

Міністерство освіти і науки України
Університет митної справи та фінансів

Факультет управління
Кафедра публічного управління та митного адміністрування

Кваліфікаційна робота

на здобуття освітнього ступеня бакалавр
за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

за темою:

МИТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОПЕРАЦІЙ З ГУМАНІТАРНОЮ ДОПОМОГОЮ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

Виконав: студент групи ПУ-22-1
Спеціальність 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Вітренко Іван Михайлович

Науковий керівник: д.н.держ.упр.,
проф. **Івашова Л. М**

Рецензент: професорка кафедри
менеджменту, публічного
управління та адміністрування,
ДДАЕУ, д.н.держ.упр., проф.,
Крушельницька Т.А.

Дніпро – 2026

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
УНІВЕРСИТЕТ МИТНОЇ СПРАВИ ТА ФІНАНСІВ**

Факультет / ННІ _____
 Кафедра _____
 Рівень вищої освіти _____
 Спеціальність _____
 Освітня програма _____

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри публічного управління
та митного адміністрування

_____ / Антонова О. В. /
 „ _____ ” _____ 20__ року

**ЗАВДАННЯ
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ
здобувачу вищої освіти**

Вітренку Івану Михайловичу

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи Митне регулювання операцій з гуманітарною допомогою в умовах надзвичайного стану

керівник роботи д.н. держ. упр., проф., Івашова Л.М.

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені Наказом УМСФ від “20” квітня 2026 року № 303-к

2. Строк подання здобувачем роботи на кафедру 5 червня 2026 р.

3. Вихідні дані до роботи: Конституція України, Митний кодекс України, Податковий кодекс України, Закони України «Про державну митну службу» «Про гуманітарну допомогу», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», постанови Кабінету Міністрів України та накази Держмитслужби України щодо митних процедур з товарами гуманітарного призначення, нормативні документи та рекомендації Міністерство економіки України, Міністерства соціальної політики України, Міністерство фінансів України, аналітичні матеріали та статистичні дані Державна служба статистики України, інформаційно-аналітичні ресурси електронного реєстру, звіти та відкриті дані щодо здійснення митних процедур у сфері гуманітарної допомоги за 2023–2025 роки.

4. Зміст роботи (перелік питань для розробки): Вступ, теоретичні засади публічного управління та митного регулювання гуманітарної допомоги в надзвичайних ситуаціях, Стан інституційного забезпечення та перспективи розвитку системи митного регулювання у сфері гуманітарної допомоги, висновки, список використаних джерел, додатки.

5. Перелік графічного матеріалу: взаємодія нормативно-правового, інституційного та процесного механізмів у сфері митного регулювання гуманітарної допомоги; Порівняльний

аналіз митного регулювання операцій з отримання гуманітарної допомоги під час збройних конфліктів; Проблеми та напрями удосконалення системи митного регулювання гуманітарної допомоги в умовах цифровізації

6. Дата видачі завдання 23 січня 2026 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи *	Строк виконання етапів роботи	Примітка
	Визначення теми кваліфікаційної роботи	23.01.26	
	Складання змісту роботи, оформлення та затвердження завдання	03.02.26	
	Опрацювання літературних джерел, нормативних документів	до 13.02.26	
	Збір та обробка статистичних і звітних даних	до 19.03.26	
	Проведення розрахунків та аналізу	до 31.03.26	
	Написання вступу	до 31.03.26	
	Написання розділу 1	до 03.04.26	
	Написання розділу 2	до 10.05.26	
	Апробація результатів дослідження	15.05.26	
	Підготовка висновків	до 17.05.26	
	Оформлення роботи	до 20.05.26	
	Подання на кафедру електронного варіанту роботи для перевірки на плагіат	до 25.05.26	
	Підготовка тексту доповіді і демонстраційного матеріалу	до 04.06.26	
	Подання на кафедру кваліфікаційної роботи	до 05.06.26	

Здобувач освіти

(підпис)

Вітренко І.М.
(прізвище та ініціали)

Керівник роботи

(підпис)

Івашова Л.М.
(прізвище та ініціали)

АНОТАЦІЯ

***Вітренко Іван Михайлович.* Митне регулювання операцій з гуманітарною допомогою в умовах надзвичайного стану**

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня бакалавра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Університет митної справи та фінансів, Дніпро, 2026.

Метою даної кваліфікаційної роботи є всебічне дослідження системи митного регулювання операцій з гуманітарною допомогою в умовах надзвичайного стану в Україні з аналізом теоретико-методологічних засад публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій та особливого періоду, аналіз еволюції законодавчого регулювання гуманітарної допомоги та її митного оформлення

У роботі розкрито теоретико-методологічні засади публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій та особливого періоду. Проаналізовано правову природу, види, суб'єктів та механізми координації гуманітарної допомоги як об'єкта публічного управління. Визначено особливості митного регулювання в системі публічного адміністрування через нормативно-правовий, інституційний та процесуальний аспекти. Здійснено аналіз еволюції законодавчого регулювання гуманітарної допомоги та її митного оформлення в Україні з 2014 по 2025 рік з акцентом на зміни в умовах воєнного стану. Виявлено ключові проблеми системи та розроблено пропозиції щодо її вдосконалення на засадах цифровізації.

Визначено основні недоліки системи митного регулювання гуманітарної допомоги в умовах надзвичайного стану та запропоновано шляхи її вдосконалення на основі цифровізації, зокрема створення наскрізної цифрової екосистеми з API-інтеграцією реєстрів, запровадження ризик-орієнтованого постмитного контролю, легалізацію цифрових маршрутів декларування для волонтерських груп та функціонування «рейтингу благонадійності» організацій.

Ключові слова: гуманітарна допомога, митне регулювання, публічне управління, надзвичайний стан, воєнний стан, гуманітарний вантаж, цифровізація, митне оформлення, ризик-орієнтований контроль, постмитний контроль, API-інтеграція.

SUMMARY

***Vitrenko Ivan Mykchajlovych,* Customs Regulation of Humanitarian Aid Operations Under a State of Emergency**

Qualification work for obtaining a bachelor's degree in specialty 281 "Public management and administration". University of Customs and Finance, Dnipro, 2026.

The purpose of this qualification work is a comprehensive study of the system of customs regulation of humanitarian aid operations under the conditions of a state of emergency in Ukraine, including the analysis of the theoretical and methodological foundations of public administration in emergency situations and special periods, as well as the analysis of the evolution of legislative regulation of humanitarian aid and its customs clearance.

The work reveals the theoretical and methodological foundations of public administration in emergency situations and special periods. The legal nature, types, subjects, and coordination mechanisms of humanitarian aid as an object of public administration have been analyzed. The peculiarities of customs regulation within the public administration system have been identified through normative-legal, institutional, and procedural aspects. An analysis of the evolution of the legislative regulation of humanitarian aid and its customs clearance in Ukraine from 2014 to 2025 has been carried out, with a focus on changes under

martial law. Key problems of the system have been identified and proposals for its improvement based on digitalization have been developed.

The main shortcomings of the customs regulation system of humanitarian aid under the state of emergency have been identified, and ways for its improvement based on digitalization have been

proposed, in particular, the creation of an end-to-end digital ecosystem with API integration of registers, the introduction of risk-oriented post-customs control, the legalization of digital declaration routes for volunteer groups, and the full functioning of the "reliability rating" of organizations.

Keywords: humanitarian aid, customs regulation, public administration, state of emergency, martial law, humanitarian cargo, digitalization, customs clearance, risk-oriented control, post-customs control, API integration.

ЗМІСТ

ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МИТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ В НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ	11
1.1. Поняття, сутність та принципи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій	11
1.2. Гуманітарна допомога як об'єкт публічного управління: правова природа, види, суб'єкти та механізми координації	19
1.3. Особливості митного регулювання гуманітарної допомоги в системі публічного адміністрування (нормативно-правовий, інституційний, процесний аспекти)	29
РОЗДІЛ 2. СТАН ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МИТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ	43
2.1. Аналіз законодавчо-нормативного регулювання гуманітарної допомоги та її митного оформлення в Україні	43
2.2. Інституційне забезпечення публічного управління процесів митного пропуску, контролю та обліку гуманітарних вантажів	53
2.3. Проблеми та напрями удосконалення системи митного регулювання гуманітарної допомоги на засадах цифровізації в умовах воєнного стану	60
ВИСНОВКИ	72
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	77
ДОДАТКИ	84

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Повномасштабне збройне вторгнення російської федерації проти України у лютому 2022 року спричинило безпрецедентну гуманітарну кризу, що потребувала залучення колосальних обсягів міжнародної допомоги. Лише за перші п'ять місяців 2022 року через офіційні митні канали на адресу 180 благодійних фондів та організацій із 29 країн-донорів було ввезено майже 3,9 тисяч тонн гуманітарних вантажів, а щомісячні обсяги надходжень у 2023 році сягали 38-66 тисяч тонн. [1]

В умовах такого масштабу традиційна система митного регулювання, що склалась ще у 1999 році, виявилась функціонально неспроможною: багатотижневі процедури визнання гуманітарної допомоги, громіздке документальне навантаження та відсутність цифрових інструментів обліку перетворились на системні перешкоди для доставки допомоги до кінцевих отримувачів.

Реакція держави виявилась швидкою, вже 1 березня 2022 року Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову № 174 [2], яка фактично призупинила дію попереднього порядку оформлення та запровадила спрощені процедури пропуску гуманітарних вантажів. Разом із тим, надмірна лібералізація породила нові виклики: за даними Державної митної служби, тільки за п'ять місяців 2023 року було складено 115 протоколів про порушення митних правил щодо вантажів, задекларованих як гуманітарна допомога, а понад три тисячі військових частин не отримали зафіксованих для них вантажів [1]. Це спонукало до розробки Постанови КМУ № 953 від 5 вересня 2023 року [3], яка запровадила автоматизовану систему реєстрації й обліку та нову модель підзвітності. Попри значний обсяг нормативних змін, системний науковий аналіз трансформації митного регулювання гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану залишається недостатньо дослідженим у вітчизняній науці публічного управління.

Переважна більшість наукових праць та аналітичних звітів присвячена або

загальнотеоретичним аспектам кризового управління (О. Валевського, А. Малиновського, І. Мітроффа (I Mitroffa)) або окремим правовим питанням митного законодавства [4][5], або ж питанням діджиталізації митних процедур з оформлення товарів та гуманітарної допомоги (Звіт Мінцифри, В. Дрешпак) [6][7] без комплексного міждисциплінарного аналізу взаємодії між інституційними, нормативно-правовими та процесними вимірами досліджуваного явища. Заповнення цієї прогалини набуває особливої актуальності з огляду на необхідність вдосконалення системи управління гуманітарними потоками в умовах триваючого конфлікту та підготовки до повоєнного відновлення. Зазначені обставини обумовлюють актуальність і практичну значущість обраної теми.

Мета дослідження полягає у комплексному аналізі системи митного регулювання операцій з гуманітарною допомогою в умовах надзвичайного стану в Україні та розробці науково обґрунтованих пропозицій щодо її вдосконалення.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких *завдань*:

- охарактеризувати теоретико-методологічні засади публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій та особливого стану;
- розкрити правову природу, види, суб'єктів і механізми координації гуманітарної допомоги як об'єкта публічного управління;
- означити особливості митного регулювання в системі публічного адміністрування (нормативно-правовий, інституційний та процесний аспекти);
- проаналізувати еволюцію законодавчого регулювання гуманітарної допомоги та її митного оформлення в Україні ;
- дослідити стан інституційного забезпечення публічного управління процесів митного пропуску, контролю та обліку гуманітарних вантажів;
- визначити проблеми та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення системи митного регулювання гуманітарної допомоги на основі цифровізації та в умовах надзвичайного стану.

Об'єктом дослідження є система публічного управління та митного регулювання у сфері переміщення гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах надзвичайного стану.

