

В'ячеслав Голуб

аспірант кафедри державної політики та суспільного розвитку
НАДУ при Президентові України

СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇЇ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті науково обґрунтовано сутність державної політики у сфері волонтерської діяльності. Автором розтлумачено поняття сфери волонтерської діяльності. Визначено зміст поняття державної політики у сфері волонтерської діяльності в його вузькому та широкому сенсах. Охарактеризовано процес упровадження державної політики у сфері волонтерської діяльності, розглянуто складові його циклу. Акцентовано увагу на питаннях взаємовідносин держави та суспільства в процесі впровадження державної політики у сфері волонтерської діяльності. Розкрито особливості вітчизняної державної політики у сфері волонтерської діяльності на сучасному етапі та запропоновано шляхи її вдосконалення.

Ключові слова: державна політика, волонтерська діяльність, сфера волонтерської діяльності, державна політика у сфері волонтерської діяльності.

Vyacheslav Golub

THE ESSENCE OF PUBLIC VOLUNTEERING POLICY AND THE FEATURES OF ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

The paper justifies the essence of the public volunteering policy. The author interprets the concept of the volunteering field. The meaning of public volunteering policy is determined in its narrow and broad sense. The process of public volunteering policy implementing is characterized, and its cycle components are considered. Attention is focused on issues of state-society relations in the process of the public volunteering policy implementation. The features of national public volunteering policy at the current stage are revealed and the ways to improve are suggested.

Keywords: public policy, volunteering, field of volunteering, public volunteering policy.

Вячеслав Голуб

СУТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ВОЛОНТЕРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОСОБЕННОСТИ ЕЕ ВНЕДРЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье научно обоснована сущность государственной политики в сфере волонтерской деятельности. Автором разъяснены понятия сферы волонтерской деятельности. Определено содержание понятия государственной политики в сфере волонтерской деятельности в его узком и широком смысле. Охарактеризован процесс внедрения государственной политики в сфере волонтерской деятельности, рассмотрены составляющие его цикла. Акцентируется внимание на вопросах взаимоотношений государства и общества в процессе внедрения государственной политики в сфере волонтерской деятельности. Раскрыты особенности отечественной государственной политики в сфере волонтерской деятельности на современном этапе и предложены пути ее совершенствования.

Ключевые слова: государственная политика, волонтерская деятельность, сфера волонтерской деятельности, государственная политика в сфере волонтерской деятельности.

↗ Ступінь розвитку волонтерського руху в Україні може слугувати індикатором зрілості суспільства, його готовності до самоодернізації, спрямованої на досягнення європейської якості життя. Його суттєва активізація з кінця 2013 та впродовж 2014 років у період Революції Гідності, анексії Криму та воєнних подій на Донбасі свідчить про безальтернативність українського вибору на користь європейських цінностей верховенства права, демократії, прав та свобод людини. При цьому становлення України як соціальної, правової та демократичної держави передбачає глибоке усвідомлення владою значущості волонтерства для набуття державою цих якостей, що має відбиватися у відповідних діях владних інституцій. Транспонуючи визначення державної політики О. Зіміної [5, с. 95] на сферу волонтерської діяльності, можна стверджувати, що саме сукупність таких дій, спрямованих на забезпечення функціонування та ефективний розвиток сфери, розв'язання проблем, що виникають, і визначення шляхів удосконалення та розвитку являє собою державну політику у сфері волонтерської діяльності (ДПСВД).

Її існування задеклароване ухваленим у 2011 році Законом України «Про волонтерську діяльність», згідно зі статтею 3 якого реалізація ДПСВД «здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади у сфері волонтерської діяльності, іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах своїх повноважень» [6].

Законодавче визнання волонтерської діяльності як самостійної сфери та нормативне закріплення відповідного напрямку державної політики стало прогресивним кроком на шляху євроінтеграції України. Утім, далі декларацій справа ані в теоретичній, ані в практичній площині не зрушила: за умов проголошення державної політики у сфері волонтерської діяльності фактично цей напрям в державі перебуває в зародковому стані.

У зв'язку з цим, місія науки «державне управління» у цьому аспекті полягає в максимальному використанні власного теоретичного арсеналу для збагачення науково обґрунтованими теоріями існуючого підґрунтя

ДПСВД як суттєвого внеску в модернізацію України та її європейське майбутнє.

