



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ

МЕХАНІЗМИ НАДАННЯ ДЕРЖАВОЮ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

(станом на 01 червня 2022 року)

Київ 2022

ЗМІСТ

ВСТУП	3
ГЛОСАРІЙ.....	4
МЕТОДОЛОГІЯ.....	5
ІСТОРІЯ ПИТАННЯ.....	7
I. Системні проблеми функціонування механізму забезпечення гуманітарної допомоги станом на 01.06.2022 (key findings).....	10
II. Законодавче та нормативне регулювання питань забезпечення гуманітарною допомогою.....	13
III. Види гуманітарної допомоги	22
IV. Система забезпечення гуманітарною допомогою в умовах воєнного стану.....	23
V. Головні суб'єкти держави, які беруть участь у забезпеченні гуманітарною допомогою.....	24
VI. Забезпечення гуманітарною допомогою на відрізок «остання миля».....	51
VII. Транспортна і складська логістика.....	59
VIII. ВИСНОВКИ.....	66

ДОДАТОК №1. Аналіз функціонування онлайн-ресурсів для збору гуманітарної допомоги

ДОДАТОК № 2. Корупційні та інші ризики у процедурах забезпечення гуманітарною допомогою в умовах воєнного стану

ВСТУП

З початку широкомасштабного вторгнення російської федерації на територію України з 24.02.2022 в державі постала нагальна проблема забезпечення гуманітарною допомогою військових та цивільного населення, зокрема вимушених внутрішньо переміщених осіб. Задля допомоги Україні об'єднались як самі українці: волонтери, громадські організації, благодійні фонди, небайдужі громадяни, так і міжнародна спільнота. Реагуючи на виклики, держава почала стрімко перебудовувати та диверсифіковувати існуючу систему забезпечення гуманітарною допомогою для її оперативного надходження тим, хто її потребує.

Враховуючи критичну важливість цього напрямку державної політики та інформацію про проблеми, які супроводжують процеси надання гуманітарної допомоги, команда НАЗК здійснила аналіз нормативного регулювання та дослідила, як на практиці на час дії воєнного стану державний апарат реалізує процеси із забезпечення гуманітарною допомогою.

Ця аналітична довідка має стати основою для подальшої оцінки корупційних та інших ризиків, притаманних системі забезпечення гуманітарною допомогою, та розробки пропозицій щодо удосконалення цієї системи на засадах ефективності та прозорості, з метою наближення перемоги України та поствоєнного відновлення держави.

ГЛОСАРІЙ

ВПО – внутрішньо переміщені особи

КМУ – Кабінет Міністрів України

НБУ – Національний банк України

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

МВС – Міністерство внутрішніх справ України

МЗС – Міністерство закордонних справ України

МОЗ – Міністерство охорони здоров'я України

СБУ – Служба безпеки України

ДСНС – Державна служба України з надзвичайних ситуацій

Мінреінтеграції – Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України

Мінсоцполітики – Міністерство з питань соціальної політики України

Мінекономіки – Міністерство економіки України

Мінрегіону – Міністерство розвитку громад та територій України

Мінагрополітики – Міністерство аграрної політики та продовольства України

Міноборони – Міністерство оборони України

Мінінфраструктури – Міністерство інфраструктури України

Мінцифри – Міністерство цифрової трансформації України

Нацсоцслужба – Національна соціальна сервісна служба

Держрезерв – Державне агентство резерву України

Укртрансбезпека – Державна служба України з безпеки на транспорті

ДП – державне підприємство

БО – благодійна організація

ГО – громадська організація

АТ – акціонерне товариство

ТОВ – товариство з обмеженою відповідальністю

НАТО – Організація Північноатлантичного договору

ВОЗ – Всесвітня організація охорони здоров'я

ООН – Організація Об'єднаних Націй

ПРООН – Програма розвитку ООН

ЮНІСЕФ – Дитячий фонд ООН

CRM-система – система управління взаємовідносин клієнта та персоналу (менеджменту) (customer relationship management)

МЕТОДОЛОГІЯ

Питання гуманітарної допомоги вкрай актуалізувалося із початком повномасштабної агресії з боку російської федерації, яка розпочалась 24.02.2022 як новий етап довгої восьмирічної війни. Масштаби гуманітарної допомоги для цивільного населення, Збройних Сил України, волонтерських організацій тощо були значними всі ці роки, якщо ретельно дивитись на ситуацію в Донецькій та Луганській областях. Разом з тим саме зараз обсяги гуманітарної допомоги зросли у сотні і тисячі разів, адже уся країна потерпає від того лиха, яке несе з собою агресивна війна з боку ворога.

Питання вивчення потреби, запиту, отримання, розподілу гуманітарної допомоги напряму пов'язане з ресурсами, що становлять собою здебільшого матеріальні цінності. А отже як і у всіх інших сферах, де річ несе цінність, існують загрози для неправомірної вигоди, яку отримують учасники цього процесу, та корупції в цілому. Там, де є порядок, процедура, їхні порушення неодмінно пов'язані з корупційними проявами. Тож ця аналітична довідка має на меті описати чинний порядок роботи з гуманітарною допомогою та акцентувати увагу на тих корупційних ризиках, які наявні в цьому процесі.

Часовий період, який досліджено для підготовки цієї аналітичної довідки, охоплює проміжок часу з 24.02.2022 до 01.06.2022.

Саме за цей час чинна на момент повномасштабної агресії система гуманітарної допомоги розширювалась, удосконалювалась, до неї під'єднувались нові учасники, з'являлись зміни до нормативного регулювання тощо. Фактично вона адаптувалась до потреб воєнного часу менш ніж за місяць, не в останню чергу завдяки централізації (координації) цих процесів на найвищому рівні. Таким чином, в цій аналітичній записці простежується як процес розвитку системи гуманітарної допомоги, сформованої державою, так і чинний (актуальний) стан її функціонування.

Для досягнення розуміння повної картини функціонування системи гуманітарної допомоги в умовах війни було застосовано як кабінетні, так і польові методи дослідження. Зокрема,

- **кількісні методи** – аналіз статистичних даних;
- **якісні методи** – інтерв'ювання, контент-аналіз тощо.

У МЕЖАХ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЛЯ ПІДГОТОВКИ АНАЛІТИЧНОЇ ДОВІДКИ БУЛО:

- ✓ проаналізовано **понад 30 нормативно-правових актів** у сфері регулювання гуманітарної допомоги;
- ✓ проведено **понад 50 інтерв'ю** зі стейкхолдерами – представниками органів державної влади, насамперед профільних міністерств, а також організаціями громадянського суспільства та волонтерами;
- ✓ проаналізовано **18 IT-платформ**, за допомогою яких відбувається робота з гуманітарною допомогою;
- ✓ зібрано **матеріали досліджень міжнародних організацій** та окремих експертів для вивчення міжнародного досвіду, а також здійснено аналіз відкритих джерел та сформовано «бібліотеку даних» про хаби гуманітарної допомоги та їх роботу;
- ✓ здійснено **контент-аналіз понад 100 унікальних матеріалів** у медіа та соціальних мережах, в яких висвітлюються проблеми функціонування гуманітарної допомоги;
- ✓ надіслано **20 запитів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування** для отримання статистичної інформації про функціонування гуманітарної допомоги в Україні, а також **1 запит стосовно особливостей митного оформлення** гуманітарної допомоги. Загалом отримано **36 листів-відповідей**.

ІСТОРІЯ ПИТАННЯ

Відповідно до принципів, закріплених у міжнародному праві, гуманітарна допомога – це заходи із захисту та догляду за людьми в умовах гуманітарної кризи, що виходять за межі первинної медичної допомоги.

Гуманітарна допомога організовується здебільшого 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 тощо.

Відповідно, основними завданнями гуманітарної допомоги є:

- порятунок людського життя;
- надання допомоги для задоволення основних потреб людини (вода, їжа, проживання);
- забезпечення базової гігієни та медичної допомоги¹.

У 1999 році було ухвалено профільний Закон України «Про гуманітарну допомогу»², яким нормативно врегульовано порядок здійснення гуманітарної допомоги. Вже під час ухвалення цього закону на пленарному засіданні Верховної Ради України порушувалися питання про зловживання у сфері розподілу гуманітарної допомоги³.

За роки функціонування цього закону Україна отримала великий обсяг гуманітарної допомоги. На жаль, немає узагальнених цифр стосовно обсягів допомоги, зокрема, через те, що вона надається різного роду та різними суб'єктами, тож немає уніфікованого обліку. За мірило можна взяти щорічні дані Управління ООН з координації гуманітарних справ (ОСНА), відповідно до яких середній щорічний обсяг гуманітарної допомоги коливається в межах еквіваленту 80 – 100 млн дол. США⁴.

¹ Цит. за: 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 р. – с. 4 [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2016/06/Press_Humanitarian_aid_reportUKR.pdf.

² Закон України «Про гуманітарну допомогу». Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1192-14#Text>.

³ Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України. Засідання третє 08 вересня 1998 року // Офіційний веб-портал Верховної Ради України – [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/2127.html>

⁴ Управління ООН з координації гуманітарних справ (ОСНА). Ukraine [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://fts.unocha.org/appeals/475/summary>.

**Табл. 1. Загальний обсяг гуманітарної допомоги в дол. США
(відповідно до даних ООН)**

Рік	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Загальний обсяг (дол. США)	\$32,665,901	\$173,400,221	\$105,289,272	\$74,606,618	\$70,773,032	\$86,604,543	\$122,767,192	\$103,695,985

Водночас у цій сфері наявні зловживання, які називаються системними, насамперед корупційного характеру. За даними дослідження⁵ по всіх регіонах під виглядом гуманітарної допомоги, обходячи митні платежі, реалізують памперси, шоколад, ліки, одяг, взуття, дитяче харчування та інші товари. Таким чином, подальша реалізація цієї продукції та отримання прибутків витісняє з ринку вітчизняних товаровиробників.

Під виглядом гуманітарної та технічної допомоги на митну територію України ввозилися товари (предмети) для здійснення підприємницької діяльності, а це робить неконкурентоспроможною продукцію власного виробництва, стає обтяжуючим фактором для розвитку української фармацевтичної, легкої та харчової промисловості. Товари, які надходять на митну територію як гуманітарна допомога і потрапляють на ринок, створюють конкуренцію для вітчизняних товаровиробників через перенаповнення імпортними товарами та неконкурентну ціну, оскільки були ввезені без сплати податків, і наносять прямі втрати державному бюджету. Зловживання і нецільове використання гуманітарної допомоги – велика кількість встановлених фактів реалізації на ринку товарів, увезених як гуманітарна допомога, призводить до втрати Україною позитивного іміджу на міжнародній арені.

Таким чином неодноразово виявлялись факти зловживання у сфері гуманітарної допомоги, насамперед корупція системного характеру. Причини таких явищ не тільки у бажанні збагачення недобросовісних громадян, а й недосконалість нормативного регулювання, недостатній контроль та координація роботи з гуманітарною допомогою, зловживання «на людському горі» в умовах кризових ситуацій, в яких треба діяти негайно і певні процедури за потреби спрощувати.

З 2014 року питання гуманітарної допомоги в Україні загострилось, адже війна на Донбасі, яка триває, є перманентною кризою та величезним викликом для держави із задоволення базових потреб своїх громадян, незалежно від того, здійснює вона ефективний контроль за усією територією чи ні.

⁵ Проблемні питання у сфері здійснення гуманітарної допомоги. Аналітичний звіт. Разом проти корупції. – К. 2019. – 43 с. [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2019/11/TAC_HumAid_consolidated_fin-vidredagovano.pdf.

У 2020 році пандемія COVID-19 призвела до обмежень пересування, які переважно застосовуються на непідконтрольних територіях (у зв'язку з обмеженням можливості перетину контрольних пунктів в'їзду-виїзду), та зменшення засобів існування. А вже вразлива та послаблена система охорони здоров'я опинилася на межі можливостей.

Станом на лютий 2022 року тільки у зв'язку з війною на Донбасі очікувалось, що 2,9 млн людей потребуватимуть допомоги. З них 1,1 млн – це мешканці підконтрольних Україні територій Донецької та Луганської областей, серед яких 133 000 ВПО, та ще 160 000 ВПО в інших областях по всій Україні. Секторально потреби розподілені таким чином: захист – 2,5 млн; вода, санітарія та гігієна – 2,5 млн; охорона здоров'я – 1,5 млн; продовольча безпека та засоби існування – 1,1 млн; освіта – 252 тис.; житло та непродовольчі товари – 158 тисяч.⁶

Можна констатувати той факт, що останні 8 років стали «тренувальним майданчиком» для суб'єктів надання гуманітарної допомоги в тій ситуації, в якій країна опинилась після 24.02.2022, коли обсяги і масштаби цієї допомоги зросли в сотні і тисячі разів.

⁶ Огляд гуманітарних потреб. Україна. Лютий 2022. Огляд підготовлено Управлінням з координації гуманітарних справ від імені Гуманітарної команди країни та гуманітарних партнерів – С. 8. [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Ukraine_2022_HNO_UKR_2022-02-11.pdf.

I. Системні проблеми функціонування механізму забезпечення гуманітарної допомоги станом на 01.06.2022 (key findings)

До виявлених за результатами аналізу системних проблем чинного в умовах воєнного стану механізму забезпечення державою гуманітарної допомоги можна, зокрема, віднести такі:

1. Недосконале нормативне регулювання:

- невідповідність правового регулювання, передбаченого основним законом – Законом України «Про гуманітарну допомогу», викликам кризових ситуацій, зокрема воєнного стану, умовам та реаліям війни;
- розмиття нормативного поняття «гуманітарна допомога», його неузгодженість із нормами міжнародного гуманітарного права, визнання гуманітарною допомогою товарів, які за своїм призначенням не є гуманітарною допомогою;
- практика спорадичної динамічної зміни нормативного регулювання, яка хоча і спрямована забезпечити оперативну перебудову системи відповідно до викликів сьогодення, не сприяє комплексному вирішенню проблем і, усуваючи одні, може породжувати нові корупційні ризики.

2. Відсутнє чітке розуміння переліку органів влади, відповідальних за забезпечення гуманітарною допомогою цивільного населення, їхніх ролей, координації, взаємодії:

- відсутність нормативного регулювання повноважень, відповідальності, порядку реалізації повноважень окремих представників державного апарату; в Україні де-факто функціонують 2 «координаційних штаби» (при Офісі Президента України та Кабінеті Міністрів України);
- система хоча поступово і впорядковується, але все ще продовжує триматися на «особистих контактах» та «неписаних» правилах;
- подекуди нескоординована робота місцевої влади та волонтерських ініціатив / благодійних та громадських фондів (організацій);

- відсутня ефективна взаємодія між місцевими військовими та цивільними адміністраціями, органами місцевого самоврядування;
- змішування процесів постачання гуманітарної допомоги на усіх рівнях, внаслідок чого навіть у державного апарату відсутнє єдине розуміння як працює система забезпечення гуманітарною допомогою у воєнний час.

3. Недосконалий механізм визначення потреб у гуманітарній допомозі:

- відсутня ефективно працююча системи визначення, 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;
- розірваний ланцюг постачання гуманітарної допомоги між колективними одержувачами, і людиною з «останньої милі»;
- ініціативи «останньої милі» переважно функціонують ізольовано від потоків допомоги, яка надходить державними каналами.

4. Зберігаються недоліки у координації між органами влади та міжнародними гуманітарними організаціями – чим вищий рівень органів влади, тим вище ризик неефективної координації:

- наслідком є розбалансування системи визначення потреб та їх задоволення.

5. Недостатня комунікація між органами місцевої влади та населенням:

- населення недостатньо поінформоване про те, де і коли можна повідомити про потреби та отримати гуманітарну допомогу;
- населення широко не інформоване про заходи, які вживаються як для упередження правопорушень, пов'язаних із обігом та використанням гуманітарної допомоги, так і для покарання винних осіб; комунікаційна стратегія з цього питання не сформована та не реалізується;
- немає практики прозорого звітування.

6. Відсутність механізмів ефективного державного контролю за постачанням, розподілом, обліком та використанням гуманітарної допомоги, що, зокрема, пов'язано із відсутністю:

- єдиного механізму класифікації товарів гуманітарної допомоги, їх сортування, маркування та визначення одиниці вимірювання;
- товаросупровідних документів на гуманітарний вантаж з детальним його описом (декларації, яка подаються при митному оформленні, не забезпечують належної деталізації та подекуди заповнюються неправильно);
- механізму «трекінгування» вантажів за усім ланцюгом постачання;
- надійних механізмів верифікації донорів та отримувачів гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану;
- системи авторизації складів (така авторизація ускладнена в регіонах, де ведуться інтенсивні бойові дії);
- прозорого механізму розподілу допомоги як на складах першого вивантаження, так і отримувачами допомоги для її передачі кінцевим набувачам;
- правового регулювання механізмів обліку, звітування, контролю за цільовим використанням гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану.

7. Неефективна робота місцевої влади на етапі «останньої милі»:

- немає налагодженої взаємодії між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування при розподілі гуманітарної допомоги;
- ризики управлінської неефективності, недоброчесності з боку керівництва військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

8. Множинні ініціативи з впровадження ІТ інструментів для координації процесів надання гуманітарної допомоги:

- окремі з інструментів подібні у багатьох аспектах та дублюють один одного, що ускладнює централізований збір та аналіз потреб, координацію процесів їх задоволення, формування довіри учасників системи надання гуманітарної допомоги до таких платформ.

II. Законодавче та нормативне регулювання забезпечення гуманітарною допомогою

Станом на 24.02.2022 **правова модель** забезпечення гуманітарною допомогою була врегульована 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 Кабінету Міністрів України від 25.03.2013 № 241 (далі – Порядок № 241), постановою Кабінету Міністрів України від 09.10.2020 № 927 “Деякі питання організації ведення автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги”.

Правові, організаційні, соціальні засади отримання, надання, оформлення, розподілу і контролю за цільовим використанням гуманітарної допомоги, а також вимоги щодо гласності та прозорості цього процесу визначаються Законом України «Про гуманітарну допомогу» (далі – Закон).

Так, згідно з абз. 3 ст. 1 Закону України «Про гуманітарну допомогу»:

***гуманітарна допомога** – це цільова адресна безоплатна допомога в грошовій або натуральній формі, у вигляді безповоротної фінансової допомоги або добровільних пожертвувань, або допомога у вигляді виконання робіт, надання послуг, що надається іноземними та вітчизняними донорами із гуманних мотивів отримувачам гуманітарної допомоги в Україні або за кордоном, які потребують її у зв’язку з соціальною незахищеністю, матеріальною незабезпеченістю, важким фінансовим становищем, виникненням надзвичайного стану, зокрема внаслідок стихійного лиха, аварій, епідемій і епізоотій, екологічних, техногенних та інших катастроф, які створюють загрозу для життя і здоров’я населення, або тяжкою хворобою конкретних фізичних осіб, а також для підготовки до збройного захисту держави та її захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту.*

При цьому гуманітарна допомога є різновидом благодійництва і має спрямовуватися відповідно до обставин, об’єктивних потреб, згоди її отримувачів та за умови дотримання вимог ст. 3 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації».

