

## **Інформаційна довідка щодо функції автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги в механізмі верифікації інформації про використання гуманітарної допомоги\***

### **Вступ.**

Воєнні конфлікти спричиняють гуманітарні кризи. На їх вирішення спрямовуються зусилля окремих людей, громадських об'єднань, органів державної влади, міжнародних і регіональних гуманітарних організацій тощо. Якщо власних зусиль держави не вистачає для достатньої реакції на гуманітарну кризу, уряд звертається за допомогою до міжнародної спільноти, сусідніх держав і країн-партнерів. Порядок надання міжнародної гуманітарної допомоги відбувається із дотриманням норм і принципів міжнародного гуманітарного права, а також принципів ефективності та взаємодоповнюваності заходів міжнародних гуманітарних організацій, координації та узгодженості їх дій відповідно до Європейського консенсусу щодо гуманітарної допомоги (2007 р.) (European Consensus on Humanitarian Aid)<sup>1</sup>. Водночас держава, яка потребує гуманітарної допомоги (the affected state), залишає за собою право на скерування, контроль, координування й нагляд за її розподілом<sup>2</sup>.

Нині вантажі, що перетинають митний кордон України, визнаються гуманітарною допомогою за декларативним принципом, тобто без прийняття Міністерством соціальної політики або іншими спеціально уповноваженими органами рішення про визнання таких вантажів гуманітарною допомогою. У період із березня 2022 року по травень 2023 року в зазначеному контексті Урядом внесені зміни до відповідних актів із урахуванням потреб воєнного стану<sup>3</sup>. Важливо відмітити, що автоматизована система реєстрації гуманітарної допомоги (далі – автоматизована система) має ключове значення для уніфікації інформації про обсяг гуманітарної допомоги, яка потрапляє на територію України, та про її отримувачів. Водночас, неодноразово виявлені факти зловживання у процесі отримання, надання, оформлення, розподілу й контролю за цільовим використанням гуманітарної допомоги свідчать про недоліки законодавчого регулювання в цій сфері.

---

<sup>1</sup> European Consensus on Humanitarian Aid, 2007. URL: [https://ec.europa.eu/echo/who/humanitarian-aid-and-civil-protection/european-consensus\\_en](https://ec.europa.eu/echo/who/humanitarian-aid-and-civil-protection/european-consensus_en) (дата звернення: 23.05.2023)

<sup>2</sup> 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/amerjintelaw.106.2.0322> (дата звернення: 23.05.2023)

<sup>3</sup> Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 1 березня 2022 р. № 174 : постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2023 р. № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2-2023-%D0%BF#n2>; Уряд оновив правила ввезення гуманітарної допомоги. URL: <https://news.dtk.ua/society/community/82372-urad-opovit-pravila-vvezennia-gumanitarnoyi-dopomogi> (дата звернення: 23.05.2023)

## Основна частина.

Автоматизована система реєстрації гуманітарної допомоги – сукупність технічних і програмних засобів, призначених для автоматизації процесів створення, подання, одержання, оброблення, використання, зберігання, знищення електронних документів та електронних копій паперових документів, із використанням засобів кваліфікованого електронного підпису або кваліфікованої електронної печатки, для включення отримувачів гуманітарної допомоги до Єдиного реєстру отримувачів гуманітарної допомоги, виключення з нього та внесення змін, а також для реєстрації вантажів (товарів), коштів, у тому числі в іноземній валюті, виконаних робіт, наданих послуг, що визнані гуманітарною допомогою<sup>4</sup>. На початку 2023 року Програмою EGAP, що реалізується Фондом Східна Європа та Фондом Innovabridge у партнерстві з Міністерством цифрової трансформації України, за фінансової підтримки Швейцарської агенції розвитку і співробітництва, проведено конкурс із метою пошуку підрядника для модернізації системи реєстрації гуманітарної допомоги. Таким чином, передбачене програмне та технічне оновлення автоматизованої системи. Програма EGAP забезпечує впровадження та використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій для вдосконалення якості врядування, покращення взаємодії влади та громадян і сприяння соціальним інноваціям в Україні<sup>5</sup>.

