

Підтримати місцеві
ініціативи: Нові
гуманітарні пріоритети
в Україні
березень-травень 2022 р.

Фотографія [Алесь Усцінаў](#)



United Kingdom
Humanitarian
Innovation Hub

Humanitarian Outcomes

**Підтримати місцеві ініціативи:
Нові гуманітарні пріоритети в Україні
березень-травень 2022 р.**

Червень 2022 р.

У цьому звіті описано стан гуманітарного реагування в Україні через три місяці після того, як десятки мільйонів людей були загнані в кризу після військового вторгнення Росії. У ньому підсумовуються результати експрес-огляду, здійсненого програмою Humanitarian Outcomes у травні 2022 року, який включав інтерв'ю з 60 інформаторами з національних та міжнародних організацій гуманітарної допомоги, а також урядів донорів (список додається), а також дані про операції з надання допомоги та фінансування. Звіт зосереджується саме на діяльності з надання допомоги в Україні, а не в сусідніх країнах, які приймають біженців, і дані є актуальними станом на 20 травня 2022 року.

Експрес-огляд було замовлено та підтримано Центром гуманітарних інновацій Великобританії за підтримки Великобританії з боку Міністерства закордонних справ і у справах Співдружності націй Великої Британії. До складу дослідницької групи входили Еббі Стоддарт, Пол Харві, Найджел Тіммінс, Варвара Пахоменко, Мерія-Джо Брекенрідж, Моніка Чварно та Ета Пастрейх. Спонсори та команда Центру гуманітарних інновацій Великобританії сформулювали напрямки дослідження, забезпечили контроль якості та підтримку керівництва. Ми висловлюємо вдячність усім, хто виділив час для інтерв'ю, у деяких випадках - на правах анонімності, а також нашим практикуючим рецензентам. У звіті представлено погляди авторів на основі зібраних доказів. Більш детальну інформацію щодо методології можна знайти тут. Для отримання більш детальної інформації, будь ласка, звертайтеся за адресами info@humanitarianoutcomes.org або info@ukhih.org.

Ця робота ліцензована відповідно до CC BY-NC-ND 4.0.

Абревіатури

МКЧХ	Міжнародний комітет Червоного Хреста
МВФ	Міжнародний валютний фонд
МОМ	Міжнародна організація з міграції
НУО	Неурядова організація
ОКГП	Офіс ООН з координації гуманітарних питань
ООН	Організація Об'єднаних Націй
УВКБ	Управління Верховного комісара ООН у справах біженців
ВПП	Всесвітня продовольча програма



United Kingdom
Humanitarian
Innovation Hub

info@ukhih.org

Humanitarian Outcomes

www.humanitarianoutcomes.org

www.aidworkersecurity.org

Резюме

Російське вторгнення в Україну наприкінці лютого 2022 року призвело до того, що приблизно 16 мільйонів людей були вимушені залишити свої домівки або намагалися вижити в екстремальних умовах конфлікту та терміново потребували гуманітарної допомоги. Раптова масштабна надзвичайна ситуація, пов'язана з високими ризиками для операцій з надання допомоги, поставила перед міжнародною системою допомоги як нові, так і вже знайомі виклики. Попри те, що ситуація продовжує змінюватися щодня, деякі ключові особливості та проблеми динамічного реагування на допомогу стали зрозумілими. Огляд даних та інтерв'ю з національними та міжнародними гуманітарними діячами та експертами протягом травня 2022 року виявив такі широкі тенденції та проблеми.

Гуманітарне реагування, що виходить із потреб та організоване низовими ініціативами з обмеженою міжнародною присутністю

Протягом перших шести тижнів після вторгнення практично вся гуманітарна допомога в Україні була організована та здійснена місцевими учасниками, включно з близько 150 існуючими національними неурядовими організаціями (НУО), церковними групами та близько 1700 новоствореними місцевими групами допомоги. Відзначається органічний розвиток неформального сектору допомоги, де групи переважно дотримуються схожої операційної моделі: волонтери об'єднують особисті ресурси, реагують на вхідні запити про допомогу у своїй області та поступово розширюють охоплення за наявності ресурсів. Ці групи (разом з місцевою владою) залишаються основними постачальниками допомоги, однак у них швидко вичерпуються кошти, паливо та фізична енергія. Групи, які активно розширюються та реєструються як нові організації допомоги, зробили це, знайшовши донорів переважно за межами офіційного гуманітарного сектору.

Серед міжнародних організацій допомоги, які вже задіяні в Україні, загальновизнана відсутність готовності та планування на випадок повномасштабного російського вторгнення означали те, що час на повернення та розширення було втрачено. Активні бойові дії в окремих частинах країни є серйозною перешкодою для багатьох організацій, у тому числі для тих, які діяли в Україні до вторгнення, більшість з яких перейшли на програми, не пов'язані з надзвичайними ситуаціями та орієнтовані на підвищення стійкості. На момент написання цього звіту близько двох десятків міжнародних неурядових організацій разом із гуманітарними організаціями ООН та Міжнародним комітетом Червоного Хреста (МКЧХ) мали персонал та програми, які починали діяти в Україні. Оперативні дані цих організацій та публічно доступні матеріали, в яких вони розповідають про свою діяльність, як правило, перебільшують присутність міжнародної допомоги в Україні, яка все ще зосереджена переважно на заході країни та за кордоном.

Перешкоди для фінансування та збої локалізації

Незважаючи на те, що в перші дні та тижні кризи було зібрано значні суми грошей, міжнародні організації не змогли забезпечити швидке вливання ресурсів для посилення та розширення існуючих місцевих зусиль реагування, поки вони нарощували власні програми. Натомість, через три місяці, більшість грошей все ще залишалися невикористаними, осівши на рахунках міжнародних організацій з обмеженими можливостями фінансування через дотримання вимог, які є занадто обтяжливими та забирають багато часу для виконання малими волонтерськими групами. Навіть амбіційні цілі і контрольні показники «локалізації» були відсутні в міжнародних планах реагування, як і раніше узгоджені основні інструменти для національних організацій, такі як єдині уніфіковані форми для спрощення заявок на фінансування та звітності між кількома міжнародними партнерами.

Операційні проблеми: набір персоналу та труднощі з готівковою допомогою

Військовий стан в Україні, загальна мобілізація та призов на військову службу – не кажучи вже про переміщення та еміграцію значних верств населення – є тими факторами, які надзвичайно ускладнюють набір персоналу для міжнародних організацій. Багато з них змушені залучати набагато більшу кількість іноземців, ніж зазвичай, що призводить до затримок запуску та проблем із пошуком житла. Ці труднощі, у поєднанні з очевидними проблемами реалізації програм на тлі небезпеки конфлікту, переконливо доводять необхідність прямого розподілу коштів серед людей, які їх потребують, – тим паче, що у більшій частині країни ринки, ланцюжки поставок та основні послуги продовжують функціонувати. Таким чином, готівкова допомога була основним акцентом міжнародного реагування. Нездатність узгодити цілі та критерії різних учасників призвела до того, що замість того, щоб міжнародні організації поповнили та допомогли розширити вже існуючий механізм соціального захисту уряду як єдину систему (або, навпаки, створити єдиний механізм розподілу гуманітарної готівки як альтернативу), були створені численні платформи та реєстри розподілу готівки. Це, ймовірно, уможливило швидше надходження готівки, але були також повідомлення про те, що деякі люди все ще чекають на виплати через два місяці після реєстрації, а також випадки некорисної конкуренції та тюрфізму між окремими готівковими програмами агентств.

В інших секторах виникли знайомі проблеми, пов'язані з тим, що допомога, орієнтована на пропозицію, надається на шкоду підтримці наявного потенціалу. Наприклад, паралельні можливості охорони здоров'я, створені поза межами існуючої мережі охорони здоров'я України.

Непередбачені результати в управлінні ризиками

Україна є оперативним середовищем високого ризику для надання допомоги в кількох аспектах, проте принцип «критичності програми» передбачає, що постачальники допомоги повинні бути готові прийняти вищі рівні ризику, коли потреби критичні. Незважаючи на часто згадуваний «безпрограшний» підхід до швидкого реагування в Україні (коли надають перевагу якнайшвидшому спрямуванню допомоги), стандарти дотримання фіскальних вимог неправомірно високі, тоді як організації дотримуються негнучких режимів дотримання вимог, що є контрпродуктивним для швидкого реагування. Відомі парадоксальні ситуації, коли, задля зниження фіскального ризику, міжнародні організації конкурують між собою за однакову обмежену кількість визнаних національних організацій, з якими можна співпрацювати. Це може швидко призвести до перевантаження національних організацій, створюючи таким чином фідучіарні ризики, яких намагалися уникнути міжнародні організації. У той же час, з точки зору фізичної безпеки, найменш ресурсні та оснащені суб'єкти допомоги продовжують брати на себе найбільші ризики, що породжує етичні проблеми для сектора, який використовує їх як фактичних граничних постачальників.

Дилеми, що виникають у зв'язку з дотриманням гуманітарних принципів та узгодження доступу

Потужні почуття національної єдності серед українців перед російським наступом неминуче пронизують гуманітарну діяльність у країні, надаючи їй виразу радше солідарності, ніж принципового гуманітарного нейтралітету та неупередженості. Для багатьох українських волонтерських груп та влади не існує певної лінії, що відділяє допомогу громадянському населенню від підтримки військових зусиль, які вони розглядають як одне й те саме. Це створюватиме все більше викликів для операційної та етичної структури міжнародних гуманітарних організацій, які побоюються, що якщо Україна загрузне в затяжному чи замороженому конфлікті, безпечний доступ до людей, що потребують допомоги на непідконтрольних уряду територіях, може стати ще складнішим, ніж у минулому.

Для вирішення цих викликів у цьому звіті запропоновано низку кроків, що рекомендують міжнародним організаціям зосередити свої зусилля на 1) швидкому впливанні на ресурсів та підтримці місцевих зусиль з надання допомоги, усуненні перешкод, що створюються невідповідними рамками дотримання вимог; 2) розширенні масштабів готівкової допомоги, що доповнює державні системи, скорочуючи при цьому кількість паралельних механізмів; і 3) пошуку важливих способів охоплення людей, що потребують допомоги, на територіях, контрольованих Росією.

