

Аналітична записка з питань порівняльного законодавства про надання гуманітарної допомоги*

Анотація. Аналітична записка з питань порівняльного законодавства присвячена дослідженню засад законодавчого регулювання питань гуманітарної допомоги та принципів її надання. Окрему увагу приділено актам Європейського Союзу, що регулюють гуманітарну діяльність ЄС як суб'єкта міжнародних відносин та координують і спрямовують діяльність держав – членів ЄС у сфері гуманітарної допомоги, а також здійснюють вплив на зміст національного законодавства з питань гуманітарної допомоги. Проаналізовано закони та законодавчі акти з питань гуманітарної допомоги Бельгії, Чехії, Словенії, Польщі, Іспанії та Швейцарії – членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Вступна частина. Надзвичайні ситуації або збройні конфлікти спричиняють гуманітарні кризи. На їх вирішення спрямовуються зусилля не тільки національних органів влади, а й громадських об'єднань, міжнародних і регіональних гуманітарних організацій, фізичних осіб тощо. Якщо власних зусиль держави не вистачає для достатньої реакції на гуманітарну кризу, її уряд може звернутися за допомогою до міжнародної спільноти. Гуманітарна допомога спрямовується на рятування життя та зменшення страждань людей, які потерпають від наслідків надзвичайних ситуацій або збройних конфліктів. У міжнародній практиці гуманітарну допомогу надають як короткочасну надзвичайну допомогу, що підтримує роботу базових служб порятунку держави, де оголошена надзвичайна ситуація або відбувається збройний конфлікт.

Право на гуманітарну допомогу є одним із солідарних прав третього покоління прав людини, що набуло особливої ваги, бо сучасні збройні конфлікти відрізняються зростанням жорстокості щодо цивільного населення. Оскільки гуманітарна допомога є інститутом міжнародного гуманітарного права, питання її надання вирішуються на рівні міжнародних договорів. Держава, що потребує гуманітарної допомоги (the affected state), залишає за собою право на скерування, контроль, координування й нагляд за її розподілом¹. Уряд такої держави може відмовитися від гуманітарної допомоги у разі, якщо вона не відповідатиме принципам гуманності, нейтралітету та неупередженості².

В Україні організаційно-правові засади отримання, надання, оформлення, розподілу та контролю за цільовим використанням гуманітарної допомоги

¹ UNILC Report on the work of its sixty-third session, draft article 9(2). The Work of the International Law Commission, 2007–2011: Progress and Prospects. URL: <https://doi.org/10.5305/amerjintlaw.106.2.0322> (дата звернення: 16.11.2022).

² Luopajarvi K. Is there Obligation of States to Accept International Humanitarian Assistance to Internally Displaced Persons under International Law? *International Journal of Refugee Law*. 2003. Vol. 15. P. 698–700.

регулюються законами України: «Про гуманітарну допомогу», «Про благодійну діяльність та благодійні організації». На рівні підзаконних нормативних актів регулювання здійснюється відповідно до постанов Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку списання товарів (предметів) гуманітарної допомоги, які мають певний термін експлуатації» від 16.03.2000 р. № 514; «Про затвердження Порядку використання гуманітарної допомоги у вигляді коштів в іноземній валюті з рахунків в іноземній валюті отримувачів гуманітарної допомоги» від 22.03.2000 р. № 542; «Про Порядок митного оформлення вантажів гуманітарної допомоги» від 22.03.2000 р. № 544; «Про затвердження Порядку вивезення за межі України або знищення неякісних та непридатних до споживання товарів (предметів) гуманітарної допомоги» від 28.04.2000 р. № 728; «Про затвердження Порядку надання Україною гуманітарної допомоги» від 21.02.2001 р. № 161; «Деякі питання організації ведення автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги» від 09.10.2020 р. № 927; «Деякі питання отримання, використання, обліку та звітності благодійної допомоги» від 05.03.2022 р. № 202; «Про затвердження переліку категорій товарів, що визнаються гуманітарною допомогою без здійснення процедури визнання таких товарів гуманітарною допомогою у кожному конкретному випадку, на період воєнного стану та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань гуманітарної допомоги» від 07.03.2022 р. № 224 та іншими нормативно-правовими актами тощо.

Україна до 2014 року переважно була донором міжнародної гуманітарної допомоги. Однак через збройну агресію РФ держава стала бенефіціаром міжнародної гуманітарної допомоги.

Гуманітарна допомога за законодавством ЄС та окремих держав-членів ЄС. Гуманітарна допомога належить до напрямів зовнішньополітичної діяльності ЄС, а її правові засади відображені в установчих документах ЄС. Відповідно до підпункту (g) пункту другого статті 21 Договору про Європейський Союз ЄС визначає та проводить спільну політику дій, а також прагне високого рівня співпраці в усіх сферах міжнародних відносин задля надання допомоги населенню державам і регіонам, що стикаються з природними або спричиненими людиною катастрофами³. Стаття 214 Договору про функціонування ЄС визначає, що діяльність у сфері гуманітарної допомоги має на меті надання спеціальної допомоги – допомоги та захисту людям у третіх країнах, які постраждали від природних або спричинених людиною катастроф, з метою задоволення гуманітарних потреб.

