

## ГУМАНІТАРНА ДОПОМОГА: СПЕЦИФІКА РЕГУЛЮВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

### HUMANITARIAN AID: SPECIFICS OF REGULATION DURING MARTIAL LAW

Сорока Є.Є., студентка II курсу факультету прокуратури  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Горбачевська Д.В., студентка II курсу факультету прокуратури  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню змісту поняття «гуманітарна допомога». Наголошується, що питання гуманітарної допомоги є важливим, адже при виникненні гуманітарної кризи держава звертається саме до нього, щоб полегшити страждання людей. Також, встановлюються особливості гуманітарної допомоги та визначається правова основа отримання, надання, оформлення, розподілу й контролю за цільовим використанням гуманітарної допомоги. Використовуючи абзац 3 ст.1 ЗУ «Про гуманітарну допомогу», визначаються основні суб'єкти гуманітарної допомоги серед яких, донор (іноземний або вітчизняний), отримувач та набувач. Встановлюється, що для визнання допомоги гуманітарною, необхідна письмова пропозиція донора про її надання, а саме підставою для здійснення гуманітарної допомоги в Україні є письмова згода отримувача допомоги на її одержання.

Особлива увага приділяється переміщенню гуманітарної допомоги через митний кордон, адже на митну територію України можливе ввезення лише таких товарів гуманітарної допомоги, які не створюють небезпеки її набувачам та навколишньому середовищу України. Також визначаються предмети, які можуть вважатися гуманітарною допомогою.

Зазначається, що товари, які ввозяться на митну територію України і відповідно визначені згідно з Законом України "Про гуманітарну допомогу" як гуманітарна допомога, звільняються від оподаткування ввізним митом, згідно зі статтею 287 Митного кодексу України. Проте, є випадки коли гуманітарна допомога, тобто кошти або товари (предмети) були використані не за цільовим призначенням, у такому разі вони вважаються доходом і оподатковуються згідно з законодавством України. Для запобігання протиправним діям у сфері гуманітарної діяльності використовується два інструменти – процедура реєстрації гуманітарної допомоги та контроль за отриманням та використанням гуманітарної допомоги.

Щодо процедури, то слід говорити про дві окремі реєстраційні процедури: адміністративну процедуру реєстрації отримувачів гуманітарної допомоги та адміністративну процедуру реєстрації договорів про надання гуманітарної допомоги.

Звертається увага на те, що в сучасних реаліях, поширюється нецільове застосування гуманітарної допомоги. Аби дане явище не розповсюджувалося працюють спеціальні комісії, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та органи державної податкової служби, що контролюють використання допомоги за цільовим призначенням.

Завдяки технічному прогресу, стає легше наше існування. Це стосується і надання та отримання гуманітарної допомоги. Так, в Україні була запущена платформа для керівництва процесами отримання, надання, оформлення, розподілу і контролю за цільовим використанням гуманітарної допомоги «СпівДія». Завдяки цій платформі перевірені волонтери можуть допомагати людям, які більш за все цього потребують.

**Ключові слова:** гуманітарна допомога, Конституція України, донор, отримувач, набувач, митний кордон, нецільове використання гуманітарної допомоги.

The article is devoted to the study of the meaning of the concept of "humanitarian aid". It is emphasized that the institution of humanitarian aid is important because in the event of a humanitarian crisis, the state turns to it to alleviate human suffering. Also, the features of humanitarian aid are established and the legal basis for receiving, providing, registration, distribution and control over the targeted use of humanitarian aid is determined. Using paragraph 3 of Article 1 of the Law on Humanitarian Aid, defines the main subjects of humanitarian aid, including the donor (foreign or domestic), recipient and purchaser. It is established that in order to recognize humanitarian aid, a written proposal of the donor on its provision is required, namely the basis for the implementation of humanitarian aid in Ukraine is the written consent of the recipient of humanitarian aid to receive it.

Particular attention is paid to the movement of humanitarian aid across the customs border, because the customs territory of Ukraine can import only those humanitarian goods that do not pose a danger to recipients of humanitarian aid and the environment of Ukraine. Items that can be considered humanitarian aid are also identified.

It is noted that goods imported into the customs territory of Ukraine and accordingly defined in accordance with the Law of Ukraine "On Humanitarian Aid" as humanitarian aid are exempt from import duties in accordance with Article 287 of the Customs Code of Ukraine. However, there are cases when humanitarian aid, ie funds or goods (items) were not used for their intended purpose, in which case they are considered income and taxed in accordance with the laws of Ukraine.