✎ Проблематика теорії державної політики привертає увагу багатьох учених, серед яких: О. Валевський, В. Голубь, М. Логунова, В. Ребкало, В. Тертичка та інші. Питань, пов'язаних з волонтерською діяльністю та окремими аспектами державної політики в цій сфері, у своїх працях торкалися зарубіжні дослідники Н. Гарфлетт, Н. Оккенден, Р. Хатчінсон та вітчизняні: І. Білич, Я. Буздуган, Н. Івченко, Т. Лях, К. Сидоренко та ін.

✎ Незважаючи на певні досягнення вітчизняної науки щодо вивчення явища волонтерства, варто констатувати обмеженість вивчення ДПСВД переважно аналізом її нормативно-правового забезпечення. Натомість, дослідження теоретичних засад ДПСВД передбачає урахування й багатьох інших аспектів.

✎ Отже, метою статті є наукове обґрунтування сутності ДПСВД, для досягнення якої вбачається за необхідне подолання теоретичних прогалин щодо визначення сфери волонтерської діяльності; здійснення на підставі аналізу джерел та особистих спостережень тлумачення поняття ДПСВД у широкому розумінні й визначення його спільних рис і відмінностей із вузьким; характеристика процесу впровадження ДПСВД; розкриття особливостей вітчизняної ДПСВД на сучасному етапі та внесення пропозицій щодо її вдосконалення.

✎ Політична інтеграція України в Європейське співтовариство неминуче зумовлює й наукову, особливо в галузі знань політичних та суспільних наук. Це, у свою чергу, передбачає уніфікацію підходів до ключових наукових категорій, чим, на нашу думку, викликана ситуація, у якій вітчизняне наукове співтовариство досі не дійшло згоди в питаннях застосування терміну «державна політика «чи більш уживаного в західній науці поняття «публічна політика». Не можна констатувати їх абсолютну тотожність через використання їх обох в іноземній науковій думці з дещо різним значенням.

Сфера, що може бути визначена як сукупність усіх суб'єктів волонтерської діяльності та відносин, що виникають у процесі надання волонтерської допомоги, як предмет наукових досліджень не лише не є виключенням, а навіть слугує підтвердженням такої подвійності. Так, британська дослідниця Наомі Гарфлетт застосовує термін «government volunteering policy», вкладаючи в нього зміст діяльності урядових органів щодо заохочення та підтримки волонтерства [1]. Такому розумінню державної політики відповідає й наведене нами вище визначення ДПСВД, що також розглядається як цілеспрямовані зусилля державних інституцій. Це цілком співвідноситься з нормативно задекларованим розумінням ДПСВД у вітчизняному законодавстві, оскільки, згідно з ним, реалізація ДПСВП обмежується визначенням кола державних органів, до компетенції яких належать питання волонтерства, та меж їхніх повноважень.

Таке тлумачення ДПСВД має право на існування, виходячи з логіки її реалізації саме державними органами. Утім, на нашу думку, в цьому контексті більш коректним було б застосування дослівно перекладеного англійського терміну «government volunteering policy», тобто «урядова політика у сфері волонтерської діяльності», що визначає дії конкретних органів, на які покладено виконання функцій держави, щодо функціонування та розвитку волонтерства.

Слід зазначити, що таке розуміння ДПСВД не охоплює повного змісту іншого англійського аналога

«public volunteering policy», який, на наш погляд, є більш широким та таким, що відображає всі процеси, пов'язані із забезпеченням життєдіяльності та розвитком сфери волонтерської діяльності. Уживання цього концепту політики, що дослівно перекладається як «публічна» чи «суспільна», у значенні «державна», доцільне в разі характеризувannya її відповідності певному суспільству певної держави.

Так, у працях британського Інституту досліджень волонтерства використовується термін «public policy», що розглядається як комплексне явище впливу на волонтерську діяльність: від законодавчого регулювання до взаємодії неурядових організацій [2]. У такому розумінні «урядовий» аспект ДПСВД є складником публічної політики у сфері волонтерської діяльності.

Попри дещо підвищений теоретичний характер питання, вважаємо за доцільне акцентувати увагу на спільних рисах та відмінностях обох аспектів ДПСВД в узагальненому вигляді. Так, однаковими для них є:

- об'єкт – сфера волонтерської діяльності;
- мета, що, як правило, полягає в забезпеченні функціонування та розвитку сфери волонтерської діяльності;
- підстави формування – відповідь на суспільну ситуацію у сфері волонтерської діяльності та тенденції в ній;
- характер дії – вплив на об'єкт з метою встановлення бажаного стану його функціонування та розвитку;
- споживачі її результатів, якими є суспільство загалом.

