



ЦЕНТР ПРАВ ЛЮДИНИ

## АНАЛІЗ

# проєкту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо підтримки волонтерської діяльності, зареєстрованого за №4521<sup>1</sup> від 18.12.2020<sup>2</sup> щодо його відповідності міжнародним стандартам в сфері прав людини

### Загальна інформація

Законопроект №4521 був поданий до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України. Його розробником виступило Міністерство соціальної політики України (структурний підрозділ, відповідальний за безпосередню розробку тексту – Директорат соціальних послуг та захисту прав дітей, генеральний директор – Колбаса Руслан Сергійович). Головним комітетом у парламенті з розгляду та підготовки до розгляду законопроекту у Верховній Раді є Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів<sup>3</sup> (голова Комітету - Третякова Галина Миколаївна).

Законопроект включено до порядку денного сесії Верховної Ради 16 березня 2021 року постановою №[1340-IX](#).

Як вказано у пояснювальній записці до законопроекту №4521, до Мінсоцполітики як до органу, який відповідно до Закону України "Про волонтерську діяльність" з 2015 року оприлюднює інформацію про організації та установи, які залучають до своєї діяльності волонтерів, надходять звернення про порушення правил залучення до провадження волонтерської діяльності іноземців та осіб без громадянства. Відповідно до цього, Контактний аналітичний центр з питань протидії нелегальній міграції<sup>4</sup> 21 березня 2019 року доручив Мінсоцполітики невідкладно розпочати підготовку відповідних змін до законодавства, спрямованих на протидію фіктивній волонтерській діяльності. Законопроект №4521 став результатом виконання цього доручення.

### Характеристика основних положень законопроекту

Законопроект №4521, в першу чергу, вносить зміни до Закону України "Про волонтерську діяльність", далі він приводить у відповідність до вказаних змін положення Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства".

Закон України "Про волонтерську діяльність" пропонується доповнити положеннями згідно з якими:

---

<sup>1</sup> Далі – законопроект № 4521.

<sup>2</sup> Див. за посиланням: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=70707](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=70707) (дата доступу: 15.04.2021);

<sup>3</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p\\_komity?pidid=3021](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komity?pidid=3021).

<sup>4</sup> Утворений на базі Департаменту у справах іноземців та осіб без громадянства Державної міграційної служби України, детальніше див. Методику аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції, затверджену наказом Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Служби зовнішньої розвідки України, Служби безпеки України від 29 квітня 2015 року № 494/132/467/497/141/281, зареєстровану в Міністерстві юстиції України 21 травня 2015 р. за № 587/27032, за посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0587-15#Text>.

- 1) буде додано ще один напрям, за яким може здійснюватися волонтерська діяльність (ч. 3 статті 1 чинної редакції Закону), а саме: *сприяння суб'єкту соціального патронажу в проведенні заходів, спрямованих на соціальну адаптацію звільнених осіб;*
- 2) планується, що Мінсоцполітики оприлюднюватиме перелік тільки тих організацій та установ, що залучають іноземців, осіб без громадянства до провадження волонтерської діяльності на території України (далі – Перелік) (ч. 3 статті 3 чинної редакції Закону);
- 3) з іноземцями і особами без громадянства, які залучаються до провадження волонтерської діяльності, ОБОВ'ЯЗКОВО повинен укладатись договір про провадження волонтерської діяльності з такими обов'язковими положеннями: адресу місця проживання чи перебування волонтера, а також місцезнаходження організації, установи; номер телефону волонтера та організації, установи; опис волонтерської діяльності; період провадження волонтерської діяльності; права та обов'язки сторін; відповідальність за заподіяння збитків; умови розірвання договору (статті 9 і 10 чинної редакції Закону);
- 4) до Закону буде додано новий розділ II<sup>1</sup>, який визначатиме особливості провадження волонтерської діяльності із залученням іноземців та/або осіб без громадянства (далі – ІОБ). Згідно з цим розділом:
  - ІОБ зможуть провадити волонтерську діяльність в Україні самостійно або через організації, включені до Переліку. Це можуть бути ВИКЛЮЧНО неприбуткові організації;
  - не менше, ніж за 20 календарних днів до залучення ІОБ до волонтерства, організація має подати заяву про включення її до Переліку і в заяві вказати відомості про майбутнього волонтера (абзац 2 частини 4 статті 14 пропонуваної редакції Закону), копії установчих документів, рішення "про неприбутковість";
  - Мінсоцполітики матиме 20 днів на перевірку організації-заявника на відповідність вимогам про неприбутковість і відповідність вимогам Закону України "Про волонтерську діяльність";
  - Мінсоцполітики буде зобов'язаний протягом 2 робочих днів з дня отримання заяви від організації надіслати запити до:
    - СБУ — щодо наявності чи відсутності загрози національній безпеці України з боку ІОБ, який (яка) залучається; СБУ протягом 10 днів проводить перевірку ІОБ і дає відповідь Мінсоцполітики;
    - МВС — щодо наявності чи відсутності загрози правам і свободам людини, публічній безпеці та порядку з боку іноземця, особи без громадянства, який (яка) залучається до провадження волонтерської діяльності; МВС протягом 10 днів проводить перевірку ІОБ і дає відповідь Мінсоцполітики;
  - Мінсоцполітики надсилає повідомлення на електронну адресу організації разом з погодженням в письмовій формі на офіційному бланку про залучення ІОБ до волонтерської діяльності або про відмову із зазначенням причин відмови;
  - повторна подача заяви дозволяється за умови усунення причин відмови;
  - організація зобов'язана протягом 5 робочих днів укласти письмовий договір з ІОБ, видати посвідчення волонтера за формою Мінсоцполітики; надіслати до Мінсоцполітики копії договору, документа, що посвідчує особу ІОБ, страхового поліса волонтера; чи протягом 3 днів повідомляти Мінсоцполітики про зміни умов договору чи волонтерства; а також протягом 3 днів повідомити Мінсоцполітики і Міграційну службу про припинення договору з ІОБ;
  - офіційне погодження Мінсоцполітики на залучення волонтера є підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання;
  - якщо СБУ, МВС чи Держприкордонслужба виявили ІОБ з посвідкою на тимчасове проживання в Україні, виданою на підставі рішення Мінсоцполітики про погодження залучення волонтера, за здійсненням протиправної, незаконної діяльності, установили та документально підтвердили протиправну діяльність посадових осіб організації, установи, що залучає до провадження

