

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ СКЛАДОВІ МІЖНАРОДНОЇ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ В УМОВАХ ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

ORGANIZATIONAL AND LEGAL COMPONENTS OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN ASSISTANCE UNDER THE CONDITIONS OF MARITAL STATE

Приполова Л.І., к.ю.н.,
старший дослідник начальник науково-дослідного відділу
правових проблем у сфері міжнародного співробітництва
науково-дослідного управління проблем ресурсного забезпечення у воєнній сфері,
сфері оборони та військового будівництва Центру воєнно-стратегічних досліджень
Національний університет оборони України

Корнієнко В.О., к.ю.н., доцент,
старший науковий співробітник науково-дослідного відділу
правових проблем у сфері міжнародного співробітництва
науково-дослідного управління проблем ресурсного забезпечення у воєнній сфері,
сфері оборони та військового будівництва Центру воєнно-стратегічних досліджень
Національний університет оборони України

Стаття присвячена проблематиці аналізу організаційно-правових основ здійснення надання гуманітарної допомоги під в умовах дії воєнного стану. Зазначено про наявність галузевої проблематики, яка не була цілісно врегульована на міжнародному рівні, а саме про відсутність ефективних правових механізмів імплементації та впровадження права жертв збройних конфліктів на міжнародну гуманітарну допомогу.

Визначено, що серед основних міжнародно-правових документів у сфері надання міжнародної гуманітарної допомоги, які закріплюють базові принципи (правові механізми) її здійснення є: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 46/182 по зміцненню координації гуманітарної допомоги ООН у надзвичайних ситуаціях; Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 58/114; Кодекс поведінки Міжнародного руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця і неурядових організацій при наданні допомоги у випадку стихійних лих і катастроф Гуманітарна хартія та базові стандарти надання гуманітарної допомоги в умовах воєнного конфлікту (міжнародно визнаний набір принципів і універсальних мінімальних стандартів надання мінімальної допомоги), тощо.

Наголошено на відсутності ефективних правових механізмів імплементації та впровадження права жертв збройних конфліктів на міжнародну гуманітарну допомогу. Разом з тим, держави мають не лише право, а й обов'язок вживати заходів протидії порушенням міжнародного гуманітарного права, і зокрема, права на гуманітарну допомогу. Сфера організаційно-правового механізму надання гуманітарної допомоги наразі має значний масив нормативно-правових актів, які продовжують адаптуватися до умов воєнного стану. Проаналізовано основні зміни в ключових нормативно-правових актах, які здійснено у зв'язку із дією воєнного стану.

Підсумовано, що інтенсивність та динамічність надання гуманітарної допомоги міжнародними партнерами відкрили для подальшого наукового пошуку ряд проблемних питань щодо оновлення правового механізму щодо отримання й використання гуманітарної допомоги, контролю за її використанням тощо.

Ключові слова: гуманітарна допомога, міжнародна гуманітарна діяльність, міжнародні партнери, правове регулювання, міжнародні організації.

The article is devoted to the analysis of the organizational and legal foundations of the provision of humanitarian aid under the conditions of martial law. It is noted that there are sectoral problems that have not been fully resolved at the international level, namely, the lack of effective legal mechanisms for the implementation and implementation of the right of victims of armed conflicts to international humanitarian assistance.

It was determined that among the main international legal documents in the field of providing international humanitarian domestic assistance, which establish the basic principles (legal mechanisms) of its implementation, are: UN General Assembly Resolution 46/182 on strengthening the coordination of UN humanitarian assistance in emergency situations; UN General Assembly Resolution 58/114; Code of conduct of the International Red Cross and Red Crescent Movement and non-governmental organizations in providing assistance in the event of natural disasters and catastrophes Humanitarian Charter and basic standards for providing humanitarian assistance in conditions of military conflict (an internationally recognized set of principles and universal minimum standards for providing minimum assistance), etc.

The absence of effective legal mechanisms for the implementation and implementation of the right of victims of armed conflicts to international humanitarian aid is emphasized. At the same time, states have not only the right, but also the duty to take measures to counter violations of international humanitarian law, and in particular, the right to humanitarian aid. The field of the organizational and legal mechanism for the provision of humanitarian aid currently has a significant array of regulatory and legal acts that continue to adapt to the conditions of martial law. The main changes in the key normative legal acts, which were implemented in connection with the martial law, were analyzed.