Передумови поточної кризи, 2014–2021 рр.: Від гуманітарного сплеску до замороженого конфлікту

Коли в лютому 2014 року в Донецькій і Луганській областях на сході України відбулися підтримані Росією сепаратистські повстання, ООН оголосила надзвичайну гуманітарну ситуацію, а міжнародні організації розгорнули діяльність в Україні, приєднавшись до національних НУО в регіоні, щоб допомогти людям, які були переміщені в результаті бойових дій і проживали у спірних «сірих зонах» навколо лінії зіткнення. У цьому менш масштабному, більш географічно обмеженому конфлікті постраждало близько трьох мільйонів людей, які потребували допомоги. Пік надходження гуманітарної допомоги для України припав на 2016 рік і дорівнював 265 мільйонам доларів США, а загальні внески за вісім років до нинішньої кризи становили 1,4 мільярда доларів США – цей показник уже перевищено за перші три місяці 2022 року.

Обмеження доступу та гуманітарні принципи

До 2017 року лише дві міжнародні організації та одна українська НУО отримали офіційний дозвіл працювати на сепаратистських, непідконтрольних уряду територіях. Рух людей і допомоги через лінію зіткнення був заблокований активними бойовими діями, а також бюрократичними перешкодами та жорстким контролем. Передбачаючи поточні оперативні умови, гуманітарна діяльність на непідконтрольних уряду територіях значною мірою ґрунтувалася на неформальних опортуністичних поставках, які здійснювалися «місцевими групами, включаючи благодійні організації та організації громадянського суспільства, приватні благодійні організації, церковні групи та мережі окремих волонтерів та активістів».¹ Проте в цей період також спостерігався розвиток кістяка українських НУО, які працювали у цьому регіоні у партнерстві з міжнародними учасниками та звикли до умов і норм міжнародного гуманітарного реагування. Наприклад, незважаючи на те, що низка українських НУО перетворилася на оперативні організації на основі політично солідарних груп, визнані організації, які працювали з міжнародними суб'єктами підтримки, здебільшого розуміли принцип суворого відокремлення цивільної гуманітарної допомоги від підтримки бойових сил.

Оскільки конфлікт затягувався, а переговори не принесли врегулювання чи тривалого припинення вогню, зіткнувшись із скороченням фінансування, міжнародні організації почали переходити від екстреної допомоги до довгострокових програм, орієнтованих на стійкість. Як наслідок, профіль персоналу та програм на момент вторгнення 2022 року не був таким самим за масштабом та типом досвіду, як під час гуманітарного сплеску у 2014 році.

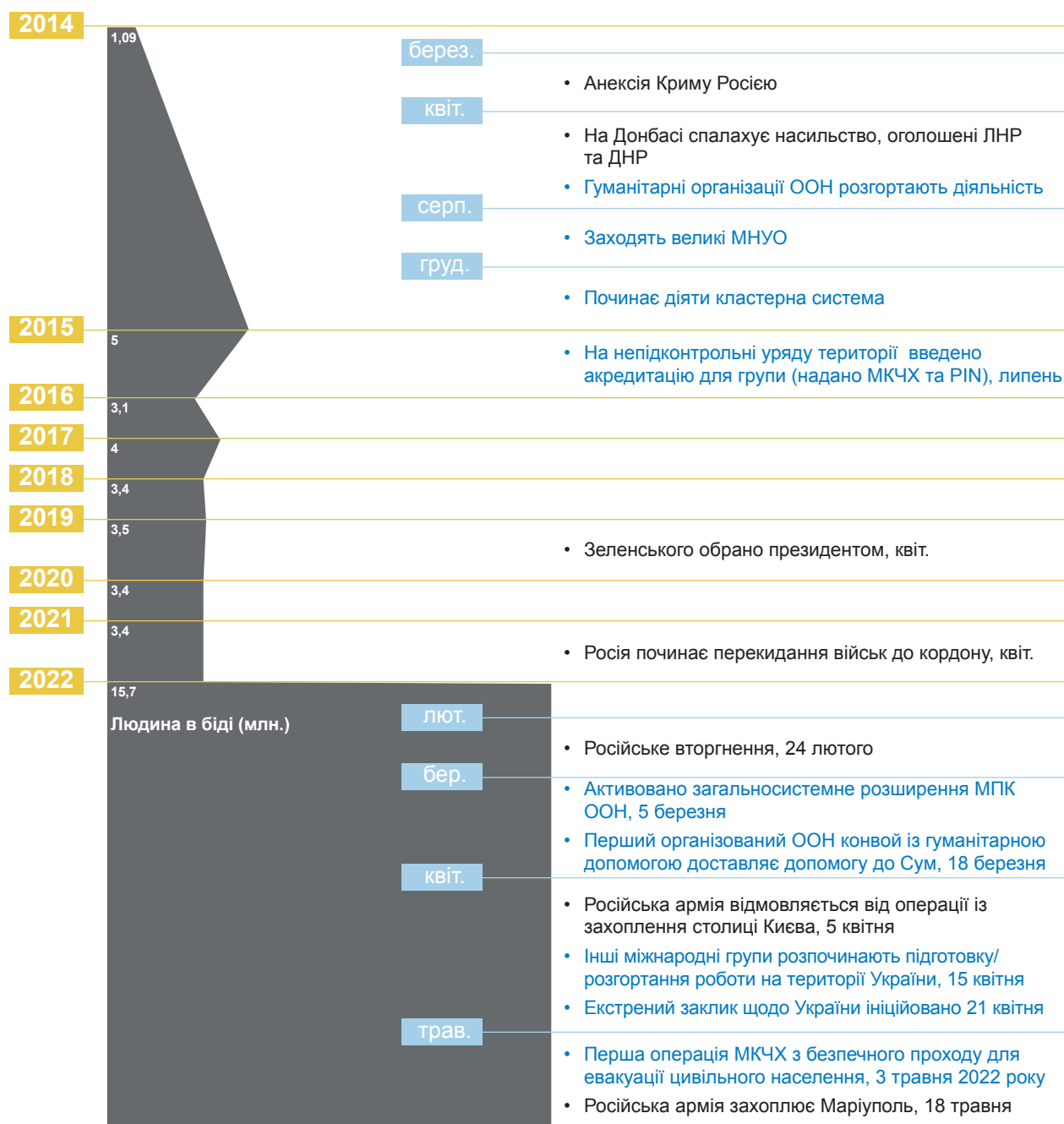
Прийняття рішень і планування на випадок надзвичайних ситуацій перед вторгненням

Коли Росія розпочала вторгнення 24 лютого, найпершою реакцією організацій було здивування, і їх пріоритетом було забезпечення безпеки персоналу та їхніх сімей. Перші дні після вторгнення були відзначені тим, що організації виводили персонал на захід або взагалі за межі країни. За відсутності планів безперервності бізнесу виникла потреба перегрупуватися та розглянути свої подальші кроки.

Опитані представники міжнародних організацій широко визнали, що готовність була недостатньою. Незважаючи на те, що російське військове нарощування почалося в грудні 2021 року, до лютого 2022 року більшість не вважала повноцінне вторгнення ймовірним, а ті декілька організацій, які розглядали його як сценарій у рамках плану дій на випадок непередбачуваних обставин, не хотіли обговорювати його відкрито.

¹ Barbelet, V. (2017). *Humanitarian access and local organisations in Ukraine*. Overseas Development Institute (ODI), p. vi.

Сподівання на те, що війни вдасться уникнути, і відчуття, що думати по-іншому було б недоречно та зневажливо, посилювали це небажання та означали, що організації не розробляли плани готовності. Більше того, в умовах недостатнього фінансування та скорочення обсягів допомоги участь у заходах щодо забезпечення належної готовності не видавалася доцільною. В умовах, коли ресурсів не вистачає, а фінансування спрямовується на загальновідомі потреби, а не на інвестиції у відповідь на забезпечення готовності, жодні дії заднім числом не роблять логіку цього рішення більш переконливою. Навіть ті організації та кластери, які займалися плануванням дій у надзвичайних ситуаціях, заявили, що недооцінили ймовірність того, що наступ та викликана ним гуманітарна криза розгорнуться у таких масштабах, як це сталося.



Гуманітарне реагування на сьогодні: Оперативна присутність і перешкоди

Тримісячний проміжок раптової гуманітарної кризи має оперативне значення, оскільки знаменує час, до якого міжнародна система має бути повністю активована та запрацювати на повну потужність.² Це не так після трьох місяців конфлікту в Україні в силу різноманітних причин, як зовнішніх, так і внутрішніх по відношенню до системи допомоги. Перш ніж їх розглянути, варто пам'ятати, що навіть якби міжнародний сектор був повністю мобілізований та розгорнутий всередині України, йому все одно було б важко забезпечити необхідне охоплення для 16 мільйонів людей, розкиданих у другій за величиною країні в Європі, де лютує війна.

Український уряд та громадянське суспільство взяли на себе ініціативу і продовжуватимуть лідувати в гуманітарному реагуванні. Завдання міжнародної гуманітарної системи – знайти найкращі способи доповнення, підтримки та підвищення ефективності національних та місцевих зусиль.

Національні учасники

На відміну від багатьох інших гуманітарних криз, спричинених конфліктами, в Україні існує сильний та рішучий уряд приймаючої країни та розвинене громадянське суспільство, а також розвинена та міцна система соціального захисту (яка становила 23% від загальних державних витрат у 2019 році, приблизно половина з яких склало пенсійне забезпечення). Також існують системи соціальної роботи та захисту дітей для виявлення та підтримки найбільш вразливих верств населення. Після вторгнення люди продовжували отримувати соціальні виплати, включаючи пенсії та допомогу на дітей, хоча з деякою заявленою затримкою, і уряд докладає зусиль для здійснення додаткових надзвичайних виплат переселенцям та іншим особам, які їх потребують.

Як і міжнародне співтовариство, українська влада була захоплена зненацька масштабом російської атаки і не була готова реагувати на гуманітарну кризу такого масштабу. Хоча її реагування в цілому покращилося порівняно з досвідом 2014 року (коли, за словами тих, хто були задіяні в той час, система просто впала в деяких областях), деякі гуманітарні центри, створені чиновниками в кожному регіоні, часто критикувалися громадою як непрозорі і як просто «PR-проекти». За словами опитаних представників громадянського суспільства, відносини та якість координації з владою сильно різнилися від місця до місця. За повідомленнями, деякі з них не ефективно координували свої дії з волонтерськими групами та НУО через те, що не мали необхідної інформації чи не хотіли нею ділитися. Окрім тих, хто знайомий з попередніми програмами допомоги на Донбасі, місцева влада так само не знайома з гуманітарними методами та принципами. Крім того, більшість із них мають подвійні цивільні та військові посади, і багато виборних посадових осіб замінюються особами, призначеними в умовах воєнного стану.

Близько 150 українських НУО діяли в рамках гуманітарної допомоги до нинішньої кризи, зосереджених уздовж лінії зіткнення на Донбасі.³ Після вторгнення значно більше груп громадянського суспільства, наприклад тих, що займалися політичною адвокацією, а також церковних груп, зайнялися оперативною гуманітарною діяльністю, і майже 1700 новостворених груп звернулися до уряду з проханням про реєстрацію як «благодійні фонди чи громадські організації».⁴

² Inter-Agency Standing Committee (IASC). (2016a). *What does the IASC humanitarian system-wide Level 3 emergency response mean in practice? Agreeing a common understanding of the L3 response*.

