

## УПРАВЛІННЯ ГУМАНІТАРНИМИ ПОСТАВКАМИ МЕДИЧНОГО МАЙНА В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ: УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД



### ОВЕРЧУК

**Лариса Петрівна,**

здобувач наукового ступеню кандидата наук з державного управління, ДЗ «Український науково-практичний центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф МОЗ України», м. Київ.

**Анотація:** у статті розглянуто базові принципи управління гуманітарними поставками медичного майна в умовах надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Зроблено висновок, що трансформація концептуальних засад гуманітарної допомоги супроводжується створенням принципово нової системи гуманітарних механізмів, які стали основою для багаторівневої координаційної структури.

**Ключові слова:** медичне майно, гуманітарна допомога, надзвичайна ситуація.

УДК 351.8+618.4

**Постановка проблеми.** За останні 10 років в Україні зареєстровано понад 5,1 тисячі надзвичайних ситуацій (НС), у тому числі понад 3,2 тисячі техногенного та 2,1 тисячі природного характеру. Матеріальні збитки, завдані надзвичайними ситуаціями за останні 10 років, оцінюються у близько 13,7 млрд. гривень. У 2012 році завдано збитків на суму понад 17,3 млрд. грн., непоправні людські втрати внаслідок надзвичайних ситуацій та пожеж досягають близько 4,5 тисячі осіб щороку.

Визначення факторів ризику та епідеміології можливих НС із урахуванням кількості населення та ймовірної кількості постраждалих які можуть потребувати надання екстреної медичної допомоги для максимально можливого зниження рівня санітарних втрат населення за умов НС та обсягів надання потрібної гуманітарної допомоги.

Зважаючи на те, що на сьогоднішній день майже всі НС у світі мають комплексний характер і суттєво впливають на рівень життя не тільки постраждалих регіонів і країн, погіршують світові економічні показники, виникає стійка тенденція щодо більш зваженого надання гуманітарної допомоги постраждалим внаслідок НС.

Кожна катастрофа визначає свої особливості реагування, але існують схожі потреби постраждалого населення як під час планування до реагування на НС, що також слід враховувати [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання надання гуманітарної допомоги постраждалим в НС розглядалося у працях Акулова С.О., Бадюка М.І., Балдинюка О.В., Волянського П.Б., Гур'єва С.О., Іскри Н.І., Мазуренка О.В., Троцька В.В. та Шепелева М.А.

На жаль, проблемі управління гуманітарними поставками медичного майна в умовах НС належної уваги приділено не було.

**Метою статті** є дослідження процесу управління наданням гуманітарної допомоги постраждалим внаслідок НС мирного часу, а саме природного і техногенного характеру.

**Виклад основного матеріалу.** Термін "гуманітарна допомога" вживався для позначення широкого діапазону видів діяльності, включаючи допомогу жертвам конфліктів і збройне втручання з метою відновлення демократії. Тут він буде застосовуватися тільки для позначення постачання товарами і матеріалами, необхідними при проведенні операцій з надання гуманітарної допомоги під час стихійних лих.

До стихійних лих відносяться епідемії, голод, землетруси, повені, торнадо, тайфуни, циклони, лавини, урагани, виверження вулканів, посуха й пожежі. Допомога в таких обставинах скоріш за все буде полягати в наданні продовольства, одягу, ліків, даху над головою (тимчасових укриттів) і лікарняного обладнання.

Для умов збройного конфлікту Міжнародний Суд визначив допустиму гуманітарну допомогу як "надання продовольства, одягу, ліків та іншої гуманітарної допомоги, але це не включає надання зброї, систем озброєння, боєприпасів або іншого обладнання, ав-

тотранспортних засобів і матеріалів, які можуть бути використані для заподіяння серйозних тілесних ушкоджень або з'явитися причиною смерті”.

Гуманітарна допомога відрізняється від іноземної допомоги своїм терміновим характером і тим, що використовується для полегшення долі жертв стихійних лих. Може бути, найкращим чином практику надання гуманітарної допомоги можна проілюструвати діяльністю Міжнародної Федерації товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця. Відповідно до ст. 5 Угоди про організацію міжнародної діяльності складових частин Міжнародного руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця Федерація діє в якості провідної установи, здійснюючи керівництво міжнародної оперативною діяльністю у разі стихійних лих, що відбуваються у мирний час, а Міжнародний Комітет Червоного Хреста є провідною організацією під час збройного конфлікту, одночасно з яким може статися і стихійне лихо. Допомога, операції з надання якої координуються Федерацією чи МКЧХ, надходить через національні товариства. Два недавніх випадку стихійних лих продемонстрували, які істотні та ефективні заходи вживає Червоний Хрест у зв'язку зі стихійними лихами.