ВКАЗАНА МОДЕЛЬ ПЕРЕДБАЧАЛА ТАКІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ:

- ✓ спеціально уповноваженими державними органами з питань гуманітарної допомоги визнавалися Міністерство соціальної політики України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації (ст. 4 Закону);
- ✓ вантажі, кошти, у тому числі в іноземній валюті, виконані роботи, надані послуги *визнавалися гуманітарною* допомогою на підставі Мінсоцполітики за погодженням із Держмитслужбою, ДПС, МОЗ, Мінекономіки, Мінфіном, Міноборони, ДСНС, МВС, Національною поліцією, НБУ. Порядок прийняття таких рішень визначався Порядком № 241;
- ✓ отримувачами гуманітарної допомоги були *лише* юридичні особи, *зареєстровані* в установленому Кабінетом Міністрів України порядку в Єдиному реєстрі отримувачів гуманітарної допомоги (ст. 1 Закону);
- ✓ на митну територію України *дозволялося* ввезення лише таких товарів (предметів) гуманітарної допомоги, які, задовольняючи відповідні потреби набувачів гуманітарної допомоги в Україні, не створюють загрози життю чи здоров'ю фізичних осіб – набувачів гуманітарної допомоги та довкіллю України;
- ✓ митне оформлення вантажів (товарів) без справляння плати за виконання митних формальностей поза місцем розташування митних органів або поза робочим часом, встановленим для митних органів, здійснювалося митними органами *за наявності рішення* відповідних спеціально уповноважених державних органів з питань гуманітарної допомоги *про визнання таких вантажів (товарів) гуманітарною допомогою*;
- ✓ митне оформлення вантажів гуманітарної допомоги здійснювалося на підставі Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.03.2000 № 544;
- ✓ випуск у вільний обіг на митній території України вантажів, визнаних гуманітарною допомогою, здійснювався митними органами *на підставі рішення*, отриманого від спеціально уповноваженого державного органу з питань гуманітарної допомоги з використанням механізму «єдиного вікна» відповідно до Митного кодексу України (ст. 8 Закону);
- ✓ на митну територію України дозволялося ввезення лише таких товарів (предметів) гуманітарної допомоги, які, задовольняючи відповідні потреби набувачів гуманітарної допомоги в Україні, не створювали загрози життю чи здоров'ю фізичних осіб - набувачів гуманітарної допомоги та довкіллю України; відповідно товари (предмети) гуманітарної допомоги, що ввозилися на митну територію України, підлягали *заходам офіційного контролю* згідно з Митним кодексом України (ст. 9 Закону);

- ✓ на спеціально уповноважені державні органи з питань гуманітарної допомоги, в першу чергу Міністерство соціальної політики України, покладалося здійснення контролю за отриманням, розподілом, використанням за цільовим призначенням, підготовкою статистичної звітності, обліком гуманітарної допомоги, визнаної такою рішеннями спеціально уповноважених державних органів з питань гуманітарної допомоги (ст. 5 Закону);
- ✓ отримувачі гуманітарної допомоги і набувачі гуманітарної допомоги (юридичні особи) щомісячно зобов'язані в установленому порядку подавати до відповідного спеціально уповноваженого державного органу з питань гуманітарної допомоги звіти про наявність та розподіл гуманітарної допомоги до повного використання всього обсягу отриманої гуманітарної допомоги (ст. 11 Закону).

З 24.02.2022 унаслідок повномасштабного вторгнення рф на територію України, динамічних процесів у сфері військової оборони, різкого збільшення потреб гуманітарної допомоги та необхідності швидкого задоволення гуманітарних потреб як у регіонах, у яких ведуться активні бойові дії, так і в регіонах, які почали масово приймати ВПО, ця модель зазнала суттєвих змін. В умовах воєнного стану систематично приймаються правові акти, які мають на меті врегулювати порядок реагування на найбільш гострі питання забезпечення гуманітарною допомогою та зберегти при цьому розумний баланс між швидкістю і простотою прийняття державними органами рішень в інтересах кінцевого набувача, та можливими формами державного контролю⁷.

⁷ Так, наприклад, за півтора місяця з 01.03.2022 по 15.04.2022 Кабінет Міністрів України 7 разів переглядав порядок пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України – було прийнято 7 постанов про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 01.03.2022 № 174 «Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану».

Хронологія змін до нормативного регулювання порядку забезпечення гуманітарною допомогою після 24.02.2022

25.02.2022 Кабінет Міністрів України 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 Російської Федерації проти України та цивільного захисту населення в умовах введення воєнного стану»* (далі – Постанова № 155)⁸ (втратила чинність – 02.03.2022), якою значно спрощено порядок ввезення в Україну та митного оформлення зазначеної широкої категорії товарів.

Постановою дозволено визнавати гуманітарною допомогою переліків товарів (та ваги вантажів), *що необхідні для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони та цивільного захисту населення*. Право прийняття таких рішень надано керівникам зон територіальної оборони під координацією Кабінету Міністрів України.

Одночасно дозволено митне оформлення зазначених вище товарів на підставі товаросупровідних документів *без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності*.

26.02.2022 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, доручено створити національний координаційний штаб, а також за участю представників Мінекономіки, Мінрегіону, Мінагрополітики, Мінсоцполітики, Нацсоцслужби забезпечити координацію роботи щодо збору даних про потреби та розподілу гуманітарної допомоги в регіони України (протокол засідання № 22).

Цим протокольним рішенням де-факто Уряд розширив перелік спеціально уповноважених державних органів з питань гуманітарної допомоги та об'єднав їх у координаційний штаб КМУ (детальніше у розділі V).

01.03.2022 Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 174 *«Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану»* (далі – Постанова № 174)⁹. Постановою № 174:

- дозволено здійснення митного оформлення *усієї* гуманітарної допомоги від донорів (у значенні Закону України «Про гуманітарну допомогу») шляхом подання товаросупровідних документів або декларації, заповненої особою, що перевозить цей товар, за установленною формою, *без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності*;

⁸ Дата набрання чинності – 26.02.2022.

⁹ Дата набрання чинності – 02.03.2022.

- передбачено, що Порядок митного оформлення вантажів гуманітарної допомоги, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22.03.2000 № 544, не застосовується;
- на Кабінет Міністрів України покладено координацію роботи з визнання гуманітарною допомогою товарів, що необхідні для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України та цивільного захисту населення;
- МЗС доручено забезпечити організацію роботи дипломатичних установ за кордоном щодо координації роботи логістичних центрів надання гуманітарної допомоги Україні в країні перебування;
- визнано такою, що втратила чинність, Постанову № 155, дія якої тривала 4 дні.

02.03.2022 прийнято Указ Президента України № 93/2022 «Про координацію заходів з вирішення гуманітарних та соціальних питань»¹⁰, яким утворено **Координаційний штаб з гуманітарних та соціальних питань**¹¹ під головуванням Керівника Офісу Президента України, до якого увійшли 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.

03.03.2022 прийнято Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану»¹², яким у ст. 15 «Прикінцеві положення» Закону України «Про гуманітарну допомогу» Кабінету Міністрів України надано право на період дії воєнного стану *визнавати окремі категорії товарів гуманітарною допомогою без здійснення процедури визнання таких товарів гуманітарною допомогою у кожному конкретному випадку*¹³.

¹⁰ Дата набрання чинності – 04.03.2022.

¹¹ Де факто – другий координаційний штаб.

¹² Дата набрання чинності – 07.03.2022.

¹³ Цей Закон став єдиною завершеною спробою законодавця адаптувати законодавче регулювання надання гуманітарної допомоги до умов воєнного стану. Водночас реалізація змін, запроваджених Законом, тривала недовго. Концепція, запроваджена Законом, була незабаром змінена шляхом прийняття підзаконних нормативних актів.

07.03.2022 Кабінет Міністрів України прийняв дві постанови:

- № 220 «Питання надання гуманітарної та іншої допомоги цивільному населенню в умовах воєнного стану в Україні» (далі – Постанова № 220)¹⁴, якою затверджено Порядок надання гуманітарної та іншої допомоги цивільному населенню в умовах воєнного стану в Україні. Для реалізації цього Порядку передбачено відкриття у Національному банку України поточного рахунку Міністерства соціальної політики України для надходження коштів в національній та іноземній валюті від фізичних та юридичних осіб, резидентів і нерезидентів як благодійна пожертва, гуманітарна допомога, гранти та дарунки та дозволено Міністерству використовувати кошти з цього рахунку відповідно до вищезазначеного порядку. Вирішення питання про розподіл коштів покладено на комісію при Міністерстві;
- № 224 «Про затвердження переліку категорій товарів, що визнаються гуманітарною допомогою без здійснення процедури визнання таких товарів гуманітарною допомогою у кожному конкретному випадку, на період воєнного стану та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань гуманітарної допомоги» (далі – Постанова № 224)¹⁵, якою:
 - затверджений перелік категорій товарів, що визнаються гуманітарною допомогою без здійснення процедури визнання таких товарів гуманітарною допомогою у кожному конкретному випадку, на період воєнного стану; одночасно передбачено, що на такі товари не поширюється дія Порядку № 241;
 - встановлено, що облік і контроль, передбачений ст. 5 Закону України «Про гуманітарну допомогу», за отриманням та цільовим використанням таких товарів здійснюється лише на основі звітів, які відповідно до ч. 3 ст. 11 цього самого Закону митні органи та філії (територіальні управління) НБУ щомісячно складають про митне оформлення вантажів з гуманітарною допомогою та про надходження на рахунки в іноземній валюті отримувачів гуманітарної допомоги коштів в іноземній валюті та подають до Мінсоцполітики;
 - внесені зміни до Постанови № 174, відповідно до яких спрощений порядок митного оформлення гуманітарних вантажів – на підставі товаросупровідних документів або декларації, без необхідності визнання товару гуманітарною допомогою в кожному конкретному випадку і без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності – застосовується до *переліку* товарів, визначених Постановою № 224;
 - встановлено окремий порядок визнання товарів, які не включені до переліку, затвердженого Постановою № 224, гуманітарною допомогою для здійснення заходів із забезпечення національної

¹⁴ Дата набрання чинності – 08.03.2022.¹⁵ Дата набрання чинності – 08.03.2022.

безпеки і оборони у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України, цивільного захисту населення та його повсякденних потреб – за письмовим рішенням керівників військових адміністрацій;

- розширені відомості декларації – передбачена необхідність зазначати фактичне місце призначення / розвантаження вантажу.

09.03.2022 Уряд постановою № 235¹⁶ вніс зміни до Постанови № 174. Змінами передбачено митне оформлення товарів гуманітарної допомоги лише на підставі декларації (виключені товаросупровідні документи як альтернатива декларації), водночас *відновлено державний експортний контроль* таких товарів. Крім того, розширено зміст самої декларації, в тому числі передбачені додатки до неї.

17.03.2022 Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 305 «Про особливості роботи акціонерного товариства «Укрпошта» в умовах воєнного стану»¹⁷.

Постановою на АТ «Укрпошта» покладається завдання зі здійснення гуманітарної допомоги за наявності технічної можливості. Крім того, врегульовується порядок перетину автотранспортом АТ «Укрпошта» блок-постів, заправка автомобільним паливом, умови взаємодії між АТ «Укрпошта» та Міністерством оборони, Адміністрацією Державної прикордонної служби України, ВА, військово-цивільним адміністраціями, місцевим державним адміністраціями, іншим органам державної влади та органам місцевого самоврядування.

20.03.2022 Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 329¹⁸, якою:

- внесено зміни до Постанов № 174 та № 224, скасовано попередньо введені переліки товарів гуманітарної допомоги і тим самим *повернуто модель, запроваджену першою редакцією* Постанови № 174;
- повернуто спрощену форму декларації;
- повторно *відмінено державний експортний контроль* гуманітарних вантажів.

22.03.2022 Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 344¹⁹, якою змінено п. 1 Постанови № 174.

Змінами передбачено декларативний принцип визнання товарів гуманітарною допомогою без рішення спеціально уповноважених державних органів з питань гуманітарної допомоги. Крім того, до числа актів, які не застосовуються під час митного оформлення гуманітарної допомоги, доданий Порядок № 241.

¹⁶ Дата набрання чинності – 09.03.2022.

¹⁷ Дата набрання чинності – 17.03.2022.

¹⁸ Дата набрання чинності – 21.03.2022.

¹⁹ Дата набрання чинності – 22.03.2022.

26.03.2022 постановою Кабінету Міністрів України № 362²⁰ внесені нові зміни до Постанови № 174.

Гуманітарною допомогою, яка ввозиться на митну територію України за спрощеним порядком і декларативним принципом, визнано окремі спеціальні засоби індивідуального захисту, а також тканини (матеріали) для виготовлення бронежилетів.

За цими самими правилами, але за умови додаткового подання до митних органів гарантійного листа кінцевого користувача, дозволено ввезення окремих категорій товарів гуманітарної допомоги, визначених у новому додатку 2 до Постанови № 174 (до таких товарів віднесено, зокрема, тепловізори, пластини для бронежилетів, біноклі, переносні радіостанції, безпілотні літальні апарати). При цьому запроваджені вимоги щодо контролю фактичного отримання товарів, їхнього обліку та контролю за дотриманням гарантійних зобов'язань кінцевим користувачем. Також урегульовані правила ввезення товарів гуманітарної допомоги, які належать до товарів подвійного використання та товарів військового призначення.

27.03.2022 Кабінетом Міністрів України прийнята постанова № 379 «Про особливості здійснення гуманітарної допомоги, яка перевозиться залізничним транспортом в умовах воєнного стану»²¹. Постановою урегульовані правила перевезення гуманітарної допомоги залізничним транспортом АТ «Укрзалізниця» з-за кордону та територією України, умови визнання товарів, які перевозяться залізничним транспортом, гуманітарною допомогою, порядок взаємодії між АТ «Укрзалізниця», військовими адміністраціями, іншими визначеними КМУ отримувачами гуманітарної допомоги.

Крім того, відповідно до постанови отримувачі гуманітарної допомоги *звільняються від обов'язку реєструватися в Єдиному реєстрі отримувачів гуманітарної допомоги та від інших обов'язків, передбачених Законом України «Про гуманітарну допомогу»*, крім обов'язків, передбачених цією постановою.

01.04.2022 Урядом прийнята постанова № 396²². Постановою внесені зміни до Постанови № 174 та передбачено подання митним органам декларацій про перелік товарів, що визнаються гуманітарною допомогою, як в паперовій, так і в електронній формі.

06.04.2022 Кабінетом Міністрів України прийнята постанова № 409²³, якою внесені подальші зміни до Постанови № 174. Так, визначено порядок подання митним органам декларацій в електронній формі – шляхом інформаційної взаємодії інформаційно-комунікаційних систем, та в паперовій формі – шляхом роздруковування декларацій разом з унікальним електронним ідентифікатором (QR-код, штрих-код, цифровий код тощо) для створення митними органами в інформаційно-телекомунікаційній системі митних органів їх електронних копій.

²⁰ Дата набрання чинності – 27.03.2022.

²¹ Дата набрання чинності – 28.03.2022.

²² Дата набрання чинності – 02.04.2022.

²³ Дата набрання чинності – 08.04.2022.

Крім того, змін зазнав і зміст декларації – від уточнення термінології відповідно до міжнародної практики до запровадження верхньорівневої категоризації товарів гуманітарної допомоги (зокрема, визначено такі категорії як продовольство, санітарно-гігієнічні засоби, медичні засоби та вироби, одяг/взуття, транспортні засоби, паливо тощо).

09.04.2022 Урядом прийнята постанова № 418²⁴, якою внесені зміни до Постанови № 220. Запроваджено додатковий напрямок фінансування за рахунок коштів гуманітарного рахунку Мінсоцполітики – *надання грошової допомоги населенню* (вид такої допомоги не конкретизовано).

16.04.2022 Урядом прийнята постанова № 457²⁵, якою внесені зміни до Постанови № 220. Постановою додано окремі категорії населення, яке постраждало у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України.

29.04.2022 Урядом прийнята постанова № 506²⁶, якою внесені зміни до Постанови № 220. Постановою внесено зміни до Порядку, з урахуванням особливостей роботи АТ «Укрпошта» в умовах воєнного стану.

Ключові зміни, які відбулися протягом лютого – травня 2022 року, можна коротко представити у таблиці:

Станом на 24.02.2022	Станом на 01.06.2022 (з урахуванням змін до законодавства та нормативного регулювання, прийнятих після 24.02.2022)
Ключовий суб'єкт у питаннях гуманітарної допомоги – Міністерство соціальної політики України (спеціально уповноважений орган, що здійснення контролю за отриманням, розподілом, використанням за цільовим призначенням, підготовкою статистичної звітності, обліком гуманітарної допомоги), разом з Радою міністрів АР Крим та обласними державними адміністраціями	Ключового суб'єкта немає; повноваження розділені між різними органами влади та консультативно-дорадчими органами, які реалізують процеси забезпечення гуманітарною допомогою паралельно, кожний у межах відведеної компетенції

²⁴ Дата набрання чинності – 09.04.2022.

²⁵ Дата набрання чинності – 16.04.2022.

²⁶ Дата набрання чинності – 29.04.2022.

Гуманітарною допомогою визнавалися вантажі, кошти, у тому числі в іноземній валюті, виконані роботи, надані послуги на підставі рішень Міністерства соціальної політики України, державних адміністрацій	Гуманітарна допомога визнається за декларативним принципом без прийняття рішення Міністерства соціальної політики України, державною адміністрацією, дія Порядку № 241 зупинена
Обов'язкова реєстрація в Єдиному реєстрі отримувачів гуманітарної допомоги для отримання статусу отримувача	Обов'язок реєстрації в Єдиному реєстрі отримувачів гуманітарної допомоги для отримання статусу отримувача не реалізується
Гуманітарною допомогою визнавалися лише товари (предмети), які, задовольняючи відповідні потреби, не створюють загрози життю чи здоров'ю фізичних осіб	Розширення категорій товарів, які визнаються гуманітарною допомогою: у тому числі окремі спеціальні засоби індивідуального захисту та паливні матеріали, товари військового призначення
Митне оформлення вантажів гуманітарної допомоги без стягнення плати лише за наявності рішення Міністерства соціальної політики України, державних адміністрацій ; застосовуються заходи нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності	Спрощений порядок митного оформлення – рішення Міністерства соціальної політики України, державної адміністрації для митного оформлення вантажів не потрібне , заходи нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності до переважної більшості допомоги не застосовуються
Кількарівневий нормативно визначений контроль	Спрощений порядок звітності і контролю для переважної більшості допомоги

Таблиця 1. Порівняльна таблиця основних змін до нормативного регулювання забезпечення гуманітарною допомогою в період дії режиму воєнного стану

Окрім того, визначальними для цього періоду нововведеннями стали, зокрема:

- визначення порядку взаємодії органів влади та АТ «Укрзалізниця», АТ «Укрпошта» з метою отримання гуманітарної допомоги;
- унормування порядку забезпечення гуманітарною допомогою *медичного призначення*;
- унормування порядку забезпечення гуманітарної допомоги *для потреб Збройних Сил України і територіальної оборони*;
- унормування порядку забезпечення гуманітарною допомогою – *паливно-мастильними матеріалами*.