волонтерської діяльності ІОБ, у сприянні оформленню посвідок на тимчасове проживання в Україні іноземцям, особам без громадянства, вони повідомляють Державну міграційну службу про це, яка робить перевірку підстав видачі такої посвідки та повідомляє про це відповідну організацію і Мінсоцполітики;

- Мінсоцполітики, в свою чергу, "має право звертатись до отримувачів волонтерської допомоги, зазначених у договорі ... стосовно фактів надання іноземцем, особою без громадянства волонтерської допомоги";
  - якщо в результаті перевірки виявиться, що отримувач допомоги не залучав такого волонтера до надання волонтерської допомоги, Мінсоцполітики надсилає інформацію стосовно такого ІОБ до СБУ, МВС, ДМС "для вжиття відповідних заходів щодо такої особи";
  - організація виключається з Переліку у разі: залучення ІОБ до волонтерства без погодження Мінсоцполітики; неподання копій відповідних документів волонтера до Мінсоцполітики у встановлені строки; неповідомлення Мінсоцполітики про зміни щодо волонтера; неповідомлення Мінсоцполітики і ДМС про припинення волонтерства ІОБ; непідтвердження отримувачем волонтерської допомоги факту надання волонтером такої допомоги; зазначення організацією неправдивої інформації; втрата статусу неприбутковості;
  - Мінсоцполітики має право щорічно перевіряти організації з Переліку щодо їх реєстрації як неприбуткових.
- 5) Відповідний дозвіл Мінсоцполітики стане підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання ІОБ.

## Погодження законопроекту

Як вказано в пояснювальній записці до законопроекту №4521, на етапі його розробки, до подання його на реєстрацію до Верховної Ради України, він був:

- розміщений для громадського обговорення на офіційному веб-сайті Мінсоцполітики;
- *погоджений без зауважень* Міністерством фінансів України, Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, *Громадською радою при Міністерстві соціальної політики України;*
- *погоджений із зауваженнями, які враховано*, Міністерством молоді та спорту України, Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством юстиції України, Державною міграційною службою України, Національною поліцією України, Службою безпеки України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Громадською організацією "Український незалежний центр політичних досліджень", молодіжною організацією "ПЛАСТ – національна скаутська організація України";<sup>5</sup>
- погоджений за умовчанням Уповноваженим Президента України з питань волонтерської діяльності та Адміністрацією державної прикордонної служби України.

Окрім цього, Міністерство юстиції України наголошувало на тому, що законопроект №4521 потребує погодження з всеукраїнськими громадськими організаціями осіб з інвалідністю, їхніми спілками відповідно до статутної діяльності. Проте, на думку Мінсоцполітики, акт не стосується прав осіб з інвалідністю, тому відповідно, з вказаними організаціями він не погоджувався.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету на своєму засіданні 27 січня 2021 року ухвалив рішення про те, що законопроект не матиме впливу на показники бюджету.

