

# Ефективне урядування гуманітарною допомогою на рівні обласних військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування



## Проблема

---

З початком повномасштабного вторгнення в Україну відбулось спрощення процедури митного оформлення та послаблення контролю за гуманітарною допомогою. Зазначені дії були виправдані, оскільки забезпечували оперативне надходження гуманітарної допомоги в Україну. У цей же час такі послаблення призвели до того, що у сфері одержання гуманітарної допомоги з'явилися порушення, пов'язані з отриманням неправомірного прибутку.

За період з 24 лютого до 31 грудня 2022 року за офіційними даними<sup>1</sup> Державної митної служби України через митні органи оформлено як гуманітарну допомогу товарів загальною вагою 1088,7 тис. тонн. З них через автомобільні пункти пропуску 877,1 тис. тонн (або 80,6%), залізничні пункти пропуску – 193,1 тис. тонн (або 17,7%) та 18,5 тис. тонн (або 1,7%) через інші митні пункти пропуску.

26.02.2022 року на засіданні Кабінету Міністрів України віце прем'єр міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України Ольгу Стефанішину визначено уповноваженою з питань координації гуманітарної допомоги, їй доручено створити національний координаційний штаб, а також за участю представників Мінекономіки, Мінрегіону, Мінагрополітики, Мінсоцполітики забезпечити координацію роботи зі збору даних про потреби та розподіл гуманітарної допомоги в регіони України. Цим протокольним рішенням де-факто Уряд розширив перелік спеціально уповноважених державних органів з питань гуманітарної допомоги та об'єднав їх у координаційний штаб Кабінету Міністрів України.

02.03.2022 року прийнято [Указ Президента України № 93/2022 «Про координацію заходів з вирішення гуманітарних та соціальних питань»](#), яким утворено Координаційний штаб з гуманітарних та соціальних питань під головуванням Керівника Офісу Президента України, до якого ввійшли окремі посадові особи Офісу Президента України та представники окремих міністерств. Указом доручено Кабінету Міністрів України забезпечити:

- оперативну взаємодію представників обласних військових адміністрацій з Координаційним штабом;
- ефективну співпрацю з дипломатичними представництвами і консульськими установами іноземних держав в Україні, міжнародними організаціями, іноземними донорами щодо надання гуманітарної допомоги Україні.

Надалі обласними військовими адміністраціями (далі – ОВА) було утворено **координаційні гуманітарні штаби**, як тимчасові допоміжні органи, що діють з метою сприяння координації діяльності місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, військових формувань, правоохоронних органів, неприбуткових організацій підприємств, установ, організацій, у тому числі нерезидентів, з питань отримання, зберігання, складування, розподілу та використання за цільовим призначенням гуманітарної допомоги.

Однак правовий статус координаційних штабів залишається невизначеним та незакріпленим, вони не мають статусу юридичної особи і відповідно не здійснюють належного обліку гуманітарної допомоги, що надходить, та її видання (списання з балансу) відповідно до законодавчих вимог, бухгалтерського та фінансового обліку. Відсутні єдині вимоги або рекомендації щодо організації роботи складів гуманітарної допомоги.

З метою контролю за отриманням гуманітарної допомоги, яка ввозиться на митну територію України за декларативним принципом, Офіс Президента України запровадив:

- державну систему гуманітарної допомоги [help.gov.ua](http://help.gov.ua)
- систему складського обліку «Гудок».

Листом від 21.03.2022 року № 41-01/402 Офіс Президента України звернувся до керівників обласних військових адміністрацій із проханням визначити відповідальних за упорядкування і ведення обліку кожного складу з гуманітарною допомогою в онлайн-системі «Гудок» з обов'язком внесення даних до складської системи про залишки, надходження та відвантаження гуманітарної допомоги<sup>2</sup>.

05.03.2022 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову [№ 202 «Деякі питання отримання, використання, обліку та звітності благодійної допомоги»](#) (далі – Постанова № 202), яка передбачає, що в умовах воєнного стану не поширюються встановлені законодавством вимоги щодо отримання, використання, обліку та звітності благодійної допомоги від юридичних та фізичних осіб – резидентів та нерезидентів.

<sup>1</sup> Дані з проміжного [Звіту тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України](#) з питань розслідування фактів можливих порушень законодавства України у сфері отримання, розподілу, транспортування, зберігання, використання за цільовим призначенням гуманітарної та іншої допомоги, а також неефективного використання державного майна, яке може бути використане для тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб та забезпечення інших потреб держави

## Ефективне урядування гуманітарною допомогою на рівні обласних військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування

Значна частина суб'єктів-одержувачів гуманітарної допомоги, зокрема ОВА, цю норму сприймають як таку, що цілком скасовує необхідність будь-якого обліку, включно зі бухгалтерським, щодо гуманітарної допомоги, яка надходить та розподіляється ними, а також передається набувачам.

Водночас Міністерство фінансів України у листі [«Про бухгалтерський облік окремих господарських операцій» № 41020-06-5/8479 від 27.04.2022 р.](#), щодо бухгалтерського обліку благодійної та гуманітарної допомоги акцентує, що правові засади регулювання, організації, ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності в Україні визначає [Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» № 996-XIV від 16.07.1999 р.](#) Цей закон поширюється на всіх юридичних осіб, створених відповідно до законодавства України, незалежно від їхніх організаційно-правових форм і форм власності, на представництва іноземних суб'єктів господарської діяльності, які зобов'язані вести бухгалтерський облік та подавати фінансову звітність, а також на операції з виконання державного та місцевих бюджетів і складання фінансової звітності про виконання бюджетів з урахуванням бюджетного законодавства. Законом передбачено, що бухгалтерський облік на підприємстві ведеться безперервно з дня його реєстрації до ліквідації. Він має ґрунтуватися на принципах бухгалтерського обліку та фінансової звітності, закріплених статтею 4 Закону.

