

УДК 351.9:351.86:355](477)

Скаска О. І.,
skasko72@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-7746-0801,
д. е. н., професор кафедри обліку та аналізу, Національний університет “Львівська політехніка”,
м. Львів

Галій В. І.,
galiyv2008_2010@ukr.net, ORCID ID: 000900065770262X,
Старший викладач циклової комісії із загальновійськових дисциплін,
Військовий коледж сержантського складу Національної академії Сухопутних військ імені Петра
Сагайдачного, м. Львів

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ

***Анотація.** Проаналізовано значення громадського контролю для ефективної взаємодії суб'єктів сектору безпеки й оборони з інститутами громадянського суспільства, розуміння важливості громадського контролю як складової демократичного цивільного контролю в сучасних умовах. Результатом взаємодії громадськості і сектору безпеки й оборони є підвищення якості і спроможності силових структур щодо виконання своїх завдань та підвищення довіри суспільства до сектору безпеки й оборони. Розкрито основні складові громадського контролю гуманітарної допомоги в умовах повномасштабної війни Російської Федерації (далі - РФ) проти України, обґрунтовано значення ефективного використання гуманітарної допомоги для перемоги Збройних Сил України у війні з РФ, оскільки ефективна взаємодія між сектором безпеки та оборони і громадськістю має наступні позитивні сторони для сектору безпеки: створення механізму незалежного моніторингу щодо забезпечення військових потреб; підвищення соціального захисту військовослужбовців; запобігання корупції; популяризація позитивних практик і дій військового керівництва. Розкрито основні завдання, які постають перед суб'єктами громадського контролю, серед яких виокремлено наступні: контроль за дотриманням чинного законодавства; контроль обґрунтованості та відповідності чинному законодавству управлінських рішень; контроль дотримання заборон і обмежень, визначених законодавством; контроль належного використання матеріальних, фінансових та інших ресурсів. Досліджено законодавчо-нормативне регулювання ввезення гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану, декларування, митне оформлення зазначених товарів та процедуру ввезення волонтерськими організаціями для потреб збройних сил. Виокремлено окремі проблеми використання гуманітарної допомоги громадськими організаціями, зловживання ними при ввезенні і цільовому використанні.*

Ключові слова: громадський контроль, інститути громадянського суспільства, гуманітарна допомога, національна безпека та оборона, товари військового призначення, товари подвійного використання, волонтерські організації.

Skasko O. I.,
skasko72@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-7746-0801,
Doctor of Economics, Professor of the Department of Accounting and Analysis,
“Lviv Polytechnic” National University, Lviv

Galii V. I.,
galiyv2008_2010@ukr.net, ORCID ID: 000900065770262X,
Senior Teacher of the Cycle Commission for General Military Disciplines, Sergeant's Military College of the
Hetman Petro Sahaidachnyi National Ground Forces Academy, Lviv

PUBLIC CONTROL OF HUMANITARIAN AID IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE

***Abstract.** The importance of public control for the effective interaction of security and defense sector subjects with institutions of civil society, the understanding of the importance of public control as a component of democratic civil control in modern conditions is analyzed. The result of the interaction between the public and the security and defense sector is an increase in the quality and capacity of law enforcement agencies to fulfill their tasks and increase public*

trust in the security and defense sector. The main components of public control of humanitarian aid in the conditions of a full-scale war of the Russian Federation against Ukraine are revealed, the importance of the effective use of humanitarian aid for the victory of the Armed Forces of Ukraine in the war with the Russian Federation is substantiated, since effective interaction between the security and defense sector and the public has the following positive aspects for the security sector: creation of an independent monitoring mechanism for ensuring military needs; increasing social protection of military personnel; prevention of corruption; promoting of positive practices and actions of the military leadership. The main tasks facing the subjects of public control have been revealed, among which the following are highlighted: control over compliance with current legislation; control of the validity and compliance with current legislation of managerial decisions; control of compliance with prohibitions and restrictions defined by legislation; control of proper use of material, financial and other resources. The legislative and regulatory framework of the importation of humanitarian aid in conditions of martial law, declaration, customs clearance of the specified goods and the procedure of importation by volunteer organizations for the needs of the armed forces were studied. Separate problems of the use of humanitarian aid by public organizations as well as abusing them during importation and targeted use are highlighted.

Key words: public control, civil society institutions, humanitarian aid, national security and defense, military goods, dual-use goods, volunteer organizations.

