

# ТЕМАТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ «ЗВ'ЯЗОК ГУМАНІТАРНОЇ ГРОШОВОЇ ДОПОМОГИ ІЗ СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ»



## Тематичний документ «Зв'язок гуманітарної грошової допомоги із системою соціального захисту в Україні»

Автор: Діана Тонеа та Вісенте Паласіос  
Листопад 2022 р.

### Зміст

Зміст.....	1
Перелік скорочень.....	2
Вступ .....	3
Методологія й обмеження .....	3
Контекст .....	4
Теоретична база .....	4
Система соціального захисту України .....	6
Теоретичні й операційні міркування .....	8
Втрачена можливість?.....	8
Збереження гуманітарного простору.....	13
Відсутність спільного підходу .....	15
Рекомендації.....	16
Урахування досвіду діяльності в інших контекстах.....	19
Ключовий досвід, набутий в Україні.....	20
Бібліографія.....	21

## Перелік скорочень

ДГВ	допомога готівковою та ваучерами
SWG	Робоча група з надання грошової допомоги (України, якщо не зазначено інше)
СУД	система управління даними
УОД	Угода про обмін даними
УУ	уряд України
ГМД	гарантований мінімальний дохід
ВПО	внутрішньо переміщені особи
ГГК	Гуманітарна група країни
КІ	ключовий інформант
ІКІ	інтерв'ю з ключовим інформантом
МНУО	місцева неурядова організація
КМВ	кошик мінімальних витрат
МСП	Міністерство соціальної політики
МВ	Меморандум про взаєморозуміння
ПЦГД	багатоцільова грошова допомога
НПУТ	не підконтрольні уряду території
соціальний захист	соціальний захист
STAAR	Механізм надання технічної допомоги, консультацій на ресурсів у сфері соціального захисту
SRSP	система соціального захисту, здатна реагувати на потрясіння
СБ	Світовий Банк





## Вступ

Через вісім місяців після початку російського вторгнення ситуація в Україні швидко стає однією з найбільших гуманітарних криз у світі. Станом на 23 липня 2022 року в Україні було 6,3 мільйона внутрішньо переміщених осіб. Приблизно 4 мільйони з 10,4 мільйона осіб, які за офіційною інформацією виїхали за кордон у інші країни, повернулися в Україну<sup>2</sup>. Оскільки ринки продовжують функціонувати на більшій частині території, Гуманітарна група країни (ГГК) віддає перевагу Багатоцільовій грошовій допомозі (БЦГД) як найдоречнішому виду гуманітарної допомоги в умовах кризи в Україні. За даними Робочої групи з надання грошової допомоги (CWG) в Україні, у країні зараз здійснюють діяльність 34 суб'єкта надання грошової допомоги<sup>1</sup>, які звітують перед CWG, і наразі через сектор грошової допомоги надається 763,8 мільйона доларів грошової допомоги 3,93 мільйонам людей, які її потребують<sup>2</sup>.

Мережа CALP є співкоординатором Навчальної групи, яка працює під керівництвом CWG. Загальна мета цієї групи полягає у визначенні напрямів вдосконалення та колективного навчання, у зміцненні програм надання грошової допомоги в Україні на базі знань та досвіду, накопичених у світі. Цей тематичний документ сприятиме вивченню шляхом документування накопиченого досвіду, нових проблем, які виникають, та наданню рекомендацій в реальному часі.



## Методологія й обмеження

Дослідники використовують підходи із залученням сторін, щоб забезпечити врахування точок зору та знань усіх ключових інформантів (КІ). Збір первинних даних здійснювався головним чином шляхом проведення інтерв'ю з ключовими інформантами (КІ) і суб'єктами надання допомоги готівкою та ваучерами (ДГВ)<sup>3</sup>; дослідники не опитували ані одержувачів ДВГ, ані урядових посадових осіб. Усього консультанти опитали 33 ключових інформанта, зокрема керівників CWG і робочих груп, донорів, представників міжнародних і національних НУО та агентств ООН. Перший проєкт дослідницького документа був рецензований декількома членами Навчальної групи. Разом з Навчальною групою було проведено два семінари: один — для визначення пріоритетів і вибору трьох пріоритетних напрямів<sup>4</sup> для вивчення, а другий — для обговорення деяких ключових даних, отриманих за результатами КІ.

<sup>1</sup> За даними співкерівників CWG. Станом на 30 вересня серед 34 партнерів БЦГД, що звітують про свою діяльність перед CWG, було 27 МНУР, три МНУО і чотири агентства ООН.

<sup>2</sup> Сюди входять зобов'язання за Великою угодою, взяті на Всесвітньому гуманітарному саміті, і зобов'язання, передбачені Тематичним документом Генерального Директорату ЄС з питань цивільного захисту та гуманітарної допомоги (DG ECHO) №3 з питань грошових переказів, Загальною платформою з надання грошової допомоги, Мережею співробітництва в сфері надання грошової допомоги і Цілями сталого розвитку.

<sup>3</sup> Сюди входять зобов'язання за Великою угодою, взяті на Всесвітньому гуманітарному саміті,<sup>[1]</sup> і зобов'язання, передбачені Тематичним документом Генерального Директорату ЄС з питань цивільного захисту та гуманітарної допомоги (DG ECHO) №3 з питань грошових переказів<sup>[1]</sup>, Загальною платформою з надання грошової допомоги, Мережею співробітництва в сфері надання грошової допомоги і Цілями сталого розвитку.

<sup>4</sup> Навчальна група визначила забезпечення зв'язку гуманітарної грошової допомоги із системою соціального захисту як перший пріоритет; розширення спроможностей місцевих виконавців — як другий пріоритет і реєстрацію, таргетування й усунення дублювання — як третій пріоритет. Серед інших тем — координація грошової допомоги, КМВ і сума переказів, захист та інклюзивність і ППН.

Друге дослідження проводилося шляхом вивчення ключових публікацій по темі з даними щодо різних контекстів.

Дослідники збирали всі дані дистанційно шляхом проведення дистанційних зустрічей та семінарів. Через великий обсяг роботи дослідники не проводили інтерв'ю безпосередньо з отримувачами грошової допомоги. Аналогічно, глибина аналізу залежала від доступності ключових інформантів та інформації. Огляд вторинних даних обмежувався дослідженнями, які є у відкритому доступі, документами, до яких надає доступ CALP, і власним досвідом дослідників. На цей час оприлюднені лише окремі результати досліджень щодо гуманітарного реагування на вторгнення 2022 року. Дослідники використали нещодавню публікацію щодо соціального захисту в Україні за даними Механізму надання технічної допомоги, консультацій на ресурсів у сфері соціального захисту (STAAR)<sup>5</sup>, яка була оприлюднена під час роботи над цим документом.

## Контекст

### Теоретична база

Підписанти Великої угоди наголосили, що, якщо це можливо і доцільно, надання гуманітарної Допомоги готівковою та ваучерами (ДГВ) повинно здійснюватися, пов'язуватися або узгоджуватися з місцевими і національними механізмами соціального захисту (система соціального захисту). Декілька міжнародних структур рекомендують надавати грошову допомогу через системи соціального захисту<sup>6</sup> там, де це доцільно і доречно. В останні роки завдяки зростанню обізнаності й очікувань щодо зміцнення зв'язків між гуманітарними програмами надання ДГВ і системами соціального захисту було розроблено декілька теоретичних баз і збільшується обсяг літератури за цією тематикою. Попри зростання уваги, фактичне узгодження програм надання гуманітарної грошової допомоги з наявними системами соціального захисту вимагає значних змін у гуманітарній архітектурі, різних механізмах фінансування й більш довгострокового планування й строків реалізації.

Публікації з питань узгодження з системами соціального захисту<sup>7</sup> висвітлюють декілька шляхів для залучення гуманітарних організацій до урядових програм соціальної допомоги, а саме:

- створення паралельних систем;
- узгодження таких аспектів, як суми переказів, періодичність і тривалість;