Метою ведення бухгалтерського обліку і складання фінансової звітності є надання користувачам для ухвалення рішень повної, правдивої та неупередженої інформації про фінансовий стан та результати діяльності підприємства. Ведення бухгалтерського обліку підприємствами на безперервній основі, навіть в умовах воєнного стану, є компонентом забезпечення стійкості економіки.

Прийняття Постанови № 202 також суттєво вплинуло на формування порядку складського обліку отриманої гуманітарної допомоги у період воєнного стану, оскільки значна кількість суб'єктів використовує цей нормативний акт як виправдання для неналежного ведення обліку або й відсутності обліку взагалі.

Залишаються не врегульованими належним чином питання обліку та звітування за розподіл/використання, передання набувачам гуманітарної допомоги на місцевому рівні: від обласних військових адміністрацій і до так званих складів останньої милі.

Дотепер відсутні уніфіковані правила маркування та сортування товарів гуманітарної допомоги за категоріями, які би використовувались на всьому логістичному шляху та відповідно надавали можливість точно визначити категорії вантажів, що надходять, та надалі передаються набувачам; ваги вантажів, трекінгування вантажів по всьому маршруту руху від донора до набувача.

Станом на 12.12.2022 року державна система гуманітарної допомоги та система складського обліку «Гудок» не працюють, тож відповідно заблоковані доступи до них і операторам<sup>3</sup>.

Нині в Україні відсутня єдина, централізована, скоординована система з формування потреби на гуманітарну допомогу набувачами (або одержувачами з подальшим переданням набувачам). Відсутність достовірних відомостей про осіб, які потребують допомоги, обсяг та види допомоги, яка необхідна, призводить до неможливості ефективного задоволення гуманітарних потреб потенційних набувачів.

Усі ці фактори створюють суттєве підґрунтя для корупційних діянь, тому загрожують ефективності отримання гуманітарної допомоги Україною.

### Конкретні причини корупційних ризиків та їхні наслідки було зазначено у:

- [аналітичному звіті «Механізми надання державною гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану»](#) Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК);
- [аналітичному звіті НАЗК «Корупційні та інші ризики у процедурах забезпечення державою гуманітарною допомогою в умовах воєнного стану»;](#)
- [Проміжному звіті тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України](#) з питань розслідування фактів можливих порушень законодавства України у сфері отримання, розподілу, транспортування, зберігання, використання за цільовим призначенням гуманітарної та іншої допомоги, а також неефективного використання державного майна, яке може бути використане для тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб та забезпечення інших потреб держави.

## **Параметри прозорого урядування за напрямом гуманітарної допомоги на рівні обласних військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування**

---

Прозорість – важливий інструмент сприяння демократії та підзвітності публічних службовців. Також прозорість є основою методики державного управління, що передбачає розкриття інформації, її повноту, чіткість та точність і забезпечується розвиненою системою контролю та нагляду. Прозорість – одна із основ стовпів культури доброчесності та протидії корупції.

Принцип прозорості застосовується до всіх напрямів діяльності – від планування та ухвалення рішень і до розпорядження коштами, виділеними на реалізацію та забезпечення якісної роботи конкретних систем.

У серпні 2022 року неурядова організація [Sphere \(Сфера\)](#)<sup>4</sup> запустила програму для України та Східної Європи. Вона є відповіддю на війну, що спричинила серйозні гуманітарні проблеми як на території України, так і в інших країнах, особливо тих, що мають спільний із Україною кордон, через масове переміщення людей, переважно жінок і дітей, які тікають від бойових дій.

Внутрішньо переміщеним особам і тим, хто залишає Україну, допомагають представники служб цивільного захисту та волонтери, а також гуманітарні НУО й інші організації, деякі з яких були створені після початку війни. Ураховуючи це та з огляду на масштаби кризи, гуманітарні організації та органи влади на місцях потребують навчання принципів і стандартів надання гуманітарної допомоги.

З огляду на організаційні проблеми отримання та розподілу гуманітарної допомоги, які висвітлено в матеріалах НАЗК та у звіті тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, виходом із такої ситуації, була б якісна адаптація організації процесів, пов'язаних із гуманітарною допомогою, до міжнародних стандартів, зокрема тих, які визначено [Гуманітарною Хартією і мінімальними стандартами при наданні гуманітарної допомоги](#), а також [Основним гуманітарним стандартом з якості та підзвітності](#).

Наприклад, у сфері гуманітарного забезпечення населення, постраждалого від наслідків воєнних дій, обов'язки неурядових організацій (громадських та благодійних) здебільшого мають другорядне значення.

Згідно з Гуманітарною Хартією ці ролі потрібно розглядати як першочерговий обов'язок держави або інших відповідних владних структур, які діють на конкретній території. Такі владні структури несуть формальну юридичну відповідальність за благополуччя населення на цій території і у більш широкому сенсі – за безпеку цивільного населення в період збройного конфлікту.

Саме ці владні структури мають у своєму розпорядженні засоби гарантування безпеки населення шляхом прийняття відповідних заходів або накладення обмежень. Основна роль неурядових організацій може полягати в тому, щоб спонукати владу до цих дій, а також надавати допомогу людям у подоланні наслідків у разі, якщо влада виявиться не в змозі виконати свої обов'язки перед громадянами.

Ефективність надання гуманітарної допомоги має ґрунтуватися на здійсненні всебічного аналізу конкретної обстановки (дослідження, моніторинг та оцінка) для того, щоб дослідити потреби людей, фактори вразливості та наявні можливості в кожній конкретній ситуації.