Предметом дослідження є митне регулювання операцій з гуманітарною допомогою в умовах надзвичайного стану

Методологічну основу роботи складає сукупність загальнонаукових та спеціальних методів пізнання, вибір яких обумовлений метою та завданнями дослідження. Зокрема, *діалектичний метод* застосовувався для осмислення системи митного регулювання гуманітарної допомоги у її розвитку та суперечностях – від стабільного режиму 1999 року до кризових трансформацій 2022–2023 рр. та нового інституційного балансу, закріпленого Постановою № 953. *Системний метод* дозволив розглянути митне регулювання гуманітарної допомоги як цілісну багаторівневу систему взаємопов'язаних нормативних, інституційних та процесних компонентів, виявити координаційні прогалини між окремими суб'єктами управління. *Метод порівняльного аналізу* використовувався для зіставлення нормативно-правових режимів до та після 2022 року, а також при вивченні міжнародного досвіду кризового публічного управління (Фінляндія, Ізраїль, Польща) та міжнародних стандартів гуманітарної діяльності. *Нормативно-правовий метод* застосовувався при дослідженні ієрархії законодавчих актів у сфері митного регулювання та гуманітарної допомоги. *Інституційний метод* використовувався для аналізу організаційної структури, функцій та взаємодії суб'єктів публічного управління з регулювання гуманітарної допомоги. *Статистичний та документальний методи* застосовувалися при опрацюванні кількісних даних щодо обсягів гуманітарних вантажів, кількості порушень митних правил та динаміки надходжень у 2022–2024 роках, що забезпечило достовірність емпіричних висновків роботи.

Наукова новизна дослідження. За результатами проведеного дослідження: здійснено комплексний аналіз трансформації системи митного регулювання та митного оформлення гуманітарної допомоги в Україні крізь

призму трьох взаємодоповнювальних підходів публічного адміністрування (нормативно-правового, інституційного та процесного) в умовах дії воєнного стану 2022–2025 рр., що дозволило виявити системні координаційні прогалини між рівнями управління та надати пропозиції з їх усунення, а саме, запропоновано створення наскрізної цифрової екосистеми шляхом налагодження глибокої API-інтеграції між реєстрами для автоматичного крос-чекінгу даних; впровадження інституту електронного ризик-орієнтованого постмитного контролю; легалізації цифрових маршрутів декларування для малих волонтерських груп та повноцінне функціонування «рейтингу благонадійності» організацій, що стимулюватиме добросовісність учасників.

Практичне значення отриманих результатів. Висновки та пропозиції, що містяться у роботі, можуть бути використані: митними органами при вдосконаленні порядку митного оформлення гуманітарних вантажів та організації постмитного контролю; виконавчими органами з реалізації соціальної політики при розвитку автоматизованої системи обліку гуманітарної допомоги та підвищенні її інтегрованості з інформаційними системами митних органів; органами законодавчої влади при доопрацюванні законодавчих актів з урахуванням реалій воєнного стану; науковими установами та ЗВО – при підготовці навчальних та наукових матеріалів з публічного управління та митного адміністрування.

Апробація матеріалів дипломної роботи. Окремі результати дослідження були оприлюднені на III-й Міжнародній науково-практичній конференції «Світовий досвід публічного регулювання зовнішньоекономічної діяльності: митна безпека та протидія корупції» 15 травня 2026 р. м. Дніпро.

Структура та обсяг дипломної роботи. Дипломна робота складається зі вступу, двох розділів, висновків та списку використаних джерел. Обсяг роботи становить 86 сторінок та містить 2 таблиці і 1 рисунок. Список використаних джерел містить 55 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МИТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ В НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ

1.1 Поняття, сутність та принципи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій

У сучасних умовах надзвичайного стану, що охоплює не лише Україну та проявляється як через військові конфлікти і карантинні режими, так через масові гуманітарні кризи та екологічні катастрофи. Саме в умовах надзвичайного стану публічне управління набуває особливої значущості, як головний механізм координації дій органів влади, суспільства та міжнародних партнерів. [1] Практика бойових дій на території країни, масового внутрішнього та зовнішнього переміщення населення, а також масового надходження гуманітарної допомоги посилюють потребу в науковому осмисленні теоретичних засад публічного управління в екстремальних та перевантажених як для нормального функціонування влади умовах. [2]

Надзвичайні ситуації принципово відрізняються від звичайного середовища адміністративного управління, передусім своєю непередбаченістю, динамічністю та масштабністю негативних наслідків. В умовах воєнного стану органи публічної влади змушені функціонувати в режимі постійної невизначеності та хаосу, цей режим роботи не звичний для роботи та виконання обов'язків у штатній ситуації. З'являється необхідність ухвалення рішень в стислі не тільки часові, але й ресурсні рамки, адже спираючись на неповну або навіть суперечливу інформацію, виникає перерозподіл ресурсів між різними гілками влади, де одна може потерпати, а іншій потрібно почекати та витримати деякий час для стабілізування більш важливих гілок влади. Вимушеність перерозподілу між конкуруючими пріоритетами, де «все важливо», створює унікальну технологію віражу, де в умовах руйнування

інфраструктури забезпечується безперервність надання публічних послуг. Це вимагає якісно іншої моделі управлінської поведінки, де починає виходити у пріоритет децентралізація, гнучкість та вміння працювати у хаосі, де потрібно під час конфліктної ситуації, орієнтованість на результат, а не процедуру. [2]

Теоретичне підґрунтя публічного управління в екстремальних умовах формується на перетині та вирішення кількох наукових напрямів. Так теорія кризового менеджменту, яка хоч і не має конкретного засновника, але виникла на стикі менеджменту, економіки, соціології та психології, й тому ґрунтується на різних наукових підходах. Зокрема, теорія Яна Мітроффа (Ian Mitroff) розглядає кризи не як випадковість, а як закономірне явище до якого можна і потрібно готуватися. Автор доводить, що будь-яка організація (або країна) рано чи пізно зіткнеться з кризою, тобто немає питань «якщо», є питання «коли». [3]

Існує також схожа концепція адаптивного управління, це трохи інший погляд на кризовий менеджмент, де не просто потрібно підготуватись до кризи, а постійно підлаштовуватись під зміни середовища, простим словом «гнучкість», [4] але для мене лідером у розкритті сутності кризових ситуацій є доктрина стійкості державних інститутів та міждисциплінарних підходів до вивчення ризиків і безпеки. Це вже більш сучасний і широкий підхід, ніж класичні теорії що згадувалися раніше, це демонстрація здатності держави витримувати, адаптуватися и відновлюватись після будь-яких загроз. Держава вимушена бути здатною витримати удар заради народу, що проживає на її території. Завдяки міждисциплінарному поділу, де поєднуються знання з економіки, соціології, безпеки, екології та політики, на виході діють справжні єтніни мури із захисту держави. Ця доктрина вже активно використовується у підходах Північно-атлантичного альянсу НАТО (North Atlantic Treaty Organization – NATO) та в ЄС (European Union), де існують базові вимоги до національної стійкості – колективна політика щодо безпеки та економіки. [5] Розвиток навичку до швидкої адаптації, відновлення і розвитку після найвеличніших історичних проблем, полягає не стільки у боротьбі, як у створенні такої системи, щоб вона витримала будь-який удар, де були б залучені усі рівні держави завдяки

комплексності (держава, бізнес, громадянське суспільство), що створює справжній фундамент, який здатний витримувати будь-яку кризу.

Особливого значення набувають такі поняття, як управлінська спроможність держави в умовах шоку, застосовується горизонтальна міжвідомча координація у парі з принципом субсидіарності при розподілі повноважень між центральним і місцевим рівнями, а також механізми залучення громадянського суспільства до співуправління кризовими процесами. [2]

Досвід України у протидії збройній агресії з 2014 року, і особливо після повномасштабного вторгнення 2022 року, становить унікальний матеріал публічного управління, розвитку та доктрини стійкості, для аналізу ефективності різних управлінських стратегій в умовах тривалого збройного конфлікту. [6] Саме на прикладі України яскраво демонструються виклики, як необхідність одночасного забезпечення обороноздатності держави та підтримки соціально-економічної стабільності, управління потоками внутрішньо-переміщених осіб (ВПО), організація взаємодії з міжнародними гуманітарними організаціями, а також збереження демократичних стандартів та верховенства права в умовах суттєвого обмеження прав і свобод.

Окремого наукового осмислення потребують питання цифровізації публічного управління як інструменту підвищення стійкості державних інститутів та установ в екстремальних умовах. [7] Досвід застосування цифрових платформ для надання адміністративних послуг, координації гуманітарної допомоги та комунікації за населенням демонструє найвеличнішу якість та потенціал технологічних рішень у подоланні управлінських розривів, спричинених кризовими ситуаціями, які почали використовувати та використовують вже велика кількість країн світу від країн Близького Сходу до Північної Африки, вони використовують цифрову освіту, онлайн-сервіси держави.

На політичній арені Україна вважається глобальним прикладом цифрової стійкості держави, найсильніший сучасний кейс для прикладу та аналізу,

платформа ДІЯ, цифрові документи, онлайн-послуги, швидкі виплати допомоги, комунікація з населенням стала великим фактором у збереженні функціонування держави навіть під час війни. [6] Водночас цифровізація породжує нові ризики у сфері кібербезпеки, захисту персональних даних та нерівного доступу до послуг для вразливих груп населення. Таким чином, саме дослідження засад цифрового публічного управління в екстремальних умовах є не лише науково значущим завданням, але й має виражений прикладний характер, його результати можуть слугувати підґрунтям для вдосконалення нормативно-правової бази, інституційних механізмів та управлінських практик, необхідних для ефективного реагування на виклики, з якими стикається сучасна Україна. [1]

Особливо важливо визначати, як трансформуються функції, повноваження, організаційні структури та методи державного управління під час дії особливого та воєнного станів, оскільки від ефективності цього управління залежать життя громадян, їх безпека та соціальні права, не відокремлюючи стабільність та безпеку самої держави. [8] До числа основних завдань належить визначення сутності публічного управління як сукупності цілеспрямованих дій органів публічної влади з забезпечення урядування, регулювання суспільних відносин та реалізації державної політики. Потрібен постійний аналіз особливостей в умовах надзвичайних ситуацій та особливих станів, актуальне та швидке виявлення ключових принципів публічного управління, зокрема принципів законності, ефективності, адаптивності, поєднуючи з відповідальністю та прозорістю. [2]

Сучасні дослідження вказують на необхідність формулювання низки спеціальних принципів публічного управління, які повинні діяти в екстремальних умовах. [8] До цих принципів належать:

- принцип безпеки населення – безпека життя та здоров'я громадян визначається найвищим пріоритетом урядових дій;
- принцип адаптивності – здатність системи управління своєчасно реагувати на зміну обставин, коригувати стратегії та перерозподіляти ресурси

відповідно до актуальних потреб;

- принцип прозорості – відкритість управлінських рішень, систематичне інформування громадськості та підзвітність органів влади перед суспільством і міжнародними партнерами;

- принцип законності та правової визначеності – здійснення управлінської діяльності виключено в межах наданого законом мандату навіть в умовах надзвичайних обставин;

- принцип відповідальності – закріплення персональної та колективної відповідальності керівників за ефективність прийнятих рішень і використання публічних ресурсів. [2]

Регулювання публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій діє через ієрархічно узгоджену систему законодавчих актів, що охоплюють різні рівні, від конституційних положень до підзаконних актів органів виконавчої влади. Зазначена система визначає не лише порядок введення особливих правових режимів, а й структурну організацію органів публічної влади, тобто розподіл повноважень, створення процедур реагування та механізмів відповідальності. Конституційну основу в надзвичайних ситуаціях становлять положення Конституції України, вони закріплюють й гарантують загальні засади державної влади, визначають роль Президента як гаранта суверенітету, територіальної цілісності та безпеки держави, а також встановлюють конституційний принцип можливості введення надзвичайного та воєнного стану. [13]

Спеціальне законодавче регулювання забезпечується двома ключовими актами, це Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», який визначає мету, умови, порядок і межі введення цього режиму, перелік допустимих заходів обмеження, а також гарантії прав і свобод громадян. [7] Другий це Конституційний Закон України «Про правовий режим воєнного стану», який регулює введення воєнного стану, визначає статус військових та військово-цивільних адміністрацій, а також особливості розподілу повноважень

між Президентом, Верховною Радою, Урядом і військовими органами управління. [8]

