

Пропозиції
до проекту Закону України
«Про внесення змін до Закону України
«Про гуманітарну допомогу» щодо забезпечення використання
гуманітарної допомоги для відновлення втрачених або пошкоджених
виробничих потужностей комунальних підприємств та безперервного
надання якісних послуг для населення»
*(реєстр. № 11165 від 11.04.2024 р.)**

Метою законопроекту, як зазначено в пояснювальній записці, є врегулювання питань використання гуманітарної допомоги для відновлення втрачених або пошкоджених виробничих потужностей комунальних закладів і комунальних підприємств.

Положення законопроекту не корелюються із законами України та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Проектом пропонується внесення змін до абзацу третього частини другої статті 12 Закону України «Про гуманітарну допомогу», відповідно до яких не вважатиметься порушенням законодавства про гуманітарну допомогу використання комунальними закладами та комунальними підприємствами гуманітарної допомоги з метою отримання прибутку для відновлення втрачених та / або пошкоджених виробничих потужностей і технічних засобів, для цілей статутної діяльності тощо.

Збройна агресія РФ проти України призвели до гуманітарної катастрофи, актуалізувавши значення гуманітарної допомоги в мінімізації негативних наслідків для населення. Якщо власних зусиль держави не вистачає для подолання наслідків гуманітарної кризи, уряд держави звертається до міжнародної спільноти, інших держав або держав-партнерів за гуманітарною допомогою.

З урахуванням зазначеного, вважаємо слушними такі концептуальні зауваження.

Регулювання гуманітарної допомоги здійснюється відповідно до актів міжнародного гуманітарного права: Женевських конвенцій (I–IV) і Додаткових протоколів до них (1977 р.); Кодексу поведінки Міжнародного руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця і неурядових організацій при наданні допомоги у випадку стихійних лих і катастроф; Мінімальних стандартів продовольчої безпеки, Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 46/182 по зміцненню координації гуманітарної допомоги ООН у надзвичайних ситуаціях та Основних критеріїв, розроблених Управлінням ООН з координації гуманітарних питань, для визначення діяльності як гуманітарної допомоги¹. При формуванні національного законодавства необхідно враховувати загальноприйняті міжнародні стандарти надання гуманітарної допомоги як

¹ 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)

допомоги, що спрямовується на рятування життя і зменшення страждань людей, які потерпають від стихійних лих, техногенних катастроф або збройних конфліктів.

Пропонована законопроектом новела щодо використання гуманітарної допомоги для отримання прибутку і, у такий спосіб, забезпечення досягнення подальшої цілі – сплати податків до бюджету – не відповідає змісту поняття «гуманітарна допомога» та меті її надання, визначених Законом України «Про гуманітарну допомогу» (далі – Закон) (пункт 2 статті 1). Зауважимо, що визначена міжнародним правом мета гуманітарної допомоги² (а саме – зменшення страждань потерпілих від стихійних лих, спричинених природою або людиною) є підставою для звільнення гуманітарних операцій від податків, зборів, мита та митних зборів³, тобто товари, послуги, роботи в межах гуманітарної допомоги надаються без будь-яких комерційних намірів.

Таким чином, пропозиція законопроекту щодо можливості використання гуманітарної допомоги для отримання прибутку не відповідає положенням законодавства України про благодійну і гуманітарну діяльність та міжнародним стандартам надання гуманітарної допомоги.

Відповідно до міжнародного права держава, яка потребує гуманітарної допомоги (the affected state), залишає за собою право на скерування, контроль, координування і нагляд за розподілом гуманітарної допомоги⁴. Із цією метою відповідно до норм Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо ввезення, обліку, розподілу гуманітарної допомоги, особливостей оподаткування відповідних операцій та подання звітності»⁵ розширено перелік отримувачів гуманітарної допомоги і враховано той факт, що громади, місцеві громадські організації та органи місцевого самоврядування є першими, хто діє в умовах кризи і має глибоке знання ситуації та конкретні потреби щодо гуманітарної допомоги. Окрім того, неприбуткові державні і комунальні підприємства є отримувачами такої допомоги (підпункт б, пункту 5 статті 1 Закону).

Водночас масштабні й систематичні руйнування цивільної та критичної інфраструктури впродовж війни загострили гуманітарні потреби, обумовлюючи необхідність комплексного вирішення проблем, пов'язаних із ними. Доцільним є напрацювання практики переходу від долання гуманітарної кризи і надання допомоги постраждалому населенню до довгострокових рішень. У зв'язку з цим, варто звернути увагу на положення пункту «d» статті 2 Регламенту Ради

² Council Regulation (EC) No 1186/2009 of 16 November 2009 setting up a Community system of reliefs from customs duty (Codified version). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009R1186>

³ Consolidated text: Council Directive 2009/132/EC of 19 October 2009 determining the scope of Article 143(b) and (c) of Directive 2006/112/EC as regards exemption from value added tax on the final importation of certain goods (codified version). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02009L0132-20210701>

⁴ 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>, 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.,

⁵ Про внесення змін до деяких законів України щодо ввезення, обліку, розподілу гуманітарної допомоги, особливостей оподаткування відповідних операцій та подання звітності: Закон України від 8 листопада 2023 року № 3448-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3448-20#n7>

(ЄС) 1257/96 про гуманітарну допомогу⁶ щодо загальних засад порядку проведення короткострокових робіт з реабілітації та реконструкції, особливо на інфраструктурі та обладнанні, які здійснюються у тісній співпраці з місцевими структурами з метою запобігання погіршенню впливу кризи, а також положення Директиви Ради 2009/132/ЄС щодо умов подальшого використання товарів, звільнених від розмитнення та оподаткування, іншими суб'єктами.

Види ризиків ухвалення законопроекту.

Урахування зауважень дозволить уникнути таких ризиків прийняття законопроекту:

– неузгодженості положень законопроекту із законодавчими актами України з питань гуманітарної допомоги та актами міжнародного гуманітарного права;

– правової невизначеності щодо порядку та умов використання набувачем гуманітарної допомоги, у тому числі щодо забезпечення її цільового використання;

– порушення принципу рівності підприємств різних форм власності щодо умов отримання прибутку (соціальних ризиків).

*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.*

⁶ Council Regulation (EC) No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01996R1257-20190726>