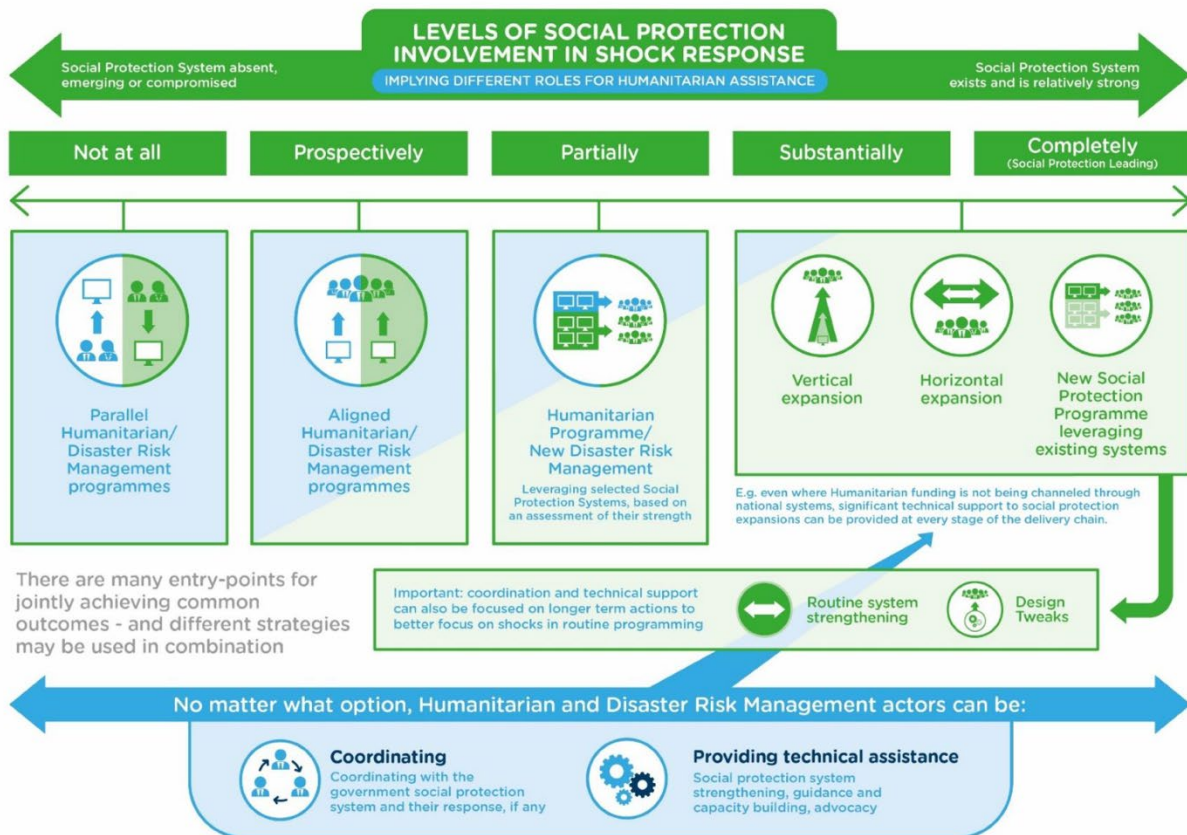
---

<sup>5</sup> STAAR (2022).

<sup>6</sup> Сюди входять зобов'язання за Великою угодою, взяті на Всесвітньому гуманітарному саміті, і зобов'язання, передбачені Тематичним документом Генерального Директорату ЄС з питань цивільного захисту та гуманітарної допомоги (DG ECHO) №3 з питань грошових переказів, Загальною платформою з надання грошової допомоги, Мережею співробітництва в сфері надання грошової допомоги і Цілями сталого розвитку.

<sup>7</sup> Див. Oxford Policy Management Shock-Responsive Social Protection Systems Research Report and Toolkit за посиланням: <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a0408-shock-responsive-social-protection-systems/srsp-synthesis-report.pdf?noredirect=1> and <https://www.social-protection.org/gimi/gess/www.ilo.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=55748>

- використання можливостей систем соціального захисту, як-от наявних механізмів надання соціального захисту;
  - часткова або повна інтеграція шляхом вертикального або горизонтального розширення, як-от тимчасові доплати людям, які вже зареєструвалися через систему соціального захисту, та/або розширення сфери охоплення системи соціального захисту шляхом реєстрації нових отримувачів і створення нових програм соціального захисту;
  - поправки та коригування, як-от покращення системи з огляду на підвищення гнучкості реагування на потрясіння та краще адаптування системи антикризового реагування з огляду на більш ефективне задоволення гуманітарних потреб.
- **Малюнок 1. Варіанти пов'язування гуманітарної допомоги з системами соціального захисту на тлі неперервної інтеграції.**



Джерело: Smith, G. (2021), за підтримки V. Varca

Інтеграція гуманітарних програм ДГВ з системами соціального захисту не будується на підході «все або нічого». Вона передбачає стратегічну співпрацю з метою використання сильних сторін обох механізмів — гуманітарної допомоги й соціального захисту. Як зазначено в документі SPACE (див. Малюнок 1), варіанти пов'язування гуманітарної допомоги з системою соціального захисту лежать в

площині **безперервності інтеграції**<sup>8</sup>, що базується на зрілості систем (див. діаграму SPACE вище<sup>9</sup>). Що зріліше система соціального захисту, то більше можливостей для інтеграції. У новоутворених або слабких системах соціального захисту (або в контекстах, коли це недоцільно), доречними можуть бути інші варіанти координації між двома системами, зокрема:

- надання технічної допомоги персоналу державних програм соціального захисту;
- координація з огляду на забезпечення взаємодоповнюваності програм соціального захисту і гуманітарної допомоги.

### Система соціального захисту України

Система соціального захисту України пропонує міцну платформу для здійснення грошових переказів у великому масштабі, але міжнародні гуманітарні організації виявилися неготовими для побудови діяльності на основі наявної системи. Система соціального захисту України є зрілою, відносно всеосяжною і все більш цифровізованою, а також має досвід адаптації до потрясінь, зокрема на російське вторгнення 2014 року та пандемію COVID-19. Світовий Банк надає підтримку системі соціального страхування, в тому числі шляхом цифровізації послуг. Уряд здійснює процес оцифрування, забезпечуючи централізацію й створення єдиного соціального реєстру з метою зменшення незапланованого збігу між численними програмами соціальних виплат і гарантій<sup>10</sup>.

Після початку нещодавньої ескалації конфлікту уряд оновив нормативно-законодавчу базу соціального захисту, щоб забезпечити підтримку тих, хто постраждав від цього конфлікту. Хоча система продемонструвала спроможність адаптуватися до потрясінь у минулому, поточна ситуація спричинила значне фінансове навантаження і виклики, які ще належить зрозуміти. Проте, як зазначила одна зацікавлена особа, наразі ще немає підстав вважати, що уряд не зміг виконати свої зобов'язання за поточними виплатами соціальної допомоги. Уряд України (УУ) визначив виплату соціальної допомоги як другий пріоритетний напрямок фінансування після військової сфери.

Система соціального захисту України включає в себе програму грошових переказів (тема цього документу), а також соціальні послуги<sup>2</sup> і програми з працевлаштування і соціального страхування. Є два типи програм грошових переказів і численні програми, пов'язані з ними:

1. Схеми, призначені для категорій цільових груп, зокрема: сімейна допомога та виплати по догляду (як-от допомога по догляду за дітьми, інвалідами та престарілими, допомога ВПО на проживання, допомога біженцям, допомога батькам-одиначкам, допомога по вагітності та пологам, тощо).

---

<sup>8</sup> Один рецензент зазначив, що, хоча безперервність є чудовою відправною точкою для вимірювання й встановлення стандартів інтеграції гуманітарної грошової допомоги з системою соціального захисту, вона не диктує, як це робити. Отже, вона не допомагає агентствам визначати, як здійснювати таку інтеграцію, і саме тому практичні рекомендації мають таке велике значення.

<sup>9</sup> Smith (2021).

<sup>10</sup> STAAR (2022).

2. Програми, спрямовані на подолання бідності, як-от: схема гарантованого мінімального доходу (ГМД)<sup>11</sup>, до якої входять соціальні виплати малозабезпеченим сім'ям, допомога на оплату житлово-комунальних послуг (ДЖКП), виплати по догляду, соціальна пенсія та допомога по безробіттю.
3. Схема ВПО, створена на початку конфлікту 2014 року, що охоплювала близько 1 млн осіб, які були примусово переміщені або житлові приміщення яких зруйновані або стали непридатними для проживання внаслідок конфлікту, що триває<sup>12</sup>. Заяви на допомогу подаються за необхідністю через інтернет на урядовому порталі<sup>13</sup> та обробляються структурними підрозділами з питань соціального захисту населення у місцевих радах, які відповідають за як за адміністративні функції, так за кейс-менеджмент<sup>14</sup>. За результатами консультацій з Міністерством соціальної політики (МСП) і Міністерством з питань реінтеграції Цільова робоча група № 5 повідомила<sup>15</sup> про відсутність фіскальних проблем у зв'язку з наданням державної допомоги ВПО в масштабі країни, за виключенням затримки з опрацюванням і виплатами через технічні проблеми з додатком ДІЯ.

Жодна система соціального захисту є ідеальною. Серед донорів спостерігається загальна нерішучість щодо інвестування основної частини коштів гуманітарної допомоги через урядові системи, оскільки Україна посідає 122 місце серед 180 країн у індексі сприйняття корупції, і 23% користувачів державних послуг повідомляли, що впродовж попередніх 12 місяців вони платили взятки<sup>16</sup>. У публікаціях відмічаються проблеми з ГМД, як-от недостатність фінансових ресурсів та низьке охоплення, відсутність гендерної чутливості, неадекватність соціальних виплат і виключення найбільш уразливих груп населення, як-от жінок похилого віку та представників спільноти Ромів/Сінтів. Схеми на основі категорій, як-от послуги для престарілих людей і людей з інвалідністю, належать до програм, найменш забезпечених ресурсами. Урядові послуги для людей з інвалідністю переважно передбачають надання допомоги в негрошовій формі, несистематично і протягом короткого строку.