Не менш важливим є Кодекс цивільного захисту України, який встановлює правовий режим прогнозування, запобігання, реагування та подальшого відновлення після надзвичайних ситуацій. Він визначає режими підвищеної готовності та надзвичайної ситуації, а також регламентує порядок взаємодії суб'єктів цивільного захисту, тобто центральних і місцевих органів влади, спеціальних служб, підприємств та громадських організацій. [16] На підзаконному рівні ключову роль відіграє Положення про єдину державну систему цивільного захисту України, яке затверджене Кабінетом Міністрів, яка проводить детальність та пояснення механізмів координації між центральними та місцевими органами влади. [17] Постанови Кабінету Міністрів України оперативно встановлюють конкретні заходи реагування, межі зон відповідальності та порядок ресурсного забезпечення в умовах кризи. Рішення місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, прийняті відповідно до Кодексу цивільного захисту, визначають локальні режими надзвичайної ситуації, порядок евакуації, розподілу матеріальних ресурсів та взаємодії з гуманітарними організаціями. Окремим складником усієї нормативної бази, є законодавство у сфері гуманітарної допомоги. Закон регулює порядок надходження, розподілу, зберігання та контролю гуманітарної допомоги, розмежовуючи повноваження між органами державної влади, місцевим самоврядуванням, громадськими організаціями та міжнародними партнерами. [18] Систему доповнюють міжнародні угоди, меморандуми та процедурні регламенти, що забезпечують відповідність діяльності органів публічного управління міжнародним стандартам гуманітарного права та прав людини. [5]

Ефективна організація публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій неможлива без аналізу міжнародного досвіду. Фінська модель комплексної безпеки є однією з найбільш досконалих у світі та передбачає постійне залучення всіх секторів суспільства – уряду, бізнесу, громадянського

суспільства та пересічних громадян – до підготовки та реагування на надзвичайні ситуації. Особливістю фінської моделі є те, що підготовка до кризових ситуацій розглядається не як виключна прерогатива силових структур, а як загальнонаціональна справа з чітким розподілом ролей між усіма секторами суспільства. [19]

Ізраїльська система управління в надзвичайних ситуаціях базується на Командуванні Тилом, яке функціонує у складі збройних сил, але виконує переважно цивільні завдання – захист населення, евакуацію, координацію гуманітарної діяльності в умовах ракетних загроз та збройного конфлікту. Досвід Ізраїлю є особливо цінним для України через спільний знаменник: необхідність забезпечення нормального функціонування держави та суспільства в умовах постійної воєнної загрози. [20]

Польща, реагуючи на зміни безпекового середовища після 2014 року, суттєво реформувала свою систему управління ризиками і цивільного захисту, посилила механізми взаємодії між цивільними та військовими структурами, впровадила сучасні системи оповіщення населення та переглянула підходи до планування на випадок надзвичайних ситуацій. [21] Порівняльний аналіз цих моделей демонструє, що найбільш ефективні системи кризового управління базуються на трьох спільних елементах: чіткому законодавчому розмежуванні повноважень між рівнями влади, завчасній підготовці управлінських кадрів до дій в екстремальних умовах та наявності реальних міжвідомчих координаційних механізмів, що системно відпрацьовують ще у мирний час. [2]

У теорії публічного управління концепція “цілісного уряду” набула поширення як відповідь на виклики координації між різними відомствами та рівнями управління в кризових ситуаціях. Цей підхід передбачає відмову від традиційної секторальної логіки, де кожне міністерство або відомство функціонує в межах своєї компетенції, та перехід до горизонтальної інтеграції зусиль усіх органів влади навколо спільних цілей реагування на кризу. [22] В умовах воєнного стану в Україні практичним інструментом реалізації цього підходу стала система обласних військових адміністрацій (ОВА), наділених

широкими повноваженнями в галузі управління відповідними територіями. ОВА здійснюють загальну координацію діяльності всіх органів виконавчої влади на відповідній території, забезпечують взаємодію між цивільними та військовими структурами, координують відносини з органами місцевого самоврядування та волонтерськими організаціями. [23] Функціонування ОВА відображає прагматичну відповідь держави на потребу у вертикальній інтеграції управлінських рішень за умов, коли традиційні механізми міжвідомчої координації виявляються недостатньо гнучкими. Досвід їхньої діяльності з 2022 року дозволяє простежити, як теоретична концепція “цілісного уряду” реалізується в конкретних управлінських практиках – включаючи управління потоками переселенців, організацію гуманітарної допомоги, забезпечення безперервності публічних послуг та взаємодію з міжнародними партнерами безпосередньо на регіональному рівні. [23]

Окремою науковою проблемою є підтримання балансу між ефективністю управлінських рішень в умовах надзвичайних обставин та збереженням механізмів демократичного контролю й підзвітності. Воєнний стан об’єктивно передбачає певну концентрацію виконавчої влади та розширення дискреційних повноважень посадових осіб, що неминуче породжує ризики зловживань та ерозії правових гарантій. Для протидії цим ризикам ключову роль відіграють парламентський контроль, інституційна незалежність органів прокуратури, антикорупційних органів та омбудсмана, а також підтримка активності громадянського суспільства та незалежних засобів масової інформації. [24] Верховна Рада України продовжує функціонувати в умовах воєнного стану, розглядаючи законодавчі ініціативи та здійснюючи контрольні функції. [8] Разом із тим підзвітність органів влади забезпечується й через механізми міжнародного моніторингу – Ради Європи, ОБСЄ, Управління ООН з прав людини, а також численних міжнародних громадських організацій. Визнання державою цих зовнішніх механізмів контролю є важливим елементом публічного управління, який дозволяє уникнути використання надзвичайних умов як підстави для відступу від базових стандартів верховенства права.

Підтримання цього балансу між операційною ефективністю та правовою визначеністю є не лише академічно значущим питанням, але й практичною умовою збереження довіри суспільства та міжнародних партнерів до органів публічної влади в кризовий період. [24]

Особливої уваги в контексті публічного управління в умовах воєнного стану заслуговує питання управління людськими ресурсами органів влади. Масова мобілізація громадян до лав збройних сил призводить до відпливу кваліфікованих управлінців з органів цивільного управління, а евакуація частини населення з прифронтових регіонів суттєво ускладнює кадрове забезпечення місцевих органів влади. У цих умовах критично важливим стає швидке навчання резервного персоналу, впровадження систем дистанційної роботи та формування міжвідомчих мобільних груп, здатних оперативно посилювати критично важливі напрями управлінської діяльності. Міжнародний досвід, зокрема практика заміщення посад у критичних секторах в умовах кризи, вказує на необхідність завчасного планування кадрового забезпечення та створення резервних реєстрів фахівців, які можуть бути залучені до управлінської діяльності у разі виникнення дефіциту персоналу. [19] Для України ця проблема є надзвичайно актуальною, зважаючи на масштаби мобілізації та обсяги еміграції, що утворили значний дефіцит кваліфікованих кадрів у системі публічного управління. Водночас ця ситуація стала стимулом для прискореного впровадження цифрових інструментів автоматизації рутинних адміністративних процесів, що дозволяє більш ефективно використовувати наявні людські ресурси та підтримувати необхідний рівень надання публічних послуг навіть в умовах кадрового дефіциту. [25] [7]

1.2 Гуманітарна допомога як об'єкт публічного управління: правова природа, види, суб'єкти та механізми координації

Українська гуманітарна допомога переживає трансформацію: від розрізнених благодійних ініціатив вона перетворюється на структуровану

сферу державного управління. Це означає, що її діяльність тепер базується не тільки на моральному обов'язку допомагати, але й на чіткій нормативній базі, прозорості інформації та ефективній координації. В умовах затяжної війни та масового переміщення людей, гуманітарна допомога фактично стала частиною державної політики. [18] Для її успішного функціонування необхідні власні правові норми, класифікація видів допомоги, чітке розмежування ролей між усіма залученими сторонами (урядом, місцевою владою, громадським сектором та міжнародними партнерами) та налагоджені механізми співпраці. [26] Сьогодні в правовій сфері гуманітарна допомога вже не розглядається як щось, що належить виключно до моральних принципів чи вільної благодійності. Вона набула статусу самостійного правового інституту, який регулюється як національним законодавством, так і міжнародними стандартами. В Україні центральне місце в цьому регулюванні займає Закон «Про гуманітарну допомогу» (№1192-XIV, 22.10.1999 р.), який, з урахуванням подальших доповнень, встановлює правові, організаційні та соціальні засади, що стосуються отримання, надання, оформлення, розподілу та контролю за цільовим використанням гуманітарної допомоги, а також сприяє забезпеченню відкритості та прозорості цього процесу. [18] До цього додається, законодавство визначає гуманітарну допомогу як комплекс заходів, що включають безкоштовні грошові чи натуральні перекази, безповоротну фінансову підтримку, добровільні пожертви, а також виконання робіт чи надання послуг.

Основна мета гуманітарної допомоги – полегшити становище людей, які потрапили в біду, шляхом задоволення їхніх найважливіших потреб, або ж підтримати установи, що здійснюють таку діяльність. Опис сутності гуманітарної допомоги автоматично передбачає можливість державного втручання. Це пов'язано з необхідністю встановлення "цільової спрямованості" (тобто, на які саме потреби спрямована допомога) та "адресності" (хто саме її отримує). Для забезпечення цих аспектів є обов'язковим державний контроль та ведення статистичної звітності. [18][27] На сьогоднішні дні гуманітарна

допомога будучи безоплатним та цільовим ресурсом, підлягає державному управлінню. Держава впливає на неї не тільки через податкові та митні пільги, але й безпосередньо, контролюючи її надходження, реєстрацію, розподіл, облік та звітність, тобто гуманітарна допомога стає частиною системи державного управління, наділяючи органи виконавчої влади не лише регуляторними, а й адміністративними та контролюючими функціями, а ключовим аспектом правового статусу гуманітарної допомоги в Україні є її офіційне визнання. [18]

Без цього процесу, що відбувається згідно з встановленими правилами, надходження не вважатимуться гуманітарною допомогою, а їх правове становище та роль в управлінні зміняться. У цій справі держава виступає не просто спостерігачем, а активним учасником, який формує правову реальність, визначаючи, що саме підпадає під визначення гуманітарної допомоги в межах національного законодавства. Натомість, міжнародно-правові акти, зокрема міжнародне гуманітарне право та стандарти ООН і ЄС, формують базові принципи, що регламентують формати допомоги, обмежують її військове застосування, встановлюють вимоги до прозорості та відповідності правам людини, інтеграція національної правової системи з елементами міжнародно-правових інститутів посилює роль публічного управління як інституційного посередника між внутрішнім та зовнішнім регуляторним середовищем. За функціональним підходом управління гуманітарною допомогою, у сфері державного управління гуманітарна допомога розглядається не за тим, як вона надається, а більше за її цільовим призначенням. Першим і найпрямішим видом є гуманітарна допомога населенню, яка охоплює забезпечення продовольством, медичну підтримку та нематеріальні послуги, зокрема психологічну, правову, інформаційно-комунікативну допомогу, а також освітні програми. З точки зору управління цей тип допомоги потребує швидкої координації між місцевими органами влади, службами охорони здоров'я, закладами освіти та міжнародними структурами, бо розподіл ресурсів має бути чітко адресним і виключати повторне задоволення однакових потреб. Інфраструктурна та технічна гуманітарна допомога орієнтується не на конкретних осіб, а на

системні суспільні потреби. Вона включає ремонт і відновлення комунальних мереж, постачання генераторів, мобільних медпунктів та модульних споруд. У цьому випадку держава виступає як координатор проєктів, визначаючи пріоритети, логістику, строки робіт та відповідальність за подальше функціонування інфраструктури, інтегруючи ці заходи у загальну стратегію відбудови. Фінансова та програмна гуманітарна допомога реалізується через безповоротні грошові перекази, гранти міжнародних організацій і двосторонніх партнерів, а також через цільове фінансування соціальних ініціатив і програм підтримки переселенців. Управління цим видом проходить на рівні макрофінансового планування, тут відбуваються розподіл коштів, бюджетування, моніторинг результативності і забезпечення відповідності як національним, так і міжнародним фінансовим нормам. [18][26] Окремою категорією є колективно-громадська гуманітарна допомога, спрямована не на окремих осіб, а на громади, організації та інституції. Громадські об'єднання, благодійні фонди, релігійні спільноти, а також органи місцевої і центральної влади для виконання їхніх функцій. Управління цією допомогою має більш складний характер, бо потребує одночасного врегулювання відносин між державними отримувачами, громадськими операторами і донорами, а також узгодження розподілу допомоги між місцевим та національним рівнями. [18] Класифікація видів гуманітарної допомоги служить не лише інструментом аналітики, а й практичним засобом управління. Від способу типізації залежить організація моніторингу, вимоги до звітності та характер контролю ризиків, таких як дублювання, нецільове використання і витік ресурсів.