Правові, організаційні, соціальні засади отримання, надання, оформлення, розподілу і контролю за цільовим використанням гуманітарної допомоги на сьогодні регулюються Законами України ”Про гуманітарну допомогу”, ”Про благодійництво та благодійні організації”, постановами Кабінету Міністрів України від 16 березня 2000 р. № 514 ”Про затвердження Порядку списання товарів (предметів) гуманітарної допомоги, які мають певний термін експлуатації”, від 22 березня 2000 р. № 542 ”Про затвердження Порядку використання гуманітарної допомоги у вигляді коштів в іноземній валюті з рахунків в іноземній валюті отримувачів гуманітарної допомоги”, від 22 березня 2000 р. № 543 ”Про затвердження Порядку реєстрації отримувачів гуманітарної допомоги”, від 22 березня 2000 р. № 544 ”Про Порядок митного оформлення вантажів гуманітарної допомоги”, від 22 березня 2000 р. № 553 ”Питання Комісії з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України”, від 28 квітня 2000 р. № 728 ”Про затвердження Порядку вивезення за межі України або знищення неякісних та непридатних до споживання товарів (предметів) гуманітарної допомоги”, від 21 лютого 2001 р. № 161 ”Про затвердження Порядку надання Україною гуманітарної допомоги” та іншими нормативно-правовими актами.

Так, відповідно до Закону України ”Про гуманітарну допомогу” гуманітарна допомога – цільова адресна безоплатна допомога в грошовій або натуральній формі, у вигляді безповоротної фінансової допомоги або добровільних пожертвувань, або допомога у вигляді виконання робіт, надання послуг, що надається іноземними та вітчизняними донорами із гуманних мотивів отримувачам гуманітарної допомоги в Україні або за кордоном, які потребують її у зв'язку з соціальною незахищеністю, матеріальною незабезпеченістю, важким фінансовим становищем, виникненням надзвичайного стану, зокрема внаслідок стихійного лиха, аварій, епідемій і епізоотій, екологічних, техногенних та інших катастроф, які створюють загрозу для життя і здоров'я населення, або тяжкою хворобою конкретних фізичних осіб.

Гуманітарна допомога є різновидом благодійництва і має спрямовуватися відповідно до обставин, об'єктивних потреб, згоди її отримувачів та за умови дотримання вимог ст. 4 Закону України ”Про благодійництво та благодійні організації”.

Донори (іноземні, вітчизняні) – юридичні та фізичні особи в Україні або за її межами, які добровільно надають гуманітарну допомогу отримувачам гуманітарної допомоги в Україні або за її межами.

Отримувачі гуманітарної допомоги – такі юридичні особи, яких зареєстровано в установленому Кабінетом Міністрів України порядку в Єдиному реєстрі отримувачів гуманітарної допомоги.

Набувачі гуманітарної допомоги – фізичні та юридичні особи, які її потребують і яким вона безпосередньо надається. Щоб започаткувати процедуру визнання допомоги гуманітарною, необхідно письмова пропозиція донора про її надання.

Підставою для здійснення гуманітарної допомоги в Україні є письмова згода отримувача гуманітарної допомоги на її одержання. Отримувач гуманітарної допомоги має такі самі права на її використання, що і набувач гуманітарної допомоги. На сьогодні спеціально уповноваженими державними органами з питань гуманітарної допомоги є: Комісія з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України; комісія з питань гуманітарної допомоги при Раді міністрів Автономної Республіки Крим; комісії з питань гуманітарної допомоги при обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях.

Так, завданнями Комісії з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України, зокрема, є визнання вантажів, коштів, у тому числі в іноземній валюті, виконаних робіт, наданих послуг гуманітарною допомогою та здійснення контролю за транспортуванням, отриманням, наданням, збереженням, охороною, складуванням, розподілом, цільовим використанням, веденням обліку гуманітарної допомоги.

Комісія, зокрема, відповідно до покладених на неї завдань приймає рішення про визнання гуманітарною допомогою коштів, у тому числі в іноземній валюті, виконаних робіт, наданих послуг, вантажів, товарів, у тому числі підакцизних, із звільненням їх від оподаткування та обов'язкових платежів до бюджету, а також вживає заходів до запобігання ввезенню під виглядом гуманітарної допомоги комерційних вантажів.

Водночас, у випадках стихійного лиха, аварій, епідемій і епізоотій, екологічних, техногенних та інших катастроф, які створюють загрозу для життя і здоров'я населення, або тяжкої хвороби конкретних фізичних осіб Комісія з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України може встановлювати спрощений порядок надання та розподілу гуманітарної допомоги або надавати тимчасові надзвичайні повноваження комісіям з питань гуманітарної допомоги при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях.

