ULEAD З ЄВРОПОЮ

СТРАТЕГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ПРОЦЕСІ УПРАВЛІННЯ ГУМАНІТАРНОЮ ДОПОМОГОЮ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Аналітичний звіт

співпраця з НІМЕЧЧИНОЮ DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT
Polish aid
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK
SLOVENIA AID & PARTNERSHIPS
Міністерство цифрової трансформації України
МІНІСТЕРСТВО ВІДНОВЛЕННЯ
WE BUILD UKRAINE

Жовтень 2023

Автор: Уляна Гротовицька

Стратегічний консультант: Олександра Койдель

Рецензент: Володимир Божко

Команда авторів вдячна експертам за те, що поділилися своїм досвідом і знаннями під час підготовки цього дослідження, зокрема Андрію Преподобному, Дмитру Тіщенку, Гелені Пайонкевич. Ми також щиро вдячні уповноваженим з антикорупційної діяльності, представникам органів місцевого самоврядування, регіональних офісів Програми «U-LEAD з Європою» та громадськості, які стали учасниками фокус-груп і глибинних інтерв'ю.

Ми вдячні Збройним Силам України за можливість завершити це дослідження.

Ця публікація була підготовлена за підтримки Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Польщі, Данії та Словенії. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не обов'язково відображає позицію Програми «U-LEAD з Європою», Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Польщі, Данії та Словенії.

ЗМІСТ

РЕЗЮМЕ **5**

ВСТУП **7**

Актуальність аналізу 7

Методологія оцінювання корупційних ризиків 8

Законодавче регулювання та організація забезпечення гуманітарною допомогою на державному рівні 9

Основні учасники процесу надання гуманітарної допомоги на місцевому рівні та їхні повноваження 10

Звітність, особливості обліку та контролю за розподіленням гуманітарної допомоги на місцевому рівні 11

1. КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ НА ЕТАПІ ВИЗНАЧЕННЯ ПОТРЕБ У ГУМАНІТАРНІЙ ДОПОМОЗІ **14**

1.1 Завищення потреб в отриманні гуманітарної допомоги 15

2. КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ НА ЕТАПІ РОЗПОДІЛЕННЯ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ МІЖ ОТРИМУВАЧАМИ **18**

2.1 Змова між посадовими особами ОМС та військових адміністрацій (непрозорі умови співпраці) 19

2.2 Можливість посадових осіб ОМС маніпулювати доступом НУО до складів для тимчасового розміщення в них гуманітарної допомоги 21

3. КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В СИСТЕМІ СКЛАДСЬКОЇ ЛОГІСТИКИ **23**

3.1 Розкрадання (привласнення) гуманітарної допомоги 24

3.2 Продаж гуманітарної допомоги 27

3.3 Маніпуляції з терміном придатності товарів гуманітарної допомоги ... 30

3.4 Заміна дорогих товарів гуманітарної допомоги менш дорогими/якісними з метою привласнення 33

4. КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ НА ЕТАПІ ВИДАВАННЯ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ . **35**

4.1 Упередженість у видаванні гуманітарної допомоги набувачам 36

4.2 Видавання гуманітарної допомоги за домовленістю/за відкат (незаконне видавання гуманітарної допомоги особам, які такої допомоги не потребують і права на неї не мають) 39

4.3 Передавання гуманітарної допомоги з невідповідним цільовим призначенням для використання комунальними установами та підприємствами задля отримання прибутку 42

4.4 Використання гуманітарної допомоги як політичної агітації 44

5. ЗАМІСТЬ ВИСНОВКІВ: П'ЯТЬ КЕРІВНИХ ПРИНЦИПІВ УПРАВЛІННЯ ГУМАНІТАРНОЮ ДОПОМОГОЮ ТА ПРИКЛАДИ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ **46**

Застосування принципів доцільності в розробленні антикорупційних програм 52

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

КМУ – Кабінет Міністрів України

Мінсоцполітики – Міністерство соціальної політики України

Мінвідновлення – Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України

Мінрегіону – Міністерство розвитку громад та територій, перебуває в стадії реорганізації шляхом приєднання до Мінвідновлення, відповідно до Постанови КМУ «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 2 грудня 2022 № 1343

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

ОВА – обласна військова адміністрація

ОМС – орган місцевого самоврядування

НУО – неурядова(і) організація(ї)

ВПО – внутрішньо переміщена(і) особа(и)

ЗМІ – засоби масової інформації

Тимчасова слідча комісія – Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих порушень законодавства України у сфері отримання, розподілення, транспортування, зберігання, використання за цільовим призначенням гуманітарної та іншої допомоги, а також неефективного використання державного майна, яке може бути використане для тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб та забезпечення інших потреб держави

ЗУ – Закон України

ККУ – Кримінальний кодекс України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

Уповноважена особа – уповноважена особа з питань запобігання та виявлення корупції в розумінні ст. 13-1 ЗУ «Про запобігання корупції»

РЕЗЮМЕ

Широкомасштабне вторгнення російської федерації на територію України спричинило гуманітарну кризу та потребу майже 18 мільйонів людей у гуманітарній допомозі. Відповідно, відбулося зростання обсягів такої допомоги. Водночас уже відомі випадки порушень у використанні гуманітарної допомоги, зокрема її розкрадання.

Метою цього звіту є представлення результатів аналізу корупційних ризиків і пропозицій щодо їх запобігання з урахуванням наявного досвіду забезпечення гуманітарною допомогою на місцевому рівні в умовах воєнного стану. Проаналізовано 11 ризиків, які упорядковані в чотири етапи управління гуманітарною допомогою (визначення потреб у допомозі; її розподілення між отримувачами; складська логістика та видавання гуманітарної допомоги набувачам), кожен із яких може виникнути у процесі діяльності органів місцевого самоврядування.

Аналіз корупційних ризиків здійснювався з урахуванням стандартів ISO (31000, 31010, 37001) та відповідно до Методології управління корупційними ризиками, затвердженої Наказом НАЗК від 28.12.2021 № 830/21.[1] Дослідження здійснювалося з серпня 2022-го до квітня 2023 року. Хоча було докладено зусиль для адаптації описів ризиків до змін законодавчого регулювання та практики надання гуманітарної допомоги на місцевому рівні, більш пізні зміни законодавчого поля можуть бути не враховані. Збір даних для дослідження ризиків передбачав збір первинних даних через фокус-групи, доповнені глибинними інтерв'ю, та моніторинг вторинних джерел, зокрема Єдиного державного реєстру судових рішень, відкритих джерел (включно із журналістськими розслідуваннями, публікаціями громадських і державних інституцій із питань запобігання та протидії корупції, звітами і результатами аудитів) для виявлення найпоширеніших форм корупції.

Наслідками корупції в управлінні гуманітарною допомогою можуть бути позбавлення людей необхідних для них продуктів харчування і речей, а довгостроково – втрата довіри громадян і донорів до влади через сприйняття її як недоброчесної. Разом із тим до осіб, які недоброчесно управляють гуманітарною допомогою, можуть застосовуватися правові наслідки шляхом притягнення їх до кримінальної, адміністративної чи дисциплінарної відповідальності. Так, наприклад, із 3 квітня 2022 року набрав чинності ЗУ «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за незаконне використання гуманітарної допомоги», відповідно до якого Кримінальний кодекс України доповнено ст. 201-2 «Незаконне використання з метою отримання прибутку гуманітарної допомоги, благодійних пожертв або безоплатної допомоги». Крім того, відповідно до ст. 59 ЗУ «Про запобігання корупції», відомості про осіб, яких притягнуто до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної або цивільно-правової відповідальності за вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, вносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Аналіз механізмів реалізації корупційних ризиків дав змогу виокремити п'ять основних чинників, що уможливлюють їх реалізацію:

- Правова невизначеність щодо питань отримання, аналітичного, складського, бухгалтерського обліку гуманітарної допомоги, її розподілення, звітності як на державному, так і на місцевому рівні.

1 Наказ НАЗК від 28.12.2021 № 830/21 та Методологія управління корупційними ризиками (http://surl.li/efprg)

- Неналежна взаємодія (комунікація та координація) між суб'єктами управління гуманітарною допомогою (Мінсоцполітики, ОВА), отримувачами та набувачами або їхніми представниками (ОМС, НУО).
- Відсутність механізму визначення реальних потреб у гуманітарній допомозі на місцях.
- Брак навичок організації роботи з гуманітарною допомогою на рівні ОМС, оскільки для більшості це новий досвід.
- Непрозорість і недостатня комунікація з громадянами під час організації роботи з гуманітарною допомогою.

На основі аналізу корупційних ризиків, застосовуючи Методологію управління корупційними ризиками, виокремлено п'ять керівних принципів для розроблення антикорупційних заходів суб'єктами, дотичними до процесу управління гуманітарною допомогою на місцевому рівні: правова визначеність, суб'єктність зацікавлених сторін, прозорість і доступність, неупередженість і доцільність. Запропоновано приклади застосування цих принципів із практики ОМС, ОВА та Мінсоцполітики, а також НУО.

ВСТУП

АКТУАЛЬНІСТЬ АНАЛІЗУ

Широкомасштабне вторгнення російської федерації на територію України спричинило гуманітарну кризу, відповіддю на яку стало суттєве збільшення обсягів гуманітарної допомоги. Кількість людей, які потребують гуманітарної допомоги, зросла з майже 3 млн людей у січні 2022-го до майже 18 млн людей у лютому 2023 року.[2] Вже станом на вересень 2022-го в Україні було зафіксовано майже 900 тис. тонн гуманітарної допомоги.[3] У грошовому еквіваленті обсяги лише гуманітарної допомоги від міжнародних партнерів України (як наданої, так і очікуваної) станом на лютий 2023-го становлять майже 13 млрд євро.[4] Водночас уже відомі випадки порушень у використанні гуманітарної допомоги, зокрема її розкрадання.[5]

Метою цього звіту є представлення результатів аналізу корупційних ризиків, а також рекомендацій для їх зменшення з урахуванням наявного досвіду та запобіжників у процесі забезпечення гуманітарною допомогою на місцевому рівні в умовах воєнного стану. Аналіз охоплює лише процеси, до яких залучені органи місцевого самоврядування. Нормативне регулювання та практику роботи державного апарату проаналізовано в окремому звіті НАЗК від 01 червня 2022 року.[6]

Корупція в процесі управління гуманітарною допомогою **в умовах війни** матиме **негативні короткотермінові та стратегічні наслідки**. По-перше, найбільш вразливі громадяни України, які не мають інших джерел допомоги або доходу, не отримуватимуть базових засобів для «достатнього життєвого рівня» (що передбачає достатнє харчування, одяг, житло), право на який гарантується Конституцією (ст. 48). По-друге, корупція негативно позначатиметься на соціальній згуртованості через загострення відчуття про несправедливість розподілення суспільних благ, яке породжує корупція. І по-третє, в разі нехтування доброчесністю у процесі управління гуманітарною допомогою, такі донори гуманітарної допомоги, як іноземні уряди, українські та закордонні компанії чи іноземні муніципалітети, приватні особи, втрачатимуть довіру до української влади. Це, відповідно, може негативно вплинути на обсяги допомоги.[7] З іншого боку, вчасне реагування і систематичне запобігання корупції сприятиме підвищенню довіри, навіть якщо корупція матиме місце.[8]

---

2 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs., «UKRAINE HUMANITARIAN RESPONSE – KEY ACHIEVEMENTS IN 2022 | Situation Reports», на 10.02.2023 (http://surl.li/jmxhd, http://surl.li/jmxka)

3 Офісом Президента України та Кабінетом Міністрів України спільно розроблено «Портал гуманітарної допомоги», на якому в режимі реального часу можна відстежувати інформацію про отриману гуманітарну допомогу. Також цей портал допоможе повідомити про можливість надання та доставлення гуманітарної допомоги відповідно до потреб, за результатами оцінювання на 19.04.2023 (http://surl.li/jmydm)

4 Kiel Institute For The World Economy, «Ukraine Support Tracker. A Database of Military, Financial and Humanitarian Aid to Ukraine», за результатами оцінювання на 19.04.2023 (http://surl.li/fgkrq)

5 Проміжний звіт Тимчасової слідчої комісії (http://surl.li/fxpsn)

6 НАЗК: Аналітична довідка «Механізми надання державою гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану», 2022 (http://surl.li/fvfcj)

7 Відео телеканалу «Новий Чернігів»: Чернігівщину можуть залишити без гуманітарної допомоги через піар ОВА (http://surl.li/gbmgh)

8 Стаття у виданні «Європейська правда»: «Геть з чорного списку: як Україна довела Європі, що бореться з корупцією під час війни» (http://surl.li/ftwru)

МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНЮВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

Дослідження корупційних ризиків проводилося з урахуванням стандартів ISO (31000, 31010, 37001) та відповідно до Методології управління корупційними ризиками, затвердженої наказом НАЗК від 28.12.2021 № 830/21.[9] Зокрема, для кожного ризику оцінювався його рівень, з огляду на попередню інформацію про його поширеність (кількість виявлених випадків порушень і можливість повторного вчинення), а також масштаб негативних наслідків (більш поширені ризики з більшими негативними наслідками мають вищий ступінь). Дослідження здійснювалось із серпня 2022-го до квітня 2023 року. В жовтні 2023 року було докладено зусиль для адаптації описів ризиків до змін законодавчого регулювання та практики надання гуманітарної допомоги на місцевому рівні, проте пізніші зміни законодавчого поля можуть бути не враховані. Ідентифіковані ризики проходили верифікацію з експертами, які мали попередній досвід із надання або моніторингу гуманітарної допомоги.

Збір даних для дослідження ризиків охоплював збір первинних даних через фокус-групи, доповнені глибинними інтерв'ю, та моніторинг вторинних джерел. У серпні-вересні 2022 року було проведено чотири фокус-групи із загалом 16 респондентами, які належали до таких категорій: представники чотирьох регіональних офісів Програми «U-LEAD з Європою», які мали широкий огляд практики гуманітарної допомоги на місцевому рівні; уповноважені особи з питань запобігання і виявлення корупції міських та обласних рад у регіонах, де отримують і розподіляють гуманітарну допомогу; керівники та співробітники виконавчих органів місцевих рад з областей на заході, в центрі та на півдні України. Були представлені як тилові, так і громади на лінії зіткнення. Первинні дані було систематично упорядковано у групи ризиків, чинників і рекомендацій за допомогою програмного забезпечення MAXQDA.

У розрізі вторинних джерел даних здійснювався моніторинг та аналіз:

- нормативно-правових актів (НПА) для вивчення процесів і функцій задіяних суб'єктів у сфері надання гуманітарної допомоги;
- Єдиного державного реєстру судових рішень для аналізу виявлених форм корупції в сфері управління гуманітарною допомогою;
- відкритих джерел для виявлення поширених форм корупції, зокрема журналістських розслідувань, публікацій громадських і державних інституцій з питань запобігання та протидії корупції;
- звітів і результатів аудитів (наприклад, проміжного звіту Тимчасової слідчої комісії).