Надання міжнародної гуманітарної допомоги здійснюється відповідно до принципів міжнародного права, зокрема принципів неупередженості, нейтралітету та недискримінації. У своїй діяльності ЄС та держави – члени ЄС керуються основними критеріями, розробленими Управлінням ООН з координації

³ Consolidated version of the Treaty on European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> (дата звернення: 10.11.2022)

гуманітарних питань, для визначення діяльності як гуманітарної допомоги⁴. Надання ЄС гуманітарної допомоги має відповідати додатковим принципам: координації, узгодженості, взаємодоповнюваності дій учасників, якості, ефективності, підзвітності та різноманітності партнерських відносин.

Європейський Парламент і Рада ЄС, діючи відповідно до звичайної законодавчої процедури, визначають правила, відповідно до яких ЄС надає гуманітарну допомогу. ЄС може укласти з третіми країнами та компетентними міжнародними організаціями будь-яку угоду з метою надання допомоги та захисту населення, яке постраждало від природних або спричинених людиною катастроф. Зазначений підхід не порушує право держав – членів ЄС щодо ведення переговорів з міжнародними організаціями та право укладання відповідних угод. Генеральний директорат Європейської комісії з питань цивільного захисту та операцій із гуманітарної допомоги (Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations)⁵, відомий як DG ECHO (далі – Комісія), координує діяльність з надання гуманітарної допомоги. Комісія може виступати з будь-якою ініціативою щодо сприяння координації між ЄС та державами – членами ЄС з метою підвищення ефективності та взаємодоповнюваності заходів щодо надання гуманітарної допомоги, а також забезпечувати координацію й узгодженість її з міжнародними організаціями, зокрема такими, що входять до структури Організації Об'єднаних Націй⁶. Настанови ЄС щодо сприяння дотриманню міжнародного гуманітарного права (EU guidelines on the promotion of compliance with international humanitarian law)⁷, прийняті в 2009 році, запроваджують ефективні інструменти ЄС із дотримання норм міжнародного гуманітарного права з метою обмеження впливу збройних конфліктів на цивільних осіб.

До джерел регулювання діяльності ЄС у гуманітарній сфері віднесено Постанову Ради ЄС щодо гуманітарної допомоги (Council Regulation (EC) No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid)⁸, яка окреслює цілі гуманітарної допомоги: гарантування й збереження життя людей під час надзвичайних ситуацій або їх негайних наслідків; пом'якшення наслідків природних катастроф, що спричинили втрати серед населення, викликали фізичні, психологічні або соціальні страждання людей чи матеріальні збитки; надання необхідної допомоги та сприяння людям, які страждають від довготривалих криз, що виникають через бойові дії чи війни. Допомога може надаватися в різноманітних

⁴ UN-CMCoord Filed Handbook (2015). URL: https://www.unocha.org/publication/un-cmcoord-field-handbook?gclid=EAIaIQobChMIz8SI_6O3-wIVRAWiAx3CfQzIEAAYASAAEgKLUfD_BwE (дата звернення: 18.11.2022)

⁵ Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. URL: https://ec.europa.eu/info/departments/humanitarian-aid-and-civil-protection_en

⁶ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (дата звернення: 10.11.2022)

⁷ EU guidelines on the promotion of compliance with international humanitarian law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:ah0004>

⁸ Council Regulation (EC) № 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31996R1257> (дата звернення: 10.11.2022)

формах, залежно від характеру кризи, зокрема: продовольство та продовольча підтримка; медична допомога та психосоціальна підтримка; водопостачання та водовідведення; притулок; аварійний ремонт інфраструктури; розбирання зруйнованої інфраструктури; освіта тощо. Також у зазначеній сфері звертаються до акта – Європейський консенсус щодо гуманітарної допомоги (2007 р.) (European Consensus on Humanitarian Aid)⁹, відповідно до якого ЄС та країни ЄС зобов'язані координувати дії задля досягнення спільних цілей та дотримуватися принципів надання гуманітарної допомоги. Політика надання гуманітарної допомоги ЄС через партнерів-виконавців повинна узгоджуватися з напрямками політики держави-бенефіціара, урахувати гендерні аспекти та різноманітні потреби місцевого населення.

Окремо слід зазначити, що порядок надання гуманітарної допомоги в межах ЄС визначений Постановою Ради ЄС про надання екстреної підтримки в межах Союзу¹⁰. У періодичних доповідях Комісії узагальнюються результати практичної діяльності держав – членів ЄС у сфері гуманітарної допомоги (Повідомлення Комісії до Європейського Парламенту та Ради щодо гуманітарної діяльності ЄС: нові виклики, ті самі принципи¹¹). З метою створення умов для спільного внеску європейців із надання ЄС гуманітарної допомоги засновано Європейський добровольчий корпус гуманітарної допомоги. На підставі своїх регламентів Європейський Парламент і Рада визначають правила та процедури діяльності Європейського добровольчого корпусу гуманітарної допомоги.