³ Дослідницька група виявила 147 організацій, які надають гуманітарну допомогу в країні, шляхом триангуляції Глобальної бази даних гуманітарних організацій Humanitarian Outcomes з даними ОКГП 3Ws та Служби фінансового моніторингу (FTS), крім приватних осіб, благодійних організацій діаспори та приватного бізнесу.

⁴ Government of Ukraine. 2022 Diia.Business. Дата звернення: 26 травня 2022 р.: <https://business.diia.gov.ua/en/cases/novini/vidrozdzena-ukrainskogo-biznesu-v-umovah-vijni-analitika-za-2-misaci>

Деякі досвідчені українські НУО мали плани на випадок надзвичайних ситуацій і партнерські зв'язки з іноземними НУО (переважно національними НУО в Європі) до вторгнення, що допомогло їм зібрати кошти на дуже ранній стадії кризи. Цікаво, що, за словами цих організацій, саме їхні негуманітарні донори (наприклад, міжнародні групи, зосереджені на просуванні демократії та правах людини) реагували швидше та змогли швидко перерахувати більші та гнучкіші суми коштів для підтримки негайної гуманітарної роботи. Товариство Червоного Хреста в Україні за підтримки МКЧХ та інших членів Міжнародного руху Червоного Хреста та Червоного Півмісяця також змогло відносно швидко наростити темпи роботи. Нарешті, церковні групи і інші місцеві філії міжнародних організацій, які працюють за моделлю партнерства, змогли отримати збільшене фінансування від своїх міжнародних спонсорів.

Не применшуючи жодних з перерахованих вище зусиль і учасників, можна сказати, що більшість допомоги, до якої українці мали змогу отримати протягом перших трьох місяців кризи, надійшла завдяки неформальним волонтерським зусиллям. Як «органічне» гуманітарне реагування, ці волонтерські групи виникли по всій країні, особливо в тих районах, де бойові дії призвели до дислокації та порушення повсякденного життя. Серед різних волонтерських груп, опитаних у рамках даного звіту, та інших, описаних співрозмовниками, було відзначено вражаючу подібність їх методів роботи. Як правило, невелика група друзів і партнерів починає роботу, об'єднуючи власні кошти та інші ресурси, такі як транспортні засоби та відповідні ноу-хау, і реагує на потреби, які вона бачить у своїй найближчій громаді, в предметах домашнього вжитку та притулку. Чутки про її існування поширюються через неформальні канали, і починають надходити прохання про допомогу – безпосередньо від людей та місцевих муніципальних адміністрацій, на які вона реагує. Деякі з цих груп мають контакти в діаспорі, які забезпечують їм гроші та доступ до інших приватних донорів, а деякі волонтери здійснюють постійні поїздки за межі України (наприклад, до Польщі та Румунії) для пошуку нових донорів та придбання товарів, які важко дістати у регіонах, де вони працюють. Деякі види їхньої роботи пов'язані зі значним фізичним ризиком. Одним із типових видів діяльності є відправлення автомобілів з вантажем допомоги до оточеної території або районів активних воєнних дій, його розподіл та вивезення людей, які бажають евакуюватися в безпечне місце.

Волонтери повідомляють, що вони “вигоряють” фізично та емоційно, а їхні фінансові ресурси вичерпуються після витрачання “всього, що у нас було у наших власних гаманцях” та початкових пожертвувань. Багато з них шукають способи компенсувати роботу волонтерів і розширюють охоплення і діяльність, однак не мають досвіду в зборі коштів і не знають, як знайти та працювати з донорами та міжнародними партнерами. Зі свого боку, міжнародний гуманітарний сектор досі не зміг “зустріти їх там, де вони є”, не знаючи, як включити підтримку цих волонтерських груп до своїх звичних місцевих партнерських структур. Один представник міжнародної НУО, говорячи про волонтерські групи, сказав, що їхня модель “робить встановлення партнерських відносин справді складним завданням, оскільки наші звичайні інструменти оцінки потенціалу та належної обачності не працюють”.

Таблиця 1: Таксономія українських неурядових гуманітарних організацій

«Традиційні»	Визнані гуманітарні НУО, засновані у 2014/15 році чи раніше	• Чітке розуміння міжнародного гуманітарного права (МГП) та межі між військовою та цивільною допомогою • Вже співпрацюють з міжнародними гуманітарними організаціями та ознайомлені зі структурами координації та фінансування
«Перекваліфіковані»	Правозахисні чи організації, які займаються політичною адвокацією та інші організації громадянського суспільства, які в даний час займаються гуманітарною роботою	• Мають малий досвід роботи в гуманітарній системі • Мають власних міжнародних негуманітарних донорів/партнерів
Нові гравці	Малі НУО, які нещодавно отримали або подають заявку на отримання офіційного статусу НУО	• Починають із тієї ж моделі, що й волонтерські групи, але намагаються зростати та досягати професійного рівня • Розвиток операційних систем та організаційної ідентичності • Перевезення допомоги (і пошук міжнародної підтримки) через кордони • Фінансування за рахунок діаспори та нетрадиційне фінансування
Волонтерські групи	Тимчасові, неформальні домовленості на місцевому рівні з обмеженим зовнішнім фінансуванням, якщо таке взагалі є	• Здебільшого не поінформовані про міжнародну гуманітарну координацію та фінансування • В основному не відділяють гуманітарну допомогу від військової та відповідають на запити і тих, і інших • В даний час вони виконують більшу частину роботи з надання допомоги та беруть на себе величезні ризики

Зрештою, більшість респондентів (особливо невеликі місцеві НУО, а також їхні міжнародні партнери меншою мірою) вказали нестачу палива як основну перешкоду. У багатьох частинах країни паливо нормується, і якщо великі організації мають картки, прив'язані до конкретних заправних станцій, які дозволяють їм перевищувати норму, то невеликі організації та волонтерські групи їх не мають. Надання безоплатного палива або допомоги на доступ до палива виявилось важливою прогалиною, яку необхідно заповнити.

Міжнародні учасники

У перші тижні та місяці великої і динамічної гуманітарної кризи операції з надання допомоги та координація для ефективного реагування часто страждають від недостатньої прозорості та слабкого використання раніше отриманого досвіду. Коли надзвичайна ситуація також пов'язана з активним збройним конфліктом та серйозними обмеженнями доступу, картина розгортання стає більш туманною. Міжнародним організаціям не вистачає стимулів для роботи в місцях найбільшої затребуваності, де ризик безпеки з боку комбатантів поєднується з фідучіарним ризиком, нав'язаним донорами, що створює занадто високий поріг для більшості. У той же час, у них є стимул видаватися донорам і громадськості більш дієвими та оперативними, ніж вони є насправді.⁵

⁵ Stoddard et al. (2017). Out of reach: How insecurity prevents humanitarian aid from accessing the neediest. *Stability: International Journal of Security & Development*, 6(1): 1, pp. 1–25.

На відміну від враження, створюваного зібраними оперативними даними (і деякими матеріалами зі збору коштів та реклами), до середини травня, ближче до тримісячної позначки після вторгнення, на території України діяло близько 20 міжнародних НУО з персоналом та програмами, на відміну від сотень організацій, що створюють програми, аби допомагати сусіднім країнам приймати та допомагати біженцям, та/або спрямовувати кошти через діючі організації всередині України.⁶

За деякими винятками, навіть міжнародним організаціям, які раніше були присутніми на території України, потрібно було не менше п'яти тижнів для повернення та нарощування темпів роботи, перш ніж вони починали надавати будь-яку допомогу. Нечисленні міжнародні організації, які мали працівників в Україні у квітні, тільки починали відновлювати роботу, однак не охоплювали території, не контрольовані урядом, або території з високим ступенем протистояння, такі як Маріуполь. На момент підготовки звіту міжнародна присутність у цих гарячих точках була ще незначною, і ходили чутки про те, що деякі міжнародні групи допомоги розглядають або планують отримати доступ до цих територій з російської сторони кордону, але підтвердження цьому немає. Враховуючи ризик безпеки, інші міжнародні НУО, які прибувають, спочатку не хотіли відкривати свої представництва в Дніпрі, де Управління ООН з координації гуманітарних питань (УКГП) створювало координаційний центр, та в інших місцях, більш наближених до територій, які потребували допомоги найбільше. Натомість, вони були зосереджені у Львові – великому місті на заході країни, неподалік польського кордону. Представник донора висловив розчарування відсутністю міжнародної присутності у таких серйозно постраждалих місцях, як Буча та Ірпінь. Проте, очікується, що безпека ще протягом деякого часу залишатиметься основною перешкодою для розширення сфери охоплення міжнародної допомоги. На відміну від організацій ООН та урядів-донорів, більшість міжнародних НУО не мають численних броньованих автомобілів або можливостей для безпечного транспортування та розміщення персоналу в умовах активного великого збройного конфлікту.

Окрім проблем безпеки, міжнародні організації стикаються з серйозними операційними труднощами при наборі та комплектуванні персоналу. Оскільки мільйони людей переїхали або виїхали з країни, а воєнний стан в Україні вимагає розширеного призову на військову службу, організації повідомляють про надзвичайні труднощі із набором співробітників на місцях. Нестача персоналу впливає на всі аспекти реалізації програм; один із респондентів ООН розповів про те, як йому довелося зіткнутися із затримками у розподілі гуманітарної допомоги «Це може звучати безглуздо, але нам просто не вистачало водіїв». Менша кількість місцевих громадян, доступних для найму, передбачає необхідність залучення більшої кількості іноземних спеціалістів, що потребує великих витрат і викликає додаткові затримки. Керівник групи МНУО у Львові також зауважив, що приплив іноземних спеціалістів «позбавляє ВПО доступного житла, тому краще мати гостьовий будинок або дорогий готель, ніж доступне житло для працівників МНУО».

Операційна прозорість: Розмита картина гуманітарної зони впливу

Дані про оперативну присутність доступні і регулярно оновлюються на веб-сайтах, що підтримуються ОКГП (HDX, [humanitarianresponse.info](https://www.humanitarianresponse.info)), але можуть бути складними для інтерпретації. Дані «Хто робить що, де» (відомі як 3Ws/4Ws/5Ws) корисні для визначення того, які організації фінансують діяльність з надання допомоги в Україні, але можуть ввести в оману при спробі визначити, які організації мають фізичну присутність (персонал та поточні програми допомоги) у країні. Наприклад, багато МНУО, що включені до числа діючих організацій, виділяють кошти з бюджету програм або підтримують діяльність віддалено за межами України, що завищує кількість організацій з фізичною присутністю у програмі. І необхідність добровільної

самозвітності для збору цих даних залишають можливість підвищеного чи заниженого обліку. Паралельно існує безліч державних інформаційних платформ (Україна – дуже цифрова країна), і вони не завжди вписуються в інформацію, яку збирає міжнародна система.

