суммой в размере двух необлагаемых налогом минимумов доходов граждан (34 гривны Украины или около семи долларов США), если иной размер не предусмотрен договором²¹.

¹⁸ Постановление Кабинета Министров Украины № 899 от 03 июля 2006 г. «Об утверждении Типового положения о молодежном трудовом отряде»

¹⁹ Гражданский кодекс Украины № 435 от 16.01.2003 г. (статья 904)

²⁰ Гражданский кодекс Украины № 435 от 16.01.2003 г. (статьи 630, 634)

²¹ Гражданский кодекс Украины № 435 от 16.01.2003 г. (статья 906)

Договор может предусмотреть ответственность волонтера перед третьими лицами, а также организации перед волонтером, случаи обязательного и добровольного страхования гражданско-правовой ответственности, используемого для волонтерской деятельности имущества и т.п.

Имущественная ответственность волонтеров, организаций, бенефициаров и третьих лиц за причинение вреда и по другим внедоговорным обязательствам достаточно детально регулируется статьями 1161-1211 Гражданского кодекса Украины.

Важной особенностью договоров услуг является то, что хотя предполагается предоставление услуг волонтером лично, в случаях, предусмотренных договором, и сохраняя полную ответственность перед заказчиком, он может возложить фактическое предоставление услуг на другое указанное в договоре лицо²².

Более традиционным для гражданского права является признание гражданско-правовых договоров в пользу третьих лиц (статья 636 ГК). Однако в отношении волонтеров часто возникает неопределенность, является ли бенефициаром их услуг неопределенный заранее круг физических лиц, или определенная «принимающая организация» (школа, больница, социальное учреждение, орган самоуправления, и т.п.), в которой могут находиться эти физические лица.

В то же время, подобные договоры особенно необходимы при участии волонтеров в деятельности на территории других государств, а также в некоторых государственных и коммунальных учреждениях, так как необходимы четкие правовые основания для перемещения волонтеров и/или их физического присутствия на определенных объектах в рабочие и, тем более, нерабочие часы.

2.4. Законодательное регулирование санкций в сфере волонтерской деятельности

Состав правонарушений и порядок применения санкций государственными органами в различных отраслях права в Украине регулируется специальными кодексами.

В частности, Кодекс об административных правонарушениях 1984 года предусматривает основания **административной ответственности** в сфере волонтерской деятельности. Наиболее вероятны санкции в отношении должностных лиц организаций за следующие нарушения:

- 1) нарушение законодательства о труде и охране труда (статья 41 КАП), включая невыплату или несвоевременную выплату заработной платы; нарушение санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических норм и правил (статья 42)
- 2) нарушение правил охраны и использования памятников истории и культуры (статья 92)
- 3) незаконный отпуск или приобретение бензина и других горюче-смазочных материалов (статья 161)
- 4) не предоставление или несвоевременное предоставление платежных поручений на перечисление налогов, сборов и других обязательных платежей (статья 163-2); нарушение порядка удержания и перечисления налога на доход физических лиц (статья 163-4)
- 5) нарушение порядка ведения хозяйственной деятельности (статья 164), в т.ч. без лицензии или государственной регистрации

Последний пункт может применяться и в отношении волонтеров, участвующих в оказании профессиональных социальных услуг

Уголовная ответственность регулируется исключительно Уголовным кодексом (статья 3 УК Украины 2001 года).

В сфере волонтерской деятельности уголовная ответственность может наступить, как правило, в следующих случаях:

- 1) правонарушения, касающиеся перемещения и участия волонтеров, особенно несовершеннолетних: ненадлежащее исполнение обязанностей в отношении охраны жизни и здоровья детей (статья 137 УК); эксплуатация детей, не достигших минимального возраста трудоустройства (статья 150 УК); торговля людьми или иные незаконные соглашения, объектом которых является человек (перемещение или

²² Гражданский кодекс Украины № 435 от 16.01.2003 г. (статьи 618, 902)

передача с целью эксплуатации, в т.ч. принудительного оказания услуг) (статья 149 УК); незаконное перемещение лиц через государственную границу Украины (статья 332), в т.ч. путем советов, указаний и устранения препятствий

- 2) нарушения равноправия граждан в зависимости от их расовой, национальной принадлежности и отношения к религии (статья 161 УК)
- 3) правонарушения, касающиеся оплаты и безопасности труда: грубое нарушение законодательства о труде (статья 172); грубое нарушение трудового договора (статья 173), т.е. принуждение к работе, не обусловленной трудовым договором; умышленная невыплата заработной платы свыше одного месяца (статья 175);
- 4) нарушение требований законодательства об охране труда (статья 271); нарушение правил безопасности при выполнении работ с повышенной опасностью (статья 272); нарушение правил безопасности дорожного движения и эксплуатации транспортных средств (статья 286)
- 5) правонарушения, касающиеся порядка ведения волонтерской деятельности: незаконная лечебная деятельность без надлежащего разрешения (статья 138); незаконное проведение медико-биологических, психологических и других опытов над людьми (статья 142 УК)
- 6) правонарушения, касающиеся налогов и обязательных платежей: умышленное уклонение от уплаты налогов в значительном размере (статья 212), т.е. свыше 1000 необлагаемых минимумов доходов граждан; умышленное уклонение от уплаты взносов на общеобязательное государственное пенсионное обеспечение (статья 212-1)
- 7) правонарушения, касающиеся волонтерской деятельности в государственных органах: захват общественных и государственных зданий с целью незаконного использования или препятствования их деятельности (статья 341); самоуправство (статья 356); незаконные действия с системами автоматизированной обработки и защиты информации (статьи 361-363); злоупотребление служебным положением (статья 364); служебная небрежность (статья 367).

В Украине не принят Налоговый кодекс, поэтому порядок **финансовой ответственности** налогоплательщиков перед бюджетом регулируется специальным законом и предполагает значительную пеню (от 5% до 30%) за несвоевременную или неполную уплату налогов и других обязательных платежей²³.