Бельгія. У Бельгії з метою дотримання принципів здійснення гуманітарної допомоги, розроблених ЄС, виданий Королівський указ про гуманітарну допомогу від 19 квітня 2014 р.¹² (далі – Указ). Норми зазначеного акта відповідають положенням Європейського консенсусу щодо гуманітарної допомоги (GHD), вимогам статті 108 Конституції Бельгії та Закону від 19 березня 2013 р. «Про бельгійське співробітництво у галузі розвитку». За своєю структурою Указ складається з десяти глав: Глава 1 містить визначення термінів, що використовуються (стаття 1); Глава 2 встановлює критерії, за якими організації вважаються такими, що належать до бельгійських гуманітарних організацій (стаття 2); Розділ 3 визначає порядок надання гуманітарної допомоги (субсидій) (статті 4–8); Розділ 4 стосується виплати гуманітарної допомоги (субсидій) (статті 9–12); Розділ 5 визначає порядок використання гуманітарної допомоги (статті 13–17); Розділ 6 стосується звітності щодо надання такої допомоги

⁹ European Consensus on Humanitarian Aid, 2007. URL: https://ec.europa.eu/echo/who/humanitarian-aid-and-civil-protection/european-consensus_en (дата звернення: 09.11.2022)

¹⁰ Council Regulation (EU) 2016/369 of 15 March 2016 on the provision of emergency support within the Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32016R0369> (дата звернення: 09.11.2022)

¹¹ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the EU's humanitarian action: new challenges, same principles. URL: <https://ec.europa.eu/echo/files/aid/hacommunication2021.pdf> (дата звернення: 10.11.2022)

¹² Koninklijk besluit betreffende de humanitaire hulp van 19 april 2014. URL: https://etaamb.openjustice.be/nl/koninklijk-besluit-van-19-april-2014_n2014015110 (дата звернення: 11.11.2022)

(статті 18–19); Глава 7 передбачає заходи гласності (статті 20–21); Глави 8, 9 та 10 складають перехідні та прикінцеві положення (статті 22–25). У додатку до Указу надано перелік витрат, що є неприйнятними в контексті надання гуманітарної допомоги. Детальний аналіз положень Указу дозволяє простежити вплив норм ЄС щодо гуманітарної допомоги на національне законодавство, а також виокремити два напрями у сфері гуманітарної допомоги: співробітництво в галузі розвитку (субсидії) та міжнародна гуманітарна допомога.

Варто зауважити, що допомога, яка надається у рамках співробітництва в галузі розвитку, визначається в Указі як субсидії. Щодо допомоги з гуманітарних питань – застосовується прийнятий у міжнародному праві термін «гуманітарна допомога». Рішення про надання гуманітарної допомоги та субсидії ухвалює Міністр з питань співробітництва у галузі розвитку. Міністр оцінює потребу в її наданні на основі підготовленого міжнародними гуманітарними організаціями документа, у якому наданий аналіз потреб. На основі аналізу з урахуванням досвіду Бельгії щодо програм співробітництва в галузі розвитку та гуманітарних криз Міністр приймає рішення щодо кола осіб, які мають право на отримання гуманітарної допомоги. Одночасно Міністр публікує звернення, у якому зазначаються: умови конкурсу для НУО; аналіз потреб і пріоритетів; мінімальний розмір гранту (доступний бюджет); тип заходів, що можуть бути субсидовані (проекти, програми або те й те); умови подання досьє, актів звітності, а також мінімальний розмір субсидії (гуманітарної допомоги) тощо. В опублікованому зверненні зазначаються умови фінансування гуманітарних програм і проектів, а також можливості грошових пожертвувань від інших суб'єктів.

Положення Указу містять вимоги до заявки НУО на отримання субсидії для програм і проектів у галузі розвитку та для гуманітарної допомоги, а саме: документи, що підтверджують відповідність організації умовам неурядових гуманітарних організацій; фінансовий документ, складений відповідно до статуту організації; документи що є підтвердженням фінансових та організаційних можливостей. Для надання гуманітарної допомоги організація має розробити гуманітарну стратегію. Серед документів, що надаються НУО, є презентація програми або проекту, яка демонструє порядок виконання програми або проекту, очікуванні результати та способи досягнення мети, що передбачені Законом від 19 березня 2013 року «Про бельгійське співробітництво у галузі розвитку». Для міжнародних гуманітарних організацій передбачені додаткові вимоги – останній зовнішній аудит; огляд гуманітарної стратегії організації та фінансовий звіт, затверджений її керівними органами.

Указом визначені критерії, на підставі яких Міністр приймає рішення щодо заявки на гуманітарну допомогу та субсидію. Установлені також вимоги до інформації, що має міститися в рішенні Міністра про призначення субсидії або гуманітарної допомоги: зміст угоди про надання субсидії (надається виключно за

угодою); процедури звітності для запобігання шахрайства або активної чи пасивної корупції.

Для програм у галузі розвитку сума субсидії виплачується трьома частинами: перший внесок сплачується на початку програми; другий внесок – після отримання звіту про хід роботи через 9 місяців із підтвердженням витрати 75 відсотків першого внеску; третій внесок сплачується після отримання остаточного звіту. За програмами міжнародних гуманітарних організацій сума гуманітарної допомоги виплачується двома частинами: перший внесок сплачується на початку програми; другий транш виплачується після отримання звіту про хід виконання через 9 місяців із підтвердженням реалізації 75 відсотків запланованих витрат.