Порядок отримання, надання, оформлення, розподілу та здійснення контролю за цільовим використанням гуманітарної допомоги визначається законами України «Про гуманітарну допомогу»<sup>6</sup>, «Про благодійну діяльність та благодійні організації». На час прийняття Закону України «Про гуманітарну допомогу» зміст його норм відображав міжнародно-правове розуміння гуманітарної допомоги як надзвичайної благодійної допомоги, що надається іноземними та вітчизняними донорами із гуманних мотивів, і спрямовується відповідно до обставин, об'єктивних потреб і згоди її отримувачів. До 2014 року Україна здебільшого виступала донором гуманітарної допомоги, тому потреба в окремих нормах законодавства (щодо швидкого ввозу, у тому числі фізичними особами, і визнання предметів гуманітарної допомоги; координації її подальшого розподілу, яка враховує гарантії суспільної безпеки та необхідність термінової доставки допомоги тим, хто її потребує) була неактуальною. Внесені зміни до законодавства про благодійну діяльність обумовили оновлення норм Закону України «Про гуманітарну допомогу». Однак невирішеними залишилися питання щодо запровадження: чіткого та прозорого механізму, який би забезпечив права та

---

<sup>4</sup> Положення про автоматизовану систему реєстрації гуманітарної допомоги, затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 927 від 09.10.2020 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-organizaciyi-vedenny-a927> (дата звернення: 23.05.2023)

<sup>5</sup> Модернізація автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги. URL: [https://egap.in.ua/competition/modernizaciya\\_avtomatizovanoyi\\_sistemi\\_rejestraciyi\\_gumanitarnoyi\\_dopomogi](https://egap.in.ua/competition/modernizaciya_avtomatizovanoyi_sistemi_rejestraciyi_gumanitarnoyi_dopomogi) (дата звернення: 23.05.2023)

<sup>6</sup> Про гуманітарну допомогу: Закон України № 1192-XIV від 22.10.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1192-14?find=1&text> (дата звернення: 24.05.2023)

запровадив єдині правила виконання обов'язків отримувачами гуманітарної допомоги; механізму запобігання (зниження ризиків) шахрайства у сфері гуманітарної допомоги, а також забезпечення контролю за виконанням вимог статті 3 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» щодо надання гуманітарної допомоги.

В умовах військової агресії Російської Федерації проти України спрощено процедуру ввезення гуманітарного вантажу в Україну та визнання певних товарів гуманітарною допомогою (постанови Кабінету Міністрів України: «Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану» від 1 березня 2022 р. № 174 (із змінами і доповненнями)<sup>7</sup>; «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 7 березня 2022 р. № 224<sup>8</sup>; «Про особливості здійснення гуманітарної допомоги, яка перевозиться залізничним транспортом в умовах воєнного стану» від 27 березня 2022 року № 379<sup>9</sup>). На період дії воєнного стану пропуск гуманітарної допомоги через митний кордон України здійснюється за місцем перетину митного кордону України шляхом подання декларації (паперова або електронна форма), заповненої особою, яка перевозить відповідний товар, без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Товари визнаються гуманітарною допомогою за декларативним принципом, без прийняття відповідного рішення спеціально уповноваженими державними органами з питань гуманітарної допомоги. Тобто, Порядок митного оформлення вантажів гуманітарної допомоги, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 березня 2000 р. № 544, та Порядок взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та Національного банку щодо реалізації Закону України «Про гуманітарну допомогу», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2013 р. № 24, не застосовуються.