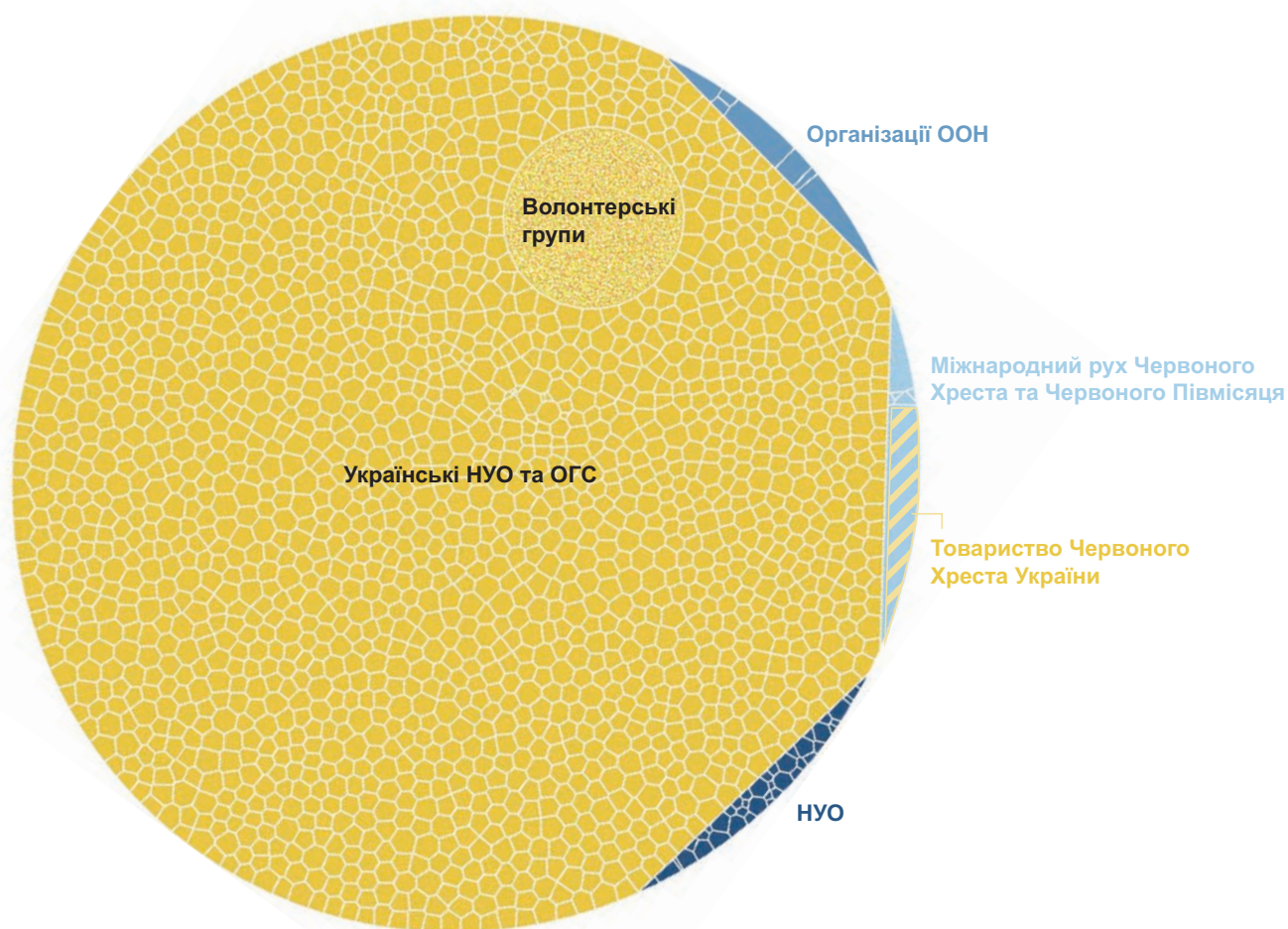
⁶ Приклади складання оперативних даних див. за адресою: <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/ukraine>

З урахуванням вищезазначених застережень, оперативні дані показують, що збільшення присутності міжнародної допомоги в Україні після вторгнення відбулося в основному в західній частині країни, де доступ та безпека становлять меншу проблему. У національному масштабі кількість національних та міжнародних НУО, що беруть участь у поточних програмах, за останній рік подвоїлася, проте на сході країни їхня кількість скоротилася. Потреби різняться за географічною ознакою. Наприклад, потреби у захисті є очевидною проблемою серед переміщених осіб, багато з яких вирушили на захід, тоді як охорона здоров'я є пріоритетом ближче до зон конфлікту на сході. В міру того як більшість країни переходить до розвитку та відновлення, відкритим залишається питання того, чи буде у східних регіонах спостерігатися таке ж масштабне збільшення допомоги, як загалом по країні.

Дані з Донецька та Луганська (початкового епіцентру гуманітарної кризи) з червня 2021 року по травень 2022 року показують, що після вторгнення потреби зросли, а кількість організацій, які там працювали, скоротилася.

Рисунок 1: Операційна присутність

Гуманітарні організації в Україні представлені тут за кількістю організацій та середньою чисельністю персоналу.



Джерела: GDHO (www.humanitarianoutcomes.org) and OCHA (www.humanitarianresponse.info/en/operations/ukraine)

Координування

Українські респонденти висловили здивування та розчарування з приводу того, “наскільки повільно працює ООН, незважаючи на те, що вона тут уже вісім років” – можливо, несправедливо з огляду на відносну швидкість ОКГП у розширенні масштабів діяльності. Координація кластерів офіційно розпочалася в середині квітня, але через місяць не всі кластери були запущені в ключових областях, а респонденти зазначили, що ще не було проведено визначення потенціалу і що участь місцевих організацій була обмеженою. Деякі опитані місцеві організації знали про кластери, але не бачили сенсу брати у них участь, враховуючи їхню завантаженість. Інші негативно сприймали “корумповані” та “бюрократичні” процеси, а треті взагалі не здогадувалися про існування кластерів.

Серед інших недоліків, вказаних міжнародними респондентами, названо те, що гуманітарна команда країни не включала жодних явних цілей з локалізації, а остання спільна оцінка потреб не включала стандартне питання про мови. Як зазначив експерт, з яким проводилися консультації в рамках підготовки звіту, в Україні, згідно з останнім переписом населення, розмовляють понад 20 мовами, і відсутність цього питання вказує на західноцентричну звичку сектора допомоги просто припускати, які мови мають використовуватися, ігнорувати мовні меншини і зрештою покладати весь тягар міжмовного спілкування на місцевий персонал.

Готівкова допомога та інші ключові сектори

Пряме надання коштів людям, які їх потребують, набуло широкого поширення як передової практики реагування на надзвичайні ситуації і вважається кращим у порівнянні з традиційною гуманітарною допомогою (у місцях, де функціонують ринки та лінії поставок), враховуючи потенціал швидкості, ефективності, актуальності (люди самі для себе вирішують, що їм потрібно) та розширюваності. Україна, вочевидь, є зразковим сценарієм для гуманітарного реагування з високою часткою готівки, і сектор зробив відповідний акцент на готівкову допомогу, направивши багато зусиль та уваги на організацію готівкової допомоги якнайшвидше і в максимально можливому масштабі, особливо для підтримки переміщених осіб на заході країни. Міжустановна робоча група з виділення грошових коштів (CWG) дозволила забезпечити координацію між установами щодо вартості переказів та підходів до адресного фінансування. Робоча група з виділення грошових коштів поставила собі за мету зареєструвати два мільйони осіб для отримання грошової допомоги до серпня (хоча, як зазначили деякі критично налаштовані спостерігачі, “реєстрація” – це не те саме, що “видача допомоги”). Станом на 19 травня на її інформаційній панелі онлайн було вказано, що 688 000 осіб отримали гуманітарну грошову допомогу (в середньому 164 долари США на одного одержувача).⁷ [Примітка: ці цифри зросли в останній тиждень травня. Повідомляється, що було охоплено 1,5 мільйона людей і виплачено 171 мільйон доларів США.]

Початкові сподівання щодо створення єдиного каналу готівкової допомоги, пов’язаного з існуючою системою соціального захисту та розширеного за рахунок міжнародних внесків, не виправдалися через суперечливі правила та обмеження. Наприклад, ЮНІСЕФ сподівався поповнити існуючу державну допомогу на дітей, але його керівні принципи фінансування не допускають прямої підтримки національного бюджету, а уряд не зміг прийняти цільове фінансування через свої системи. Також існували проблеми із захистом даних, пов’язані з обміном інформацією існуючих отримувачів соціального захисту та нещодавно зареєстрованих переміщених осіб.⁸

В даний час, таким чином, міжнародна грошова допомога здійснюється через кілька окремих механізмів, включаючи платформи, створені ЮНІСЕФ, Верховним комісаром ООН у справах біженців (УВКБ), Міжнародною організацією з міграції (МОМ), Всесвітньою продовольчою програмою (ВПП) та Міжнародним рухом Червоного Хреста та Червоного Півмісяця, за

⁷ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). 2022 *MPC Activities Interactive Dashboard*. Humanitarian Response. Дата звернення: 22 травня 2022 р.: <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/ukraine/cash-working-group>

⁸ В даний час підписуються угоди та меморандуми про взаєморозуміння між Міністерством соціальної політики та організаціями з надання допомоги, що дозволить уряду надавати організаціям дані про людей, які можуть бути включені до їхніх програм.

допомогою різних форм процесу реєстрації та критеріїв адресного фінансування. Наприклад, ЮНІСЕФ використовує онлайн-портал самореєстрації для багатодітних сімей та сімей із одним годувальником, після чого слідує процес перевірки, а ВПП надає людям реєстраційні жетони, коли вони офіційно реєструються як переміщені особи. В даний час спрямовуються зусилля щодо погодження та використання механізму для усунення можливого дублювання, проте спочатку основна увага приділялася реєстрації якомога більшої кількості людей.