---

<sup>5</sup> Станом на 15 квітня 2021 року ані ПЛАСТ, ані УНЦПД не включені до переліку організацій та установ, що залучають до своєї діяльності волонтерів, зокрема іноземців та осіб без громадянства для провадження волонтерської діяльності на території України, опублікованому на сайті Мінсоцполітики за посиланням: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Volonterstvo.html>.

Головне науково-експертне управління Верховної Ради України 23 березня 2021 року висловлювало зауваження до законопроекту № 4521, проте зауваження в основному стосувались техніки написання законопроекту.

**Законопроект не надсилався на погодження і не обговорювався з ЖОДНОЮ організацією, яка залучає волонтерів, а особливо волонтерів-іноземців, до своєї роботи.**

## Очікувані результати

Як вказано в прогнозі впливу реалізації законопроекту, він матиме позитивний вплив у короткостроковому і середньостроковому періоді (більше одного року) для ІОБ (у вигляді додаткових гарантій волонтерства: письмовий договір, посвідчення волонтера, страхування життя і здоров'я). Позитивно в усіх аспектах законопроект також позначиться на державних інтересах, оскільки передбачається, що Україна буде забезпечена від потоку іноземців та осіб без громадянства, які прибуватимуть в Україну під видом волонтерів з метою отримання посвідки на тимчасове проживання в Україні для провадження іншої діяльності. Окрім цього, в середньостроковій перспективі очікується позитивний ефект і для НУО у вигляді належним чином оформлених відносин з ІОБ, а також гарантій, що в разі фіктивного залучення волонтера така НУО не нестиме відповідальності за його дії і не буде виключена з Переліку. Негативно вплине, на думку розробника, законопроект у короткостроковому періоді на НУО, оскільки їм знадобиться збирати більше документів для того, щоб потрапити до Переліку.

## Відповідність міжнародним стандартам в сфері прав людини

Ще у 17 грудня 1985 року Генеральна Асамблея ООН у своїй **резолуції "Міжнародний день волонтерів в ім'я економічного та соціального розвитку" № 40/212** закликала уряди всіх країн здійснювати заходи з метою підвищення обізнаності про важливий внесок роботи волонтерів і тим самим спонукати ще більше людей у всіх сферах діяльності пропонувати свої послуги в якості волонтерів як в країні свого громадянства, так і за кордоном<sup>6</sup>.

Далі **резолуцією 56/38 від 10 січня 2002 року Генеральна Асамблея ООН надала Рекомендації щодо шляхів, якими Уряди [авт. – держав-членів ООН] та ООН можуть підтримувати волонтерство**.<sup>7</sup> В цій резолюції ООН, зокрема зазначило, що *не існує універсальної моделі найкращих практик* [авт. – в сфері законодавчого регулювання волонтерства], *оскільки те, що спрацювало гарно в одній країні може не спрацювати в іншій з дуже інакшою культурою і традиціями* (пункт 3 розділу I Рекомендацій).

**Таким чином, в питаннях законодавчого регулювання волонтерства варто виходити, в першу чергу, із власних, притаманних кожній країні традицій, особливостей суспільного життя тощо.**

Хоча при цьому пункт 1 розділу II Рекомендацій говорить про те, що **урядам варто підтримувати волонтерську діяльність шляхом створення сприятливого середовища**, в тому числі за допомогою різних політик та заходів, а також з урахуванням місцевого культурного контексту, як наприклад:

- забезпечення фінансових, законодавчих та інших рамок, в тому числі для громад та неприбуткових організацій, які задіяні у волонтерстві;
- запровадити сприятливе законодавство. Мета полягає в тому, щоб заохотити або надихнути громадян волонтерити, але дозволити вибір між індивідуальним волонтерством чи волонтерством в організації; це також може сприяти волонтерству працівників. Законодавство може надавати

<sup>6</sup> <https://undocs.org/A/RES/40/212>

<sup>7</sup> <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/56/38#page=3>

податкові стимули та субсидії для організацій, а також охоплювати та захищати від ризиків, що характерні для конкретного суспільства;

