

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України «Про внесення змін до
деяких законодавчих актів України щодо
забезпечення потреб територіальних громад у
пасажирських перевезеннях в умовах воєнного стану»
(реєстр. № 12177 від 04.11.2024)
та проекту Закону України «Про внесення змін до
деяких законів України щодо задоволення потреб
населення у перевезеннях в умовах воєнного стану»
*(реєстр. № 12177-1 від 15.11.2024) **

***Анотація.** В Інформаційній довідці викладено результати аналізу законодавчих пропозицій щодо оновлення правового регулювання використання гуманітарної допомоги в Україні під час дії воєнного стану, положень Регламенту Ради (ЄС) 1257/96 від 20 червня 1996 р. про гуманітарну допомогу, деяких документів міжнародних організацій, які здійснюють діяльність з надання гуманітарної допомоги.*

***Ключові слова:** гуманітарна допомога, комунальні підприємства – автомобільні перевізники, комунальні підприємства – перевізники міським електричним транспортом, господарська діяльність з перевезення пасажирів та багажу, Регламент Ради (ЄС) 1257/96 від 20 червня 1996 р. про гуманітарну допомогу, Управління ООН з координації гуманітарних справ, допомога для розвитку.*

Вступ. Збройна агресія РФ проти України, що триває з 2014 року, призвела до гуманітарної кризи, одним зі шляхів вирішення якої є надання міжнародної гуманітарної допомоги. Останнім часом посилюється увага суб'єктів законодавчої ініціативи до закордонного досвіду правового регулювання здійснення гуманітарних операцій задля вдосконалення законодавства у відповідній сфері, зокрема шляхом внесення змін до Закону України «Про гуманітарну допомогу»¹.

Відповідно до положень досліджуваних законопроектів передбачається розширення кола осіб, яких пропонується відносити до категорії набувачів такої допомоги, а також числа матеріально-технічних об'єктів, які визнаватимуться об'єктом гуманітарної допомоги.

Основна частина. До Верховної Ради України внесено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення потреб територіальних громад у пасажирських перевезеннях в умовах воєнного стану» (реєстр. № 12177 від 04.11.2024) та альтернативний до

¹ Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо регламентації гуманітарної допомоги в державах Європейського Союзу. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32872.pdf>; Детальний аналіз деяких відповідних законопроектів надано в матеріалах Дослідницької служби: Інформаційна довідка щодо функції автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги в механізмі верифікації інформації про використання гуманітарної допомоги. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32453.pdf>; Інформаційна довідка з питань удосконалення законодавства про гуманітарну допомогу. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33167.pdf>; Окрім цього, до Верховної Ради України подано: проект Закону «Про внесення змін до статті 6 та статті 15 Закону України «Про гуманітарну допомогу» (реєстр. № 12010 від 04.09.2024). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44822>

нього проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо задоволення потреб населення у перевезеннях в умовах воєнного стану» (реєстр. № 12177-1 від 15.11.2024). Метою зазначених проектів є забезпечення в умовах воєнного стану потреб населення територіальних громад у перевезеннях.

Актуальність запропонованих змін суб'єктами права законодавчої ініціативи аргументується наявністю значних обсягів пошкодженого та / або зруйнованого автомобільного й міського електричного транспорту і наявністю проблеми щодо використання транспортних засобів, що надаються міжнародними партнерами, для організації пасажирських перевезень у межах територіальних громад.

Основними спільними положеннями законопроектів є такі:

– надати статус набувача гуманітарної допомоги для задоволення потреб населення в перевезеннях комунальним підприємствам – автомобільним перевізникам та комунальним підприємствам – перевізникам міським електричним транспортом;

– визнати гуманітарною допомогою автобуси, які відповідають екологічним нормам не нижче рівня «ЄВРО-3», електробуси, трамвайні вагони, тролейбуси, вагони метрополітену, що надаються означеним набувачам із метою використання у господарській діяльності з перевезення пасажирів та багажу;

– заборонити відчуження або передачу в користування названої гуманітарної допомоги комунальними підприємства – автомобільними перевізниками та комунальними підприємствами – перевізниками міським електричним транспортом іншим фізичним або юридичним особам за будь-якими правочинами, крім безоплатного відчуження або передачі в користування іншому набувачу гуманітарної допомоги;

– не вважати використанням гуманітарної допомоги з метою отримання прибутку названими набувачами транспортних засобів у господарській діяльності з перевезення пасажирів та багажу, отриманих у період дії воєнного стану та протягом 12 місяців з дня його припинення чи скасування.

Загалом підтримуючи наміри щодо поліпшення забезпечення потреб населення у перевезеннях під час дії воєнного стану, варто зазначити таке. З урахуванням євроінтеграційного шляху України, особливу увагу слід приділяти розробленню проектів нормативно-правових актів з адаптації національного законодавства до *acquis* ЄС.