Ключевые результаты:

- 1) При отсутствии письменного договора государственной или частной организации с волонтером, законодательство и судебная практика рассматривают долгосрочную волонтерскую деятельность как нарушение законодательства о труде, то есть организации принимают услуги волонтеров, как правило, нелегально.
- 2) Долгосрочная волонтерская деятельность не признается и не регулируется законодательством как отдельный от трудовых правоотношений вид деятельности, за исключением сферы социальных услуг.
- 3) Законодательство Украины устанавливает дополнительные ограничения для волонтерской деятельности несовершеннолетних в условиях презумпции трудовых правоотношений.
- 4) Гражданский кодекс Украины разрешает заключение договоров о бесплатном предоставлении услуг, в том числе третьим лицам, при условии возмещения фактических расходов волонтера.
- 5) Существенные условия гражданско-правовых договоров с волонтерами могут регулироваться и индивидуальными договорами, и типовыми договорами или присоединением к стандартным условиям.
- 6) Гражданско-правовые договоры с волонтерами в устной форме могут применяться только для краткосрочной волонтерской деятельности или в случае отсутствия значительных фактических затрат.

²³ Закон Украины «О порядке погашения обязательств налогоплательщиков перед бюджетом и государственными целевыми фондами» № 2181 от 21.12.2000 г. (статья 17)

- 7) Санкции за большинство правонарушений в сфере волонтерской деятельности, как правило, не предусматривают лишения или ограничения свободы, однако суммы штрафов для должностных лиц или собственно организаций значительны и могут парализовать их финансовую деятельность.

3. Возмещение расходов и налогообложение волонтерской деятельности

Многие неправительственные организации и другие бенефициары в Украине не возмещают расходы волонтеров, так как просто не имеют возможности оплатить такие расходы полностью или частично.

Это не противоречит действующим законам о социальной работе и благотворительности и, как правило, не вызывает возражений волонтеров, но явно сдерживает рост их численности и активности.

Однако и в том случае, когда организации платежеспособны, они очень редко используют гражданско-правовые договоры с волонтерами, позволяющие на указанных в разделе 2.3. законных основаниях возмещать расходы волонтеров, не подлежащие налогообложению.

3.1. Отсутствие специальных норм законодательства о возмещении расходов волонтеров

В статье 7 закона Украины «О социальных услугах» предусмотрено, что физическим лицам, оказывающим социальные услуги, назначаются и выплачиваются компенсационные платежи в порядке и размерах, установленных Кабинетом Министров Украины. Однако по состоянию на февраль 2008 года такой порядок не был определен. Более того, предусмотренные законодательством компенсационные платежи могут быть принципиально несопоставимы с суммой возмещения фактических затрат волонтера.

3.2. Налог на доходы физических лиц

В Украине с 2007 года действует единая ставка налога на доходы физических лиц в размере 15%²⁴, предусмотрены также более низкие ставки на некоторые виды доходов, а также специальные налоговые льготы и кредиты.

Однако административная практика налоговых органов такова, что суммы возмещения затрат не облагаются налогом, если они прямо предусмотрены трудовым законодательством или гражданско-правовым договором.

В частности, размер необлагаемого дохода составляет 1,4 суммы прожиточного минимума (около 170 долларов США)²⁵ – если волонтер не является работником организации и получает в течение календарного года возмещения затрат на большую сумму в денежном или натуральном эквиваленте, они подлежат налогообложению.

Осложняет возмещение затрат и дополнительный коэффициент налогообложения доходов в натуральной форме (проживания, питания и т.п.). Так, если расходы волонтера на проживание в размере 500 долларов США оплачивает организация, то его вмененный облагаемый доход составит 117% фактически уплаченной суммы (590 долларов США), а налог с суммы, превышающей указанные выше 170 долларов США, должна уплачивать организация. Итоговая сумма оплаты проживания волонтера включает дополнительные 65 долларов налога, если волонтер не получает других доходов, и 85 долларов, если он имеет налогооблагаемый доход помимо возмещения затрат на волонтерскую деятельность.

Налоговое законодательство Украины не содержит никаких льгот в отношении «карманных денег» или аналогичных им сумм для затрат волонтеров, не требующих документального подтверждения.

Только в случае трудовых правоотношений между волонтером и организацией и пребывания волонтера вне места его постоянного проживания, от налогообложения освобождается сумма суточных (per diem) в размере от 1,5 до 5 долларов США в сутки на территории Украины и до 55 долларов США на территории других государств²⁶.

Суточные, превышающие эти суммы, облагаются налогом на доходы физических лиц по общей ставке, однако не включаются в валовые расходы организаций, и могут выплачиваться организациями лишь из сумм прибыли после уплаты налогов.

²⁴ Закон Украины «О налоге на доходы физических лиц» № 889 от 22.05.2003 г. (статья 7)

²⁵ Закон Украины «О налоге на доходы физических лиц» № 889 от 22.05.2003 г. (статьи 4.3.5, 6.5, 9.7.3)

²⁶ Постановление КМУ № 663 от 23.04.1999 г.; Приказ Министерства финансов Украины № 59 от 13.03.1998 г.

Возмещение затрат волонтеров по месту их постоянного проживания не исключено из налогооблагаемого дохода. Такие суммы (например, питание) относятся к «дополнительным благам» для работников, не связанным с основной деятельностью организации, и облагаются налогом на общих основаниях.

Разумеется, возмещение расходов волонтеров как работников предполагает также право требования ими выплаты минимальной зарплаты. Поэтому такая практика не привлекательна для государственных органов и других организаций, даже если они имеют фактическую возможность оплатить или возместить расходы волонтеров.

В случае заключения с волонтером письменного гражданско-правового договора, суммы возмещения расходов или авансовой оплаты расходов, связанных с выполнением такого договора, не подлежат налогообложению. Они признаются подотчетными суммами независимо от размера в случае документального подтверждения волонтером затрат не позднее трех рабочих дней после даты прекращения договора²⁷. Однако и в этом случае не освобождаются от налогообложения любые суммы «карманных денег», суточных и т.п.

К проблемам налогообложения волонтеров можно отнести практическое отсутствие налогового кредита. Через процедуру подачи годовой налоговой декларации можно получить налоговый кредит на стоимость денежных пожертвований неправительственным организациям в размере от двух до пяти процентов совокупного облагаемого дохода волонтера, однако стоимость бесплатно оказанных услуг или выполненных работ в налоговый кредит не включается²⁸.