**Основний гуманітарний стандарт з якості та підзвітності** (далі – Стандарт) (Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability – CHS) – це прямий результат діяльності спільної ініціативи зі стандартів (Joint Standards Initiative – JSI), у якій Міжнародне партнерство із забезпечення підзвітності гуманітарної діяльності, світова мережа організацій People In Aid та проект «Сфера» об'єднали зусилля для ефективної узгодженості дій суб'єктів, що користуються гуманітарними принципами.

Стандарт встановлює Дев'ять зобов'язань, що їх організації, державні органи та фізичні особи можуть використовувати для підвищення якості та ефективності гуманітарної допомоги, яку вони надають. Він також сприяє підзвітності перед громадами і населенням, потерпілим від війни.

Стандарт визначає громади та осіб, які постраждали від кризи, головними в гуманітарній діяльності та пропагує дотримання основних прав людини. Він базується на передбачених нормами міжнародного права (у тому числі Міжнародним біллем про права людини) права на гідне життя, захист і безпеку.

Стандарт описує основні елементи гуманітарної діяльності, заснованої на принципах підзвітності та високої якості.

<sup>4</sup> Проект «Сфера» було створено 1997 року групою неурядових організацій і рухом Червоного Хреста і Червоного Півмісяця з метою розробки універсальних мінімальних стандартів у ключових сферах надання гуманітарної допомоги – посібника проекту «Сфера». Метою цього посібника є підвищення якості гуманітарної допомоги при виникненні надзвичайної ситуації або конфлікту, а також підвищення рівня підзвітності гуманітарної системи перед постраждалими від НС населенням.

Стандарт – це перелік із дев'яти зобов'язань перед потерпілими від кризи громадами й особами, який визначає, чого останні можуть очікувати від організацій та фізичних осіб, які надають гуманітарну допомогу.

Кожне зобов'язання супроводжується критеріями якості, які пояснюють, як саме гуманітарні організації та їхні співробітники повинні працювати.

### Структура Стандарту є наступна:

- Дев'ять зобов'язань;
- Критерії якості;
- Основні дії, необхідні для виконання зобов'язань;
- Обов'язки організації щодо забезпечення послідовного й системного виконання її співробітниками основних дій.

### Основні дії та обов'язки організації описують:

- що повинні робити співробітники, залучені до гуманітарної діяльності, щоб послідовно впроваджувати високоякісні програми та бути підзвітними тим, кому вони надають допомогу;
- які організаційні регламенти, процедури та системи, що забезпечать надання високоякісної та підзвітної гуманітарної допомоги співробітниками, мають бути розроблені всередині організації, котра здійснює гуманітарну діяльність.

Стандартом можуть користуватися особи, організації, координаційні органи, консорціуми та інші групи, які здійснюють гуманітарну діяльність. Незважаючи на те, що Стандарт розроблявся передусім для гуманітарного сектора, його може використовувати будь-яка організація, котра прагне покращити якість та підзвітність у своїй роботі з громадами й особами, постраждалими від кризи.

Обласні військові адміністрації можуть використовувати його для приведення своєї діяльності у відповідність до міжнародних стандартів. Громадським активістам та волонтерам Стандарт можна використовувати як основу для перевірки діяльності ОВА, ОМС.

## Дев'ять зобов'язань Стандарту та критерії якості:



1. Громади й особи, які постраждали від надзвичайних ситуацій або конфліктів, отримують актуальну допомогу, що відповідає їхнім потребам.

Критерій якості: Гуманітарна допомога актуальна та відповідає потребам.

Серед іншого містить рекомендації розробити організаційні регламенти, які зобов'язують неупереджено надавати допомогу, виходячи з потреб і можливостей громад та осіб, постраждалих від кризи. Запровадити чинні процедури, які забезпечують належний постійний аналіз ситуації.



2. Громадам і особам, які постраждали від надзвичайних ситуацій або конфліктів, допомога надається своєчасно.

Критерій якості: Гуманітарна допомога ефективна та вчасна.

Містить рекомендації для організацій розробити програмні зобов'язання відповідно до організаційних спроможностей:

- систематичний, об'єктивний і постійний моніторинг, оцінку діяльності та її наслідків;
- використання результатів моніторингу та оцінки для адаптації й покращення якості програм;
- своєчасне ухвалення рішень з відповідним розподілом ресурсів.



3. Громади й особи, які постраждали від надзвичайних ситуацій або конфліктів, завдяки гуманітарній діяльності захищені від негативних наслідків, стійкі та менш вразливі.

Критерій якості: Гуманітарна допомога зміцнює місцеву спроможність та відвертає негативні наслідки.

Містить рекомендації організаціям розробляти регламенти, стратегії та керівні принципи для:

- недопущення програм, які можуть негативно вплинути на потерпілих від кризи осіб та громад; наприклад, експлуатація, зловживання або дискримінація з боку персоналу;
- посилення місцевої спроможності.



**4. Громади й особи, які постраждали від надзвичайних ситуацій або конфліктів, знають свої права та обізнані щодо допомоги, на яку мають право, а також мають доступ до інформації та беруть участь в ухваленні важливих для них рішень. Критерій якості: Гуманітарна допомога базується на спілкуванні, участі, зворотному зв'язку.**

Містить рекомендації організаціям розробити регламенти щодо інформаційного обміну та заохочення до відкритого спілкування.



**5. Громади й особи, які постраждали від надзвичайних ситуацій або конфліктів, мають доступ до безпечних та дієвих механізмів розгляду скарг.**

Критерій якості: Скарги безвідмовно приймаються та опрацьовуються.



**6. Громади й особи, які постраждали від надзвичайних ситуацій або конфліктів, отримують скоординовану та всебічну допомогу.**

Критерій якості: Гуманітарна допомога скоординована та всебічна.

Містить рекомендації організаціям розробити регламенти та стратегії, що передбачають чітке зобов'язання координації та співпраці з іншими, у тому числі з центральними та місцевими органами влади, з дотриманням гуманітарних принципів.