JEL Classification: H56, M19

DOI: <https://doi.org/10.32782/2522-1205-2023-73-09>

Постановка проблеми. Повномасштабна агресія РФ проти України, розпочата 24 лютого 2022 року, засвідчила величезні загрози національній безпеці України, привела до усвідомлення важливості взаємодії Збройних Сил України з громадянським суспільством. Взаємодія Збройних Сил України з волонтерськими організаціями, розпочата в 2014 році, показала позитивні сторони вирішення окремих проблем ЗСУ із їх допомогою. З часом проблема функціонування волонтерських (громадських) організацій набула суттєвого корупційного характеру. Її суть полягає в тому, що волонтерські організації ввозять гуманітарну допомогу, не сплачуючи митних платежів по гарантійним листам. Після ввезення цю допомогу реалізують у торгових мережах, а після документальної перевірки державних органів цієї громадської організації здійснюють заходи з її ліквідації. Тобто неналагодженість системи ввезення та контролю гуманітарної допомоги наносить суттєві втрати боєздатності вітчизняних збройних сил і бюджету. Існує і ряд інших проблем у цій сфері взаємовідносин.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання формування системи громадського контролю досліджували такі науковці, як: В. Бакуменко, М. Бублій, С. Динисюк та інші

Проблему громадського контролю як важливого чинника демократизації суспільства в своїх працях вивчали О. Батанов, С. Телешун, А. Ткачук та інші. Деякі науковці досліджували питання кримінально-правової оцінки незаконного використання гуманітарної допомоги, зокрема це О. Марін, І. Хавронюк та інші.

Постановка завдання. Ключовою метою статті є дослідження й аналіз законодавчих засад із контролю державних інституцій та водночас громадських організацій по поступленню та розподілу гуманітарної допомоги в Україну.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Ступінь взаємодії громадянського суспільства з силовими структурами держави свідчить про рівень демократизації суспільства. Взаємодія громадянського суспільства з органами безпеки й оборони у сфері матеріального-технічного, психологічного та культурно-просвітницького напрямів повинна сприйматися дуже позитивно, як ознака достатньо розвинутого громадського сектору в державі. З іншого боку, це може бути виявом недостатнього рівня забезпечення державою всіх необхідних умов ефективного функціонування сектору безпеки та оборони. Ситуація тісної взаємодії між ЗСУ зокрема і громадськістю, склалася, починаючи з 2014 року, і зберігається до сьогодні в умовах повномасштабної війни РФ проти України, коли під загрозою поставлено саме існування держави. Справжню боєздатність і ефективність сектору безпеки й оборони не можна забезпечити з допомогою волонтерського руху, її повинна забезпечувати держава [1, с. 9].

Взаємодія громадськості з сектором безпеки та оборони охоплює широке коло проблем:

- характер ставлення населення до сектору безпеки та оборони (рівень довіри, ступінь впевненості у здатності захистити суспільство і державу);
- наявність демократичного контролю з боку інститутів громадянського суспільства;
- престиж військової служби та професії військовослужбовця;
- моральна готовність населення до захисту своєї Вітчизни і підтримка збройних сил;
- готовність суспільства на матеріальні витрати щодо утримання та забезпечення нормального функціонування сектору безпеки та оборони тощо [1, с. 9].

Відповідно до ст. 17 Конституції України “Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної

безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу”.

Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [4].

Саме це положення Конституції України об'єднує громадянське суспільство і сектор безпеки й оборони, саме на цьому повинна ґрунтуватися взаємодія сектору безпеки та оборони з громадянським суспільством.

Ефективна взаємодія між сектором безпеки та оборони і громадськістю має позитивні сторони для сектору безпеки. Вона проявляється у:

- створенні механізму незалежного моніторингу щодо забезпечення військових потреб;
- підвищенні соціального захисту військовослужбовців;
- запобіганні корупції;
- популяризації позитивних практик і дій військового керівництва.

Тобто громадські організації сприяють виявленню негативних проявів корупції, удосконаленню механізмів управління у військовій практиці тощо. Громадянське суспільство також забезпечує:

- гарантії дотримання прав людини у військових структурах і в суспільстві в цілому;
- контроль за цільовим використанням бюджетних коштів.

Результатом взаємодії громадськості і сектору безпеки й оборони є підвищення якості і спроможності силових структур щодо виконання своїх завдань та підвищення довіри суспільства до сектору безпеки й оборони.