Мета зареєструвати два мільйони людей до серпня видається стрімкою та об'ємною в порівнянні з іншими гуманітарними заходами, однак напроclud обмеженою, враховуючи передбачувану кількість переміщених осіб та інших людей, які потребують допомоги. Два мільйони - це лише восьма частина від нинішнього передбачуваного числа тих, хто потребує допомоги. В серпні криза триватиме вже цілих шість місяців, і немає гарантій, що всі два мільйони зареєстрованих отримають готівку до того часу. Крім того, сектор в основному не переказує готівку особам, які знаходяться на невідконтрольних територіях і зонах конфлікту, імовірно через перебої в банківському обслуговуванні, та відсутності можливості перевірити одержувачів. Набагато ширша пряма підтримка уряду з боку міжнародних фінансових інституцій для покриття бюджетного дефіциту у розмірі 5 мільярдів доларів США на місяць, що виник у результаті конфлікту, дала б змогу уряду збільшити наявні допомоги та надзвичайні виплати. Однак це потребує часу, і зберігається невизначеність щодо можливих рівнів підтримки в майбутньому.⁹

Окрім грошових коштів, іншими ключовими секторами для міжнародного гуманітарного співтовариства є охорона здоров'я та захист. У галузі охорони здоров'я деякі установи прагнуть створити власний медичний потенціал, тоді як інші стверджують, що пріоритетом є підтримка існуючої мережі первинної медичної допомоги. З іншого боку, місцеві установи, які забезпечили ремонт та екстрене відновлення пошкодженої інфраструктури охорони здоров'я, заслуговують особливої вдячності, оскільки це дало змогу системі охорони здоров'я відновити порушену діяльність. Загалом місцеві суб'єкти та органи влади цінують діяльність, яка створює сприятливі умови для існуючого потенціалу, таку як надання медикаментів, більше ніж повністю нових послуг, і респонденти розповідали про координаційні наради, на яких українська влада настійно не рекомендувала МНУО створювати мобільні клініки та інші паралельні механізми.

Найбільш гострою потребою з погляду гуманітарного захисту була евакуація цивільного населення, яке опинилося в зоні інтенсивних бойових дій. Починаючи з березня, МКЧХ у координації з ООН сприяв безпечному вивезенню 10 000 цивільних осіб із Сум та Маріуполя. Ризики та складності такої операції, особливо необхідність укладання угод з воюючими сторонами про безпечний прохід, наголошують на тому, що захист є однією з областей, де міжнародна гуманітарна присутність може бути життєво важливою.

⁹ Financial Times. (2022, 20 April). *Ukraine needs \$15bn over next three months, says IMF*. Financial Times.

Проблеми партнерства: Зобов'язання щодо локалізації забуті?

В умовах термінового розгортання заходів у відповідь на кризу, яка раптово виникла, окремі організації передбачувано зосереджуються на своїй власній діяльності, і в них залишається мало часу на просування загальних цілей і стандартів локалізації. На сьогоднішній день реагування України базується на одноманітній моделі, зокрема, вона не виконала або не створила умов для виконання заявлених зобов'язань щодо локалізації в рамках Великої угоди, які включають:

- “... працювати над усуненням або зниженням бар'єрів, які перешкоджають організаціям та донорам співпрацювати з місцевими та національними виконавцями, щоб зменшити їх адміністративний тягар...”.
- ... спрямовувати не менше 25% гуманітарного фінансування місцевим та національним виконавцям настільки безпосередньо, наскільки це можливо ...
- ... ширше використовувати інструменти [спільного] фінансування, які дозволяють збільшити та покращити допомогу, яка надається місцевими та національними виконавцями “.¹⁰

Однією з найпоширеніших проблем є нездатність міжнародних організацій фінансувати невеликі групи, що знаходяться на передньому краї надання допомоги, через режими комплаєнс, які недостатньо гнучкі до обставин. Замість того, щоб “усувати або знижувати бар'єри” для партнерства, міжнародні організації конкурують між собою за партнерство з

обмеженою кількістю національних НУО, здатних виконати правові вимоги. Крім здатності здійснювати фідучіарний контроль, керівники міжнародних програм хочуть вірити в ефективність та принциповість партнерів, а формування довіри – це процес, що не сприяє швидкій «безпрограшній» реалізації програм. Один респондент із міжнародної НУО зазначив, що вони не сумніваються у надійності запропонованих партнерів, але оскільки для них “гуманітарний контекст був новим”, їм необхідно пройти навчання з таких питань, як мінімальні стандарти, захист, гуманітарні принципи та захист від сексуального насильства та експлуатації. Ця динаміка створила певну напруженість між співробітниками на місцях, які діють обережно, і керівництвом головного офісу, яке все більше турбується про те, що не зможе вчасно виконати план щодо зібраних коштів з усіма неприємними наслідками, що звідси випливають. Високий рівень інтересу до України з боку керівництва дозволив організаціям швидко виділити та направити досвідчених співробітників до компетентних та добре оснащених груп швидкого реагування після вторгнення. Однак це також означало необхідність приймати рішення швидко та за принципом безпрограшності.

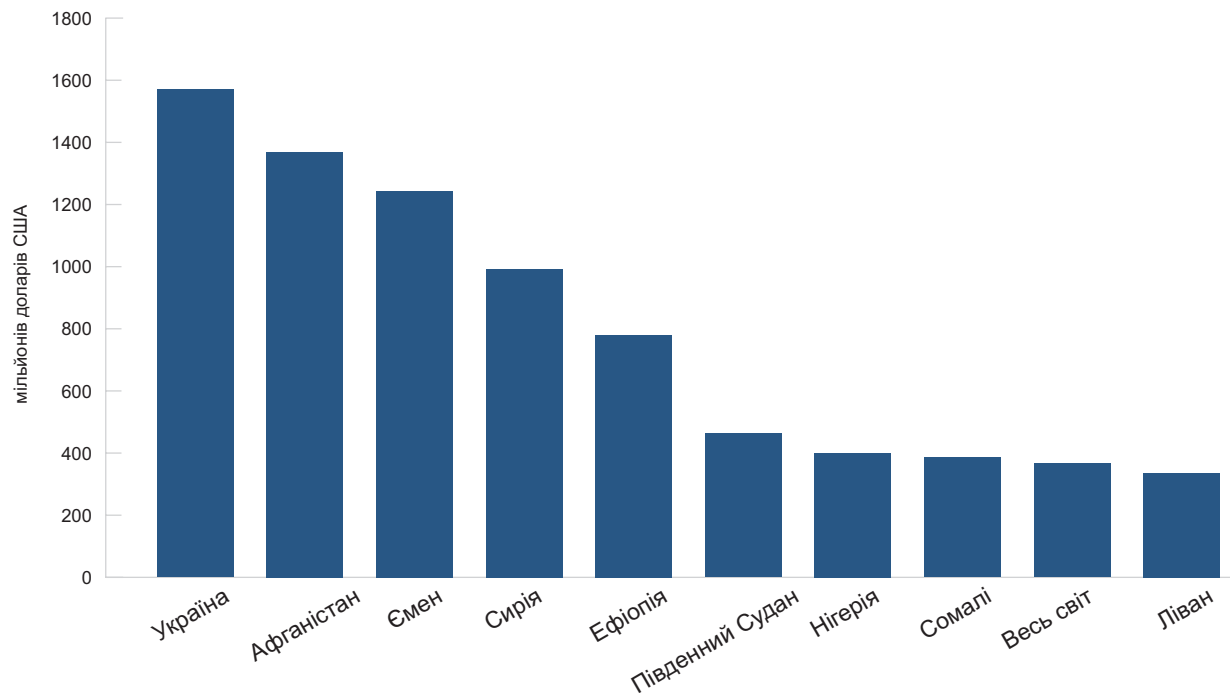
¹⁰ IASC. (2016b). The Grand Bargain – a shared commitment to better serve people in need, p.5.

Фінансування, велике та мале

За всіма параметрами, Україна залучає великий обсяг фінансування міжнародної допомоги. Ще до того, як уряд США затвердив загальний пакет військової та невійськової допомоги Україні у розмірі 40 мільярдів доларів США, в рамках екстренного заклику щодо надзвичайної ситуації в Україні було отримано понад мільярд доларів у вигляді двосторонніх гуманітарних потоків, що робить її найбільш фінансованою надзвичайною ситуацією лише за перші кілька місяців 2022 р. (Рисунок 2). Ця сума, безперечно, зростатиме у міру того, як уряди виділятимуть більше коштів на довгострокову допомогу на відновлення та реконструкцію, а також у міру того, як почнуть надходити величезні суми приватних грошей від приватних осіб, фондів, груп діаспори та корпоративних донорів.

Нині здійснюється масштабна підтримка уряду з боку міжнародних фінансових інституцій (Міжнародного валютного фонду та Світового банку) та двосторонніх донорів, щоб заповнити дефіцит національного бюджету, що оцінюється у 5 мільярдів доларів США на місяць. Це дасть змогу українському уряду продовжувати виплачувати зарплати, підтримувати соціальні виплати та послуги, і, звичайно ж, перекрити фінансування гуманітарної допомоги. Міжнародні організації з надання гуманітарної допомоги, які прагнуть витратити мільярд з гаком, зібраний по гуманітарних каналах, повинні зосередитися на тому, як краще доповнити і заповнити прогалини в заходах уряду, а також підтримати існуючі зусилля громадянського суспільства і добровольців.

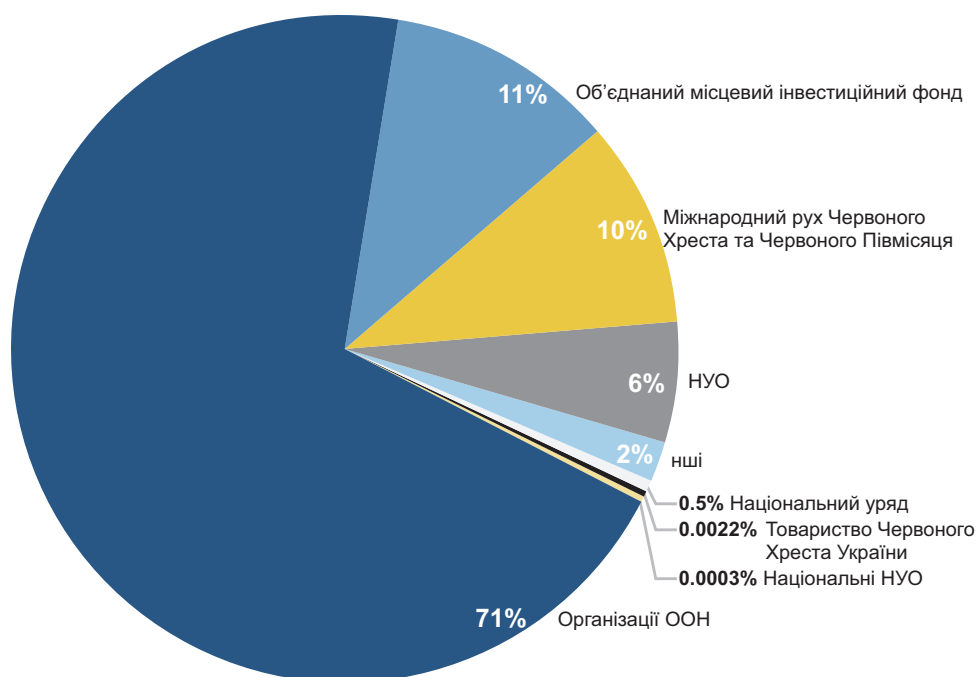
Рисунок 2: Десять найбільш дорогих гуманітарних надзвичайних ситуацій, 2022 рік



Джерело: Служба фінансового моніторингу ООН, 2022 р.