Кроме того, сумма возврата уплаченного налога не может превышать сумму, полученную в течение календарного года как заработную плату, что практически лишает волонтеров, не получающих зарплаты, возможности получить налоговый кредит.

Юридические лица имеют право на включение части оплачиваемого рабочего времени своих работников, используемого для волонтерской деятельности (работ или услуг) в пользу государственных органов и других неприбыльных организаций в свои валовые расходы. Однако этот налоговый кредит не может быть менее двух и более пяти процентов суммы облагаемой налогом прибыли этих юридических лиц за предыдущий фискальный год²⁹.

Ключевые результаты:

- 1) Возмещение расходов волонтеров в Украине не регулируется специальными нормами законодательства.
- 2) Возмещение расходов на основании трудовых договоров освобождено от налога на доходы физических лиц в ограниченных суммах; возмещение расходов по выполнению гражданско-правовых договоров не ограничивается при условии их документального подтверждения.
- 3) Стоимость работ или услуг, предоставленная волонтерами, не включается в налоговый кредит по налогу на доходы физических лиц.

²⁷ Закон Украины «О налоге на доходы физических лиц» № 889 от 22.05.2003 г. (статья 9.10)

²⁸ Закон Украины «О налоге на доходы физических лиц» № 889 от 22.05.2003 г. (статья 5.3)

²⁹ Закон Украины «О налогообложении прибыли предприятий» № 334 от 28.12.1994 г. (статья 5.2.2)

4. Социальные гарантии и социальное страхование волонтеров

Законодательство Украины предусматривает различные социальные гарантии и виды обязательного социального страхования для волонтеров в случае признания их трудовых правоотношений с организацией.

В случае заключения гражданско-правового договора с волонтером участие в системе обязательного социального страхования и добровольном страховании регулируется по желанию волонтера и/или специальному соглашению с организацией.

4.1. Обязательное пенсионное страхование волонтеров

Признание факта трудовых правоотношений обязывает организацию-«работодателя» выплачивать взносы на обязательное государственное пенсионное страхование волонтера в размере минимального страхового взноса (в 2008 году не менее 33,2% от суммы минимальной заработной платы), независимо от фактических расходов на оплату труда³⁰.

Таким образом, с учетом обязательной уплаты еще 2% этой суммы как взноса работника, организации вынуждены – даже не выплачивая минимальную заработную плату волонтерам – ежемесячно отчислять около 35 долларов США на обязательное пенсионное страхование каждого волонтера.

Аналогичные обязательства возникают при уплате вознаграждения (но не возмещения подотчетных сумм и других затрат) на основании гражданско-правовых договоров с физическими лицами, не зарегистрированными как предприниматели.

Участие в общеобязательном пенсионном страховании представляет для большинства волонтеров значительную ценность, особенно лиц, не имеющих постоянной занятости. Следует отметить, что в рамках персонификации взносов Инструкция о порядке расчета и уплаты страхователями и застрахованными лицами взносов на общеобязательное государственное пенсионное страхование позволяет волонтерам уплачивать взносы в Пенсионный фонд Украины самостоятельно³¹, без участия их «работодателей». Уплата ими взноса в 33,2% минимальной зарплаты, приравнивается к полному году работы, дающей право на государственную пенсию, но может и пропорционально уменьшаться.

Это позволяет волонтерам включать суммы взносов на обязательное пенсионное страхование в затраты, подлежащие возмещению на основании договоров о бесплатном предоставлении услуг.

4.2. Обязательное социальное страхование волонтеров

Взносы на участие в фондах общеобязательного социального страхования гораздо меньше взносов на обязательное пенсионное страхование, и их размер изменяется практически ежегодно. Например, в 2008 году законом о государственном бюджете предусмотрены взносы в сумме 4% расходов на оплату труда.

Помимо уплаты взносов организаций как работодателей, законодательство Украины позволяет волонтерам самостоятельно уплачивать взносы на общеобязательное социальное страхование, подобно пенсионному страхованию³².

Кроме того, на основании Закона «О свободе передвижения и свободном выборе места проживания» № 1382 от 11.12.2003 г. волонтеры могут подавать заявления о добровольном участии в системе социального страхования не только по месту своего постоянного проживания, но и в местах временного пребывания сроком менее шести месяцев в году. Данная норма касается также несовершеннолетних волонтеров 16-18 лет.

Юридическим препятствием для лиц, желающих уплачивать взносы добровольно, на основании заявления в рабочий орган соответствующего фонда, может быть отсутствие

³⁰ Закон Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании» № 1058 от 09.07.2003 г.

³¹ Постановление правления Пенсионного фонда № 21-1 от 19.12.2003 г. и типовой договор

³² Порядок страхования лиц на добровольных основах в общеобязательном государственном социальном страховании в связи с временной утратой трудоспособности и расходами, обусловленными рождением и погребением (Постановление правления Фонда № 62 от 02.06.2005 г.); Инструкция о порядке перечисления, учета и расходования страховых средств Фонда социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний Украины (Постановление правления Фонда № 36 от 12.07.2007 г.) и соответствующие типовые договора.

трудовой книжки. Предоставление копии трудовой книжки требуется всеми указанными выше инструкциями, но ее получение лицами, не имевшими ранее оплачиваемой работы, а также иностранными волонтерами предполагает заключение трудового договора с неправительственной или иной организацией. Поэтому следует прекратить действие данной нормы и, что гораздо важнее, ограничительной административной практики.

4.3. Социальная государственная помощь

Закон Украины «О занятости» предусматривает, что добровольная незанятость, то есть отсутствие деятельности, приносящей доход в денежной или иной форме, не является основанием для административной или уголовной ответственности. В то же время, лица, проходящие профессиональную подготовку или переподготовку, считаются занятыми. Этот закон определяет также основания для отказа в признании лица безработным или ищущим работу

Независимо от участия в системе обязательного страхования, волонтеры имеют право на получение государственной социальной помощи в предусмотренных законами случаях (разовая помощь в случае рождения ребенка, пособие на присмотр за детьми до достижения трех лет, наступление инвалидности и т.п.).