Указом передбачено перелік витрат, що здійснюються для виконання програм і проектів гуманітарної допомоги: надання послуг, оплата товарів, оплата роботи персоналу, матеріали, необхідні для координації та надання гуманітарної допомоги. Також визначено перелік витрат, що можуть бути враховані як структурні, зокрема, витрати на: підготовку програми або проекту (вартість техніко-економічного обґрунтування; пошук партнерів; підготовку заявки на грант); заробітну плату або гонорари для керівництва, адміністративних та фінансових працівників або служб; технічне обслуговування; оренду приміщень та офісів для головного офісу; технічне обслуговування приміщень, опалення, воду, газ та електроенергію; послуги телекомунікацій та листування; придбання канцтоварів, комп'ютерної техніки та офісних меблів; обов'язкове загальне страхування; соціальний секретаріат, найм персоналу та навчання персоналу; аудит субсидованої організації. Відсоток розподілених структурних витрат становить максимум 5,5 % від розміру субсидії або гуманітарної допомоги. Передбачені також особливості використання гуманітарної допомоги (субсидії), що застосовуються до кожного типу організації. Фінансові документи щодо здійснених витрат зберігаються протягом десяти років після закінчення програми чи проекту. Гуманітарна допомога надається під відповідальність фінансованої організації. Звернення до третіх осіб для надання гуманітарної допомоги жодним чином не применшує таку відповідальність. НУО вживає необхідних заходів для запобігання й усунення порушень, шахрайства, активної чи пасивної корупції.

Бельгійські гуманітарні неурядові організації подають звіт про хід роботи та кінцевий звіт для обґрунтування використання субсидії (гуманітарної допомоги). Підсумковий звіт містить такі документи: описовий звіт щодо досягнення конкретних цілей та їх якісних і кількісних показників; остаточне оцінювання; звіт зовнішнього аудиту. Для обґрунтування використаної гуманітарної допомоги міжнародні гуманітарні організації подають виключно кінцевий звіт. Для субсидій звіт орієнтований на результат, що демонструє досягнення поставленої проектом або програмою мети. У звіті про надання гуманітарної допомоги вказується кількість постраждалих, охоплених гуманітарною допомогою, із зазначенням їхніх потреб; опис проведених дій. Окрім того, організації складають детальний огляд

ресурсів і відповідних витрат, що були використані для реалізації гуманітарного проекту або програми. Міністр може за власною ініціативою в будь-який час провести перевірку або зовнішню оцінку використання субсидії (гуманітарної допомоги).

Чехія. У Чехії питання надання гуманітарної допомоги регулюються Законом Чеської Республіки від 21 квітня 2010 року «Про зовнішнє співробітництво та гуманітарну допомогу, що надається за кордоном, та про зміни до відповідних законів»¹³ (далі – Закон). Закон складається з кількох частин: перша – «Зовнішнє співробітництво в цілях розвитку та гуманітарна допомога, що надається за кордоном»; друга і третя – про внесення відповідних змін у зв'язку з прийняттям нової редакції Закону; четверта – щодо порядку набрання чинності.

Закон визначає предмет регулювання – умови здійснення міжнародного співробітництва в галузі розвитку та надання гуманітарної допомоги за кордоном за рахунок державного бюджету, повноваження органів державного управління в цій сфері. Закон містить основні визначення: співробітництво в галузі зовнішнього розвитку – сукупність заходів, оплачуваних із державного бюджету, метою яких є сприяння усуненню бідності в контексті сталого розвитку; гуманітарна допомога, що надається за кордоном – комплекс заходів, що оплачуються з державного бюджету, метою яких є запобігання загибелі людей та ушкодженню їх здоров'ю, полегшення страждань і відновлення основних умов життя після надзвичайних ситуацій, а також запобігання їх виникненню тощо. Відповідно до положень Закону, гуманітарна допомога за кордоном надається у спосіб, що ефективно надає гуманітарну допомогу, зокрема, шляхом: надання необхідного майна у вигляді пожертвувань постраждалій території; участі в рятувальних операціях через направлення рятувальників або експертів із необхідним обладнанням; грошові пожертви за кордоном; здійснення внесків до міжнародних організацій та інтеграційних груп, до проектів гуманітарної допомоги. Закон встановлює правила використання коштів міжнародного співробітництва та гуманітарної допомоги. Положення бюджетного законодавства щодо програм гуманітарної допомоги та поворотної фінансової допомоги не застосовуються, за винятком положень бюджетного законодавства щодо: реєстрації неінвестиційних дій; ведення обліку даних про надану гуманітарну допомогу, субсидію та поворотну фінансову допомогу. Уряд визначає межу, до якої його згода не буде потрібна для надання грошової допомоги за кордоном (зовнішнє співробітництво і гуманітарна допомога).