**7. Громади й особи, які постраждали від надзвичайних ситуацій або конфліктів, можуть розраховувати на допомогу найкращої якості, оскільки організації постійно вчаться на власному досвіді та відгуках про свою роботу.**

Критерій якості: Учасники гуманітарної діяльності постійно навчаються та самовдосконалюються.

Містить рекомендації організаціям розробити регламенти, що стосуються оцінки персоналу та навчання, а також можливостей для вивчення досвіду інших та вдосконалення чинних практик.



**8. Громади й особи, які постраждали від надзвичайних ситуацій або конфліктів, отримують необхідну допомогу від команди компетентних співробітників та волонтерів.**

Критерій якості: Персонал заохочують виконувати роботу ефективно, ставлення до нього чесне і справедливе.

Містить рекомендації організаціям розробити посадові інструкції, перелік обов'язків та схему зворотного зв'язку, які дають персоналу чітке розуміння того, що від нього вимагають.



**9. Громади й особи, які постраждали від надзвичайних ситуацій або конфліктів, можуть розраховувати, що організації, які надають їм допомогу, розпоряджаються ресурсами ефективно, раціонально та з дотриманням етичних норм.**

Критерій якості: Ресурси розподіляють та використовують згідно з цільовим призначенням.

Містить рекомендації організаціям розробити регламенти, що регулюють використання й управління ресурсами, а також визначають, у який спосіб організація:

- дотримуючись етичних норм та не порушуючи закон, приймає і розподіляє кошти та цільову допомогу;
- використовує свої ресурси відповідально відносно навколишнього середовища;
- не допускає та розглядає випадки корупції, шахрайства, конфліктів інтересів та неналежного використання ресурсів;
- здійснює аудит, перевіряє відповідність видатків та надає прозорий звіт;
- на постійній основі оцінює, контролює й зменшує ризики;
- гарантує, що отримані ресурси жодним чином не впливають на її незалежність.

З урахуванням пропозицій органам влади щодо мінімізації корупційних ризиків, викладених в [аналітичному звіті НАЗК «Корупційні та інші ризики у процедурах забезпечення державою гуманітарною допомогою в умовах воєнного стану»](#), положень Стандарту розроблено орієнтовний [«Чеклист прозорості управління гуманітарною допомогою для ОВА, ОМС»](#).

## **Облік гуманітарної допомоги, збирання даних про потреби, звітність тощо**

Попри положення, визначені Постановою № 202, потреба складати первинні документи для ведення бухгалтерського обліку юридичними особами залишається, так само як і обов'язок подавати фінансову звітність.

Бухгалтерський облік гуманітарної допомоги та відповідну звітність мають вести отримувачі гуманітарної допомоги у порядку, встановленому Міністерством фінансів України.

У разі відсутності обліку щодо отримання та цільового використання гуманітарної допомоги її вважають використаною не за цільовим призначенням.

### **Корисні джерела щодо обліку та звітності гуманітарної допомоги:**

- Настанова для ОГС проекту «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства»: [«Гуманітарна допомога: документальне оформлення, бухгалтерський облік, звітування»](#).
- Роз'яснення експертів консультативної робочої групи з питань місцевих бюджетів в умовах воєнного стану, створеної за ініціативи Мінрегіону: [«Як громада може приймати, обліковувати та видавати гуманітарну допомогу – роз'яснення експертів»](#).

Коли до ОВА надходить гуманітарна допомога, ОВА є отримувачем гуманітарної допомоги – посередником між донором і набувачем гуманітарної допомоги. У момент отримання гуманітарної допомоги в отримувача збільшуються активи, які зберігаються певний час, після чого вони спрямовуються набувачу (юридичній або фізичній особі) за цільовим призначенням.

Ведення бухгалтерського обліку виконання місцевих бюджетів здійснюється з урахуванням положень статей 56 і 57 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ).

Первинні документи містять такі обов'язкові реквізити: назву документа (форми); дату складання; назву підприємства, від імені якого склали документ; зміст, обсяг, одиницю виміру господарської операції; посади осіб, відповідальних за проведення і правильність оформлення господарської операції; особистий підпис або інші дані, що дають змогу ідентифікувати особу, яка брала участь у проведенні господарської операції.

Відповідно до статті 56 БКУ встановлено, що бюджетні установи ведуть бухгалтерський облік відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі та інших нормативно-правових актів щодо ведення бухгалтерського обліку в порядку, встановленому Міністерством фінансів України.

Статтю 4 БКУ встановлено наступне: якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у цьому Кодексі, застосовуються відповідні норми цього Кодексу.

Таким чином, БКУ є пріоритетним нормативно-правовим актом, положення якого обов'язкове для виконання бюджетними установами (зокрема, ОВА, ОМС). Тому ОВА, ОМС повинні вести бухгалтерський облік і складати відповідну звітність згідно з вимогами БКУ. Отримання гуманітарної допомоги, потрібно підтверджувати первинними документами (стаття 9 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»).

Відповідно до статті 26 БКУ розпорядник бюджетних коштів повинен забезпечити організацію та здійснення внутрішнього контролю. Офіційно затверджених або рекомендованих документів щодо встановлення детальних правил здійснення контролю органами місцевого самоврядування щодо гуманітарної допомоги не існує. Тому з метою забезпечення контролю ОВА, ОМС в межах своїх повноважень слід дотримуватися таких положень:

- вимог бюджетного та іншого законодавства в частині здійснення контрольних заходів, моніторингу щодо отримання, зберігання, передавання гуманітарної допомоги, ведення обліку та складання звітності, інформування; визначення відповідальних осіб тощо;
- вимог Міністерства соціальної політики України як центрального органу виконавчої влади, що визначає політику в цій сфері (на вебсайті міністерства міститься інформація про питання гуманітарної допомоги, форми звітів про наявність і розподіл гуманітарної допомоги, які затверджені наказом Міністерства соціальної політики України № 539 від 31.07.2020 року);

- Закону України «Про місцеве самоврядування» – в частині оформлення відповідними рішеннями (у встановленому Статутом порядку) питань, пов'язаних з отриманням, збереженням, передачею гуманітарної допомоги, її оформленням, звітністю тощо.