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГУМАНІТАРНОЮ ДОПОМОГОЮ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ

Правові засади управління гуманітарною допомогою і вимоги щодо гласності й прозорості цього процесу визначаються ЗУ «Про гуманітарну допомогу». Так, згідно з абз. 3 ч. 1 ст. 1 цього закону:

> «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

9 Наказ НАЗК від 28.12.2021 № 830/21 та Методологія управління корупційними ризиками (http://surl.li/efprg)

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».

Чинне законодавство не містить чіткої класифікації видів гуманітарної допомоги. Водночас НАЗК виділяє чотири основні види гуманітарної допомоги:[10]

- 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 цьому звіті під гуманітарною допомогою розуміються три останні види і виключно допомога, спрямована на задоволення потреб цивільного населення.

У зв'язку з повномасштабним вторгненням рф в Україну управління гуманітарною допомогою зазнало змін у бік збільшення кола суб'єктів управління нею з одночасним спрощенням процедур її ввезення й обліку. По-перше, до 24.02.2022 ЗУ «Про гуманітарну допомогу» визначено всього три види суб'єктів управління гуманітарною допомогою: уповноважений центральний орган (це було Міністерство соціальної політики України); Рада Міністрів АР Крим та обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації (ст. 4 ЗУ «Про гуманітарну допомогу»). Втім, згідно з висновками НАЗК, коло суб'єктів, які організовують надання гуманітарної допомоги, фактично розширилося. Наприклад, додалися два координаційні штаби національного рівня, ще для збирання, опрацювання потреб і реагування на них долучилися шість міністерств.[11] Додаткові суб'єкти діють у межах своїх галузевих компетенцій, але часто виявляють ініціативу, коли організація гуманітарної допомоги не є їхнім обов'язком. Пошук ними донорів, доставлення та розподілення гуманітарної допомоги відбуваються одночасно; розмежування повноважень не завжди є очевидним.[12] Це суттєво ускладнює моніторинг за процесом управління гуманітарною допомогою. Втім, суттєвою перевагою такої множинності суб'єктів є можливість співпраці з великою кількістю донорів і доступ до великої кількості набувачів через різні канали. Множинність суб'єктів прийняття рішень, імовірно, збільшує стійкість усієї системи реагування на гуманітарну кризу.[13]

---

10 НАЗК: Аналітична довідка «Механізми надання державою гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану», 2022, ст. 23 (http://surl.li/fvfcj)

11 Окрім зазначених суб'єктів, до управління гуманітарною допомогою залучено два координаційні штаби (при Офісі Президента – для міжнародної допомоги та при КМУ – для координації на національному рівні), Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (відповідає за гуманітарну допомогу у співпраці з військовими адміністраціями); Міністерство економіки України (реалізує програму «10 млн продуктових наборів», відповідає за залучення та розподіл допомоги у вигляді палива); Президент України, Міністерство оборони України, МВС, члени КМУ, МЗС (відповідають за гуманітарну допомогу для потреб Армії); МОЗ (відповідає за медичну гуманітарну допомогу як для потреб цивільного населення, так і ЗСУ, МВС і органів, які координуються МВС); Міністерство молоді та спорту України (координує молодіжний волонтерський рух через платформу «СпівДія» та «СпівДія Хаби» (НАЗК: Аналітична довідка «Механізми надання державою гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану», 2022. С. 25–26 (http://surl.li/fvfcj))

12 НАЗК: Аналітична довідка «Механізми надання державою гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану», 2022. С. 26 (http://surl.li/fvfcj)

13 Фундаментальні праці з економіки вказують на те, що якщо багато державних і недержавних суб'єктів надають схожі публічні послуги і блага, якість і доступ до таких послуг зазвичай покращується: Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. American Political Science Review, 55(4). С. 831–842 (http://surl.li/jmzng)

По-друге, запроваджено декларативний принцип визнання окремих категорій товарів, визначених КМУ гуманітарною допомогою, та скасовано вимогу отримання рішення з боку Мінсоцполітики щодо визнання товарів гуманітарною допомогою для звільнення від сплати митних зборів під час їх ввезення.[14] По-третє, відбулися суттєві зміни щодо вимог реєстрації отримувачів гуманітарної допомоги. Так, до 1 грудня 2023 року тимчасово під час ввезення гуманітарної допомоги скасовано вимогу попереднього визначення отримувачів гуманітарної допомоги і, відповідно, обов'язкової реєстрації юридичних осіб у спеціальному Єдиному реєстрі отримувачів гуманітарної допомоги (вимога ст. 1 ЗУ «Про гуманітарну допомогу»).[15] Але з 1 грудня 2023 року передбачена автоматична реєстрація отримувачів гуманітарної допомоги (серед них і ОМС) у Єдиному реєстрі отримувачів гуманітарної допомоги під час формування та/або подання декларації про перелік товарів, що визнаються гуманітарною допомогою, для ввезення їх в Україну.[16]

ОСНОВНІ УЧАСНИКИ ПРОЦЕСУ НАДАННЯ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ ТА ЇХНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

На території областей спеціально уповноваженими державними органами з питань гуманітарної допомоги є обласні військові (державні) адміністрації (ОВА). В мирний час до спеціально уповноважених державних органів з питань гуманітарної допомоги належать, зокрема, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації (ч. 1 ст. 4 Закону). Втім, у зв'язку із російською повномасштабною агресією та введенням правового режиму воєнного стану, обласні і Київська міська державні адміністрації та голови цих адміністрацій набули статусу відповідних військових адміністрацій та їх голів.[17] Тому наразі ОВА забезпечують збір потреб і формування пропозицій щодо гуманітарних потреб регіону, а також здійснюють на своїй території контроль за отриманням, збереженням, розподілом і обліком гуманітарної допомоги, як передбачено ч. 2 ст. 5 Закону.

Органи місцевого самоврядування (ОМС) або утворені ними установи, організації можуть бути отримувачами гуманітарної допомоги, якщо вони є юридичними особами (статус отримувачів визначає абз. 5 ст. 1). У деяких випадках юридичні особи, утворені ОМС, можуть також мати статус набувачів (визначений абз. 6 ст. 1). Під час фокус-груп у межах дослідження для цього звіту ОМС найбільше згадували про свою роль як отримувачів гуманітарної допомоги – тобто посередників між донором і набувачами, фізичними та юридичними особами, які потребують допомоги.

---

14 Постанова КМУ від 07.03.2022 № 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»; Постанова КМУ від 01.03.2022 № 174 «Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану» (http://surl.li/cpcbj); ч. 7 ст. 15 ЗУ «Про гуманітарну допомогу» (http://surl.li/jnabd)

15 Постанова КМУ від 01.03.2022 року № 174 «Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану» (Скасована Постановою КМУ від 05.09.2023 року № 953)

16 Постанова КМУ від 5.09.2023 р. № 953 «Порядок пропуску та обліку гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану» (http://surl.li/mldgi)

17 Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій»

ЗВІТНІСТЬ, ОСОБЛИВОСТІ ОБЛІКУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА РОЗПОДІЛЕННЯМ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Підставою для започаткування процедури надання і визнання допомоги гуманітарною є письмова пропозиція донора про її надання (дарчий лист), де, зокрема, зазначається її цільове призначення, та письмова згода отримувача на її набуття (ст. 3 ЗУ «Про гуманітарну допомогу»).

ЗУ «Про гуманітарну допомогу» (ст. 11) передбачає різні форми/види обліку та контролю за отриманням і цільовим використанням гуманітарної допомоги. Спеціально уповноважені державні органи з питань гуманітарної допомоги ведуть облік і статистичну звітність гуманітарної допомоги. Набувачі-юридичні особи та отримувачі гуманітарної допомоги ведуть:

- Бухгалтерський облік гуманітарної допомоги та відповідну звітність у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики допомоги (абз. 4 ст. 11 Закону). Таким чином, ОМС також зобов'язані вести бухгалтерський облік, відповідно до вимог Міністерства фінансів України.[18]
- Звіти про наявність та розподіл гуманітарної допомоги. Отримувач гуманітарної допомоги і набувач гуманітарної допомоги (юридична особа) щомісячно в установленому порядку подають 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 (абз. 5 ст. 11 Закону).[19] Мінсоцполітики затвердило форми цих звітів[20] та Інструкцію щодо їх заповнення[21]. Таким чином, ОМС подають такі звіти до ОВА, а ОВА подають зведені звіти до Мінсоцполітики.

Крім того, з 1 грудня 2023 року набирає чинності нова Постанова КМУ «Порядок пропуску та обліку гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану»[22]. Згідно з цим Порядком отримувачі (включно з ОМС) ведуть облік ввезеної з-за кордону гуманітарної допомоги, яка фактично отримана, шляхом формування інвентаризаційного опису в електронному кабінеті автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги не пізніше ніж через 15 календарних днів від дати внесення інформації про оформлену гуманітарну допомогу до інформаційно-комунікаційних систем митних органів. Важливо, що внесення інформації про гуманітарну допомогу до автоматизованої системи відбувається автоматично, паралельно з митним оформленням, але отримувач має 15 днів часу, щоб зареєструвати фактичне надходження. Якщо ж ОМС отримує допомогу від вітчизняних донорів, вимоги цієї постанови на таку гуманітарну допомогу не поширюються. Типових (офіційно затверджених або рекомендованих) документів щодо встановлення детальних правил здійснення контролю ОМС щодо гуманітарної допомоги не існує. Тому з урахуванням конкретної ситуації та з метою забезпечення

---

18 Наказом Міністерства фінансів України від 14.12.1999 № 298 визначено облік та документальне оформлення операцій з отримання та передачі гуманітарної допомоги (http://surl.li/gcuhd). Докладніші роз'яснення щодо бухгалтерського обліку надано правовою групою Офісу підтримки реформи з децентралізації при Мінрегіону (з 02.12.2022 – Мінвідновлення) (http://surl.li/jncml) та аналітиком у сфері місцевих фінансів АМУ, ст. 4 (http://surl.li/jncni)

19 Децентралізація: Як громада може приймати, обліковувати та видавати гуманітарну допомогу – роз'яснення експертів (http://surl.li/gbeck)

20 Форма звіту № 1 «Звіт про наявність і розподіл гуманітарної допомоги» та форма звіту № 2 «Зведений звіт про наявність і розподіл гуманітарної допомоги в розрізі отримувачів гуманітарної допомоги» (http://surl.li/ijabr)

21 Інструкція щодо заповнення звітів, затверджена наказом Мінсоцполітики від 31.07.2020 № 539 «Про затвердження форм звітів про наявність і розподіл гуманітарної допомоги та Інструкції щодо їх заповнення» (http://surl.li/jnckw)

22 Постанова КМУ від 5.09.2023 р. № 953 «Порядок пропуску та обліку гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану» (http://surl.li/mldgi).

контролю ОМС у межах своїх повноважень експерти консультативної робочої групи з питань місцевих бюджетів в умовах воєнного стану, створеної за ініціативи Мінрегіону, радять щонайменше дотримуватися:

- вимог бюджетного та іншого законодавства в частині здійснення контрольних заходів, моніторингу щодо отримання, зберігання, передавання гуманітарної допомоги, ведення обліку та складання звітності, інформування; визначення відповідальних осіб тощо;
- вимог Мінсоцполітики як центрального органу виконавчої влади, що визначає політику в цій сфері (на сайті міністерства міститься інформація про питання гуманітарної допомоги, форми звітів про наявність і розподіл гуманітарної допомоги, затверджені Наказом Мінсоцполітики від 31.07.2020 № 539);
- ч. 4 ст. 10 ЗУ «Про місцеве самоврядування» в частині оформлення відповідними рішеннями (у встановленому Статутом територіальної громади порядку) питань, пов'язаних з отриманням, збереженням, передаванням гуманітарної допомоги, її оформленням, звітністю тощо.[23]

ОМС для ведення обліку переважно користуються неформальними способами – через доступні технічні онлайн-інструменти, наприклад ведення таблиць Excel. Утім, деякі ОМС розробляють власні системи моніторингу видавання гуманітарної допомоги з прив'язкою до персональних даних набувачів-фізичних осіб (CRM-платформа).[24] Також уже 16 ОМС звітують про отримання і використання гуманітарної допомоги публічно на спеціальній платформі «Інфобокс» від ДП «Прозорро».[25] Деякі ОВА також почали налагоджувати систему обліку потреб і наданої допомоги для координації з ОМС у своїх областях, включно з вибірковим контактуванням із набувачами задля перевірки наданої ОМС інформації.[26]

Узагальнюючи: наявні процеси звітності радше виконують функцію збору статистичних даних і бухгалтерської звітності, ніж даних для прийняття управлінських рішень на рівні ОМС для планування та розподілення гуманітарної допомоги відповідно до потреб. Наявні форми звітності містять узагальнену інформацію про надходження та використання гуманітарної допомоги, але не дають можливості навіть в агрегованому вигляді зіставити використану допомогу та залишки з прогнозованими потребами. Навіть попри започаткування автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги, проблема обліку вирішується не повністю, адже ця електронна система реєстрації стосується лише ввезеної з-за кордону гуманітарної допомоги, а надана вітчизняними донорами допомога в цій системі наразі, на момент написання звіту, не реєструється. Якщо система управління не орієнтована на потреби її учасників, то підвищуються ризики як управлінської неефективності, так і зловживань недоліками системи та власним становищем у ній задля особистої вигоди.

Структура звіту. Цей звіт організовано за чотирма основними етапами в управлінні гуманітарною допомогою на місцевому рівні, які було виокремлено на основі аналізу та систематизації корупційних ризиків. Відповідно, структура звіту охоплює ризики: (1) на етапі визначення потреб у гуманітарній допомозі, (2) на етапі розподілення

---

23 Децентралізація: Як громада може приймати, обліковувати та видавати гуманітарну допомогу – роз'яснення експертів (http://surl.li/gbeck)

24 Наприклад, така система з використанням індивідуального податкового номера використовується в Миколаєві (за інформацією представника ОМС м. Миколаєва, фокус група, 8 вересня 2022 р.)

25 Інформаційний ресурс – Інфобокс Prozorro: Звітування територіальних громад. Інформація про кількість ОМС станом на 19 квітня 2023 р. (http://surl.li/jndar)

26 Наприклад, Електронна система «Допомога» в Одеській області – для координації розподілення гуманітарної допомоги малозабезпеченим громадянам і ВПО – передбачає також кол-центр для збору потреб і вибіркових дзвінків набувачам з метою перевірки отримання допомоги.

допомоги між отримувачами, (3) у системі складської логістики, (4) на етапі видавання допомоги набувачам. Для кожного ризику визначено його ступінь (рівень) відповідно до рівня ймовірності та масштабу наслідків його реалізації, де більша ймовірність і тяжкість наслідків означають вищий ступінь ризику; джерела, наявні запобіжники та позитивні практики. Замість висновків подано п’ять керівних принципів управління гуманітарною допомогою з прикладами їх застосування: правова визначеність, суб’єктність зацікавлених сторін, прозорість і доступність, неупередженість, доцільність.

1 КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ НА ЕТАПІ ВИЗНАЧЕННЯ ПОТРЕБ У ГУМАНІТАРНІЙ ДОПОМОЗІ

1.1 ЗАВИЩЕННЯ ПОТРЕБ В ОТРИМАННІ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ

Рівень: середній

Опис ризику

Для формування потреб у гуманітарній допомозі ОМС використовують різні способи збору інформації: розроблення гугл-форми,[27] прийом звернень (заяв, клопотань),[28] виділення спеціальної телефонної лінії[29] для збору запитів тощо.