Ключові моменти, що різнять обидва прояви ДПСВД, наведені в таблиці 1.

При цьому необхідно зазначити, що обидва різновиди ДПСВД не можуть існувати окремо: теоретично можливий лише один варіант їх співіснування, коли «публічна» ДПСВД, як більш широке поняття охоплює «урядову» ДПСВД, при цьому остання є основним її складником. За цих умов дії держави доповнюються зусиллями громадськості, підносячи ефективність реалізації ДПСВД, а активність усіх її учасників є єдиноспрямованою та взаємоузгодженою. Існування такої моделі ДПСВД свідчить про значний рівень власного розвитку та високий ступінь взаємовідносин держави й суспільства, зокрема у сфері волонтерської діяльності. Ураховуючи зазначене, ми не вважаємо за доцільне розглядати окремо ці два аспекти ДПСВД, натомість маємо намір характеризувати її як цілісне явище, процес упровадження якого охоплює п'ять етапів, відповідно до теорії вироблення державної політики [4]:

Перший етап – ініціювання ДПСВД. Він передбачає аналіз суспільної ситуації у сфері волонтерської діяльності, визначення проблем, формулювання цілей та пріоритетів ДПСВД. Слід зазначити, що провідна роль на цьому етапі відводиться саме громадянському суспільству, до якого належить сфера волонтерської діяльності. Чітка та злагоджена діяльність з артикуляції основних потреб суспільства щодо провадження волонтерської діяльності та отримання волонтерської допомоги, а також правильне їх донесення до державних органів – запорука ефективної ДПСВД.

Другий етап – формування, розробка ДПСВД, який спрямований на узгодження інтересів, цілей і засобів їх досягнення. Задля плідного виконання завдань цього етапу надзвичайно важливим є налагодження конструктивного діалогу між державою (органами влади) та суспільством (волонтерським середовищем) як основа для

Відмінності характеристик ДПСВД

Критерій	ДПСВД:	
	Government policy	Public policy
Суб'єктність	Суб'єктами є виключно органи державної влади	Суб'єктами є органи державної влади, волонтерські організації, благодійні фонди, донорські установи, підприємства соціально відповідального бізнесу, засоби масової інформації тощо
Нормативно-правове втілення	Являє собою нормативно-правовий документ, обов'язковий для виконання відповідними органами державної влади на території держави	Може бути як унормованою правовим актом, так й існувати неформально відповідно до традицій, звичаїв, тенденцій, ідеологій держави
Легітимність	Відповідає чинному законодавству, проте не обов'язково підтримується громадськістю	Реалізовується в межах законодавчого поля та забезпечена цілковитим громадським сприйняттям
Завдання	Розподіл повноважень між органами державної влади відповідно до їхньої компетенції та вжиття ними відповідних заходів, спрямованих на досягнення мети	Об'єднання зусиль усіх зацікавлених представників влади, бізнесу та громадянського суспільства задля ефективної реалізації мети
Реагування на зміни суспільної ситуації	Менш оперативне, адже передбачає внесення змін у нормативно-правову базу, процедура якого займає певний час	Більш оперативне, оскільки не потребує офіційного погодження, при цьому спонукає «урядовий» компонент до швидких відповідних трансформацій
Відповідальність за реалізацію	Юридична – перед органом державної влади вищого рівня; політична – перед електоратом	Окрім юридичної (у разі її легалізації) та політичної, моральна – перед громадськістю

взаєморозуміння та взаємного прагнення поліпшення ситуації у сфері волонтерської діяльності.

Третій етап – легітимізація ДПСВД, закріплення розробленої ДПСВД у низці рішень, програмних документів, фінансових планів тощо. Завдання цього етапу перебувають у площині компетенції державних органів, але є логічним результатом зусиль волонтерських організацій на першому етапі, їхньої співпраці з владою на другому та спрямовані на розвиток державно-волонтерських взаємовідносин упродовж наступного етапу.

Четвертий етап – реалізація ДПСВД, що має на меті вжиття відповідних заходів, спрямованих на виконання ухвалених рішень. Успішність цього етапу залежить від обопільної зацікавленості в ній як держави так і суспільства, що проявляється в активності органів влади та суб'єктів волонтерської діяльності.