### Збір потреб

На сьогодні [НАЗК визначає](#) механізм визначення потреб у гуманітарній допомозі недосконалим. Зокрема, відсутня ефективна система встановлення, аналізу та систематизації потреб у гуманітарній допомозі, особливо у регіонах, на території яких ведуться бойові дії, що також впливає на ефективність надання допомоги (пошуку оптимального донора) та забезпечення належного контролю за її розподілом та цільовим використанням; система здебільшого працює не знизу догори, а у зворотному напрямку – згори донизу.

Як зазначають у НАЗК, у зв'язку з необхідністю налагодити швидку координацію ключових процесів отримання гуманітарної допомоги, коло суб'єктів фактично змінилось і тепер характеризується їхньою множинністю. Такі суб'єкти, які відіграють різну, часто дублювальну роль у забезпеченні гуманітарною допомогою. Здебільшого, кожен із проаналізованих суб'єктів налагодив власні внутрішні процеси збирання, оброблення та аналізу потреб та спомобів реагування на них. При цьому, спостерігається низький рівень інституційної координації.

Переважна більшість процесів, які реалізуються на рівні координаційних штабів, міністерств з метою збирання та аналізу потреб, пошуку донорів та задоволення потреб у гуманітарній допомозі, не пов'язані між собою і відбуваються паралельно. Кожний орган (суб'єкт) діє в межах відведеної йому компетенції або за принципом «я можу це зробити», водночас розмежування повноважень не завжди є очевидним<sup>6</sup>.

За даними військових адміністрацій, потреби збираються у різний спосіб: здебільшого відомості надходять від територіальних громад (самостійно збирають дані про потреби на місцях), від районних державних адміністрацій, від місцевих структурних підрозділів Державної служби з надзвичайних ситуацій, а також окремих фізичних осіб, які звертаються по допомогу, від виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування, органів соціального захисту населення (збирають дані про потреби внутрішньо переміщених осіб під час їхньої реєстрації). Методика збирання інформації про потреби, яка б ґрунтувалася, зокрема, на нормах забезпечення з розрахунку на одну особу і дозволяла би прогнозувати потреби на майбутнє, здебільшого не впроваджена. Чітких інструкцій щодо механізму збирання даних про потреби в територіальних громадах військові адміністрації не мають. Офіс Президента України доручив обласним військовим адміністраціям, Київській міській військовій адміністрації обліковувати зібрані дані про потреби областей у гуманітарній допомозі на [порталі Державної системи гуманітарної допомоги](#).

Територіальні громади (органи місцевого самоврядування) доступу до системи не мають, відомості про потреби в гуманітарній допомозі обліковують самостійно, зокрема за допомогою технічних онлайн-інструментів.

В відповідності до Рекомендацій урядам країн, що постраждали внаслідок стихійних лих чи катастроф, які визначено в [Гуманітарній Хартії](#):

*Уряди повинні прагнути створити добре налагоджені служби інформації і планування в рамках програм ліквідації наслідків стихійних лих і катастроф. Основна відповідальність за загальне планування і координацію діяльності з надання допомоги лежить на уряді. Планування та координацію можна значно поліпшити, якщо надати НУГО інформацію про потреби в гуманітарній області та про систему планування і надання допомоги, що використовується, так само як і інформацію про можливі загрози для персоналу НУГО. Урядам пропонується надавати НУГО цю інформацію. Щоб сприяти ефективній координації зусиль з надання допомоги та досягнення їх максимальної користі, урядам, що приймають НУГО, варто заздалегідь вказати, через яких контактних осіб НУГО, що прибувають в країну, можуть підтримувати постійний зв'язок з урядовими органами.*

Своєю чергою, [НАЗК визначає](#) державну політику щодо розподілу гуманітарної допомоги як таку, що не сформульована та не прокомунікована, сприяє появі корупційних ризиків.

Немає нормативного регулювання або роз'яснення центральних органів виконавчої влади щодо розподілу гуманітарної допомоги. Вирішення питань розподілу гуманітарної допомоги цілком делеговане місцевим органам влади (військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування).

Крім того, відсутній належний контроль за діяльністю регіональних гуманітарних штабів, пунктів видавання гуманітарної допомоги, волонтерських, громадських, благодійних, релігійних організацій (фондів), державних та комунальних закладів, які отримують гуманітарну допомогу для задоволення потреб внутрішньо переміщених або соціально незахищених осіб.

<sup>6</sup> Аналітичний звіт «Механізми надання державною гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану»

## Ефективне урядування гуманітарною допомогою на рівні обласних військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування

Як наслідок, потреби в гуманітарній допомозі визначаються без затвердженого для всіх учасників єдиного алгоритму дій.