Таким чином, існує ймовірність того, що посадові особи ОМС можуть штучно завищувати обсяги гуманітарної допомоги, необхідної мешканцям територіальної громади, шляхом навмисного неврахування осіб, які евакуювалися до інших регіонів або за кордон, із метою подальшого привласнення чи продажу.

Крім того, ОМС можуть одночасно навмисно формувати запити на гуманітарну допомогу таких категорій та обсягів, які в цих регіонах узагалі не потрібні, натомість могли б покрити нагальні потреби в регіонах, де ведуться активні бойові дії, або на звільненій місцевості.

Джерела ризику:

Відсутність достовірних відомостей про осіб, які потребують допомоги, про обсяг і види необхідної допомоги та механізму для перевірки реальних потреб громади. Процедура збирання інформації про потреби в гуманітарній допомозі, а також порядок взаємодії між різними стейкхолдерами, які збирають та опрацьовують потреби, законодавством, зокрема ЗУ «Про гуманітарну допомогу», не врегульовані.[30] Це також призводить до того, що різні суб'єкти збору потреб збирають інформацію в різний спосіб (класифікація, маркування, одиниці виміру)[31], і єдиної методики для ведення такої роботи немає.

Відсутність чи нестача координації територіальних громад з ОВА, що може призвести до того, що потреби збиратимуть хаотично (наприклад, відбуватиметься дублювання гуманітарної допомоги), це уможливлює, зокрема, завищення потреби.

Відсутність достовірних відомостей щодо обсягу та категорій гуманітарної допомоги, яка вже надійшла до України (регіонів) із 24.02.2022, та стану її розподілення для забезпечення потреб, що дало б змогу громадам розуміти та краще планувати свої потреби.[32]

Нездійснення або неефективне здійснення оцінювання внутрішніх ресурсів та резервів, які могли б бути мобілізовані першочергово для задоволення гуманітарних потреб регіону без залучення гуманітарної допомоги.

---

27 Гугл-форми для визначення потреб у наданні гуманітарної допомоги розміщені на офіційному сайті Бурштинської міської ради (http://surl.li/fteei)

28 Рішення виконавчого комітету Шабівської сільської територіальної громади від 06.05.2022 № 54/2022, відповідно до якого перелік необхідної допомоги викладається у заявці та подається до Шабівської сільської ради (http://surl.li/ftejy)

29 Телефони для збору потреб і надання гуманітарної допомоги на офіційному сайті Лозуватської сільської ради (http://surl.li/fteyb)

30 Проміжний звіт Тимчасової слідчої комісії (http://surl.li/fxpsn)

31 НАЗК: Аналітична довідка «Механізми надання державою гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану». 2022. С. 12 і 60 (http://surl.li/fvfcj)

32 НАЗК: Аналітична довідка «Механізми надання державою гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану». 2022. Додаток 2. С. 5 (http://surl.li/fvfcj)

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Законодавчий рівень:

Розроблення єдиної методики верифікації потреб у гуманітарній допомозі, що ґрунтувалася б, зокрема, на нормах забезпечення з розрахунку на 1 людину / 1 місяць (за прикладом Постанови КМУ від 20.03.2022 № 328) і давала змогу прогнозувати потреби на майбутнє.

Створення на рівні області бази осіб, які потребують гуманітарної допомоги як постраждалі від військової агресії, з урахуванням міжнародного стандарту захисту персональних даних[33].

Розглянути доцільність розроблення електронної платформи для обліку потреб і використання гуманітарної допомоги до рівня отримувача (CRM-платформу) для ОМС, які не мають спроможностей розробити власні платформи.

Розроблення роз'яснень щодо єдиних підходів:

- до каналів збору інформації про потреби в гуманітарній допомозі;
- до каталогізації та систематизації видів гуманітарної допомоги;
- до одиниці вимірювання видів гуманітарної допомоги;
- до форм, за якими збирають відомості про потреби в гуманітарній допомозі.

З огляду на те, що ОВА систематизують потреби, отримані від громад, важливо також надати рекомендації окремо для ОВА щодо розроблення порядку збору і пріоритезації потреб громад області із залученням громадських організацій, що представляють вразливі групи та ОМС. Такий порядок також повинен містити норми, що передбачають можливість оскарження.

Рівень місцевого самоврядування:

Розроблення внутрішнього порядку збору потреб громади з вимогою того, що для кожної потреби обов'язково зазначаються її орієнтовний (за можливості фактичний) обсяг і коефіцієнт критичності. Для оцінки потреб можна скористатися рекомендаціями Методичного посібника з оцінювання потреб ВПО у громадах.[34]

Щоб робота зі збором потреб гуманітарної допомоги була ще більш прозорою та відкритою, ОМС рекомендується залучати представників громадських організацій, які представляють вразливі групи, та волонтерів до збору потреб; публікувати інформацію про обсяги потреб, кількість людей і період надання допомоги на вебсайті чи інших ресурсах ОМС.

Забезпечення доступу уповноваженої особи до інформації/документів щодо формування потреб у гуманітарній допомозі.

Рівень громадськості:

Із метою контролю за процедурою збирання й оцінювання потреб у гуманітарній допомозі громадськості, зокрема місцевим мешканцям і громадським ініціативам рекомендується систематично моніторити наявність каналів для збирання інформації на офіційних ресурсах ОМС чи форм, за якими збирають відомості про потреби в гуманітарній допомозі.

---

33 General Data Protection Regulation GDPR (http://surl.li/ftgau)

34 Харківський інститут соціальних досліджень: Публікація «Методичний посібник з оцінювання потреб ВПО у громадах», 2020 (http://surl.li/ftgiy)

Мешканці громади самостійно можуть запропонувати (в крайньому разі – вимагати) ОМС публікувати й актуалізувати інформацію щодо переліку потреб, а також видавання гуманітарної допомоги.

Наявні запобіжники та позитивні практики

Відповідно до ст. 5 ЗУ «Про гуманітарну допомогу» здійснення контролю за отриманням, розподіленням, використанням за цільовим призначенням і обліком гуманітарної допомоги з боку уповноваженого центрального органу виконавчої влади.

Гуманітарна допомога має спрямовуватися відповідно до обставин, об'єктивних потреб, згоди її отримувачів (ст. 1 ЗУ «Про гуманітарну допомогу»).

Перелік та обсяги продовольчих товарів, що використовуються для безоплатного видавання населенню, наведено в Постанові КМУ від 20.03.2022 № 328 «Деякі питання забезпечення населення продовольчими товарами в умовах воєнного стану».

Перелік усіх онлайн-платформ, впроваджених за участі держави та покликаних централізовано збирати інформацію про потреби у допомозі.[35]

Якщо громада збирає потреби для подальшого їх закриття власними силами (не передаючи список адміністрації), то можна скористатися порадами благодійного фонду, як правильно зібрати гуманітарну допомогу та що і в якій кількості класти в гуманітарний кошик.[36]

Аналітика громадськості щодо прогнозу потреб ВПО на зиму 2022–2023 у західних областях України, де спрогнозовано напрями підготовки до різного розвитку подій.[37]

---

35 Додаток 1 дослідження НАЗК «Механізми надання державою гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану». С. 74 (http://surl.li/jqnze)

36 Спільнота «Наш Київ» та благодійний фонд Pan Fund: Як зібрати гуманітарний кошик: поради волонтерів (http://surl.li/jqoek)

37 Українська Гельсінська спілка з прав людини: Прогноз потреб ВПО на зиму 2022-2023 у західних областях України. Аналітика (http://surl.li/mbsha)

2 КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ НА ЕТАПІ РОЗПОДІЛЕННЯ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ

2.1 ЗМОВА МІЖ ПОСАДОВИМИ ОСОБАМИ ОМС ТА ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ (НЕПРОЗОРІ УМОВИ СПІВПРАЦІ)

Рівень: критичний

Опис ризику

На практиці ОМС формують заявки на отримання гуманітарної допомоги, надсилають їх до обласної чи районної військової адміністрації (гуманітарних штабів цих адміністрацій), а останні вже розподіляють вантажі між громадами-отримувачами відповідно до сформованих потреб.[38] На цьому етапі є ймовірність змови посадових осіб військових адміністрацій, включно з випадками, коли вони діють у ситуації конфлікту інтересів, із наближеними посадовими особами ОМС. Так, посадові особи можуть домовитися про передавання меншої кількості гуманітарної допомоги по факту, ніж заявлено в документах, а непередані товари розподілити між учасниками корупційної схеми або викупити за невелику плату. За такої «співпраці» гуманітарна допомога може розкрадатися у надзвичайно великих обсягах.[39] Змова також може проявлятися у наданні військовою адміністрацією преференцій окремим ОМС щодо гуманітарної допомоги (необґрунтована більша кількість чи краща якість) із метою подальшого привласнення такої допомоги.

Джерела ризику

На момент написання дослідження **процедура розподілення гуманітарної допомоги нормативно неврегульована**. На практиці ОМС формують заявки на отримання гуманітарної допомоги, надсилають їх до обласної чи районної військової адміністрації (гуманітарних штабів цих адміністрацій), а останні вже розподіляють вантажі між громадами-отримувачами відповідно до сформованих потреб.[40]

Відсутність порядку взаємодії між ОВА та ОМС у питаннях забезпечення гуманітарною допомогою, її розподілення, транспортування. Так, бувають ситуації, коли ОВА шляхом листування чи усними вказівками координує дії ОМС щодо управління гуманітарною допомогою. Однак така координація законодавством не визначена.

Складність перевірки факту розподілення гуманітарної допомоги, особливо в місцях, які перебувають під обстрілом чи на яких ведуться бойові дії.

Відсутність практики прозорого та доступного для пересічного користувача звітування. Громадянам важко контролювати проходження гуманітарної допомоги через незрозумілість (складність) звітів чи взагалі відсутність інформації про неї.

Багаторівневість проходження гуманітарної допомоги. Незрозумілі для пересічних громадян ролі (повноваження) учасників, які управляють гуманітарною допомогою.

---

38 Дані з фокус-групового дослідження

39 СБУ: СБУ та НАБУ розслідують можливе незаконне привласнення гуманітарної допомоги ТОП-посадовцями у Запорізькій області (http://surl.li/fwddh)

40 Дані з фокус-групового дослідження

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Законодавчий рівень:

Розроблення окремого порядку або ініціювання внесення змін до чинних законів у частині:

- визначення меж взаємодії (ролі) між військовими адміністраціями та ОМС під час отримання, зберігання, складування та розподілення гуманітарної допомоги;
- визначення загальних (основних) принципів та критеріїв розподілення гуманітарної допомоги (актуально в ситуації, коли донор не зазначив критеріїв).

Врегулювання повноважень ОМС у частині забезпечення гуманітарною допомогою.

Рівень місцевого самоврядування:

З огляду на те, що на практиці роботу ОМС з організації гуманітарної допомоги координує ОВА (що також не врегульовано законодавством), пропонується запропонувати на умовах консультації з ОМС спільно напрацювати порядок взаємодії, зокрема під час отримання, розподілення гуманітарної допомоги.

Розміщення на офіційному вебсайті ОМС/ОВА доступної для мешканців громад інформації щодо отриманої кількості гуманітарної допомоги та її джерела з урахуванням безпекової ситуації.[41]

Уповноваженій особі ОМС/ОВА можна систематично перевіряти контрагентів, на користь яких планується ухвалити позитивне рішення на відвантаження «неадресної» гуманітарної допомоги, на предмет наявності конфлікту інтересів чи пов'язаності з вищими посадовими особами ОМС/ОВА.

Рівень громадськості:

Здійснювати громадський контроль шляхом подачі запитів на інформацію як до військових адміністрацій, так і до ОМС.

Вимагати від військових адміністрацій та ОМС розміщення актуальної інформації про отримання гуманітарної допомоги та її розподілення, з урахуванням законодавства про захист персональних даних (у разі її відсутності на офіційних ресурсах).

Наявні запобіжники та позитивні практики

Нескладні для сприйняття інформаційні звіти про розподілену гуманітарну допомогу між громадами, яка надійшла до Житомирської[42] та Харківської[43] обласних військових адміністрацій. Таке звітування має на меті, зокрема, створити можливість для перевірки громадами і громадськістю факту надходження такої допомоги та може бути приводом для оскарження чи запитань.

Публічне звернення[44] до Ірпінського міського голови з вимогою офіційно оприлюднювати інформацію про отриману гуманітарну допомогу зі звітами про її розподілення. Як пояснила авторка звернення, це необхідно «для того, щоб у громади та інших благодійних фондів не було побоювань щодо необґрунтованого розподілу гуманітарної допомоги, в тому числі виключення можливостей її розкрадання».

---

41 Як воєнний стан впливає на доступ до публічної інформації, пояснюють експерти U-LEAD (http://surl.li/gafpe)

42 Житомирська ОВА: Громади Житомирщини отримали чергову гуманітарну допомогу від UNICEF (http://surl.li/ggodt)

43 Харківська ОВА: Чергову партію гуманітарної допомоги відправили громадам Харківської області (http://surl.li/ggoec)

44 Євгенія Ростолопа (управляючий партнер в АО «Право захисту»): Ірпінь щоденно отримує гуманітарну допомогу, але ніде нема інформації щодо її розподілення (http://surl.li/jqoyp)

2.2 МОЖЛИВІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОМС МАНІПУЛЮВАТИ ДОСТУПОМ НУО ДО СКЛАДІВ ДЛЯ ТИМЧАСОВОГО РОЗМІЩЕННЯ В НИХ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ

Рівень: низький

Опис ризику

Станом на кінець 2022 року в Україні працюють 700 гуманітарних організацій, серед них як міжнародні агентства, так і місцеві НУО та благодійні фонди.[45] НУО взяли на себе одну з ключових ролей у гуманітарному реагуванні, адже вони розуміють і адаптуються до гуманітарної ситуації, також їх добре знають і їм довіряють люди, які потребують допомоги. Багато неурядових ініціатив створюють власні хаби, контактні пункти, матеріально-технічну базу.[46] Однак часто НУО не володіє складами чи приміщеннями для тимчасового розміщення в них гуманітарної допомоги. Тому вони можуть постати перед труднощами у взаємодії з владою на місцях під час використання складів на території відповідних громад. Так, є ризик отримання посадовими особами ОМС певних благ (неправомірної вигоди) від гуманітарних організацій за право відвантажувати, зберігати та розподіляти гуманітарну допомогу зі складів, контроль за якими здійснює муніципальна влада. Неправомірна вигода може сягати до 3 тис. доларів США.[47]

Джерела ризику

Відсутні правила та умови взаємодії між ОМС і гуманітарними організаціями в питаннях забезпечення гуманітарною допомогою, її розподілення, транспортування та зберігання, де кожен з учасників розумів би свою роль і права.

Немає прозорих правил доступу до складів із гуманітарною допомогою, що перебувають під контролем ОМС чи їхніх гуманітарних штабів, а також правил розподілення гуманітарної допомоги, яка зберігається на таких складах.