До завдань, які постають перед суб'єктами громадського контролю, належать:

- контроль за дотриманням чинного законодавства;
- контроль обґрунтованості та відповідності чинному законодавству управлінських рішень, ухвалених органами сектору безпеки й оборони;
- контроль за дотриманням прав, свобод та інтересів громадян;
- контроль дотримання заборон і обмежень, визначених законодавством;
- контроль належного використання матеріальних, фінансових та інших ресурсів.

У сучасних умовах актуальним стає громадський контроль за постачанням товарів військового призначення та подвійного використання, автомобільного транспорту, як гуманітарної допомоги. Особливо громадського контролю потребує діяльність волонтерів та волонтерських організацій. Якщо державні інституції реалізовували корупційні схеми по розподілу отриманої гуманітарної допомоги, то волонтерські організації зловживають теж із гуманітарною допомогою, яку вони закуповують та отримують від міжнародних організацій. Суть їх зловживань полягає в тому, що волонтерська організація реєструється на підставу особи і певні

бізнесмени надають їй гроші для закупівлі певних товарів, що ввозяться безмитно по гарантійним листам. Ці товари реалізуються через мережі торгівлі з надприбутками, оскільки митні платежі не сплачувалися. В подальшому ці факти виявляються шляхом співставлення митних документів із підтвердженнями збройних сил, які, звісно, відсутні. Волонтерська організація ліквідується і створюється нова. І знову за цією схемою ввозиться товар. Тому, на нашу думку, слід законодавчо припинити таку фіктивну діяльність.

З початком повномасштабної війни РФ проти України питання гуманітарної допомоги стають достатньо важливими. Зокрема, вже 25 лютого 2022 року Кабінет Міністрів України приймає Постанову № 155 “Про особливості визнання гуманітарною допомогою товарів, необхідних для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України та цивільного захисту населення в умовах введення воєнного стану”, відповідно до якої на час введення воєнного стану необхідно “забезпечити невідкладний пропуск через державний кордон України гуманітарної та технічної допомоги для госпіталів, лікарень, Збройних Сил, Національної гвардії, Сил територіальної оборони та інших утворених відповідно до законів військових формувань, Служби безпеки, Міністерства внутрішніх справ, Державної прикордонної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку.

Декларування та митне оформлення зазначених товарів необхідно здійснювати за місцем перетину митного кордону України шляхом подання товаросупровідних документів без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності” [7].

Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2022 № 174 “Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану” [2] значно спростила порядок ввезення на територію України гуманітарної допомоги, в тому числі тієї, яка використовується для оборони держави, та визначає групи товарів військового призначення та подвійного використання, ввезення яких у складі товарів гуманітарної допомоги може здійснюватися без отримання дозволу, за наявності гарантійного листа кінцевого користувача таких товарів.

До товарів військового призначення та подвійного використання віднесено наступні товари:

- пластини для бронезилетів;
- переносні радіостанції нецивільного призначення;
- безпілотні літальні апарати (квадрокоптери) нецивільного призначення;
- біноклі, монокуляри та інші оптичні труби, магніфери (збільшувачі) нецивільного призначення;
- коліматорні приціли, оптичні приціли нецивільного призначення;
- тепловізори, прилади нічного бачення.

Також визначено вичерпний перелік суб'єктів (кінцевих користувачів), які мають право оформляти гарантійні листи. До них віднесені:

- орган військового управління, визначений Міністерством оборони;
- правоохоронний орган;
- інше військове формування, утворене відповідно до закону;
- Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації чи підпорядкований підрозділ, визначений нею [8].

Кінцеві користувачі ввезених товарів військового призначення та подвійного використання зобов'язані здійснювати:

- ведення обліку отриманих товарів;
- ведення контролю дотримання наданих ними гарантійних зобов'язань;
- інформування не пізніше трьох днів із дня отримання товарів Державної служби експортного контролю про їх отримання (із зазначенням найменування та кількості фактично отриманих товарів). Разом із інформуванням надсилається засвідчена копія раніше оформленого гарантійного листа кінцевого користувача, автором якого може бути лише орган військового управління Міністерства оборони чи інше військове формування.