Терміновість і ситуаційна обумовленість внесення законодавчих змін створили певну неузгодженість нормативних положень, які безпосередньо стосуються порядку надання гуманітарної допомоги донором (фізичною та юридичною особою в Україні або за її межами) отримувачу (юридичній особі, яка

---

<sup>7</sup> Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України № 174 від 01.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/174-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.05.2023)

<sup>8</sup> 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: постанова Кабінету Міністрів України № 224 від 07.03.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/224-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.05.2023)

<sup>9</sup> Про особливості здійснення гуманітарної допомоги, яка перевозиться залізничним транспортом в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України № 224 від 7 березня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.05.2023)

zareєстрована в установленому Кабінетом Міністрів України порядку (стаття 1 Закону України «Про гуманітарну допомогу»). Встановлений зазначеним Законом статус отримувача гуманітарної допомоги (для юридичної особи) не корелюється з іншими нормативно-правовими актами з питань гуманітарної допомоги, благодійної та волонтерської діяльності. Відповідно до Положення про автоматизовану систему реєстрації гуманітарної допомоги отримувачі гуманітарної допомоги – це зареєстровані користувачі, які мають доступ до електронного кабінету користувача та публічної інформації автоматизованої системи, можуть подавати через електронний кабінет звітність та документи щодо визнання гуманітарною допомогою вантажів (товарів), коштів, у тому числі в іноземній валюті, виконаних робіт, наданих послуг. Такими користувачами є фізичні та юридичні особи, які можуть подавати документи для реєстрації їх як отримувачів гуманітарної допомоги<sup>10</sup>. Таким чином, положення Закону України «Про гуманітарну допомогу» потребують внесення відповідних змін.

Закон України «Про гуманітарну допомогу» містить визначення поняття «набувач гуманітарної допомоги – фізичні та юридичні особи, які її потребують і яким вона безпосередньо надається». Відповідно до статті 11 «Облік і контроль за отриманням та цільовим використанням гуманітарної допомоги» цього Закону визначено суб'єктів, до обов'язків яких входить надання звітів про розподіл гуманітарної допомоги. До них належать отримувачі гуманітарної допомоги (юридичні особи) і набувачі гуманітарної допомоги (юридичні особи). Про фізичних осіб – набувачів гуманітарної допомоги в нормі статті не йдеться. Окрім того, попри скасування спеціального документування та звітування про гуманітарну допомогу (спрощений режим), вимогу про складання первинних документів для цілей бухгалтерського обліку не відмінено. Якщо передача гуманітарної допомоги набувачам – юридичним особам може бути оформлена шляхом складання та підписання акта приймання та передачі гуманітарної допомоги, то ситуація з набувачами – фізичними особами є набагато складнішою. Спеціальних вимог до документування таких передач законодавство не містить.

Запровадження спрощеної процедури митного оформлення та звільнення від оподаткування вантажів, які визнані гуманітарною допомогою, мінімальні вимоги до звітування та здійснення контролю за її використанням сприяли поширенню зловживань у цій сфері. Такі випадки набули розголосу й викликали негативну реакцію суспільства. Зростання недовіри до всіх учасників гуманітарної діяльності вплинуло на активність та інтенсивність гуманітарної допомоги з боку громадян України та іноземних партнерів. З метою запобігання випадкам неналежного використання, привласнення, розкрадання гуманітарної допомоги, благодійних пожертв 24 березня 2022 року прийнято Закон України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за незаконне використання

---

<sup>10</sup> Положення про автоматизовану систему реєстрації гуманітарної допомоги, затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 927 від 09.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/927-2020-%D0%BF?find=1&text>