Низький рівень співпраці та комунікації між ОМС і НУО, що заважає реалізовувати спільну мету – прозоре та відкрите управління гуманітарної допомогою, отримання її в повному обсязі набувачами. Водночас якщо **відсутня підзвітність громаді щодо такої співпраці**, надто тісна взаємодія може створити інші корупційні ризики (наприклад, 3.1 «Розкрадання (привласнення) гуманітарної допомоги»).

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Законодавчий рівень:

Визначення (чи надання рекомендацій) щодо правил та умов взаємодії між ОМС і НУО, які займаються забезпеченням гуманітарною допомогою.

45 Оперативне зведення ОСНА «Україна: Гуманітарне реагування у 2022 році» (http://surl.li/gkxnx)

46 NGORC, InfoSapiens, HAG, ICVA: Оцінка базового рівня локалізації гуманітарного реагування в Україні (http://surl.li/mbzke)

47 Додаток 2 до Аналітичного звіту «Механізми надання державою гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану» (станом на 01.06.2022). С.33 (http://surl.li/gcyam)

Рівень місцевого самоврядування:

Розроблення внутрішнього порядку взаємодії з НУО, зокрема щодо питань забезпечення гуманітарною допомогою, її транспортування, зберігання (в т.ч. користування складами) та розподілення.

Налагодження належної співпраці та комунікації з НУО, зокрема проведення зустрічей надання двосторонніх пропозицій.

Встановлення прозорих правил доступу до складів з гуманітарною допомогою, які перебувають під контролем ОМС.

Рівень громадськості:

Рекомендувати (у крайньому разі – вимагати) від представників ОМС розміщення актуальної інформації про підпорядковані склади для гуманітарної допомоги та користування ними НУО, які займаються забезпеченням гуманітарною допомогою.

Наявні запобіжники та позитивні практики

Запорізька міська рада визначила й опублікувала перелік приміщень комунальних підприємств, у яких можна розміщувати благодійну та/або гуманітарну допомогу. З одного боку, це сприяє прозорості та можливості контролю з боку громадськості за використанням приміщень.[48] Однак варто зауважити, що громада повинна врахувати безпековий фактор і зважити всі «за» і «проти» розміщення такої інформації.

Черкаські волонтери однієї з громадських організацій через місцеві ЗМІ відкрито висловили свою потребу в приміщенні для зберігання гуманітарної допомоги,[49] що уможливило отримання декількох пропозицій, зокрема від фізичних осіб чи приватних підприємств.

48 Рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради «Про визначення місць для зберігання благодійної та/або гуманітарної допомоги у приміщеннях (територіях) комунальних підприємств Запорізької міської ради» № 563 від 26.09.2023 (http://surl.li/mcanh)

49 Суспільне Черкаси: Черкаські волонтери потребують приміщення для зберігання гуманітарки та плетіння сіток (http://surl.li/mcaql)

3 КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В СИСТЕМІ СКЛАДСЬКОЇ ЛОГІСТИКИ

3.1 РОЗКРАДАННЯ (ПРИВЛАСНЕННЯ) ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ

Рівень: критичний

Опис ризику

Серед численних порушень у гуманітарній сфері розкрадання гуманітарної допомоги залишається однією з найбільш поширених проблем. За інформацією очільника Міністерства внутрішніх справ, станом тільки на 31 серпня 2022 року зареєстровано 370 кримінальних проваджень, пов'язаних із розкраданням гуманітарної допомоги та благодійних пожертв.[50] Розкрадання гуманітарної допомоги може мати на меті її подальше привласнення для себе чи інших осіб (наприклад, на прохання керівника в обмін на інші блага чи на його вимогу/тиск), а також її подальший продаж (див. Ризик 3.2 «Продаж гуманітарної допомоги»).

Шляхів і способів для реалізації цього ризику безліч, особливо на етапі зберігання та сортування вантажів на складі. Так, за вказівкою керівництва ОМС чи з власних мотивів працівник, зловживаючи службовими повноваженнями (наприклад, до його обов'язків належить приймання товарів на складі, сортування чи розподілення гуманітарної допомоги), може:

- непомітно зменшити палети шляхом зняття частини коробок (наприклад, верхнього чи бічного ряду);
- нібито загубити палети на території складу під час операційної діяльності;[51]
- непомітно приховати цінні товари під час роботи сортувальників;
- під час комплектації палет деякі палети розкласти (розпакувати) та не сформувати нові, таким чином привласнити товари, які не увійшли до нових палет.

Також ризик можливий шляхом оформлення фіктивних документів (списків видавання) чи внесення недостовірних відомостей до них.[52] Наприклад, видавання гуманітарної допомоги фіктивно зарахованим набувачам, неіснуючим людям (вигадані імена та контактні дані) чи людям, які перебувають за кордоном, тощо.

Як ще один спосіб для реалізації корупційної схеми можливе використання свого становища посадовими особами ОМС для забезпечення відвантаження товарів гуманітарної допомоги на приватних складах, доступ до яких мають лише пов'язані особи,[53] без належного обліку таких товарів із метою їх подальшого незаконного використання (розкрадання чи продаж) або списання (наприклад, спеціально тривале зберігання на складах товарів).

Джерела ризику

Відсутність дієвого контролю за зберіганням, сортуванням і розподіленням гуманітарної допомоги.

Відсутність правил, рекомендацій чи роз'яснень для ОМС із питань зберігання,

50 Стаття Forbes: «Ігор Клименко керував Нацполіцією, а тепер очолив МВС. Який він управлінець? Велике інтерв'ю» (http://surl.li/fvfxs)

51 Стаття «Українські новини»: Злата Некрасова вперше розповіла, хто насправді причетний до розкрадання гуманітарної допомоги у Запоріжжі (http://surl.li/gatwp)

52 12 канал, Інтернет-сторінка «Волинь-нова»: Скандал на Волині: Владу звинувачують у розкраданні гуманітарної допомоги (відео) (http://surl.li/gxcuu, http://surl.li/gxccj)

53 Стаття «Уніан»: «Вкрадена гуманітарка гниє на складах у Києві» (http://surl.li/fcgae)

сортування гуманітарної допомоги на складах. Працівники ОМС часто не знають чи не розуміють, як правильно документально оформлювати всі процеси, пов'язані з гуманітарною допомогою.

Відсутність внутрішніх локальних порядків ОМС щодо організації роботи складів гуманітарної допомоги (відвантаження, сортування, розукомплектування гуманітарної допомоги на складах).

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Законодавчий рівень:

Ініціювання розроблення роз'яснень для ОМС із питань отримання, аналітичного, складського, бухгалтерського обліку гуманітарної допомоги, її розподілення, звітності для забезпечення єдиного підходу ОМС до цих процесів.

Місцевий рівень:

Сільському, селищному, міському голові демонструвати лідерську позицію щодо нетолерування корупції та інших порушень усередині ОМС, під час нарад чи засідань постійно наголошувати на неухильному дотриманні законодавства.

Співпраця з Мінвідновлення, Мінсоцполітики, НАЗК, громадськими ініціативами тощо з метою інтеграції принципів доброчесності та відкритості в процеси організації гуманітарної допомоги; проведення оцінювання корупційних ризиків у гуманітарній сфері; організації роботи уповноважених осіб чи осіб, відповідальних щодо запобігання корупції (ст. 61 ЗУ «Про запобігання корупції»), проведення антикорупційних заходів і контролю в цій сфері.

У локальних порядках деталізувати процеси, пов’язані з отриманням, аналітичним, складським, бухгалтерським обліком гуманітарної допомоги, її розподіленням, звітністю. У разі відсутності таких – рекомендується розробити та затвердити.

У разі розкомплектування і сортування – надійно пакувати кожну палету чи коробку на складі (приміщенні) зберігання товарів, що зменшить імовірність її пошкодження та подальшого викрадення товарів.

Розроблення окремого порядку поводження з цінними предметами гуманітарної допомоги під час сортування палет із внесенням до нього норм щодо моніторингу та контролю за такими предметами.

Здійснення моніторингу за зоною сортування, наприклад встановлення камери спостереження чи фотографування розміщених палет з особливо цінними товарами.

Визначення розподілення ролей між відповідальними особами за організацію роботи з гуманітарною допомогою на складах.

Публікація на офіційному вебсайті ОМС інформації про надходження гуманітарної допомоги (наприклад, від кого ця допомога, її обсяг, види тощо).

Рівень громадськості:

Контроль і моніторинг за організацією гуманітарної допомоги в ОМС і комунальних підприємствах шляхом перевірки відповідної інформації та звітів на вебсайті ОМС, відстеження обсягів та якості надходження гуманітарної допомоги. У разі відсутності такої інформації – просити її публікації (шляхом надсилання запитів, виступів на громадських слуханнях тощо).

Міжнародним організаціям, громадським об'єднанням, асоціаціям систематично проводити для ОМС інформаційні кампанії з питань отримання, аналітичного, складського, бухгалтерського обліку гуманітарної допомоги, її розподілення, звітності.

Наявні запобіжники та позитивні практики

Вимоги ч. 4 ст. 11 ЗУ «Про гуманітарну допомогу», відповідно до якої бухгалтерський облік гуманітарної допомоги та відповідна звітність здійснюються отримувачами гуманітарної допомоги та набувачами гуманітарної допомоги (юридичними особами) у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику. У разі відсутності обліку щодо отримання та цільового використання гуманітарної допомоги вона вважається використаною не за цільовим призначенням.

Відповідно до абз. 2 ст. 11 ЗУ «Про гуманітарну допомогу», спеціально уповноважені державні органи з питань гуманітарної допомоги та податкові органи здійснюють контроль щодо використання гуманітарної допомоги за цільовим призначенням.

Наказом Мінсоцполітики від 31.07.2020 № 539 затверджено форми[54] звітів про наявність і розподілення гуманітарної допомоги та Інструкцію[55] щодо їх заповнення.

Створено за ініціативи Мінрегіону консультативну робочу групу[56] з питань місцевих бюджетів в умовах воєнного стану.[57] Територіальні громади можуть надсилати свої запитання, зокрема щодо організації гуманітарної допомоги, на сайт «Децентралізація».

Проведення експертами «U-LEAD з Європою» інформаційної сесії для представників громад щодо правильного документування й оформлення гуманітарної допомоги.[58]

У Львівській ОВА розробили систему обліку гуманітарної допомоги.[59] Ця система дає змогу бачити, яку допомогу і від кого отримали, що і куди відправили та що залишилося на складах. Система дає можливість контролювати всі стратегічні склади, якими оперує ОВА.

Порядок надання гуманітарної допомоги на території Фастівської міської територіальної громади[60] містить пункт про обов'язковість обліку всієї гуманітарної допомоги, що надходить до громади, а також визначено відповідальний за облік гуманітарної допомоги підрозділ.

---

54 Форми звітів, затверджені Наказом Міністерства соціальної політики України 31.07.2020 № 539 (http://surl.li/jqozq)

55 Інструкція щодо заповнення форми звіту № 1 «Звіт про наявність і розподіл гуманітарної допомоги» та форми звіту № 2 «Зведений звіт про наявність і розподіл гуманітарної допомоги в розрізі отримувачів гуманітарної допомоги» (http://surl.li/jnckw)

56 Децентралізація: Громади отримують експертні роз'яснення з питань місцевих фінансів (http://surl.li/jqpfh)

57 Децентралізація: Громади можуть швидко отримати роз'яснення експертів з питань місцевих фінансів: створена спеціальна консультативна група (http://surl.li/fwtzw)

58 Укрінформ: Експерти Програми «U-LEAD з Європою» підготували інформаційну сесію щодо правильного документування та оформлення гуманітарної допомоги (http://surl.li/fwtwf)

59 Максим Козицький: У Львівській ОВА розробили систему обліку гуманітарної допомоги (http://surl.li/fwuhc)

60 Офіційний сайт Фастівської міської ради: Про затвердження Порядку надання гуманітарної допомоги у Фастівській міській територіальній громаді (http://surl.li/fwvhe)

3.2 ПРОДАЖ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ

Рівень: високий

Опис ризику

Продаж гуманітарної допомоги тісно пов'язаний із розкраданням (див. Ризик 3.1 «Розкрадання (привласнення) гуманітарної допомоги»). Самостійно керівництву чи посадовим особам ОМС важко збути товари, отримані як гуманітарна допомога. Однак домовившись про продаж з особами, які не є посадовими особами ОМС, зробити це значно простіше. Тому реалізація ризику можлива у:

- змові з підприємцями;[61]
- змові з волонтерами;[62]
- змові з колаборантами (актуально для регіонів, територією яких проходить лінія зіткнення);
- змові з особами, які не мають істинного бажання допомагати та які діють з мотивації особистої вигоди (псевдоволонтери).[63]

Отримані з продажу кошти розподіляються між учасниками корупційної схеми. Також у відкритих джерелах наявна інформація про практику продажу волонтерам гуманітарної допомоги, що мала б надаватися безкоштовно.[64] [65]

Виявити такі товари можна за допомогою наявності на них відповідного маркування (наприклад «Не для продажу») чи навпаки – відсутності поміток проходження митного контролю, що вказує на їх належність до товарів гуманітарної допомоги.[66]

Джерела ризику:

Несформованість і непрокомунікованість державної політики щодо ролі ОМС у сфері організації гуманітарної допомоги, зокрема в її розподіленні, хоч фактично ОМС здійснює управління гуманітарною допомогою, включно з її розподіленням.

Відсутність чи неефективність контролю шляхом перевірки волонтерів, громадських, благодійних, релігійних організацій, які залучаються до розподілення та до видавання (доставлення) гуманітарної допомоги.

Відсутність практики прозорого звітування про розподілення і використання гуманітарної допомоги, що ускладнює контроль за цими процесами з боку громадськості.

Відсутність контролю (перевірки) торговельних точок на наявність (продаж) товарів, що належать до гуманітарної допомоги.

---

61 Стаття «Еспресо»: «Розкрадання гумдопомоги в Запоріжжі: у міськраді й ОВА відбулися слідчі дії щодо можливих зловживань високопосадовців» (http://surl.li/fwvrt)

62 Відео Телекомпанія М-студіо: «СБУ викрила схему продажу гуманітарної допомоги» (http://surl.li/fwvtf)

63 ДБР: ДБР блокувало продаж чиновниками гуманітарної допомоги жителям сіл Дніпропетровщини (http://surl.li/fwvot)

64 Єдиний державний реєстр судових рішень: Ухвала Шевченківського районного суду м. Чернівці (http://surl.li/fwvvz)

65 Львівська обласна прокуратура: Продаж гуманітарної допомоги: на Львівщині затримано в.о. міського голови (http://surl.li/fxmji)

66 Єдиний державний реєстр судових рішень: Ухвала Білгород-Дністровського міськрайонного суду (http://surl.li/ibmdf)

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Законодавчий рівень:

Визначення повноважень ОМС у частині організації розподілення гуманітарної допомоги, що надходить від донорів через державні механізми (зокрема надання роз'яснень із цих питань).

Запровадження можливості подання звітних документів в електронній формі за допомогою автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги.