Станом на 20 травня 2022 року, Служба фінансового моніторингу ООН (FTS) показала, що агенції ООН отримали майже дві третини фінансування гуманітарної допомоги Україні, більша частина якого буде передана у вигляді субгрантів партнерам-виконавцям з НУО. Міжнародні НУО на даний момент отримали 6% (або 89 млн. доларів США) від цих двосторонніх гуманітарних пожертвуваль, але на відміну від деяких інших надзвичайних гуманітарних ситуацій, міжнародні НУО зібрали надзвичайно великі суми від своїх донорів на Заході (багато організацій повідомили, що отримали десятки мільйонів лише протягом перших кількох тижнів кризи, деякі в межах від 70 до 80 мільйонів доларів США). Національні НУО отримали лише 4,4 мільйона у вигляді прямого фінансування, або 0,003% (Рисунок 3). Об'єднаний місцевий інвестиційний фонд в Україні (нині найбільший у світі) заповнить певний дисбаланс, оскільки планується, що 28% його третіх асигнувань будуть направлені місцевим організаціям. Але з погляду гуманітарного фінансування загалом, на даний момент важко уявити, як буде досягнуто мети 25% для місцевих учасників.

Рисунок 3: Розподіл гуманітарних внесків станом на 23 травня 2022 року



Джерело: Служба фінансового моніторингу ООН, 2022 р.

Субгранти/партнерське фінансування: Розрив між великими та малими грошима

Середні та малі українські НУО (більшість) повідомляють, що не можуть отримати фінансову підтримку від міжнародних організацій для швидкого реагування через строгі та повільні процеси укладання контрактів. Один із респондентів розповів про те, як їхня організація намагалася підтримати громадські групи в Харкові, які співпрацювали з лікарнями для доставки ліків та іншої допомоги вразливим людям, які залишилися і не могли пересуватися. Але їхні зусилля здебільшого були невдалими, коли вони не змогли заручитися підтримкою організацій ООН або міжнародних НУО і зіткнулися з належною обачністю, яка займає три місяці.

Компроміси та ризики супроводжують всі форми партнерського фінансування (Таблиця 2), але в гуманітарному секторі, схоже, не існує жодної моделі для швидкої підтримки місцевих зусиль реагування.

Таблиця 2: Підходи до фінансування місцевих суб'єктів реагування в Україні

Підхід	Опис	Недоліки
Місцеве парасолькове фінансування (“зверху вниз”)	Великі МНУО фінансують парасолькові мережі національних організацій, які потім передають дрібніші гранти місцевим групам.	Зберігається ризик надмірного навантаження на парасолькові національні НУО
Порогове фінансування	Обмеження на гранти, при якому не забезпечується дотримання жорстких вимог	Витрати на підвищення ефективності, якщо гранти штучно занижені
Ланцюжкове фінансування з багатьма посередниками	Міжнародні НУО вступають у партнерство з іншими міжнародними НУО, які мають місцевих партнерів, щоб спрямовувати свої гроші місцевим жителям	Неефективність, спричинена каскадними накладними витратами та повільністю
Індивідуальне фінансування (“перекази з діаспори”)	Позитивно сприймається невеликими волонтерськими групами	Відсутність прозорості та фидуціарний ризик

“На другий день війни зі мною зв’язалася [адвокаційна організація в Європі], вони просто запропонували надіслати мені 5 000 євро, щоб витратити їх на ‘все, що я вважала найнеобхіднішим на той момент’. Це було несподівано, але так класно. Нам вдалося відправити гроші в Маріуполь і Мелітополь. Традиційні великі донори перебували в шоці і діяли дуже повільно. Наразі вони оприлюднили конкурси на прийом заявок, але вони такі ж, як і до 24 лютого – довгі й бюрократичні. Нас просили надати дуже детальні плани, але ми не знали, що станеться, і не могли планувати довгостроково. У нас не вистачає людей для підготовки детальних заявок. Мій фінансовий менеджер у Черкасах спускається в укриття щоразу, коли чує сирену. Це трапляється дуже часто і значно ускладнює процес підготовки заявок. Але великі донори не мають бажання керувати малими грантами, вони вважають за краще працювати з великими організаціями, які мають багаточисельний персонал, що споживає багато грошей. Я вважаю, що в Україні потрібно більше «малих грошей». Найкращі проекти, які ми коли-небудь реалізовували, були реалізовані за рахунок невеликих грошей».

Директор місцевої НУО

Відсутність безпеки та інші ризики

Оперативна обстановка в Україні включає ризики, що коливаються від обстрілів, мін та ворожих озброєних суб'єктів до можливості застосування хімічної, біологічної, радіологічної та ядерної зброї, а також кібератак та інформаційної війни. Така ситуація потребує активної спільної координації зусиль гуманітарних організацій, яка на сьогоднішній день в основному не реалізована. Механізми координації безпеки (Департамент охорони та безпеки ООН (UNDSS) та Міжнародна організація безпеки НУО (INSO)) нещодавно розширили своє географічне охоплення та обмін даними з безпеки, і хоча це позитивні зміни, вони ще не поширилися на всі місцеві організації, що працюють як постачальники допомоги на передовій. Координація та обмін інформацією між місцевими волонтерськими групами та національними НУО залежать від особистих відносин і зв'язків у соціальних мережах. Що стосується поширюваної інформації про безпеку, респонденти в основному характеризували її як інформаційно-орієнтовану, повторювану і позбавлену необхідного синтезу та аналізу. Координація з питань гуманітарної деконфліктації – процесу переговорів та організації між воюючими військовими сторонами для забезпечення безпечної роботи гуманітарних програм та транспорту – наразі обмежується процесом оповіщення, що не дає гарантій безпеки.

Загалом проведення тренінгів з охорони та безпеки для підтримки місцевих організацій, волонтерських груп, національних НУО та інших респондентів є переважно ситуативним, проте деякі представники ООН та міжнародних НУО зазначили, що наразі вони планують проведення тренінгів типу “вороже середовище та обізнаність” (HEAT) та з надання першої психологічної допомоги в Україні та Польщі, включаючи підготовку інструкторів. В даний час вони допомагають місцевим партнерам знизити ризики невеликими способами, надаючи їм такі речі, як індивідуальні комплекти першої допомоги, радіоприймачі та інформацію про міни.

Гуманітарні організації стикаються з ризиками кібербезпеки та систематичними кампаніями з дезінформації, які можуть нести значні репутаційні ризики, викликати недовіру та розбрат серед спільнот та партнерів, а також загрожувати безпеці для персоналу на місцях. Ці низькозатратні але високоприбуткові стратегії мають зворотний ефект для організацій, яким доводиться витратити багато ресурсів та часу на контроль шкоди та відновлення після інциденту. Кібератака на сервери МКЧХ, викрита в Женеві в січні, підкреслила вразливість гуманітарного сектора до кібератак та можливість крадіжки даних про бенефіціарів, волонтерів та персонал, а також цільового використання даних про фінансові операції та механізми. У ширшому сенсі кіберзагрози можуть створити підвищені гуманітарні потреби, наприклад, якщо комунальні служби стануть об'єктом нападу в період підвищеної вразливості (як, наприклад, під час української зими).

Залишаються й інші, більш традиційні ризики, такі як фідучіарний ризик втрати, крадіжки та корупції. Представник однієї з місцевих НУО розповів про корупцію та злочинність у залізничній системі, де деякі організації змушують платити “за зберігання та транспортування”, а в одному випадку зник цілий вагон із вантажем. Зниження такого роду ризиків залежить від систем дотримання вимог та належної обачності, які перешкоджають фінансуванню місцевих НУО та швидкому реагуванню. Однак зниження фідучіарних ризиків може мати ефект бумерангу, наприклад, коли міжнародні організації концентрують своє фінансування на обмеженій кількості національних партнерів НУО, які можуть відповідати вимогам. Ці організації можуть бути перевантаженими, що підвищує ризик безгосподарності, а також втрат, крадіжок та корупції (Рисунок 4). Інформатори з міжнародних НУО також відзначили, що складність українського законодавства створює додатковий рівень правового/фідучіарного ризику.

Рисунок 4: Потенційні зворотні результати зниження ризиків



Джерело: Stoddard et al. 2019¹¹

Гуманітарні принципи

Хоча кожне гуманітарне реагування є політичним, багато фахівців-практиків відзначали, що поточне реагування видається особливо політизованим. Багато респондентів відзначили, що вищі посадові особи в їхніх організаціях були більш зацікавлені, ніж зазвичай, і навмисно чи іншим чином створювали відчуття тиску щодо виконання – причому швидкого виконання – незважаючи на величезну мінливість та невизначеність ситуації, а також значні можливості, що існують в Україні та країнах, що приймають біженців.

Плутанина навколо поняття гуманітарного нейтралітету та його ролі як оперативного засобу чи політичної позиції є постійною проблемою. Нейтралітет часто плутають із захистом інтересів і здатністю висловлювати свою думку, тоді як сучасна область дискурсу вважає, що солідарність іноді може бути кориснішим інструментом для доступу до населення, схильного до ризику, і більшою мірою відповідає порядку денному локалізації.

Хоча суб'єкти міжнародної допомоги воліють розглядати цей конфлікт як конфлікт, у якому вони прагнуть підтримати некомбатантів та зберегти рівень відокремлення від сторін конфлікту, всередині України його сприймають як конфлікт за самовизначення проти агресора, який також є великою державою та постійним членом Ради Безпеки ООН. Таким чином, українці розраховують на солідарність, а не на те, що їх сприйматимуть як воюючу сторону «нарівні» з Росією. Це ускладнює розрізнення допомоги цивільним особам і допомоги військовим, коли, враховуючи призов до армії та сильне почуття необхідності захищати свої будинки, багато українців не бачать жодної проблеми у тому, що пожертвовані речі йдуть на підтримку військових частин, які складаються з членів сім'ї та громади.