За цим функціональним принципом її відстежують відповідні урядові структури, чиї повноваження визначаються не формою чи каналом надання гуманітарної допомоги, а її змістом, сферою призначення та кінцевою соціальною ціллю. Такий підхід дозволяє узгодити розподіл управлінських повноважень між окремими державними інституціями, що перетворює систему гуманітарної допомоги в інтегрований сегмент публічного управління, а не просто в набір паралельних благодійних дій. [18][29] Координаційну й

регуляторну роль у сфері соціально-орієнтованої гуманітарної допомоги виконує Міністерство соціальної політики України, яке здійснює облік отримувачів, визначає потреби вразливих категорій населення, готує методичні рекомендації щодо формування пакетів допомоги та впроваджує механізми моніторингу цільового використання відповідних ресурсів. [18][29] У сфері медичного забезпечення аналогічні функції покладено на Міністерство охорони здоров'я України, яке відповідає за контроль обігу лікарських засобів, медичних виробів та обладнання, отриманих як гуманітарна допомога, забезпечує відповідність їх нормативним вимогам та координує їх розподіл між закладами охорони здоров'я. У сфері відбудови інфраструктури та підтримки розвитку територіальних громад гуманітарна допомога, що призначається для відновлення життєво важливих об'єктів, забезпечення людей житлом та розвитку локальних інфраструктурних мереж, підпадає під стратегічне керівництво та контролюючий вплив Міністерства розвитку громад та територій України. У кризових ситуаціях ключову роль в оперативному розподілі та контролі за використанням гуманітарних ресурсів відіграє Державна служба України з надзвичайних ситуацій, яка координує доставку допомоги до зон найвищого ризику, забезпечує швидкий розподіл між місцевими органами влади та відається оперативним моніторингом її використання в полі. [16][18] Функціональний контроль також поширюється на транспортування гуманітарної допомоги через державний кордон, що є окремим етапом управлінського циклу. Відповідні повноваження реалізує Державна митна служба України, яка веде митне оформлення вантажів, проводить їхню експертизу на відповідність нормативним вимогам, відстежує кількісні й вартісні показники та забезпечує прозорий облік ввезених матеріальних ресурсів. Правоохоронні структури Міністерства внутрішніх справ України беруть на себе відповідальність за забезпечення законності у сфері обігу гуманітарної допомоги, включаючи виявлення фактичних порушень, нецільового використання, корупційних ризиків та зловживань у процесі розподілу. [4][18] На місцевому рівні організаційно-виконавчі відділи

адміністрацій (ОВА) та органи місцевого самоврядування виступають як безпосередні оператори обліку, розподілу та відстеження відповідності допомоги потребам певної громади. Саме вони формують міжінформаційну базу, яка забезпечує відповідність центральних регуляторних рішень реальним індивідуальним і колективним потребам, тим самим перетворюючи гуманітарну допомогу в інструмент не просто тимчасової підтримки, а системного публічного управління ризиками та соціальними відновлювальними процесами. [23][18] За цими даними спробуємо змоделювати справжню ситуацію, як це працює, коли гуманітарна допомога у формі продовольчих пакетів надходить із-за кордону до України для підтримки вразливих категорій населення в регіоні, що перебуває в умовах тривалого військового стану та рекурентних ракетних ударів. Цей приклад нам продемонструє, як у системі публічного управління взаємодіють різні рівні влади та відповідні центральні відомства, що виступають як регулятори, координатори та оператори. [18][26] Гуманітарна допомога (продовольчі пакети) формується міжнародним донором і відправляється в Україну через міжнародний логістичний канал. На першому етапі відкрито митне оформлення відбувається в Державній митній службі України, яка перевіряє відповідність вантажу нормативним вимогам, фіксує обсяги, вартість, терміни придатності продуктів та веде облік ввезених гуманітарних ресурсів. Саме митна служба вирішує, чи відповідний вантаж має правовий статус «гуманітарної допомоги», що відкриває шлях до майбутньої участі інших державних інституцій у регулюванні та контролі. [18][4] Після митного оформлення контрольні функції переходять до Міністерства соціальної політики України, яке визначає пріоритетні території, відповідно до даних про рівень потреби вразливих категорій (переселенці, літні люди, інваліди, сім'ї з дітьми). На основі цієї інформації міністерство розробляє рекомендовані квоти та об'єми допомоги для окремих регіонів, забезпечуючи єдиний підхід до розподілу між районами зі схожою соціальною тягарем. [29] Далі керівництво та оперативний координаційний етап переходить до Державної служби України з надзвичайних ситуацій, яка відповідає за безпечну транспортування допомоги

до зони посиленої безпеки. ДСНС організує супровід логістичної групи, вибирає маршрути з мінімальним ризиком, координує роботу з місцевими службами охорони та визначає первинні розподільні пункти, зазвичай розташовані в адміністративних центрах окремих областей. [16] На місцевому рівні ключову роль у відкритті пакетів, обліку та адресному розподілі відіграють органи виконавчої влади регіону (ОВА) та органи місцевого самоврядування. Вони визначають конкретні пункти видачі (школи, культурні центри, адміністративні будівлі), складають список отримувачів з урахуванням даних соціальної служби та забезпечують безпечний та прозорий процес видачі. Саме місцеві служби фіксують фактичні обсяги, звітують у центральні відомства та відстежують можливі проблеми з нецільовим використанням ресурсів. У разі виявлення порушень, наприклад, масового перепродажу або відхилення допомоги від заявленої категорії отримувачів, відповідальність за забезпечення законності лягає на структури Міністерства внутрішніх справ України [23][18], які відкривають перевірки, збирають докази та вживають відповідні вправи відповідно до законодавства, на цьому прикладі ми можемо створити чітку вертикаль дій, де управління гуманітарною допомогою в умовах надзвичайних ситуацій здійснюється через багаторівневу інституційну систему, в якій кожен рівень виконує чітко визначені функції та перебуває у взаємозалежності з іншими ланками управлінського ланцюга. Вихідною ланкою є міжнародний рівень, представлений донорами, або іноземними державами, міжнародними організаціями та неурядовими структурами, які ініціюють і фінансують надання допомоги відповідно до міжнародних гуманітарних стандартів та двосторонніх угод. [26] Наступним є центральний регуляційний рівень, що забезпечує нормативне оформлення та митний контроль вхідних потоків допомоги. Міністерство соціальної політики України здійснює визнання гуманітарної допомоги та контроль за її цільовим використанням, тоді як Державна митна служба забезпечує пропуск вантажів через державний кордон відповідно до встановлених правових режимів. Центральний оперативно-координуючий рівень представлений Державною

службою України з надзвичайних ситуацій, яка здійснює загальну координацію реагування, управління логістичними потоками та взаємодію між усіма задіяними суб'єктами в режимі реального часу. На місцевому виконавчому рівні обласні військові адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують безпосередній розподіл допомоги серед населення, організацію евакуації, адресну роботу з вразливими групами та взаємодію з громадськими організаціями-операторами. Завершальною ланкою є контрольний правоохоронний рівень, який представляє Міністерство внутрішніх справ України. Воно здійснює нагляд за дотриманням законодавства у процесі розподілу допомоги, запобігає зловживанням і нецільовому використанню ресурсів, забезпечуючи тим самим правову визначеність усього управлінського процесу. Така вертикальна структура забезпечує послідовність і керованість руху гуманітарних ресурсів від донора до кінцевого отримувача, розмежовуючи регуляторні, оперативні, виконавчі та контрольні функції між відповідними інституційними рівнями.

Правове та організаційне підґрунтя міжнародної гуманітарної допомоги формується на базі чотирьох фундаментальних принципів міжнародного гуманітарного права: гуманності (пом'якшення людських страждань без дискримінації), нейтральності (утримання від позицій у конфліктах), неупередженості (розподіл допомоги виключно за критерієм потреби) та незалежності (відокремлення гуманітарної діяльності від політичних, економічних або воєнних міркувань). Ці принципи, закріплені в резолюціях Генеральної Асамблеї ООН та Статуті Міжнародного руху Червоного Хреста, утворюють нормативне ядро міжнародної системи надання допомоги і є орієнтиром для оцінки адекватності національних систем управління гуманітарними операціями. [27][26] Систему міжнародної координації очолює Управління ООН з координації гуманітарних питань (ОСНА), яке впроваджує кластерний підхід – секторальний поділ гуманітарного реагування на функціональні кластери: продовольство, охорона здоров'я, захист населення, освіта, укриття, – кожен з яких координується профільною організацією.

В Україні після 2022 року ОСНА розгорнула повноцінну Координаційну платформу, яка об'єднала понад шістьсот організацій у процесі спільного гуманітарного планування. Взаємодія між вітчизняними органами публічного управління та системою ООН утворює новий рівень координаційних відносин, де держава виступає одночасно як партнер міжнародної системи, суверенний регулятор допомоги на своїй території та безпосередній оператор окремих напрямів реагування. [26] Така трирівнева роль держави ускладнює систему управління, але водночас забезпечує більшу ресурсну спроможність та легітимність гуманітарних операцій в очах донорів та міжнародної спільноти. Управління гуманітарною допомогою в умовах масштабного конфлікту породжує специфічні ризики, що потребують окремих управлінських рішень. По-перше, ризик дублювання допомоги виникає тоді, коли декілька організацій або органів влади надають одному й тому самому бенефіціару ідентичні або схожі ресурси, що призводить до нераціонального використання коштів і залишає поза увагою тих, хто дійсно потребує підтримки. Для подолання цього ризику в міжнародній практиці використовується матриця 4W (Who does What, Where, When), яка дозволяє у режимі реального часу відстежувати діяльність усіх операторів та уникати перетину їхніх зон і видів втручання. По-друге, значним є ризик нецільового використання та корупції: за оцінками міжнародних організацій, до 10–15% гуманітарної допомоги у зонах конфліктів може не досягати цільових отримувачів через різні форми зловживань.

В Україні Рахункова палата, Державна аудиторська служба та відповідні підрозділи НАБУ здійснюють нагляд за використанням гуманітарних ресурсів, проте ефективність цього контролю обмежена динамікою подій та складністю верифікації великої кількості транзакцій. По-третє, специфічним для України є ризик використання спрощеного митного режиму гуманітарних вантажів у комерційних цілях, що потребує особливої уваги з боку митної служби та системи постмитного контролю. [26][34] Нейтралізація цих ризиків є спільним завданням усієї вертикалі публічного управління гуманітарною допомогою – від центральних органів реєстрації до місцевих органів розподілу та

правоохоронних структур. Окремим і надзвичайно важливим суб'єктом системи управління гуманітарною допомогою в Україні є громадянське суспільство та волонтерський рух, роль яких принципово відрізняється від типових моделей у стабільних державах. Після 2022 року в Україні виникло безпрецедентне явище – масштабна децентралізована мережа волонтерських організацій, що охопила сотні тисяч активних учасників і забезпечувала значну частину критично важливих ресурсів та послуг, яких державні системи не встигали охопити у перші місяці повномасштабного вторгнення. Ці організації діяли паралельно з державними структурами, нерідко випереджаючи їх у швидкості реагування та географічному охопленні. Разом з тим децентралізованість та неформальність волонтерського сектора породжувала виклики для систематичного обліку та контролю ресурсів.

З часом відносини між державою та громадянським суспільством у сфері гуманітарної допомоги набули більш структурованого характеру через механізми акредитації організацій-отримувачів, угоди про партнерство, грантові конкурси та введення обов'язкової фінансової звітності для великих некомерційних операторів. Сучасна система публічного управління гуманітарною допомогою в Україні є гібридною моделлю:[23][18] державні органи забезпечують регуляторні рамки та стратегічне планування, тоді як безпосереднє надання значної частини допомоги здійснюється через мережу акредитованих громадських організацій, благодійних фондів та міжнародних операторів. Таке поєднання державного регулювання з операційною гнучкістю громадянського суспільства є одним із ключових факторів, що визначають відносну ефективність гуманітарного реагування України порівняно з країнами, де держава намагається зосередити всі функції у централізованих структурах.

Міжнародні стандарти якості та підзвітності в гуманітарній діяльності, передусім Стандарти Сфери та Базові гуманітарні стандарти, формують нормативну основу для оцінки адекватності гуманітарних операцій потребам отримувачів. Стандарти Сфери встановлюють мінімальні показники для чотирьох технічних секторів: водопостачання та санітарія, харчова безпека та

харчування, укриття, охорона здоров'я. Включення цих стандартів у методичні рекомендації відповідних українських міністерств дозволяє забезпечити певний рівень відповідності між вітчизняними та міжнародними підходами до оцінки достатності допомоги.