It was concluded that the intensity and dynamism of the provision of humanitarian aid by international partners opened up for further scientific research a number of problematic issues regarding the renewal of the legal mechanism regarding the receipt and use of humanitarian aid, control over its use, etc.

Key words: humanitarian aid, international humanitarian activity, international partners, legal regulation, international organizations.

Постановка проблеми. Важливим фактором стабілізації кризових ситуацій під час збройних конфліктів є саме гуманітарна допомога (далі – ГД).

Після широкомасштабного вторгнення РФ на територію України постала нагальна проблема у сфері забезпечення потреб ГД військових та цивільного населення, яка у великих об'ємах почала надходити з перших днів від наших зарубіжних партнерів. Реагуючи на виклики, країна почала стрімку перебудову існуючої системи забезпечення потреб ГД для оперативного надходження тим, хто

її потребує та оптимізацію правового регулювання для покращення формату взаємодії із зарубіжними донорами. Системний аналіз здійснення міжнародно-правового регулювання ГД висвітив галузеву проблематику, яка не була цілісно врегульована на міжнародному рівні. Так, відсутні ефективні правові механізми імплементації та впровадження права жертв збройних конфліктів на міжнародну ГД. Разом з тим, слід вбачати, що держави мають не лише право, а й обов'язок вживати заходів протидії порушенням міжнародного гуманітарного права, і зокрема, права

на ГД. Держави зобов'язані співпрацювати з іншими сторонами, зокрема, міжнародними організаціями та установами, в забезпеченні гарантій права на ГД.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематика, пов'язана із сутністю, особливостями надання ГД для сил оборони України час від часу була предметом дослідження. З початком подій, що розвивалися у зв'язку із проведенням антитерористичної операції, операції об'єднаних сил, а згодом і повномасштабного вторгнення росії у 2022 році, можна спостерігати активізацію наукових дискусій як серед науковців, так і інших фахівців в галузі юриспруденції. Серед таких можна виокремити публікації: М. М. Антонович, О. А. Біда, А. Б. Блага, О. С. Бондаренко, О. М. Бурдюжа, О. А. Мартиненко, В. О. Савчук, М. Г. Статкевич та інші. В той же час, численні зміни в законодавство та стрімкий розвиток військово-політичної ситуації вимагають оновленого наукового аналізу щодо адаптованості процедур надання, отримання й контролю за використанням ГД.

Мета статті – полягає у проведенні аналізу організаційно-правових складових ГД в умовах дії воєнного стану в державі.

Виклад матеріалу. У ході дослідження проаналізовані організаційні та правові складові здійснення міжнародної ГД. Проведений порівняльний аналіз встановив відсутність якісних функціональних підходів у роботі з ГД, не достатній рівень підзвітності та прозорості – це лише частина проблем, з якими зіштовхнулася система забезпечення ГД в Україні в умовах дії воєнного стану.

На міжнародному рівні започатковано правовий механізм, коли держави-учасниці Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права зобов'язані вживати належних заходів щодо забезпечення здійснення цього права. Разом з тим, в умовах гуманітарної кризи надання ГД є загальновизнаною міжнародною практикою. ГД організовується в основному після надзвичайних ситуацій та гуманітарних криз, і у першу чергу спрямовується на порятунок життя, полегшення страждань, допомогу людям з гідністю долати важкі обставини, запобігання виникненню або поширенню епідемій і т.д. [1, с. 4].

Зважаючи, що зовнішньополітичними планами України є інтеграція в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в ЄС, безумовно, національне законодавство повинно враховувати загально прийняті міжнародні принципи, в тому числі базові принципи здійснення ГД. Серед основних міжнародно-правових документів у сфері надання міжнародної ГД, які закріплюють базові принципи (правові механізми) її здійснення є: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 46/182 по зміцненню координації гуманітарної допомоги ООН у надзвичайних ситуаціях; Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 58/114; Кодекс поведінки Міжнародного руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця і неурядових організацій при наданні допомоги у випадку стихійних лих і катастроф Гуманітарна хартія та базові стандарти надання гуманітарної допомоги в умовах воєнного конфлікту (міжнародно визнаний набір принципів і універсальних мінімальних стандартів надання мінімальної допомоги), тощо.