Також, слід зазначити, що гуманітарна допомога у вигляді виконання робіт, надання послуг, у грошовій або натуральній формі (крім підакцизних товарів), яка надається, ввозиться, пересилається в Україну, звільняється від оподаткування.

Визнання гуманітарною допомогою вантажів (товарів), які були перелічені вище, здійснюється Комісією з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України у кожному конкретному випадку.

Крім цього, слід звернути увагу на те, що якщо кошти або товари (роботи, послуги), звільнені від оподаткування як гуманітарна допомога, було використано не за цільовим призначенням, вони вважаються доходом і оподатковуються відповідно до законодавства України.

Гуманітарна допомога, що надається Україною, при її вивезенні за межі митної території України звільняється від сплати мита та митних зборів за митне оформлення таких вантажів. На підставі рішення про надання гуманітарної допомоги отримувачам гуманітарної допомоги за межами України держава забезпечує донорам України повернення суми податку на додану вартість.

Також, слід зазначити, що за наявності рішення відповідних комісій з питань гуманітарної допомоги про визнання вантажів (товарів) гуманітарною допомогою, митне оформлення здійснюється митними органами України без сплати митних зборів.

Товари (предмети), що ввозяться (пересилаються) як гуманітарна допомога, підлягають першочерговому безкоштовному спрощеному декларуванню митним органам України відповідними установами та організаціями незалежно від форми власності, з обов'язковим проставленням у товаросупровідних документах, вантажних митних деклараціях клейма "Гуманітарна допомога. Продаж заборонено", завіреного печаткою митника. Установи та організації незалежно від форми власності, що здійснюють декларування митним органам України, у разі відмови декларування вантажів гуманітарної допомоги позбавляються права на декларування митних вантажів.

Митне оформлення гуманітарної допомоги здійснюється за місцезнаходженням її отримувача. Слід звернути увагу на те, що на сьогодні відповідні комісії з питань гуманітарної допомоги та органи державної податкової служби здійснюють контроль щодо використання гуманітарної допомоги за цільовим призначенням.

Митними органами України та філіями (територіальними управліннями) Національного банку України щомісячно складаються звіти за встановленою формою відповідно про митне оформлення вантажів з гуманітарною допомогою та про надходження на рахунки в іноземній валюті отримувачів гуманітарної допомоги коштів в іноземній валюті. Зазначені звіти подаються до Комісії з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України.

Отримувач гуманітарної допомоги і набувач гуманітарної допомоги (юридична особа) щомісячно в установленому порядку подають до відповідної комісії з питань гуманітарної допомоги звіти про наявність та розподіл гуманітарної допомоги до повного використання всього обсягу отриманої гуманітарної допомоги.

Згідно з нормами Закону України «Про гуманітарну допомогу», гуманітарна допомога - цільова адресна безоплатна допомога в грошовій або натуральній формі, у вигляді безповоротної фінансової допомоги або добровільних пожертвувань, або допомога у вигляді виконання робіт, надання послуг, що надається іноземними та вітчизняними донорами із гуманних мотивів отримувачам гуманітарної допомоги в Україні або за кордоном, які потребують її у зв'язку з соціальною незахищеністю, матеріальною незабезпеченістю, важким фінансовим становищем, виникненням надзвичайного стану, зокрема внаслідок стихійного лиха, аварій, епідемій і епізоотій, екологічних, техногенних та інших катастроф, які створюють загрозу для життя і здоров'я населення, або тяжкою хворобою конкретних фізичних осіб. Гуманітарна допомога є різновидом благодійництва і має спрямовуватися відповідно до обставин, об'єктивних потреб, згоди її отримувачів та за умови дотримання вимог ст. 4 Закону України "Про благодійництво та благодійні організації".

Постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.2001 р. №161 затверджено Порядок надання Україною гуманітарної допомоги згідно з яким гуманітарна допомога іншим країнам надається Україною відповідно до акта Верховної Ради України або Президента України.

Тип і кількість поставок гуманітарної допомоги зазвичай визначаються двома головними факторами – характером НС, оскільки різні за своїм характером НС спричиняють різний вплив на постраждале населення, та наявністю власних запасів постраждалої території до виникнення НС.

У постраждалому внаслідок НС регіоні виникають першочергові потреби, що вимагають негайного вирішення [2]. Відразу після виникнення НС самими необхідними поставками для забезпечення потреб системи охорони здоров'я є медикаменти та вироби медичного призначення для лікування постраждалих і попередження виникнення спалахів інфекційних хвороб. Після первинної фази виникнення НС поставки мають містити сантехнічне обладнання, продукти харчування, збірні будинки, намети і будівельні матеріали.