Attention is drawn to the fact that in modern realities, the misuse of humanitarian aid is widespread. In order to prevent this phenomenon from spreading, there are special commissions dealing with humanitarian aid and bodies of the state tax service that control the use of humanitarian aid for its intended purpose. Also, relevant laws are adopted, according to which a person who violated the rules of receipt, provision, registration, distribution of humanitarian aid must be held accountable. For example, March 24, 2022 Ukraine adopted the Law of Ukraine "On Amendments to the Criminal and Criminal Procedure Codes of Ukraine on Liability for the Use of Humanitarian Aid during Martial Law".

Thanks to technical progress, our lives are becoming easier. This also applies to the provision and receipt of humanitarian aid. Thus, a platform was launched in Ukraine to guide the processes of receiving, providing, processing, distribution, and control over the targeted use of humanitarian aid "SpivDia". Thanks to this platform, proven volunteers can help people who need it most. An important point is the fact that this platform is safe for both those who provide assistance and those who receive it.

**Key words:** humanitarian aid, Constitution of Ukraine, donor, recipient, transferee, customs border, misuse of humanitarian aid.

Конституція України передбачає, що кожна людина має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї родини, що включає повноцінне харчування, одяг, житло [1]. Тому при виникненні гуманітарної кризи держава повинна забезпечити реалізацію цього права. Одним із таких заходів, який є визнанням міжнародною спільнотою, є надання гуманітарної допомоги. Гуманітарна допомога,

перш за все, спрямована на полегшення страждань людей, надання допомоги їм долати тяжкі життєві обставини, які виникли внаслідок епідемій, воєнних дій, стихійних лих, екологічних катастроф тощо.

Для повного розуміння поняття слід звернутися до українського законодавства. Згідно зі ст.1 Закону України «Про гуманітарну допомогу», гуманітарна допомога – цільова

адресна безоплатна допомога в грошовій або натуральній формі, у вигляді безповоротної фінансової допомоги або добровільних пожертвувань, або допомога у вигляді виконання робіт, надання послуг, що надається іноземними та вітчизняними донорами із гуманних мотивів отримувачам гуманітарної допомоги в Україні або за кордоном, які потребують її у зв'язку з соціальною незахищеністю, матеріальною незабезпеченістю, важким фінансовим становищем, виникненням надзвичайного стану [2]. Гуманітарна допомога є видом благодійності та повинна враховувати певні обставини, об'єктивні потреби отримувачів, а також відповідати вимогам ст. 3 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації».

Для гуманітарної допомоги характерні певні риси: по-перше, визначеність цільового характеру та передбаченість кінцевого адресата; по-друге, переслідування значних напрямів здійснення благодійництва; по-третє, її суб'єктами є донор та юридична особа зі спеціальним статусом отримувача гуманітарної допомоги; по-четверте, відокремлення отримувача гуманітарної допомоги і набувача; по-п'яте, аби допомога визнавалася гуманітарною потрібна письмова пропозиція донора про її надання, а також необхідна згода на отримання допомоги від її отримувача.

Щодо гуманітарної допомоги із-за кордону, то на митну територію України дозволяється її ввезення лише за умови, що ці товари не загрожують життю і здоров'ю набувачів допомоги та задовільняють їхні потреби. Під такими товарами, відповідно до Закону України «Про гуманітарну допомогу», розуміються: а) товари, включаючи транспортні засоби, продукти харчування, медикаменти, одяг, ковдри, намети, збірні будинки, пристрої для очищення та збереження води, інші товари першої необхідності, що направляються як допомога потерпілим від катастрофи природного та/або техногенного походження; б) транспортні засоби, інструменти та устаткування, спеціально навчені тварини, продукти харчування, припаси, особисті речі та інші товари для осіб, які виконують завдання з ліквідації наслідків катастрофи, необхідні їм для роботи та проживання на території, яка зазнала впливу цієї катастрофи, протягом усього часу виконання зазначених завдань (ч. 1 ст. 250 Митного кодексу України) [3].

Застосовуючи абзац 3 ст. 1 ЗУ «Про гуманітарну допомогу», можемо визначити основних суб'єктів гуманітарної допомоги, серед них: донори (іноземні, вітчизняні) – юридичні та фізичні особи в Україні або за її межами, що безповоротно добровільно надають гуманітарну допомогу отримувачам гуманітарної допомоги в Україні або за її межами; отримувачі гуманітарної допомоги – такі юридичні особи, які зареєстровані Кабінетом Міністрів України в певному порядку в Єдиному реєстрі отримувачів гуманітарної допомоги, до їх числа належать: підприємства громадських організацій осіб з інвалідністю, ветеранів війни та праці, а також підприємства, що утримуються за рахунок бюджетів, та уповноважені ними державні установи, Товариство Червоного Хреста України та його обласні організації, творчі спілки, а також громадські організації, створені для здійснення передбаченої їх статутними документами екологічної, оздоровчої, аматорської, спортивної, культурної, освітньої та наукової діяльності, а також релігійні організації. В свою чергу, отримувачі гуманітарної допомоги формують чіткий план розподілу допомоги між кінцевими набувачами, особами, які потребують гуманітарної допомоги і яким вона безпосередньо надається [2].