Є суперечливі повідомлення щодо ступені доступу до соціальних виплат на не підконтрольних уряду територіях (НПУТ) після 2014 року, але схоже, що особи, які зіткнулися з обмеженням доступу, змогли отримати належну їм допомогу, якщо мали можливість фізично в'їхати на підконтрольні уряду території<sup>17</sup>. Це обмежувало доступ до допомоги для менш мобільних осіб, як-от стариків та людей з

---

<sup>11</sup> STAAR (2022).

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Один рецензент зазначив, що цифрова інфраструктура все ще потребує поєднання з людською інфраструктурою, і це може бути проблематичним у світлі військового конфлікту, що триває. Цей рецензент також звернув увагу на те, що така модель роботи віддає прийняття економічних рішень щодо сімей у руки соціальних працівників, рівень компетенції яких може бути різним.

<sup>14</sup> Україна: Цільова робоча група № 5 – протокол зустрічі з МСП – 05 липня 2022 р.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Див.: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

<sup>17</sup> За даними інших джерел, вимогою для подальшого отримання виплат є отримання статусу ВПО. Один рецензент зазначив, що конфлікт вплинув лише на тих, хто отримував виплати поштовим переказом; переважна більшість отримувала виплати на банківський рахунок, і для них перебоїв в обслуговуванні не було. Ті, хто зазнав обмеження для доступу, змогли отримати соціальні виплати на банківський рахунок, якщо вони поінформували про це Міністерство соціальної політики через його офіси або через додаток ДІЯ.



інвалідністю, а також населення, ізольованого від банківських послуг, які проживають на НПУТ і в зонах конфлікту. Через зростання попиту та невизначеність, спричинені конфліктом, місцеві служби перебувають під значним тиском і зазнали труднощів з можливістю відстежувати, хто може отримувати доступ до соціальної допомоги.

Дані теоретичного механізму SPACE дозволяють припустити, що, зважаючи на зрілість системи соціального захисту України й охопленню постраждалого населення, рівень інтеграції між програмами гуманітарної допомоги і системою соціального захисту повинен бути високим. Інтеграція має передбачати аналіз і розуміння прогалин в існуючій системі соціальних грошових виплат, підтримку вертикального й горизонтального розширення програм соціального захисту або створення нових схем, які використовують наявні системи і можливості. Аналогічно, більшість КІ зосереджувалися на питанні передання отримувачів гуманітарної допомоги до урядових програм соціального захисту. З цих причин **цей документ зосереджуватиметься на аналізі стану поточних зв'язків через призму інтеграції (часткової або повної) і на плануванні переведення, перенаправлення та/або інтегрування отримувачів гуманітарної допомоги до урядових програм.** Оскільки УУ є стороною конфлікту, на підконтрольних уряду територіях має бути високий рівень інтеграції, проте ситуація на НПУТ і в зонах конфлікту вимагає окремого підходу, який буде докладніше розглянутий далі у цьому документі.

## Теоретичні й операційні міркування

### Втрачена можливість?

*«Чи було це [незабезпечення інтеграції з системою соціального захисту від початку кризи] втраченою можливістю? Нам слід було вивчати можливості для зв'язку раніше, але більшість організацій були недостатньо обізнаними або повністю необізнаними [про існуючі програми], а зараз для передання отримувачів допомоги до урядових програм потребується час, зокрема для подолання юридичних труднощів, тощо.*

*На місця було направлено багато людей, мало знайомих з контекстом, які зосереджувалися лише на наданні».*

Гуманітарні працівники рідко працюють у країнах з добре розвиненою соціальною системою, як в Україні, де є рішуча готовність уряду надавати підтримку постраждалому населенню. Цей контекст — за підтримки значних сум гнучкого фінансування — надає унікальну можливість для узгодження з державними системами соціального захисту, а також для доповнення і зміцнення їх. **Україна може і має стати зразком часткової або повної інтеграції**, принаймні на підконтрольних уряду територіях. Як зазначали численні КІ, обов'язок відповідальності за добробут громадян покладається на УУ як головного носія обов'язку, тому гуманітарні організації мають взаємодіяти з наявними системами. За даними КІ, є політичний тиск на високому рівні з боку посадових осіб з найбільших донорських організацій, які наполягають на здійсненні конкретних кроків у цьому напрямку.

Хоча деякі організації розпочали взаємодію з УУ на ранніх етапах, програми гуманітарної грошової допомоги були переважно організовані паралельно, із загальним охопленням переміщеного

населення й лише обмеженим ступенем узгодження із системами соціального захисту на самому початку. Наприклад, CWG узгоджувала суми переказів із сумами урядових програм для ВПО і використовувала ІПН як унікальний ідентифікатор, а деякі організації змогли підписати угоду про обмін даними (УОД) з урядом, щоб отримати доступ до його списків нещодавно зареєстрованих ВПО. Незважаючи на такі приклади раннього співробітництва, більшість КІ дотримуються думки, що координація з системою соціального захисту буде скоріш забезпечуватись поступово, ніж слугувати відправною точкою для гуманітарного реагування на початкових етапах.

Зазвичай надання коштів гуманітарної грошової допомоги для програм соціального захисту в рамках гуманітарного реагування в Україні покладається на безперервність інтеграції, як запропоновано SPACE<sup>18</sup>, коли більшість агентств обирають шлях часткового узгодження з програмами соціального захисту (узгодження суми переказу, використання ІПН і урядових списків ВПО). Що стосується інтеграції, лише ЮНІСЕФ робив спроби інтегрувати свої програми грошової допомоги із системами соціального захисту (за категоріями сімейна допомога/допомога на дитину) від самого початку, і цей підхід не спрацював через юридичні бар'єри та перешкоди для забезпечення підзвітності, з якими він зустрівся. **Хоча зусилля з координації здійснюються, їхній рівень все ще є низьким, враховуючи зрілість системи соціального захисту** (що зріліше система, то вище ступінь бажаної інтеграції за умови готовності уряду).

Деякі КІ стверджували, що Цільову робочу групу з питань соціального захисту було створено запізно, оскільки карту систем слід було скласти раніше, щоб уможливити зв'язок або запобігти дублюванню<sup>19</sup>. Відповідно до загальної думки, Цільова робоча група має хороший план роботи і технічне завдання й зіграла важливу роль у вже зроблених кроках, хоча ще не було розроблено жодних конкретних вказівок або рекомендацій. Два ключових міністерства (МСП і Міністерство цифрової трансформації) вже розробляють свої власні цифрові системи, що говорить про втрачену можливість для гармонізації в масштабі всіх систем.

Деякі агентства отримують списки осіб, зареєстрованих на урядовій платформі *«Допомога»*, запущеної в травні, а також у рамках масштабної реєстрації ВПО, яка проводилася до її створення, що уможливило швидке нарощування масштабів програм грошової допомоги до цього часу. Отримання списків мало ключове значення під час нарощування масштабів, але консенсус щодо того, чи можна вважати це координацією з системами соціального захисту, відсутній. Той факт, що деякі агентства використовують урядові списки, можливо, дозволяє говорити про певну ступінь узгодження з системою соціального захисту, але інші КІ зазначають, що прийняття списків не гарантує бенефіціарам включення ані в будь-які більш тривалі урядові програми, ані в програми ВПО, що могло б стати логічним наступним кроком. Це призвело до плутанини серед гуманітарних організацій, менш знайомих з цим предметом. Як зазначив один рецензент, зважаючи на великий рівень охоплення населення програмами соціального захисту<sup>20</sup>, існує дуже велика ймовірність того, що отримувачі вже

---

<sup>18</sup> Smith (2021).

<sup>19</sup> Два рецензенти зазначили, що це слід було робити до ескалації конфлікту як захід для забезпечення готовності. Проте, як стверджує один рецензент, до ескалації грошові перекази здійснювалися у набагато меншому масштабі й лише на Донбасі, тому в контексті підходів до питання соціального захисту реалії могли бути іншими.

<sup>20</sup> Цей рецензент вважає, що майже половина населення отримує той чи інший тип соціальної допомоги.

отримують державні соціальні виплати (наприклад, допомога ВПО на проживання, пенсії, допомога на дітей, допомога по безробіттю, допомога по інвалідності, тощо, що їх виплачує уряд). Проте, якщо не буде чіткого зв'язку між отримувачами гуманітарної грошової допомоги і системами соціального захисту, осіб, які мають право на державну підтримку (наприклад, тих, хто нещодавно отримав статус безробітного, або неповних сімей, тощо) не буде ані виявлено, ані направлено до відповідних державних служб.

**Загалом тиск щодо прямого надання допомоги міжнародними організаціями мав пріоритет над роботою з використанням наявних систем,** що потребувало б більш комплексних правових і фінансових механізмів. Одна зацікавлена особа відмітила: «У таких умовах, як в Україні, пріоритетом мало би бути визначення та аналіз прогалин у програмах соціального захисту у співробітництві з урядом, разом з паралельним наданням негайної допомоги протягом перших кількох місяців, якщо необхідно. Пройшло сім місяців, і все ще немає ясності щодо того, які є прогалини і як краще їх заповнити». На початку гуманітарного реагування рівень зацікавленості до зв'язку із системою соціального захисту серед гуманітарних організацій був дуже високим, внаслідок чого в травні було утворено Цільову робочу групу, але зобов'язання були абстрактними і не передбачали якихось конкретних та стратегічних дій. Гуманітарні організації поклалися на активне надання підтримки протягом короткого часу, а їхній персонал погано розумів контекст, не кажучи вже про розуміння зв'язку із системою соціального захисту. Деякі рецензенти запевняли, що ГГК могла віддати пріоритет координації з програмами соціального захисту лише за наявності тиску з боку донорів<sup>21</sup>.