Положеннями Закону визначена компетенція органів державного управління в зазначеній сфері, що здійснюють зовнішньополітичне співробітництво відповідно до концепції та засад, затверджених урядом. Так, Міністерство закордонних справ у межах своєї компетенції: подає уряду проект концепції та принципів зовнішнього

¹³ Zákon č. 151/2010 Sb. o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí a o změně souvisejících zákonů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2010-151> (дата звернення: 15.11.2022)

співробітництва в галузі розвитку та його оцінку; готує річний план зовнішньої співпраці з метою розвитку та подає його на затвердження уряду; приймає рішення про надання грошової гуманітарної допомоги за кордон у межах, установлених урядом; надає фінансові внески міжнародним установам відповідно до принципів міжнародного співробітництва в галузі розвитку; координує діяльність інших органів державного управління, що здійснюють у межах своєї компетенції зовнішньополітичне співробітництво. Відповідно до законодавства ЄС Міністерство закордонних справ підтримує чеські організації, що прагнуть брати участь у реалізації проектів у межах співпраці з іншими донорами; забезпечує оцінку іноземних проектів співробітництва в галузі розвитку та гуманітарної допомоги. Крім того, Міністерство закордонних справ надає гуманітарну допомогу державам за межами ЄС і Європейського економічного простору та визначає її обсяг і форму. Міністерство закордонних справ співпрацює з інституціями ЄС у сфері зовнішньої співпраці в галузі розвитку та надання гуманітарної допомоги за кордоном, включаючи забезпечення обміну інформацією з Комісією Європейського Союзу. Рішення про надання гуманітарної матеріальної та рятувальної допомоги здійснюється у взаємодії з Міністерством внутрішніх справ.

До компетенції Міністерства внутрішніх справ віднесено питання надання гуманітарної допомоги державам – членам ЄС та іншим державам, що утворюють Європейський економічний простір, визначення її обсягу та форми. Про необхідність надання гуманітарної допомоги Міністерство внутрішніх справ повідомляє Міністерство закордонних справ. Міністерство внутрішніх справ організовує рятувальну та матеріальну допомогу за кордоном з компонентами інтегрованої системи порятунку. Згідно з міжнародними договорами забезпечується постійне функціонування контактної пункту для запитів гуманітарної допомоги постраждалою державою або міжнародною організацією. Це не впливає на можливість організації запиту гуманітарної допомоги через дипломатичні канали або повідомлення про виникнення серйозної надзвичайної ситуації за кордоном, якщо це може створювати небезпеку для території Чеської Республіки. Управління державними матеріальними резервами на вимогу Міністерства закордонних справ або Міністерства внутрішніх справ формує запаси для гуманітарної допомоги за кордоном. Створені таким чином державні матеріальні резерви віднесені до категорії надзвичайних запасів.

Закон також визначає загальні положення щодо здійснення обліку та страхування гуманітарної допомоги, установлює обов'язок державних організацій, що є обліковими одиницями та управляють державним майном відповідно до законодавства, надавати це майно для цілей гуманітарної допомоги за кордоном на підставі запиту Міністерства закордонних справ або Міністерства внутрішніх справ. Варто зазначити, що Міністерство внутрішніх справ є уповноваженим з питань страхування майна (на випадок його пошкодження або втрати під час транспортування), що відправляється за кордон для надання гуманітарної

допомоги. Урегулювання питань придбання майна та розпорядження майном для надання гуманітарної допомоги, наданої за кордоном, обумовило внесення змін до Закону № 239/2000 (Зб) «Про комплексну систему порятунку» та Закону № 97/1993 (Зб) «Про сферу управління державним матеріальним резервом».

Варто зауважити, що відповідно до Закону з 1 січня 2008 року функціонує Чеська агенція розвитку, що виконує завдання у сфері зовнішньої співпраці щодо надання гуманітарної допомоги, зокрема за кордоном. Засновником Чеської агенції розвитку є Міністерство закордонних справ, із бюджету якого оплачується її діяльність. Законом також передбачена процедура обліку та страхування гуманітарної допомоги.

Словенія. Правовідносини з гуманітарної допомоги у Словенії врегульовані відповідно до законів «Про міжнародне співробітництво у галузі розвитку та гуманітарну допомогу» (ZMRSHP)¹⁴ та «Про гуманітарні організації» (ZHO)¹⁵.

Варто зауважити, що в Словенії, як і в інших державах – членах ЄС, є два напрями в гуманітарній сфері: співпраця в галузі розвитку та міжнародна гуманітарна допомога. Так, відповідно до статті 2 Закону Республіки Словенія «Про міжнародне співробітництво у галузі розвитку та гуманітарну допомогу» метою міжнародного співробітництва є сприяння ліквідації бідності та зменшенню нерівності, а також сприяння сталому розвитку в державах-партнерах. Метою гуманітарної допомоги є: порятунок людських життів; запобігання та полегшення страждань; збереження людської гідності; зменшення вразливості та ризику криз тощо. Зазначений Закон містить визначення таких термінів: міжнародне співробітництво в галузі розвитку – діяльність контрагентів у всіх сферах, що сприяють ліквідації бідності, зменшенню нерівності та сталому розвитку в державах-партнерах; гуманітарна допомога – заходи реагування та діяльність, що заснована на задоволенні потреб у разі настання природних та інших катастроф, збройних конфліктів або в інших надзвичайних ситуацій у випадках, коли органи влади та органи місцевого самоврядування не можуть або не бажають діяти; держава-партнер – держава або територія, що включена Комітетом до списку держав-реципієнтів, територій офіційної допомоги, якій Республіка Словенія спрямовує свою державну допомогу тощо. Інші положення Закону регулюють підстави і порядок здійснення міжнародного співробітництва із зазначених питань; установлюють механізми фінансування проектів та повноваження уповноваженого державного органу – Національного координатора тощо.