гуманітарної допомоги» (набрав чинності 3 квітня 2022 року)<sup>11</sup>, яким Кримінальний кодекс України (далі – КК України) доповнено статтею 201-2 «Незаконне використання з метою отримання прибутку гуманітарної допомоги, благодійних пожертв або безоплатної допомоги». Поява спеціальної норми у КК України викликала швидку реакцію державної системи. Розпочато низку кримінальних проваджень за статтею 201-2 КК України, а саме за: продаж товарів чи предметів гуманітарної допомоги (будь-яку їх оплатну передачу); використання благодійних пожертв, безоплатної допомоги (розпорядження ними у будь-який спосіб не за фактичним цільовим призначенням); укладання будь-яких інших правочинів щодо розпорядження будь-чим із зазначеного вище з метою отримання прибутку у значному розмірі (більше 434 175 грн)<sup>12</sup>. На думку окремих адвокатів, норма КК України, відповідно до якої встановлено відповідальність за незаконне використання гуманітарної допомоги з метою отримання прибутку, має неоднозначну практику застосування<sup>13</sup>. Прийняття новели активізувало наукову спільноту, значна частина представників якої, проаналізувавши склад кримінального правопорушення, висловили пропозиції щодо удосконалення законодавчої конструкції статті 201-2 КК України. Фахівці пропонують криміналізувати суспільно небезпечну діяльність посадових осіб, які, хоч і не наділені службовими повноваженнями, однак за посадою можуть мати доступ до предметів гуманітарної допомоги, фактично розпоряджатися ними<sup>14</sup>. Окрім того, для вироблення системного підходу виправлення законодавчих недоліків фахівці вважають слушним запровадити адміністративну відповідальність за діяння, визначені абзацами 4, 5 частини другої статті 12 Закону України «Про гуманітарну допомогу»: а) нерозміщення та/або несвоєчасне розміщення спеціально уповноваженими державними органами з питань гуманітарної допомоги рішення про визнання товарів (предметів) гуманітарною допомогою на своєму офіційному веб-сайті; б) ненаправлення та/або несвоєчасне направлення спеціально уповноваженими державними органами з питань гуманітарної допомоги рішення

---

<sup>11</sup> Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за незаконне використання гуманітарної допомоги: Закон України від 24.03.2022 № 2155–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

<sup>12</sup> Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення по державі за липень 2022 року (04.08.2022). Офіційний сайт Офісу Генерального прокурора. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-tarezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2>

<sup>13</sup> Ломака О. Як займатися доброю справою та не порушувати закон. URL: [https://www.epravda.com.ua/columns/2022/09/26/691838/](https://juscutum.com/kriminalne-pravo-ta-bezpeka-biznesu/ua/tpost/s7kyfuy191-vi-chesnii-volonter-chi-blagodinik-yak-z#:~:text=; Ружицький О. За що переслідують волонтерів і чи це законно. URL: <a href=) (дата звернення: 26.01.2023)

<sup>14</sup> Шевчук А. В., Боднарук О. М. Кримінальна відповідальність за розкрадання гуманітарної допомоги. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. Ужгород: Ужгород. нац. ун-т, 2022. Вип. 72, Част. 2. С. 184–191.

про визнання товарів (предметів) гуманітарною допомогою до митних органів, податкових органів та інших державних органів<sup>15</sup>.

### **Висновки.**

Право на гуманітарну допомогу є одним із солідарних прав третього покоління прав людини, яке набуло особливої ваги через сучасні збройні конфлікти, які відрізняються зростанням жорстокості по відношенню до цивільного населення. Гуманітарна допомога спрямовується на рятування життя та зменшення страждань людей, які потерпають від наслідків воєнного конфлікту. У міжнародній практиці її застосовують як короточасну надзвичайну допомогу, що підтримує роботу базових служб порятунку країни, де оголошена надзвичайна ситуація або відбувається воєнний конфлікт.

Збільшення кількості гуманітарних вантажів активізували діяльність у різних сферах, пов'язаних із гуманітарною допомогою. Урізноманітнилися форми та види гуманітарної допомоги, яка набула безпрецедентних масштабів. Попри те, що більшість людей досить швидко об'єдналися в захисті національного суверенітету та свободи, збільшилася взаємодопомога, кількість випадків порушення порядку використання гуманітарної допомоги зростає. Актуальними виявилися питання щодо здійснення верифікації інформації про використання гуманітарної допомоги, у процесі чого важливе значення відводиться налагодженому функціонуванню автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги. Не меншого значення набуває запровадження системного підходу щодо вдосконалення законодавчого регулювання гуманітарної сфери, визначення правового статусу отримувачів гуманітарної допомоги та кола таких суб'єктів, уніфікація вимог до контролю за використанням гуманітарної допомоги.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\*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.*

---

<sup>15</sup> Марін О. К. Проблеми кримінально-правової оцінки незаконного використання гуманітарної допомоги в Україні. URL: [http://www.lsej.org.ua/6\\_2022/74.pdf](http://www.lsej.org.ua/6_2022/74.pdf)