Однако после создания единого государственного реестра лиц, имеющих право на социальную помощь, право волонтеров на получение государственной социальной помощи может в ряде случаев приостанавливаться.

В частности, если несовершеннолетний занят долгосрочной волонтерской деятельностью, то могут потребоваться доказательства, что это не препятствует получению им образования под угрозой лишения его родителей или законных представителей права на социальную государственную помощь семьям с детьми.

4.4. Добровольное страхование волонтеров

Действующий закон Украины о страховании разрешает неправительственным организациям и волонтерам право свободно заключать договора личного страхования (жизни, здоровья, медицинское, трудоспособности и пенсионного страхования), страхования гражданско-правовой ответственности и имущества (волонтера, организации или третьих лиц) с имеющими лицензию страховыми компаниями

С согласия застрахованных волонтеров, организации могут заключать договора их добровольного страхования от собственного имени (в пользу третьих лиц) или же назначать их получателями выгоды в случае наступления страховых случаев.

Как правило, если организация не оплачивает добровольное страхование волонтера, уплата взносов самим волонтером является рекомендуемой практикой.

Кроме того, в статье 7 закона указаны случаи обязательного страхования, некоторые из них могут действовать и в отношении волонтеров (спортсмены и некоторые другие профессии, несчастные случаи на транспорте, профессиональная ответственность по перечню КМУ).

Следует отметить, что суммы страховых выплат, возмещений и выкупные суммы от страховщика-резидента Украины не подлежат налогообложению и включению в ежегодную налоговую декларацию волонтера, за исключением долгосрочного страхования жизни и негосударственного пенсионного обеспечения³³.

Кроме того, взносы юридических лиц на добровольное медицинское и пенсионное страхование работников и членов их семей не включаются в затраты по оплате труда, и на них не начисляются взносы на общеобязательное социальное и пенсионное страхование³⁴.

Ключевые результаты:

1) При отсутствии трудовых правоотношений с организациями волонтеры могут самостоятельно уплачивать взносы на обязательное государственное пенсионное и социальное страхование и включать их в состав расходов, подлежащих возмещению на основании договоров о бесплатном предоставлении услуг;

³³ Закон Украины «О налоге на доходы физических лиц» № 889 от 22.05.2003 г. (статья 4.3.32)

³⁴ Инструкция о статистике заработной платы (Приказ Государственного комитета статистики № 5 от 13.01.2004 г.), пункт 3.5

- 2) В Украине разрешено также добровольное пенсионное и социальное страхование;
- 3) Право на государственную социальную помощь для волонтеров может ограничиваться.

5. Международная волонтерская деятельность

По состоянию на февраль 2008 года, национальное законодательство и международные договоры Украины практически не содержат специальных норм о статусе волонтеров-иностранцев и волонтерской деятельности на территории других стран.

5.1. Деятельность украинских волонтеров в других государствах

В настоящее время особенности волонтерской деятельности граждан Украины на территории других государств регулируются либо двухсторонними соглашениями, либо подлежат общим нормам законодательства принимающей страны.

С некоторыми странами (например, Латвией) заключены двухсторонние соглашения о бесплатной медицинской помощи в экстренных случаях. Однако при выезде из Украины в страны, с которыми не заключены соглашения о бесплатной медицинской помощи, от волонтера требуется оформление полиса страхования здоровья, который может быть оплачен как самостоятельно, так и другим лицом или организацией.

В силу отсутствия специальных норм законодательства и органа, уполномоченного содействовать деятельности украинских волонтеров в других государствах, многие волонтеры сталкиваются с рядом правовых ограничений общего характера.

В связи с созданием единого государственного автоматизированного реестра лиц, получающих социальные льготы и выплаты, право на такие выплаты для украинских волонтеров, выезжающих для оказания волонтерской деятельности, приостанавливается на срок их пребывания вне территории Украины.

Если с государством пребывания не заключено соглашение о предотвращении двойного налогообложения, то доход волонтеров, находящиеся вне Украины менее шести месяцев в течение календарного года, будет облагаться налогом на доход физических лиц в Украине как иностранный доход³⁵.

Кроме того, перемещение несовершеннолетних волонтеров через государственную границу требует нотариально удостоверенного письменного разрешения обоих родителей (или законных представителей).

5.2. Иностранцы волонтеры в Украине

Как уже отмечалось, специальные соглашения о статусе иностранных волонтеров действуют в отношении нескольких стран.

В 2001 году Украина присоединилась к проведению Международного года волонтерства ООН, но регулирование деятельности иностранных волонтеров и далее отличалось значительной правовой неопределенностью и не всегда соответствовало принципам ООН.

Все государства, граничащие с Украиной, являются членами Совета Европы и/или Европейского Союза, естественно, что акты СЕ и ЕС о волонтерской деятельности могут применяться к большинству иностранных волонтеров.

Однако Украина не присоединилась к европейским конвенциям о статусе волонтеров, что усложняет признание резидентов стран-членов волонтерами.

Например, принятие закона о присоединении Украины к Европейской конвенции о долгосрочной молодежной волонтерской службе предусматривался Распоряжением КМУ № 193-р от 31.03.2003 г., но так и не был рассмотрен.

Не отражены в национальном законодательстве нормы Директивы 2004/114/ЕС об условиях допуска граждан третьих стран в целях образования, обмена учащимися, неоплачиваемой профессиональной подготовки или волонтерской деятельности.

Не принят и закон о международной технической помощи, поэтому участие волонтеров в программах развития, финансируемых международными и межгосударственными организациями, также не регулируется специальным актом.

Законодательство о миграции не содержит специальных норм о волонтерах, поэтому к ним применяются общие правила.

Для граждан государств-членов Европейского Союза, США, Канады, Швейцарии и большинства стран СНГ не требуются въездные визы в Украину и ввоз определенных сумм

³⁵ Закон Украины «О налоге на доход физических лиц» № 889 от 22.05.2003 г. (статья 3.1.1)

валюты, если они пребывают не более 90 дней. Они обязаны только в течение трех дней зарегистрироваться в органе МВД по вопросам гражданства, виз и иммиграции по месту своего пребывания.