П'ятий етап – оцінка ДПСВД, спрямована на перевірку її ефективності та якості, наслідком чого має бути коригування впровадженої ДПСВД. Задля об'єктивності до здійснення оцінки долучаються всі зацікавлені сторони та задіяні в ДПСВД суб'єкти, хоча вирішальне значення, на наш погляд, має думка суспільства, адже саме на нього спрямована ДПСВД. Зрештою, результати п'ятого етапу сприяють визначенню проблем сфери волонтерської діяльності, забезпечують формулювання нових цілей та пріоритетів ДПСВД, що віднесено до завдань стадії ініціювання ДПСВД, зумовлюючи новий виток її циклу.

Аналіз ітерації дає підстави для визначення сутності ДПСВД у широкому розумінні, що може бути охарактеризована як:

- відповідь держави на суспільні виклики щодо стану справ у сфері волонтерської діяльності, її реакція на реальні життєві потреби й проблеми;

- процес взаємодії держави та суспільства з метою подолання проблем у сфері волонтерської діяльності;
- сукупність заходів усіх причетних до сфери волонтерської діяльності суб'єктів, спрямованих на забезпечення її функціонування та розвиток;
- комплекс теоретично обґрунтованих цілей та шляхів їх досягнення, завдяки яким може бути досягнений бажаний стан у сфері волонтерської діяльності;
- план, програма, окреслена перспектива вжиття певних заходів у сфері волонтерської діяльності;
- правовий акт (або низка документів), що регламентує відносини у сфері волонтерської діяльності, унормовує основні засади діяльності її суб'єктів, визначає принципи та інші ключові аспекти ДПСВД.

Таким чином, ДПСВД у широкому сенсі можна визначити як нормативно врегульовану теоретично обґрунтовану сплановану комплексну спільну діяльність держави та суспільства, спрямовану на задоволення потреб та подолання проблем у сфері волонтерської діяльності з метою досягнення бажаного стану її функціонування та розвитку. Іншими словами, ДПСВД являє собою певні «правила гри» основних її дійових осіб (держави та суспільства) на спільному полі – сфері волонтерської діяльності. Тобто, ДПСВД – це унормоване втілення взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності. При цьому, не зменшуючи ваги участі у цьому процесі громадськості, слід визнати провідну роль держави в питаннях, пов'язаних з виробленням, ухваленням та імплементацією ДПСВД через відповідальність, викликану нормативним характером ДПСВД.

З огляду на вищевикладене, ситуація в Україні щодо ДПСВД є дещо неоднозначною з точки зору її характеристики. Так, з одного боку її декларація Законом України

«Про волонтерську діяльність» свідчить про її існування в державі, а з іншого – відсутність будь-якого відповідного програмного документу не дає підстав констатувати екзистенцію комплексної ДПСВД у державі. Необхідність ухвалення «Концепції державної політики в сфері волонтерської діяльності на 2012-2020 рр.» аргументовано К. Сидоренком [9], з яким ми не можемо не погодитись.

Щоправда, Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні визначає певні кроки щодо підтримки волонтерства, зокрема якою передбачається забезпечити «розвиток волонтерського руху та його дерегуляцію з урахуванням кращої світової практики;... здійснення необхідних заходів щодо прискорення процесу приєднання України до Європейської конвенції про довгострокову волонтерську службу» [8]. Попри ці декларації, очевидність браку нормативно-правового забезпечення ДПСВД призвела до усвідомлення необхідності «опрацювання питання стосовно розроблення державної цільової програми розвитку волонтерської діяльності» [7], визначеної Планом заходів щодо реалізації в 2013 році згаданої Стратегії.

Однак, суспільно-політична ситуація перешкодила появі такого документа впродовж 2013 року, при цьому суттєво вплинувши на розвиток власне волонтерства в Україні. Проте, ці обставини не лише не зменшили актуальності ухвалення відповідного рішення, а й навпаки, зумовили необхідність якнайшвидшого розгляду цього питання з огляду на нові умови функціонування волонтерського руху в Україні. Так, фактичний розвиток таких неврегульованих чинним законодавством напрямів волонтерської діяльності, як підтримка обороноздатності держави або сприяння охороні громадського порядку, зумовлений воєнними подіями на сході країни в 2014 році, вимагає не лише їх урахування при формуванні ДПСВД, а й удосконалення чинного законодавства про волонтерську діяльність. Так само, як і волонтерська діяльність в освітній сфері, необхідність виокремлення якої нами була аргументована в статті «Роль волонтерської діяльності в освітньо-науковому просторі суспільства та її значення для державного управління» [3, с. 162], потребує законодавчого закріплення, а отже, й вироблення ДПСВД має відбуватися з огляду на широкий розвиток волонтерства у сфері освіти.