Згідно з положеннями правових актів ЄС, якими регулюється надання гуманітарної допомоги, наприклад, Регламенту Ради (ЄС) 1257/96 від 20 червня 1996 року (далі – Регламент), гуманітарна допомога трактується як операції з надання допомоги, підтримки та захисту жертвам стихійних лих, техногенних катастроф, збройних конфліктів або виняткових ситуацій чи обставин, які можна порівняти з цими кризами². Слід наголосити, що йдеться про фінансування закупівлі та доставки будь-яких матеріалів та обладнання, необхідних для здійснення гуманітарних операцій, фінансування будь-яких інших витрат, які безпосередньо пов'язані зі здійсненням гуманітарних операцій³. До семи

² Article 1. 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:31996R1257>

³ Articles 3, 4. 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:31996R1257>

основних цілей операцій з надання гуманітарної допомоги віднесено: порятунок та збереження життя; надання необхідної допомоги постраждалим від довготривалих криз; фінансування транспортування гуманітарної допомоги та забезпечення її доступності для тих осіб, кому вона призначена; короткострокові роботи з відновлення та реконструкції, зокрема інфраструктури, у тісній співпраці з місцевими структурами, з метою полегшення надходження допомоги та запобігання погіршенню ситуації; подолання наслідків масових переміщень осіб внаслідок криз; забезпечення превентивної системи швидкого реагування; підтримка цивільних операцій щодо захисту жертв збройних конфліктів або подібних надзвичайних ситуацій відповідно до чинних міжнародних договорів⁴.

Варто зауважити, що пропозиції законопроектів № 12177 і № 12177-1 щодо визнання зазначених видів транспорту, які надаються комунальним підприємствам – автомобільним перевізникам та комунальним підприємствам – перевізникам міським електричним транспортом із метою використання у господарській діяльності з перевезення пасажирів та багажу, на нашу думку, не відповідають положенням статей 1–4 Регламенту (ЄС) 1257/96. Мається на увазі сумнівність трактування означеної допомоги як такої, що безпосередньо пов'язана зі здійсненням гуманітарної діяльності з надання підтримки та захисту жертвам збройного конфлікту.

Водночас варто зауважити про застосування міжнародними організаціями різних критеріїв для визначення фінансової та матеріально-технічної допомоги як гуманітарної⁵. Наприклад, Управлінням ООН з координації гуманітарних справ (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (далі – ОСНА) наголошується на вирішальному впливі загального контексту ситуації для віднесення /невіднесення певних гуманітарних внесків до гуманітарної допомоги і застосовується ширший підхід щодо її визначення⁶. Так, діяльність із надання допомоги жертвам стихійних лих, техногенних катастроф, збройних конфліктів або виняткових ситуацій чи обставин, які можна порівняти з цими кризами, поділено на дві групи. До першої віднесено допомогу, яка з огляду на її характер за будь-яких умов визнається гуманітарною, зокрема – це фінансування діяльності з реагування на кризову ситуацію, безпосереднє надання медико-санітарної допомоги, аварійне водопостачання та очищення води. До другої групи віднесено значно більше число видів діяльності з надання допомоги в кризових ситуаціях, яка класифікується як гуманітарна лише за наявності певного контексту. Задля подолання кризи та її наслідків такою може бути визнано, зокрема, мікрофінансування та розвиток мікропідприємництва, відновлення інфраструктури (автомобільної, повітряної, водопостачання, громадських будівель та ринків тощо). Позиція ОСНА полягає в тому, що

⁴ Article 2. 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:31996R1257>

⁵ Defining humanitarian assistance. URL: <https://web.archive.org/web/20171102215158/http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/defining-humanitarian-aid> Criteria for inclusion of reported humanitarian contributions into the Financial Tracking Service database, and for donor /appealing agency reporting to FTS. URL: https://fts.unocha.org/sites/default/files/2020-10/26.01.17_-_criteria_for_inclusion_-_2017_updated_annex_i.pdf

⁶ Criteria for inclusion of reported humanitarian contributions into the Financial Tracking Service database, and for donor /appealing agency reporting to FTS. URL: https://fts.unocha.org/sites/default/files/2020-10/26.01.17_-_criteria_for_inclusion_-_2017_updated_annex_i.pdf

відповідний перелік видів діяльності не є вичерпним, оскільки кризи, які виникатимуть у майбутньому, можуть потребувати допомоги, що не підпадатиме під існуючі критерії визначення гуманітарної допомоги.

Окрім цього, доцільно зазначити про практику застосування міжнародними гуманітарними організаціями двох термінів, якими позначається надання відповідної допомоги: «гуманітарна допомога» (humanitarian aid) й «допомога для розвитку» (development aid)⁷. Першим позначається допомога, що надається для полегшення страждань під час криз (збройних конфліктів, стихійних лих тощо), другим – допомога, спрямована на вирішення поточних проблем, що спричиняють людські страждання. Сутнісна різниця між цими видами допомоги полягає в тому, що *гуманітарна допомога* потрапляє безпосередньо до людей і є персональною, а *допомога на розвиток* отримується певними органами, установами, організаціями і використовується для вдосконалення структур і систем, які, своєю чергою, приносять користь цілим громадам.

Висновки. Законодавчі ініціативи щодо надання статусу набувача гуманітарної допомоги комунальним підприємствам, які здійснюють господарську діяльність, навіть для вирішення такої важливої соціальної проблеми, як задоволення потреб населення в перевезеннях на період дії воєнного стану, мають узгоджуватися з acquis ЄС і міжнародними стандартами. За результатами аналізу засадничих положень Регламенту Ради (ЄС) 1257/96, на нашу думку, є доцільною експертна дискусія, предмет якої становитиме доведення безпосереднього зв'язку між отриманням комунальними підприємствами, які здійснюють господарську діяльність у сфері пасажирських перевезень, гуманітарної допомоги у формі транспортних засобів, та здійсненням гуманітарних операцій. Водночас варто відзначити наявність дещо різних підходів до трактування гуманітарної діяльності під час криз (ЄС, ООН, міжнародні гуманітарні організації).

*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.*

⁷ Humanitarian aid, explained. *Concern Worldwide*. URL: <https://www.concern.net/news/humanitarian-aid-explained>