III. Види гуманітарної допомоги

Аналізуючи діяльність різних суб'єктів, які реалізують процеси забезпечення гуманітарною допомогою, важливо також розрізняти **види такої гуманітарної допомоги**²⁷.

Чіткої класифікації товарів гуманітарної допомоги в чинному законодавстві немає²⁸. Водночас аналіз гуманітарної допомоги, що поставляється в Україну, дає змогу здійснити такий умовний поділ на основні **види** гуманітарної допомоги:

- гуманітарна допомога військового призначення (обладнання, техніка, спорядження тощо);
- медична гуманітарна допомога (як цивільна, так і військова медицина);
- гуманітарна допомога цивільному населенню (продовольчі потреби – харчування, засоби гігієни, одяг та взуття, санітарія, побутові товари тощо);
- паливо (як для військових потреб, так і для потреб цивільного захисту).

У той час як інформація щодо забезпечення гуманітарною допомогою другої, третьої та четвертої категорій є доступною та може бути проаналізована за результатами вивчення нормативного регулювання та звітів окремих уповноважених суб'єктів щодо забезпечення ними гуманітарної допомоги у межах компетенції, інформація щодо гуманітарної допомоги військового призначення здебільшого належить до інформації з обмеженим доступом і відсутня у відкритих джерелах.

Також гуманітарну допомогу можна поділити **за джерелом** її отримання:

- надана іноземними донорами (зовнішня);
- надана вітчизняними донорами (внутрішня).

²⁷ Під гуманітарною допомогою у цьому контексті розуміється допомога у вигляді товарів.

²⁸ Якщо не брати до уваги зміст декларації, передбаченої постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2022 № 174 «Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану».

IV. Система забезпечення гуманітарною допомогою в умовах воєнного стану

Систему забезпечення гуманітарною допомогою в умовах воєнного стану формують такі **елементи**:

- гуманітарна допомога;
- набувачі допомоги (фізичні особи, визначені законодавством юридичні особи);
- отримувачі гуманітарної допомоги;
- донори (міжнародні та українські);
- державні органи, які виконують функцію координації та контролю;
- перевізники гуманітарної допомоги;
- логістичні хаби та склади;
- інструменти (спеціальні рахунки, приватні рахунки для збору грошової допомоги, IT-рішення та ініціативи);
- правила функціонування системи, як врегульовані нормативними актами, так і неформально впроваджені;
- зв'язки між елементами системи.

Визначення складових елементів системи є важливим для розуміння процесів та циклів реалізації гуманітарної допомоги відповідними суб'єктами.

Так, якщо для деяких суб'єктів характерним є формування повного циклу забезпечення гуманітарною допомогою, який починається зі збору потреб від набувачів гуманітарної допомоги та закінчується отриманням такої допомоги набувачами, для інших притаманні лише окремі функції у процесі, такі як координація та контроль на різних етапах циклу реалізації гуманітарної допомоги.

V. Головні суб'єкти держави, які беруть участь у забезпеченні гуманітарною допомогою

Як вже зазначалось, у ст. 4 Закону України «Про гуманітарну допомогу» визначено **суб'єктів** забезпечення гуманітарною допомогою:

- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері соціального захисту населення;
- Раду міністрів Автономної Республіки Крим;
- обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації.

Разом з тим, у зв'язку з необхідністю налагодження швидкої координації ключових процесів отримання гуманітарної допомоги, коло суб'єктів фактично змінилось і тепер характеризується множинністю таких суб'єктів, які відіграють різну, часто дублюючу роль у процесі забезпечення гуманітарною допомогою. Здебільшого, кожен з проаналізованих нижче суб'єктів налагодив власні внутрішні процеси збору, обробки та аналізу потреб та шляхів реагування на них. При цьому, спостерігається низький рівень міжінституційної координації.

Так, станом на кінець травня 2022 року ключовими суб'єктами у процесах забезпечення потреб у гуманітарній допомозі в умовах воєнного стану з боку **органів державної влади** виступають:

1) Координаційний штаб з гуманітарних та соціальних питань, утворений при Офісі Президента України (відповідає за міжнародну допомогу), який координує роботу:

- Кабінету Міністрів України;
- Міністерства закордонних справ України;
- Міністерства регіонального розвитку України;
- Міністерства інфраструктури України;
- Міністерства охорони здоров'я України;
- АТ «Укрзалізниця»;
- обласних військових адміністрацій.

- 2) **Національний координаційний штаб, утворений Кабінетом Міністрів України;**
- 3) **Мінреінтеграції** (відповідає за гуманітарну допомогу у співпраці з військовими адміністраціями);
- 4) **Мінсоцполітики** (відповідає за залучення та розподіл коштів для потреб населення, допомогу на відрізку «остання миля»²⁹);
- 5) **Мінекономіки** (реалізує програму «10 млн продуктових наборів», відповідає за залучення та розподіл допомоги у виді палива);
- 6) **Президент України, Міноборони, МВС, члени Кабінету Міністрів України, МЗС** (відповідають за гуманітарну допомогу для потреб Армії);
- 7) **МОЗ** (відповідає за медичну гуманітарну допомогу як для потреб цивільного населення, так і Збройних Сил України, МВС і органів, які координуються МВС);
- 8) **обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації (обласні військові адміністрації)** (відповідають за координацію надання гуманітарної допомоги в межах відповідних областей (міст));
- 9) **Міністерство молоді і спорту України** (координує молодіжний волонтерський рух через платформу «СпівДія» та «СпівДія Хаби», створені на базі молодіжних центрів для надання гуманітарної допомоги на відрізку «остання миля»).

*Переважає більшість процесів, які реалізуються на рівні координаційних штабів, міністерств з метою збору та аналізу потреб, пошуку донорів та забезпечення 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.*

²⁹ Термін «остання миля» використовується для позначення процесів забезпечення гуманітарною допомогою на останньому логістичному відрізку – її доставки безпосередньо постраждалому населенню.

◀ Координаційний штаб з гуманітарних та соціальних питань (при Офісі Президента України)

02.03.2022 прийнято Указ Президента України № 93/2022 «Про координацію заходів з вирішення гуманітарних та соціальних питань»³⁰, яким утворено Координаційний штаб з гуманітарних та соціальних питань³¹ (далі – Координаційний штаб) під головуванням Керівника Офісу Президента України, до якого увійшли окремі посадові особи Офісу Президента України та представники окремих міністерств: заступник керівника Офісу Президента з питань соціальної політики та охорони здоров'я, віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, по одному представнику від МЗС, Міноборони, МОЗ та Мінсоцполітики.

Згідно з Указом Президента, *Уряду доручено налагодити співпрацю з дипломатичними представництвами та консульськими установами іноземних держав, міжнародними організаціями, іноземними донорами щодо надання гуманітарної допомоги Україні. Національному банку рекомендовано відкрити спеціальний рахунок з метою збору коштів для надання гуманітарної допомоги українському населенню*³².

Штаб працює за трьома **напрямами**:

- ✓ Залучення гуманітарної допомоги через європейський механізм цивільного захисту, координаційний штаб реагування на катастрофи НАТО, залучення гуманітарної допомоги на двосторонньому рівні **від урядів іноземних держав і міжнародних організацій** (Налагоджено співпрацю з «Карітас» та проектом міжнародної технічної допомоги «Супровід урядових реформ в Україні» (SURGe), який виконує Alinea International Ltd. за підтримки уряду Канади, ВООЗ, ЮНІСЕФ, «Лікарі без кордонів»);
- ✓ допомога **від великого бізнесу** військовим адміністраціям і громадам (надходить допомога від бізнесу – компаній Teva, Bayer, Novo Nordisk, Pfizer, Nestle, Medtronic, Sanofi, Eric, «Біофарма», Stada, «Фармак», Galexis (Швейцарія), Фонду Ріната Ахметова, клініки Ernst von Bergmann (Німеччина);
- ✓ допомога **від органів влади** військовим адміністраціям і громадам.

³⁰ Дата набрання чинності – 04.03.2022.

³¹ Де-факто – другий координаційний штаб.

³² Натепер рахунок відкритий лише для Мінсоцполітики на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 07.03.2022 № 220 «Питання надання гуманітарної та іншої допомоги цивільному населенню в умовах воєнного стану в Україні» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2022-%D0%BF#Text>.

Нормативно повноваження членів Координаційного штабу, порядок їх реалізації, взаємодії, відповідальність не визначено. Законодавством України врегульовані лише окремі питання забезпечення під координацією Координаційного штабу міжнародною гуманітарною допомогою та здійснення перевезень гуманітарних вантажів залізничним транспортом АТ «Укрзалізниця».

Алгоритм (цикл) забезпечення міжнародною гуманітарною допомогою, що перевозиться залізничним транспортом під координацією Координаційного штабу при Офісі Президента України:

1. Отримувачі гуманітарної допомоги (обласні, Київська міська військові адміністрації (далі – військові адміністрації) або інші суб'єкти, визначені КМУ, формують потреби у гуманітарній допомозі, виходячи із реальних потреб забезпечення життєдіяльності регіону та за результатами консультування з консультативно-допоміжними органами Президента України (за згодою) та/або відповідним урядовим уповноваженим (за потреби).
2. Координаційний штаб централізовано збирає потреби на рівні військових адміністрацій³³ та через МЗС – інших суб'єктів, визначених КМУ (переважно центральні органи виконавчої влади (МОЗ, Мінагрполітики, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України та інші суб'єкти)³⁴.
3. Координаційний штаб здійснює оцінку заявлених потреб військових адміністрацій. Потреби, зібрані МЗС від інших міністерств, центральних органів виконавчої влади, не оцінюються. Підтверджені потреби військових адміністрацій та потреби міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, передаються до посольств України за кордоном переважно через МЗС.



За словами одного респондента, Штабом впроваджена система моніторингу залишків у розпорядженні військових адміністрацій. Військові адміністрації мають доступ до цієї системи та регулярно оновлюють дані по регіону (з інтерв'ю).

³³ Постанова КМУ від 27.03.2022 № 379 «Про особливості здійснення гуманітарної допомоги, яка перевозиться залізничним транспортом в умовах воєнного стану» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379-2022-%D0%BF#Text>.

³⁴ Міністерство закордонних справ України координує роботу з посольствами за кордоном. З метою збору інформації про потреби МЗС налагодило комунікацію з державними органами, такими, зокрема, як Мінрегіон, ДСНС, Міненерго, ЗСУ, Державна аудиторська служба України. Інформація про потреби щотижня передається до МЗС листами за підписами керівників міністерств, центральних органів виконавчої влади. МЗС не здійснює перевірку того, яким чином формуються ці потреби (це не компетенція МЗС). Офіційний облік потреб, отриманих МЗС від державних органів, не здійснюється. МЗС не працює з платформою Help.gov.ua. МЗС не працює напряму з військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

4. Посольства України за кордоном забезпечують пошук джерел надходження гуманітарної допомоги, донорів гуманітарної допомоги³⁵ відповідно до потреб, озвучених органами влади.
5. Донори, які бажають надати гуманітарну допомогу, звертаються до логістичних хабів, які сформовані на базі державних інституцій у Польщі (Урядове агентство стратегічних резервів Польщі – RARS), Словаччини (Міністерство внутрішніх справ Словаччини). RARS, Міністерство внутрішніх справ Словаччини, опрацьовують інформацію про те, яку гуманітарну допомогу донори бажають надати, порівнюють її із заявками, отриманими від МЗС, та підтверджують або не підтверджують донору конкретний вид допомоги. У разі підтвердження надання гуманітарної допомоги, донорам надається інформація щодо авторизованих складів для відвантаження допомоги, а також інструкції з її пакування.
6. З авторизованих складів гуманітарна допомога завантажується відправниками (на території Польщі – RARS; на території Словаччини – Міністерство внутрішніх справ Словаччини) – у вагони перевізників (територією Польщі залізничне перевезення забезпечує LHS; територією Словаччини – ZSSK), які везуть гуманітарні вантажі до прикордонної станції стикування, де допомога передається українському залізничному перевізнику – АТ «Укрзалізниця».
7. Державна митна служба здійснює пропуск гуманітарної допомоги через митний кордон України³⁶.
8. Після підтвердження в онлайн-платформі завантаження вагонів АТ «Укрзалізниця» гуманітарними вантажами, враховуючи обсяг та узагальнену специфікацію вантажу, попередні заявки військових адміністрацій, прогноз потреб, а також залишки гуманітарної допомоги на складах, Координаційний штаб приймає рішення щодо пріоритетності та обсягів розподілу гуманітарної допомоги між обласними військовими адміністраціями, іншими одержувачами;



Один із опитаних респондентів звернув увагу на те, що критерії прийняття таких рішень, а також посадові особи, відповідальні за їх прийняття, законодавством не визначені (з інтерв'ю).

³⁵ Окрім урядів інших країн, держава взаємодіє з провідними міжнародними організаціями, які надають допомогу Україні (ВОЗ, ЮНІСЕФ, ООН, Червоний хрест) – вони діють через власні філії на території України. Тому отримання допомоги державою та постановка такої допомоги на баланс державних органів може не відбуватись.

³⁶ Врегульовано постановою КМУ від 01.03.2022 № 174. Постановою КМУ від 06.04.2022 № 409 внесено зміни до постанови КМУ від 01.03.2022 № 174, згідно з якими удосконалено форму декларації про перелік товарів, що визнаються гуманітарною допомогою при ввезенні на територію України під час дії воєнного стану, для запровадження можливості подання цієї декларації в електронному вигляді. Прийнятою постановою запроваджується автоматизований облік товарів, що ввозяться у вигляді гуманітарної допомоги, а також використання ІТ-інструментів (QR-код, штрих-код, цифровий код, тощо) у разі подання декларації у паперовому вигляді.

9. Обласні військові адміністрації (на підставі рішення Координаційного штабу), інші визначені КМУ одержувачі формують заявки на перевезення гуманітарних вантажів за формою, визначеною АТ «Укрзалізниця», через онлайн-платформу для управління логістикою гуманітарної допомоги.

Таким чином, донори, які забезпечуються відправку гуманітарної допомоги, заявки не отримують і не бачать. Завантаження вагонів відбувається на підставі неформального рішення Штабу, яке в подальшому верифікується заявкою отримувача гуманітарної допомоги.

10. Якщо відправники у супровідних документах (залізничних накладних) вказують отримувача гуманітарної допомоги (обласні військові адміністрації, інші суб'єкти, визначені КМУ) і в онлайн-платформі військова адміністрація або інший одержувач підтверджують свою заявку щодо гуманітарної допомоги, завантаженої у конкретні вагони, АТ «Укрзалізниця» забезпечує доставку допомоги територією України на адресу цього одержувача до вказаної станції призначення, де відбувається отримання гуманітарної допомоги або передача автомобільним перевізникам, уповноваженим військовими адміністраціями (у разі комбінованих перевезень).
11. Якщо на момент передачі вантажів АТ «Укрзалізниця» одержувач гуманітарної допомоги не визначений і заявка в онлайн-платформі не підтверджена, АТ «Укрзалізниця» виступає **технічним одержувачем** гуманітарного вантажу і здійснює його доставку та зберігання на сортувальних авторизованих (транзитних) складах.
12. АТ «Укрзалізниця» також приймає на сортувальних авторизованих (транзитних) складах на території України гуманітарну допомогу, яку донори самостійно доставляють автомобільним транспортом.
13. Після надходження заявки в онлайн-платформі від військової адміністрації або іншого визначеного КМУ одержувача, як зазначено в п. 9 вище, АТ «Укрзалізниця» здійснює доставку гуманітарної допомоги із сортувального авторизованого (транзитного) складу (пп. 11 та 12 вище) до станції призначення, зазначеної у заявці, де відбувається отримання гуманітарної допомоги або передача автомобільним перевізникам, уповноваженим військовими адміністраціями (у разі комбінованих перевезень).

14. Гуманітарна допомога розподіляється³⁷ одержувачем серед набувачів допомоги у регіоні. Також гуманітарна допомога може перенаправлятися з логістичних складів одного одержувача до іншого як залізничним, так і автомобільним транспортом – гуманітарні конвої (до прикладу, від військової адміністрації західного регіону до військових адміністрацій в інших регіонах країни). Після чого здійснюється розподіл серед кінцевих набувачів.
15. Набувач допомоги отримує гуманітарну допомогу.
16. Отримувач гуманітарної допомоги збирає відгук та потреби серед набувачів гуманітарної допомоги та звітує про отримання і розподіл гуманітарної допомоги серед набувачів.

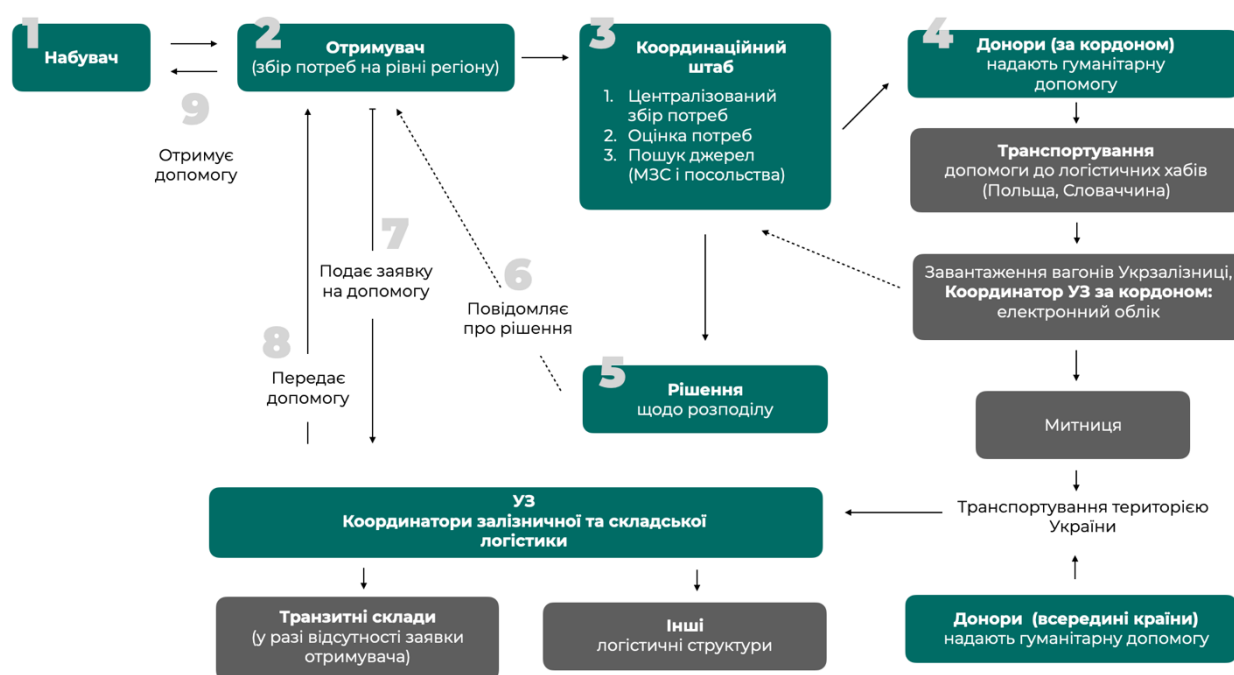


Схема 1. Алгоритм забезпечення міжнародною гуманітарною допомогою залізничним транспортом з боку Координаційного штабу

³⁷ Станом на сьогодні процедура розподілу гуманітарної допомоги нормативно не врегульована. Під час отримання та розподілу гуманітарної допомоги отримувачам та набувачам гуманітарної допомоги – юридичним особам необхідно керуватися Інструкцією та формами звітності, затвердженими наказом Мінсоцполітики від 31.07.2020 № 539 «Про затвердження форм звітів про наявність і розподіл гуманітарної допомоги та Інструкції щодо їх заповнення». Відповідно до ст. 5 Закону України «Про гуманітарну допомогу» контроль, зокрема за отриманням, збереженням, складуванням, розподілом, використанням за цільовим призначенням, підготовкою статистичної звітності, обліком гуманітарної допомоги здійснює Мінсоцполітики. Разом з тим, постановою КМУ 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 щодо отримання, використання, обліку та звітності благодійної допомоги (яка зараз використовується як гуманітарна допомога) від юридичних та фізичних осіб – резидентів та нерезидентів. Тож, в регіонах, де ведуться активні бойові дії, дозволено не вести облік благодійної чи гуманітарної допомоги взагалі. Також, відповідно дозволено не звітувати про отримання та використання такої допомоги.