Ще одним ключовим аспектом ДПСВД є взаємодія держави та суспільства. Неможливо не констатувати наявність встановлених зв'язків волонтерського середовища та органів державної влади щодо провадження волонтерської діяльності, проте здебільшого, на нашу думку, чи то через роздільно-локальний, чи то через несистемний та некомплексний характер, вони не можуть претендувати на ознаки цілісної ДПСВД.

Отже, законодавчо визнана в Україні ДПСВД, а також практика взаємодії держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності дають підстави стверджувати про наявність добротного плацдарму для формування якісної ДПСВД, її нормативного, організаційного й інституційного розвитку, основним кроком якого має стати ухвалення концепційного документа щодо основних засад вітчизняної ДПСВД.

Узагальнюючи отримані наукові результати, варто акцентувати увагу на наступних аспектах. Ними встановлено, що сферою волонтерської діяльності є сукупність усіх суб'єктів волонтерської діяльності та відносин, що виникають у процесі надання волонтерської допомоги. ДПСВД може тлумачитись у двох розуміннях: вузькому як сукупність дій владних інституцій, спрямованих на забезпечення функціонування

та ефективний розвиток сфери волонтерської діяльності, розв'язання проблем, що виникають, і визначення шляхів удосконалення та розвитку; та широкому як нормативно врегульована теоретично обґрунтована спланована комплексна спільна діяльність держави та суспільства, спрямована на задоволення потреб та подолання проблем у сфері волонтерської діяльності з метою досягнення бажаного стану її функціонування та розвитку. Спільними рисами обох розумінь є: об'єкт, мета, підстави формування, характер дії та споживачі результатів. Натомість, їх відмінності здебільшого полягають у питаннях суб'єктності, нормативно-правового втілення, легітимності, завдань, реагування на зміни суспільної ситуації та відповідальності за реалізацію. Цикл впровадження ДПСВД передбачає п'ять етапів, серед яких: ініціювання, формування, легітимізація, реалізація та оцінка ДПСВД. Особливості вітчизняної ДПСВД полягають у неоднозначності її екзистенції: на користь існування ДПСВД в Україні свідчить її законодавче декларування та широка практика взаємодії держави й суспільства у сфері волонтерської діяльності, а проти цього вказують неоднаковість і несистемність таких взаємовідносин та відсутність документального оформлення ДПСВД. Рішенням цієї дилеми могло би стати ухвалення та забезпечення втілення відповідної концепції (стратегії, доктрини) вітчизняної ДПСВД.

Перспективи подальших наукових розвідок перебувають у площині дослідження основних засад ДПСВД у країнах Європейського Союзу як теоретичного підґрунтя для модернізації та подальшого розвитку вітчизняної ДПСВД в умовах євроінтеграції України.

Література.

1. Harflett N. The role of voluntary organisations in implementing government volunteering policy [Electronic Recourse] / Naomi Harflett // Access Mode: <http://www.social-policy.org.uk/lincoln2011/Harflett%20N%20P2%20Symposium.pdf>.
2. Hutchison, R. The impact of public policy on volunteering in community-based organisations / Romaine Hutchison, Nick Ockenden. – London: Institute for Volunteering Research, 2008. – 60 p.
3. Голуб В. Л. Роль волонтерської діяльності в освітньо-науковому просторі суспільства та її значення для державного управління / В. Л. Голуб // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України. – 2014. – № 2/2013. – С. 149–165.
4. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : Навчальний посібник / О. І. Валевський, В. А. Ребкало, М. М. Логунова та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. К.: Вид-во УАДУ. – 2000. – 232 с.
5. Зіміна О. С. Влада виконавча в Україні / О. С. Зіміна // Енциклопедія державного управління. У 8 т. Т. 1 : Теорія державного управління / наук. ред. кол.: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпугенко (співголова) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – С. 94–95.
6. Про волонтерську діяльність : Закон України від 19.04.2011 № 3236-VI // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3236-17>.
7. Про план заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 25 червня 2013 року № 342/2013 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/342/2013>.

8. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.

9. Сидоренко К. О. Адміністративно-правове регулювання волонтерської діяльності в Україні : дис. ... кандидата юридичних наук : 12.00.07 / Сидоренко Костянтин Олександрович. К., 2013. – 234 с.