- заохочення та проведення досліджень щодо різних аспектів волонтерської діяльності та її впливу на суспільство;
- забезпечення того, що розгляд питань, які стосуються волонтерства, ґрунтується на розумному оцінюванні та аналізі параметрів, профілю та тенденцій волонтерства у конкретній країні. Дослідження з питань волонтерства можуть проводитись незалежними науково-дослідними державними установами та / або академічними установами. Уряди також можуть самостійно ініціювати дослідження у партнерстві з іншими зацікавленими сторонами;
- вжиття заходів щодо можливого впливу загальних заходів соціальної та економічної політики на можливості та готовність громадян до волонтерської діяльності;
- врахування можливого впливу загальної соціальної та економічної політики на можливості громадян волонтерити. Це може стосуватися заходів, пов'язаних із працею, наприклад, таких як тривалість робочого тижня та вік виходу на пенсію, які впливають на профіль волонтерської діяльності. Юридичні та фіскальні заходи також можуть бути переглянуті для оцінки того, чи впливають вони негативно на статус волонтерських організацій, включаючи питання, що стосуються юридичного статусу, прав на діяльність асоціацій та мобілізації ресурсів. Згодом юридичні та адміністративні перешкоди волонтерству, там, де вони існують, можуть бути зменшені.

Окрім цього, у 2004 році Міжпарламентський Союз, Міжнародна Федерація Товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця та ООН-Волонтери опублікували **Керівні приписи "Волонтерство та законодавство"**<sup>8</sup>, в якому, зокрема йдеться, що граючи активну роль, парламенти можуть позитивно впливати на рівень волонтерства в суспільстві. Однак зворотне також може мати місце. Не вводячи в дію законодавство, що сприяє волонтерству, існує реальний ризик не помітити надзвичайне національне багатство і, мимоволі, підірвати ті соціальні традиції, які є основою для залучення громадян та об'єднують людей у спільних справах. ... Сьогодні, як ніколи раніше, необхідні дії парламентів, щоб допомогти забезпечити максимально сприятливе середовище, в якому залучення громадян та прояви турботи можуть процвітати. ... **Імміграційне законодавство повинно сприяти в'їзду волонтерів у країну з метою участі у визнаних програмах та проєктах міжнародного співробітництва.** Це може включати встановлення чітких правових умов для видачі волонтерських віз або дозволів на роботу іноземним громадянам, які мають намір займатися діяльністю "благодійного характеру", або дозволів для в'їзду спеціалізованих робітників, які можуть бути корисними національній економіці та соціальному розвитку. **Будь-який закон, що стосується волонтерів, повинен сприяти визнанню волонтерської діяльності та усувати будь-які правові та нормативні бар'єри, і, безумовно, не повинен створювати додаткових перешкод для залучення волонтерів.**

Серед рекомендацій, які дає документ для парламентарів, в аспекті законопроекту №4521 можна виділити наступні:

- підтримувати тісні консультації з організаціями, що залучають волонтерів, а також з іншими зацікавленими сторонами, такими як приватний сектор, наукові кола та медіа, в тому числі шляхом публічних слухань, доступних для самих волонтерів;
- підтримувати створення та функціонування національних та регіональних волонтерських центрів або навіть агентств з розвитку волонтерства як постійних структур, що дозволяють постійний діалог між політиками та законодавцями, з одного боку, та основними зацікавленими сторонами у волонтерських діях щодо інших;
- забезпечити, щоб міжнародна, регіональна та національна політика та законодавство не створювали перешкод, що зменшують спроможність осіб брати участь у волонтерських ініціативах, забезпечуючи різноманітність та гнучкість усіх потенційних проявів волонтерства.

В свою чергу, у 2000 році на рівні Ради Європи була прийнята **Європейська конвенція про сприяння транснаціональній довгостроковій добровільній службі молоді (ETS N 175)**<sup>9</sup>. Не дивлячись на те, що Україна поки що не стала підписантом цього міжнародного документу, Конвенція містить ряд цікавих положень, які важливо брати до уваги в контексті орієнтування на регіональні європейські стандарти і підходи до національного законодавства щодо волонтерства.

<sup>8</sup> [http://archive.ipu.org/PDF/publications/volunteer\\_en.pdf#page=5](http://archive.ipu.org/PDF/publications/volunteer_en.pdf#page=5)

<sup>9</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_564#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_564#Text)

Так, наприклад, Конвенцією передбачені такі правові інститути, як письмовий договір між організацією, яка залучає волонтера, і волонтером та страхування життя волонтерів. Окрім цього Конвенцією передбачено, що кожна із її Сторін намагатиметься знижувати адміністративні бар'єри для волонтерів.