Гарантійний лист – це особливий діловий некомерційний лист, який містить у собі гарантію, іншими словами, підтвердження виконання яких-небудь дій, оплати або дотримання певних умов: термінів і факту оплати за виконані роботи, поставлену продукцію, надані послуги, гарантію якості та інше. Гарантійний лист є способом забезпечення виконання зобов'язання стороною угоди.

Гарантійний лист потрібно оформити на фірмовому бланку та завірити “мокрою” печаткою.

Бланк гарантійного листа повинен містити такі реквізити:

- номер і дата вихідного документа;
- кому направлено гарантійного листа (адресат) – назва організації та ПІБ посадової особи, якій це адресоване. Зазвичай гарантійний лист складається на ім'я керівника компанії;
- найменування документа – заголовок “Гарантійний лист” писати необов'язково, можна просто вказати тему листа;
- текст листа – тут вказують, які зобов'язання, в якому обсязі і в які терміни організація зобов'язується виконати.

Також у тексті листа адресант вказує свої банківські реквізити, може розмістити посилання на договір, прописати розмір штрафу при порушенні зобов'язань.

24 березня 2022 року Кримінальний кодекс України було доповнено ст. 201-2 “Незаконне використання з метою отримання прибутку гуманітарної допомоги, благодійних пожертв або безоплатної допомоги”, чим встановлена кримінальна відповідальність за незаконне використання гуманітарної допомоги, благодійних пожертв або безоплатної допомоги у значному розмірі (у 2023 році значний розмір складає 469700 грн.).

Негативною стороною цієї ситуації є те, що:

- волонтерська діяльність, побудована на довірі, дискредитується громадськими організаціями, які мають на меті зменшення податкового навантаження;
- порушуються кримінальні справи за ст. 201-2, що приводить лише до припинення діяльності фіктивних волонтерських організацій;
- відбувається зменшення потоку гуманітарної допомоги для ЗСУ.

Висновки і перспективи подальших досліджень у цьому напрямі. Виходячи з того, що повномасштабна війна РФ проти України триває і надалі буде потребувати значних матеріальних, фінансових, людських ресурсів, взаємодія з громадянським суспільством, зокрема в частині поставлення товарів військового призначення та товарів подвійного використання як гуманітарної допомоги для ЗСУ, повинна ставати більш ефективною. Подальшого аналізу та досліджень потребують питання вдосконалення законодавства щодо гуманітарної допомоги, громадських організацій та громадського контролю.

Громадський контроль в Україні розвинений слабо. Причинами цього є незрозуміння його необхідності і сутності посадовими особами держави, її загальне небажання погодитися на первинність інтересів громадянського суспільства стосовно інтересів держави, нерозвиненість громадянського суспільства та слабка його інституційна спроможність для здійснення громадського контролю. Значна частина організацій громадянського суспільства лише імітують громадський контроль, а насправді їхні дії спрямовані на задоволення власних інтересів.

Для зміцнення громадського контролю необхідні кількісне та якісне зростання громадських організацій, підвищення їхньої компетентності, інституційної і ресурсної спроможності, покращення комунікацій, пошук і використання нових технологій контролю, вдосконалення спільних дій. З іншої сторони, доречним є напрацювання механізмів ввезення і контролю гуманітарної допомоги бізнесменами для власного збагачення під егідою волонтерських (громадських) організацій.

Поряд з цим, у разі використання благодійних пожертв не за призначенням можливе й настання цивільно-правової відповідальності.

Так, положеннями ч. 3 ст. 730 ЦК України передбачено, що жертвувач або його правонаступники мають право вимагати розірвання договору про пожертву, якщо жертва використовується не за призначенням. Крім того, самі жертви підлягають поверненню жертвувачу в натурі.

Якщо ви стали свідком використання гуманітарної допомоги, благодійних пожертв чи допомоги не за призначенням, рекомендуємо дотримуватися такого порядку дій:

1. Зафіксуйте факт правопорушення. Якщо ви побачили, що товари, які призначені для благодійних цілей, виставлені для продажу, стали свідком їх розкрадання або неправомірної передачі іншим

особам, проведіть фото- та відеофіксацію, вказавши час та дату вчинення порушення.

2. Просіть надати документи на продукцію. Якщо ви як споживач стали свідком продажу товарів (продуктів), призначених для благодійності, слід просити у продавців такої продукції супровідну документацію для підтвердження законності її продажу. У разі відсутності документів або небажання працівників магазину її надати переходьте до наступного кроку.