Принагідно маємо зазначити, що операції з гуманітарною допомогою пов'язані з наданням її отримувачам податкових, митних, організаційних та інших пільг і переваг (див., наприклад, ст. 287 Митного кодексу України) [3]. Їх наявність створює підвищені ризики запровадження різноманітних схем з ухилення від оподаткування, митного

контролю, інших форм державного контролю та нагляду, тощо. Типовою є ситуація коли товари завезені в Україну під виглядом гуманітарної допомоги опинялися на прилавках магазинів. Наприклад, за 2018-2019 рр. в Україну благодійними фондами було ввезено 64,4 тис. тонн гуманітарної допомоги, з яких майже половину (48 відс.) становив вживаний одяг. Проте ці фонди ніколи не звітували щодо того, куди і для кого ця допомога була надіслана, і чи отримали її адресати, тим самим порушували законодавство України [4, с. 167].

Для запобігання протиправним діям у царині гуманітарної діяльності використовується два інструменти. З одного боку, це процедура реєстрації гуманітарної допомоги, а з іншого – контроль за отриманням та використанням гуманітарної допомоги.

Говорячи про контроль, ст. 11 Закону України «Про гуманітарну допомогу» вказує, що спеціально уповноважені державні органи з питань гуманітарної допомоги та органи доходів та зборів повинні слідкувати за використанням гуманітарної допомоги за цільовим призначенням [2]. Попри це в Україні не сформувалася дієва системи контролю за ввезенням, використанням та розподілом гуманітарної допомоги. Відповідно, зберігається ризик ввезення товарів, які не відносяться до гуманітарної допомоги, без сплатення податків та зборів до державного бюджету.

Щодо процедури, то слід говорити не про одну, а про дві окремі реєстраційні процедури: адміністративну процедуру реєстрації отримувачів гуманітарної допомоги та адміністративну процедуру реєстрації договорів про надання гуманітарної допомоги. Здійснюються вони Комісією з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України, і є досить складними та тривалими.

Крім того, гуманітарна допомога надається у зв'язку зі стихійними лихами, аваріями, епідеміями і епізоотіями, екологічними та іншими катастрофами, а також у разі виникнення гуманітарних криз внаслідок збройних конфліктів. Ще за часів ухвалення Закону «Про гуманітарну допомогу» було очевидним що у разі виникнення ситуацій, що загрожують життю та здоров'ю людей, застосування цих процедур призведе до значних негативних наслідків і позитивний ефект від допомоги буде втрачено. Тому Комісія з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України надано право в екстрених ситуаціях встановлювати більш прості процедури.

Однак навіть передбачена спрощена процедура в умовах воєнного стану виявилась надто громіздкою і загалом непридатною. З перших днів війни Уряд зайняв чітку та однозначну позицію, згідно з якою держава та народ мають отримати все необхідне для оборони та подолання гуманітарної кризи, навіть якщо для цього прийдеться закрити очі на окремі правопорушення.

Перший крок – ухвалення Кабінетом Міністрів України Постанови «Деякі питання отримання, використання, обліку та звітності благодійної допомоги». Її припис чіткий та однозначний: «в умовах воєнного стану не поширюються встановлені законодавством вимоги щодо отримання, використання, обліку та звітності благодійної допомоги від юридичних та фізичних осіб – резидентів і нерезидентів» [5].

Другий крок – тимчасова відмова від застосування передбачених законодавством реєстраційних процедур: при ввезенні на територію України гуманітарної допомоги більше не потрібно отримувати окреме рішення про визнання вантажа гуманітарною допомогою, отримувач не обов'язково має бути включеним до Єдиного реєстру отримувачів гуманітарної допомоги, а митна та прикордонна служби забезпечують невідкладний пропуск через Державний кордон України допомоги.

Третій крок – спрощення процедури митного оформлення.

На вищому рівні воно регламентується Митним Кодексом України та Законом України «Про гуманітарну допомогу». Щодо підзаконних актів це питання регулювалось двома постановами Кабінету Міністрів України: «Про Порядок митного оформлення вантажів гуманітарної допомоги» [6] та «Про затвердження Порядку взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та Національного банку щодо реалізації Закону України «Про гуманітарну допомогу» [7].

Не заглиблюючись у зміст питання зазначимо, що на перший погляд ефективна процедура митного оформлення в умовах воєнного стану виявилась надто складною, а тому непридатною для застосування. На сьогодні для України одним з головних завдань є максимальне насичення країни гуманітарними вантажами, що дозволять уникнути гуманітарної кризи та забезпечать нормальне функціонування економіки країни. Ще більш гостро ця проблема стояла впродовж першого місяця війни.