Рівень місцевого самоврядування:

Напрацювання та затвердження внутрішнього положення щодо організації та розподілення гуманітарної допомоги, деталізувавши процеси, пов'язані з отриманням, аналітичним, складським, бухгалтерським обліком гуманітарної допомоги, її розподіленням, звітністю.

Визначення конкретної відповідальної особи за організацію та розподілення гуманітарної допомоги, врегулювавши порядок її діяльності.

Запровадження якісного маркування товарів написом «Гуманітарна допомога» чи «Не для продажу» (у разі їх відсутності).

Забезпечення на офіційному вебсайті умов для зручного повідомлення інформації про можливі факти корупційних діянь у сфері організації та забезпечення гуманітарною допомогою.[67]

Рівень громадськості:

У разі, якщо особа стала свідком продажу гуманітарної допомоги, необхідно звернутися до адміністрації торговельного закладу щодо можливого порушення законодавства про поводження з гуманітарною допомогою. Особа як споживач має право звернутися з проханням надати сертифікати якості чи іншу супровідну документацію на відповідний товар, що підтверджувала б законність його продажу.[68]

Громадським організаціям систематично проводити для громад інформаційні кампанії та долучатися до розроблення матеріалів із питань недопущення торгівлі гуманітарною допомогою (наприклад, Українська волонтерська служба розробила «Алгоритм дій, якщо ви стали свідком продажу гуманітарної допомоги»[69]).

Наявні запобіжники та позитивні практики

Вимоги ч. 4 ст. 11 ЗУ «Про гуманітарну допомогу», відповідно до якої бухгалтерський облік гуманітарної допомоги та відповідна звітність здійснюються отримувачами гуманітарної допомоги та набувачами гуманітарної допомоги (юридичними особами) у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику. У разі відсутності обліку щодо отримання та цільового використання гуманітарної допомоги вона вважається використаною не за цільовим призначенням.

---

67 Забезпечення умов для повідомлення інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень є вимогою ст. 53-1 ЗУ «Про запобігання корупції». Однак пропонується забезпечити також можливість жителів громади повідомляти і про порушення в гуманітарній сфері (на ті ж канали, що використовуються для повідомлення про корупцію, або створити нові спеціально під це питання).

68 Українська волонтерська служба: Алгоритм дій, якщо ви стали свідком продажу гуманітарної допомоги (http://surl.li/fxnte)

69 Українська волонтерська служба: Алгоритм дій, якщо ви стали свідком продажу гуманітарної допомоги (http://surl.li/fxnte)

Відповідно до абз. 2 ст. 11 ЗУ «Про гуманітарну допомогу» спеціально уповноважені державні органи з питань гуманітарної допомоги та податкові органи здійснюють контроль щодо використання гуманітарної допомоги за цільовим призначенням.

Наказом Мінсоцполітики від 31.07.2020 № 539 затверджено форми звітів про наявність і розподілення гуманітарної допомоги та Інструкцію щодо їх заповнення.

На офіційному вебсайті Володимирської міської ради розміщено розроблений Українською волонтерською службою Алгоритм дій у випадку, якщо зафіксовано факт продажу гуманітарної допомоги.[70]

Порядок надання гуманітарної допомоги в Менській міській територіальній громаді в період дії воєнного стану,[71] яким визначено що «облік, розподіл та видача допомоги здійснюється робочою групою, яка створюється розпорядженням міського голови, структурним підрозділом міської ради або одним з комунальних закладів міської ради. З метою підвищення ефективності та сприяння відкритості і прозорості процесу розподілення допомоги можуть залучатися представники благодійних, волонтерських та інших громадських організацій; відповідна інформація розміщується на офіційній інтернет-сторінці міської ради, в засобах масової інформації, соціальних мережах тощо».

Aidmonitor[72] – платформа, що створена для моніторингу надання, отримання та розподілення гуманітарної допомоги. Вона забезпечує прозорість і верифікацію процесу надання міжнародними донорськими організаціями гуманітарної допомоги Україні та її розподілення.

Електронна система «Допомога» в Одеській області – для прозорого й ефективного розподілення гуманітарної допомоги малозабезпеченим громадянам і ВПО. Територіальні громади також залучені до роботи з цією базою даних.[73]

---

70 Офіційний вебсайт Володимирської міської ради: «Що робити, якщо ви стали свідком продажу гуманітарної допомоги» (http://surl.li/fxofn)

71 Порядок надання гуманітарної допомоги в Менській міській територіальній громаді в період дії воєнного стану, затверджений рішенням виконавчого комітету Менської міської ради від 20.04.2022 № 64 (http://surl.li/jqqax)

72 Платформа aidmonitor.org (http://surl.li/jqpuu)

73 Онлайн-медіа Міністерства оборони України Армія INFORM: Відсьогодні в Одеській області запрацювала електронна система «Допомога» (http://surl.li/garxd)

3.3 МАНІПУЛЯЦІЇ З ТЕРМІНОМ ПРИДАТНОСТІ ТОВАРІВ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ

Рівень: середній

Опис ризику

З метою подальшого привласнення чи продажу гуманітарної допомоги відповідальна особа може зазначати дату, коли спливає термін придатності товарів, яка вже минула. Також можлива практика навмисного довгострокового зберігання чи пошкодження палети з метою списання та подальшої реалізації[74].

Виявити цей ризик доволі складно, оскільки отримання вже протермінованих або пошкоджених товарів трапляється досить часто, а списання та подальша утилізація таких товарів є стандартною процедурою. В процесі сортування або зберігання зарахована на баланс гуманітарна допомога може бути пошкоджена, зіпсована або втрачена. За фактичної відсутності оприбуткованої гуманітарної допомоги або коли вона перестає відповідати критеріям визнання, активи підлягають списанню з балансу.[75]

Щоб уникнути додаткових витрат на транспортування до місць утилізації чи на саму утилізацію (наприклад, медикаментів), відповідальна за організацію гуманітарної допомоги особа (самостійно чи за вказівкою керівника ОМС) може спеціально вказувати невідповідні дати терміну придатності під час постановки на облік, змінювати термін придатності товару на більш пізній або ж просто не обтяжувати себе й продовжувати роздавати протерміновані продукти.[76]

Джерела ризику:

Недосконаліть наявного порядку списання гуманітарної допомоги або його спрощеного механізму, зокрема в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку списання товарів (предметів) гуманітарної допомоги, які мають певний термін експлуатації» від 16.03.2000 № 514[77] є застарілою та не відповідає умовам сьогодення, адже останні зміни до неї вносили в 2013 році. Крім того, згадана постанова потребує деталізації і більш ширшого охоплення можливих ситуацій (зміст постанови містить чотири короткі пункти щодо списання гуманітарної допомоги).

Різні підходи до обліку гуманітарної допомоги через можливе неправильне трактування положень ще чинної на момент написання звіту Постанови КМУ від 05.03.2022 № 202,[78] у якій зазначено, що в умовах воєнного стану не поширюються встановлені законодавством вимоги щодо отримання, використання, обліку та звітності благодійної допомоги від юридичних і фізичних осіб – резидентів і нерезидентів. Оскільки, відповідно до ст. 1 ЗУ «Про гуманітарну допомогу», гуманітарна допомога є різновидом благодійництва, особи, відповідальні за організацію роботи

74 Стаття Суспільне новини: Справа простроченої гуманітарної допомоги у Чернігові: поліція відкрила кримінальне провадження (http://surl.li/gatry)

75 Український незалежний центр політичних досліджень: Гуманітарна допомога: документальне оформлення, бухгалтерський облік, звітування. Настанови для ОГС (http://surl.li/fxpaq)

76 Проміжний звіт Тимчасової слідчої комісії, розділ IV: Членами Тимчасової слідчої комісії під час відвідування комунального закладу «Центр Туризму» Запорізької обласної ради виявлено дитяче харчування – йогурт «Me Milk Latte», – призначене для харчування дітей, в тому числі ВПО, термін придатності якого сплив більше ніж на чотири місяці (http://surl.li/fxpsn)

77 Постанова КМУ від 16.03.2000 № 514 (http://surl.li/mmqqg)

78 З 01.12.2023 Постанова КМУ від 05.03.2022 № 202 втрачає чинність. Підстава: http://surl.li/evajg

гуманітарних складів, можуть використовувати положення постанови КМУ № 202 для того, щоб не здійснювати облік отриманої гуманітарної допомоги, незалежно від того, чи є умови для ведення такого обліку.

Відсутність товаросупровідних документів на гуманітарний вантаж (рахунків-фактур, інвойсів) із деталізованим описом вмісту вантажу, що перешкоджає належному контролю за списанням гуманітарної допомоги. Однак у зв'язку із затвердженням Постанови КМУ від 5 вересня 2023 року № 953 після 01.12.2023 інформацію про всі товари, які планують ввозити в Україну як гуманітарну допомогу, слід вносити до автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги, а також треба складати інвентаризаційний опис товарів.

Для ведення обліку склади ОМС здебільшого користуються неформальними способами (наприклад, ведення таблиць Excel, записи в блокнот), а не через спеціальні електронні системи обліку. Таким чином є можливість підправити (підробити) дані.[79]

Відсутність типових (офіційно затверджених або рекомендованих) документів щодо встановлення детальних правил здійснення контролю ОМС щодо гуманітарної допомоги, через що такий контроль здійснюється хаотично або взагалі не здійснюється.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Законодавчий рівень:

Розробити актуальний порядок списання гуманітарної допомоги або його спрощеного механізму, що буде враховувати також процедуру поводження ОМС із пошкодженою, зіпсованою або втраченою гуманітарною допомогою.

Рівень місцевого самоврядування:

Напрацювати та затвердити окремий порядок дій для посадових осіб під час списання гуманітарної допомоги, зважаючи на те, що фактично ОМС здійснюють такі дії (без законодавчого закріплення).

Формувати документи краще за підписами відповідальних осіб складів, із фотофіксацією та описом структури і причин списання.

Під час постановки на облік товарів рекомендується по можливості зазначати терміни придатності, наприклад на палеті.

Уповноваженій особі з питань запобігання та виявлення корупції в ОМС з метою запобігання безпідставному списанню товарів гуманітарної допомоги долучитися до роботи комісії з визначення факту непридатності та списання товарів гуманітарної допомоги під час воєнного стану (без права голосу).

Рівень громадськості:

Особам, які є набувачами гуманітарної допомоги, рекомендується обов'язково перевіряти терміни придатності отриманих товарів.

Міжнародним, громадським організаціям систематично проводити для громад навчання з питань, що становлять для них труднощі (наприклад, Програма «U-LEAD з Європою» провела приблизно десять інфосесій, спрямованих на навчання посадових

79 Дані з фокус-групового дослідження

осіб місцевого самоврядування з усіх областей України порядку отримання та обліку благодійної та гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану й поширила для громад відповідні методичні напрацювання;[80] за сприяння проєкту DECIDE було проведено вебінар, присвячений питанням обліку гуманітарної допомоги в ОМС[81]).

Наявні запобіжники та позитивні практики

Ч. 4 ст. 11 ЗУ «Про гуманітарну допомогу», відповідно до якої бухгалтерський облік гуманітарної допомоги та відповідна звітність здійснюються отримувачами гуманітарної допомоги та набувачами гуманітарної допомоги (юридичними особами) у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику. У разі відсутності обліку щодо отримання та цільового використання гуманітарної допомоги вона вважається використаною не за цільовим призначенням.

Інвентаризація дає змогу встановити нестачі та залишки активів шляхом зіставлення фактичної їх наявності з даними бухгалтерського обліку; виявити активи, які частково втратили свою первісну якість і споживчу властивість, застаріли, а також виявити активи, які не відповідають критеріям визнання (п. 5 р. I Наказу Міністерства фінансів України від 02.09.2014 № 879 «Про затвердження Положення про інвентаризацію активів та зобов'язань»). Зовнішню інвентаризацію може здійснювати Державна аудиторська служба України. Наприклад, у 2022 році працівники одного з регіональних управлінь цього органу виявили незаконне списання гуманітарної допомоги на суму мільйон гривень.[82]

П. 7 р. I Положення № 879 вимагає обов'язково провести інвентаризацію у разі встановлення факту псування цінностей на дату встановлення такого факту в обсязі, визначеному керівником. Інвентаризацію проводитиме комісія на підставі наказу керівника. Зважаючи на великий обсяг гуманітарної допомоги та наявність декількох місць зберігання, сортування предметів гуманітарної допомоги, рекомендується створити робочі інвентаризаційні комісії (п. 2 р. II Положення № 879).

У разі отримання гуманітарної допомоги у формі товарів, робіт чи послуг ОМС також потрібно скласти і подати до органів Державної казначейської служби Довідку про надходження у натуральній формі. Форму довідки наведено у додатку 25 до Порядку від 23.08.2012 № 938.

Розпорядженням Острозького міського голови від 06.04.2022 № 65-р визначено обов'язок щоденного інформування департаменту економічного розвитку і торгівлі облдержадміністрації про облік гуманітарної допомоги шляхом заповнення онлайн-форми.

Розпорядженням Сумського міського голови від 04.05.2022 № 199-Р утворено робочу групу з видавання продовольчих товарів та комісію для списання індивідуальних наборів (товарів) у разі їх пошкодження та втрат.

Створення CRM-системи (система управління взаємовідносинами з клієнтами, скорочення від англ. Customer Relationship Management) у Миколаєві для єдиної реєстрації отримувачів пакунків.[83]

80 Експерти Програми «U-LEAD з Європою» підготували інформаційну сесію щодо правильного документування та оформлення гуманітарної допомоги (http://surl.li/fwtwf)

81 Стаття Всеукраїнської Асоціації ОТГ: Облік гуманітарної допомоги в ОМС та особливості бюджетного процесу в освіті в умовах воєнного стану (http://surl.li/gawfk)

82 Державна аудиторська служба України: Незаконне списання гуманітарки на суму мільйон гривень виявили під час ревізії комунального медичного закладу аудитори Полтавщини (http://surl.li/goquu)

83 Платформа «Громадський простір»: Мінімізувати «гуманітарний туризм»: волонтерські штаби Миколаєва створюють єдину систему обліку та видачі гуманітарки (http://surl.li/gauqh)

3.4 ЗАМІНА ДОРОГИХ ТОВАРІВ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ МЕНШ ДОРОГИМИ/ЯКІСНИМИ З МЕТОЮ ПРИВЛАСНЕННЯ

Рівень: середній

Опис ризику

Посадові особи ОМС, відповідальні за організацію гуманітарної допомоги на складі (у приміщеннях для зберігання) чи працівники комунальних підприємств за вказівкою керівництва ОМС чи з власних мотивів мають можливість підмінити товари гуманітарної допомоги дешевшими чи гіршої якості з метою подальшої їх реалізації/привласнення (див. ризик 3.1 «Розкрадання (привласнення) гуманітарної допомоги»). Також є можливість замінити товари муляжами.[84] Такі ризики збільшуються, коли одночасно надходять великі обсяги гуманітарної допомоги.[85]

Крім того, ризик може мати такі форми реалізації:

- невзяття на облік усієї кількості товарів/палет із подальшим вивезенням з території складу;
- спеціально неналежне пакування палети для подальшого вивезення товарів зі складу;
- навмисне заниження цінності товарів шляхом неправильного опису під час приймання (наприклад, палету підгузків записати як палету вологих серветок із подальшим вивезенням підгузків і формуванням палети вологих серветок із залишків).