З урахуванням положень постанови Кабінету Міністрів України від 27.03.2022 № 379 АТ «Укрзалізниця» організувала роботу онлайн-платформи для реєстрації та обробки заявок отримувачів гуманітарної допомоги. Доступ до платформи мають як отримувачі гуманітарної допомоги, так і представники Координаційного штабу, які координують надходження міжнародної гуманітарної допомоги.

За даними звіту про роботу Координаційного штабу, який було оприлюднено 16.04.2022, за 50 днів війни на територію України було ввезено 270 т гуманітарної допомоги³⁸.

Згідно зі статистикою, оприлюдненою на порталі Help.gov.ua³⁹, за період з 11.03.2022 по 18.04.2022 всього на територію України було доставлено 213 669 т гуманітарної допомоги, з яких:

- 41 011 т (19%) – задекларовані для одержувачів: обласні, міські, районні військові адміністрації та склади обласних військових адміністрацій;
- 6 708 т (3%) – задекларовані для одержувачів: ДСНС, ЦОВВ;
- 22 557 т (11%) – задекларовані для одержувачів – органів місцевого самоврядування;
- 6 024 т (3%) – задекларовані для одержувачів: заклади медицини, заклади освіти, дитячі будинки.

Окремо наведено дані щодо обсягів (від найбільших до найменших) гуманітарної допомоги, отриманої обласними (міськими) військовими адміністраціями та складами обласних військових адміністрацій⁴⁰:

Область (місто)	Обсяг допомоги, отриманої залізничним транспортом, т	Обсяг допомоги, отриманої автомобільним транспортом, т	Загальний обсяг отриманої допомоги, т
Волинська (Ковельська громада)	11 016	98	11 114
Львівська	662	5311	5 973
м. Київ	2 983	2 125	5 108
Чернівецька	—	1 884	1 884
Закарпатська	237	1 630	1 867
Харківська	1 281	519	1 800

³⁸ Координаційний штаб з гуманітарних та соціальних питань. Facebook-сторінка [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.facebook.com/koordinateshtab>

³⁹ За інформацією джерела в Офісі Президента України, статистика формується на підставі відомостей, наданих Державною митною службою України.

⁴⁰ Відповідно до даних декларацій, що обліковані органами Державної митної служби України, та розміщені на порталі Help.gov.ua [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://help.gov.ua/>.

Запорізька	1 444	117	1 561
Рівненська	—	1 182	1 182
Дніпропетровська	987	87	1 074
Тернопільська	—	742	742
Вінницька	16	696	712
Івано-Франківська	263	254	517
Чернігівська	—	476	476
Житомирська	—	465	465
Одеська	—	383	383
Хмельницька	24	319	343
Черкаська	—	299	299
Миколаївська	—	281	281
Сумська	—	240	240
Полтавська	—	194	194
Кіровоградська	—	89	89
Київська	—	22	22
Донецька	—	3	3
Луганська	—	-	-
Всього			38 462

Таблиця 2. Обсяги гуманітарної допомоги, отриманої обласними (міськими) військовими адміністраціями та складами обласних військових адміністрацій за період з 11.03.2022 по 18.04.2022

Відомостей щодо змісту вантажів, розподілу гуманітарної допомоги на види у загальному доступі немає. Також немає інформації щодо подальшого розподілу гуманітарної допомоги після її одержання суб'єктом, заявленим у декларації (так, наприклад, не відомо, який обсяг вантажів після надходження на склади у західній частині України був розподілений та доставлений до інших регіонів, зокрема, тих, на території яких ведуться активні бойові дії, або які межують з такими територіями та приймають велику кількість ВПО).

04.05.2022 відбулось засідання президії Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентові України, де були розглянуті, окрім іншого, результати впровадження державної системи гуманітарної допомоги (<https://human.help.gov.ua>; <https://customs.help.gov.ua>)⁴¹. Ця система, за словами Тимошенка С. (секретаря президії Конгресу, заступника керівника Офісу Президента України), в режимі реального часу вирішує три головні завдання: веде облік всієї ввезеної на територію України гуманітарної допомоги в розрізі кожного окремого декларанта й отримувача *[за рахунок інтеграції з електронними даними декларацій про перелік товарів, що визнаються гуманітарною допомогою – прим. автора]*; веде облік потреб, отримання та відвантаження гуманітарної допомоги по складах військових адміністрацій; веде облік отримання гуманітарної допомоги по територіальних громадах з усіх джерел надходження⁴². Як повідомлялося, завдяки системі вдалося проаналізувати розподіл обсягів гуманітарної допомоги, яка надходить в Україну. У середньому лише 18% спрямовується до обласних військових адміністрацій, решту отримують благодійні, релігійні, громадські та інші організації⁴³.

Попри те, що сьогодні Координаційний штаб виконує фактично ключову роль у забезпеченні гуманітарною допомогою від міжнародних донорів, більшість процесів досі залишаються нерегульованими. Так, залишається нерегульованим порядок та методика визначення та оцінки заявлених потреб цивільного населення, порядок прийняття рішення щодо розподілу отриманої гуманітарної допомоги та методика такого розподілу на рівні Штабу, контроль за розподілом такої допомоги на рівні отримувача допомоги.

◀ Національний координаційний штаб, утворений Кабінетом Міністрів України

На третій день війни протокольним рішенням КМУ від 26.02.2022 (п. 4 протоколу засідання № 22) Віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Ольга Стефанішина була визначена уповноваженою з питань координації гуманітарної допомоги. З метою залучення та координації розподілу гуманітарної допомоги Ользі Стефанішиній було доручено утворити національний координаційний штаб.

⁴¹ В Україні функціонує Державна система гуманітарної допомоги. 21.05.2022 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.adm-km.gov.ua/?p=112113>.

⁴² Президія Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентові України розглянула питання щодо забезпечення нагальних потреб громадян в умовах воєнного стану. 04.05.2022 [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://www.president.gov.ua/news/prezidiya-kongresu-miscevih-ta-regionalnih-vlad-pri-preziden-74777?fbclid=IwAR34_v0J8Ser8TSLERETPEBV_rpXDJongjy0zQgj5R29IFL_FxSdgrW2aRU.

⁴³ Державна система гуманітарної допомоги вирішує три головні завдання – ОП. 4.05.2022 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-uarazom/3475275-derzavna-sistema-gumanitarnoi-dopomogi-virisue-tri-golovni-zavdanna-op.html>.

Ключовим завданням штабу був оперативний збір інформації від керівників зон територіальної оборони та військово-цивільних адміністрацій, МОЗ, ДСНС про поточні потреби для надання допомоги та підтримки населенню України.

Координацію роботи зі збору даних про потреби та розподілу гуманітарної допомоги в регіони України було покладено на представників Мінекономіки, Мінрегіону, Мінагрополітики, Мінсоцполітики, Нацсоцслужби. Спільно із залученими представниками МЗС та інших органів державної влади координаційному штабу доручалося сформувати потреби у гуманітарній допомозі та провести відповідні консультації з міжнародними партнерами.

У зв'язку з утворенням 02.03.2022 Координаційного штабу при Офісі Президента України та поступовим переформатуванням координаційних процесів у сфері забезпечення гуманітарною допомогою, протокольне рішення Уряду, оформлене у п. 4 протоколу засідання № 22 від 26.02.2022, було скасоване на засіданні Уряду 01.04.2022 протокольним рішенням № 58 (п.4).

Де-факто на сьогодні Штабу при КМУ вже немає, але певна координація з боку КМУ продовжує здійснюватися – органи державної влади, що формують систему забезпечення гуманітарною допомогою, більшою мірою продовжують виконувати покладені на них обов'язки з урахуванням змін, що відбуваються у законодавстві України.

◀Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України

Відповідно до п. 1 Положення про Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, яке затверджене постановою КМУ від 08.06.2016 № 376 (в редакції постанови КМУ від 06.05.2020 № 371) (далі – Положення), Мінреінтеграції є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Мінреінтеграції є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує *державну політику з питань тимчасово окупованих територій у Донецькій і Луганській областях та тимчасово окупованої території АРК і м. Севастополя*. Водночас одним з основних завдань Мінреінтеграції є *дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України та координація діяльності з надання гуманітарної допомоги цивільному населенню під час збройного конфлікту (п.п.1 п. 3 Положення)*.

У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГУМАНІТАРНОЮ ДОПОМОГОЮ МІНРЕІНТЕГРАЦІЇ СЕРЕД ІНШОГО:

- взаємодіє з міжнародними гуманітарними організаціями *щодо сприяння наданню гуманітарної допомоги та проведенню гуманітарних операцій*;
- проводить моніторинг діяльності міжнародних гуманітарних організацій з питань, що належать до його компетенції;
- готує *пропозиції щодо постачання гуманітарних вантажів, товарів та надання послуг*, зокрема водо-, газо- та електропостачання на тимчасово окуповані території України;
- аналізує та координує здійснення органами виконавчої влади заходів, спрямованих на забезпечення належних умов в'їзду осіб на тимчасово окуповані території України та виїзду осіб з таких територій, зокрема доступу населення до гуманітарно-логістичних центрів.

Мінреінтеграції на постійній основі здійснює збір потреб обласних військових адміністрацій щодо забезпечення гуманітарною допомогою. Разом з тим, функція Міністерства є виключно координаційною.

Алгоритм (цикл) забезпечення гуманітарною допомогою з боку Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України виглядає так:

1. Отримувач (обласні, Київська міська військові адміністрації (далі — військові адміністрації) формує пропозиції щодо гуманітарних потреб, виходячи із реальних потреб забезпечення життєдіяльності регіону, зібраних у різний спосіб.
2. Отримувач щотижня (або частіше — у разі виникнення потреби) подає інформацію про гуманітарні потреби до Мінреінтеграції (окремо виділяються потреби регіону, на територію якого поширюються повноваження військової адміністрації, та потреби ВПО).
3. Мінреінтеграції здійснює облік усіх потреб, зібраних від отримувачів, та розміщує зведену інформацію у форматі Excel-таблиці на своєму офіційному вебсайті у рубриці Гуманітарна допомога розділу Інформація.

- а. У рубриці також розміщене запрошення для всіх охочих покрити такі потреби, звертатися до контактної особи від Мінреінтеграції Владислава Закаблука за адресою електронної пошти: zakablukmtot@gmail.com.
4. Мінреінтеграції самостійно здійснює пошук благодійних, донорських, міжнародних організацій, в тому числі тих, які здійснюють діяльність за кордоном, та передає інформацію про (1) потреби гуманітарної допомоги та (2) отримувачів гуманітарної допомоги.
5. Організації самостійно здійснюють пошук запитуваної гуманітарної допомоги та за координації Мінреінтеграції організовують логістику – доставлення та відвантаження гуманітарної допомоги отримувачам.
6. Отримувач гуманітарної допомоги розподіляє її серед набувачів.

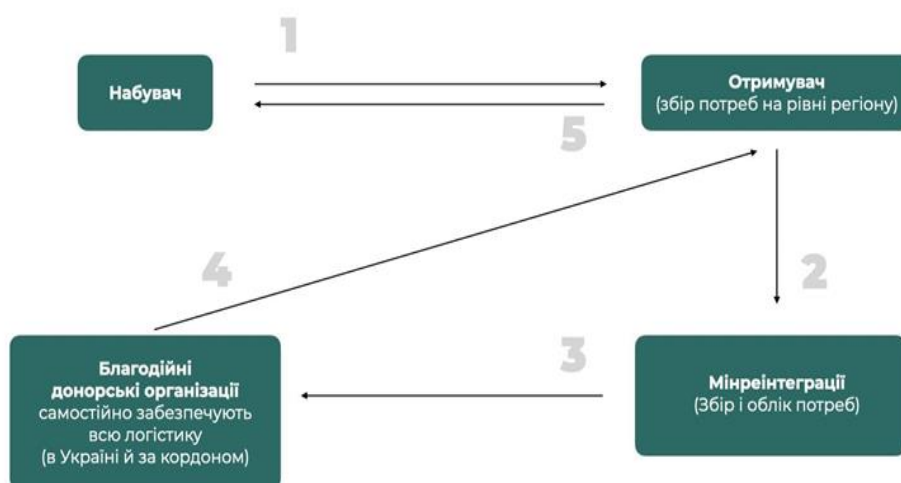


Схема 2. Алгоритм забезпечення гуманітарною допомогою з боку Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України

Порядок збору та обліку Мінреінтеграції потреб за відповідними заявами військових адміністрацій, а також координації пошуку джерел задоволення таких потреб нормативно не врегульований. Так, у зв'язку з низьким рівнем міжінституційної взаємодії, не відбувається звірка заявлених потреб отримувачів з іншими суб'єктами забезпечення гуманітарної допомоги, зокрема, з Координаційним штабом.

◀ Міністерство соціальної політики України

Міністерство соціальної політики України відповідно до чинного законодавства відіграє важливу роль у питанні забезпечення гуманітарних потреб населення. Так, відповідно до вже згаданого Закону України «Про гуманітарну допомогу», Міністерство є одним із трьох спеціально уповноважених державних органів з питань гуманітарної допомоги, поряд з Радою міністрів Автономної Республіки Крим та обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями (ст. 4 Закону).

Водночас в умовах дії правового режиму воєнного стану роль Мінсоцполітики у механізмі надання гуманітарної та іншої допомоги цивільному населенню в Україні була додатково врегульована та сфокусована передовсім на організації процесу збору та розподілу коштів зі спеціального рахунку серед отримувачів для здійснення відповідних закупівель. Це відображено у постанові Кабінету Міністрів України від 07.03.2022 № 220 (зі змінами) та затвердженому нею Порядку надання гуманітарної та іншої допомоги цивільному населенню в умовах воєнного стану в Україні.

Відповідно до вказаної постанови та Порядку – Мінсоцполітики відкрило в НБУ поточний рахунок для надходження коштів в національній та іноземній валюті від фізичних та юридичних осіб, резидентів і нерезидентів як благодійна пожертва, гуманітарна допомога, гранти та дарунки.

Отримувачами коштів з рахунку Мінсоцполітики є:

- ✓ обласні та Київська міська військові адміністрації;
- ✓ районні військові адміністрації та виконавчі органи міських, районних у містах, сільських, селищних рад;
- ✓ заклади, санаторії, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, благодійні організації і громадські об'єднання.

Ці кошти спрямовуються на:

- задоволення продовольчих потреб, закупівлю продуктів харчування, у тому числі дитячого харчування, питної води та їх доставку до місць призначення;
- забезпечення одягом та взуттям, товарами першої необхідності, гігієнічними засобами – закупівлю одягу, взуття, товарів першої необхідності, гігієнічних засобів та їх доставку до місць призначення;
- забезпечення медичними засобами – закупівлю лікарських засобів, імунобіологічних препаратів (вакцин), медичних виробів, допоміжних засобів до них, медичного обладнання та їх доставку до місць призначення;

- евакуацію/вивезення/переміщення цивільного населення із місцевості, де ведуться бойові дії, та небезпечних територій у безпечні місця, зокрема на оплату транспортних послуг, пально-мастильних матеріалів;
- забезпечення гуманітарною допомогою – оплату транспортування гуманітарних вантажів, послуг для зберігання гуманітарної та іншої допомоги на території України;
- облаштування місць розміщення громадян, які у зв'язку з бойовими діями залишили місце проживання/перебування (вимушених переселенців);
- надання грошової допомоги населенню;
- оплату інших заходів, спрямованих на підтримку цивільного населення в умовах воєнного стану.

Розподіл коштів за напрямками за пропозиціями одержувачів коштів здійснює комісія з питань розподілу коштів для надання допомоги в умовах воєнного стану, утворена Мінсоцполітики (далі – Комісія).

Алгоритм (цикл) надання Міністерством соціальної політики України коштів отримувачам гуманітарної допомоги для здійснення відповідних закупівель виглядає так⁴⁴:

1. Отримувачі коштів подають пропозиції до Мінсоцполітики в електронній формі на адресу електронної пошти: dopomoga033@ukr.net (dopomoga033@gmail.com). Пропозиції, що подаються, повинні містити інформацію, зокрема про реквізити відповідного рахунка одержувача коштів, напрями і суми використання коштів.
2. Комісія розглядає пропозиції **в порядку черговості**⁴⁵ і має право приймати рішення щодо визначення *пріоритетних напрямів та обсягу* спрямування коштів.
3. Мінсоцполітики на підставі прийнятого комісією рішення щодо розподілу коштів **перераховує кошти** з поточного рахунка Мінсоцполітики, відкритого у Національному банку, на рахунки одержувачів коштів.
4. Отримувачі коштів організовують роботу щодо надання допомоги цивільному населенню з урахуванням потреб та інформують щотижня Мінсоцполітики про використання коштів та надану допомогу. Форма звітів нормативно не затверджена. Звіти подаються та аналізуються Мінсоцполітики у консервативний спосіб⁴⁶.

⁴⁴ Відповідно до постанови КМУ від 07.03.2022 № 220 «Питання надання гуманітарної та іншої допомоги цивільному населенню в умовах воєнного стану в Україні» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2022-%D0%BF#Text>.

⁴⁵ Першочергово кошти спрямовуються на: евакуацію/ вивезення/ переміщення цивільного населення із місцевості, де ведуться бойові дії; задоволення продовольчих потреб, забезпечення медичними засобами цивільного населення у місцевості, де ведуться бойові дії; забезпечення гуманітарною допомогою цивільного населення у місцевості, де ведуться бойові дії.

⁴⁶ Під «консервативним способом» розуміється ситуація, в якій Міністерство отримує скановані версії звітів і окремі працівники їх самостійно перевіряють. Жодної інформаційно-аналітичної системи, яка б

5. У разі виникнення залишку коштів одержувач коштів зобов'язаний повернути їх на поточний рахунок Мінсоцполітики.