З урахуванням окремих питань розробленого «Чеклиста прозорості управління гуманітарною допомогою для ОВА, ОМС» з метою перевірки організації та координації процедур в ОВА щодо отримання та розподілу гуманітарної допомоги було вибірково запитано таку інформацію:

- Чи утворено в ОВА штаб з питань надання населенню гуманітарної допомоги або інший орган (підрозділ) відповідальний за отримання та розподіл (координацію) гуманітарної допомоги? У разі утворення просимо надати копію відповідного розпорядження про це та затвердження положення про його діяльність.
- Чи запроваджено в ОВА систематичну звітність, зокрема регіональних суб'єктів, відповідальних за забезпечення населення гуманітарною допомогою, отримувачів гуманітарної допомоги, у тому числі перед донорами?
- Чи запроваджено комплексний контроль звітності та її відповідності дійсним процесам?
- Чи встановлено на рівні ОВА вимоги систематичного офіційного оприлюднення інформації відповідальними суб'єктами про результати розподілу гуманітарної допомоги, у тому числі забезпечення можливих механізмів громадського контролю за цим процесом?
- Чи організовано порядок взаємодії між ОВА та військовими адміністраціями в області для реалізації програм допомоги?
- Чи розроблено стандарти роботи складів з гуманітарною допомогою та вимоги до таких складів?
- Чи визначено на рівні ОВА принципи та критерії розподілу гуманітарної допомоги в регіоні?
- Чи визначено вимоги до обліку, звітності та контролю за цільовим використанням гуманітарної допомоги?

## Приклади кращих практик, згідно з якими волонтери зможуть оцінити ОВА, ОМС

### Харківська обласна військова адміністрація

З метою належної організації роботи із забезпечення населення Харківської області гуманітарною допомогою та продовольчими товарами в умовах воєнного стану, розпорядженням начальника Харківської обласної військової адміністрації (далі – Харківська ОВА) від 06.03.2022 № 10В створено штаб з питань надання населенню гуманітарної допомоги та затверджено його персональний склад.

У територіальних громадах області визначено відповідальних осіб за забезпечення населення гуманітарною допомогою або створено відповідні робочі групи, гуманітарні штаби, тощо, визначено їхній склад.

Харківською ОВА здійснюється постійний контроль за використанням гуманітарної допомоги кінцевими одержувачами шляхом складання відповідних реєстрів, фото- і відеозвітів.

На пакунках гуманітарної допомоги наноситься напис «не для продажу» з метою недопущення оплатної реалізації гуманітарної допомоги.

На складах, де зберігається гуманітарна допомога, та в пунктах її видачі організовано пости органів поліції, забезпечено систему пропускового режиму, опломбування складських приміщень, відеоспостереження.

За інформацією місцевих органів влади, в територіальних громадах області здійснюються заходи контролю щодо використання гуманітарної допомоги отримувачами, зокрема щодо недопущення її продажу в торговельних мережах та на ринках.

Здійснюється фіксація видачі гуманітарної допомоги безпосередньо набувачам (фото, відео фіксація, ведення реєстрів з підписами осіб, зазначенням номеру телефону тощо).

Контроль за використанням лікарських засобів та медичних товарів, отриманих безоплатно комунальними некомерційними підприємствами, покладений на їхніх керівників згідно з чинним законодавством України.

Отримання та використання гуманітарної допомоги, наданої благодійним організаціям (громадським організаціям) для організації видачі населенню контролювалося шляхом проведення моніторингу та отримання відповідних звітів.

До реалізації відповідних заходів широко залучені органи поліції, а також жителі населених пунктів області з активною громадянською позицією, волонтери, інші небайдужі громадяни, представники мас-медіа.

## Ефективне урядування гуманітарною допомогою на рівні обласних військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування

У разі отримання представниками територіальних громад районів або волонтерськими організаціями гуманітарної допомоги для розподілу та подальшої видачі населенню, вони попереджаються про неприпустимість продажу, іншого оплатного використання відповідних товарів, засобів, речей тощо, а їх використання спрямоване лише для допомоги мешканцям Харківської області. З цією ж метою в Харківській області започатковано серію громадських агітаційно-рекламних кампаній, що пояснюють небезпечність корупційних відносин.

Як обов'язковий компонент механізм розподілу гуманітарної допомоги враховує питання логістики розташування пунктів видачі гуманітарної допомоги з урахуванням особливостей відповідних територій. У територіальних громадах області організацію видання продуктових наборів та іншої гуманітарної допомоги населенню забезпечують органи місцевого самоврядування. Критерії розподілу наборів товарів, кінцевим одержувачем яких виступають Збройні Сили України, правоохоронні органи або спеціальні служби, не оприлюднюються.

Розпорядженням начальника Харківської ОВА від 24.03.2022 № 16В затверджено Порядок безоплатної видачі населенню територіальних громад Харківської області продовольчих товарів тривалого зберігання та санітарно-гігієнічних товарів на період дії воєнного стану.

Згідно з розпорядженням начальника Харківської ОВА від 07.03.2022 № 10В-1 Штабу доручено здійснювати формування замовлень і списання з обліку обласної військової адміністрації закуплених товарів, робіт і послуг, організацію і забезпечення безоплатної видачі населенню територіальних громад Харківської області продовольчих та санітарно-гігієнічних товарів відповідно до встановленого законодавством порядку.

Розпорядженням начальника Харківської ОВА від 28.03.2022 № 19 В-1 визначено відповідальних осіб за організацію роботи зі забезпечення населення області гуманітарною допомогою та продовольчими товарами в Харківській обласній військовій адміністрації.

Розпорядженням начальника Харківської ОВА від 23.05.2022 № 54 В-1 утворено комісію Харківської ОВА з питань організації забезпечення продовольчими товарами, а також пакувальними товарами для їхнього фасування для задоволення нагальних потреб функціонування держави в умовах воєнного стану та затверджено положення про неї.

Харківською ОВА вживається комплекс заходів із недопущення протиправних дій, предметом яких є гуманітарна допомога. До вказаних дій активно залучаються правоохоронні органи. Протягом серпня-вересня 2022 року на адресу начальника Головного управління Національної поліції в Харківській області були направлені звернення щодо виявлених в процесі внутрішньої зв'язки даних Державної Е-системи гуманітарної допомоги фактів недоотримання Харківською ОВА заявленої гуманітарної допомоги. За даними фактами розпочато кримінальне провадження. Триває слідство.