На операційному рівні ключову роль у відстеженні результатів і підзвітності відіграють інформаційні системи управління. Платформа Humanitarian Data Exchange (HDX) ОСНА забезпечує відкритий доступ до агрегованих даних про обсяги, географічний розподіл та статус гуманітарних операцій, що є важливим інструментом горизонтальної координації між організаціями. В Україні паралельно функціонують вітчизняні системи обліку, включаючи реєстри Міністерства соціальної політики та автоматизовані системи митної служби. Таким чином, сучасне публічне управління гуманітарною допомогою невідривно пов'язане з питаннями інформаційного забезпечення та технологічної підтримки управлінських рішень, що відповідає загальним тенденціям цифрової трансформації сфери публічного адміністрування. [28][26]

1.3 Особливості митного регулювання гуманітарної допомоги в системі публічного адміністрування (нормативно-правовий, інституційний, процесний аспекти)

Митне регулювання як складова системи публічного адміністрування посідає особливе місце серед інструментів державного впливу на зовнішньоекономічні відносини та транскордонний рух товарів. Теоретичне осмислення цього феномена потребує застосування комплексу методологічних підходів, які дозволяють розкрити не лише нормативно-правову архітектуру відповідних відносин, а й інституційну природу суб'єктів, що їх реалізують, і процесний характер митного адміністрування як цілісної управлінської діяльності. Поліаспектність митного регулювання зумовлює необхідність використання трьох взаємодоповнювальних підходів - нормативно-правового,

інституційного та процесного, - кожен з яких відображає відповідний зріз досліджуваного явища та забезпечує системне розуміння механізмів здійснення митного контролю в умовах сучасного публічного управління. [4]

Нормативно-правовий підхід є базовим у теоретичному аналізі митного регулювання, оскільки саме норми права визначають межі, зміст та форми реалізації митних відносин. Відповідно до цього підходу митне регулювання розглядається як система юридичних норм, що регламентують порядок переміщення товарів, транспортних засобів і осіб через митний кордон, встановлюють права та обов'язки учасників митних відносин, а також визначають механізми державного контролю та відповідальності за порушення митних правил. Правову основу митного регулювання в Україні утворює ієрархічно структурована система актів, на вершині якої перебувають конституційні норми про регулювання зовнішньоекономічної діяльності та митного оподаткування, а також базові принципи законності та верховенства права. Митний кодекс України, прийнятий у 2012 році, є головним кодифікованим актом у цій сфері й визначає принципи митної справи, організацію митних органів, процедури митного оформлення та умови застосування митних режимів. Поряд із ним функціонує розгалужена система спеціальних законів та підзаконних актів, що конкретизують окремі аспекти митної діяльності. [4][5]

Нормативно-правовий підхід дозволяє чітко виокремити ключові регулятивні блоки у структурі митного законодавства. По-перше, це матеріально-правові норми, які встановлюють конкретні правила та стандарти щодо заборон, обмежень, тарифного та нетарифного регулювання. По-друге, процесуально-процедурні норми, що визначають послідовність дій при митному оформленні, подачі декларацій, проведенні огляду та прийнятті рішень митними органами. По-третє, інституційно-компетенційні норми, які закріплюють повноваження Державної митної служби України, її структурних підрозділів та посадових осіб у сфері митного контролю. Окремим нормативним блоком є регулювання митних пільг та спрощень, зокрема для

операцій із гуманітарними вантажами, що набуло особливої актуальності в умовах воєнного стану. Нормативні акти Кабінету Міністрів України, у тому числі Постанова № 953, суттєво змінили режим митного оформлення гуманітарної допомоги, запровадивши спрощені процедури та механізми прискореного митного оформлення. Водночас нормативно-правовий підхід передбачає аналіз норм міжнародного митного права, насамперед Кіотської конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур, яка значною мірою вплинула на реформування вітчизняного митного законодавства. [4][5][3]

Важливим аналітичним ресурсом нормативно-правового підходу є концепція правового режиму митного регулювання як особливого стану нормативної упорядкованості відносин у певній сфері. Правовий режим митного регулювання визначається сукупністю принципів, правових засобів і механізмів, що характеризують специфіку правового впливу на митні відносини, та відображає баланс між публічними інтересами держави (захист економічного суверенітету, фіскальна функція, безпека) та приватними інтересами суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (спрощення процедур, прискорення руху товарів, зниження транзакційних витрат). Діалектична напруга між цими інтересами є рушієм постійного оновлення нормативно-правової бази митного регулювання, а її вирішення через правові норми відображає певну суспільно-політичну концепцію ролі держави у зовнішньоекономічних відносинах. [4]

Інституційний підхід, на відміну від нормативно-правового, акцентує увагу не на правових нормах як таких, а на суб'єктах, що реалізують митну функцію держави, - їх організаційній природі, повноваженнях, взаємозв'язках та здатності ефективно виконувати покладені завдання. В рамках цього підходу митне регулювання досліджується як система інститутів, тобто організацій, правил і практик, що структурують взаємодію учасників митних відносин і забезпечують передбачуваність та стабільність функціонування митного контролю. Центральним інститутом у цій системі виступає Державна митна служба України (ДМСУ), яка є центральним органом виконавчої влади, що

реалізує державну митну політику. [31][4]

Аналіз діяльності Держмитслужби України з позицій інституційного підходу передбачає дослідження її організаційної структури (центральный апарат, регіональні митниці, відділи митного оформлення), функціонального розподілу повноважень між структурними підрозділами та механізмів внутрішнього і зовнішнього контролю за діяльністю посадових осіб митних органів. Інституційний підхід також виявляє множинність суб'єктів, які беруть участь у процесі митного регулювання поза межами власне митних органів. Міністерство фінансів України здійснює загальне керівництво у сфері державної митної політики та забезпечує нормативно-методичне супроводження діяльності ДМСУ. Кабінет Міністрів України встановлює порядок пропуску окремих категорій товарів і визначає особливі митні режими, зокрема в умовах воєнного стану.

Верховна Рада України формує законодавче підґрунтя митного регулювання, вносячи зміни до Митного кодексу та приймаючи спеціальні закони щодо митних пільг і спрощень. Органи прокуратури та Служба безпеки України взаємодіють із ДМСУ у питаннях протидії контрабанді та митним правопорушенням. Таким чином, митне регулювання постає не як діяльність одного відомства, а як функція мережі взаємодіючих інститутів, між якими розподілені відповідні повноваження і відповідальність. [4][32]

Розвиток теорії інститутів у галузі публічного управління – передусім у роботах Д. Норта, П. Холла, Р. Тейлора та Й. Олсона – збагачує інструментарій аналізу митних установ, акцентуючи увагу на ролі неформальних інститутів: організаційної культури, практик корупційної поведінки, неформальних угод між митниками та учасниками зовнішньоекономічної діяльності, які суттєво впливають на реальне функціонування митного контролю незалежно від формальних норм. Новий інституціоналізм у публічному управлінні розрізняє три напрями – соціологічний, раціональний і нормативний інституціоналізм, – кожен з яких пропонує власне пояснення того, чому митні органи діють саме так, а не інакше: під впливом соціальних норм і легітимності (соціологічний),

внаслідок раціонального розрахунку акторів у межах наявних правил (раціональний) чи через засвоєні організаційні цінності та процедури (нормативний). [31]

Застосування інституційного підходу до аналізу митного регулювання в умовах воєнного стану відкриває унікальну аналітичну перспективу: воєнний стан є своєрідним стрес-тестом для інституційної спроможності митних органів, виявляючи як інституційні вади (недостатня децентралізація, надмірна бюрократизація процедур, слабкі механізми міжвідомчої координації), так і потенціал адаптивності інституту до функціонування в умовах надзвичайних обставин. Процесний підхід до митного регулювання формує третій теоретичний вимір дослідження, зосереджуючись на динамічних аспектах митного адміністрування – послідовності дій, алгоритмах ухвалення рішень, часових параметрах та результативності окремих митних процедур. Відповідно до цього підходу митна діяльність розглядається як сукупність взаємопов'язаних процесів, що здійснюються митними органами в процесі реалізації митної функції держави.

В управлінській науці процесний підхід набув поширення завдяки концепції управління бізнес-процесами, проте в сфері публічного адміністрування він трансформувався у підхід, що описує логіку взаємодії держави та приватних суб'єктів в ході надання публічних послуг, до яких відносяться й митні послуги з оформлення та контролю. [30][4] Ключовими митними процесами з точки зору процесного підходу є: декларування товарів (подача митної декларації та пов'язаних документів); документальний контроль (перевірка повноти та достовірності поданих документів); митний огляд (фізична перевірка товарів та транспортних засобів); митна оцінка (визначення митної вартості з метою нарахування мита та інших платежів); випуск товарів (завершення митного оформлення та надання дозволу на розпорядження товарами). Кожен із зазначених процесів характеризується власним регламентом, учасниками та критеріями результативності. Процесний підхід наголошує на важливості оптимізації кожного етапу для зменшення часових та

адміністративних витрат, що є ключовою умовою сприяння законній торгівлі.

Водночас в умовах воєнного стану митні процеси зазнали суттєвої трансформації: запровадження механізму «єдиного вікна», спрощені процедури оформлення гуманітарних вантажів, автоматизована система обліку - все це свідчить про реструктуризацію процесних алгоритмів відповідно до умов надзвичайних обставин і принципу пріоритетності. [4][3]

Процесний підхід нерозривно пов'язаний із концепцією електронного урядування у митній сфері, яка передбачає цифровізацію митних процесів та перехід від паперових до електронних форм декларування, реєстрації та обліку. Автоматизована система митного оформлення дозволяє не лише пришвидшити окремі процесні стадії, а й забезпечити прозорість та простежуваність митних операцій, що є критично важливим для запобігання корупції та нецільовому використанню митних пільг, наданих для гуманітарних вантажів. У контексті воєнного часу цифровізація митних процесів також забезпечила безперервність функціонування митної системи навіть у випадках фізичного руйнування митної інфраструктури, що є практичним підтвердженням теоретичних постулатів про цифрову стійкість публічних інститутів. [7][3]

Взаємодія трьох зазначених механізмів – нормативно-правового, інституційного та процесного у сфері митного регулювання гуманітарної допомоги – не є рівнозначною або просто адитивною: вони утворюють органічну теоретичну систему, в якій кожен підхід виконує специфічну аналітичну функцію та доповнює інші (рис. 1.1.) .

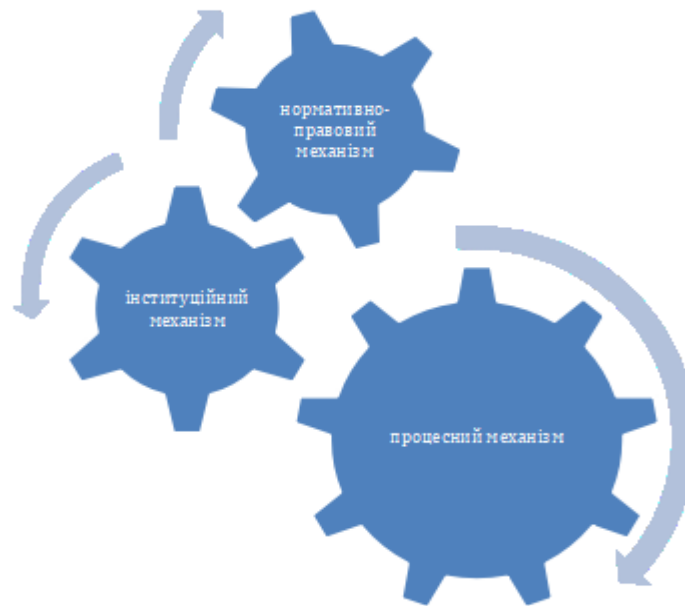


Рис.1.1. Взаємодія нормативно-правового, інституційного та процесного механізмів у сфері митного регулювання гуманітарної допомоги

Джерело: Узагальнено автором на основі [3-5, 7, 30- 31]