Термінові потреби мають бути забезпечені в основному з використанням місцевих ресурсів постраждалої території, а також запасів прилеглих непостраждалих територій.

У випадку постачання гуманітарної допомоги з-за кордону завжди стаються затримки. Саме з цієї причини постачання гуманітарної допомоги, що надходить з-за кордону, слід обмежити тією номенклатурою потреб і ресурсів, яку неможливо вдовольнити з власних запасів.

Перші поставки гуманітарної допомоги надходять до пунктів перетину кордону країни (аеропорти, морські порти і наземні прикордонні переходи) протягом перших 24 – 72 годин після виникнення НС, але розвантаження, сортування, зберігання і вантажів займають значно більше часу. Переважна більшість гуманітарних вантажів

надходить після того, як найгостріші потреби системи охорони здоров'я вже задоволені з власних запасів. А також частина медикаментів і виробів медичного призначення може мати граничний термін використання та бути незареєстрованою у країні-отримувачі гуманітарної допомоги, що значно ускладнить процедуру передачі та використання за призначенням цієї допомоги.

При наданні гуманітарної допомоги слід враховувати основні принципи надання допомоги:

- У межах процесу підготовки до потенційної НС необхідно визначити джерела термінових поставок допомоги. У разі ідеального випадку необхідно скласти перелік ресурсів, що можуть бути використані у випадку НС.

- Накопичення запасів виключно на випадок НС у країнах, що розвиваються, не рекомендується зважаючи на їх високу вартість.

- Після виникнення НС необхідно провести інвентаризацію наявних матеріальних ресурсів для визначення потреб і можливостей.

- У разі потреби зовнішньої допомоги, запити мають бути лімітованими лише тими ресурсами, що відсутні у зоні НС.

- Необхідно бути готовими до отримання гуманітарної допомоги у значних обсягах від різних регіонів своєї країни, від сусідніх країн та різних міжнародних організацій. Кількість і користь від такої допомоги інколи є сумнівними.

- При замовленні поставок слід враховувати час, що необхідний для доставки і розвантаження. Також слід мати на увазі, що деякі потреби лишаться не закритими у разі виконання поставки допомоги.

- Не слід спрямовувати до постраждалих територій ніяких видів вантажів без з'ясування потреби в ній на місцях, це є дуже важливим для визначення пріоритетів для кожного контейнера.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Сучасна система підходів до надання гуманітарної допомоги постраждалим внаслідок НС мирного характеру включає превентивні заходи для попередження соціально-гуманітарних криз, захист прав людини і фізичний захист уразливих груп населення, орієнтацію на вирішення корінних проблем, що породжують кризові явища, формування основ для розвитку у процесі задоволення гуманітарних потреб, утвердження загальних гуманітарних принципів тощо. Трансформація концептуальних засад гуманітарної допомоги супроводжувалася створенням принципово нової системи гуманітарних механізмів, які стали основою для багаторівневої координаційної структури.

### **Література:**

1. Реагування на виникнення надзвичайних ситуацій / під ред. С.О. Гур'єва. – ІДУ-СЦЗ НУЦЗУ, УНПЦ ЕМД та МК. – Вінниця, 2010. – 412с.

2. Організація та управління процесом надання медичної допомоги постраждалим внаслідок землетрусів : монографія / С.О.Гур'єв, П. Б. Во-лянський, А. В. Терент'єва та ін. – Переяслав-Хмельницький : СКД, 2008. – 188 с.

3. Балдинюк О.В. Вдосконалення механізмів гуманітарної діяльності ООН // О. В. Балдинюк // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Зб. наук. пр. Вип.13 (Ч. I). – К. : Київ. Ун-тет ім. Т.Шевченка, Інститут міжнародних відносин, 1999. – С.52-59.

4. Черников П. Чем измерить ООН? : Об оценке эффективности международных организаций / П. Черников // Международная жизнь. – 2005. – № 2. – С. 93-102.

5. Реагирование на чрезвычайные ситуации /Учебное пособие. – М. : МФ ОКК и КП, 2007. – 420с.

6. Реагирование на чрезвычайные ситуации : руководство по планированию на случай возникновения непредвиденных ситуаций. – М. : МФ ОКК и КП, 2006. – 680с.

7. Гур'єв С.О. Принципи управління наданням гуманітарної допомоги постраждалим внаслідок надзвичайних ситуацій / Гур'єв С.О., Н.І. Іскра, А.В. Терент'єва // Економіка & держава. – 2011. – № 5. – С. 105 –111.