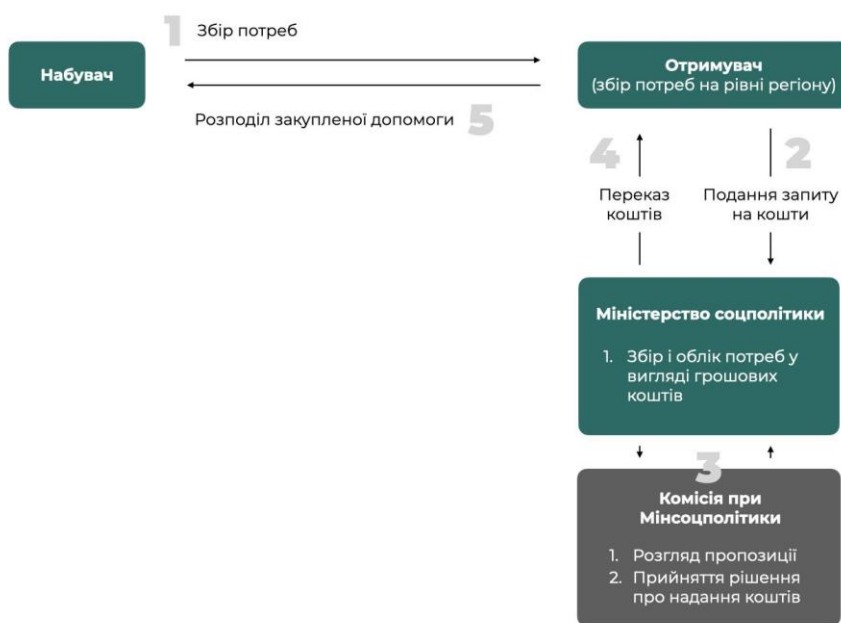


Схема 3. Алгоритм надання Міністерством соціальної політики України коштів отримувачам гуманітарної допомоги для здійснення відповідних закупівель

Станом на 27.05.2022, за даними НБУ, залишок коштів на спеціальному рахунку, який НБУ відкрив Мінсоцполітики для гуманітарних потреб, становить 162 млн гривень. Мінсоцполітики вже перерахувало з нього понад 393 млн грн з метою надання гуманітарної допомоги постраждалим від збройної агресії рф.

З інформації, отриманої НАЗК від Мінсоцполітики, вбачається, що найбільшу суму коштів перераховано благодійним фондам/ організаціям (понад 72,8 млн грн), громадським організаціям (близько 45 млн грн), окремим товариствам з обмеженою відповідальністю (близько 20 млн грн) та органам місцевого самоврядування – міським, сільським, селищним радам (17,8 млн гривень)⁴⁷.

Станом на початок квітня на виплату допомоги на проживання ВПО Міністерство спрямувало Ощадбанку 577,8 млн грн (для виплати допомоги 155 тис. ВПО). До кінця місяця на виплату допомоги ВПО були заплановані ще два транші.⁴⁸

давала об'єктивну оцінку звіту, його достовірності, повноти не впроваджено. Існує ризик того, що людина, яка перевіряє звіт, може визнати звіт достатнім і прийнятним, «закривши очі» на очевидні його недоліки.

⁴⁷ На початок квітня 2022 року.

⁴⁸ Інформація Мінсоцполітики про надання гуманітарної допомоги організаціям станом на 07.04.2022 [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://drive.google.com/file/d/19y-N1lpj07iW73br6rdhTTVTGwX_Ags_/view

Міністерство зазначає, що воно не просто фінансує заявки отримувачів, а організує співпрацю, коли частину витрат на допомогу отримувачі беруть на себе, чим вдається за рахунок наявних ресурсів забезпечити допомогою більшу кількість людей⁴⁹.

Міністерство звітує про те, що станом на 18.04.2022 профінансовано допомогу 780 тис. людей з найбільш постраждалих від війни регіонів України.

Мінсоцполітики реалізує також і інші ініціативи із забезпечення гуманітарною допомогою постраждалого населення на відрізку «остання миля», які не охоплюються дією постанови Кабінету Міністрів України № 220, зокрема програму «Мільйон продуктових наборів», яка реалізується за ініціативи та координації Мінсоцполітики та Мінагрополітики спільно з БО «Благодійний фонд Івана Чайковського «Покрова».

Крім того, відомо також про такі проекти:

- близько 5 т гуманітарної допомоги отримали внутрішньо переміщені особи, які знайшли прихисток в місті Одеса, завдяки співпраці Мінсоцполітики та Фонду соціального захисту людей з інвалідністю з Благодійним фондом «Південна Столиця». Мінсоцполітики та Фонд соціального захисту людей з інвалідністю *забезпечили збір потреб* у гуманітарній допомозі, а також розвантаження та адресну видачу гуманітарної допомоги⁵⁰;
- близько 2 т гуманітарної допомоги отримали люди, евакуйовані з Бучі, Гостомеля та Ворзеля, які тимчасово розміщені в інших містах Київської області, завдяки співпраці Мінсоцполітики та Фонду соціального захисту людей з інвалідністю з громадською організацією «Рада волонтерів». ГО «Рада волонтерів» *забезпечила збір та детальний опис потреб* у гуманітарній допомозі, а також доставку та адресну видачу гуманітарної допомоги евакуйованим людям⁵¹.

Механізми збору і розподілу потреб у таких проектах є різними. Розподіл, відповідно до потреб людей, забезпечують органи соцзахисту населення та гуманітарні штаби. Водночас, процедура розподілу гуманітарної допомоги залишається нормативно не врегульованою.

⁴⁹ Мінсоцполітики профінансувало допомогу для 114 тис людей на деокупованих територіях за рахунок коштів з гуманітарного рахунку в НБУ // Веб-сайт Мінсоцполітики [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.msp.gov.ua/news/21720.html>.

⁵⁰ 5 т гуманітарної допомоги отримали внутрішньо переміщені особи в Одесі завдяки співпраці Мінсоцполітики та Фонду соціального захисту людей з інвалідністю з БФ «Південна столиця» // Веб-сайт Мінсоцполітики [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.msp.gov.ua/news/21637.html>.

⁵¹ 2 т гуманітарної допомоги отримали люди, евакуйовані з Бучі, Гостомеля, Ворзеля завдяки співпраці Мінсоцполітики та Фонду соціального захисту людей з інвалідністю з ГО «Рада волонтерів» // Веб-сайт Мінсоцполітики [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.msp.gov.ua/news/21621.html>.

Для правильного визначення та оцінки потреб громад, що приймають ВПО, а також планування допомоги в межах системи цивільного захисту Мінсоцполітики наголошувало на необхідності таких осіб ставати на облік, подавати про себе інформацію до Єдиної бази даних⁵².

◀Міністерство економіки України

З відновленням активних воєнних дій в Україні в лютому 2022 року Міністерство економіки України здійснювало збір потреб у гуманітарній допомозі. Після прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 328 «Деякі питання забезпечення населення продовольчими товарами тривалого зберігання в умовах воєнного стану»⁵³ Мінекономіки припинило здійснювати збір потреб у гуманітарній допомозі.

Натомість Уряд розпочав гуманітарну кампанію із забезпечення населення територіальних громад в регіонах, де тривають активні бойові дії, продовольчими товарами тривалого зберігання під усталеною в ЗМІ назвою «10 млн продуктових наборів»⁵⁴.

На Міністерство економіки України покладена функція *формування обсягу закупівлі продовольчих товарів і пакувальних товарів* для їх фасування з розрахунку на 10 млн осіб для безоплатної видачі населенню.

Закупівля таких товарів була спочатку передбачена за рахунок коштів державного бюджету за програмою 3101710 «Здійснення АТ «Укрзалізниця» заходів з безперебійного функціонування залізничного транспорту та забезпечення нагальних потреб функціонування держави в умовах воєнного стану» відповідно до 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». Одержувачами товарів визначено *обласні військові адміністрації*, які повинні у разі наявності потреби надавати Мініекономіки заявку із зазначенням переліку, кількості (обсягу) та місця поставки продовольчих товарів з урахуванням кількості населення, яке їх потребує.

⁵² 19.04.2022 був запроваджений новий спосіб подання заяви про взяття на облік ВПО – дистанційно через Портал Дія. Послуга надається протягом 1 робочого дня.

⁵³ Назва постанови змінена відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26.03.2022 № 373 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 2 березня 2022 р. № 185 і від 20 березня 2022 р. № 328».

⁵⁴ Юлія Свириденко. Допис у соціальній мережі «Facebook» від 16.04.2022 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.facebook.com/100001821653932/posts/7201432583260725/>

Постановою затверджено перелік та обсяг продовольчих товарів і пакувальних товарів для їх фасування.

26.03.2022 Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 373 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 2 березня 2022 р. № 185 і від 20 березня 2022 р. № 328», відповідно до якої програма була розширена на закупівлю санітарно-гігієнічних товарів. Також постановою визначено порядок розрахунку обсягів потреб санітарно-гігієнічних товарів на місяць на одну особу, замовлення за якими формує Мінекономіки. Ця початкова концепція реалізації програми зазнала змін в кінці квітня 2022 року.

Так, у зв'язку із прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 26.04.2022 № 482 формування наборів продовольчих і санітарно-гігієнічних товарів натеper передбачено з числа товарів, *закуплених за кошти державного та місцевих бюджетів, а також товарів, отриманих іншими не забороненими законодавством способами* (зокрема, як гуманітарна, благодійна допомога).

Також визначені окремі переліки військових адміністрацій, на які покладається здійснення забезпечення продуктовими та санітарно-гігієнічними товарами, із кількістю осіб, на яких розраховане замовлення, а також переліки військових адміністрацій, на які покладається безоплатна видача таких товарів населенню, з розрахунку відповідної кількості осіб.

Закупівля товарів відповідно до п. 5 постанови Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 328 (із змінами, внесеними постановами від 24.03.2022, № 528 від 03.05.2022⁵⁵) наразі передбачена за рахунок коштів державного бюджету за програмою «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення нагальних потреб функціонування держави в умовах воєнного стану».

Алгоритм (цикл) забезпечення гуманітарною допомогою у вигляді продовольчих товарів та санітарно-гігієнічних товарів і товарів для їх фасування виглядає так:

1. Отримувачі (обласні, Київська міська військові адміністрації (далі – військові адміністрації) є замовниками і формують пропозиції щодо потреб товарів відповідно до переліку адміністративно-територіальних одиниць, на території яких надається допомога в рамках Програми «єПідтримка».
2. Отримувачі подають заявку Мінекономіки із зазначенням переліку, кількості (обсягу) та місця поставки товарів з урахуванням кількості населення, яке потребує забезпечення товарами.

⁵⁵ Постанова КМУ від 03.05.2022 № 528 про деякі питання фінансування закупівлі товарів тривалого зберігання в умовах воєнного стану [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528-2022-%D0%BF#n2>

3. Мінекономіки формує обсяг необхідної закупівлі *продовольчих та санітарно-гігієнічних товарів і пакувальних товарів* для їх фасування. На основі цього визначається розмір субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам для здійснення відповідної закупівлі.
4. Мінінфраструктури є розпорядником субвенції і надає її АТ «Укрзалізниця» шляхом здійснення перерахування на рахунок у державному банку. АТ «Укрзалізниця» виступає платником у тристоронніх угодах про закупівлю товарів, робіт чи послуг, замовником яких є обласні, Київська міська військові адміністрації.
5. АТ «Укрзалізниця», АТ «Укрпошта» та інші залучені логістичні компанії здійснюють доставку товарів на склади військових адміністрацій, що забезпечують видачу наборів товарів, на безоплатній основі.
6. Кожна військова адміністрація на підставі затвердженого нею порядку безоплатної видачі населенню продовольчих та санітарно-гігієнічних товарів⁵⁶ забезпечує їх видачу населенню власними ресурсами.



Схема 4. Алгоритм забезпечення гуманітарною допомогою у вигляді продовольчих товарів та санітарно-гігієнічних товарів і товарів для їх фасування

⁵⁶ Уряд ухвалив рішення, яке пришвидшить надання гуманітарної допомоги людям, що знаходяться в зоні бойових дій // Веб-сайт Кабінету Міністрів України. 27.04.2022 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-uhvaliv-rishennya-yake-prishvidshit-nadannya-gumanitarnoyi-dopomogi-lyudyam-shcho-znahodyatsya-v-zoni-bojovih-dij>

Критерії розподілу наборів товарів та порядок їх видачі населенню військовими адміністраціями не оприлюднюються.

На реалізацію програми, за словами Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра економіки Юлії Свириденко, на середину квітня 2022 року вже виділено 5 млрд гривень.⁵⁷

Відповідно до звіту Координаційного штабу від 16.04.2022 продуктові набори вже отримали 9 областей та м. Київ:

Область	Кількість наборів
Харківська	1 931 845
м. Київ	1 420 000
Запорізька	950 000
Херсонська	935 000
Чернігівська	850 000
Донецька	706 760
Сумська	528 000
Київська	500 000
Миколаївська	400 000
Луганська	100 000
Всього	8 321 605

Таблиця 3. Кількість розподілених продуктових наборів за областями

Інша функція, яку було покладено на Мінекономіки з 26.02.2022, полягала у координації розподілу палива на автозаправних станціях для потреб Збройних Сил України та цивільного захисту населення. Постановою Кабінету Міністрів України від 09.03.2022 № 238 «Деякі питання визнання товарів гуманітарною допомогою та їх використання в умовах воєнного стану» установлено, що на період дії воєнного стану група таких товарів як палива мінеральні, нафта і продукти її перегонки, бітумінозні речовини, воски мінеральні (група 27 згідно з УКТЗЕД), що необхідні для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України та цивільного захисту населення, визнаються гуманітарною допомогою.

⁵⁷ У постраждалих регіонах постачаються 10 млн продуктових наборів – Свириденко // Главком, 17.04.2022 р. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://cutt.ly/AF0h263>.

Отримувачами такої гуманітарної допомоги визначено Мінекономіки, Держрезерв, державні підприємства, установи, організації. Мінекономіки України, Держрезерву, державним підприємствам, установам, організаціям доручено на безоплатній основі забезпечити надання такої гуманітарної допомоги безпосередньо національним мережам автозаправних комплексів як в цілях національної безпеки і оборони, так і для забезпечення життєдіяльності та цивільного захисту населення.

Передбачено, що гуманітарна допомога безоплатно надається Збройним Силам України, військовим формуванням, перевізникам гуманітарної допомоги та іншим організаціям, перелік яких затверджено Міністерством економіки України, в межах визначених ними потреб.

19.05.2022 на брифінгу Перший віце-прем'єр-міністр – Міністр економіки України Юлія Свириденко повідомила⁵⁸, що Україна отримає 25 тис т бензину з польського резерву у вигляді гуманітарної допомоги.

Алгоритм (цикл) забезпечення гуманітарною допомогою у вигляді палива з боку Міністерства економіки України виглядає так:

1. Мінекономіки (1) збирає інформацію про національні мережі автозаправних комплексів, які мають можливість забезпечити видачу палива як гуманітарної допомоги та здійснювати облік таких операцій, (2) збирає потреби від набувачів гуманітарної допомоги, визначених у затвердженому наказом Мінекономіки від 02.04.2022 № 681⁵⁹ переліку, (потреби передаються листами-запитами, а від військових адміністрацій – телефонограмами).
2. Мінекономіки та Держрезерв формують потребу у паливі як гуманітарній допомозі і передають її до МЗС, а також здійснюють пошук іноземного донора самостійно.
3. Іноземний донор забезпечує відправку цистерн з паливом на територію України. Отримувачами паливно-мастильних матеріалів визначаються Мінекономіки, Держрезерв, державні підприємства, установи, організації.
4. Мінекономіки, Держрезерв *інформують* суб'єктів господарської діяльності – операторів мереж автозаправних станцій про надходження палива та *координує* його транспортування ресурсами мереж автозаправних комплексів до нафтобаз.

⁵⁸ «Україна отримає 25 тис т бензину з польського резерву у вигляді гуманітарної допомоги». Офіційний веб-сайт Мінекономіки, 19.05.2022 [Електронний ресурс] / Режим доступу: [https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=2e9fc312-a139-4e1c-adb2-5c678556a428&title=UkrainaOtrima25-](https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=2e9fc312-a139-4e1c-adb2-5c678556a428&title=UkrainaOtrima25-TisichTonnBenzinuZPolskogoRezervuUVigliadiGumanitarnoiDopomogi)

[TisichTonnBenzinuZPolskogoRezervuUVigliadiGumanitarnoiDopomogi](https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=2e9fc312-a139-4e1c-adb2-5c678556a428&title=UkrainaOtrima25-TisichTonnBenzinuZPolskogoRezervuUVigliadiGumanitarnoiDopomogi)

⁵⁹ Такими набувачами є: Збройні Сили України; Національна гвардія України; Національна поліція України; військові адміністрації; Адміністрація Державної прикордонної служби України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; Служба безпеки України; Державне бюро розслідувань; АТ «Укрпошта»; ТОВ «Нова пошта».

5. Мережі здійснюють прийом, облік та зберігання палива – гуманітарної допомоги на нафтобазах.
6. Мінекономіки здійснює розподіл палива – гуманітарної допомоги із нафтобаз шляхом надання Держрезерву листа щодо передачі до мереж гуманітарної допомоги в обсягах потреб за останні 7 днів.
7. Мінекономіки надає мережам автозаправних станцій, на які розподілене паливо – гуманітарна допомога, інформацію про потреби набувачів.
8. Мережі (1) самостійно здійснюють отримання гуманітарної допомоги на нафтобазах, де паливо зберігається, (2) безоплатно заправляють автомобілі набувачів у межах визначених ними потреб. Заправка здійснюється або паливом, яке отримано мережею як гуманітарна допомога, або власним паливом (якщо гуманітарна допомога ще фактично до мережі не надійшла).
9. Мережі подають до Мінекономіки (1) інформацію про власні витрати, пов'язані з доставкою гуманітарної допомоги до відповідних нафтобаз, оплатою послуг подачі та забирання вантажних цистерн, з приймання, зберігання, видачі гуманітарної допомоги на нафтобазі, доставки мережам, з видачі мережам, (2) заяву про компенсацію витрат за здійснення мережами видачі в межах гуманітарної допомоги власного пального.
10. Мінекономіки здійснює компенсацію витрат мереж шляхом передачі пального в межах суми компенсації за формулами, встановленими Постановою № 238.