Джерела ризику:

Відсутність ефективного контролю за процесами: розвантаження та постановки на облік; ідентифікації вантажу й опису палет; введення даних в облікову систему.

Надходження великих неструктурованих (незгрупованих) обсягів гуманітарної допомоги, що унеможливлює здійснення належного сортування, забезпечення оперативного та достовірного обліку, ефективного розподілення.

Відсутність єдиних нормативно-визначених правил або рекомендацій щодо організації роботи складів гуманітарної допомоги, що зумовлює різні підходи до розміщення, зберігання, сортування та обліку гуманітарної допомоги на складах.

Відсутність внутрішніх локальних порядків ОМС із питань зберігання, сортування, обліку та звітності гуманітарної допомоги, з урахуванням того, що фактично така діяльність також здійснюється ОМС.

Відсутність контролю за організацією роботи в складських приміщеннях, наприклад невстановлення камер відеонагляду чи проведення періодичної інвентаризації (актуально, якщо товари зберігаються на складі певний час через різні обставини).

---

84 Державне бюро розслідувань: ДБР викрило головного господарника Київської митниці на розкраданні смартфонів та побутових товарів на 40 млн гривень (http://surl.li/nfwfd)

85 Дані з фокус-групових досліджень

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Законодавчий рівень:

Розроблення Мінсоцполітики роз'яснень для ОМС із питань отримання, аналітичного, складського, бухгалтерського обліку гуманітарної допомоги, її розміщення, зберігання, сортування, розподілення та звітності.

Рівень місцевого самоврядування:

Напрацювання та затвердження внутрішніх локальних порядків ОМС із питань розвантаження, зберігання, сортування, обліку та звітності гуманітарної допомоги.

Запровадження ведення для кожної цінної палети (чи іншого пакування) документа з інформацією про номер палети, кількість коробок у палеті, вагу брутто, вагу нетто, вагу пустого піддона тощо.

Впровадження окремого порядку обліку для особливо цінних товарів і запровадження їх фотофіксації (хоча б палет із цими товарами).

Моніторинг шляхом встановлення камери спостереження за складським приміщенням.

Прохання до донора (особливо вітчизняного) обов'язково формувати ним первинні документи на вантаж (документи, що містять відомості про господарську операцію).

Рівень громадськості:

Контроль і моніторинг за організацією гуманітарної допомоги в ОМС і комунальних підприємствах шляхом перевірки відповідної інформації та звітів на вебсайті ОМС. У разі відсутності такої інформації – вимагати її публікації (шляхом надсилання запитів, виступів на громадських слуханнях тощо).

Міжнародним, громадським організаціям систематично проводити для громад інформаційні кампанії з питань отримання, аналітичного, складського, бухгалтерського обліку гуманітарної допомоги, її розподілення, звітності.

Наявні запобіжники та позитивні практики

Вимоги ч. 4 ст. 11 ЗУ «Про гуманітарну допомогу», відповідно до якої бухгалтерський облік гуманітарної допомоги та відповідна звітність здійснюються отримувачами гуманітарної допомоги та набувачами гуманітарної допомоги (юридичними особами) у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику. У разі відсутності обліку щодо отримання та цільового використання гуманітарної допомоги вона вважається використаною не за цільовим призначенням.

Роз'яснення експертів консультативної робочої групи з питань місцевих бюджетів в умовах воєнного стану, створеної за ініціативи Мінвідновлення на порталі «Децентралізація»: Як громада може приймати, обліковувати та видавати гуманітарну допомогу.[86]

Саміт волонтерських і гуманітарних ініціатив, зокрема і за участю представників ОМС, на якому учасники ділилися «історіями успіху» в забезпеченні прозорої організації гуманітарної допомоги, зокрема щодо її обліку та звітності (наприклад, правило постійного фотографування гуманітарної допомоги, що надійшла).[87]

---

86 Децентралізація: Як громада може приймати, обліковувати та видавати гуманітарну допомогу (http://surl.li/gbeck)

87 Саміт волонтерських і гуманітарних ініціатив відбувся з 30 червня по 1 липня 2022 року на Львівщині (http://surl.li/mmrvm)

4 КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ НА ЕТАПІ ВИДАВАННЯ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ

4.1 УПЕРЕДЖЕНІСТЬ У ВИДАВАННІ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ НАБУВАЧАМ

Рівень: високий

Опис ризику:

На практиці ОМС забезпечують розподілення, відповідно до потреб, через органи соцзахисту населення чи свої гуманітарні штаби та не мають окремих порядків, що регулювали б цей процес.[88] Однак у посадових осіб ОМС, відповідальних за розподілення та видавання гуманітарної допомоги (талонів чи сертифікатів), є можливість неодноразово видавати (надавати перевагу) гуманітарну допомогу одним і тим самим, часто пов'язаним приватним інтересом особам, у неконтрольованих обсягах. При цьому можуть вимагати неправомірну вигоду за позитивне рішення про видавання/відвантаження гуманітарної допомоги. Крім того, окремим громадянам/організаціям може надаватися необґрунтована відмова на підставі недолучення документів, які й не вимагаються законодавством:[89] наприклад, через недолучення до заяви про отримання гуманітарної допомоги реєстраційного номера облікової картки платника податків або ненадання декларації про доходи.[90]

Джерела ризику

Процедура розподілення гуманітарної допомоги залишається нормативно неврегульованою. Постанова КМУ «Деякі питання отримання та обліку гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану» від 05.09.2023 № 953, що вступає в силу 01.12.2023 та мала б вирішити деякі проблемні питання, в т.ч. розподілення, обліку та звітності гуманітарної допомоги, містить корупціогенні фактори та потребує доопрацювання з урахуванням рекомендацій НАЗК.[91]

На практиці ОМС забезпечують розподілення, відповідно до потреб, через органи соцзахисту населення чи свої гуманітарні штаби та **не мають окремих порядків, що регулювали б цей процес** (критерії та пріоритетність розподілення, звітність тощо).[92]

Відсутність доступної для мешканців громад інформації щодо пунктів видавання гуманітарної допомоги, критеріїв її розподілення, умов для її отримання, слабка інформаційна кампанія з боку держави та місцевих органів влади.

Відсутність інформації щодо каналів повідомлення про факти зловживань, зокрема під час розподілення та видавання гуманітарної допомоги.

Складність перевірки факту розподілення гуманітарної допомоги, особливо в місцях, які опинилися під обстрілами чи на яких ведуться активні бойові дії.

Відсутність практики прозорого та зрозумілого для кожного жителя громади звітування, що зумовлює складність громадського контролю за цими процесами.

---

88 Дані з фокус-групового дослідження

89 Уповноважений Верховної Ради України з прав людини: Результати виїзної перевірки Гуманітарного штабу Фастівської міської ради за зверненням ВПО (http://surl.li/gbvnr)

90 Порядок надання гуманітарної допомоги ВПО та мешканцям Сергіївської територіальної громади в пунктах видачі гуманітарної допомоги під час дії воєнного стану, який передбачає подання декларації про доходи для отримання гуманітарної допомоги (http://surl.li/gccdf)

91 НАЗК: Висновок антикорупційної експертизи проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання отримання та обліку гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану» (http://surl.li/gbuge)

92 Дані з фокус-групового дослідження

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Законодавчий рівень:

Ініціювання розроблення нормативних вимог щодо розподілення ОМС гуманітарної допомоги (критерії та пріоритетність розподілення, звітність тощо).

Рівень місцевого самоврядування:

Впровадження принципу рівномірного розподілення шляхом розроблення порядку, який міститиме критерії розподілення та пріоритетності без дискримінаційних вимог.

Розміщення на офіційному вебсайті ОМС доступної для членів громади інформації щодо пунктів видавання гуманітарної допомоги (з урахуванням безпекової ситуації), критеріїв її розподілення, умов для її отримання.

Ведення відомостей щодо кількості осіб, які отримали гуманітарну допомогу.

Передбачення процедури оскарження громадянами порушень їхніх прав на отримання ними гуманітарної допомоги.

Забезпечення на офіційному вебсайті умов для зручного повідомлення інформації про можливі факти корупційних діянь у сфері організації та забезпечення гуманітарною допомогою (за прикладом організації каналів повідомлень про корупцію, відповідно до ст. 53 ЗУ «Про запобігання корупції»).

Уповноваженій особі ОМС для посилення антикорупційних заходів можна перевіряти (самостійно чи комісійно) розміщення на територіях складських приміщень комунальних установ, задіяних до процесів забезпечення населення гуманітарною допомогою. Також можна перевіряти не лише розміщення в приміщеннях та складах, але й на сайтах ОМС, і в разі виявлення правопорушень – негайно інформувати правоохоронні органи.

Рівень громадськості:

Участь громадськості (представників громадських організацій, волонтерів) у контролі за цільовим використанням і розподіленням гуманітарної допомоги.

Перевірка форми заяви про отримання гуманітарної допомоги на предмет обґрунтованості умов отримання гуманітарної допомоги.

Наявні запобіжники та позитивні практики

ЗУ «Про гуманітарну допомогу» встановлено чіткий і виключний перелік осіб, які можуть бути набувачами гуманітарної допомоги.

Гуманітарна допомога має спрямовуватися відповідно до обставин, об'єктивних потреб, згоди її отримувачів та за умови дотримання вимог ст. 3 ЗУ «Про благодійну діяльність та благодійні організації» (ст. 1 ЗУ «Про гуманітарну допомогу»).

Згідно з ч. 3 ст. 6 ЗУ «Про захист персональних даних», склад і зміст персональних даних мають бути відповідними, адекватними та ненадмірними стосовно визначеної мети їх опрацювання.

Здолбунівська територіальна громада взяла участь у проєкті відкритого звітування про гуманітарну та благодійну допомогу громад і підписала Меморандум про створення та функціонування Коаліції доброчесних громад.[93] Проєкт допомагає забез-

93 Здолбунівська міська рада: Здолбунівська ТГ увійшла до Коаліції доброчесних громад (http://surl.li/gccpb)

печити публічне та прозоре звітування за отриману й розподілену гуманітарну допомогу на майданчику Prozorro. Згодом до громади надійшла гуманітарна допомога для ВПО, отримати яку вона зуміла завдяки використанню нового інструмента для забезпечення нагальних потреб Prozorro+.[94]

Наказом директора Департаменту соціального захисту населення Сумської міської ради від 05.05.2022 № 39-о визначено відповідальних осіб для виконання роботи із ведення обліку та видавання продовольчих товарів окремим категоріям громадян. Відповідальні особи зобов'язані вести реєстр видавання наборів певних груп товарів у форматі Google-таблиці та звітувати щодня про кількість прийнятих осіб і виданих наборів.

94 Здолбунівська міська рада: Співпраця Здолбунівської ТГ в межах ініціативи Коаліції доброчесних громад приносить користь (http://surl.li/gccrc)

4.2 ВИДАВАННЯ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ ЗА ДОМОВЛЕНІСТЮ/ЗА ВІДКАТ (НЕЗАКОННЕ ВИДАВАННЯ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ ОСОБАМ, ЯКІ ТАКОЇ ДОПОМОГИ НЕ ПОТРЕБУЮТЬ І ПРАВА НА НЕЇ НЕ МАЮТЬ)

Рівень: високий

Опис ризику

Особи, які залучені до розподілення та видавання гуманітарної допомоги, можуть незаконно видавати її особам, які її насправді не потребують і права на неї не мають, відповідно до законодавчого визначення гуманітарної допомоги (ст. 1 ЗУ «Про гуманітарну допомогу»). Неправомірними набувачами можуть бути близькі особи чи інші особи, яким гуманітарна допомога може бути видана за неправомірну вигоду.

Щоб обмежити доступ людей, які мають право на отримання гуманітарної допомоги, інформація про дату, час чи місце висвітлюється не в повному обсязі, її важко знайти (наприклад, анонс на вебсайті про видавання гуманітарної допомоги розміщений у розділі, який взагалі не має стосунку до гуманітарної допомоги) або розміщується із запізненням. Також бувають ситуації, коли ОМС «доручає» видавати гуманітарну допомогу старостам, головам ОСББ чи керуючих компаній, а контроль за ними не здійснює.[95]

Крім того, під час реалізації такої схеми можуть вносити недостовірні відомості в документи (наприклад, записано, що отримано 100% гуманітарної допомоги, а фактично отримано менше). Або у звітуванні до ОВА у графі «Набувачі гуманітарної допомоги» не прописувати інформацію, яку можна перевірити (наприклад, «Мешканці територіальної громади» – без прізвищ, імен, номерів телефонів тощо).[96]

Джерела ризику

Відсутність єдиної методики верифікації потреб у гуманітарній допомозі, що ґрунтувалася б, зокрема, на нормах забезпечення з розрахунку потреб однієї людини на місяць і давала б змогу прогнозувати потреби на майбутнє.[97]

Відсутність вимог щодо розміщення інформації про дату, час чи місце видавання гуманітарної допомоги.

У громад різні підходи щодо звітності серед населення (фотозвіти, публікації інформації, розміщення звітів у формі таблиць).

Відсутність належного контролю за діяльністю пунктів видавання гуманітарної допомоги (особливо у селах і селищах), які отримують гуманітарну допомогу для задоволення потреб ВПО або соціально незахищених осіб.

Відсутність достовірних відомостей про осіб, які потребують допомоги, обсяг та види необхідної допомоги, що призводить до неможливості ефективного задоволення гуманітарних потреб.

---

95 Пост на Facebook-сторінці Херсонської міської ради (http://surl.li/gbrzj)

96 Пост на Facebook-сторінці Сумської ОВА: Понад 70 кг на кожного члена родини: чи справді жителі громад отримують таку кількість «гуманітарки»? (http://surl.li/geemp)

97 Додаток 2 до Аналітичного звіту «Механізми надання державою гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану» (станом на 01.06.2022). С. 5 (http://surl.li/gcyam)

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Законодавчий рівень:

Розроблення єдиної методики верифікації потреб у гуманітарній допомозі, що ґрунтувалася б, зокрема, на нормах забезпечення з розрахунку потреб однієї людини на місяць і давала б змогу прогнозувати потреби на майбутнє[98] (наприклад, на певну кількість фактичного населення територіальної одиниці на складі має бути забезпечена певна кількість тих чи інших товарів (води, продуктів харчування, товарів особистої гігієни, одягу тощо).

Створення єдиної загальнодержавної бази осіб, які потребують гуманітарної допомоги як постраждалі від військової агресії з урахуванням міжнародного стандарту захисту персональних даних.[99]

Рівень місцевого самоврядування:

Впровадження принципу рівномірного розподілення шляхом розроблення порядку, що міститиме критерії розподілення та пріоритетності.

Обов'язкова публікація на офіційному вебсайті ОМС оголошення про початок видавання гуманітарної допомоги (із зазначенням категорії набувачів, дати, часу, місця тощо) та публікація звітної інформації чи документів, що підтверджують видавання гуманітарної допомоги.

Публікацію інформації про початок видавання гуманітарної допомоги бажано робити на різних джерелах одночасно (сайт, соцмережі, оголошення, повідомлення по радіо тощо).