Дотепер на взаємодію гуманітарних організацій із системою соціального захисту України у значній мірі впливали позиції й досвід їхніх інституцій, що змінило акценти дискусії на користь великих суб'єктів надання грошової допомоги. Втім, **багато ключових інформантів мали більш високі очікування щодо ширшої, ніж виявилось в реальності, взаємодії великих гуманітарних агентств ООН з системами соціального захисту,** включаючи використання можливостей існуючих систем, зважаючи на їхній досвід і ставлення з боку уряду, яке сприймається як сприятливе.

**Напрямки міжнародного гуманітарного фінансування значно зміщуються в бік міжнародних організацій, тоді як урядові програми і місцеві організації все ще потерпають від загального браку фінансування<sup>22</sup>.** За даними CWG, станом на 9 серпня 2,49 млн чоловік у 25 областях отримали від 27 партнерів 540 млн доларів із загального обсягу фінансування в розмірі 2,88 млрд, про які було повідомлено Службу фінансового нагляду (СФН) ООН. За даними СФН ООН станом на травень, агентства ООН отримали близько двох третин від обсягу коштів, призначених для гуманітарної допомоги Україні, міжнародні НУО — 6%, а національні українські НУО — 0,003%.<sup>23</sup> Звіт<sup>24</sup> показує, що

<sup>21</sup> Зважаючи на важливий вплив ГГК на надходження ПЦГД під час цієї кризи, одним з пояснень могло бути те, що плани цієї групи були розраховані на найгірший сценарій, за яким падіння УУ було найімовірнішим наслідком.

<sup>22</sup> [https://www.humanitarianoutcomes.org/Ukraine\\_review\\_June\\_2022](https://www.humanitarianoutcomes.org/Ukraine_review_June_2022)

<sup>23</sup> <https://fts.unocha.org/countries/234/summary/2022>

<sup>24</sup> *Ibid*, «Натомість через три місяці після початку більша частина коштів все ще не була використана, залишаючись на рахунках міжнародних організацій, які мають обмежені

напочатку реагування гуманітарні організації зазнавали труднощів із підбором персоналу і не змогли реалізувати свої програми, отже значна частина коштів залишилася невитраченою. Як стверджує один КІ: **«Якщо б в нього від початку було належне фінансування, як-от бюджетна підтримка, уряд міг би взяти на себе все».**

Зосередження гуманітарних організацій на здійсненні грошових операцій, а не на зміцненні існуючих засобів соціального захисту мало, поміж іншим, такі результати:

- **Дублювання урядових програм ВПО:** За повідомленнями деяких КІ, паралельно з ефективною урядовою програмою для ВПО, яка діє з 2014 року, працює аналогічна програма гуманітарної грошової допомоги для ВПО, яку не слід було започатковувати і розширювати, особливо у доступній західній частині України. Тоді як більшість міжнародних організацій потребують у середньому три місяці для організації грошових операцій, **більш доцільним і швидким шляхом було б здійснення вертикального розширення урядової програми для ВПО шляхом виплати доплат, спираючись на вже працюючі системи реєстрації та надання.** Багато масштабних програм для ВПО дублюють урядову програму, використовуючи таку ж саму суму переказу, але скорочуючи тривалість допомоги з шести до трьох місяців. Була **втрачена можливість для отримання доступу до більш тривалих урядових програм підтримки і зміцнення наявних системи.** У цьому контексті деякі рецензенти ставлять під сумнів додану вартість масштабної виплати грошової допомоги самими міжнародними організаціями, коли це могли зробити державні системи, якби мали фінансування<sup>25</sup>. Аналогічно, уряд звернув увагу на те, що масштабна програма гуманітарної грошової допомоги на підготовку до зими дублюватиме комплексну систему субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, що охоплює 2,5 млн домогосподарств<sup>26</sup>, яку планується розпочати незабаром. У результаті цього програму гуманітарної грошової допомоги на підготовку до зими не буде реалізовано.
- **Затягування строків інтеграції й передання:** КІ<sup>27</sup> звернули уваги на зростання очікувань щодо передання отримувачів гуманітарної допомоги до систем соціального захисту протягом наступних двох місяців, а також передання передачі роботи з реагування організаціям з розвитку Досвід показує, що навіть за наявності зрілих і дієвих систем соціального захисту, після того, як операції з надання гуманітарної грошової допомоги були започатковані паралельно з урядовими, для інтеграції з системами соціального захисту і перенаправлення людей, які мають хронічні потреби в більш тривалій державній підтримці, потребується довгостроковий механізм, готові до праці інституції, а також зрілий і консолідований сектор грошової допомоги. Такого рівня інтеграції з системою соціального захисту можливо досягти лише за результатами роботи протягом багатьох років — і водночас необхідно враховувати фактори, пов'язані із складною нормативно-правовою

---

можливості для фінансування через вимоги відповідності, виконання яких є надто важким і часовитратним процесом для невеликих волонтерських груп».

<sup>25</sup> <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/ukraine/document/ukraine-task-team-5-meeting-minutes-mosp-23-september-2022-en>

<sup>26</sup> Домогосподарства, сукупного доходу яких не вистачає для покриття потрібних витрат на опалення й комунальні послуги взимку.

<sup>27</sup> Більшість КІ, опитаних авторами цього документу, розуміли концепцію пов'язування гуманітарної грошової допомоги із системами соціального захисту крізь призму часткової або повної інтеграції.



базою щодо обміну даних і отримання згоди, довгостроковим фінансуванням, таргетуванням, взаємосумісністю систем, змінами в політичній динаміці й пріоритетами уряду України<sup>28</sup>. За словами одного КІ, пропозиції організацій щодо інтеграції протягом шести місяців, є надто оптимістичними. Тоді як обґрунтувати доцільність більш довгострокових інвестицій у паралельні гуманітарні системи важко, важливо розробити стратегію переходу, з якою погодяться CWG та її члени.

- **Координація, яка є непридатною з точки зору уможливлення зв'язку із системою соціального захисту:** Архітектура координації гуманітарної і зокрема грошової допомоги повинна змінитися, якщо очікуються міцніші зв'язки із системою соціального захисту. Організації не мають платформ для обговорення цього питання в робочому порядку поза межами Цільової робочої групи CWG з питань соціального захисту. У цьому документі пропонується утворення координаційного форуму поза межами CWG, що дозволить зібрати за одним столом перших керівників гуманітарних організацій, агентств з розвитку, уряду і донорських організацій з метою розробки довгострокової стратегії та політики. Прикладами платформ для створення взаємозалежності між гуманітарними потребами та потребами з розвитку (nexu) були Механізм технічної допомоги в Сомалі<sup>29</sup>, Координаційний комітет сектору соціального захисту в Іраку,<sup>30</sup> Інклюзивна донорська робоча група з питань грошової допомоги і соціального захисту в Ємені.
- **Обмежена взаємосумісність і усунення дублювання:** Як докладно обговорювалось у першому документі «Реєстрація, таргетування й усунення дублювання»<sup>31</sup>, малоімовірно, що агентства приймуть єдину систему керування даними (СКД) під час реагування на надзвичайну ситуацію, й поки що знайшли рішення для усунення дублювання в міжнародних організаціях. Існують ризики фрагментації реагування, й те, що численні системи СКД працюють в ізоляції, ще більше затримуватиме прогрес у забезпеченні взаємосумісності систем. Оскільки уряд планує розширити свою програму ВПО<sup>32</sup>, виникає занепокоєння з приводу відсутності систем для усунення дублювання між гуманітарними програмами та урядовими системами, що потребує укладання угоди про обмін даними (УОД) з урядом, а також розроблення рішення для усунення дублювання. Уряд наразі розробляє додаток на платформі «Проект підтримки Дія»<sup>33</sup> для використання гуманітарними організаціями з метою усунення дублювання, а також створює технічні можливості для усунення дублювання в програмах соціальних виплат і допомоги<sup>34</sup>. Проте, як зазначив один

---

<sup>28</sup> Наприклад, на думку CWG, нинішні зміни керівного складу Міністерства можуть потягти за собою перегляд і реорганізацію наявної системи соціального захисту. Існує високий рівень невизначеності з приводу того, чи призведе це до значних змін у системі й чи знадобиться призупинити зусилля з інтеграції доти, доки не проясниться ситуація з реорганізацією та бюджетом на 2023 рік.

<sup>29</sup> <https://www.dai.com/our-work/projects/somalia-technical-assistance-facility>

<sup>30</sup> [https://reliefweb.int/attachments/a8a45911-497a-482a-a1a1-8474af7c9ba1/30.6.2022%20PR%20-%20Social%20Protection%20Sector%20Coordination%20Committee%20Meeting\\_%D9%8FENGLISH\\_FINAL.pdf](https://reliefweb.int/attachments/a8a45911-497a-482a-a1a1-8474af7c9ba1/30.6.2022%20PR%20-%20Social%20Protection%20Sector%20Coordination%20Committee%20Meeting_%D9%8FENGLISH_FINAL.pdf)

<sup>31</sup> CALP (2022).