Граждане стран с визовым порядком въезда могут находиться на территории Украины в течение срока, указанного в визе, но не более шести месяцев.

Лица, имеющие статус беженцев, а также находящиеся в Украине на иных законных основаниях лица без гражданства, могут участвовать в волонтерской деятельности, при условии соблюдения ограничения перемещения, если таковые установлены.

Однако в случае более длительной волонтерской деятельности требуются и разрешение на жительство, которое может быть продлено на срок до одного года в зависимости от визового режима и вида визы.

В отношении резидентов государств, не имеющих специальных соглашений с Украиной о статусе волонтеров, презумпция трудовых отношений означает необходимость получить разрешение на работу в государственном центре занятости на срок до одного года. Такое разрешение выдается по ходатайству работодателя³⁶ за плату в размере около 35 долларов США, и не требуется лишь для участников образовательных программ, выборных должностных лиц неправительственных организаций и лиц, оказывающих услуги посольствам и другим дипломатическим представительствам.

Иностранцы, приступившие к работе без оформления указанного разрешения, подлежат выдворению из Украины; на должностное лицо организации налагается штраф в размере около 170 долларов США за каждого нелегального волонтера.

В этих условиях гражданско-правовые договоры о бесплатном предоставлении услуг иностранным волонтером позволяют сократить расходы и избежать указанных санкций. Однако из-за отсутствия специальных норм о статусе таких волонтеров, такие договоры не обеспечивают долгосрочную волонтерскую деятельность, а также не дают гарантий того, что в административной практике эти волонтеры не подпадут под действие законодательства о занятости иностранцев.

Возмещение расходов волонтера-нерезидента на территории Украины с применением платежных систем или через банковские счета требует предварительного получения волонтером индивидуального идентификационного номера в органах налоговой службы.

В Украине не принят закон об общеобязательном государственном медицинском страховании, а бесплатная медицинская помощь предоставляется государственными и коммунальными учреждениями в соответствии с критерием места проживания. Поэтому иностранные волонтеры, не имеющие заранее оплаченной медицинской страховки или разрешения на жительство, могут оказаться в чрезвычайно уязвимом положении в случае заболевания или причинения вреда их здоровью во время волонтерской деятельности на территории Украины.

Ключевые результаты:

- 1) В настоящее время Украина не присоединилась к многосторонним международным договорам, регулирующим волонтерскую деятельность на территории других стран.
- 2) В национальном законодательстве Украины нет специальных норм о содействии волонтерской деятельности граждан Украины на территории других стран или граждан других стран на территории Украины.
- 3) Презумпция трудовых отношений означает риск дополнительных санкций для иностранных волонтеров и принимающих организаций за нарушения норм законодательства о разрешении на работу для иностранцев.
- 4) Долгосрочная волонтерская деятельность (свыше 90 дней) требует от иностранных граждан продления срока действия визы или получения разрешения на постоянное жительство в Украине.

³⁶ Постановление КМУ № 2028 от 01.11.1999 г., Порядок оформления иностранцам и лицам без гражданства разрешения на трудоустройство в Украине

6. Государственная политика развития волонтерской деятельности

Несмотря на неоднократные политические декларации о необходимости разработки нормативно-правовой базы для поддержки волонтерской деятельности, в настоящее время государственная политика Украины в этой сфере не может быть признана систематичной и последовательной.

К сожалению, это относится ко всем ключевым элементам государственной политики, указанным ниже. Отсутствие специальных правовых норм, единой государственной политики в области волонтерской деятельности и форм ее поддержки, существенно снижают эффективность и административной практики, и менеджмента волонтерской деятельности в неприбыльных организациях Украины.

6.1. Цели и задачи государственной политики

Разработка целей и задач носит явно децентрализованный характер, что обусловлено отсутствием у органов государственной власти четкого понимания преимуществ, которые связаны с поддержкой волонтерской деятельности.

Это относится не только к сфере социальных услуг, но и волонтерской деятельности в контексте вступления или возвращения на рынок занятости и/или профессиональной подготовки, что имеет особую значимость для Украины. Не менее важна волонтерская деятельность также для защиты природной среды и культурного наследия.

В любом случае, государственная политика должна исходить из добровольного характера волонтерской деятельности и не ограничиваться указанными в предисловии видами гражданских обязанностей. Также недопустимо ограничение участия в волонтерской деятельности иных групп, помимо нетрудоспособных, безработных, молодежи, представителей групп риска и т.п.

Совмещение волонтерской деятельности с оплачиваемой работой в частном секторе, государственной службе, или (как правило) социальными выплатами не должно ограничиваться.

Нетрадиционным для разработки государственной политики в Украине является и применение индикаторов.

6.2 Разработка и принятие специального закона о волонтерской деятельности

Меры по выполнению Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 20.11.1991 г., призывающей государства-члены к созданию сети волонтерского движения и принятию соответствующих нормативных актов, а также проведение Международного года волонтеров ООН в 2001 году привело к разработке ряда законопроектов в сфере волонтерской деятельности.

Необходимость разработки специального закона и других нормативных актов в сфере волонтерской деятельности неоднократно подтверждалась законодательным органом Украины и включалась в рекомендации парламентских слушаний и планы законопроектных работ с 1999 г.

Но законопроекты, инициированные отдельными депутатами при поддержке, в частности, Европейской комиссии, не были приняты парламентом и не привели к принятию специальных государственных программ³⁷.

Кабинет Министров утвердил Концепцию проекта закона Украины „О волонтерском движении”³⁸, который, как предполагалось, решит ряд проблем, связанных с недостаточным правовым регулированием статуса волонтеров и государственной поддержки волонтерской деятельности. Однако итоговый документ эти ожидания не оправдал. В феврале 2006 г. Верховная Рада приняла законопроект № 7550, разработанный КМУ, но Президент наложил на него вето с многочисленными критическими предложениями, в частности, из-за ограничений

³⁷ Например, законопроект № 807 «О волонтерском движении» был отклонен Верховной Радой в декабре 2006 года, а законопроект № 3372 «О волонтерстве» был отозван авторами в ноябре 2007 года.