3. Зверніться до правоохоронних органів та повідомте про можливе правопорушення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Взаємодія Збройних Сил України з громадянським суспільством : довідник / за заг. ред. Л. О. Кравченко. К., 2021. 48 с.

2. Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану: Постанова КМУ від 01.03.2022 № 174. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/174-2022-%D0%>

3. Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки. Документ ОБСЄ від 3 грудня 1994 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_116#Text_

4. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#>.

5. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text_

6. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19_

7. Про особливості визнання гуманітарною допомогою товарів, необхідних для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України та цивільного захисту населення в умовах введення воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2022 № 155. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-osoblivosti-viznannya-gumanitarnoyu-dopomogoyu-155-020222_

8. Рекомендації щодо належного оформлення ввезення окремих категорій товарів гуманітарної допомоги. URL: <https://www.dsecu.gov.ua/ua/rekomendacii-sodo-nalezno-go-oformlenna-vvezenna-okremih-kategorij-tovariv-gumanitarnoi-dopomogi>.

9. Зловживання з гуманітарною допомогою. Поліція розслідує понад 300 кримінальних справ. URL: <https://news.liga.net/ua/politics/news/zloupotreb-leniya-s-gumanitarnoy-rassleduet-bolee-300-ugolovnyh-del>.

10. Гуманітарна допомога ЗСУ і підозри волонтерам: що відбувається насправді? URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/volontery-dopomoha-humanitarka-viyna/32011853.html>.

11. "Гуманітарна катастрофа": комерційні ван-

тажі під виглядом гуманітарки. URL: <https://hromadske.ua/posts/pid-vyhliadom-humanitarnoi-dopomohy-v-ukrainu-potrapiiaut-komertsiini-vantazhi>.

REFERENCES

1. Vzaiemodiiia Zbroinykh Syl Ukrainy z hromadianskym suspilstvom : dovidnyk / za zah. red. L. O. Kravchenko. K., 2021. 48 s.

2. Deiki pytannia propusku humanitarnoi dopomohy cherez mytnyi kordon Ukrainy v umovakh voiennoho stanu: Postanova KМУ vid 01.03.2022 № 174, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/174-2022-%D0%>

3. Kodeks povedinky stosovno viiskovo-politychnykh aspektiv bezpeky. Dokument OBSIe vid 3 hrudnia 1994 roku, available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_116#Text.

4. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#>.

5. Pro borotbu z teroryzmozom: Zakon Ukrainy vid 20 bereznia 2003 roku № 638-IV, available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text_

6. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21 chervnia 2018 r. № 2469-VIII, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

7. Pro osoblyvosti vyznannia humanitarnoiu dopomohoiu tovariv, neobkhdnykh dlia zdiisnennia zakhodiv iz zabezpechennia natsionalnoi bezpeky i oborony u zviazku z viiskovoiu ahresiieiu Rosiiskoi Federatsii proty Ukrainy ta tsyvilnoho zakhystu naselennia v umovakh vvedennia voiennoho stanu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25.02.2022 № 155, available at: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-osoblivosti-viznannya-gumanitarnoyu-dopomogoyu-155-020222_

8. Rekomendatsii shchodo nalezhnoho oformlennia vvezennia okremykh katehoriї tovariv humanitarnoi dopomohy, available at: <https://www.dsecu.gov.ua/ua/rekomendacii-sodo-nalezno-go-oformlenna-vvezenna-okremih-kategorij-tovariv-gumanitarnoi-dopomogi>.

9. Zlozhyvannia z humanitarnoiu dopomohoiu. Politsiia rozsliduie ponad 300 kryminalnykh sprav, available at: <https://news.liga.net/ua/politics/news/zloupotreb-leniya-s-gumanitarnoy-pomoschyu-politsiya-rassleduet-bolee-300>.

10. Humanitarna dopomoha ZSU i pidozry volonteram: shcho vidbuvaetsia naspravdi?, available at: <https://www.radiosvoboda.org/a/volontery-dopomoha-humanitarka-viyna/32011853.html>.

11. "Humanitarna katastrofa": komertsiini vantazhi pid vyhliadom humanitarky, available at: <https://hromadske.ua/posts/pid-vyhliadom-humanitarnoi-dopomohy-v-ukrainu-potrapiiaut-komertsiini-vantazhi>.

Стаття надійшла до редакції 11 липня 2023 року