<sup>32</sup> Один КІ стверджував, що дані самореєстрації у кінцевому підсумку можуть бути не прийнятними для міністерства соціальної політики, оскільки потребуватимуть верифікації шляхом вибіркового контролю або загальної перевірки.

<sup>33</sup> Назва додатку ДІА перекладається на англійську як «Action».

<sup>34</sup> Як зазначалось у нашому першому документі «Реєстрація, таргетування й усунення дублювання» (CALP 2022), ДІА також використовується у військових цілях.

рецензент, це потребує подальших переговорів з урядом і має бути інтегрованим у нормативно-правову базу. І навіть тоді, мало ймовірно, що всі гуманітарні агентства братимуть участь у цих системах через занепокоєння щодо дотримання принципів гуманітарної діяльності.

- **Відсутність фокусу з боку міжнародних гуманітарних організацій:** Незважаючи на критику паралельних гуманітарних систем, гуманітарні організації можуть додавати цінність у контексті задоволення критичних потреб, особливо у регіонах, недоступних для УУ. Залишаються значні потреби у зонах конфлікту, у важкодоступних регіонах і на не підконтрольних уряду територіях (НПУТ), де рівень надання допомоги поки що є низьким або зовсім відсутнім, і де соціальна допомога, яку виплачують поштою, залишається недоступною для багатьох людей. КІ стверджують, що охоплення населення на територіях, до яких УУ не має доступу, є дійсно доцільним, оскільки люди знаходять шляхи для отримання грошових переказів, зокрема подорожують до регіонів, де вони можуть зняти гроші з рахунків. Крім того, **наявні урядові програми соціального захисту наразі не охоплюють усе вразливе населення<sup>35</sup>**, і багато КІ стверджують, що агентства повинні переорієнтувати свої операції на охоплення найбільш уразливих груп<sup>36</sup>, включаючи людей, не охоплених державними програмами.

## Збереження гуманітарного простору

***«Ми все ще працюємо в умовах активного конфлікту і маємо бути обережними, особливо коли йдеться про урядовий порядок денний, нашу нейтральність та неупередженість у реагуванні».***

Зростає тиск на гуманітарні організації з вимогами розглянути необхідність координації з системами соціального захисту, однак, за даними ключових інформантів, все ще зберігаються значні перешкоди. Далі наводяться деяких з головних викликів гуманітарного реагування в Україні:

- **Обмежений досвід:** Міжнародні гуманітарні організації мають небагато досвіду щодо практичного здійснення часткової або повної інтеграції з системами соціального захисту. Як зазначив один рецензент, є мало випадків, коли міжнародна гуманітарна система в цілому від самого початку зверталася до систем соціального захисту в процесі реагування. Наразі немає жодного прикладу інтеграції гуманітарного реагування з системами соціального захисту від самого початку кризи. У публікаціях є приклади інтеграції, коли гуманітарні програми вже були добре відпрацьованими і консолідованими задовго до здійснення координації та інтеграції з системами соціального захисту, для матеріалізації якої також знадобилося кілька років (наприклад, сім років у Іраку, більше десяти років у Ефіопії<sup>37</sup>, тощо). Можна стверджувати, що, хоча правила гуманітарного реагування повинні передбачати інтеграцію з системами соціального захисту на етапі реагування на надзвичайну ситуацію, наразі це не так, і в гуманітарній сфері бракує глобальних експертних знань щодо соціального захисту. Більшість гуманітарних працівників не знають, як взаємодіяти з системами

<sup>35</sup> STAAR (2022); див. огляд недоліків системи соціального захисту на стор. 3.

<sup>36</sup> Індивідуальний підхід з урахуванням спеціальних потреб людей, які погано володіють цифровими навичками, інвалідів, престарілих, тощо, де може бути потрібна особиста допомога з реєстрацією та реалізацією програми.

<sup>37</sup> Agenda for Humanity (2021).

соціального захисту на функціональному рівні, особливо на етапі реагування на надзвичайну ситуацію.

- **Роль організацій з розвитку і фінансування:** Тоді як донори гуманітарної допомоги готові підтримати перехід від програм гуманітарної грошової допомоги до систем соціального захисту, вони бажать, щоб організації з розвитку відігравали значну роль у фінансуванні систем соціального захисту у таких країнах з середнім рівнем доходу, як Україна. Деякі КІ зазначають, що, незважаючи на риторику, з боку донорів гуманітарної допомоги і допомоги на розвиток все ще немає чіткого зобов'язання щодо фінансування переходу до систем соціального захисту. Гуманітарні зусилля під час конфліктів слід зосереджувати на тих людях, які потребують гуманітарної допомоги які або були позбавлені доступу до програм допомоги, або чий потреби не задовольняють через наявні механізми соціального захисту. Це можна робити або шляхом направлення людей до відповідних урядових програм допомоги або, якщо це не доцільно, шляхом надання гуманітарними організаціями безпосередньої допомоги.
- **Дотримання гуманітарних принципів і збереження гуманітарного простору<sup>38</sup>:** Хоча для прийняття підходу на основі створення взаємозалежності між гуманітарними потребами та потребами з розвитку (nexus) і передання справ організаціям з розвитку є вагома причина, деякі рецензенти вважають, що кінця активного конфлікту ще не видно. Організації, залучені до гуманітарного реагування, опинилися в ситуації, коли вони постійно мають докладати зусиль для дотримання гуманітарних принципів.<sup>39</sup> Все ще є занепокоєність щодо того, що робота цілком або переважно через урядові системи соціального захисту може негативно позначитися на сприйнятті гуманітарних організацій й негативно вплинути на майбутній доступ до населення на прилеглих територіях<sup>40</sup> і на НПУТ. УУ попросив гуманітарні організації переорієнтувати свої операції на населення південних і східних територій країни, часто в регіонах, розташованих або уздовж зон конфлікту на територіях, звільнених УУ, або на НПУТ. Хоча ці зусилля можуть бути спрямовані на доповнення програм соціального захисту, це прохання потребує подальшого вивчення. Один КІ зазначив, що програми гуманітарної грошової допомоги можуть використовуватися для просування політичних планів, особливо, якщо вони здійснюються на звільнених територіях. Робота через урядові соціальні системи може позначитися на нейтральності та неупередженості гуманітарних організацій, особливо тих, які намагаються охопити важкодоступні регіони. **Тоді як системи соціального захисту є одним з належних механізмів для надання підтримки ВПО на контрольованих урядом територіях<sup>41</sup>, гуманітарні працівники бачать ризики, пов'язані з підтримкою або використанням систем соціального захисту на НПУТ та в зонах конфлікту.**

---

<sup>38</sup> Гуманітарний простір визначається як соціальне, політичне і безпекове робоче середовище, що уможливорює безперешкодний доступ до захисту і допомоги. Див.: UNHCR (2010).

<sup>39</sup> Деякі КІ відмічали, що гуманітарні агентства спочатку хотіли розробити і підтримувати незалежний механізм реєстрації на випадок повного краху (як, наприклад, в регіоні Тиграї в Ефіопії) або недостатньої інклюзивності урядових програм соціального захисту.

<sup>40</sup> Території, прилеглі до зон конфлікту.

<sup>41</sup> Два рецензенти зазначили, що надання всього обсягу допомоги через урядові системи може бути ризикованим з огляду на можливість драматичного змінення контексту і виникнення необхідності планування на випадок надзвичайної ситуації.

- **Захист даних:** Є побоювання, що передання отримувачів гуманітарної допомоги до урядових платформ потребує врахування декількох факторів, зокрема:<sup>42</sup> дотримання міжнародного гуманітарного права (МГП), особливо щодо захисту даних, і високий рівень виключення в деяких з наявних програм (точність таргетування ГМД є 33%), а також системне виключення етнічних меншин. Інші КІ повідомляють, що особливе занепокоєння викликає захист даних на прикордонних і прилеглих до лінії фронту територіях, оскільки люди в зонах бойових дій/конфлікту побоюються, що у разі захоплення російськими військами отримувачі допомоги від УУ можуть зазнати репресій. Однак, не менш важливо зважати на те, чи сприйматиметься альтернатива наданню допомоги міжнародними гуманітарними групами як нейтральна, з огляду на те, що фінансування й людські ресурси надходять переважно із західних країн. **Міжнародні організації все ще мають можливість спрямувати свої тимчасові програми на постраждале від конфлікту населення, яке наразі є виключеним із системи соціального захисту<sup>43</sup>, а також на тих, хто не може отримати соціальні виплати через обмеження доступу.** Можна надавати додаткову допомогу бенефіціарам, які бажають зареєструватися в наявних урядових програмах соціального захисту (таких як програма юридичної допомоги й підтримка з оформленням юридичної документації, перенаправленням й обміном інформацією); а також технічну підтримку уряду щодо розширення та/або створення програм допомоги населенню, постраждалому від нещодавніх потрясінь.
- **Своєчасні обговорення з урядом:** Деякі рецензенти стверджують, що був намір щодо здійснення координації з урядовою системою від самого початку, але це не матеріалізувалось своєчасно. Згідно з ЮНІСЕФ<sup>44</sup>, все ще залишаються юридичні та фідуціарні перешкоди для інтеграції гуманітарних програм із системою УУ. Такий виклик поставав і в інших країнах, де гуманітарні організації намагалися використовувати наявні системи для забезпечення швидкого реагування. До числа цих бар'єрів входять: жорстке законодавство щодо захисту даних; відсутність згоди бенефіціарів на передання їхніх даних; застарілі дані про бенефіціарів; відсутність політики або механізмів реагування на потрясіння та СоП реагування на надзвичайні ситуації й можливість асигнувати або резервувати кошти на конкретні програми соціального захисту. Хоча використання можливостей наявних програм соціального захисту могло б значного прискорити надання допомоги, найбільші організації вдавалися до створення паралельних механізмів реєстрації та виплати. Крім того, тоді як агентства ООН та Червоний Хрест змогли підписати МВ<sup>45</sup> з урядом, інші міжнародні організації зіткнулися із значними проблемами в цьому.