³⁸ Распоряжение КМУ № 748-р от 15.10.2004 г. Кроме того, Программа деятельности Кабинета Министров Украины (постановление КМУ № 14 от 16.01.2008 г., раздел 1.1) предусматривает разработку поправок в закон о благотворительности с целью определения правового статуса волонтеров

прав граждан и полного отсутствия конкретных форм государственной поддержки волонтерского движения.

Позднее развитие волонтерского движения было определено как одно из основных заданий Концепции содействия органов исполнительной власти развитию гражданского общества³⁹.

Помимо статуса, основных прав и обязанностей волонтеров, такой закон должен установить критерии разграничения между трудовой и волонтерской деятельностью, а также между краткосрочной и долгосрочной волонтерской деятельностью; порядок принятия стандартов и оценки волонтерской деятельности; особенности возмещения некоторых видов расходов, в т.ч. в рамках корпоративного волонтерства; гарантии защиты прав волонтеров и третьих лиц.

6.3. Координационный орган государственной политики в сфере волонтерской деятельности

Традиционный подход к формированию государственной политики в Украине предполагает, что такой орган принимает решения о государственной политике в той или иной сфере на основании и в пределах полномочий, которые передал ему Кабинет Министров.

Координационный совет по вопросам развития и поддержки волонтерского движения был создан на основании Распоряжения КМУ № 225-р от 23.04.2003 г, но уже в августе 2005 года этот орган был распущен, а его полномочия не были переданы органам исполнительной власти.

Поэтому министерства и другие центральные органы исполнительной власти, по сути, разрабатывают сугубо ведомственную политику в отношении волонтеров. Координация волонтерской деятельности в сфере социальных услуг возложена на министерство труда и социальной защиты и министерство по делам семьи, молодежи и спорта (Постановление КМУ № 1895/2003). Однако речь идет лишь о праве принимать неопределенные меры по стимулированию волонтерской деятельности, которые не получают специального бюджетного финансирования.

В методической и иной помощи координационного органа нуждаются и органы местного самоуправления, поскольку унитарное устройство Украины ограничивает возможности нормативного регулирования со стороны местного самоуправления.

По состоянию на февраль 2008 года, координационные советы при местных государственных администрациях были созданы на основании Распоряжения КМУ № 225-р от 23.04.2003 г. в составе только шести областных администраций, а их основной целью, по сути, является периодический мониторинг деятельности волонтеров.

Координационный орган с достаточными полномочиями необходим также для координации и фасилитации волонтерской деятельности украинских граждан и организаций за рубежом; однако вопрос о создании организаций, подобных Peace Corps в США или Friedensdienst в Австрии, до сих пор даже не обсуждается.

6.4. Формы государственной поддержки волонтерской деятельности

С учетом неэффективных процедур бюджетного финансирования в Украине, наибольшие гарантии имеют формы государственной поддержки, включенные в целевые государственные программы, имеющие отдельное финансирование в государственном и местных бюджетах.

Однако и до принятия такой программы такая поддержка может оказываться, в частности, в следующих формах.

Проведение семинаров для волонтеров, работающих с детьми, молодежью и лицами из различных групп риска, предусмотрено государственными программами предупреждения СПИДА и наркомании, торговли женщинами и детьми и рядом других актов, принятыми в 1998-2003 гг.

Государственные органы не обязаны возмещать организациям или волонтерам их затраты. Очевидно, что даже частичное (50-70%) возмещение затрат существенно поддержало бы участие волонтеров в международных программах или в государственных и коммунальных

³⁹ Распоряжение КМУ № 1035-р от 21.11.2007 г.

учреждениях. Но возмещение в рамках законодательства о закупках товаров, работ и услуг на государственные средства, как предусматривается большинством актов Кабинета Министров и других органов исполнительной власти, отличается неэффективностью и высокой стоимостью процедур.

Как правило, волонтеры трудоспособного возраста выражают заинтересованность в документальном подтверждении факта выполнения определенных работ и полученной квалификации. Однако на сегодняшний момент законодательство Украины регулирует порядок оформления, требования и выдачи только одного вида таких документов – трудовой книжки, то есть подтверждает презумпцию трудовых отношений с волонтерами. Создание единого государственного автоматизированного реестра или банка данных о долгосрочной волонтерской деятельности было бы гораздо эффективнее для этих целей, чем выдача трудовых книжек.

Практика создания и администрирования единых государственных реестров или банков данных в Украине позволяет утверждать, что такие реестры (банки данных) могут быть весьма эффективны для координации долгосрочной волонтерской деятельности и рассмотрения споров в сфере волонтерской деятельности. Во всяком случае, создание автоматизированного банка данных значительно облегчило бы и поиск подходящих волонтеров для организаций, и подтверждение официальных документов, и проведение сертификации в предусмотренных законом случаях.

6.5. Регуляторная политика в сфере волонтерской деятельности

Наиболее значительной проблемой является одинаковый подход к краткосрочной и долгосрочной волонтерской деятельности. Однако очевидно, что обязательная сертификация, участие в периодических тренингах или иной профессиональной подготовки, и многие другие регуляторные процедуры имеют практическое значение только для долгосрочной волонтерской деятельности.

Установление законодательством критерии долгосрочной волонтерской деятельности имеют значение и для ее эффективной государственной поддержки.

В частности, речь идет о таких официальных документах, которые подтверждают характер и срок выполнения волонтером определенных услуг или получения квалификации; типовых договорах или договорах присоединения к условиям волонтерской деятельности (ведь долгосрочная деятельность, как указано выше, не может осуществляться на основании устного договора); процедуре подтверждения того, что долгосрочная волонтерская деятельность не препятствует выполнению волонтером предусмотренных законом обязанностей (поиску безработным оплачиваемой работы, обучению несовершеннолетнего волонтера, сохранению прав на государственную социальную помощь и т.д.).

Для долгосрочной волонтерской деятельности могут быть установлены специальные требования в отношении страхования жизни, здоровья и ответственности волонтеров и/или организаций.

Особое значение регуляторные процедуры могут иметь для несовершеннолетних и иностранных волонтеров (ограничения перемещения, медицинское обслуживание и т.п.).

Кроме того, хотя каждый волонтер может бесплатно предоставлять услуги краткосрочно, соглашения между организациями и/или бенефициарами могут быть долгосрочными, как это предусмотрено действующими правилами в сфере социальных услуг.