Протягом 2022 року до Харківської ОВА надійшло біля 49962,2 т. допомоги, з них:

- допомога придбана за рахунок субвенції з державного бюджету – 21123,3 т., в тому числі 905013 од. продуктових наборів; 15813,2 т. – гуманітарна допомога.

Допомога надійшла за такими категоріями:

1. Продукти харчування та продуктові набори – 34500,4 т.
2. Лікарські засоби та медичні товари – 589,6 т.
3. Автомобільний транспортний засіб – 135,1 т.
4. Засоби гігієни – 432,9 т.
5. Дитячі товари та харчування – 79,6 т.
6. Одяг та текстиль – 362,54 т.
7. Побутові речі, спорядження та технічні засоби – 223,8 т.
8. Будівельні матеріали – 13638,295 т.

Крім того з відкритих джерел встановлено, що Координаційний Гуманітарний Центр створив [мапу](#) усієї відвантаженої допомоги, кількості населення та контактних осіб на деокупованих територіях, в розрізі конкретного населеного пункту області.

**Отже, ця інформація свідчить про системний підхід в організації та координації отримання та розподілу гуманітарної допомоги. Порівняючи з діяльністю інших ОВА визначаємо, що Харківська ОВА запровадила кращу практику, згідно з якою волонтери зможуть оцінити результативність та ефективність діяльності адміністрації в цьому напрямі.**

### Донецька обласна військова адміністрація

Розпорядженням голови облдержадміністрації, начальника обласної військової адміністрації від 12.03.2022 № 206/5-22 «Про утворення Гуманітарного штабу Донецької області» (далі – Розпорядження) утворено Гуманітарний штаб Донецької області.

Відповідно до пункту 6 Розпорядження райдержадміністраціям, районним військовим адміністраціям доручено визначати потреби територіальних громад відповідного району в гуманітарній допомозі, забезпечувати прийом, облік, сортування, зберігання, видачу гуманітарної допомоги.

## **Ефективне урядування гуманітарною допомогою на рівні обласних військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування**

Крім того, розпорядженням голови облдержадміністрації, начальника обласної військової адміністрації від 30.05.2022 № 259/5-22 «Про затвердження Порядку безоплатної видачі мешканцям Донецької області продовольчих товарів тривалого зберігання під час дії воєнного стану», затверджено Порядок безоплатної видачі мешканцям Донецької області продовольчих товарів тривалого зберігання під час дії воєнного стану (далі – Порядок).

Згідно з пунктом 3 Порядку продовольчі товари тривалого зберігання з урахуванням кількості осіб, які потребують забезпечення товарами, розподіляються між територіальними громадами області.

Відповідно до пункту 8 Порядку райдержадміністрації, районні військові адміністрації: здійснюють розподіл продовольчих товарів та пакувальних товарів для їх фасування між територіальними громадами області з урахуванням кількості осіб, які потребують забезпечення продовольчими товарами; організують передання продовольчих товарів та пакувальних товарів для їх фасування військовим адміністраціям населених пунктів, виконавчим органам рад територіальних громад або уповноваженим ними органам.

Згідно із пунктом 10 Порядку після отримання продовольчих товарів та пакувальних товарів для їх фасування військовій адміністрації населених пунктів, виконавчі органи рад територіальних громад, зокрема, організують видачу продовольчих товарів безпосередньо або через мережу установ, закладів, що перебувають у комунальній власності, забезпечують ведення реєстру осіб, які забезпечені продовольчими товарами, облік виданих продовольчих товарів, залишків продовольчих товарів та пакувальних товарів для їх фасування, списання продовольчих товарів та пакувальних товарів для їх фасування на підставі рішень комісій, утворених відповідними військовими адміністраціями населених пунктів, виконавчими органами рад територіальних громад.

У період з 24 лютого по 31 грудня 2022 року обсяг допомоги склав понад 36 670,72 тон. У тому числі отримано та передано райдержадміністраціям, районним військовим адміністраціям 706 660 продовольчих наборів для подальшого розподілу між територіальними громадами з метою безоплатного видання мешканцям області.

Облік, звітність та контроль за цільовим використанням допомоги здійснювались відповідно до чинного законодавства, у тому числі з урахуванням вищезазначених актів та постанови Кабінету Міністрів України від 02.03.2022 № 185 «Деякі питання здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для задоволення нагальних потреб функціонування держави в умовах воєнного стану».

Станом на поточну дату зв'язку з активною фазою військової агресії РФ проти України на території області склади відсутні.

На сайті Донецької ОВА [dn.gov.ua](http://dn.gov.ua) висвітлюється інформація щодо гуманітарної допомоги, зокрема: «Гуманітарна допомога Донецькій області від інших країн та співпраця з ООН, міжнародними фондами і благодійними організаціями. Досвід роботи з деокупованими територіями та найнагальніші проблеми їх мешканців. Внутрішньо переміщені особи і робота гуманітарних хабів. Організація роботи релокованих державних установ, які надають відповідні послуги населенню, а також медичних закладів. Про ці та низку інших питань йшлося на брифінгу директора департаменту інвестиційно-інноваційного розвитку і зовнішніх відносин Донецької ОВА Оксани Головки», опубліковано 04 лютого 2023 року.

### **Одеська обласна військова адміністрація**

Розпорядженням голови (начальника) Одеської обласної державної (військової) адміністрації (далі – Одеська ОВА) від 09.04.2022 № 176/A-2022 «Про організаційні засади отримання та розподілу гуманітарної допомоги» визначено отримувачів гуманітарної допомоги в інтересах та від імені Одеської ОВА з метою її подальшого розподілу між набувачами гуманітарної допомоги:

- комунальна установа «Обласний центр методичної роботи та соціальних виплат»;
- комунальне некомерційне підприємство «Одеська обласна дитяча клінічна лікарня» Одеської обласної ради;
- комунальна установа «Автопідприємство з обслуговування обласної ради та обласної державної адміністрації».