## Відсутність спільного підходу

---

<sup>42</sup> Декілька КІ зазначали, що не всі бенефіціари готові передавати свої дані уряду України і що деякі організації не включали цей варіант у свої форми згоди.

<sup>43</sup> Як зазначив один рецензент, для цього необхідно провести чіткий аналіз прогалин у наявних системах соціального захисту.

<sup>44</sup> Неясно, які організації намагалися здійснювати координацію з урядом від початку кризи.

<sup>45</sup> МВ спрощують роботу агентств, включаючи перенаправлення списків бенефіціарів, реєстрацію та збір даних, тощо. Деякі з гуманітарних програм були ратифіковані законом.



*«Усі знають, що це правильно, але ніхто не знає, які кроки необхідно зробити на рівні агентства або в масштабі сектору».*

Знаходження спільного знаменника та визначення концепції інтеграції програм гуманітарної грошової допомоги з системами соціального захисту в Україні є складним завданням. З одного боку, Україна має складну систему соціального захисту, що нараховує близько 230 програм із різними критеріями включення. Крім того, існує багато варіантів, починаючи з використання можливостей і закінчуючи частковою або повною інтеграцією. **Відповідно до поширеної думки, на сьогоднішній день немає загального розуміння щодо того, що передбачає пов'язування, й різні агентства мають про це різне уявлення.** КІ стверджують, що встановлення зв'язків є таким же фрагментарним, як і саме реагування, коли деякі агентства прагнуть до проведення двосторонніх обговорень з урядом, щоб досягти кращих результатів, що зашкоджує процесу представлення уряду спільного стратегічного бачення.

Тоді як деякі КІ звертають увагу на загальну відсутність можливостей або розуміння систем соціального захисту в гуманітарному секторі, інші говорять про відсутність політичної волі для пошуку спільних основ для докладання об'єднаних зусиль, зважаючи на те, що деякі агентства вже мають свої двосторонні угоди з урядом. Один рецензент також звернув увагу на ризик того, що організації з розвитку зосереджуватимуться виключно на забезпеченні належної роботи державних систем і програм, а не на перегляді та адаптуванні до потреб постраждалого від конфлікту населення і необхідності підвищувати здатність систем реагувати на потрясіння.

Тоді як більшість агентств знаходяться на різних точках континууму в плані координації зусиль із системами соціального захисту, рівень координації між гуманітарними організаціями є низьким і вони часто мають різне тлумачення того, що означає пов'язування. Для побудови гуманітарними організаціями зв'язків за межами стадії узгодження **потребується спільне бачення та рішучість до здійснення переходу до інтеграції з системами соціального захисту на підконтрольних уряду територіях**<sup>46</sup> з використанням паралельних систем та/або можливостей уряду на НПУТ.

## **Рекомендації**

### **Лідерство і координація**

- Виходячи з вищевикладеного, ГГК має **розробити загальну стратегію інтеграції гуманітарної допомоги з програмами соціального захисту** (що може включати негрошову гуманітарну допомогу), визначивши спільне бачення і чітку дорожню карту пов'язування гуманітарної допомоги з системою соціального захисту, щоб забезпечити переведення певних отримувачів допомоги на урядові програми, водночас продовжуючи безпосереднє надання допомоги там, де це доцільно і як описано в цьому документі. Ця стратегія також повинна включати в себе варіанти, що дозволяють агентствам виплачувати доплати до соціальних виплат, збільшувати сферу охоплення різних програм або зміцнювати різні елементи системи, включаючи покращення реагування на потрясіння.

---

<sup>46</sup> Беручи до уваги, що деякі суб'єкти все ще можуть вирішувати, що робити у випадках осіб, які потребують допомоги, але не бажають передавати свої дані УУ, або осіб, які не були виключені з механізмів соціального захисту й потребують гуманітарної підтримки.

- За повідомленнями, координатор з гуманітарної допомоги/постійний координатор (НС/RC) запропонував організувати форум, де Світовий Банк та ЮНІСЕФ очолять взаємодію з урядом. Ця платформа повинна уможливити високий рівень координації між донорами, урядом, гуманітарними організаціями та організаціями з розвитку, щоб забезпечити аналіз прогалин. Ця платформа повинна сприяти розробці спільного робочого плану з окресленням ролей відповідних суб'єктів та очікуваних строків усунення недоліків. Розуміння очікувань УУ щодо інтеграції та взаємодоповнюваності з системами соціального захисту має критичне значення для забезпечення ефективності платформи.
  - Координатори цього форуму з питань для створення взаємозалежності між гуманітарними потребами та потребами з розвитку (pexus) повинні мати розуміння як гуманітарної допомоги, так і допомоги в розвитку, щоб мати можливість виступати посередниками між головними групами.
  - Координатор НС/RC повинен надати найпридатнішій у цьому відношенні організації (наприклад, CWG) повноваження на забезпечення технічної та оперативної координації, що має критичне значення для уникнення дублювання та забезпечення взаємодоповнюваності програм гуманітарної допомоги і програм соціального захисту. Уповноважений орган повинен скласти карту наявних грошових програм соціальної допомоги (та, якщо можливо, послуг із соціальної допомоги), звертаючи особливу увагу на розуміння різних критеріїв включення.
- **CWG повинна розробити спільний план переходу**<sup>47</sup> та узгодити з усіма організаціями потенційні точки входу, як-от моделі таргетування, суми переказів, горизонтальна та/або вертикальна взаємодоповнюваність, тощо.
  - CWG має скоригувати рівень обговорення в межах кожного з різних механізмів координації. Цільові робочі групи мають переважно виконувати технічні функції та короткострокові конкретні завдання. Оскільки питання пов'язування з системами соціального захисту торкаються більшості наявних цільових робочих груп, слід розглянути доцільність трансформації цільової групи з питань соціального захисту у робочу підгрупу, яка могла б обговорювати довгострокові плани переходу. Цільова робоча група з питань соціального захисту повинна здебільшого займатися питаннями узгодження та гармонізації в гуманітарному секторі. Є багато питань, які все ще вимагатимуть розгляду на рівні цільової робочої групи, як-от суми переказу, обмін і керування даними, взаємосумісність систем і дублювання з урядом.
  - CWG має використовувати експертні знання та досвід роботи в інших контекстах, що спростить розумінню того, як працювати з програмами соціального захисту та спиратися на наявні механізми і керівництва, як-от перелік рекомендацій CALP, OCHA та UNICEF з цього питання<sup>48</sup>. Знання контексту можна покращити шляхом створення умов для проведення конструктивних розмов з місцевими респондентами, особливо місцевими НУО, які надаються послуги із соціальної допомоги в рамках системи соціального захисту.

## Гуманітарне реагування на підконтрольних уряду територіях

<sup>47</sup> Один КІ стверджував, що гуманітарні організації потребують розраховану на 18–24 місяців детальну стратегію передання відповідно до чіткого запиту з боку донорів. За інформацією цього КІ, наявність чіткої дорожньої карти буде більш привабливою для донорів як в гуманітарній сфері так і в сфері розвитку.