Як видно з деяких публічних нападок на МКЧХ (посилених російською дезінформацією), збереження нейтральної позиції є напроцуд складним завданням у такому вкрай політизованому

¹¹ Stoddard, A., Czwarno, M. and Hamsik, L. (2019). *NGOs & risk. Managing uncertainty in local-international partnerships*. Global report. InterAction and Humanitarian Outcomes.

середовищі. Тоді як дехто виступає за більш солідарний підхід до надання гуманітарної допомоги, більшість міжнародних респондентів цього дослідження висловили стурбованість тим, як така тісна взаємодія з урядом може вплинути на інші гуманітарні середовища у всьому світі. Чи повинні гуманітарії, що працюють на окупованих палестинських територіях, з такою ж готовністю засуджувати Ізраїль, як і Росію? Якщо сильний потенціал уряду використовується як аргумент на користь тісної співпраці, то на якій підставі гуманітарії стверджують, що вони мають зберігати свою операційну незалежність від інших урядів, таких як Венесуела та Ефіопія?

Доступ і навіть інформація про людей, які зараз живуть на територіях, що знаходяться під контролем Росії, дуже обмежені. Існує невелика кількість співробітників ООН та Червоного Хреста, які працюють на територіях, які зараз знаходяться під контролем Росії, але належний доступ та можливість їх постачання неможливі. Дуже небагато міжнародних організацій мають доступ через лінію фронту або з Росії, хоча повідомлялося про невеликі гуманітарні передачі через лінію фронту, в основному через неформальні мережі українців, які знали одне одного і вели переговори з командирами з обох боків, щоб полегшити доступ.¹² Організації, які мали контакти чи невеликі операції, не хотіли говорити про свою роботу на територіях під контролем Росії, побоюючись того, як це буде сприйнято на підконтрольних територіях, або що їх можуть використати як пішаків в російській урядовій пропаганді.

Інноваційні підходи

На даному етапі заходів реагування більшість організацій зосередилися на розширенні масштабів і “якісному виконанні базових завдань”. У той же час, це масштабне реагування, яке відносно добре фінансується у новому контексті і, відповідно, потенційно сприятливі умови для появи інновацій, якщо є готовність зазнати невдачі і спробувати щось нове.

На сьогоднішній день окреслилось кілька нових підходів. Наприклад, в намаганні швидко розширити масштаби гуманітарних фінансових програм, організації з надання допомоги запровадили нові моделі реєстрації. ЮНІСЕФ, наприклад, скористалася широким поширенням цифрової грамотності та доступу до Інтернету, створивши онлайн-портالي самореєстрації, де люди можуть зареєструватися та завантажити свої дані та відповідні документи. ВПП надала жетони зі штрих-кодами у державних пунктах реєстрації внутрішньо переміщених осіб, які потім можна було використати для самореєстрації. Хоча ідея полягала в тому, щоб забезпечити набагато швидший процес реєстрації, на практиці необхідність очищення та перевірки даних уповільнила процес початкового розповсюдження. Однак, після створення, швидший процес реєстрації має потенціал для швидшого розширення масштабів.

У плані локалізації деякі міжнародні НУО та донори створюють фонди спеціально для виділення невеликих грантів зі скороченими чи інноваційними методами перевірки. Глобальний фонд фондів місцевих спільнот, де місцеві організації виступають як органи, що надають гранти, меншою мірою покладається на традиційні “вертикальні” процеси належної перевірки та більшою мірою на тріангуляцію “горизонтальної” репутаційної інформації та відгуків від спільнот, з якими вони працюють. Основний намір полягає у тому, щоб уникнути “проектів” місцевих учасників та зміцнити зв’язку довіри. Інший підхід до підтримки роботи волонтерських груп було розроблено організацією “Swiss Church Aid”, HEKS. Виявивши існуючі волонтерські ініціативи, які хотіли розширити свої зусилля, але потребували більш структурованого фінансування та логістичної підтримки, HEKS найняв волонтерів як співробітників, тим самим створивши програму HEKS, де міжнародний персонал HEKS виконує функції підтримки для дотримання вимог фінансування, тоді як початкова ініціатива продовжує виявляти потреби та управляти роботою.

¹² Крім того, Міністерство оборони Росії регулярно повідомляє про доставку гуманітарної допомоги на ці території, а російські (ГО) НУО доставляють допомогу до нещодавно окупованих зон, особливо до Маріуполя.

Деякі міжнародні НУО, які нині не діють на території України, прагнуть використати залучене фінансування, щоб заповнити прогалини та відіграти допоміжну роль у вигляді надання послуг “гуманітарної підтримки”, таких як згадані вище навчальні курси з безпеки. Крім того, члени логістичного кластера намагаються вирішити проблему нестачі палива за допомогою потенційних рішень, таких як оренда автозаправних станцій, що залишилися без працівників після вторгнення, для їх використання гуманітарними організаціями безкоштовно або за низькою ціною, або, як альтернатива, залучення автоцистерн для стоянки в ключових місцях з тією ж метою, змінюючи їх у міру спорожнення.

Напрямки діяльності

Хоча спільним аргументом для респондентів, опитаних у рамках даного звіту, був жаль щодо того, що міжнародна гуманітарна система загрузла в старих шаблонах, ця самосвідомість у поєднанні з пильною увагою та тиском з боку двосторонніх та внутрішніх державних донорів може ще послужити поштовхом до інновацій та альтернативних методів роботи.

Якщо поставити контрфактичне питання про те, як могла б виглядати підтримка міжнародним сектором допомоги зусиль з гуманітарного реагування в Україні, якби вона була оптимізована та позбавлена відповідних дисфункцій, то вона, ймовірно, складалася б з двох основних елементів:

Допомагати людям, які опинилися в оточених і постраждалих від конфліктів районах, де традиційні організації з надання допомоги здебільшого відсутні: розширювати сфери впливу (‘нафтові плями’)

Міжнародні організації могли б швидко виявляти місцеві ініціативи з надання допомоги та надавати їм ресурси для розширення та зміцнення зусиль, включаючи компенсацію та забезпечення фізичної безпеки їх персоналу, не вимагаючи офіційних заявок або процедур належної обачності, що займають не більше одного дня. Якщо скористатися військовою термінологією, то нарощування численних крихітних зусиль на рівні спільнот може призвести до того, що вони зростатимуть, як нафтові плями, охоплюючи дедалі більші території та поєднуючись один із одним для кращого гуманітарного охоплення. Застосування «безпрограшного» підходу означає явне визнання того, що в умовах надзвичайної ситуації будуть присутні слабкий моніторинг, корупція та втрати, але краще щось, ніж нічого протягом часу, необхідного для того, щоб традиційні програми допомоги почали працювати на належному рівні.

Щоб допомогти людям, які досягли безпеки, але потребують допомоги через переміщення та втрату засобів для існування: увімкніть “пожежний рукав” готівки

Створити єдиний грошовий конвеєр для виплат соціальної підтримки всім жителям України, без стратифікації за потребами (за логікою, аналогічною до універсального базового доходу) або необхідності ведення кількох реєстрів з окремою адресацією. Підхід загального базового доходу до грошової допомоги під час кризи допоможе переміщеним та вразливим особам, а також економіці загалом. Багато з мільйонів, зібраних окремими організаціями, які не знайшли шляхів, як їх витратити, могли б бути додані до цього конвеєра, а в перспективі і пожертвування приватних донорів у будь-якій точці світу, минаючи благодійних “посередників”.

Наведений вище контрфактичний аргумент, звичайно, не реалістичний, враховуючи нинішню архітектуру міжнародної допомоги, яка чинить опір змінам не лише через свої міжнародні інститути, а й тому, що численні внутрішні законодавства контролюють ресурсну базу, викликаючи побоювання з приводу нецільового використання грошей та інших зловживань владою. Але якщо прийняти його основну логіку - допомогти тим, хто допомагає зараз, і направити щедрі грошові потоки на негайне використання - то це може принаймні вказати нам напрямок подальших позитивних кроків.

Локалізація та відповідальне партнерське фінансування

- Збільшити дискреційне фінансування на місцевому рівні з мінімальними вимогами до отримувачів із місцевих волонтерських груп: невеликі гроші, мінімальний прогаш.
- Активно виявляти місцеві організації або волонтерські ініціативи, які вже працюють у місцях з високими потребами, для отримання швидких (в межах 24 годин) виплат у розмірі до 50 000 доларів США без необхідності подання заявок, ретельної перевірки чи оцінки.
- Розглянути варіант з «адміністративним офісом» для підтримки місцевих ініціатив, описаних вище.
- Визначити гуманітарні послуги, які будуть надаватися місцевим суб'єктам підтримки, наприклад, паливні та транспортні рішення, цільове навчання, прикомандирування допоміжного та технічного персоналу.
- Для повноцінних партнерських контрактів, забезпечити справедливість щодо непрямих витрат та спільної відповідальності щодо всіх прийнятих ризиків (включно із застереженнями щодо форс-мажорних обставин) та передбачити адекватні витрати на забезпечення безпеки.
- Загалом, міжнародні організації повинні замінити універсальні рамки дотримання вимог на ті, які підходять для конкретної мети та відповідають контексту, та прийняти підхід, що базується на критичності програми, для послаблення вимог належної обачності у гострих надзвичайних ситуаціях.
- Створити загальну платформу для міжорганізаційного навчання в режимі реального часу з питань практичної реалізації зусиль з локалізації, щоб сприяти обміну ідеями та досвідом у вирішенні вищезазначених проблем.

Готівкова допомога

- Надаючи пріоритет швидкому нарощуванню обсягів гуманітарної допомоги, скоротити кількість паралельних механізмів виплати коштів.
- Зосередити гуманітарні кошти на доповненні та заповненні прогалин у державній підтримці (включаючи засоби для підтримки громадян на невідконтрольованих урядом територіях).
- Створити механізми фінансування для прямої підтримки відповідних українських міністерств, які беруть участь у наданні соціального захисту та здійсненні надзвичайних виплат.
- Вивчити підходи “готівка плюс”, які прив'язують готівку до соціальних виплат та інших форм підтримки, таких як оперативні заходи у галузях психічного здоров'я, захисту дітей та зайнятості.

Управління ризиками

- Визнаючи, що найменш забезпечені ресурсами надавачі допомоги (волонтерські групи) несуть найбільші ризики безпеки, приділяти пріоритетну увагу їх захисту та зниженню ризиків максимально можливою мірою, надаючи захисне спорядження та забезпечуючи навчання з урахуванням їх конкретних запитів. Розглянути можливість створення гарячої лінії/порталу підтримки безпеки на вебсайті.
- Підтримувати/гарантувати схем самострахування державних НУО та волонтерських груп.