Учет и распределение времени бесплатного предоставления услуг, возможность их оказания в нерабочие часы и дни также требует специального согласования в случае долгосрочной волонтерской деятельности. Очевидно, если типовой или стандартный договор не предусматривает иное, то стороны должны применять соответствующие положения законодательства о труде.

Упомянутое выше отсутствие государственных стандартов лишает смысла сертификацию волонтеров как способ *контроля над их способностью к оказанию определенных услуг, а также защиты прав бенефициаров.*

Сомнительно, что сертификация вообще может быть обязательной для большинства видов волонтерской деятельности даже в сфере социальных услуг, так как это противоречит закону «Об основах государственной регуляторной политике в сфере хозяйственной деятельности». Государственное финансирование обучения и сертификации волонтеров также не предусмотрено. При этом опыт Швейцарии и других европейских стран, применяющих

такую сертификацию, в проектах законодательных и регуляторных актов Украины никак не учитывается.

Предусмотренное действующим законом лицензирование профессиональной деятельности в сфере социальных услуг в принципе не может применяться к физическим лицам, не являющимся предпринимателями, а благотворительная деятельность в настоящее время не признается в Украине социальной услугой и не подлежит лицензированию⁴⁰.

6.6. Соответствие законодательству Европейского Союза

С 2006 года при разработке специального закона и нормативных актов органов исполнительной власти о волонтерской деятельности законодательство Украины подлежит обязательной проверке Министерством юстиции на соответствие законодательству Европейского Союза (acquis communautaire) и практике Европейского суда по правам человека.

Помимо упомянутой выше Директивы 2004/114/ЕС как наиболее важного международно-правового акта такого рода, необходимо учитывать при разработке государственной политики и ряд более специальных документов.

Например, Рекомендация № R (81) 3 Комитета министров СЕ «О воспитании и образовании детей от рождения до восьмилетнего возраста» включает волонтеров в список лиц, занятых воспитанием и образованием детей; Директива 96/29 Евратом определяет сферу применения доз радиации для волонтеров, участвующих в медицинских и биомедицинских исследованиях, и т.п.

Ключевые результаты:

1) В силу отсутствия специального закона и координационного государственного органа, определяющего государственную политику в сфере волонтерского движения в целом, разработка и реализация государственной политики в этой сфере имеет децентрализованный, ведомственный характер;

2) Государственная политика по стимулированию волонтерской деятельности не сопровождается эффективными процедурами по возмещению затрат, финансированию международной волонтерской деятельности и обучения волонтеров;

3) Регуляторная политика в отношении волонтеров носит ограничительный характер, поскольку сертификация, лицензирование и подобные процедуры предусматриваются в проектах законодательных актов как обязательные, даже если это не требуется специальными законами о регуляторной политике и разрешительных процедурах;

4) Разработка государственной политики осуществляется без должного учета международных соглашений, стандартов и лучших практик в сфере волонтерской деятельности.

⁴⁰ Письмо Государственного комитета по вопросам регуляторной политики и предпринимательства № 10307 от 23.11.2005 г.

7. Рекомендации по внесению изменений в законодательство Украины

Наиболее актуальными проблемами законодательного регулирования волонтерской деятельности в Украине по состоянию на февраль 2008 года являются:

- 1) презумпция трудовых правоотношений при отсутствии общего определения волонтерской деятельности, примененного в различных сферах;
- 2) отсутствие критериев долгосрочной волонтерской деятельности и специальных норм по ее регулированию;
- 3) значительные ограничения в отношении волонтерской деятельности отдельных групп, в частности, несовершеннолетних лиц и иностранных граждан;
- 4) отсутствие специализированного государственного органа, ответственного за разработку государственной политики и предоставление государственной поддержки долгосрочной волонтерской деятельности.

В большинстве посткоммунистических стран-членов ЕС нет специальных законов о волонтерской деятельности. Исключением является закон Чешской Республики о волонтерской службе, но и он не регулирует все формы волонтерской деятельности и не имеет рамочного характера.

Учитывая этот опыт и проблемы с принятием специального закона о волонтерской деятельности в Украине, нужно отметить, что само по себе принятие такого закона не приведет к решению указанных выше проблем. Причина этого в том, что нормы законодательных актов о правовом статусе иностранцев, налогообложении, обязательном страховании или процедурах бюджетного финансирования, имеют или могут быть признаны имеющими высшую юридическую силу в указанных сферах по сравнению с законом о волонтерской деятельности. Установить же непосредственно в таком законе специальный визовый режим для волонтеров-иностранцев или порядок налогообложения сумм возмещения расходов волонтеров, а тем более их финансирования за счет государственного бюджета в рамках правовой системы Украины не представляется возможным.

Поэтому рекомендации по внесению изменений в законодательство Украины включают не столько разработку специального закона о волонтерской деятельности, сколько поправки к ряду действующих законодательных актов.

7.1. Общее определение волонтерской деятельности, не допускающее презумпции трудовых правоотношений, целесообразнее включить в статью 16 закона «О благотворительности и благотворительных организациях» № 531/97 как особую форму благотворительной деятельности. В этом случае нормы Кодекса законов о труде (или проекта Трудового кодекса) или закона «О занятости населения» не смогут быть использованы как правовое обоснование признания волонтерской деятельности в качестве оплачиваемой занятости, а также требования о разрешении трудоустройства для волонтеров-иностранцев.

Конкретные направления деятельности субъектов благотворительности достаточно полно изложены в статье 4 закона и включают участие в местных, национальных и международных программах социального, экономического развития, социальной реабилитации лиц, нуждающихся в опеке и помощи, природоохранной деятельности, охране культурного наследия и т.п. Все это позволит определить волонтерскую деятельность в различных сферах без угрозы признания волонтеров наемными работниками.

Рекомендация: в части первой статьи 16 закона «Формы осуществления благотворительной деятельности субъектами благотворительности» рекомендуется дополнить абзац: «помощи на основе договоров (контрактов) о благотворительной деятельности» словами «в том числе, о бесплатном предоставлении услуг и долгосрочной волонтерской деятельности». Во второй части статьи 16 закона рекомендуется заменить слова «благотворительными организациями» словами «субъектами благотворительности», поскольку в названии статьи говорится обо всех субъектах, включая физических лиц, и добавить после слов «сертификации или лицензированию» слова «или страхованию».