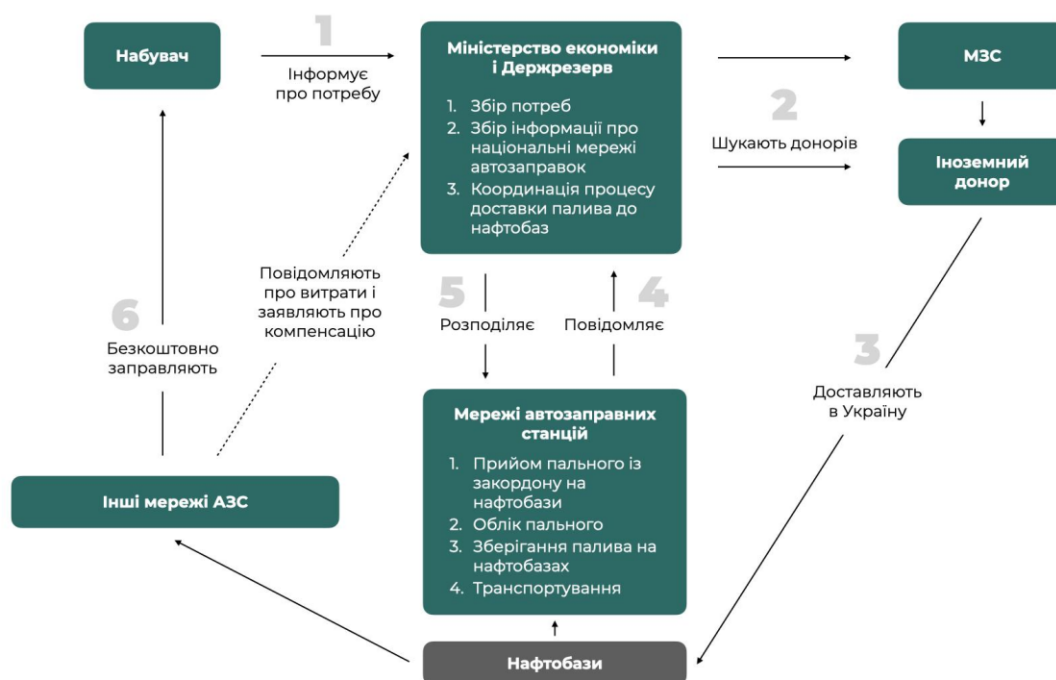


Схема 5. Алгоритм забезпечення гуманітарною допомогою у вигляді палива з боку Міністерства економіки України

**◀ Президент України, члени Кабінету Міністрів України,
Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх
справ України, Міністерство закордонних справ України.
Гуманітарна допомога ЗСУ, зокрема у вигляді товарів
військового призначення**

Забезпечення гуманітарної та благодійної допомоги для ЗСУ, інших військових формувань, утворених відповідно до закону, органів правопорядку, інших суб'єктів, що здійснюють боротьбу з тероризмом відповідно до закону, в умовах захисту країни від збройної агресії російської федерації є одним із пріоритетних завдань Президента України та Уряду.

Одним із каналів надходження гуманітарної допомоги для ЗСУ є спеціальний рахунок, про відкриття якого повідомив НБУ 24.02.2022.

Рахунок – мультивалютний, створений та відкритий як для переказу коштів від міжнародних партнерів та донорів – в іноземній валюті (доларах США, євро, британських фунтах, швейцарських франках, австралійських, канадських доларах, юані Женьмінбі та єнах), так і від українського бізнесу та громадян – у національній валюті.

Станом на 27.05.2022 НБУ звітує про те, що залишок коштів на спецрахунку становить понад 6 млн гривень.

Загалом Національний банк України вже перерахував на потреби військових 16,9 млрд грн, зокрема:

- ✓ на потреби Національної гвардії України – всього 950 млн грн;
- ✓ на потреби Національної поліції України – всього 1 650 млн грн;
- ✓ на потреби Міністерства оборони України – всього 13 280 млн грн;
- ✓ на потреби Державної прикордонної служби – всього 980,2 млн гривень.

Збір коштів для потреб оборони та розмінування на спецрахунок НБУ є одним із напрямів роботи фандрейзингової платформи United 24⁶⁰. На сайті платформи розміщені звіти як щодо динаміки збору коштів⁶¹, так і звіт щодо витрат коштів⁶² (останні звіти розміщені станом на 26.05.2022 та 27.05.2022 відповідно).

⁶⁰ «United24». Ініціатива Президента України [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://u24.gov.ua/uk>

⁶¹ Дані щодо надходжень на спеціальний рахунок Національного банку України для збору коштів на підтримку Збройних Сил України (Міноборони) з 05.05.2022 по 26.05.2022 [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://files.u24.gov.ua/reports/2022-05-27/Report_20220527_UKR.pdf.

⁶² Дані щодо витрат з спеціального рахунку Національного банку України для збору коштів на підтримку Збройних Сил України (Міноборони) [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://files.u24.gov.ua/reports/2022-05-27/Expenditures_20220527_UKR.pdf.

Відомості про порядок розпорядження коштами на цьому рахунку, а також про результати здійснених закупівель належать до інформації з обмеженим доступом і у відкритих джерелах немає.

ЯК ІНФОРМУЄ МІНЦИФРИ, ДОПОМОГА УКРАЇНСЬКІЙ АРМІЇ НАДХОДИТЬ І В ІНШІ СПОСОБИ⁶³:

- ✓ через застосунок «Дія»/ «Допомогти армії»;
- ✓ через платіжну систему Portmone або за кошти «Підтримки»;
- ✓ через monobank – «Інші платежі» – «Благодійність» – «Підтримка армії або фонду «Повернись живим»;
- ✓ через «Приват24» з рахунку Бонус+;
- ✓ через «Альфа-Банк» – у застосунку Sense вибираєте «Перекази/Платежі» – «Допомога ЗСУ»;
- ✓ через 5 спеціальних криптогаманців.

ПОТРЕБИ В ГУМАНІТАРНІЙ ДОПОМОЗІ ДЛЯ ЗСУ ТАКОЖ ЗБИРАЮТЬСЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬСЯ ЗА РАХУНОК:

- міжнародної допомоги військового призначення, надання якої координується як державою на вищому рівні (в особі Президента України, членів Кабінету Міністрів України, Міноборони, МВС, ДСНС, МЗС) так і окремо військово-цивільними адміністраціями (до яких також надходять відомості про потреби);
- допомоги, яка надається у вигляді необхідних товарів вітчизняними донорами;
- допомоги, яку волонтерські ініціативи, благодійні та громадські організації забезпечують шляхом збору коштів та здійснення закупівель у іноземних та вітчизняних партнерів (державно-приватне партнерство).

Інформації про повні цикли постачання гуманітарної допомоги державними каналами та у рамках державно-приватного партнерства у відкритому доступі *немає*.

Окремо варто зупинитися на правовому регулюванні порядку перетину гуманітарною допомогою для потреб ЗСУ державного кордону як найбільш деталізованій частині нормативного регулювання.

⁶³ «Як допомогти українській армії фінансово. Зібрали список способів оплати». Телеграм-канал «Мінфіцра» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://t.me/mintsyfra/2670>.

Порядок пропуску через митний кордон України гуманітарної допомоги, зокрема, для потреб ЗСУ з 24.02.2022 неодноразово змінювався з метою спрощення формальних процедур, прискорення її доставки кінцевому споживачу та усунення окремих корупційних ризиків⁶⁴. Натеper основним актом, який регулює питання пропуску на митну територію України гуманітарної допомоги для ЗСУ, є постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2022 № 174 «Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану» (зі змінами; остання редакція від 26.05.2022). Відповідно до цієї постанови виділяються 4 категорії товарів, які за своїм призначенням можуть характеризуватися як допомога ЗСУ, тобто товари, що необхідні для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України та цивільного захисту населення.

Перша категорія товарів від донорів

(у значенні Закону України «Про гуманітарну допомогу»):

- спеціальні засоби індивідуального захисту (каски, виготовлені відповідно до військових стандартів або технічних умов, чи їх еквіваленти та спеціально призначені для них компоненти (тобто підшоломи, амортизатори), що класифікуються у товарній підкатегорії згідно з УКТЗЕД 6506 10 80 00;
- бронежилети, що класифікуються у товарній підкатегорії згідно з УКТЗЕД 6211 43 90 00), виготовлені відповідно до військових стандартів, зокрема стандартів НАТО, або військових умов для потреб правоохоронних органів, Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, інших суб'єктів, що здійснюють боротьбу з тероризмом відповідно до закону;
- нитки для виготовлення бронежилетів, що класифікуються у товарних підкатегоріях згідно з УКТЗЕД 5402 11 00 00 та 5407 10 00 00;
- тканини (матеріали) для виготовлення бронежилетів, що класифікуються у товарних підкатегоріях згідно з УКТЗЕД 3920 10 89 90, 3921 90 60 00, 5603 14 10 00, 6914 90 00 00).

Вказані товари визнаються гуманітарною допомогою за декларативним принципом без прийняття відповідного рішення спеціально уповноважених державних органів з питань гуманітарної допомоги та без застосування заходів нетарифного регулювання (зокрема без дозволу Держекспортконтролю). Для пропуску цих товарів на митну територію України застосовується загальний спрощений режим – необхідне подання органам державної митної служби України за місцем перетину державного кордону декларації в паперовій або електронній формі, заповненої особою, що перевозить відповідний товар, за формою, визначеною у додатку 1 до постанови Кабінету Міністрів України № 147.

⁶⁴ За період з 24.02.2022 було прийнято понад 9 постанов Кабінету Міністрів України, які змінювали порядок визнання допомоги гуманітарною та її ввезення на територію України.

Друга категорія товарів визначена у Переліку товарів гуманітарної допомоги, до яких застосовується окремий порядок пропуску через митний кордон України (додаток 2 до постанови Кабінету Міністрів України № 147):

- пластини для бронежилетів;
- 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.

Такі товари теж визнаються гуманітарною допомогою за декларативним принципом, однак для їх пропуску через митний кордон України окрім декларації вимагається подання до митних органів гарантійного листа кінцевого користувача товарів за встановленою формою і засвідченого печаткою.

Кінцевим користувачем товарів гуманітарної допомоги є орган військового управління, визначений Міністерством оборони, правоохоронний орган, інше військове формування, утворене відповідно до закону, або інший суб'єкт, що здійснює боротьбу з тероризмом відповідно до закону. Окрема фізична особа не може бути отримувачем товарів другої категорії.

Товари другої категорії підлягають взяттю в установленому порядку на облік в Збройних Силах України, правоохоронних органах, інших військових формуваннях, утворених відповідно до закону, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації, або в інших суб'єктах, що здійснюють боротьбу з тероризмом відповідно до закону.

Кінцевий користувач товарів гуманітарної допомоги зобов'язаний забезпечити контроль фактичного отримання товарів, вести їх облік та контролювати дотримання наданих ним гарантійних зобов'язань.

Організація заходів контролю та обліку стосовно отриманих товарів покладається на посадову особу кінцевого користувача товарів гуманітарної допомоги відповідно до розподілу функціональних обов'язків.

Кінцевий користувач не пізніше трьох днів з дня отримання товарів інформує Державну службу експортного контролю про їх отримання (із зазначенням найменування та кількості фактично отриманих товарів) з надісланням засвідченої копії раніше оформленого гарантійного листа. Таке інформування може здійснюватися у формі електронного документа, засвідченого кваліфікованим електронним підписом керівника кінцевого користувача товарів гуманітарної допомоги або визначеної ним відповідальної посадової особи.

Державна митна служба організовує облік і зберігання в митних органах гарантійних листів кінцевих користувачів товарів гуманітарної допомоги, а також забезпечує регулярне надсилання до Державної служби експортного контролю копій гарантійних листів, одержаних митними органами протягом тижня.

До товарів третьої категорії належать товари гуманітарної допомоги, які не належать до першої та другої категорій, та є:

- товарами подвійного використання відповідно до Єдиного списку товарів подвійного використання (додаток до Порядку здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів подвійного використання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.01.2004 № 86);
- товарами, які не внесені до Єдиного списку товарів подвійного використання, у випадках, визначених ст. 10 Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання».

Ввезення товарів гуманітарної допомоги цієї категорії здійснюється відповідно до Порядку здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів подвійного використання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.01.2004 № 86.

Четверту категорію товарів складать товари військового призначення, визнані гуманітарною допомогою (крім товарів військового призначення, які належать до другої категорії).

Координацію роботи з визнання гуманітарною допомогою товарів, що необхідні для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України та цивільного захисту населення, здійснює Кабінет Міністрів України.

Товари четвертої категорії ввозяться відповідно до Порядку здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.11.2003 № 1807.

◀Міністерство охорони здоров'я України. Гуманітарна допомога медичного характеру.

На засіданні Кабінету Міністрів України 19.03.2022 погоджено визначити Міністерство охорони здоров'я України *уповноваженим органом, що забезпечує облік медичної гуманітарної допомоги (лікарські засоби, медичні вироби, у тому числі медичне обладнання, медичні меблі, медичний транспорт, мобільні госпіталі тощо), що надходить на територію України у зв'язку з військовою агресією російської федерації, сортування її на складах першого вивантаження в Україні, а також її розподіл та доставку до регіонів*⁶⁵.

МОЗ забезпечує збір потреб в медичній гуманітарній допомозі від закладів охорони здоров'я незалежно від форми власності та підпорядкування, що залучаються до надання медичної допомоги в умовах воєнного стану, у тому числі централізовано – від Міноборони, МВС, СБУ, Служби зовнішньої розвідки України, Держспецзв'язку, Національної академії медичних наук та ін.

Організація збору потреб, обліку допомоги, її розподілу здійснюється через інформаційно-аналітичну систему «MedData».

Уповноваженими установами відповідно до наказу МОЗ від 12.03.2022 № 474 «Про деякі питання отримання гуманітарної та благодійної допомоги в умовах воєнного стану» є ДУ «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» та ДП «Медичні закупівлі України».

Алгоритм (цикл) забезпечення медичною гуманітарною допомогою з боку Міністерства охорони здоров'я України виглядає так:

1. Збір потреб через ІАС «Med.Data»⁶⁶. Потреби вносяться з розрахунку середньомісячної потреби та при поставках актуалізуються:
 - закладами, що підпорядковуються МОЗ;
 - закладами охорони здоров'я Національної академії медичних наук України;
 - комунальними та приватних закладами охорони здоров'я (із верифікацією структурними підрозділами з питань охорони здоров'я військових адміністрацій);
 - уповноваженими особами Міноборони, МВС, СБУ, Служби зовнішньої розвідки, Держспецзв'язку – централізовано щодо потреб структур, що знаходяться в координації цих інституцій.

⁶⁵ МОЗ забезпечує координацію і розподіл медичної гуманітарної допомоги, що надходить в Україну по каналах комунікації та взаємодії МОЗ із дипломатичними та іншими інституціями.

⁶⁶ Потребу збирають з 2788 комунальних та приватних закладів охорони здоров'я по 438 позиціях у номенклатурі лікарських засобів, медичних виробів, у тому числі медичного обладнання, іншого медичного забезпечення

2. Визначення способу закриття потреби (централізовані закупівлі; закупівлі, які роблять військові адміністрації та заклади; гуманітарна допомога). Пріоритетні позиції для надання гуманітарної допомоги формуються на основі аналізу того, що неможливо покрити через проведення закупівель у швидкому режимі.
3. Комунікація з міжнародними партнерами та організація доставки гуманітарної допомоги на територію України на визначені склади першого вивантаження, з якими ДУ «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» укладені договори.
4. Сорткування та облік гуманітарної допомоги, що надійшла на склад, з використанням ІАС «Med.Data».
5. Здійснення ДП «Медичні закупівлі України» на підставі щоденного оновлення інформації про залишки на складах розподілу гуманітарної допомоги за допомогою алгоритмів ІАС «Med.Data», погодження розподілів із заступником Міністра з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій та цифровізації. Розподіли з централізованого рівня здійснюють суб'єкти, зазначені у п. 1, з першочерговою пріоритезацією на регіони, що найбільше потерпають від військової агресії росії, та які активно залучені до надання медичної допомоги пораненим.
6. Поставки гуманітарної допомоги на регіональні авторизовані склади для набувачів - суб'єктів, зазначених у п. 1. Документування та облік доставленої допомоги з використанням ІАС «Med.Data» та підписанням відповідних облікових документів.
7. Структурні підрозділи з питань охорони здоров'я військових адміністрацій здійснюють подальший розподіл серед комунальних та приватних закладів охорони здоров'я.
8. Зазначена інформація відображається на інформаційно-аналітичних панелях (дашбордах) у різних розрізах – як для публічної звітності (<https://moz.gov.ua/dopomozhit-ukrainskim-medikam-ta-armii>), так і для робочого аналізу та використання. Окрім цього, МОЗ щотижня публікує на офіційному вебсайті звіти про отриману допомогу та окремо інформує міжнародних партнерів та благодійників про її використання.

МОЗ ВЗАЄМОДІЄ З НАЙБІЛЬШИМИ ВОЛОНТЕРСЬКИМИ ІНІЦІАТИВАМИ В ЧАСТИНІ:

- ✓ інформування їх про найпріоритетніші потреби, очікувані поставки та верифікації потреб закладів;
- ✓ обліку волонтерськими складами медичного забезпечення та його розподілу;
- ✓ допомоги в залученні ресурсів (за потреби).

Наразі допомога від партнерів надається кількома *шляхами*:

- надання гуманітарної допомоги у вигляді найнеобхідніших медичних товарів;
- шляхом переказу на спеціальний рахунок, у тому числі через фандрейзингову платформу United24⁶⁷, грошових коштів, які будуть використовуватися для закупівлі першочергових медичних потреб.



Схема 6. Алгоритм забезпечення гуманітарною допомогою у вигляді товарів медичного призначення з боку Міністерства охорони здоров'я України

⁶⁷ «United24». Ініціатива Президента України [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://u24.gov.ua/uk>

VI. Забезпечення гуманітарною допомогою на відрізку «остання миля»

◀ Обласні та Київська міська військові цивільні адміністрації (ключова ланка централізованого узагальнення потреб та розподілу допомоги в межах області)

Законом України «Про гуманітарну допомогу» визначено спеціально уповноважених державних органів у сфері гуманітарної допомоги, до повноважень яких належить, зокрема, контроль за отриманням, розподілом, використанням за цільовим призначенням, підготовкою статистичної звітності, обліком гуманітарної допомоги. *Серед них вказані обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.*

Водночас Указом президента України «Про утворення військових адміністрацій» від 24.02.2022 № 68/2022 на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку утворено **25 військових адміністрацій, відповідно обласні, Київська міська державні адміністрації.**

На військові адміністрації покладаються два **ключових завдання:**

1. збір потреб та формування пропозицій щодо гуманітарних потреб виходячи із потреб забезпечення життєдіяльності регіону.

Ці пропозиції вони можуть *одночасно* надсилати:

- до Координаційного штабу з гуманітарних та соціальних питань (при Офісі Президента України);
- до Міністерства соціальної політики України у частині отримання коштів, необхідних для закупівлі товарів/робіт/послуг на покриття гуманітарних потреб населення;
- до Міністерства економіки України в частині отримання продовольчих, санітарно-гігієнічних та пакувальних товарів;
- до Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України;
- до міжнародних партнерів (самостійно, поза МЗС);
- до інших військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування;

- до «СпівДія Хаб», утвореного молодіжними центрами при Міністерстві молоді і спорту України;
- до приватних бізнесів;
- до громадських, благодійних організацій;
- до волонтерських ініціатив.

2. розподіл отриманої внаслідок розгляду поданих пропозицій гуманітарної допомоги серед інших отримувачів та кінцевих набувачів.