Нормативно-правовий підхід визначає правові рамки та формальні правила гри у сфері митних відносин, задаючи вихідні умови для функціонування як інститутів, так і процесів. Інституційний підхід відповідає на питання, які актори реалізують ці правила, якими ресурсами та спроможностями вони розташовують, наскільки їхня організаційна конструкція відповідає покладеним функціям та як неформальні практики впливають на формальні настанови. Процесний підхід переводить аналіз у площину дій і результатів, показуючи, яким чином правові норми та інституційні ресурси матеріалізуються у конкретних управлінських процедурах і яка їх ефективність з точки зору часових, фінансових та соціальних витрат. [4][31] Синтез трьох підходів дозволяє сформулювати комплексне розуміння митного регулювання в системі публічного адміністрування як багатовимірного явища, що одночасно є: правовим феноменом - системою норм, що встановлюють режим митних відносин; інституційним феноменом – мережею органів і організацій із відповідними повноваженнями та практиками; процесним феноменом – сукупністю алгоритмізованих дій, спрямованих на досягнення цілей митної функції держави. Такий синтетичний погляд є особливо значущим для аналізу

митного регулювання в умовах воєнного стану та практики пропуску гуманітарних вантажів, оскільки ці умови одночасно трансформують всі три виміри: нормативна база оперативно переглядається через введення спрощених режимів; інституційна структура адаптується через перерозподіл повноважень і запровадження нових координаційних механізмів; процеси реструктуруються через цифровізацію та спрощення процедур. Саме тому методологічний плюралізм є не лише науково виправданим, а й практично необхідним при дослідженні цього складного управлінського явища. [4][3]

Окремої уваги в теоретичному осмисленні особливостей митного регулювання гуманітарної допомоги заслуговує концепція митного комплаєнсу, що виникла на перетині нормативно-правового та інституційного підходів і відображає модель взаємодії між митними органами та підприємницьким середовищем, засновану на добровільному дотриманні митних правил. Авторизовані економічні оператори (АЕО), аналог яких передбачений Митним кодексом України, є яскравим втіленням логіки комплаєнсу: їм надаються спрощення та пільги в обмін на підтверджену здатність самостійно контролювати відповідність своїх операцій митним вимогам. Ця концепція є відображенням більш широкої тенденції у публічному адмініструванні – переходу від суто наглядово-каральної моделі державного контролю до партнерської моделі, що базується на диференційованому регулюванні залежно від рівня довіри та оцінки ризиків. [4][30]

Особливості митного регулювання у системі публічного адміністрування, розглянуті у даному підрозділі, утворюють методологічний базис для подальшого дослідження конкретних механізмів і практик митного регулювання гуманітарної допомоги в Україні. Нормативно-правовий підхід забезпечує аналітичний інструментарій для оцінки змін у митному законодавстві, запроваджених з 2022 року. Інституційний підхід дозволяє дослідити трансформацію організаційної архітектури митного адміністрування та міжвідомчу координацію в умовах воєнного стану. Процесний підхід надає критерії оцінки ефективності митних процедур та обґрунтування доцільності

запроваджених спрощень і нових технологій оформлення. Таким чином, теоретичне підґрунтя, закладене у цьому підрозділі, формує концептуальну основу для розгортання аналізу у наступних розділах роботи, переходячи від теорії до прикладного дослідження функціонування системи митного регулювання гуманітарної допомоги в Україні. [4][3]

Важливим теоретичним підґрунтям для розвитку сучасного митного регулювання є Рамкові стандарти безпеки та сприяння торгівлі Всесвітньої митної організації (WCO SAFE Framework of Standards). Ці стандарти визначають концептуальні засади ризикоорієнтованого підходу до митного контролю, що передбачає перенесення акценту з тотального фізичного огляду всіх вантажів на цільовий контроль, спрямований на вантажі з підвищеним профілем ризику. Теорія управління ризиками у митній сфері розрізняє три категорії ризиків: ризики безпеки (контрабанда зброї, наркотиків, заборонених товарів), фіскальні ризики (заниження митної вартості, неправильна класифікація товарів) та ризики відповідності (недотримання санітарних, технічних та інших вимог). Для кожної категорії розробляються власні профілі ризику та цільові показники митного контролю. Система управління ризиками базується на збиранні та аналізі великих масивів даних: відомостей про відправника та отримувача, маршрути перевезення, типи товарів та їхню вартість, попередню митну історію учасника зовнішньоекономічної діяльності. В умовах воєнного стану до традиційних ризиків додається необхідність протидії постачанню товарів подвійного використання через канали гуманітарної допомоги, що суттєво ускладнює завдання митних органів та вимагає тіснішої координації з органами безпеки та розвідки. [4][30]

Впровадження системи управління ризиками у Державній митній службі України є пріоритетним напрямом для забезпечення ефективного поєднання митної безпеки та максимально можливого спрощення процедур для легальних операторів. Концепція “зелених коридорів” для гуманітарних вантажів є практичним результатом поєднання нормативно-правового та процесного підходів до митного регулювання в умовах надзвичайних ситуацій. Зелений

коридор, або режим спрощеного митного оформлення для гуманітарних вантажів, передбачає суттєве скорочення часу митного контролю при збереженні необхідного рівня верифікації статусу та змісту вантажів.

Правовою основою запровадження таких механізмів в Україні стала Постанова Кабінету Міністрів України № 953 від 2022 року, що визначила спрощені процедури пропуску гуманітарних вантажів через державний кордон та встановила особливий митний режим для таких перевезень. Технічно зелений коридор реалізується через попереднє електронне декларування, завчасну верифікацію документів, системи автоматичного розпізнавання транспортних засобів, а також алгоритми оцінки ризиків, які дозволяють ухвалювати рішення про необхідність фізичного огляду без затримки самого транспортного засобу на митному пункті пропуску. Досвід запровадження таких механізмів підтверджує, що гуманітарна ефективність митних спрощень значною мірою визначається саме технологічним рівнем митних систем та якістю взаємодії між митними органами і міжнародними операторами ще до моменту перетину кордону.

Серед ключових викликів практичної реалізації режиму зеленого коридору варто виділити ризик зловживання спрощеними процедурами з боку недобросовісних операторів та необхідність забезпечення надійного контролю за кінцевим використанням вантажів після завершення митного оформлення. [30][3] Постмитний аудит є одним із найбільш дієвих механізмів поєднання ефективності митних процедур та надійності контролю. Цей механізм дозволяє перенести основний тягар перевірки з моменту прибуття вантажу на постфактум верифікацію, не затримуючи при цьому фізичного руху товарів. В рамках процесного підходу постмитний аудит розглядається як окремий процес митного адміністрування, що забезпечує зворотній зв'язок між заявленими при оформленні відомостями та фактичним використанням вантажу. Для гуманітарних вантажів постмитний аудит набуває особливого значення, оскільки пільговий митний режим передбачає цільове використання ресурсів: якщо вантаж, оформлений як гуманітарна допомога, фактично потрапляє на

комерційний ринок, це є не лише нецільовим використанням, але й порушенням митного законодавства, що тягне за собою нарахування несплачених митних платежів та відповідних санкцій.

Міжнародна практика постмитного аудиту, зокрема підходи Митного кодексу Європейського Союзу та рекомендації Всесвітньої митної організації, передбачає поєднання формального документального аудиту з так званим аудитом дотримання, спрямованим на перевірку внутрішніх систем управління учасника зовнішньоекономічної діяльності. Запровадження систематичного постмитного аудиту щодо гуманітарних вантажів в Україні є важливим управлінським завданням, реалізація якого сприятиме підвищенню прозорості системи та зміцненню довіри міжнародних донорів до ефективності управління гуманітарними ресурсами.[4][30]

Окремою проблемою є питання інституційної спроможності митних органів в умовах воєнного конфлікту, яке охоплює декілька взаємопов'язаних аспектів. По-перше, це проблема фізичного знищення митної інфраструктури: руйнування митних пунктів пропуску, оперативних центрів, технічного обладнання внаслідок бойових дій або ракетних ударів. В Україні після 2022 року значна частина митної інфраструктури на сході та півдні країни виявилася непридатною до функціонування, що зумовило перерозподіл навантаження на митні органи інших регіонів та перехід до максимально гнучких процедур оформлення. По-друге, значний кадровий тиск – частина митних службовців призвана до лав збройних сил – зумовив необхідність реорганізації штатних розписів та швидкої перепідготовки персоналу. По-третє, у цих умовах цифровізація митних процесів із концептуальної реформи перетворилася на умову виживання системи: електронне декларування, хмарна обробка даних та дистанційний доступ до митних реєстрів стали критично важливими інструментами забезпечення безперервності митних операцій. Досвід України свідчить, що ступінь цифрової зрілості митної системи безпосередньо визначив здатність митних органів адаптуватися до екстремальних умов та забезпечити безперервність функціонування, що є практичним підтвердженням теоретичних

моделей цифрової стійкості публічних інститутів.

Порівняльний аналіз вирішення цих проблем із досвідом митного регулювання під час інших збройних конфліктів – зокрема операцій в Афганістані, Сирії та Судані (табл. 1.1.) – підтверджує, що успішне функціонування митних систем у кризових умовах визначається не лише наявністю правових механізмів, але й організаційною культурою та здатністю митних органів до швидкої адаптації в умовах постійної невизначеності.[25][7][4].

Таблиця 1.1.

Порівняльний аналіз митного регулювання операцій з отримання гуманітарної допомоги під час збройних конфліктів

Критерій	Афганістан (2001–2021)	Сирія (з 2011)	Судан (з 2023)
Правові механізми	Спроба впровадження системи ASYCUDA за підтримки донорів. Робота в умовах паралельного права (державне vs. неформальне).	Фрагментація законодавства. Офіційний митний кодекс діє виключно на підконтрольних уряду територіях.	Частковий параліч права. Ручне управління процедурами (зокрема в Порт-Судані) та екстрені гуманітарні протоколи.
Контроль кордонів	Систематичні прогалини в безпеці. Оформлення вантажів часто залежало від домовленостей з місцевими польовими командирами.	Розподіл пунктів пропуску між урядом, опозицією та курдами. Функціонування "тіньових митниць" збройних формувань.	Втрата контролю над сухопутними кордонами. Перехоплення збору митних платежів військовими угрупованнями (RSF).
Організаційна адаптація	Висока плинність кадрів через загрози життю. Формування культури ситуативного прийняття рішень на місцях.	Адаптація до "економіки війни". Переорієнтація на альтернативні маршрути та управління контрабандними потоками.	Екстрена евакуація центрального апарату. Критична залежність від рішень військових адміністрацій у регіонах.
Взаємодія з міжнародними інституціями	Масштабна фінансова та технічна допомога (Світовий банк, ВМО) для розбудови інституції.	Міжнародні санкції блокують легальну торгівлю. Взаємодія обмежена транскордонною допомогою через механізми ООН.	Робота зосереджена на оформленні гуманітарних вантажів під егідою ООН (UN OCHA) в умовах колапсу експорту.

Джерело: Складено автором за матеріалами [46-54]

За даними Всесвітньої митної організації, зокрема дослідження та рекомендації щодо функціонування митних адміністрацій у нестабільних державах, що постраждали від конфліктів (Customs in Fragile and Conflict-Affected Situations - FCS) [55] прямо наголошується на важливості організаційної гнучкості понад стандартні правові й інституційні процедури.

Таким чином в умовах збройних конфліктів митне регулювання гуманітарної допомоги кардинально відходить від стандартних процедур і часто перетворюється на інструмент політичного чи військового впливу. Аналіз ситуацій в Афганістані, Сирії та Судані дозволяє виділити кілька ключових тенденцій.

1. Деградація міжнародних правових стандартів (Annex J.5). Хоча існує Спеціальний додаток J (Глава 5) Переглянутої Кіотської конвенції, який вимагає від держав максимального спрощення та пріоритетного пропуску товарів для надання допомоги, у досліджуваних країнах ці норми працюють лише фрагментарно. Так у Судані митні процедури в Порт-Судані характеризуються критичною забюрократизованістю. Відсутність електронного документообігу та параліч центрального апарату зводять нанівець правовий режим пільгового оформлення. А в Афганістані навіть за наявності системи ASYCUDA та правових пільг, оформлення гуманітарних вантажів часто гальмувалося через корупційні ризики та необхідність фізичного огляду з міркувань безпеки.

2. «Вейпонізація» (перетворення на зброю) митних процедур. Офіційні уряди часто використовують митний суверенітет для контролю над розподілом допомоги. У Сирії уряд у Дамаску роками наполягав на виключному праві митного оформлення всієї допомоги (механізм cross-line), блокуючи прямі поставки на непідконтрольні території. Це змусило Раду Безпеки ООН запровадити механізм транскордонної допомоги (cross-border), який фактично вивів ці вантажі з-під дії офіційного сирійського митного законодавства. У Судані збройні сили (SAF) використовують митні затримки як

адміністративний бар'єр для обмеження доступу гуманітарних організацій у райони, контрольовані Силами швидкого реагування (RSF).