Всеохоплюючий підхід міжнародних партнерів по здійсненню ГД забезпечений правовим регулюванням на міждержавному рівні, в той же час, неодноразово ми ставали свідками негативної інформації щодо зловживання у цій сфері (відомі не поодинокі випадки під виглядом ГД на територію України ввозилися товари, які не належать до ГД для військовослужбовців та цивільного населення).

Розкриваючи особливості правової регламентації надання ГД на міждержавному рівні слід виділити нормативно-правові складові, а саме:

1) «Держава, яка потребує гуманітарної допомоги (the affected state), має обов'язок «шукати», не «просити»

допомогу («to seek», not «to request» assistance), тобто має право, шукаючи таку допомогу, відмовитись від неї». Із цього слідує, що: держава, яка потребує ГД, може відмовитись від допомоги третіх країн, які створюють видимість надання такої допомоги в порушення статті 2(7) Статуту ООН. Зазначаємо на той факт, що держава, яка погодилась на отримання допомоги, залишає за собою вирішальну роль у скеруванні, контролі, координуванні і нагляді за такою допомогою. Зокрема, держава може відмовитись від ГД, якщо запропонована допомога не відповідає вимогам гуманності, нейтралітету та неупередженості [2];

2) подальший аналіз особливостей вказує, що згідно зі ст. 30 Четвертої Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни, «особам, які перебувають під захистом, повинні бути надані всі можливості звертатися до держав-покровительок («protected powers»), до МКЧХ, до Національного товариства Червоного Хреста (Червоного Півмісяця, Червоного Лева та Сонця) країни, у якій вони перебувають, а також до будь-якої іншої організації, яка зможе надати їм допомогу». При цьому, слід підкреслити, що владні органи мають сприяти цим організаціям у межах, які тільки дозволяють умови війни або вимоги безпеки;

3) в межах здійснення міжнародної допомоги визначаємо, що крім візитів делегатів держав-покровительок та МКЧХ, передбачених статтею 143 Четвертої Женевської конвенції, «держави, під владою яких є особи, що перебувають під захистом, або окупаційні держави («detaining or occupying powers») повинні сприяти, у міру можливого, відвідуванню представниками інших організацій, метою яких є надання духовної або матеріальної допомоги, осіб, що перебувають під захистом» (ст. 30);

4) Четверта Женевська конвенція передбачає, що «окупаційна держава зобов'язана за допомогою всіх наявних засобів забезпечувати населення продуктами харчування та медичними матеріалами; зокрема, постачати необхідні продукти харчування, медичні матеріали та інші припаси, якщо ресурсів окупованої території виявиться недостатньо» (ст. 55);

5) відповідно до ст. 18(2) Факультативного протоколу щодо захисту жертв збройних конфліктів не міжнародного характеру (Протоколу II), «якщо цивільне населення страждає через відсутність товарів, необхідних для виживання, таких як харчі, медикаменти, допомога цивільному населенню, виключно гуманітарна і неупереджена, яка надається без будь-якого розрізнення, повинна здійснюватись залежно від згоди високої договірної сторони» 7. Крім того, як передбачено Четвертою Женевською конвенцією 1949 року, «держава-покровителька («the protecting power») має право будь-коли здійснити перевірку стану постачання продуктів харчування та медичних матеріалів на окупованій території, завинятком випадків, коли діють тимчасові обмеження, спричинені особливо важливими воєнними потребами» (ст. 55);

6) відповідно до МГД держава, через яку буде переїжджати ГД і якій вона призначена, повинна надати дозвіл на отримання ГД. При цьому має значення, чи територія, на яку спрямована ГД, є окупованою територією, чи це внутрішній збройний конфлікт у державі. Відповідно до Четвертої Женевської конвенції, якщо територія є окупованою і «все або частина населення окупованої території отримують недостатній обсяг постачань, окупаційна держава повинна погодитись вжити заходів, спрямованих на надання підтримки цьому населенню, і повинна сприяти реалізації цих заходів усіма наявними в неї засобами. Особливість полягає в тому, що допомога може надходити як з боку держав, так і з боку незалежних гуманітарних організацій [1, с. 6–8].