Організаційно-правові засади надання гуманітарної допомоги визначені Законом Республіки Словенія «Про гуманітарні організації»¹⁶. Зазначений акт

¹⁴ Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije. URL: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7602> (дата звернення: 17.11.2022)

¹⁵ Zakon o humanitarnih organizacijah (ZHO). URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3549> (дата звернення: 18.11.2022)

¹⁶ Zakon o humanitarnih organizacijah (ZHO). URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3549> (дата звернення: 18.11.2022)

установлює критерії для юридичних осіб, що можуть набувати статусу гуманітарної організації (далі – ГО). Законом також визначено критерії, порядок отримання та припинення статусу ГО, процедуру фінансування і статус власності. Відповідно до положень Закону статус гуманітарної організації може отримати організація або асоціація організацій, члени якої здійснюють гуманітарну діяльність у сферах соціальної та медичної допомоги відповідно до принципів неприбутковості, волонтерства. Асоціації, що мають статус організації осіб з інвалідністю, відповідно до Закону про організації осіб з інвалідністю, не можуть набувати статусу гуманітарної організації. Організації, що створені для гуманітарної діяльності релігійними громадами та іншими організаціями, набувають статусу гуманітарної організації відповідно до законодавства та їх статутів.

Польща. Закон Республіки Польща від 12 травня 2022 року «Про групи гуманітарної та медичної допомоги»¹⁷ визначає правові засади діяльності та завдання груп гуманітарної та медичної допомоги (надалі – ZPHM), що діє при Офісі Прем'єр-міністра Республіки Польща. Відповідно до статті 2 зазначеного Закону рятувальною є дія, скерована на захист життя і здоров'я, під час якої надається медична рятувальна допомога особі, яка перебуває у стані раптової загрози здоров'ю або існує необхідність у її транспортуванні до медичного закладу. Відповідно до Закону Республіки Польща від 15 квітня 2011 року «Про медичну діяльність» (далі – Закон) гуманітарна допомога – діяльність, що здійснюється з метою надання допомоги населенню у надзвичайних ситуаціях у випадках загрози життю чи здоров'ю за межами території Республіки Польща, якщо компетентні органи іншої держави, на території якої виникає така ситуація, не спроможні здійснити заходи щодо надання допомоги або проведена ними діяльність є недостатньою. Законом також визначені основні функції ZPHM: 1) надання невідкладної та необхідної допомоги за межами території Республіки Польща особам, які перебувають у стані раптової небезпеки для здоров'я, або особам, у яких, у разі затримки надання високоспеціалізованої медичної допомоги, може виникнути стан раптової загрози здоров'ю; 2) надання гуманітарної допомоги за межами території Республіки Польща у зв'язку з виконанням державних зобов'язань щодо виконання міжнародних угод, стороною яких є Республіка Польща. Законом визначає повноваження Керівника Канцелярії Прем'єр-міністра, який за дорученням Прем'єр-міністра очолює ZPHM. До його повноважень належать: добір членів до ZPHM; укладення договорів і угод; підготовка плану організації та роботи ZPHM; забезпечення підтримки виконання завдань ZPHM; організація та координація участі ZPHM у національних та міжнародних навчаннях. Законом установлені кваліфікаційні вимоги для членів ZPHM. Зокрема, членами можуть бути: лікарі, стоматологи, фельдшери, медичні сестри, акушерки та лаборанти; інші особи, які представляють професії, дотичні

¹⁷ Ustawa z dnia 12 maja 2022 r. o Zespole Pomocy Humanitarno-Medycznej. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220001095/T/D20221095L.pdf> (дата звернення: 23.11.2022)

медичним; рятувальники або інші особи, які мають сертифікат про проходження відповідних курсів надання першої кваліфікованої допомоги. Член ЗРНМ повинен мати: знання і досвід надання послуг у сфері екстреної медичної допомоги або надання гуманітарної допомоги; допуск секретності щодо інформації, позначеної як конфіденційна інформація, або погодитися пройти відповідну перевірку; виявляти готовність виконувати завдання ЗРНМ у будь-якому місці та в будь-який час.

Законом також визначено склад та структуру ЗРНМ, порядок призначення на посади та звільнення, зміст договорів з її членами, їхні права та обов'язки, а також порядок виконання завдань. До складу ЗРНМ входять два підрозділи: рятувальний і гуманітарний. Кількість секцій у підрозділі, кількість членів ЗРНМ в окремих секціях, обсяг завдань, що виконують секції, організація діяльності секції визначаються планом організації та діяльності ЗРНМ. Член ЗРНМ має право на: забезпечення особистим спорядженням, що відповідає типу виконуваних завдань; відпочинок, необхідний після завершення завдання; обов'язкове страхування цивільної відповідальності та страхування від нещасних випадків у період участі у заходах ЗРНМ; участь у тренуваннях і навчаннях.