3. Феномен «тіньових митниць» та подвійне оподаткування. Коли держава втрачає монополію на кордон, гуманітарні вантажі стикаються з неформальним митним регулюванням. Так, у Сирії вантажі, що перетинають лінію розмежування, проходять через неофіційні митні пости збройних угруповань, де з них стягуються неформальні збори або конфіскується частина вантажу. В Афганістані (до 2021 року) логістичні компанії, що перевозили міжнародну допомогу, були змушені сплачувати офіційні митні збори уряду, а потім — транзитні «податки» на блокпостах Талібану.

4. Вимушена організаційна (інституційна) адаптація. Успішна доставка допомоги стає можливою не завдяки митному законодавству країни-реципієнта, а через гнучкість міжнародних організацій. ООН та великі неурядові організації змушені створювати паралельні механізми верифікації вантажів (як-от Механізм моніторингу ООН у Сирії — UNMM) для заміщення недієздатної державної митниці.

РОЗДІЛ 2

СТАН ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МИТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ

2.1 Аналіз законодавчо-нормативного регулювання гуманітарної допомоги та її митного оформлення в Україні

Закон України «Про гуманітарну допомогу» (№1192-XIV від 22 жовтня 1999 року) [18] – це документ своєї епохи, який виник наприкінці 1990-х, коли Україна виходила з пострадянського хаосу, а гуманітарна допомога надходила переважно від великих міжнародних організацій і деяких держав, коли обсяги були передбачувані, а час нелімітований. Логіку створення цього документу усереднено можна узагальнити таким чином: «треба відрізнити справжню гуманітарну допомогу від звичайного імпорту, бо роздача пільг усім підряд вже не спрацює».

Стаття 1 Закону України «Про гуманітарну допомогу» визначала гуманітарну допомогу як цільову адресну безоплатну допомогу в грошовій або натуральній формі, що надається іноземними та вітчизняними донорами із гуманних мотивів отримувачам в Україні або за кордоном, які потребують її у зв'язку з соціальною незахищеністю, матеріальною незабезпеченістю, важким фінансовим становищем або виникненням надзвичайного стану. Ключовий момент цієї статті у тому, що не кожна безоплатна допомога автоматично ставала гуманітарною у правовому полі, для цього вона мала пройти процедуру визнання. [18]

Статтею 4 цього закону, було закріплено систему спеціально уповноважених державних органів, кожен у своїй сфері та середовищі, Мінсоцполітики, Міністерство охорони здоров'я, Мінагрополітики та ряд інших відомств залежно від типу вантажу. Отримувачами гуманітарної допомоги могли бути лише ті, які зареєстровані в Єдиному реєстрі отримувачів

гуманітарної допомоги. Стаття 11 у свою чергу, вже встановила обов'язок щодо щомісячної звітності про наявність і розподіл отриманої допомоги, у митному оформленні гуманітарної допомоги, закон спирався на загальні норми митного законодавства, але з різницею, що визнані гуманітарні вантажі звільнялись від ввізного мита та ПДВ, це було логічно але сама процедура від моменту подачі документів до отримання офіційного статусу могла тривати тижнями, що не є характерно доброю ознакою для гуманітарної допомоги. [18][4]

Протягом 2000-х і 2010-х до Закону звісно вносилися зміни, але основної логіки жодні зміни не торкались, тобто спочатку визнавай що вантаж є гуманітарним, а лише через кілька тижнів ввозь. Вже у 2012 році зміни привели Закон у відповідність нового Закону «Про благодійну діяльність та благодійні організації» (№ 5073-VI), розмежовуючи та розділивши два поняття: благодійна діяльність та гуманітарна допомога.

У 2015 році, виключили статтю 14 із Закону України «Про гуманітарну допомогу» (№1192-XIV від 22 жовтня 1999 року), у рамках масштабної реформи з дерегуляції, бо встановлені у 1999 році, жорсткі та вартісні ліміти на ввезення продовольства, одягу та ліків заважали оперативно залучати міжнародну допомогу, після початку бойових дій на Сході у 2014 року. Потім самі повноваження щодо контролю та обліку гуманітарної допомоги перерозподілили Держмитслужбою України та Місоцполітики України й внесли відповідні зміни до Митного кодексу України та інших нормативних актів, де з'явилися певні спрощення завдяки виключенню цієї статті, але наскільки вся ця система відповідала реальній практиці вже довелося відчути у лютому 2022 року, коли стало зрозуміло що законодавство працювало, але лише на фоні дій 2014 року. [18][33]

Вже в перший день повномасштабної війни, 24 лютого 2022 року, гуманітарні вантажі почали надходити через пункти пропуску з Польщі, Словаччини та Румунії, саме через масштаб, та через те що почало відбуватись, це не вкладалось в рамки закону 1999 року. Потрібно зазначити кілька цифр щоб зрозуміти, чому? На кінець лютого 2023 року обсяги міжнародної

допомоги перевищили 38 мільярдів доларів, при цьому гуманітарна складова, така як натуральна допомога, медикаменти, продукти, одяг техніка, це лише про частину загального потоку, але потік був колосальним для регулювання законом від 1999 року, який хоч і був пом'якшений у 2015 через дії на Сході та вплив.

За даними Державної митної служби України, лише за січень-травень 2022 року загальний обсяг допомоги, який взагалі надійшов в Україну становив 3.9 тисяч тонн, її було оформлено на адресу 180 благодійних фондів, та організацій від 29 країн-донорів. І це лише те, що проходило через офіційне оформлення в перші п'ять місяців, реальні обсяги звісно були дуже більшими, бо частина допомоги могла йти і йшла в сірій зоні між декларуванням і реальним ввезенням.

Стара система при таких обсягах була фізично неспроможна працювати, була гарячка та перегруз, потрібно лише уявити та зрозуміти масштаб, 29 країн 5 місяців, це більш менш нова одна організація-донор кожного дня, а на кожну партію товари потрібно сформувати документ, подати до відповідного міністерства, очікувати рішення, отримати статус, це все процес який був спроможен зупинити деякі діючі сектори оформлення та контролі пропусків, а треба ще не забувати про реєстр отримувачів, уповноважені органи, місячні звіти – все це не про функціонування у реальності, а про функціонування «на папірі». Волонтери скаржились, що деякі пункти пропуску дійсно затримували допомогу надзвичайно довго, і доводилось залучати всі можливі зв'язки та докласти неймовірних зусиль, аби просто допомогти, та ця допомога перейшла кордон. «Цілий день ми витратили на те, щоб наша митниця пропустила машину, яку ми купили в Польщі та вантаж, який завантажили наші партнери», казала волонтерка Юлія Смірнова на початку березня 2022 року [2], а таких свідчень як Юлія були сотні.

Голова Клубу експортерів України Євгенія Литвинова у травні 2022 року повідомляла, що на території ЄС є достатньо донорів, які зацікавлені у наданні гуманітарної допомоги Україні, але потрібно, щоб українська сторона сама

забирала її. Через це деякі українські організації відмовлялись від гуманітарної допомоги, або просто передавали іншим, оскільки покрити вартість логічної складової доставки не могли. Тобто проблема була не тільки у законодавстві митниці, а вся логістична і правова конструкція не могла розуміти насправді, яка ситуація. [8]

Реакція від Уряду була вкрай швидкою, 1 березня 2022 року, вже через тиждень після початку повномасштабного вторгнення, Кабінет Міністрів прийняв постанову №174 «Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану» [2]. Відповідно до цієї постанови №174, пропуск через митний кордон та порядок оформлення допомоги був максимально спрощений, порядок, який діяв із 2000 року, наразі не застосовується. Чому ми прийшли? Швидка реакція, швидке рішення, тепер допомога декларувалась за полегшеною процедурою при перетині митного кордону особою, яка перевозить цей товар – наприклад, водієм транспортного засобу або іншою уповноваженою особою. Для митного оформлення замість звичайної митної декларації, вже надавалась «Декларація про перелік товарів, що визнаються гуманітарною допомогою», [2] 7 березня 2022 року, постановою Кабінету Міністрів України №224 [37] було затверджено сам перелік категорій товарів, що визнаються гуманітарною допомогою та не потребують проведення процедури визнання таких товарів гуманітарною допомогою у кожному конкретному випадку, до цього переліку входили товари, що не призначені для продажу і ввозяться для забезпечення національної безпеки і оборони, цивільного захисту населення та його повсякденних потреб, тобто продукти харчування, гігієнічні вироби, медикаменти, текстильні вироби. І ось до чого це привело, якщо Закон 1999 року свідчив про початкове отримання визнання, а вже потім про ввезення, то нова конструкція перевернула усе, спочатку приїзжав водій, заповнює декларацію, і їде. Без місяці очікування, без реєстру, без моніторингу.

Але протягом наступного місяці зміни пішли далі, 26 березня 2022 року постановою №362 [38] оновили питання пропуску гуманітарної допомоги в

умовах воєнного стану. 1 квітня 2022 року постановою №396 [39] надали можливість особі, що перевозить допомогу, подавати декларацію митним органам в паперовій або електронній формі. А 27 березня 2022 року Уряд прийняв постанову №379 [40] про особливості здійснення гуманітарної допомоги, що перевозиться залізничним транспортом в умовах воєнного стану.

Тобто буквально за місяць-півтора, Уряд видає унікальну серію нормативних актів, кожен з них – діюче закриття конкретного пробілу, зі сторони структури це не велике реформування документу, а реакція та гасіння проблем, кожна проблема – нове рішення. 5 березня – скасування вимог до обліку благодійної допомоги, дяка постанові №202 [41], 7 березня – перелік товарів без процедури визнання [39], 9 березня – уточнена форма декларації [42], 26-27 березня – доопрацювання пропуску, і багато нових дій, на реакцію реальності [2]. Такі спрощені вимоги були терміново запроваджені урядом у березні 2022 року, звісно у зв'язку з війною, це дозволило посилити спроможність держави у забезпеченні обороноздатності та гуманітарної підтримки населення, залучивши до волонтерського руху – тисячі людей. Проте якщо говорити про постанову №174 від 1 березня 2022 року, вона несла в собі структурну слабкість, тобто це втрата контролю, він став майже нульовим через пожежу, заповнив декларацію, поїхав, питання про те, що насправді везуть і чи доходить воно до кінцевого адресата, було відкрите. Чим більше почали набирати обороти новації, тим збільшувались проблеми, проте система яка запрацювала навесні 2022 року, зробила своє, допомога пішла по країні. [2][8]

До кінця 2023 року обсяги щомісячного ввезення вимірювалися десятками тисяч тонн, у грудні 2023 року Держмитслужба зафіксувала 46,6 тисяч тонн ввезеної гуманітарної допомоги, при цьому протягом 2023 року обсяги гуманітарних вантажів коливались від 38,5 тис. тонн (найнижчий показник, травень 2023 року) до 66,2 тис. тонн (найвищий показник, березень 2023 року). Завдяки математиці, 66 тисяч тонн на місяць, це більше двох тисяч тонн на день, шалені цифри, для порівняння, на початку повномасштабної війни, через увесь реєстровий порядок за рік проходили відносно скромні обсяги, тепер це

стало щоденною реальністю. Але не дивлячись на обсяги, з'являлись і зловживання, те що й передбачали критики надто ліберального підходу постанови №174.