Отже, в окремих випадках наукова спільнота розкриваючи аспекти здійснення міжнародно-правового регулювання ГД висвітлює галузеву проблематику, яка не була цілісно

врегульована на міжнародному рівні. Так, з приводу відповідальності за порушення права на ГД провідний науковий фахівець М. М. Антонович висловив наукову думку про відсутність ефективних правових механізмів імплементації та впровадження права жертв збройних конфліктів на міжнародну ГД. Разом з тим, слід вбачати, що держави мають не лише право, а й обов'язок вживати заходів протидії порушенням міжнародного гуманітарного права, і зокрема, права на ГД. Держави зобов'язані співпрацювати з іншими сторонами, зокрема, міжнародними організаціями та установами, в забезпеченні гарантій права на ГД [2, с. 96].

За період своєї діяльності Рада Безпеки ООН неодноразово висловлювала занепокоєння щодо порушення права на ГД (Резолюції РБ ООН 307 (1971) щодо Індійсько-Пакистанського конфлікту; 361 (1974) щодо Кіпру; Резолюції 512, 513, 518, 520 (1982) щодо Ліванського конфлікту; і особливо резолюції щодо Курдистану, Сомалі та Югославії). Було визначено, що порушення права жертв на ГД становить загрозу миру і безпеці у світі [1, с. 9].

Як справедливо зауважують Усманов Ю. І. та Вергелес О., встановлення заборон та бар'єрів для надання ГД з боку воюючих сторін стало трендом сучасних збройних конфліктів по всьому світу, зокрема в Азії, Африці, Європі, на Близькому Сході та в Латинській Америці. Історії відомі чимало випадків встановлення перешкод для ГД та загрози безпеці гуманітарному персоналу в Боснії та Герцеговині, а також встановлення адміністративних блокувань та прямих нападів в Косово. Автори зазначають про існування низки проблем у забезпеченні та підтримці такого доступу у ситуаціях збройних конфліктів, зокрема щодо розуміння самого терміну «гуманітарний доступ», прав та обов'язків учасників збройних конфліктів щодо такого доступу, зобов'язань та обмежень щодо самих гуманітарних організацій, критеріїв надання гуманітарного доступу в різних ситуаціях тощо [3, с. 462].

Також в наукових колах висловлюється позиція щодо нагальності вирішення питання напрацювання більш ефективної екстреної ГД. Міжнародно-правовий механізм надання ГД є недосконалим. Сьогодні відповідні норми є розпорошеними по різних правових актах та слабо скоординованими, що доводить доцільність прийняття конвенції щодо надання ГД у воєнний та мирний час, які б сприяли підвищенню ефективності міжнародно-правового регулювання в цій сфері [4, с. 772].

Сфера організаційно-правового механізму надання ГД наразі має значний масив нормативно-правових актів, які продовжують адаптуватися до умов воєнного стану. В контексті дослідження, звернемо увагу на зміст ряду нормативно-правових актів. Станом на 24 лютого 2022 року правова модель забезпечення ГД військовослужбовців та цивільне населення була законодавчо та нормативно врегульована в основному Законом України «Про гуманітарну допомогу», Порядком взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та Національного банку щодо реалізації Закону України «Про гуманітарну допомогу», затвердженим Постановою КМУ від 25.03.2013 № 241, Постановою Кабінету Міністрів України від 09.10.2020 № 927 «Деякі питання організації ведення автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги». Згодом, 25 лютого 2022 року КМУ прийняв Постанову № 155 «Про особливості визнання гуманітарною допомогою товарів, необхідних для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони у зв'язку з військовою агресією РФ проти України та цивільного захисту населення в умовах введення воєнного стану», 1 березня 2022 року КМУ прийняв Постанову № 174 «Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану», що замінила Постанову КМУ № 155.

Варто зазначити, що Порядок пропуску через митний кордон України ГД, зокрема, для потреб ЗС України

з 24.02.2022 неодноразово змінювався з метою спрощення формальних процедур, прискорення її доставки кінцевому споживачу. Зокрема, протягом 2022 року – зміни вносилися 8 разів. Загальний підхід дослідження наукової тематики зазначив що чинна на момент повномасштабної агресії, національна система забезпечення ГД дієво розширювалась, удосконалювалась, до неї під'єднувались нові учасники, з'являлись зміни до правового регулювання, здійснювався пошук та впровадження нових правових механізмів тощо. Далі було запроваджено Порядок пропуску та обліку гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану, затверджений Постановою КМУ від 5 вересня 2023 року № 953 [5], яким удосконалено механізм визнання товарів ГД та контролю за їх використанням за цільовим призначенням.