7.2. Как правило, в законодательстве стран ЕС, критерии долгосрочной волонтерской деятельности базируются на минимальном количестве последовательных календарных месяцев

(как правило, от трех до шести) регулярной деятельности волонтера, или минимальном количестве часов такой деятельности в течение 12 календарных месяцев.

Именно к долгосрочной волонтерской деятельности практически применимы меры регуляторной политики (обязательное страхование волонтера и прохождение тренингов или других форм специальной подготовки, сертификация, официальные документы, подтверждающие наличие определенной квалификации и т.п.).

С другой стороны, различные формы государственной поддержки (полное или частичное возмещение затрат, финансирование отдельных программ и проектов, включение в официальные банки данных, упрощенный порядок продления пребывания в Украине для иностранцев и т.п.) также применимы только в отношении долгосрочной волонтерской деятельности.

Рекомендация: общий критерий долгосрочной волонтерской деятельности можно уточнить в статье 16 закона о благотворительности (очевидно, с учетом минимального срока в три месяца). Однако специальные нормы по требуют уточнения в законодательных актах различного уровня, включая государственные классификаторы и стандарты. В долгосрочной перспективе оптимальным вариантом является принятие общегосударственной программы поддержки долгосрочной волонтерской деятельности, которая утверждается Верховной Радой в форме специального закона и имеет срок действия 4-5 лет.

В рамках действующего бюджетного законодательства только принятие такой программы позволяет полностью или частично финансировать программы и расходы по поддержке долгосрочной волонтерской деятельности за счет государственных средств.

7.3. При включении рамочного определения волонтерской деятельности в закон о благотворительности представляется возможным урегулировать и вопрос о социальной помощи и социальном страховании волонтеров. В статье 2 этого закона прямо указано, что деятельность субъектов благотворительности носит общественный характер и не лишает их права на получение государственной помощи. То есть регулирование долгосрочной волонтерской деятельности на основе договоров о благотворительной деятельности или бесплатном предоставлении услуг позволит избежать приостановления выплат государственной социальной помощи, пока волонтер получает только возмещение расходов.

Статья 27 закона прямо гарантирует право иностранных граждан и лиц без гражданства осуществлять любую благотворительную деятельность на территории Украины, самостоятельно или совместно с другими субъектами благотворительности. Это устраняет необходимость разрешения на трудоустройство, но не влияет на продолжительность пребывания в Украине.

В случае распространение на волонтерскую деятельность норм Гражданского кодекса о бесплатном предоставлении услуг, законодательство о налогообложении не потребует изменений. Исключением может стать лишь включение в состав налогового кредита физических лиц стоимости услуг, оказанных ими неприбыльным организациям. Однако этот вопрос остается в Украине дискуссионным и требует уточнения критериев оценки таких услуг, а также влияния налогового кредита на предоставление государственной социальной помощи.

В то же время, требование наличия трудовой книжки для добровольного участия в системах общеобязательного государственного пенсионного и социального страхования лиц, не являющихся наемными работниками ОГС, по сути, требует заключения трудовых договоров с волонтерами, независимо от их правового статуса (несовершеннолетние, иностранные граждане, получатели социальных выплат и т.д.). Такая практика не должна ограничивать волонтеров.

Рекомендация: исключить из Постановления правления Пенсионного фонда № 21-1 от 19.12.2003 г. (пункт 3.1.6, приложение 2), Постановления правления Фонда общеобязательном государственном социальном страховании в связи с временной утратой трудоспособности и расходами, обусловленными рождением и погребением № 62 от 02.06.2005 г. (пункты 5.2.5, 17), а также соответствующих типовых договоров слова «трудовой книжки», «заверенная копия трудовой книжки».

Рекомендация: поддержать рассмотрение Верховной Радой законопроектов об обязательном медицинском страховании, при условии гарантирования права участников долгосрочной волонтерской деятельности на участие в данном виде страхования и праве неприбыльных организаций оплачивать соответствующие взносы в пользу волонтеров, в том числе иностранных граждан.

Рекомендация: повторно внести законопроект о присоединении Украины к Европейской конвенции о долгосрочной волонтерской молодежной службе.

7.4. Очевидно, что независимо от сроков принятия общегосударственной программы поддержки долгосрочной волонтерской деятельности, следует рекомендовать Кабинету Министров повторно определить состав и полномочия специального координационного органа, ответственного за разработку и осуществление государственной политики в этой сфере.

Рекомендация: в постановлении КМУ о координационном органе в сфере долгосрочной волонтерской деятельности предусмотреть, в частности, полномочия такого органа: 1) устанавливать в определенном законом порядке государственные стандарты, типовые договоры и другие регуляторные акты по фасилитации долгосрочной волонтерской деятельности; 2) вести автоматизированный банк данных об участниках долгосрочной волонтерской деятельности и обеспечивать доступ к нему государственных органов и других неприбыльных организаций; 3) координировать финансирование тренингов для волонтеров в рамках отдельных общегосударственных программ.

Справочные материалы

Информация о законодательных актах, государственных программах в сфере волонтерской деятельности, а также их проектах, регулярно обновляется на сайтах Верховной Рады (<http://portal.rada.gov.ua>) и Правительственном портале Украины (<http://www.kmu.gov.ua>)

Информация о возможностях и проблемах волонтерской деятельности в различных сферах регулярно обновляется на сайтах:

Центр волонтериата «Добрая воля»
(<http://www.volunteering.org.ua>)

Всеукраинская ассоциация молодежного сотрудничества «Альтернатива – В»
(<http://www.alternative-v.com.ua>)

Союз волонтеров в сфере информационных технологий «Свит»
(<http://www.isu.org.ua>)

Союз Украинской молодежи
(<http://www.sym.org>)

ПЛАСТ Национальная скаутская организация Украины
(<http://www.plast.org.ua>)

World Volunteer Web
(<http://www.unv.org>)

International Association for Volunteer Effort
(<http://www.iave.org>)