Залучення громадськості до контролю за розподіленням і видаванням гуманітарної допомоги, постійна комунікація з жителями громади.

Забезпечення на офіційному вебсайті умов для зручного повідомлення інформації про можливі факти корупційних діянь, зокрема у сфері організації та забезпечення гуманітарною допомогою.

Рівень громадськості:

Моніторинг оголошень про початок видавання гуманітарної допомоги щодо їх інформативності, своєчасності та зручності доступу.

Вимога до ОМС звітувати перед жителями громади про розподілену допомогу в наперед узгоджений спосіб.

Наявні запобіжники та позитивні практики

Форма звіту про наявність і розподіл гуманітарної допомоги встановлена наказом Мінсоцполітики від 31.07.2020 № 539, що дає можливість зіставити одержану та видану гуманітарну допомогу.

Відповідно до ст. 5 ЗУ «Про гуманітарну допомогу», центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері соціального захисту населення, здійснює зокрема контроль за отриманням, розподіленням, використанням за цільовим призначенням, підготовкою статистичної звітності, обліком гуманітарної допомоги,

98 Аналітичний звіт «Механізми надання державою гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану» (станом на 01.06.2022). С. 57 (http://surl.li/fvfcj)

99 General Data Protection Regulation GDPR (http://surl.li/ftgau)

визнаної такою рішенням спеціально уповноважених державних органів з питань гуманітарної допомоги.

Гуманітарна допомога має спрямовуватися відповідно до обставин, об'єктивних потреб, згоди її отримувачів та за умови дотримання вимог ст. 3 ЗУ «Про благодійну діяльність та благодійні організації» (ст. 1 ЗУ «Про гуманітарну допомогу»).

Дашборд наданої допомоги, де можна переглянути кількість вантажів і сумарну вагу допомоги в розрізі територіальної громади, на порталі гуманітарної допомоги help.gov.ua.[100]

Відповіді-роз'яснення Костянтинівської міської військової адміністрації, де зрозумілою мовою пояснено жителям, як саме розподіляється гуманітарна допомога, яка черговість її надання, як формуються списки, де її отримати, контакти для консультації та багато іншого.[101]

Розпорядженням Ужгородського міського голови від 16.05.2022 № 246 затверджено склад комісії з одержання, використання, обліку та звітності благодійної/гуманітарної допомоги, наданої у воєнний час, а також затверджено Порядок передачі на території Ужгородської міської територіальної громади гуманітарної допомоги, наданої донорами в умовах воєнного стану. Передавання наданої допомоги здійснюється на підставі оформлення письмових заяв (довільної форми), накладних, актів приймання-передачі. Отримання гуманітарної допомоги здійснюється за пред'явленням документа, що підтверджує особу.

Дрогобицька міська рада оприлюднила зведений річний звіт про отриману допомогу з деталізацією за категоріями (одяг, продукти харчування, засоби гігієни тощо). Інформація наведена у зрозумілій і нескладній для сприйняття таблиці.[102]

Давидівська сільська територіальна громада на своїй сторінці у Facebook[103] систематично публікує звіти щодо отримання та розподілення гуманітарної допомоги у формі цікавих відеороликів,[104] що дає можливість жителям громади відстежувати, від кого та яка саме допомога отримана і як вона буде розподілена. Це однозначно забезпечує прозорість і відкритість, сприяє довірі серед місцевих жителів і донорів.

---

100 Дашборд допомоги (http://surl.li/jqqmf)

101 Костянтинівська міська військова адміністрація: Гуманітарна допомога у Костянтинівській громаді: запитання – відповіді – роз'яснення (http://surl.li/ggntj)

102 Дрогобицька міська рада: Критерії розподілу гуманітарної допомоги: в пріоритеті – підтримка Збройних сил України (http://surl.li/ehjwv)

103 Facebook-сторінка Давидівської міської ради (http://surl.li/jqqph)

104 Відеоролик на Facebook-сторінці Давидівської міської ради: Давидівська сільська рада продовжує отримувати гуманітарну допомогу (http://surl.li/jqqtn)

4.3 ПЕРЕДАВАННЯ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ З НЕВІДПОВІДНИМ ЦІЛЬОВИМ ПРИЗНАЧЕННЯМ ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ КОМУНАЛЬНИМИ УСТАНОВАМИ ТА ПІДПРИЄМСТВАМИ ЗАДЛЯ ОТРИМАННЯ ПРИБУТКУ

Рівень: низький

Опис ризику

Посадові особи ОМС, ігноруючи цільове призначення гуманітарної допомоги, згідно з вимогами ст. 3 ЗУ «Про благодійну діяльність та благодійні організації»[105], за попередньою змовою із керівництвом підпорядкованих комунальних установ (неправомірна вигода чи родинні стосунки) можуть прийняти рішення про неправомірне передавання грошових коштів і товарно-матеріальних цінностей, отриманих ОМС як гуманітарна допомога (наприклад, замість того, щоб роздати допомогу ВПО, її розподіляють між кількома закладами, аби ті отримали вигоду).[106] Таким чином комунальні установи зможуть отримати прибуток унаслідок використання гуманітарної допомоги.[107]

Джерела ризику

Неефективність операційного контролю в ОМС за цільовим розподіленням гуманітарної допомоги та перевіркою посадових осіб на конфлікт інтересів з керівниками комунальних установ, які підпорядковані ОМС.

Відсутність знань та/або нерозуміння вимог антикорупційного законодавства керівництвом ОМС, що також послаблює контроль за процедурою розподілення гуманітарної допомоги.

Відсутність інформації в набувача про належну йому гуманітарну допомогу від донора або уповноваженого державного органу з питань гуманітарної допомоги, що не дає змоги контролювати процес її розподілення.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Законодавчий рівень:

Мінсоцполітики спільно з Міністерством цифрової трансформації розробити та впровадити ІТ-рішення для відстеження стану задоволення потреб, коригування запитів на допомогу; обліку гуманітарної допомоги; розподілення гуманітарної допомоги.

Мінсоцполітики видати комплексні роз'яснення, в яких роз'яснити права населення на отримання гуманітарної допомоги, умови та порядок її одержання.

---

105 Абз. 3 ст. 1 ЗУ «Про гуманітарну допомогу» (http://surl.li/ekoyb)

106 Держаудитслужба: На Кіровоградщині виявлено незаконне та неефективне використання гуманітарної допомоги (http://surl.li/gcwra)

107 Держаудитслужба: На Кіровоградщині виявлено незаконне та неефективне використання гуманітарної допомоги (http://surl.li/gcwra)

Рівень місцевого самоврядування:

Внесення відповідних змін до статутних документів комунальних установ і підприємств щодо унеможливлення такої практики.

Обов'язковість попереднього опрацювання та візування проєктів розпорядчих документів уповноваженою особою.

Утворення спеціального цільового фонду для акумуляції гуманітарної допомоги, затвердження положення про нього та програми використання надходжень до нього разом із заходами з її реалізації, що повністю регламентують отримання гуманітарної допомоги, її розподілення, категорії набувачів, видавання, облік, терміни виконання, звітність і визначають відповідальних за це осіб.

Рівень громадськості:

Громадським організаціям систематично проводити для громад, а також для працівників ОМС інформаційні кампанії з питань обліку гуманітарної допомоги, її розподілення, звітності.

Наявні запобіжники та позитивні практики

Наказом Міністерства фінансів України від 14.12.1999 № 298 визначено облік та документальне оформлення операцій з отримання та передавання гуманітарної допомоги, зокрема щодо грошових коштів і товарно-матеріальних цінностей, використаних на забезпечення статутної діяльності набувача.

Наказом Управлінням соціальної політики Херсонської міської ради від 09.03.2022 № 11/1 затверджено Порядок отримання, обліку та видачі гуманітарної допомоги управлінням соціальної політики в умовах воєнного стану. Видавання гуманітарної допомоги, відповідно до п. 6 Порядку, здійснюється на підставі листів на ім'я міського голови від установ, підприємств, організацій. Документальним підтвердженням видавання управлінням соціальної політики гуманітарної допомоги є акт приймання-передачі, підписаний представниками надавача гуманітарної допомоги та отримувача цієї допомоги.

4.4 ВИКОРИСТАННЯ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ ЯК ПОЛІТИЧНОЇ АГІТАЦІЇ

Рівень: середній

Опис ризику

Керівництво ОМС чи депутати можуть «зекономити» власні кошти та ресурси на піар[108] і політичну агітацію шляхом додавання листівок чи пакетів, проставлення лейблів на гуманітарній допомозі від іноземних і вітчизняних донорів.[109] Для цього необхідна змова (за винагороду чи використовуючи своє становище) з відповідальними за сортування, розподілення та видавання гуманітарної допомоги працівниками.

Ситуації, коли на товари гуманітарної допомоги наклеєні агітаційні наліпки чи вкладено листівки, не набувають значного резонансу, адже (1) допомога все-таки доходить до своїх адресатів і (2) набувачі можуть і не здогадуватись про те, що це недоброчесно та заборонено. Крім того, ЗУ «Про гуманітарну допомогу» не передбачено норм, що забороняють використання гуманітарної допомоги, отриманої від інших донорів, як прихованої агітації, однак такі дії можуть значно зашкодити репутації громади (наприклад, виключення регіону з програми міжнародної гуманітарної допомоги[110]).

Джерела ризику

Сортування, розподілення і видавання гуманітарної допомоги здійснюється працівниками ОМС, які є підлеглими керівнику особами, фінансово та організаційно від нього залежними. Це дає можливість недоброчесним керівникам впливати на своїх підлеглих задля отримання вигоди.

Відсутність будь-яких загальнодержавних вимог щодо пакування та розподілення гуманітарної допомоги, що зумовлює відсутність єдиних підходів (стандартів) щодо цих процесів і контролю за їх дотриманням.

Відсутність зовнішнього контролю за сортуванням, розподіленням і видаванням гуманітарної допомоги. На практиці формальний контроль (наприклад, шляхом електронного листування чи надання усних рекомендації або навіть вказівок) може здійснювати ОВА, хоч таку взаємодію законодавством не визначено.

Відсутність знань у: 1) працівників, які здійснюють сортування, розподілення та видавання гуманітарної допомоги; 2) осіб, які є набувачами, про заборону прихованої агітації у вигляді гуманітарної допомоги. Першочерговою причиною цього може бути відсутність у профільному законі (ЗУ «Про гуманітарну допомогу») норм, що забороняють використання гуманітарної допомоги, отриманої від інших донорів, як прихованої агітації.

---

108 Інтернет-видання «Полтавщина»: Депутата Поліщука звинуватили у піарі на гумдопомозі від Червоного Хреста — останній назвав це «хайпом» (http://surl.li/gbnfk)

109 Дані з фокус-групового дослідження

110 Відео телеканалу «Новий Чернігів»: Чернігівщину можуть залишити без гуманітарної допомоги через піар ОВА (http://surl.li/gbmgh)

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Законодавчий рівень:

Ініціювання внесення змін до ЗУ «Про гуманітарну допомогу» в частині заборони використання гуманітарної допомоги як прихованої політичної агітації.

Рівень місцевого самоврядування:

Внесення змін (розроблення в разі відсутності) до локальних НПА, що регулюють організацію надання гуманітарної допомоги в частині заборони використання гуманітарної допомоги, отриманої від інших донорів, як прихованої агітації.

Моніторинг/наявність камери спостереження за зоною сортування/пакування гуманітарної допомоги.

Запровадження додаткової вибіркової перевірки упакованої та готової до відправлення до набувачів гуманітарної допомоги.

Співпраця з громадськістю щодо залучення до процесу сортування/пакування зовнішніх суб'єктів (волонтерів, представників громадських організацій).

Рівень громадськості:

Громадським організаціям систематично проводити для громад інформаційні кампанії з питань отримання гуманітарної допомоги та контролю за дотриманням законодавства і міжнародних вимог.

Наявні запобіжники та позитивні практики

Відповідно до ч. 5 ст. 51 Виборчого кодексу України, прихована передвиборна агітація, а також розміщення або поширення матеріалів передвиборної агітації, не позначеної відповідно до вимог цього Кодексу, забороняються.

Основний гуманітарний стандарт з якості та підзвітності (Core Humanitarian Standart on Quality and Accountability)[111], у якому описано принцип незалежності: гуманітарна діяльність не залежить, зокрема, від політичних цілей, осіб та організацій, пов'язаних із територією, де здійснюється гуманітарна діяльність.

111 CHS Alliance, Groupe URD and the Sphere Project: Основний гуманітарний стандарт з якості та підзвітності (Core Humanitarian Standart on Quality and Accountability) (http://surl.li/gbock)

5 ЗАМІСТЬ ВИСНОВКІВ: П’ЯТЬ КЕРІВНИХ ПРИНЦИПІВ УПРАВЛІННЯ ГУМАНІТАРНОЮ ДОПОМОГОЮ ТА ПРИКЛАДИ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ

У цьому звіті представлено результати аналізу корупційних ризиків у процесі забезпечення гуманітарною допомогою на місцевому рівні. Через повномасштабне вторгнення росії в Україну потреби в гуманітарній допомозі суттєво зросли. Водночас зросла роль ОМС як отримувачів і координаторів гуманітарної допомоги, адже саме цей рівень врядування напряму взаємодіє з мільйонами вимушених переселенців і людей, які опинилися в скрутному становищі через війну. Ці нові для України та, зокрема, ОМС виклики підсилюють необхідність розглядати антикорупційні заходи як частину системної роботи з впорядкування управління гуманітарною допомогою.[112]

Замість висновків нижче пропонуємо п'ять керівних принципів для зменшення корупційних ризиків і підвищення ефективності в управлінні гуманітарною допомогою, приклади відповідних дій зацікавлених сторін і вже наявних рішень.

1. ПРАВОВА ВИЗНАЧЕНІСТЬ.

Цей основний принцип верховенства права означає, що процедури отримання, аналітичного, складського, бухгалтерського обліку гуманітарної допомоги, її розподілення, звітності як на державному рівні, так і на місцевому мають бути зрозумілими, чіткими й однозначними. Крім того, для уникнення владного свавілля, такі норми повинні передбачати процеси оскарження.

ПРИКЛАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ

Місцевий рівень

- В Ужгороді затверджено Порядок передачі гуманітарної допомоги, наданої донорами в умовах воєнного стану, та склад комісії з одержання, використання, обліку та звітності благодійної/гуманітарної допомоги, наданої у воєнний час (Розпорядження Ужгородського міського голови від 16.05.2022 № 246). Передавання наданої допомоги здійснюється на підставі оформлення письмових заяв (довільної форми), накладних, актів приймання-передачі. Отримання гуманітарної допомоги здійснюється за пред'явленням документа, що підтверджує особу.
- Порядок надання гуманітарної допомоги ВПО та мешканцям Сергіївської територіальної громади в пунктах видавання гуманітарної допомоги під час дії воєнного стану, який передбачає подання декларації про доходи для отримання гуманітарної допомоги.[113]

Вищі рівня врядування

- Наказом Мінсоцполітики від 31.07.2020 № 539 затверджено форми звітів[114] про наявність і розподілення гуманітарної допомоги та Інструкцію[115] щодо їх заповнення.
- Одеська обласна військова адміністрація прокомунікувала, куди має звертатися ОМС із заявкою на гуманітарну допомогу шляхом розроблення Рекомендацій щодо порядку формування потреби, розподілу, видачі та обліку гуманітарної допомоги,[116] а також узяла на себе роль координатора в цих питаннях і шляхом листування або усних роз'яснень надає допомогу ОМС в області.