Для реалізації вказаного завдання Уряд ще в лютому ухвалив Постанову «Про особливості визнання гуманітарною допомогою товарів, необхідних для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України та цивільного захисту населення в умовах введення воєнного стану» [8]. Однак вона не змогла в повному обсязі розв'язати проблеми спрощення митного оформлення. Зважаючи на це, Кабінет Міністрів прийняв Постанову «Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану». Згідно з постановою, закріпилися нові процедури митного оформлення гуманітарної допомоги [9].

Проте, законодавчого закріплення спрощеної процедури митного оформлення недостатньо. Для оперативного отримання гуманітарної допомоги її слід звільнити від оподаткування. Щоб вирішити дану ситуацію була ухвалена Постанова «Про тимчасове відстрочення сплати митних платежів під час ввезення на митну територію України продуктів харчування та інших товарів першої необхідності» [10]. Вона дозволяла відстрочити сплату податків, але не звільняла від них повністю. Згодом, було прийнято ще ряд постанов, які змінювали та доповню-

вали одна одну. Однак, і донині дане питання залишається неврегульованим.

Враховуючи сучасні технології, також не можна не сказати про спрощений порядок спрямування гуманітарної допомоги отримувачам та розподілу її між ними. Наразі, оперативний порядок одержання гуманітарної допомоги як ніколи необхідний. Тож, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів разом з компанією Vanza за сприяння Офісу Президента України запустили офіційну платформу («СпівДія») для управління процесами отримання, надання, оформлення, розподілу і контролю за цільовим використанням гуманітарної допомоги.

Платформа передбачає собою простір для зв'язку між різними благодійними організаціями, а також державними установами. Цей сайт представляє собою автоматичний прийом та співставлення запитів та пропозицій про допомогу, за допомогою якого перевірені волонтери надають необхідну допомогу особам, які цього найбільше потребують.

Отже, в умовах воєнного стану використання звичайних адміністративних та митних процедур, пов'язаних із надходженням в Україну гуманітарної допомоги є неефективним і, по суті, неможливим. Потреби держави та народу України в гуманітарних вантажах може бути задоволена лише у разі запровадження істотно спрощених «кризових» процедур. Їх ефективність може бути підвищена завдяки широкому використанню інструментів електронного урядування (наприклад, застосунок «СпівДія»). Однак спрощення процедур підвищує небезпеку скоєння правопорушень, пов'язаних з обігом гуманітарних вантажів. Держава вчинила низку заходів, щоб забезпечити ефективне та безперервне надходження в країну необхідних товарів через механізми гуманітарної допомоги. Однак їх недоліком є безсистемність і відсутність узгодженості. Вважаємо, що в країні повинен існувати комплекс правових норм різного рівню юридичної сили, які б регулювали здійснення так званого «кризового менеджменту», в тому числі і у сфері обігу гуманітарної допомоги. Це б істотно розвантажало публічну адміністрацію в умовах надзвичайного чи воєнного стану і знизило рівень невизначеності та соціальної напруги у суспільстві.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про гуманітарну допомогу: Закон України від 22 жовтня 1999р. № 1192-XIV. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1192-14#Text> (дата звернення: 21.05.2022 р.)
3. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45, № 46-47, № 48. Ст. 552.
4. Сергієнко Л. В. Гуманітарна політика України: ідентифікація складових, об'єктів, суб'єктів та пріоритетів. *Вісник Державного університету «Житомирська політехніка»*. Серія: Економіка, управління та адміністрування. 2019. № 2 (88). С. 162–173.
5. Деякі питання отримання, використання, обліку та звітності благодійної допомоги : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 березня 2022 р. № 202. *Офіційний вісник України*. 2022. № 25, С. 186. Ст. 1286.
6. Про Порядок митного оформлення вантажів гуманітарної допомоги : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 березня 2000 р. № 544. *Офіційний вісник України*. 2000. № 12. С. 148. Ст. 481.
7. Про затвердження Порядку взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та Національного банку щодо реалізації Закону України «Про гуманітарну допомогу» : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2013 р. № 241. *Офіційний вісник України*. 2013. № 29. С. 10. Ст. 990.
8. Про особливості визнання гуманітарною допомогою товарів, необхідних для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України та цивільного захисту населення в умовах введення воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2022 р. № 155. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 41
9. Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2022 р. № 174. *Офіційний вісник України*. 2022. № 25. С. 154. Ст. 1259.
10. Про тимчасове відстрочення сплати митних платежів під час ввезення на митну територію України продуктів харчування та інших товарів першої необхідності : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2022 р. № 180. *Офіційний вісник України*. 2022. № 25. С. 158. Ст. 1262.