<sup>48</sup> <https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/09/CaLP-Supporting-Linkages-Tip-Sheet-WEB-1.pdf>

- Гуманітарні агентства повинні переглянути поточний підхід до імплементації з огляду на очікуване збільшення обсягу фінансування для цілей розвитку та скорочення фінансування на гуманітарну допомогу. Організації з розвитку мають використовувати досвід гуманітарних організацій, щоб мати змогу зробити масштабні урядові програми більш адаптивними та ексклюзивними, включаючи програми для ВПО, які вже працюють з 2014 року.
- Гуманітарні організації мають переорієнтувати свої операції й замість реалізації паралельних програм БЦГД для ВПО на доступних територіях, підконтрольних уряду, зосередити зусилля на людях, виключених із механізмів соціального захисту, таких як особи, що не володіють цифровими навичками, молоді батьки, люди передпенсійного віку, етнічні меншини, тощо, щоб забезпечити для них доступ до відповідних програм.
- Крім того, гуманітарні працівники мають розглянути доцільність використання можливостей урядових програм для ВПО для виплачування доплат. Оскільки урядові програми для ВПО є субсидіями на проживання, гуманітарні організації могли б виплачувати доплати, щоб збільшити суму переказу до рівня КМВ (наразі сума переказу узгоджується з величиною суми переказу в рамках урядової програми для ВПО). Цей підхід дозволить надалі зменшити рівень дублювання між програмами гуманітарного сектору і державними схемами, а також консолідувати процес реєстрації. Щоб забезпечити повне узгодження з державними програмами для ВПО, гуманітарні організації повинні узгодити тривалість підтримки, збільшивши її з трьох до шести місяців.
- Гуманітарні організації повинні розглянути доцільність можливого перенаправлення/передання отримувачів допомоги до різних програм соціального захисту,<sup>49</sup> включаючи соціальні послуги, придатні для задоволення хронічних потреб. Для цього потрібний механізм довгострокової взаємодії, який забезпечуватиме розгляд таких ключових питань, як: отримання згоди отримувачів на передання їхніх даних, УОД, уточнення параметрів охоплення, готовність інституцій, тощо. Слід розглянути можливість застосування гнучкого підходу до кейс-менеджменту, щоб забезпечити безперешкодний перехід отримувачів до відповідних урядових програм соціального захисту та соціальних послуг, якщо вони ще не є бенефіціарами. Як показує досвід роботи в інших контекстах, для здійснення такого «передання» може знадобитися багато часу.

#### **Гуманітарне реагування на не підконтрольних уряду територіях**

- Для НПУТ потребується застосування іншого, більш незалежного підходу з боку суб'єктів надання гуманітарної грошової допомоги. Здійснення операцій на окупованих Росією територіях через системи УУ є складним з політичної точки зору, й ключові інформанти переважно віддають перевагу безпосередньому наданню допомоги. Хоча це може обмежити можливості для більш масштабної координації з системою соціального захисту, все ще можна було б розглянути доцільність інших варіантів, як-от використання можливостей системи за умови проведення ретельного оцінювання ризиків. Це має забезпечити, щоб не виникало проблем забезпечення захисту отримувачів та/або відповідних громад в результаті того, що вони отримують доступ до допомоги від УУ.
- Можна забезпечити корисний розподіл праці між гуманітарними організаціями, готовими працювати на територіях підвищеного ризику з використанням інших підходів, і гуманітарними організаціями, готовими до інвестування в узгодження та пов'язування з програмами соціального захисту на підконтрольних уряду територіях.

---

<sup>49</sup> Один рецензент зазначив, що велика частина населення (майже 50%) вже зареєстрована в урядових системах і отримує різні соціальні виплати. Дослідники не змогли перевірити цю цифру.

### Таргетування

- Необхідно розробити методології таргетування, які узгоджуються з підходом УУ та доповнюють його, а також включають у себе критерії для призначення допомоги як на основі категорій, так і за результатами оцінювання доходів. Як обговорювалося у першому документі<sup>50</sup>, це буде ключовою відправною точкою для просування дискусій щодо програм соціального захисту, проте наразі є однією з найслабших сторін наявних програм гуманітарної допомоги.<sup>51</sup> Щоб забезпечити ефективне таргетування гуманітарної допомоги, необхідні більш детальне оцінювання потреб і аналіз уразливостей.

### Донори

- Донори, що працюють у сферах гуманітарної допомоги та розвитку, мають розробити **спільну стратегію фінансування**, яка окреслює обсяги та тривалість фінансування як для цілей гуманітарної допомоги, так і для цілей розвитку. Донори у сфері розвитку мають кращі можливості для фінансування урядових програм для ВПО, тоді як донори у сфері гуманітарної допомоги мають підтримувати організації, діяльність яких доповнює урядові програми, зосереджуючись на найбільш уразливих групах населення та на тих, хто не був охоплений програмами соціального захисту або може зіткнутися з проблемами забезпечення захисту, якщо намагатиметься отримати доступ до них. Від донорів слід отримати більш довгострокові технічні та фінансові зобов'язання.
- Краща послідовність надання фінансування для цілей гуманітарної допомоги та для цілей розвитку є ключом до успішного узгодження з програмами соціального захисту та переходу до програм соціального захисту.. **Необхідна ефективніша координація та планування між донорськими інституціями, які працюють у сферах гуманітарної допомоги та розвитку**, щоб підвищити прогнозованість щодо для створення взаємозалежності між гуманітарними потребами та потребами з розвитку (nexus), діяльності з розвитку та каналів двостороннього фінансування.
- Донори, які фінансують гуманітарну допомогу, повинні прийняти підхід, який передбачає можливість пов'язування гуманітарної допомоги з системами соціального захисту на контрольованих урядом України територіях.

### **Урахування досвіду діяльності в інших контекстах**

Спираючись на приклади узгодження програм гуманітарної грошової допомоги з системами соціального захисту в Ефіопії,<sup>52</sup> Іраку<sup>53</sup> і Туреччини,<sup>54</sup> — країнах, на території яких знаходяться великі

---

<sup>50</sup> <https://www.calpnetwork.org/publication/registration-targeting-and-deduplication-emergency-response-inside-ukraine-thematic-paper/>

<sup>51</sup> У наявних гуманітарних програмах використовується підхід до таргетування на підставі статусу або загального охоплення всіх ВПО.

<sup>52</sup> <https://transfer.cpc.unc.edu/countries/ethiopia/>

<sup>53</sup> Mercy Corps (2021).

<sup>54</sup> CALP (2021).



групи населення, що страждає де від конфліктів, — можна зробити ряд висновків, корисних в контексті України:

- Участь уряду має визначальне значення, й суб'єкти надання допомоги мають активно залучати представників уряду до діяльності з координації. Сильний медіатор<sup>55</sup> із сектору розвитку та донор, який має організаційні можливості, є важливими елементами для забезпечення координації між широким колом суб'єктів, яких необхідно залучати до обговорення.
- Підтримка донорів є надзвичайно важливою, й досвід роботи в інших країнах показує, що участь суб'єкта, який розуміє гуманітарний сектор і вже працює з державними установами, може бути корисним з огляду на інтеграцію, пошук точок конвергенції та побудову довіри між сторонами.
- Необхідно чітко визначити донорські внески у фінансування та підтримку переходу поза межами традиційних і короткострокових циклів фінансування.
- Консолідація та нарощування масштабів гуманітарної грошової допомоги забезпечує міцну основу для уможливлення зв'язків із системами соціального захисту. Гуманітарні організації в Україні рано усвідомлюють це, проте все ще мають забезпечити гармонізацію в масштабах усіх програм грошової допомоги та взаємосумісність з урядовими програмами. Досягти цього буде важко через загальне небажання гуманітарних організацій передавати дані урядам<sup>56</sup>.
- У процесі забезпечення координації з системою соціального захисту організації можуть просуватися до досягнення спільної мети в різні способи. Гармонізація має на меті підвищення ефективності за допомогою стандартизованих інструментів і методів із одночасним забезпеченням їхньої взаємодоповнюваності. Не всі організації мають здійснювати координацію з системою соціального захисту в той самий час і в той самий спосіб: як показує приклад Туреччини, зв'язки можуть бути встановлені однією організацією або декількома організаціями. Інші організації можуть надавати короткострокову грошову допомогу людям, не охопленим програмами соціального захисту.
- На ранніх етапах партнерства між гуманітарною спільнотою та Світовим банком і урядом в Іраку<sup>57</sup> важливо було розпочати з технічного обговорення, не торкаючись загальних проблем щодо повноважень і ресурсів, які часто підривають спільні зусилля. Скоординована стратегія таргетування в масштабі гуманітарного сектору і конвергенція з урядовою стратегією таргетування заклали основу для здійснення переходу.
- Перехід потребує часу. У випадку Іраку процес загальної гармонізації програм та таргетування, а також консолідації сектору грошової допомоги тривав чотири роки. До того ж, знадобилися ще чотири роки роботи із Світовим банком, великими донорами та відповідними урядовими міністерствами для досягнення домовленості щодо стратегії підтримки гармонізації з системою соціального захисту.

## **Ключовий досвід, набутий в Україні**

---

<sup>55</sup> Mercy Corps (2021).

<sup>56</sup> Є занепокоєння, пов'язане з тим, що цей додаток використовується для військових цілей, наприклад для спостереження за військовими цілями: <https://www.washingtonpost.com/technology/2022/03/24/ukraine-war-apps-russian-invasion/>

<sup>57</sup> Mercy Corps (2021).