---

112 Принципи адаптовано на основі Стратегічного аналізу корупційних ризиків у дошкільній та загальній середній освіті. – 2022. – НАЗК. С. 101–103. (http://surl.li/fhreu)

113 Порядок надання гуманітарної допомоги ВПО та мешканцям Сергіївської територіальної громади в пунктах видачі гуманітарної допомоги під час дії воєнного стану (http://surl.li/gccdf)

114 Форма звіту № 1 «Звіт про наявність і розподіл гуманітарної допомоги» та форма звіту № 2 «Зведений звіт про наявність і розподіл гуманітарної допомоги в розрізі отримувачів гуманітарної допомоги» (http://surl.li/ijabr)

115 Інструкція щодо заповнення звітів, затверджена наказом Мінсоцполітики від 31.07.2020 № 539 «Про затвердження форм звітів про наявність і розподіл гуманітарної допомоги та Інструкції щодо їх заповнення» (http://surl.li/jnckw)

116 Рекомендації використала Любашівська територіальна громада (http://surl.li/jslcp)

2. СУБ'ЄКТНІСТЬ ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН.

Цей принцип означає визнання та створення можливостей для реалізації права зацікавлених сторін брати участь в управлінні гуманітарною допомогою (ст. 38 Конституції України надає право громадянам брати участь в управлінні державними справами). Мета суб'єктності – збалансувати дискрецію суб'єктів управління гуманітарною допомогою участю інших зацікавлених сторін, зокрема ОМС, громадських організацій та ініціатив. Таким чином створюватимуть засади для партнерств у вирішенні комплексних проблем за кризових умов і підвищення довіри до системи гуманітарної допомоги загалом. Зміцненню суб'єктності сприяють просвітницькі заходи й об'єднання зацікавлених сторін із меншими владними повноваженнями в коаліції доброчесності задля представлення своїх інтересів.

ПРИКЛАДИ ПІДВИЩЕННЯ СУБ'ЄКТНОСТІ

Місцевий рівень

- 16 ОМС взяли участь у проєкті відкритого звітування про гуманітарну та благодійну допомогу громад і підписали Меморандум про створення та функціонування Коаліції доброчесних громад.[117]

Вищі рівні врядування

- Можливість для громад надсилати запитання до створеної за ініціативи Мінвідновлення консультативної робочої групи з питань місцевих бюджетів в умовах воєнного стану.[118] Група опублікувала роз'яснення на порталі «Децентралізація»: Як громада може приймати, обліковувати та видавати гуманітарну допомогу.[119]
- Електронна система «Допомога» в Одеській області передбачає кол-центр для збору потреб і вибіркових дзвінків набувачам з метою перевірки отримання допомоги.[120]

Донори

- Проведення експертами «U-LEAD з Європою» інформаційної сесії для представників громад щодо правильного документування й оформлення гуманітарної допомоги.[121]

3. ПРОЗОРІСТЬ І ДОСТУПНІСТЬ.

Прозорість означає наявність інформації про види, можливість отримання набувачами та використання гуманітарної допомоги. Прозорість передбачає, що інформація відповідає специфічним потребам зацікавлених сторін і є точною, повною, актуалізованою; подається, зокрема, у форматі відкритих даних (С. 10-11 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»). Доступність, окрім прозорості, також означає, що інформація подається у зрозумілому для користувачів форматі та легкою для сприйняття мовою (коли складні юридичні поняття пояснюються простішими словами). Корисною може бути публікація ОМС на своєму сайті та в соціальних медіа інформації про критерії

117 Здолбунівська міська рада: Здолбунівська ТГ увійшла до Коаліції доброчесних громад (http://surl.li/gccpb)

118 Децентралізація: Громади можуть швидко отримати роз'яснення експертів з питань місцевих фінансів: створена спеціальна консультативна група (http://surl.li/fwtzw)

119 Децентралізація: Як громада може приймати, обліковувати та видавати гуманітарну допомогу (http://surl.li/gbeck)

120 Онлайн-медіа Міністерства оборони України АрміяINFORM: Відсьогодні в Одеській області запрацювала електронна система «Допомога» (http://surl.li/garxd)

121 Укрінформ: Експерти Програми «U-LEAD з Європою» підготували інформаційну сесію щодо правильного документування та оформлення гуманітарної допомоги (http://surl.li/fwtwf)

розподілу й умови для отримання гуманітарної допомоги, форми для подачі скарг, зокрема щодо ймовірних зловживань. Утім, розміщуючи таку інформацію, слід зважати на безпекові ризики.

ПРИКЛАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ДОСТУПНОСТІ

Місцевий рівень

- Платформа Prozorro+ за підтримки ДП «Прозорро» для звітування за гуманітарну допомогу на рівні громади.[122]
- Відповіді-роз'яснення Костянтинівської міської військової адміністрації, де зрозумілою мовою пояснено, як саме розподіляється гуманітарна допомога, яка черговість її надання, як формуються списки, де її отримати, контакти для консультації й інша інформація.[123]
- Дрогобицька міська рада оприлюднила зведений річний звіт про отриману допомогу з деталізацією за категоріями (одяг, продукти харчування, засоби гігієни тощо). Інформація наведена у зрозумілій та нескладній для сприйняття таблиці.[124]
- Давидівська сільська територіальна громада на своїй сторінці у Facebook[125] систематично публікує звіти щодо отримання та розподілення гуманітарної допомоги у формі цікавих відеороликів.[126]

Вищі рівні врядування

- Дашборд наданої допомоги з даними про кількість вантажів і сумарну вагу допомоги в розрізі територіальної громади.[127]

Донори

- Програма EGAP наразі працює над модернізацією автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги.[128] Модернізована система має забезпечити прозоре відображення інформації про всіх отримувачів гуманітарної допомоги та звітності про розподіл ввезених товарів кінцевим набувачам задля уникнення зловживань, насамперед корупційного характеру, та інших ризиків у процедурах забезпечення отримувачів гуманітарною допомогою в умовах воєнного стану в Україні.

4. НЕУПЕРЕДЖЕНІСТЬ.

Цей принцип означає уникнення суб'єктивності в процесі управління гуманітарною допомогою. Забезпеченню неупередженості сприятиме управління на основі даних про реальні потреби та використання гуманітарної допомоги на рівні громади. Задля забезпечення надійних даних ОМС варто застосовувати цифрові технології для обліку виданої гуманітарної допомоги набувачам. ОВА може скоординувати застосування вже наявних інструментів в інших областях. Також для ОВА може бути доцільно пе-

122 Інформаційний ресурс – Інфобокс Prozorro: Звітування територіальних громад. Інформація про кількість ОМС станом на 19 квітня 2023 (http://surl.li/jndar)

123 Костянтинівська міська військова адміністрація: Гуманітарна допомога у Костянтинівській громаді: запитання – відповіді – роз'яснення (http://surl.li/ggntj)

124 Дрогобицька міська рада: Критерії розподілу гуманітарної допомоги: в пріоритеті – підтримка Збройних сил України (http://surl.li/ehjwv)

125 Facebook-сторінка Давидівської міської ради (http://surl.li/jqqph)

126 Відеоролик на Facebook-сторінці Давидівської міської ради: Давидівська сільська рада продовжує отримувати гуманітарну допомогу (http://surl.li/jqqtn)

127 Дашборд допомоги (http://surl.li/jqqmf)

128 EGAP: Модернізація автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги (http://surl.li/jqoik)

ревести облік потреб і використання гуманітарної допомоги, згідно з державними вимогами (Наказ Мінсоцполітики від 31.07.2020 № 539), у машиночитний формат для пришвидшення опрацювання звітності й обмінювання даними для прийняття рішень.

ПРИКЛАДИ ЗМЕНШЕННЯ УПЕРЕДЖЕНОСТІ

Місцевий рівень

- Система управління взаємовідносинами з клієнтами (CRM) у Миколаєві[129] містить базу даних набувачів, включно з їхнім індивідуальним податковим номером, що дає можливість реєструвати отримання пакунків і запобігати подвійному отриманню чи отриманню іншою особою.

Вищі рівні врядування

- Рекомендації для розрахунку обсягів деяких продовольчих товарів на одну особу – див. Додаток до Постанови КМУ від 20.03.2022 № 328 «Деякі питання забезпечення населення продовольчими товарами тривалого зберігання та санітарно-гігієнічними товарами в умовах воєнного стану».
- Електронна система «Допомога» в Одеській області для координації розподілення гуманітарної допомоги малозабезпеченим громадянам і ВПО.[130]
- У Львівській ОВА розробили систему обліку гуманітарної допомоги, яка дає змогу бачити, яку допомогу і від кого отримали, що і куди відправили та що залишилося на складах. Система забезпечує можливість контролювати всі склади, якими оперує ОВА.[131]
- Онлайн-платформи, які впроваджені за участі держави та завдання яких – централізовано збирати інформацію про потреби в допомозі, містяться в Додатку 1 дослідження НАЗК «Механізми надання державою гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану».

Донори

- Поради благодійного фонду Pan Fund, як правильно зібрати гуманітарну допомогу та що і в якій кількості класти в гуманітарний кошик.[132]

5. ДОЦІЛЬНІСТЬ.

Оскільки будь-які дії із запобігання корупції можуть мати непередбачувані негативні наслідки та/або потребувати значних ресурсів, у процесі розроблення антикорупційних заходів їх варто перевірити за такими критеріями для оцінювання наслідків:

- яким чином пропоновані дії допоможуть забезпечити максимальну кількість людей потрібною їм гуманітарною допомогою?
- чи виправдані витрати на антикорупційні дії, з огляду на потенційні вигоди від їх впровадження?

Наприклад, часто протидія корупції реалізується впровадженням додаткової ланки нагляду та контролю. Такі дії переважно пов'язані з додатковими часовими та людськими ресурсами, підвищенням забюрократизованості, а також із підсиленням культури ієрархії та вертикальної підзвітності. Це також може сповільнити процеси прийняття рішень і відкласти надання допомоги, що, особливо у кризових ситуаціях,

131 Максим Козицький: У Львівській ОВА розробили систему обліку гуманітарної допомоги (http://surl.li/fwuhc)

132 Спільнота «Наш Київ» та благодійний фонд Pan Fund: Як зібрати гуманітарний кошик: поради волонтерів (http://surl.li/jqoek)

може мати серйозні наслідки для життя і здоров'я людей.[133] У такому випадку варто змоделювати альтернативні дії та систематично порівняти їх на предмет доцільності. Іноді комбінація підходів нагляду та залучення у формі громадського аудиту[134] може бути альтернативним рішенням, очевидним після зіставлення доцільності контролю та наявних ресурсів. Водночас залучення громадськості до процесу управління гуманітарною допомогою не завжди однаковою мірою є доцільним або й можливим, зважаючи на значну внутрішню міграцію та безпековий фактор. За цим самим принципом варто аналізувати й інші антикорупційні дії.

ПРИКЛАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ

Місцевий рівень

- Хотинська громада має власний алгоритм щодо порядку отримання, розподілення та контролю за видаванням гуманітарної допомоги, напрацьований Сумською ОВА.[135] Списки набувачів допомоги громада вносить до програмного забезпечення ОВА. Тож адміністрація не здійснює додаткового контролю, що суттєво економить часові та людські ресурси.

Вищі рівні врядування

- Спрощення Урядом порядку пропуску та митного оформлення через кордон постановами КМУ від 20.03.2022 № 329 та від 22.03.2022 № 344.[136] Такі нововведення на законодавчому рівні стимулюють значне пришвидшення отримання допомоги в Україні в умовах воєнного стану.

Донори

- Міжнародний донор ShelterBox переглянув свої вимоги та зменшив бюрократичні процедури після того, як Національна мережа локальної філантропії разом із фондами громад обґрунтувала такі спрощення на спільній конференції.[137] Таким чином ShelterBox оптимізував процеси, аби пришвидшити видавання гуманітарної допомоги.

---

133 Національна мережа розвитку локальної філантропії (http://surl.li/jsldk).

134 Наприклад, такий аудит застосовується в освіті: IIP-UNESCO/ACREC. 2021. «Громадський аудит. Приклади реалізації відкритого урядування в освіті» (https://cutt.ly/uZO2vkU). В Україні вже триває проєкт, у межах якого розпочався громадський аудит якості гуманітарних, соціальних послуг і рівня задоволеності бенефіціарів отриманими послугами (http://surl.li/jnfgg).

135 Газета КМУ «Урядовий кур'єр»: Як на Сумщині організували розподіл гуманітарної допомоги, щоб вона напевне дійшла до тих, хто її потребує найбільше (http://surl.li/jneql)

136 Постанова КМУ від 20.03.2022 № 329 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 1 березня 2022 р. № 174 та визнання таким, що втратив чинність, пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 р. № 224» (http://surl.li/jqmto) та Постанова КМУ від 22.03.2022 № 344 «Про внесення зміни до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 1 березня 2022 р. № 174» (http://surl.li/jqmuu)

137 Платформа «Громадський простір»: Гуманітарний проєкт з британською організацією ShelterBox. Ділимось досвідом (http://surl.li/jneyj)

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПІВ ДОЦІЛЬНОСТІ В РОЗРОБЛЕННІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОГРАМ

Розроблення заходів, відповідно до цих принципів, має відбуватися після систематичного оцінювання корупційних ризиків у громаді та їхніх чинників у місцевому контексті та координуватися уповноваженою особою з антикорупційної діяльності.[138] Методологічно моделювання антикорупційних дій варто проводити в робочій групі, учасники якої були залучені і до аналізу корупційних ризиків та їхніх джерел. В аналітичному процесі варто рухатися послідовно й опрацьовувати окремі джерела корупційних ризиків. Рекомендуємо до кожного джерела розробити низку запитань, спрямованих на те, як забезпечити дотримання запропонованих принципів у діях для мінімізації кожного з корупційних ризиків. Розроблені питання структурують наступний крок щодо розроблення конкретних дій, таким чином забезпечують аналітичну послідовність, інтегрованість дій і їх перевірку на можливі негативні наслідки. Важливо ставити відкриті запитання «Яким чином...?» або «Як...?», щоб мати креативний простір для напрацювання ідей, що відповідатимуть конкретному контексту. Закриті запитання, такі як, наприклад, «Чи...?», містять чіткі переконання та не дають простору для інновацій.[139]

138 Методологія управління корупційними ризиками, НАЗК (http://surl.li/nmiyh)

139 Стратегічний аналіз корупційних ризиків у дошкільній та загальній середній освіті, НАЗК. – 2022. С. 103. (http://surl.li/fhreu)

U LEAD З ЄВРОПОЮ

Центральний офіс
(Дім Децентралізації)

Київ, вул. Велика Житомирська, 20,
4-й поверх

+38 (067) 345-43-53

pr.u-lead@giz.de

www.u-lead.org.ua