Отримувачі гуманітарної допомоги (установи/підприємства), у випадку наявності зобов'язань перед донорами гуманітарної допомоги щодо звітності, ведуть відповідну звітність та систематично подають звіти у форматах, які визначаються донорами. Відповідно до Положення Штаб не наділений функціями із контролю за звітністю щодо товарів гуманітарної допомоги та контролю відповідності звітності дійсним процесам.

Питання стандартизації роботи складів гуманітарної допомоги, встановлення вимог до складів є поза межами компетенції Штабу.

Розпорядженням голови (начальника) Одеської ОВА від 15.07.2022 № 410/A-2022 затверджено Рекомендації щодо порядку формування потреби, розподілу, видання та обліку гуманітарної допомоги (продуктових, гігієнічних наборів та інших товарів).

Зазначене розпорядження та Рекомендації були направлені до районних державних (військових) адміністрацій, органів місцевого самоврядування для врахування у роботі при формуванні потреб, розподілу, видачі та обліку видачі гуманітарної допомоги.

Разом з цим, Постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2022 № 202 «Деякі питання отримання, використання, обліку та звітності благодійної допомоги» встановлено, що в умовах воєнного стану не поширюються встановлені законодавством вимоги до отримання, використання, обліку та звітності благодійної допомоги від юридичних та фізичних осіб – резидентів і нерезидентів.

Облік обсягів отриманої гуманітарної допомоги Штабом ведеться попалетно.

## Ефективне урядування гуманітарною допомогою на рівні обласних військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування

За даними Штабу протягом 2022 року від донорів було отримано 8233 палет гуманітарної допомоги, з яких 6189 палет продовольчих товарів, 1398 палет дитячих, гігієнічних та побутових товарів, 646 палет одягу та інших речей, та відвантажено 6090 палет гуманітарної допомоги, з яких 4375 палет продовольчих товарів, 1194 палети дитячих, гігієнічних та побутових товарів, 521 палет одягу та інших речей.

Координаційним гуманітарним штабом, який здійснює розподіл гуманітарної допомоги між районами та громадами області, впроваджено ряд заходів інформування населення про розподілену гуманітарну допомогу:

- висвітлення діяльності Штабу щодо розподілу гуманітарної допомоги на офіційних сторінках Штабу у соціальних мережах: Facebook, Telegram, Instagram;
- оприлюднення затверджених планів розподілу гуманітарної допомоги на офіційному сайті Штабу ([zvit.gumshtab.org](http://zvit.gumshtab.org));
- надання інформації щодо розподіленої гуманітарної допомоги засобом масової інформації: телеканалам регіонального та всеукраїнського рівня, інтернет-ресурсам, друкованим виданням.
- щомісячний онлайн-звіт голови Координаційного гуманітарного штабу Одеської області, за результатами проведеної роботи, на майданчику «Ukraine Media Center Odesa».

НАЗК визначає як **високий корупційний ризик** нездійснення належного обліку гуманітарної допомоги, яка надходить на склад, фіксування факту її видачі зі складу, обліку залишків гуманітарної допомоги на складі з метою задоволення приватних інтересів осіб, відповідальних за роботу складів.

### Пропозиції НАЗК для ОВА, ОМС щодо мінімізації ризиків:

- здійснювати періодичну, не рідше ніж 1 раз на місяць, звірку інформації щодо обсягів гуманітарної допомоги, що перетнула державний кордон України та заявлена за деклараціями для доставлення військовим адміністраціям, іншим отримувачам гуманітарної допомоги, з обсягами допомоги, яка фактично надійшла на їхню адресу; у разі виявлення фактів нестачі, коли вантажі не були доставлені за призначенням, – інформувати правоохоронні органи;
- забезпечувати розвантаження гуманітарної допомоги на території України на професійних складах (за наявності можливості), з обов'язковим укладенням договорів відповідального зберігання та визначення юридичної відповідальності суб'єкта господарської діяльності за збереження вантажів, порядку доступу на склад та видавання гуманітарного вантажу;
- склади обладнати камерами відеонагляду, автоматизованими системами складського обліку; провести навчання для осіб, відповідальних за роботу складів, з роботи із системами обліку;
- визначити порядок та періодичність проведення заходів контролю на складах, у тому числі із залученням громадськості;
- визначити порядок доступу представників міжнародних гуманітарних організацій, громадських, благодійних організацій (фондів) до складів, контроль за діяльністю яких здійснюють військові адміністрації, органи місцевого самоврядування.
- включити до складу регіональних гуманітарних штабів представників громадськості та уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції;
- завершити процеси налагодження співпраці з хабами ініціативи «СпівДія» для розподілу та доставлення гуманітарної допомоги кінцевому набувачеві.
- порушити перед правоохоронними органами питання створення каналу повідомлення про факти незаконного використання гуманітарної допомоги, вчинення інших правопорушень, пов'язаних із забезпеченням гуманітарною допомогою

Відсутність ведення обліку гуманітарної допомоги, яка надходить в ОВА, ОМС, що дозволяється зараз згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2022 року № 202, фактично нівелює будь-які перспективи виявлення фактів розкрадання, привласнення чи продажу гуманітарної допомоги, а відповідно і притягнення винних до відповідальності, оскільки отримувачі та набувачі гуманітарної допомоги під час проведення заходів контролю зі сторони державних органів можуть посилатись на відсутність необхідності ведення документів, що підтверджують походження гуманітарної допомоги.

Рекомендується: перегляд або скасування Постанови Кабінету Міністрів України від 05.03.2022 року № 202 «Деякі питання отримання, використання, обліку та звітності благодійної допомоги».