Відповідно до Закону визначено порядок використання людських ресурсів, обладнання та транспортних засобів для виконання завдань ЗРНМ. Основою функціонування ЗРНМ є план організації та діяльності, розроблений Керівником Канцелярії Прем'єр-міністра та затверджений Прем'єр-міністром. У випадку виконання завдань із надання гуманітарної допомоги ЗРНМ може закуповувати, транспортувати та вивозити за межі території Республіки Польща лікарські засоби та медичні вироби. Інформація про види лікарських засобів або медичні вироби, які планується експортувати, має містити: міжнародну назву або торгову назву лікарського засобу або медичного виробу, лікарські форми, потужності (دوزи), категорії доступності, номери серій, терміни придатності тощо. Здійснення контролю за умовами зберігання та транспортування лікарських засобів повинно відповідати вимогам, встановленим Законом від 6 вересня 2001 р. «Про фармацевтику». Відпуск лікарських засобів, придбаних для виконання завдань із надання гуманітарної допомоги, від фармацевтичного оптового торговця здійснюється лише безпосередньо перед їх вивезенням за межі території Республіки Польща.

Іспанія. Метою Королівського указу (далі – Указ), що регулює субсидії та питання надання допомоги у сфері міжнародного співробітництва¹⁸, є визначення правових і фінансових засад державно-приватного партнерства, створеного на міжнародному рівні. Відповідно до загальних положень Указу гуманітарна діяльність – це недискримінаційні дії на користь населення, особливо найбільш уразливого, з інших країн і територій, особливо в країнах, що розвиваються, метою

¹⁸ Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-10102> (дата звернення: 24.11.2022)

яких є: 1) запобігання можливим лихам; спроможність держави реагувати на надзвичайні ситуації або конфлікти й уникати або зменшувати їх наслідки для цивільного населення; 2) надання допомоги шляхом захисту жертв стихійних лих або надзвичайних ситуацій, спричинених людьми (збройні конфлікти та їх прями наслідки).

Необхідно зазначити, що Указ поширюється на три категорії: 1) субсидії та допомоги міжнародної співпраці, надані для розвитку зовнішньої політики Уряду; 2) субсидії та допомоги у межах міжнародного співробітництва в галузі розвитку відповідно до принципів публічності та конкуренції; 3) субсидії та прями гранти на здійснення діяльності у сфері гуманітарної допомоги.

Відповідно до Указу встановлюється порядок призначення субсидій і допомоги для підтримки гуманітарних заходів, що можуть надаватися безпосередньо, коли необхідність діяти з гуманітарних причин є терміною та негайною. Субсидії та допомога можуть надаватися безпосередньо в таких випадках: 1) для негайних превентивних дій, пов'язаних із запобіганням настанню гуманітарних ситуацій, коли компетентний орган визначає наявність високого ризику неминучого виникнення стихійного лиха, настання кризи чи інших типів надзвичайних ситуацій, зокрема епідемій, або існує високий ризик гуманітарної катастрофи у випадку збройних конфліктів; 2) для надання невідкладної допомоги в надзвичайній ситуації, що вже сталася та спричинила гуманітарну катастрофу (у разі збройних конфліктів); 3) для ліквідації наслідків хронічних криз, коли відбувається подія, що погіршує становище населення, яке постраждало від конкретних надзвичайних ситуацій, хронічних криз або повторюваних криз; 4) для реабілітації або одужання, що вимагає термінових заходів; 5) для захисту жертв або з метою запобігання виникненню подій, що вимагають заходів захисту цивільного населення.

До порядку надання субсидій та допомоги, що надаються відповідно до Указу і мають терміновий та невідкладний характер, не застосовуються принципи гласності та конкуренції. У всіх інших випадках надання гуманітарної допомоги відбувається відповідно до Закону 38/2003 від 17 листопада 2003 р. «Про загальні субсидії», а також відповідно до підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на його реалізацію.

Надання гуманітарної допомоги може здійснюватися в будь-якій формі: 1) субсидії; 2) допомога в натуральній формі, що складається з доставки товарів, прав або надання послуг тощо; 3) поєднання двох попередніх. Якщо допомога надається у натуральній формі, укладання контрактів на товари, права чи послуги, у разі необхідності, здійснюватиметься відповідно до законодавства про контракти з державним сектором.

Указом визначено коло набувачів гуманітарної допомоги. Так, відповідно до акта бенефіціарами субсидій і допомоги можуть бути: 1) держави та міжнародні організації публічного права, створені договором або міжнародною угодою;

2) фізичні, юридичні особи тощо; 3) іспанські некомерційні організації, що отримали акредитацію як кваліфікований NGDO від Іспанського агентства з міжнародного співробітництва в галузі розвитку відповідно до процедури, установленої в Порядку, що регулює основи для надання субсидій неприбутковим організаціям; 4) організації, що отримують спеціальну акредитацію для гуманітарних інтервенцій; 5) фізичні та юридичні особи, державні чи приватні, які постраждали від катастроф чи конфліктів або мають неминучий ризик постраждати від їх наслідків, які є прямими бенефіціарами гуманітарної дії.