Законодавець криміналізував незаконні дії з ГД, а саме, Закон України 24 березня 2022 року № 2155-IX «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за незаконне використання гуманітарної допомоги», відповідно до якого Кримінальний кодекс України доповнено статтею 2012 «Незаконне використання з метою отримання прибутку гуманітарної допомоги, благодійних пожертв або безоплатної допомоги» [6].

В той же час, значна кількість осіб, які задіяні в механізмі надання ГД наголошують на існуванні проблемних питань. Фахівці та волонтери неодноразово давали відгуки щодо новоприйнятих у 2023 році правил постачання ГД, і загалом оцінили його як такий, що ускладнює процедуру визнання товарів ГД та її ввезення і встановлює суворий контроль за номенклатурою, кількістю та обсягом таких товарів. Серед основних новел, які на їх думку супроводжують таке ускладнення вони виокремили:

- заборона подання декларації без унікального коду ГД;
- на ввезення ГД за декларацією передбачено лише 30 днів з дати її заповнення;
- отримувач ГД до 15 числа місяця, наступного за місяцем митного оформлення товарів, подає звіт про наявність і розподіл ГД, який формується в електронному кабінеті системи або завантажується в систему з накладеним електронним підписом отримувача, тобто передбачено щомісячне звітування;
- для донорів і отримувачів допомоги-нерезидентів, які не мають електронного підпису та мають потребу у двомовній версії ресурсу, де буде обліковуватись ГД;
- поза межами уваги залишилися випадки інших можливих умов надання ГД (блекаут, передавання адресної допомоги для населення, в тому числі вживаної допомоги при якій не кожен погодиться надавати дані своїх документів для звітування), які потребують спрощеного порядку оформлення;
- створювати декларацію може керівник юридичної особи як отримувача, який має право кваліфікованого електронного підпису (КЕП), що є проблемним для іноземних фондів, які не мають КЕП;
- компетентність представників контролюючих установ не завжди дозволяє оперативно здійснювати перевірки обладнання, щодо якого вони мають не достатню обізнаність [7, 8].

Висновки. Таким чином, інтенсивність та динамічність надання ГД зарубіжними партнерами відкрили для подальшого наукового пошуку ряд проблемних питань щодо оновлення правового механізму щодо отримання й використання ГД, контролю за її використанням тощо. Встановлено основні проблемні питання діючих правових механізмів здійснення та контролю забезпечення міжнародної ГД для ЗС України та цивільного населення. Серед основних факторів – невідповідність нормативно-правової бази України в сфері ГД базовим принципам надання ГД закріпленим у міжнародному праві та відсутність достатніх і завершених правових механізмів реалізації державного контролю й моніторингу за процедурою визнання вантажу гуманітарним, його розмитнення, розподілу та звітування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гуманітарна катастрофа чи гуманітарна голка – дві сторони однієї медалі: доступ до гуманітарної допомоги в умовах збройного конфлікту на сході України / О. А. Біда, А. Б. Блага, О. А. Мартиненко, М. Г. Статкевич; за заг. ред. А.П. Буценка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – К., КИТ, 2016. 54 с.
2. Антонович М. М. Право на гуманітарну допомогу під час збройного конфлікту і відповідальність за його порушення згідно з міжнародним правом. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2015. Т. 168. С. 93-98. Електрон. ресурс. Режим доступу : http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/7843/Antonovych_Pravo_na_humanitarnu_dopomohu.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
3. Усманов Ю.І., Вергелес О. Проблема гуманітарного доступу в умовах збройних конфліктів. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. Випуск 69. 2022. С. 461-466.
4. Бурдюжа О.М. Становлення та розвиток міжнародно-правового регулювання гуманітарної допомоги. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 11. С. 769-773.
5. Деякі питання пропуску та обліку гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану : Постанова Каб. Міністрів України від 05.09.2023 р. № 953. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/953-2023-p#Text> (дата звернення: 09.05.2024).
6. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за незаконне використання гуманітарної допомоги : Закон України від 24 березня 2022 року № 2155-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-20#Text>.
7. Гуманітарка – стоп? Чому волонтери б'ють на сполох. 03.11.2023. URL: <https://glavcom.ua/economics/finances/humanitarka-stop-chomu-volonteri-bjut-na-spolokh-965975.html>.
8. Коломиченко Т. Держава хоче контролювати всі потоки гуманітарної допомоги": як будуть працювати волонтери з грудня. 20.11.2023. URL: <https://biz.censor.net/r3456590>.