Зі слів представників військових адміністрацій⁶⁸, потреби збираються у різний спосіб: здебільшого, потреби надходять від територіальних громад (які самостійно здійснюють збір потреб на місцях), від районних державних адміністрацій, від місцевих структурних підрозділів ДСНС, а також окремих фізичних осіб, які звертаються по допомогу, від виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування, органів соціального захисту населення (які збирають потреби у ВПО під час їхньої реєстрації).

Методика збору потреб, яка б ґрунтувалася, зокрема, на нормах забезпечення з розрахунку на одну особу, і дозволяла би прогнозувати потреби на майбутнє, здебільшого не впроваджена і не застосовується. Чітких інструкцій щодо механізму збору потреб у територіальних громадах військові адміністрації не мають.

Офісом Президента України обласним, Київській міській військовим адміністраціям надане доручення обліковувати зібрані потреби областей у гуманітарній допомозі на порталі Державної системи гуманітарної допомоги (human.help.gov.ua).

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

ЩОДО ОБЛІКУ НАДХОДЖЕННЯ ТА РОЗПОДІЛУ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ ЗАПРОВАДЖЕНИЙ ТАКИЙ ПІДХІД: облік надходження, відвантаження та залишків гуманітарної допомоги на крупнооптових транзитних складах, що належать до юрисдикції обласних військових адміністрацій, здійснюється у системі складського обліку «ГУДОК»⁶⁹ (ODoo)⁷⁰. Статистичні дані про це передаються через API до порталу Державної системи гуманітарної допомоги (human.help.gov.ua).

⁶⁸ НАЗК надіслало запити до 12 обласних військових адміністрацій з проханням пояснити як працюють механізми збору потреб та розподілу отриманої гуманітарної допомоги. Станом на кінець квітня 2022 року надали відповідь на запит представники Сумської, Полтавської, Миколаївської, Івано-Франківської, Чернівецької, Одеської, Закарпатської, Чернігівської, Дніпропетровської, Житомирської обласних військових адміністрацій.

⁶⁹ Система «Гуманітарна допомога та координація» (ГУДОК) – система автоматизації складського обліку гуманітарної допомоги – пропонує уніфікований підхід до ведення обліку гуманітарної допомоги як на рівні категорій, так і на рівні процесів. ГУДОК передбачає збір та аналіз специфічних вимог від гуманітарних складів, розробку системи обліку на платформі Odoo, внесення та адміністрування даних про склади і користувачів, тестування, навчання операторів складу, організацію служби підтримки та масштабування системи на півтори сотні великих складів у всіх регіонах країни. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:6932943834813218816/>.

⁷⁰ Гудок. Замовлення [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://cha.runbins.com/web/login>.

Водночас слід констатувати відсутність єдиного підходу до обліку надходжень, розподілу та залишків гуманітарної допомоги на складах останньої милі, які координуються районними військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Для ведення обліку складу останньої милі як правило користуються неформальними способами – через доступні технічні онлайн-інструменти, наприклад, ведення таблиць Excel.

Отримання гуманітарної допомоги на рівні області оформляється товарно-транспортними накладними та актами прийому-передачі такої допомоги, якщо вантаж надходить від донора, який контактував з отримувачем. Водночас, етап отримання гуманітарної допомоги теж має свої складнощі. Так, гуманітарна допомога може надходити без дотримання підстав отримання, визначених Законом України «Про гуманітарну допомогу» – тобто без дотримання порядку щодо пропозиції донора та відповідної згоди на це отримувача. Таким чином, отримувач може не знати, що до нього їде вантаж, не може контролювати цей процес, не має інформації про те, що саме їде та чи є потреба в товарах конкретної категорії (наприклад, категорії використаних речей, дитячих іграшок, тощо). Також немає деталізації гуманітарної допомоги в розрізі найменувань та кількості товарів гуманітарної допомоги. Крім того, бувають випадки, коли РДА напряду контактують із донором, донор надсилає гуманітарну допомогу залізничним шляхом на станцію, що є найближчою до районної державної адміністрації, але отримувачем зазначає обласну військову адміністрацію (так перевезення здійснюється безкоштовно). Це запускає доволі складний та часозатратний механізм, коли обласна військова адміністрація змушена брати товар на баланс і лише потім передати його на район.

Отримання гуманітарної допомоги, яку донор надсилає без попередження та погодження із військовою адміністрацією, оформлюється актом приймання і оцінки, що оформлюється рішенням комісії отримувача на підставі декларації про перелік товарів, що визнаються гуманітарною допомогою.

Рішення про розподіл отриманої допомоги, за словами респондентів, та як впливає з окремих проаналізованих локальних актів обласних військових адміністрацій, приймають гуманітарні штаби при військових адміністраціях або посадові особи військових адміністрацій – *єдиного підходу немає.*

Критерії пріоритезації розподілу гуманітарної допомоги теж різняться. Так, у першу чергу задовольняються потреби громад тих областей, які потерпають від активних бойових дій, або населені пункти яких перебувають чи перебували під тимчасовою окупацією. Інші ж регіони пріоритетно задовольняють гуманітарні потреби облікованих ВПО, які перебувають на територіях громад області.

Як вже зазначалось, постановою КМУ 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 щодо **отримання, використання, обліку та звітності благодійної допомоги** (яка зараз використовується як гуманітарна допомога) від юридичних та фізичних осіб – резидентів та нерезидентів. Це ж підтверджується відповідями представників опитаних обласних військових адміністрацій. Деякі з опитаних респондентів посилаються також на звітування на офіційних сторінках військових адміністрацій у соціальних мережах або офіційних сайтах адміністрацій.

Разом з тим, слід зазначити, що попри скасування спеціального документування та звітування про гуманітарну допомогу, потреба у складанні первинних документів для цілей ведення бухгалтерського обліку юридичними особами (переважно комунальними) залишається, як і обов'язок подання фінансової звітності. Питання документального оформлення стало особливо актуальним після запровадження кримінальної відповідальності за нецільове використання гуманітарної допомоги. Бухгалтерський облік гуманітарної допомоги та відповідна звітність здійснюються отримувачами гуманітарної допомоги у порядку, встановленому Міністерством фінансів України. У разі відсутності обліку щодо отримання та цільового використання гуманітарної допомоги вона вважається використаною не за цільовим призначенням.

Так, зі слів респондента, представника координаційного штабу однієї з обласних військових адміністрацій, значні проблеми виникають в частині взяття на баланс отримувачами гуманітарної допомоги, їх обліку і формування звітності отримувача (до прикладу, ведуться різні обліки для допомоги, придбаної за державний кошт та отриманої від донорів гуманітарної допомоги, при цьому є повна неузгодженість категоризації і номенклатури товарів у цих обліках; не завжди існує можливість встановити донора наданої допомоги чи гуманітарного вантажу, з практичної точки зору є неможливим ведення обліку у розрізі конкретного донора, оскільки уся отримана допомога сортується за відповідними групами товарів, частина допомоги може надходити без супровідних документів, невідповідність графі вантаж з відомостями, які вносяться у спрощену Декларацію про визнання гуманітарною допомогою тощо). Окремі проблеми, за словами респондента, також виникають у зв'язку із заповненням Відомості про видачу гуманітарної допомоги безпосередньо набувачу - таку відомість здебільшого може заповнити лише останній у ланцюгу отримувач, районні державні (військові) адміністрації не можуть організувати видачу допомоги самостійно, тож це здійснюються громади на місцях, волонтери. Ще однією з зазначених проблем є призначення військовими адміністраціями отримувачів з числа комунальних підприємств/установ, які не внесені до Державного реєстру отримувачів гуманітарної допомоги, що автоматично створює ризики для таких установ.

Варто згадати також, що у березні 2022 року Офіс Президента запустив проєкт «Сусіди». Відповідно до ідеї цього проєкту, області (обласні військові адміністрації) центральної частини України формують продовольчі набори (з розрахунку на одну особу на місяць, з урахуванням положень постанови Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 328 «Деякі питання забезпечення населення продовольчими товарами тривалого

зберігання в умовах воєнного стану»⁷¹) та відправляють ці набори залізницею вже в ті області, які ведуть активні бойові дії, або суміжні області. Закріплено області-партнери або міста-партнери, які допомагають формувати один для одного продовольчу частину. Так само п'ять західних областей, які стоять на прийомі гуманітарної допомоги, одержують запити від областей у центральній частині на потрібні переліки продовольства. За словами респондента, відповідно до проєкту «Сусіди»⁷² у продуктивний набір можуть включатись як продукти/товари, придбані за кошти бюджету, так і гуманітарні товари, отримані від різних донорів. Це створює проблеми для ведення обліку, оскільки такі обліки не синхронізовані між собою, застосовують різні підходи до категоризації товару і використовують різні одиниці виміру.

Аналізуючи офіційні вебсайти обласних військово-цивільних адміністрацій щодо отримання та розподілу гуманітарної допомоги, звітності про її отримання варто зазначити, що така інформація в повному обсязі не відображається. Процедура та критерії розподілу гуманітарної допомоги серед кінцевих набувачів нормативно не врегульовані, узагальнений алгоритм описати наразі не видається можливим.

Сформовані продовольчі набори та інші види гуманітарної допомоги обласні військові адміністрації, передають до районних державних (військових) адміністрацій, які розподіляють їх між громадами. Видача гуманітарної допомоги населенню здійснюється у різний спосіб та у різних пунктах видачі.

⁷¹ Назва постанови змінена відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26.03.2022 № 373 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 2 березня 2022 р. № 185 і від 20 березня 2022 р. № 328».

⁷² Проєкт «Сусіди»: Симоненко розповіла, як області України допомагають один одному, щоб не допустити голоду. 28.03.2022 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://uatv.ua/uk/proekt-susidy-symonenko-rozpovila-yak-oblasti-ukrayiny-dopomagayut-odyn-odnomu-shhob-ne-dopustyty-golodu/>.

Міністерство молоді та спорту України. Платформа «СпівДія»

Координаційним штабом при Офісі Президента України та активною молоддю для збору потреб та оперативної допомоги цивільному населенню створена офіційна платформа країни «СпівДія» (spivdiia.org.ua)⁷³.

Міністерство молоді та спорту України на базі 23 молодіжних центрів⁷⁴ у 18 регіонах запустили діяльність 23 «СпівДія Хабів» у рамках роботи цієї платформи.

Завданням «СпівДія Хабів» є підтримка цивільного населення, особливо молоді, щодо забезпечення її основоположних прав, надання психологічної та юридичної підтримки, супроводу та адаптації до життя під час війни, а також надання допомоги щодо підтримки, становлення, пошуку молоді людини в новій українській поствоєнній реальності.

СЕРЕД ОСНОВНИХ ПОСЛУГ, ЯКІ НАДАЮТЬСЯ «СПІВДІЯ ХАБАМИ», Є:

- ✓ гуманітарна допомога населенню: їжа, засоби гігієни, одяг, матраци, побутова техніка тощо;
- ✓ медичні ресурси: ліки та устаткування.

«СпівДія» працює за **напрямами**:

- комунікація та консультування: взаємодопомога людина-людині/місце для взаємодії місцевого населення з волонтерами;
- розподільча функція: заходи для підтримки населення регіонів, розподілення необхідних товарів та послуг серед потребуючих.

*За місяць роботи платформи «СпівДія» станом на 13.04.2022
отримали гуманітарну допомогу 17 222 особи.*

⁷³ Платформа координується за підтримки Офісу Президента України спільно з Міністерством молоді та спорту України, Міністерством розвитку громад та територій України, Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Благодійним фондом «Повір у себе» за підтримки програми «Мріємо та діємо» Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) в Україні, що реалізується IREX, ПРООН.

⁷⁴ Мережа молодіжних центрів в Україні складається з центру всеукраїнського рівня, що належить до сфери управління Мінмолодьспорту (відповідно до п. 3 та п.п. 2 п. 4 Положення про Міністерство молоді та спорту України, затвердженого постановою КМУ від 02.07.2014 № 220) та мережі молодіжних центрів, які функціонують відповідно до постанови КМУ від 20.12.2017 № 1014 «Про затвердження типових положень про молодіжний центр та про експертну раду при молодіжному центрі».

Алгоритм (цикл) забезпечення гуманітарною допомогою з боку «СпівДія Хабів» виглядає так:

1. Кінцевий набувач (фізична особа або установи, які надають допомогу внутрішньо переміщеним особам) та/або отримувач гуманітарної допомоги заповнює відповідну форму на сайті spivdiia.org.ua або зателефонувавши на Урядову «гарячу» лінію за номером 1545 або безпосередньо до одного з 23 «СпівДія Хабів» із запитом про надання гуманітарної допомоги.
2. «СпівДія Хаб» веде внутрішній облік гуманітарних потреб.
3. «СпівДія Хаб» надає гуманітарну допомогу безпосередньо кінцевому набувачу та/або отримувачу у відповідному регіоні або шляхом співпраці з волонтерськими кур'єрськими службами доставки, які доставляють гуманітарну допомогу кінцевому набувачу. Заявки обробляються в порядку критичності та часу.

◀ Соціальна платформа – «єДопомога»

Платформа «єДопомога» створена Міністерством соціальної політики України за підтримки Мінцифри та Програми розвитку ООН в Україні. Платформа «єДопомога» має за мету допомогти кожному, хто постраждав від російської агресії. На платформі можна: дізнатися, як отримати гроші від держави (інформаційний напрям); залишити заявку на допомогу або запропонувати підтримати інших у забезпеченні продуктами харчування, одягом, ліками тощо (волонтерський напрям); залишити заявку на виплату від міжнародних організацій (міжнародний напрям).

Особливістю є те, що платформа з'єднує людей напряму і не має власної складської та логістичної системи.

Допомога онлайн – це пряма допомога від людини до людини. Платформа постійно працює над збільшенням кількості партнерів, щоб надати можливість отримати допомогу в якомога більшій кількості міст.

Алгоритм роботи платформи «ЄДопомога» волонтерська:

ДЛЯ БЛАГОДІЙНИКІВ:

1. Благодійник здійснює реєстрацію на платформі.
2. У персональному кабінеті отримує доступ до переліку заявок та можливість обрати, як саме допомогти – онлайн чи з рук в руки (особисто).
3. Якщо благодійник обирає допомогу онлайн, він має можливість передплатити, по обраній заявці, продукти, засоби гігієни або ліки.
4. Людина, що залишила заявку, отримує СМС з 13-ти значним кодом, який може використати в магазинах-партнерах або аптеках-партнерах платформи «ЄДопомога» пред'явивши на касі цей код. Станом на 08.06.2022 партнерами платформи «ЄДопомога» є:
 - мережі магазинів «Сільпо», «Le Silpo», «Фора», «Thrash!Траш!» та «Fozzy C&C»;
 - мережі аптек 911 та 3і.
5. Після здійснення покупки реципієнтом допомоги благодійник отримує чек, в якому зазначається день, час здійснення покупки та перелік товарів, що був придбаний за передплатою.
6. Якщо благодійник обирає допомогу з рук в руки, він може обрати область та категорії товарів (за потреби). Контакт-центр платформи, що здійснює її координаційну підтримку, зв'язується з реципієнтами допомоги та уточнює актуальність заявки та зазначені в ній позиції, після підтвердження готовності прийняти допомогу від благодійника передає контактні дані реципієнтів благодійникам.
7. Благодійник виконує заявку та повідомляє контакт-центру про виконання заявки.

ДЛЯ РЕЦИПІЄНТА ДОПОМОГИ:

1. Реципієнт (як фізичні, так і юридичні особи) здійснює реєстрацію на платформі.
2. Реципієнт заповнює заявку на допомогу та зберігає посилання для доступу в кабінет.
3. Реципієнт отримує допомогу особисто від благодійника з рук в руки або онлайн, отримавши СМС код для придбання товарів на суму, що дорівнює передплаті благодійника.

Станом на 01.06.2022 на платформі активно допомагають онлайн понад 470 благодійників, а із рук в руки – близько 200. Отримали допомогу понад 1,8 тис сімей. Кількість людей, що розмістили заявки на допомогу перевищує 61 тис.

Основна відмінністю від інших схожих платформ, сайтів – допомога онлайн за рахунок сплати передплати, що в подальшому використовується у магазинах або аптеках.

Алгоритм роботи платформи «ЄДопомога» міжнародна:

1. Людина, що потребує допомоги, заповнює заявку на платформі.
2. Мінсоцполітики проводить верифікацію даних заявника, використовуючи наявні державні інформаційні реєстри та бази даних (в Єдиній інформаційній системі соціальної сфери), що дає змогу отримувати перевірену інформацію про особу.
3. За запитом міжнародних організацій Мінсоцполітики передає перелік людей, що залишили заявку на допомогу.
4. Міжнародні організації приймають рішення щодо надання допомоги відповідній категорії населення та сум виплат. Пріоритетними є найнезахищені верстви населення, що мають соціальні статуси такі як: особа з інвалідністю, пенсіонер, одинока мати або батько, багатодітна сім'я, отримувач допомоги малозабезпеченим сім'ям, зокрема з числа ВПО.
5. Мінсоцполітики отримує інформацію щодо виплат допомоги після її здійснення.

На платформі є можливість перевірити статус заявки.

За твердженням представників Мінсоцполітики, міністерство докладає максимальних зусиль задля збільшення кількості міжнародних організацій, що можуть надати грошову допомогу українцям, які постраждали від війни.

Станом на 01.06.2022 через платформу направлено понад 1,3 млн заявок.

VII. Транспортна і складська логістика

ДО ЗДІЙСНЕННЯ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ГУМАНІТАРНИХ ВАНТАЖІВ З-ЗА КОРДОНУ ТА ТЕРИТОРІЄЮ УКРАЇНИ З БОКУ ДЕРЖАВИ ЗАЛУЧЕНІ ТАКІ СУБ'ЄКТИ ЯК:

- Міністерство інфраструктури України;
- Державна служба України з безпеки на транспорті;
- АТ «Укрзалізниця»;
- АТ «Укрпошта»;
- військові адміністрації, державні адміністрації.

З БОКУ ПРИВАТНОГО СЕКТОРУ ПЕРЕВЕЗЕННЯ ГУМАНІТАРНИХ ВАНТАЖІВ ЗДІЙСНЮЮТЬ ТАКІ КОМПАНІЇ:

- ТОВ «Нова пошта»;
- ТОВ «Meest Express»;
- інші перевізники, зокрема ті, які входять до асоціацій перевізників.

◀Міністерство інфраструктури України

На Міністерство інфраструктури України постановою Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 328 покладене завдання із забезпечення перевезення допомоги. Представник Міністерства також входить до складу Координаційного штабу при Офісі Президента України.

За інформацією Мінінфраструктури, за період з 24.02.2022 по 19.04.2022 Міністерством було виконано понад 150 гуманітарних запитів.

Для здійснення гуманітарної допомоги були створені Google-документи задля швидкого заповнення запиту. Після того, як запит потрапляв у систему, його розподіляли серед працівників. Працівники шукали перевізників, що можуть допомогти у реалізації замовлення. Контакти перевізників були надані за допомогою системи «Шлях», що адмініструється Державною службою України з безпеки на транспорті, та шляхом особистих контактів з асоціаціями перевізників.