Більше цього, статтю 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод<sup>10</sup> передбачена *заборона дискримінації за будь-якою ознакою - статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження, або за іншою ознакою.*

**Той факт, що законопроект пропонує проводити перевіри тільки іноземців чи осіб без громадянства перед тим, як давати організації дозвіл на залучення їх в якості волонтерів, може розцінюватись як дискримінація осіб на підставі їх належності чи неналежності до громадянства України.**

Крім цього, національне законодавство різних країн світу має дуже різні підходи до регулювання питання волонтерства. Ті країни, які мають спеціальні закони про волонтерство, в основному врегульовують питання іноземного волонтерства положеннями окремої статті чи групи статей у відповідному законі. **Проте, як правило, питання імміграційного права в подібних законах НЕ згадується взагалі або згадується тільки в аспекті полегшення правил в'їзду для волонтерів.**

Наприклад, **Закон №121 Республіки Молдова від 18-06-2010 "Про волонтерство"**<sup>11</sup> в статті 17 "Міжнародне волонтерство" встановлює наступне:

*(1) Участь в європейських і міжнародних волонтерських програмах і заходах координується організацією, яка залучає волонтера, і яка в обов'язковому порядку укладає з волонтером договір волонтерства на певний термін.*

*(2) Для волонтерів - іноземних громадян передбачається спрощений порядок отримання в'їзної візи в Республіку Молдова і посвідки на проживання на період здійснення волонтерської діяльності.*

**Переважна більшість країн, які мають спеціальне законодавство щодо волонтерства, до іноземних волонтерів застосовують точно такий самий правовий режим, як і для волонтерів-громадян відповідної країни.**

## ВИСНОВКИ

1. Такі правові інститути, як обов'язковий письмовий договір з волонтером чи обов'язкове страхування життя волонтера, є звичними і достатньо поширеними практиками законодавчого врегулювання діяльності волонтерів в різних країнах, тому відповідні зміни, що їх пропонує законопроект, в цій частині не суперечать міжнародній практиці.
2. З іншого боку, законопроект не обговорювався і не надсилався на погодження з ЖОДНОЮ організацією, яка залучає волонтерів, а особливо волонтерів-іноземців, до своєї роботи, що безперечно є порушенням більшості рекомендацій стосовно розробки правових засад регулювання волонтерства, наданих в різні часи міжнародними організаціями.
3. Рекомендаціями міжнародних організацій особливо підкреслюється необхідність запровадження полегшених правил для іноземців, які залучаються для волонтерства, щодо отримання в'їзних віз та дозволів на проживання в країні волонтерства. Натомість законопроект №4521 пропонує ускладнити процедуру залучення іноземних волонтерів, зокрема пропонується відійти від

<sup>10</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)

<sup>11</sup> [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=122743&lang=ru](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122743&lang=ru)

повідомного принципу залучення волонтерів ІОБ і запровадити дозвоільний, що йде всупереч загальноприйнятій практиці законодавчого врегулювання волонтерства.

4. Здійснення перевірок тільки іноземців та осіб без громадянства перед залученням їх до волонтерства може розглядатись як дискримінація за ознакою належності до громадянства, **ОСОБЛИВО** щодо тих іноземців і осіб без громадянства, які вже на законних підставах перебувають в Україні.
5. Пропозиції обмеження переліку організацій, які можуть залучати в якості волонтерів ІОБ до кола неприбуткових організацій, не сприятиме поширенню волонтерського руху в Україні і суперечить рекомендаціям міжнародних організацій з цього приводу.

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ**

1. Сам по собі факт залучення особи в якості волонтера не повинен ставати причиною зміни обсягу прав ІОБ як категорії, яка відповідно до частини першої статті 26 Конституції України, повинна користуватися тими самими правами і свободами, а також нести такі самі обов'язки, як і громадяни України.
2. Для боротьби з незаконною імміграцією в Україну рекомендується робити перевірку ІОБ на етапі видачі їм тимчасової посвідки на проживання в Україні. Тому перевірки рекомендується проводити НЕ на етапі повідомлення організацією Мінсоцполітики про залучення ІОБ в якості волонтера, а на етапі подання відповідного пакету документів до ДМС.
3. Оскільки саме міграційне право традиційно дозволяє Урядам країн в особі відповідних спеціалізованих органів влади (як ДМС в Україні, наприклад) обмежувати ІОБ в праві на в'їзд в країну або в строках перебування на її території на законних підставах, Мінсоцполітики не повинно виконувати невластивих йому функцій, які стосуються імміграційних питань.
4. Не потрібно обмежувати можливість залучення в якості волонтерів ІОБ тільки неприбутковими організаціями, оскільки це не сприятиме поширенню волонтерського руху в Україні.

*Підготувала*

***Олена Виноградова,***

*експертка Центру прав людини ZMINA*