Перед наданням гуманітарної допомоги компетентний орган опрацьовує такі документи: 1) звіт про обґрунтування надання гуманітарної допомоги, у якому зазначені мета, причина, зобов'язання; 2) докази наявності достатнього кредиту для фінансування субсидій або допомоги; 3) дозвіл Ради міністрів. Субсидії або допомога надаватимуться індивідуально ex officio або на прохання зацікавлених сторін, шляхом дискреційної оцінки гуманітарних причин, що застосовуються у кожному конкретному випадку. Надання субсидії чи допомоги підлягає скасуванню за попередньою згодою Ради міністрів, якщо змінилися обставини чи причини, що спонукали до їх надання.

Швейцарія. Цікавим є досвід правового регулювання сфери гуманітарної допомоги держави, що не входить до ЄС, але має з ним тісні економічні, соціальні та політичні зв'язки. Федеральний закон про міжнародне співробітництво та гуманітарну допомогу Швейцарської Конфедерації від 19 березня 1976 року (зі змінами станом на 01.01.2022 р.)¹⁹ визначає мету та принципи міжнародної співпраці в галузі розвитку та гуманітарної допомоги Швейцарії з міжнародним співтовариством. Заходи, вжиті відповідно до цього закону, ураховують ситуацію у країнах-партнерах, а також потреби населення, для якого вони призначені. Швейцарія надає допомогу (субсидії) у формі пожертв або на пільгових умовах.

Закон (розділ 3) визначає цілі та форми гуманітарної допомоги, що надається з метою сприяння, здійснення превентивних заходів та заходів допомоги по збереженню людського життя (коли існує загроза), полегшення страждань. Гуманітарна допомога, що надається населенню, яке постраждало від стихійного лиха чи збройного конфлікту, може мати такі форми: матеріальна допомога (забезпечення продуктами харчування тощо); грошові внески; забезпечення спеціалістами та бригадами екстреної допомоги; будь-яка інша форма, що підходить для досягнення цілей допомоги.

Необхідно зазначити, що Закон також визначає джерела фінансування. Так, ресурси, необхідні для фінансування міжнародного співробітництва в галузі розвитку та гуманітарної допомоги, виділяються у формі кредитних зобов'язань, відкритих на кілька років. Запити на фінансування враховуватимуть економічну

¹⁹ Loi № 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043898536> (дата звернення: 24.11.2022)

ситуацію у Швейцарії, стан федеральних фінансів і потреби регіонів Швейцарії. Федеральна рада забезпечує розподіл виділених ресурсів і може в межах наявних у її розпорядженні коштів підтримувати діяльність приватних установ. Федеральна рада може співпрацювати з кантонами, муніципалітетами та державними установами в діяльності, що стосується міжнародного співробітництва у галузі розвитку та гуманітарної допомоги, підтримувати їхні ініціативи.

Висновки. Гуманітарна допомога відрізняється від інших програм розвитку і видів допомоги, що спрямовані на довготривале покращення соціальної або економічної ситуації в державі. Як одна із форм допомоги гуманітарна допомога зорієнтована на запобігання, зменшення або усунення негативних наслідків надзвичайного стану задля убезпечення держави та/або її населення на локальному, регіональному й міжнародному рівнях. Такий підхід обумовлює необхідність законодавчого врегулювання сфери гуманітарної допомоги як одного з інститутів гуманітарного права.

Європейський Союз та держави-члени ЄС є провідними донорами надання гуманітарної допомоги у світі²⁰ в різних її формах: здійснення фінансування, надання товарів чи послуг або технічної допомоги тощо. Законодавчі акти, що регулюють гуманітарну діяльність ЄС та держав-членів ЄС насамперед мають безпекове спрямування: збереження життя; запобігання та полегшення людських страждань; збереження гідності населення, яке постраждало від стихійних лих, техногенних криз і військових конфліктів. Положення актів стосуються питань: організації гуманітарної допомоги; порядку та підстав її надання; компетенції державних органів або посадових осіб щодо необхідності надання гуманітарної допомоги; основних вимог до гуманітарних організацій; порядку і джерел фінансування; контролю за використанням й обґрунтованості надання гуманітарної допомоги тощо.

Окрім гуманітарних цілей, основною метою законодавчого регулювання є координація дій у сфері гуманітарної допомоги, усунення некомпетентних учасників і забезпечення прозорості надання гуманітарної допомоги.

Для України, що потерпає від збройного конфлікту, ситуація з гуманітарною допомогою значно полегшиться в разі наявності чіткого законодавчого регулювання ввозу та координації надання гуманітарної допомоги. Таке законодавство покликане забезпечити внутрішній контроль та суспільну безпеку, встановити необхідні строки для оперативної доставки гуманітарної допомоги тим, хто її потребує. Наявність належного законодавчого регулювання значно полегшить державам-донорам швидке транспортування гуманітарної допомоги для України.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

²⁰ Карпчук Н. Гуманітарна допомога та цивільний захист як напрям діяльності Європейського Союзу для сприяння міжнародному миру й безпеці. *Міжнародні відносини*. 2019. № 1. С. 13–22.

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*