Гуманітарний доступ та принципи

- Приділяти більше уваги потребам цивільного населення на територіях, контрольованих Росією, і альтернативним способам його підтримки.
- Продовжувати окремі дискусії на високому рівні щодо узгодженого доступу, залучаючи політичних діячів.
- Інвестувати у місцеві ініціативи, щоб зміцнити довіру для покращення постачання допомоги через лінію розмежування.

Ширша картина

На відміну від більшості інших гуманітарних криз, сейсмічний геополітичний вплив спроби анексії Росією суверенної держави робить Україну центром уваги та зусиль міжнародної політики. Це означає, що вона не лише приверне великі суми грошей та інших ресурсів для гуманітарного реагування - що вже викликає побоювання, що це станеться за рахунок інших криз у світі - а й, як не парадоксально, що міжнародна архітектура гуманітарної діяльності відіграватиме ще меншу роль у загальному політичному театрі, ніж зазвичай. Важливо не намагатись переробити громадянське суспільство під модель гуманітарних НУО. Навпаки, міжнародні НУО повинні змінитися, щоб підлаштуватися до різних моделей та типів організацій і волонтерів. У міру надання більш масштабної та довгострокової допомоги у відновленні необхідно буде розробити плани передачі гуманітарних механізмів уряду, поки паралельні системи не встигли вкоренитися.

Джерела

Barbelet, V. (2017). *Humanitarian access and local organisations in Ukraine*. Overseas Development Institute (ODI). <https://odi.org/en/publications/humanitarian-access-and-local-organisations-in-ukraine/>

Cash Working Group, Ukraine (2022). MPC Activities Interactive Dashboard, дата звернення 20 травня 2022 р. <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/ukraine/cash-working-group>

Financial Times. (2022, 20 April). *Ukraine needs \$15bn over next three months, says IMF*. Financial Times. <https://www.ft.com/content/c8352eac-f7a6-44e6-b7ad-55c25818f913>

Government of Ukraine. 2022 *Diia.Business*. Дата звернення: 26 травня 2022 р.: <https://business.diia.gov.ua/en/cases/novini/vidrodzenna-ukrainskogo-biznesu-v-umovah-vijni-analitika-za-2-misaci>

Inter-Agency Standing Committee (IASC). (2016a). *What does the IASC humanitarian system-wide Level 3 emergency response mean in practice? Agreeing a common understanding of the L3 response*. https://interagencystandingcommittee.org/system/files/l3_what_iasc_humanitarian_system-wide_response_means_final.pdf

IASC. (2016b). *The Grand Bargain – a shared commitment to better serve people in need*. https://interagencystandingcommittee.org/system/files/grand_bargain_final_22_may_final-2_0.pdf

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). 2022 *MPC Activities Interactive Dashboard*. Humanitarian Response. Дата звернення: 20 травня 2022 р.: <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/ukraine/cash-working-group>

Stoddard, A., Jillani, S., Caccavale, J., Cooke, P., Guillemois, D. and Klimentov, V. (2017). Out of reach: How insecurity prevents humanitarian aid from accessing the neediest. *Stability: International Journal of Security & Development*, 6(1): 1, pp. 1–25, DOI: <https://doi.org/10.5334/sta.506>

Stoddard, A., Czwarno, M. and Hamsik, L. (2019). *NGOs & risk. Managing uncertainty in local-international partnerships. Global report*. InterAction and Humanitarian Outcomes. https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/riskii_partnerships_global_study.pdf

Інші використані матеріали

- Apte, J. (2020, August 11). *Humanitarian deconfliction and the struggle to protect civilians in Syria*. Statecraft. <https://www.statecraft.co.in/article/humanitarian-deconfliction-and-the-struggle-to-protect-civilians-in-syria>
- Disasters Emergency Committee (DEC). 2022 *Joint I/NGO statement ahead of the high-level donor conference for Ukraine*. 4 May 2022. v[DRAFT]
- Druce, P., Bogatyreva, E., Siem, F.F. et al. 2019 Approaches to protect and maintain health care services in armed conflict – meeting SDGs 3 and 16. *Conflict and Health* 13, 2. <https://doi.org/10.1186/s13031-019-0186-0>
- Featherstone, A. and Mowjee, T. (2021). *DEC localisation scoping paper*. Disasters Emergency Committee (DEC). (Not published).
- Hyde, L. (2022, 11 April). *How did international aid misread Ukraine?* The New Humanitarian. <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2022/04/11/international-aid-Ukraine>
- OCHA. 2021 *Humanitarian notification system (HNS). Standard operation procedure*. https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/notification_sop_final_31mar21.pdf
- OCHA. 2022 *Ukraine situation report*. 6 May 2022. <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-situation-report-6-may-2022>
- Saez, P. (2022). *Navigating humanitarian dilemmas in the Ukraine crisis*. ODI. <https://odi.org/en/publications/navigating-humanitarian-dilemmas-in-the-ukraine-crisis>
- Slim, H. (2022, 10 March). *Solidarity, not neutrality, will characterize western aid to Ukraine*. Ethics & International Affairs. <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2022/solidarity-not- neutrality-will-characterize-western-aid-to-ukraine/>
- Ulbricht, B. R.; Weiner, A. S. (2021, 15 April). Humanitarian notification systems & intentional attacks against hospitals. *Articles of War*. Lieber Institute West Point. <https://lieber.westpoint.edu/humanitarian-notification-systems-intentional-attacks-against-hospitals/>
- UN Financial Tracking Service (FTS). 2022 <https://fts.unocha.org/> Accessed 23.05.2022

Респонденти

[Примітка: До цього списку не включено неофіційні консультації.]

Українські організації

- Вікторія Бабій, співзасновниця «Славутич Транзит», <https://www.facebook.com/slavutich.tranzit>
- Галина Балабанова, співзасновник ГО «Халабуда», <https://halabuda.org/>, <https://www.facebook.com/halabudavp>
- Анастасія Бондаренко, юрист «Alliance Global», <http://ga.net.ua/en/>
- Данііл Черкаський, засновник «Ukraine TrustChain», <https://www.ukrainetrustchain.org/>
- Алла Феценко, голова благодійного фонду «Станція Харків», <https://station.kharkov.ua/>
- Григорій Фролов, співзасновник, голова проекту «Офіс Дій» https://actioninstitute.io/office/?fbclid=IwAR1BgbxfD5h-JlDz_vZ6Sei1zloy2JcAxx9mPsn49n2F9tsk4Oo7RdRT24Q
- Ольга Коссе, голова правління ГО «Відповідальні громадяни», <http://responsiblecitizens.org>
- Юлія Красильнікова, виконавчий директор ГО «Восток-SOS», <https://vostok-sos.org/en/>
- Дарія Марченко, директор Dream Ukraine, www.dreamua.win/
- Марина Морана, голова Маріупольської асоціації жінок «Берегиня», <https://donbasforpeople.org/>
- Інна Олійник, бухгалтер «Спектри»
- Юлія Рижук, директор ГО «Набуток», <http://nabutok.com.ua/>
- Ольга Скрипник, голова Кримської правозахисної групи, <https://crimeahrg.org/en/about/>
- Олена Суслова, засновниця Жіночого інформаційно-консультативного центру <http://www.wicc.net.ua/>

Міжнародні організації

Джим Арбогаст, старший директор відділу кризової аналітики, Mercy Corps

Саллі Остін, керівник відділу надзвичайних ситуацій – CARE Emergency Group (CEG), CARE International

Араба Коул, глобальний директор з безпеки та безпеки, IRC

Петр Дрбоглав, регіональний директор Східного партнерства та Балкан (Eastern Partnership and the Balkans), Люди в біді (People in Need)

Ганс ван ден Хуген, керівник реагування, Oxfam International

Мойра Моначеллі, операційний директор Caritas Internationalis

Джон Кеннеді, спеціаліст з гуманітарних питань, Tearfund UK

Майкл Моссельманс, гуманітарний директор Christian Aid

Джон О'Донох'ю, директор відділу розвитку та розвитку потенціалу (RISKREADY), відділ безпеки, CARE

Найл О'Рурк, керівник гуманітарних питань, Alliance ACT

Стів Рінгель, заступник голови відділу гуманітарної допомоги, HEKS/EPER – Swiss Church Aid

Сандрін Тіллер, представник MSF, MSF

Магнільд Вассет, виконавчий директор з польових операцій, Норвезька рада у справах біженців

Род Волвей, керівник по країні, Міжнародний медичний корпус

Габрієлла Ваайман, глобальний гуманітарний директор, Save the Children International

Роберт Вілан, радник, відділу підтримки безпеки та кризового управління, МКЧХ

Організації ООН

Емануель Бруні, координатор кластеру охорони здоров'я

ВООЗ Пітер Берчев, спеціаліст з питань безпеки, МОМ

Лоран Дюфур, польова команда в м. Дніпро, ОСНА

Мануель Фонтейн, директор програм з надзвичайних ситуацій

ЮНІСЕФ Пол фон Кіттліц, координація грошових коштів, ВПП

Карла Ласерда, консультант ВПП

Джуліан Морел, керівник групи багатопільової грошової допомоги, УВКБ ООН

Джанет О'Каллаган, начальник відділу польових інформаційних служб (FIS), відділ управління інформацією, ОКГП

Донорські уряди

Нік Кокс, керівник групи з реагування в Україні, USAID/BHA/RMT Анна Джеффрі, старший керівник програми, Ємен, Україна, Європа, Global Affairs Canada (GAC)

Рейчел Кесслер, старший радник з гуманітарних питань, FCDO

Квентін Ле Галло, регіональний тематичний експерт – продовольча безпека, грошові перекази та основні потреби, ЕСНО

Джеремі Лавлесс, радник з гуманітарних питань, FCDO

Луїза Медхерст, старший радник з гуманітарних питань – Україна, FCDO

Бен Пікерінг, радник з гуманітарних питань, FCDO

Енн Шоу, заступник менеджера з координації, команда управління реагуванням в Україні. USAID/BHA

Клоді Райт, керівник групи – раннє попередження, аналіз та звітність, FCDO

Самуель Тунфіорд, менеджер програми, Шведське агентство з міжнародного розвитку (Sida)

Міжнародні консорціуми та незалежні організації

Мартін Шатле, координатор НУО Focal Point – Ukraine, ICVA

Дженні Ходжсон, директор Глобального фонду громадських фондів

Еллі Кемп керівник відділу дослідницьких даних та правового захисту Clear Global

Оксана Кузишин, головний виконавчий директор Канадсько-українського фонду

Фредерік Ларссон, ICVA

Луїза Сеферіс, незалежний консультант

Підтримати місцеві ініціативи:
Нові гуманітарні пріоритети
в Україні

березень-травень 2022 р.



United Kingdom
Humanitarian
Innovation Hub



Humanitarian Outcomes