- Гуманітарні організації повинні намагатися відігравати допоміжну роль та зміцнювати наявні можливості замість створення паралельних систем, які потребують докладної дорожньої карти для передання. Урядові установи відповідають за задоволення потреб населення, й УУ має можливості для управління широкомасштабними програмами соціального захисту, хоча йому бракує сталих ресурсів (як людських, так і фінансових).
- Міжнародне гуманітарне фінансування часто не є належним механізмом для фінансування систем соціального захисту. Натомість існує потреба у більш стійкому до потрясінь механізмі фінансування для цілей розвитку, який забезпечував би вчасну підтримку систем соціального захисту. Для двосторонніх механізмів прямої бюджетної підтримки<sup>58</sup> та міжнародних фінансових організацій, таких як Світовий Банк, є більш важлива роль. Більш відповідним інструментом для підтримки великомасштабного розширення програм соціального захисту часто є пряме фінансування наявної системи соціального захисту.
- Є певне визнання того, що розгортання урядових програм соціального захисту могло б здійснюватися швидше, ніж програм міжнародних організацій, які потребують приблизно три місяці для організації своїх грошових операцій. Зважаючи на наявність функціонуючої урядової програми для ВПО, яка має можливості для охоплення нових ВПО, було втрачено можливість для надання додаткових коштів у межах наявної програми ВПО та використання можливостей наявних систем.
- Гуманітарні організації не пристосовані для підтримування координації з системою соціального захисту, оскільки вони вимагають тривалого обговорення політики, нормативно-законодавчої бази, обміну даними і механізмів фінансування, що потребує багато часу, знань та досвіду.
- Є серйозні питання щодо дотримання гуманітарних принципів у роботі з системами соціального захисту, включаючи загрози для неупередженості, використання коштів гуманітарної допомоги для військових цілей та захист даних, поміж інших.
- Направлення експертів з координації з системами соціального захисту для роботи разом з гуманітарними організаціями може бути корисним, але потребує систематизації та збільшення масштабів в країнах зі зрілими системами соціального захисту. Керування даними та конфіденційність даних залишається проблемою, коли йдеться про інтеграцію гуманітарної грошової допомоги із системами соціального захисту. Дані можна передавати лише за наявності інформованої згоди. У системах і процедурах реєстрації, таргетування й усунення дублювання слід враховувати можливість подальшої передачі даних або ймовірність загрози для безпеки даних у процесі обміну даних з програмами соціального захисту.
- Гуманітарні працівники повинні продемонструвати та визначити додаткову цінність, яку вони створюють, надаючи підтримку уразливим домогосподарствам у отриманні допомоги через національну систему. У цьому зв'язку вони можуть, наприклад, підвищувати поінформованість про поточні програми та надавати підтримку з поданням заяв, зосереджуючись на людях з низьким рівнем цифрової грамотності, нещодавно переміщеному населенні, меншинах та особах, які проживають неподалік від лінії фронту і не мають доступу до інтернету.

## **Бібліографія**

Agenda for Humanity, *The Grand Bargain Sub-Group on Linking Humanitarian Cash and Social Protection, Learnings on Linking Humanitarian Cash & Social Protection. CASE STUDY 1: The role of policy in creating the conditions of*

---

<sup>58</sup> McCord et al. (2021).

*Humanitarian Cash and Social Protection linkages.* Березень 2021.

[https://socialprotection.org/system/files/Casestudies\\_casestudy1\\_digital.pdf](https://socialprotection.org/system/files/Casestudies_casestudy1_digital.pdf)

Barca, V., *Useful COVID-19 and Social Protection Materials, Social Protection Approaches to COVID-19: Expert Advice Service.* (SPACE), DAI Global UK Ltd, United Kingdom, December 2021.

<https://socialprotection.org/discover/publications/space-useful-covid-19-and-social-protection-materials>

Blin, S. and Cahill Billings, N., *Strengthening shock-responsiveness of social protection systems in the Ukraine crisis,* Social Protection Technical Advice, Assistance and Resources (STAAR) Facility, DAI Global UK Ltd, United Kingdom, 2022. <https://socialprotection.org/discover/publications/humanitarian-assistance-and-social-protection-linkages-strengthening-shock>

Brito, R., *Linking Cash and Voucher Assistance and Social Protection: Demystifying the entry points for humanitarians.* Грудень 2019. <https://socialprotection.org/discover/blog/linking-cash-and-voucher-assistance-and-social-protection-demystifying-entry-points>

CALP, *Linking cash and voucher assistance and social protection in Turkey: Country summary.* Травень 2021.

<https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2021/09/CalP-Curated-Case-Study-Turkey.pdf>

CALP, *The importance of acting on grand bargain commitments for a meaningful focus on gender in cash and voucher assistance responses to the Covid-19 pandemic.* Травень 2020 <https://reliefweb.int/report/world/importance-acting-grand-bargain-commitments-meaningful-focus-gender-cash-and-voucher>

CALP, *Registration, Targeting and Deduplication: Emergency Response inside Ukraine Thematic paper.* 28 вересня 2022. <https://www.calpnetwork.org/publication/registration-targeting-and-deduplication-emergency-response-inside-ukraine-thematic-paper/>

CALP & Humanitarian Outcomes, *Linking Social Protection and Humanitarian Cash and Voucher Assistance.* High-Level Briefing Paper. Квітень 2020. <https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/06/High-Level-Briefing-Paper-CVA-EN.pdf>

DG ECHO, *Thematic Policy Document No. 3 on Cash Transfers.* Березень 2022.

[https://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/thematic\\_policy\\_document\\_no\\_3\\_cash\\_transfers\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/thematic_policy_document_no_3_cash_transfers_en.pdf)

Gentilini, U., *Tracking Social Protection Responses in Ukraine and Other Countries Living paper v.3.* World Bank, April 2022.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/451971649433673308/pdf/Living-Paper-3.pdf>

[https://www.humanitarianoutcomes.org/Ukraine\\_review\\_June\\_2022](https://www.humanitarianoutcomes.org/Ukraine_review_June_2022)

Lacerda, C. *Why (and how) should humanitarian actors consider looking at existing Social Protection systems from the 'first-wave' of an emergency response? A take on the Ukraine crisis* Humanitarian Outcomes. Guest Policy Brief No. 1).

2022. [https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/lacerda\\_carla\\_brief\\_ukraine\\_2022.pdf](https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/lacerda_carla_brief_ukraine_2022.pdf)

McCord, A. et al. *Official development assistance financing for social protection. Lessons from the Covid-19 response.*

ODI, Working paper 616. Серпень 2021. [https://cdn.odi.org/media/documents/ODI\\_Finance\\_final.pdf](https://cdn.odi.org/media/documents/ODI_Finance_final.pdf)

Mercy Corps, World Bank, Cash and Livelihoods Consortium for Iraq. *From Alignment to Integration. Lessons from Iraq on Linking MPCA and Social Protection Programming,* вересень 2021.

<https://www.mercycorps.org/sites/default/files/2021-10/Iraq-MPCA-SSN-Integration-Report-5.pdf>

O'Brien, C. et al., *Shock-Responsive Social Protection Systems Research.* Synthesis Report.

<https://www.opml.co.uk/files/Publications/a0408-shock-responsive-social-protection-systems/srsp-synthesis-report.pdf?noredirect=1>

Nimkar, R., *Humanitarian Cash and Social Protection in Yemen*. CALP Case Study. Лютий 2021.  
<https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2021/01/CalP-Yemen-Case-Study-WEB-1.pdf>

REDLAC & NORCAP, *Linking cash and voucher assistance with social protection systems in Latin America and the Caribbean, Systematization Document*. Травень 2021. <https://socialprotection.org/discover/publications/linking-cash-and-voucher-assistance-social-protection-systems-latin-america>

Sievidova, I. et al., *Problems and Prospects of Budgetary Financing of Social Protection in Ukraine*. *European Journal of Sustainable Development*, 10(2). Березень 2021.  
[https://socialprotection.org/sites/default/files/publications\\_files/1222-Article%20Text-2387-2-10-20210531.pdf](https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/1222-Article%20Text-2387-2-10-20210531.pdf)

Smith, G., *Deciding When and How to Link Humanitarian Assistance and Social Protection: Guidance and Tools for Response Analysis*, Social Protection Approaches to COVID-19 Expert Advice Service (SPACE), DAI Global UK Ltd, United Kingdom, 2021. <https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/ninja-forms/2/Deciding-when-and-how-to-link-humanitarian-assistance-and-social-protection-1.pdf>

Social Protection Technical Assistance, Advice and Resources (STAAR), *Ukraine: A social protection country profile for the Ukraine crisis response*, 2022. <https://socialprotection.org/discover/publications/ukraine-social-protection-country-profile-ukraine-crisis-response>

SPIAC-B Secretariat, ILO Office for the United Nations. *Collaborating for Policy Coherent and Development Impact*. 2019.  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@nylo/documents/genericdocument/wcms\\_644769.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@nylo/documents/genericdocument/wcms_644769.pdf)

Stoddard, A. et al., *Enabling the local response: Emerging humanitarian priorities in Ukraine*. *Humanitarian Outcomes*. Червень 2022.

Temple Obi, C. et al., *How Can Vulnerable Internally Displaced Persons Be Transitioned from Humanitarian Assistance to Social Protection? Evidence from Iraq*. World Bank Policy Research Working Paper 10095. Червень 2022.  
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099523406212233544/pdf/IDU0490e4323084e104adf08c7b02ee3f7cd869d.pdf>

Strand, A., *Humanitarian–development nexus*. *Humanitarianism*. Keywords. Brill, Leiden. Квітень 2020.  
<https://jhumanitarianaction.springeropen.com/articles/10.1186/s41018-020-00086-0>

UNHCR, *Safeguarding humanitarian space: A review of key challenges for UNHCR*. Лютий 2010.  
<https://www.unhcr.org/4b68042d9.pdf>

This report is made possible by the generous support of German Federal Foreign Office (GFFO).