◀ Державна служба України з безпеки на транспорті

За інформацією, отриманою від Укртрансбезпеки, до здійснення заходів з перевезення вантажів гуманітарної допомоги в період з 24.02.2022 по 15.04.2022 було залучено 91 транспортний засіб, що перебуває на балансі Укртрансбезпеки.

Укртрансбезпекою та залученими нею транспортними засобами третіх осіб за вказаний період перевезені 2 232 т гуманітарної допомоги.

◀ АТ «Укрзалізниця». Залізничні перевезення гуманітарної допомоги

АТ «Укрзалізниця» є однією з логістичних компаній, які забезпечують найбільший обсяг перевезень великих партій гуманітарної допомоги на територію та територією України. На період дії воєнного стану та упродовж 1 року після його припинення або скасування функції АТ «Укрзалізниця» з перевезення гуманітарної допомоги та порядок їх реалізації визначені у постанові Кабінету Міністрів України від 27.03.2022 № 379 «Про особливості здійснення гуманітарної допомоги, яка перевозиться залізничним транспортом в умовах воєнного стану».

Так, відповідно до положень вказаної постанови, АТ «Укрзалізниця» відіграє *роль логістичного хабу та перевізника* у механізмах постачання гуманітарної допомоги залізничним транспортом, а саме:

- виступає **перевізником** залізничним транспортом гуманітарних вантажів на території України;
- виступає **відправником** гуманітарних вантажів до залізничних станцій призначення для безпосередньої передачі отримувачам гуманітарної допомоги на підставі заявок;
- **укладає** в електронній формі з військовими адміністраціями та іншими отримувачами **договори** про організацію залізничних перевезень гуманітарних вантажів та здійснює в режимі реального часу перевезення гуманітарної допомоги відповідно до заявок військових адміністрацій або інших отримувачів;
- **забезпечує і здійснює збір, обробку, зберігання** гуманітарних вантажів та інформує консультативно-допоміжні органи **Офісу Президента України/урядового уповноваженого** про обсяг гуманітарних вантажів;
- здійснює **оформлення перевезення**.

Для здійснення перевезень гуманітарної допомоги залізничним транспортом АТ «Укрзалізниця», як було зазначено вище, організувало роботу онлайн-платформи для реєстрації та обробки заявок отримувачів гуманітарної допомоги.

ЛОГІСТИЧНА СИСТЕМА АТ «УКРЗАЛІЗНИЦЯ» ПОБУДОВАНА З УРАХУВАННЯМ З СКЛАДОВИХ, ЩО У СУКУПНОСТІ ЗДАТНІ ЗАБЕЗПЕЧИТИ ЇЇ ПРОЗОРИСТЬ:

1. системи CRM;
2. складської системи;
3. транспортної системи.

АТ «УКРЗАЛІЗНИЦЯ» ОБСЛУГОВУЄ РУХ ЗАЛІЗНИЧНИМ ТРАНСПОРТОМ ТАКИХ ПОТОКІВ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ⁷⁵:

1. допомога, яку централізовано поставляють донори через державні інституції Польщі та Словаччини;
2. допомога, яка перетинає кордон України і розвантажується на сортувальних складах АТ «Укрзалізниця» без визначення у супровідних документах отримувача (АТ «Укрзалізниця» виступає технічним одержувачем вантажу та чекає на заявку в онлайн-системі);
3. допомога, яка перевозиться на підставі приватно-правових договорів перевезення за тарифами АТ «Укрзалізниця»;
4. допомоги, яка перевозиться за договорами, укладеними з АТ «Укрпошта».



За словами одного з опитаних респондентів, недоліки системи, запровадженої за участі АТ «Укрзалізниця» полягають, зокрема, в тому, що гуманітарна допомога, яка завантажуються в кожний вагон, не структурована, її опис здійснюється узагальненими категоріями, а отже можливості контролю за доставкою вантажу за призначенням знижуються (з інтерв'ю).

За словами ж іншого респондента, існує практика, коли вагони з гуманітарною допомогою доставляються до сортувальної станції м. Ковеля, а надалі частина гуманітарних вантажів зникає (з інтерв'ю).

⁷⁵ Інформація станом на середину квітня 2022 року.

3 травня 2022 року АТ «Укрзалізниця» прозвітувала⁷⁶, що протягом березня – квітня 2022 року пасажирськими поїздами було перевезено майже 10 тис. т гуманітарної допомоги. При цьому, найбільше допомоги було відправлено зі Львова – 3932 т, Чернівців – 2063 т, Ковеля – 1568 т, Ужгорода – 638 т та Хмельницького – 222 тонни. А отримали найбільше гуманітарної допомоги такі міста: Київ – 5554 т, Харків – 1869 т, Одеса – 487 т, Запоріжжя – 394 т та Дніпро – 287 тонн. Із зазначених міст допомога далі розвозилася автотранспортом до населених пунктів, які найбільше її потребували. Серед основних вантажів, які перевозилися, були продукти харчування – 4951 т, медикаменти – 1297 т, дитячі товари та засоби гігієни – 542 т, вода – 502 т та одяг – 372 тонни. Також працює веб-сайт «Залізна допомога»⁷⁷, на якому можна отримати детальну інформацію про відправку гуманітарної допомоги пасажирськими та вантажними поїздами, статистику про відправлені гуманітарні вантажі за певний період.

◀ АТ «Укрпошта»

На період дії воєнного стану відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 17.03.2022 № 305 «Про особливості роботи акціонерного товариства «Укрпошта» в умовах воєнного стану» на АТ «Укрзалізниця» покладені завдання із здійснення доставки гуманітарної допомоги (за наявності технічної можливості) та здійснення безоплатного перевезення продовольчих товарів і пакувальних товарів для їх фасування для безоплатної видачі населенню згідно з переліком, який формується Мінекономіки відповідно до порядку, який встановлюється АТ «Укрпошта».

Для доставки гуманітарної допомоги з-за кордону АТ «Укрпошта» організувала роботу складів у Польщі, Греції, США, Ізраїлі.

АТ «Укрпошта» спільно з АТ «Укрзалізниця» також реалізували спільний проєкт «Гуманітарна залізна пошта»⁷⁸, яким були встановлені спеціальні умови пересилання гуманітарних товарів двох видів – медикаментів/ медичних товарів та військового обмундирування та спорядження/ спеціальних засобів індивідуального захисту та оборони. Прийняття такої гуманітарної допомоги здійснюється з окремих поштових відділень, які розміщені поруч з центральними залізничними вокзалами. Був встановлений спеціальний нижчий тариф для волонтерів, при цьому у разі відсутності коштів до сплати за відправку допомоги, товари все одно приймаються, а витрати на відправку покриваються АТ «Укрпошта» за рахунок залучення коштів благодійних фондів.

⁷⁶ «Львів та Чернівці – найбільші відправники гуманітарної допомоги залізницею». Facebook-сторінка Укрзалізниці [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.facebook.com/Ukrzaliznytsia/posts/5409058795794531>.

⁷⁷ Проєкт «Залізна допомога» [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://zalizna-dopomoga.info/?fbclid=IwAR16wKnI399qYvq9oiJttenDwwWSnokahUsynKUqGYMVX-W6V3lILrcH_AI.

⁷⁸ Оновлено вимоги до гуманітарних вантажів від волонтерів, які Укрпошта доставляє залізницею 15.04.2022 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.ukrposhta.ua/ua/news/57625-onovleno-vimogi-do-gumanitarnih-vantazhiv-vid-volonteriv-jaki-ukrposhta-dostavlja-zalizniceju>.

◀ Військові адміністрації, державні адміністрації

Військові та державні адміністрації для перевезення гуманітарної допомоги залучають транспортні засоби, що перебувають у них на балансі та транспортні засоби третіх осіб. Спеціального правового регулювання ці процеси не мають. Більшість з опитаних представників обласних військових адміністрацій вказали, що до перевезень залучаються також ресурси суб'єктів на яких перерозподіляється допомога, волонтерських організацій, а також логістичні потужності АТ «Укрпошта», ТОВ «Нова пошта», АТ «Укрзалізниця».

◀ ТОВ «Нова пошта», ТОВ «Meest Express», інші перевізники

ТОВ «Нова пошта» є одним із засновників ініціативи Help.Ukraine.Centre та забезпечує перевезення гуманітарної допомоги з-за кордону та територією України.

ТОВ «**Meest Express**» організувала приймання гуманітарної допомоги на складі у Польщі та забезпечує доставку гуманітарної допомоги до Львівської обласної військової адміністрації⁷⁹.

Щодо інших перевізників – за даними Укртрансбезпеки, в період з 24.02.2022 по 19.04.2022 до здійснення заходів з перевезення вантажів гуманітарної допомоги нею залучено 342 транспортних засоби третіх осіб. До транспортування гуманітарної допомоги також залучаються приватні автомобілі, автомобілі волонтерських ініціатив, благодійних/ громадських/ релігійних організацій та фондів.

◀ Логістичні центри, склади

Одним із елементів системи забезпечення гуманітарної допомоги є система логістичних центрів та складів. Для забезпечення збору, сортування та відправлення гуманітарної допомоги з-за кордону країнами-партнерами організована діяльність логістичних центрів, які координуються посольствами України за кордоном (зокрема, на базі Урядового агентства стратегічних резервів Польщі, Міністерства внутрішніх справ Словаччини, Державної служби з надзвичайних ситуацій Румунії).

⁷⁹ Meest Polska організує доставку відправлень з гуманітарною допомогою в Україну // Веб-сайт «Meest Express», 03.03.2022 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://cutt.ly/iF8LT0v>.

Діяльність логістичних хабів за кордоном також організована численними ініціативами приватного бізнесу (наприклад, логістичний хаб ініціативи Help.Ukraine.Centre відкрив хаби у Польщі та Румунії).

На території України для забезпечення прийому, сортування, транзиту, розподілу гуманітарної допомоги за ініціативою міністерств, центральних органів виконавчої влади, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших державних органів утворені численні логістичні хаби та складські центри, які функціонують на базі об'єктів державної, комунальної та приватної власності.

Виділяють склади (хаби) першого вивантаження товарів – як правило, вони діють на прикордонній території тилкових, безпечних регіонів (це хаби у Львівській, Волинській, Закарпатській, Чернівецькій областях, а також хаби в Одеській області), а також інші транзитні склади та склади приймання гуманітарного вантажу при військових адміністраціях, органах місцевого самоврядування, в територіальних громадах.

Організація роботи логістичних та складських центрів для цілей забезпечення гуманітарної допомоги не має спеціального нормативного регулювання⁸⁰, тому детальний опис процесів, які реалізуються у діяльності логістичних та складських центрів у цьому аналітичному звіті не представлений.

Із важливих аспектів роботи логістичних центрів та складів, на які варто звернути увагу у контексті забезпечення прозорої та ефективної гуманітарної допомоги, є питання контролю за доставкою допомоги саме на авторизовані склади, доступу до складів та контролю за організацією їхньої діяльності.

◀ Особливості транспортного перевезення гуманітарного вантажу територією України

Із залученими до процесу транспортного перевезення територією України гуманітарної допомоги компаніями-перевізниками укладаються відповідні договори, якими на них покладається у тому числі відповідальність за збереження товару під час такого перевезення.

Під час транспортування гуманітарної допомоги територією України у водія компанії-перевізника є на руках кілька документів: товарно-транспортна накладна, декларація для перетину кордону (у разі здійснення перевезення з-за кордону) та два екземпляри актів прийому-передачі, звірка і підписання яких має відбуватися на етапі

⁸⁰ За винятком діяльності складів, які залучені до забезпечення медичною гуманітарною допомогою під координацією МОЗ, про що згадано раніше у звіті.

вивантаження допомоги на складських потужностях одержувача (або замовника) такої допомоги.

Особливість транспортного перевезення гуманітарного вантажу територією України визначається, зокрема, потребою у проходженні блокпостів.

Порядок функціонування патрулів та блокпостів⁸¹, перевірки осіб та транспортних засобів врегульовано Порядком встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1455 (далі – Порядок № 1455).

Порядок № 1455 (п. 15) передбачає, зокрема, право в установленому законодавством порядку патрулям на території, де встановлено особливий режим, перевіряти в осіб документи, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, та перепустки, а в разі їх відсутності:

- затримувати відповідних осіб та доставляти до органів або підрозділів Національної поліції для встановлення особи;
- у разі потреби проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, які перевозяться зазначеними особами;
- тимчасово обмежувати або забороняти перебування або пересування осіб, рух транспортних засобів, зокрема транспортних засобів іноземних, консульських установ чи представництв міжнародних організацій, евакуювати транспортні засоби.

Для проходження гуманітарними вантажами блокпостів у період дії комендантської години перевізники отримують спеціальні перепустки у військових адміністраціях того регіону, територією якого буде рухатися гуманітарний вантаж.

Варто зазначити, що логістика вантажу з гуманітарною допомогою територією України є найтяжчим етапом.

⁸¹ *Патруль* – це спільний рухомий наряд, до складу якого входять уповноважені посадові особи Збройних Сил, Національної поліції, Національної гвардії та Держприкордонслужби, що виконують покладені на них обов'язки на маршруті патрулювання, визначеному комендантом на території, де введено воєнний стан;

блокпост – посилений контрольно-пропускний пункт, який за рішенням військового командування тимчасово встановлюється на вході/виході (в'їзді/виїзді) на територію/з території, де введено воєнний стан і встановлено особливий режим (за винятком державного кордону), на якому облаштовуються місця для перевірки осіб, транспортних засобів, багажу та вантажів, позиції вогневих засобів та бойової техніки, місця для відпочинку та забезпечення життєдіяльності особового складу, який виконує завдання на такому пункті, до складу якого можуть входити службові особи військових формувань та правоохоронних органів, які відповідно до закону залучені до здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Іншим проблемним етапом транспортування гуманітарного вантажу є етап отримання допомоги одержувачами. Документальної звітності про цей етап доставки гуманітарної допомоги майже немає. Це пояснюється тим, що найчастіше гуманітарна допомога прямує до міст, в яких періодично відбуваються активні бойові дії. Під час вивантаження гуманітарної допомоги часто починається або йде обстріл міста, тому намагаються просто якнайшвидше вивантажити гуманітарну допомогу. У найкращому випадку є фото/ відеозвіт процесу, за якими приблизно можна порахувати кількість вивантажених коробок чи палет. Інколи одержувач на місці перевіряє кількість товару за актом прийому-передачі чи за іншими відомостями, наданими відправником/ донором.

Таким чином, можна констатувати, що поширеною проблемою є відсутність порядку взяття на баланс та належного обліку отриманої допомоги отримувачами, що може мати наслідком, у тому числі, подальше нецільове використання такої допомоги.

VIII. Висновки

Питання забезпечення населення України необхідною гуманітарною допомогою сьогодні є не менш важливим, ніж питання забезпечення країни військовим озброєнням, необхідним для здійснення відсічі агресії РФ.

Гуманітарна криза буде прогнозовано зростати з низки причин: масовий відтік населення з регіонів, у яких ведуться активні дії, збільшення рівня безробіття, руйнування інфраструктури забезпечення життєдіяльності окремих регіонів та об'єктів критичної інфраструктури, часткове чи повне закриття бізнесів тощо. Відтак обсяги потреб гуманітарної допомоги зростатимуть пропорційно. Все це вимагає від України налагодження ефективної системи забезпечення населення такою допомогою.

Протягом перших місяців війни система забезпечення гуманітарною допомогою, яка діяла до 24.02.2022, зазнала і продовжує зазнавати кардинальних змін. Поряд з новоствореним суб'єктом, Координаційним штабом з гуманітарних та соціальних питань при Офісі Президента України, який певною мірою централізував процес забезпечення міжнародною гуманітарною допомогою, координаційні та організаційні функції, пов'язані з реалізацією гуманітарної допомоги для цивільного населення, сьогодні *паралельно* виконує низка інших органів виконавчої влади, у тому числі центрального рівня – Мінсоцполітики, Мінреінтеграції, Мінекономіки, Міністерство молоді та спорту України та інші.

Множинність державних суб'єктів, які беруть участь у процесі обліку, пошуку та розподілу гуманітарної допомоги, постійні зміни до нормативного регулювання, відсутність якісної взаємодії, координації та стандартизованих підходів у роботі з гуманітарною допомогою, низький рівень підзвітності та прозорості – це лише частина проблем, які вдалося виявити за результатами проведеного аналізу. Проведені опитування респондентів – представників різних органів державної влади та представників органів влади на місцях – засвідчили, що більшість процесів, пов'язаних із гуманітарною допомогою, є несистематизованими, належним чином не врегульованими, і тримаються, великою мірою, на неформальних домовленостях.

Так, недосконалий механізм визначення реальних потреб на місцях призводить до того, що частина таких потреб залишається частково або повністю не задоволеною. Множинність суб'єктів, які паралельно здійснюють облік потреб, пошук джерел отримання гуманітарної допомоги і доставлення такої допомоги та не координують свої дії з іншими органами, які виконують ті самі завдання, має наслідком дублювання запитів та неможливість якісної систематизації та узагальнення потреб населення. Складні організаційні та логістичні ланцюги, у поєднанні з непрозорістю процесів на більшості етапів, призводять до того, що донори як всередині країни, так і міжнародні більш схильні співпрацювати не з офіційними представництвами держави

(центральними чи місцевими органами влади), а з неурядовими організаціями чи волонтерськими ініціативами, яким довіряють.

Водночас слід зазначити, що щодо деяких категорій гуманітарної допомоги, зокрема, гуманітарної допомоги медичного призначення, запроваджені доволі ефективні механізми забезпечення, які можуть надалі розглядатися як модельні.

Загалом аналіз нормативного регулювання і алгоритмів роботи більшості з вказаних вище органів, виявлені проблеми дають підстави зробити висновок про потребу переглянути усі процеси забезпечення гуманітарною допомогою, які здійснюються за повної чи часткової участі держави, та розробити комплексну систему, яка передбачатиме злагоджену міжінституційну взаємодію, чіткий та нормативно врегульований розподіл ролей, функцій та завдань залучених до процесу інституцій, та яка діятиме за принципами прозорості та підзвітності на усіх етапах. Наявність такої системи сприятиме підвищенню рівня довіри як з боку вітчизняних, так і з боку міжнародних донорів гуманітарної допомоги.



ДОДАТОК №1. Аналіз функціонування онлайн-ресурсів для збору гуманітарної допомоги



ДОДАТОК № 2. Корупційні та інші ризики у процедурах забезпечення гуманітарною допомогою в умовах воєнного стану



**Механізми надання державою гуманітарної допомоги в умовах
воєнного стану: аналітична довідка, – Київ, Національне
агентство з питань запобігання корупції, 2022. – 75 с.**

**КОЛЕКТИВ АВТОРІВ: С. ДЕРКАЧ, Ю. КОХАН, Є. КРАПИВІН, В. ЛАРІКОВА,
С. ЛУЦЬЮК, М. ЛИСЕНКО, О. МАТУШКІВ, О. ПАЛІЙ, Н. ПАНАФЕДА,
А. ПРЕПОДОБНИЙ, А. ФЕДОРЕНКО, К. ЧУМАК, С. ЧЕРВОНА**



**НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ**



EUACI

**EUROPEAN UNION
ANTI-CORRUPTION
INITIATIVE**