З початку 2023 року Держмитслужба виявила 653 випадки зникнення вантажів, які проходили як гуманітарна допомога військовим, за 5 місяців 2023 року склали 115 протоколів про порушення митних правил, предметно були товари, які ввезені на митну територію України як гуманітарна допомога. Ще раз для порівняння, протягом усього 2022 року було лише 100 аналогічних протоколів, а тут за п'ять місяців, тобто порушень за п'ять місяців 2023-го року, вже більше ніж за весь попередній рік, але це цифри лише то, що вдалось виявити і задокументувати, у жовтні 2023 року Державна митна служба України заявила про понад три тисячі випадків за 2023 рік, коли військові частини не отримували нібито ввезену для них гуманітарну допомогу. Три тисячі випадків, це вже не про статистична похибка і не окремі зловмисники, це стало системною проблемою. На практиці склалась ситуація, коли спрощений порядок ввезення став не просто способом швидко доставити допомогу, а й механізмом, яким почали користуватись для ввезення комерційних товарів без мита. Схема проста: декларуєш товар як гуманітарну допомогу військовій частині, везеш через кордон, документально зникаєш після митного оформлення, жодного отримувача, жодного звіту, жодної відповідальності бо контроль за цільовим використанням фактично не існував.[8]

5 березня 2022 року Кабінет Міністрів прийняв постанову № 202 «Деякі питання отримання, використання, обліку та звітності благодійної допомоги» [44], якою в умовах воєнного стану не поширювались встановлені законодавством вимоги щодо отримання, використання, обліку та звітності благодійної допомоги від юридичних та фізичних осіб, національне агентство із запобігання корупції повідомляло про корупційні ризики, що виникають через таке рішення. Взагалі національне агентство із запобігання корупції ще у 2022 році попереджало, що відсутність обліку нажалі створює ризики, проте тоді

виклики у обороні і гуманітарна криза мала явний пріоритет у цьому питанні, облік і контроль був взагалі іншим питанням. [34]

Вже коли масштаб зловживань став більш очевидним для усіх, Верховна Рада України (ВРУ) вирішила розбиратись офіційно. Постановою ВРУ від 20 вересня 2022 року № 2603-ІХ [43] було утворено Тимчасову слідчу комісію з питань розслідування можливих порушень законодавства України у сфері отримання, розподілу, транспортування, зберігання, використання за цільовим призначенням гуманітарної та іншої допомоги, а також неефективного використання державного майна, яке може бути використане для тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб та забезпечення інших потреб держави, комісія існувала майже рік, від вересня 2022 року до вересня 2023 року, і натрапила на серйозний структурний недолік, це була відсутність адміністративної чи кримінальної відповідальності за ненаданням тимчасовій слідчій комісії інформації, та за неявку на засідання Комісії, що призводило до нівелювання функцій Комісії щодо розслідування та зосередження роботи на листування, це було витребування відповідей на зверненні і забезпеченні присутності запрошених осіб на засіданнях. Тобто комісія не мала реальних повноважень змусити когось надавати інформацію, ця деталь добре ілюстрували проблему, система контролю за гуманітарною допомогою була слабкою не лише через погані постанови та рішення, а й через відсутність ефективних механізмів примусу. Тим не менш, робота комісії принесла результат, це був звіт Тимчасової слідчої комісії який схвалено Постановою Верховної Ради України від 21 вересня 2023 року №3395, і сами в ході роботи цієї комісії була розроблена фінальна на цей час Постанова КМУ № 953. [43]

Основна ідея постанови № 953 повна цифровізація процесу, ввезення гуманітарної допомоги за новими правилами передбачає реєстрацію на електронній платформі отримувача, який планує завозити вантаж, формування декларації з унікальним номером, що містить інформацію про товар, його кількість, подання звіту про розповсюдження гуманітарної допомоги організаціями, які її завезли.

Постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2023 року № 953 «Деякі питання пропуску та обліку гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану» затверджено новий Порядок пропуску та обліку гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану. Набрала чинності ця постанова з 1 грудня 2023 року, а до цього понад рік пройшло з часу ухвалення до впровадження, 1 грудня 2023 року втрачає чинність постанова КМУ № 174 від 1 березня 2022 року «Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану», [3] відповідно до якої у спрощеному порядку ввозились та декларувались як гуманітарна допомога будь-які товари, контроль за цільовим використанням яких з боку державних органів був досить проблематичним.

Нові правила передбачають більшу підзвітність гуманітарної допомоги для запобігання її розкраданню, а також ввезенню комерційних товарів під виглядом допомоги. Зокрема, скасовується передбачена попереднім документом вимога про надання гарантійних листів кінцевих користувачів товарів гуманітарної допомоги, це теж не менш важливо, гарантійні листи від військових частин стали одним із вузьких місць попередньої системи, отримати такий лист у реальних умовах бойових дій було складно. Запрацювала і автоматична відповідальність, у якій не звітував, автоматично починав вважатися нецільовим використанням, з усіма наслідками, тобто задекларована гуманітарна допомога, щодо якої вчасно не подали звіт вважається такою, стосовно якої відсутній облік щодо отримання та цільового використання та використаною не за цільовим призначенням, з одного боку це крок у правильному напрямку, а з іншого боку впровадження нової системи вже можна зробити висновок, було болюче.

Реакція волонтерського руху після 1 грудня 2023 року, коли запрацювала Автоматизована системна реєстрації гуманітарної допомоги, і з цього часу набуло чинності нові правила ввезення вантажів, була бурхливою, вони скаржились що з ночі стоять у чергах на кордон через нові правила, «Мінсоцполітики і митниця виходять з того, що всі волонтери, якщо вони

хочуть цим далі займатись, мають брати бухгалтерів і юристів, сідати й усе вивчати», скаржився один із волонтерів. «Чистий хаос», так прокоментував перший день роботи нової системи ще один учасник волонтерського руху, додавши, що «це не означає, буцім митниця спеціально й системно робить щось погане, просто для них це теж нова процедура». Особливо гострою стала проблема фізичних осіб, якщо в системі можуть реєструватись лише юридичні особи, а в паперовій декларації треба вказувати зареєстрований номер, то як тепер фізичні особи-волонтери завозитимуть гуманітарку, стало великим питанням [45].

На конкретних пунктах пропуску виникали кейси, коли волонтери були змушені стояти у загальних чергах, що невілює ідею спрощеного пропуску гуманітарної допомоги. Окремо вказували на недосконалість електронної системи декларування, зокрема, на неможливість оперативно вносити зміни до вже поданих декларацій. Іноземні волонтери наголошували на труднощах, з якими стикались, а також на ризиках можливих корупційних ситуацій під час перетину кордону. Вважається характерним, що і в лютому-березні 2022 року проблеми були схожими, черги, процедури, людський фактор на митних постах, але тоді бюрократична система заважала пропустити допомогу, а зараз вона заважає правильному декларуванню у новій системі. Важливо правильно розуміти одну річ, Постанова №953 не скасовувала Закон України «Про гуманітарну допомогу» №1192-XIV, обидва документи існують паралельно, продовжують існувати, закон 1999 року залишається базовим у цій сфері, але в умовах війни він не враховує особливостей воєнного стану, не надає ефективних інструментів та відповіді на кризу.

Паралельне існування цих двох правових режимів породжували плутанину, великі міжнародні організації, такі як ООН, МКЧХ, УВКБ, визнані НУО, мало достатньо ресурсів і юридичної підтримки щоб орієнтуватись, але дрібні волонтерські групи, особливо іноземні нерідко не розуміли, яке саме законодавство застосовується до їхнього конкретного вантажу – Закон, постанова №174, або постанова №953, чи якийсь ще допоміжний акт.

Держмитслужба намагалась публікувати роз'яснення але нажалі комунікація між відомствами і волонтерами була слабким місцем.

Якщо аналізувати увесь цей шлях, від Закону 1999 року через березневі постанови 2022-го до №953 у грудні 2023 року, можна бачити кілька речей, по перше, правова система на довгу перспективу виявилась досить гнучкою, уряд за тиждень прийняв постанову №174, яка у цілому відклала дію Закону, запустила спрощений режим, ось це реально досягнення кризового управління. По-друге, ціна гнучкості була дорогою, це втрата контролю, при таких обсягах як 38-66 тисяч тонн на місяць, і практично відсутньому обліку, виникнення зловживань цим було питанням часу, 653 зниклі партії вантажів, понад три тисячі військових частин, які не отримали задекларовану допомогу, це було симптомом проблемної системи, а по-третє, постанова №953 була спробою відновити контроль, не втрачаючи оперативність, ідея правильна але впровадження в перші дні показало, що без підготовки волонтерів і митників до нової системи навіть хороший документ може породити хаос на кордоні. Четверте питання було принциповим, хто суб'єкт гуманітарної допомоги, це неповністю вирішено, закон 1999 року передбачав лише юридичних осіб, практика 2022-2023 років показала величезну частину допомоги через фізичних осіб і неформальних волонтерських груп, правове поле для них належним чином і не було оформлено.

Сама еволюція цього законодавства це ілюстрація, як держава намагається гасити багато пожеж, адаптувати правові інструменти до умов, для яких вони навіть не думались, старий закон робив ставку на контроль і передбачуваність, кризові постанови на швидкість і доступність. Постанова №953 хоч і намагалась шукати баланс між ними, але баланс насправді хиткий, питання залишається відкритим досі. [18][3][2].

16 березня 2023 року народні депутати зареєстрували законопроект № 9111 [45], який мав би вирішити цю проблему, він розроблявся разом з організаціями громадянського суспільства і передбачав ряд змін, декларативний принцип без додаткового визнання в кожному конкретному

випадку, онлайн-реєстрацію, можливість благодійним фондам ввозити куплені за кордоном товари як гуманітарну допомогу. Проте цей законопроект так і не було прийнято, а проблеми з митним оформленням та контролем у сфері гуманітарної допомоги залишаються невирішеними.

2.2 Інституційне забезпечення публічного управління процесів митного пропуску, контролю та обліку гуманітарних вантажів

За нормативними актами стоять конкретні установи з конкретними людьми, і саме від того як ці установи взаємодіють між собою і побудовані, де в них є повноваження, де лише на папері, залежало чи доходила допомога до людей. Першою точкою контакту з будь-яким гуманітарним вантажем, який перетинає кордон є Державна митна служба України, яка підпорядковується Міністерству фінансів, Міністерство є центральним органом виконавчої влади, відповідає за реалізацію державної митної політики, справляння митних платежів, протидію контрабанді, але в умовах 2022-2025 року роль служби суттєво ускладнилась, до неї додалася функція первинного фільтру для колосального потоку вантажів, які не схожі ні на що, що митниця могла бачити раніше.

Структурно Державна Митна Служба України складається з центрального апарату у Києві та регіональних митниць. До лютого 2022 року в Україні діяло дев'ять регіональних митниць, але після повномасштабного вторгнення митна інфраструктура на сході та півдні, а саме Луганська, частково Харківська, Запорізька та Херсонська митниці, фактично втратили можливість нормально функціонувати [32][4] бо частина постів була фізично знищена або опинилась у зоні активних бойових дій, навантаження перерозподілилось на заходи країни, Закарпатську, Львівську, Волинську та Чернівецьку митниці, які в перші тижні 2022 року буквально захлинались від обсягів, що хлинули через польські, словацькі та румунські переходи.

По суті у обов'язок митниці з гуманітарним вантажем входить три речі, це пропуск, контроль і фіксація: пропуск це вже рішення про те, чи взагалі вантаж може в'їхати, контроль це про перевірку відповідності заявленому, а вже облік це про внесення відомостей у систему, щоб держава та система могла розуміти, що і скільки надійшло, у мирний час це здійснювалось у послідовності і займала багато часу, але у воєнний час зайвого часу не може бути, виникає питання яка функція є важливішою, а яку можна пропустити щоб вантаж рухався швидше.

На рівні конкретного КПП рішення про пропуск приймає митний інспектор, це вже посадова особа Державної Митної Служби, яка фізично перебуває на пропускному пункті, саме інспектор отримує документи, вирішує чи достатньо підстав для пропуску, створює відмітку у системі, на теорії це просто, але зважаючи на перші місяці після повномасштабного вторгнення, інспектори працювали в умовах коли нові нормативні акти виходили день за днем, і центральний апарат видавав листи-роз'яснення які формально не мали конкретного статусу, але визначали поведінку людей на місцях, через це реальна практика пропуску рушилась і залежала не від постанов, а від конкретних роз'яснень які отримала митниця і як його зрозумів конкретний інспектор, саме цей людський фактор «як зрозумів» це не особливість конкретного органу, а системна риса будь-якого адміністративного апарату в кризових умовах, але це проблемно у гуманітарній логістиці, відчувалося дуже гостро, а сама різниця була не в нормах а в інтерпретації того чи іншого роз'яснення.

ДМСУ окрім рішення про пропуск виконує функцію формування статистики, саме Держмитслужба основне джерело кількісних даних про гуманітарні потоки, скільки тонн, від яких країн, на адресу яких організацій. Ці дані формуються та подаються у звітах і є єдиним більш-менш системним масивом інформації про масштаби, без цієї функції координація між відомствами була б мінімальною, Мінсоцполітики, ДСНС, ОВА спираються саме на ці дані для планування розподілу надходження. [8][32]

Поглиблюючись у роботу Мінсоцполітики, яка займає в системі особливе місце, бо є і регулятором, і оператором і звітуючим органом, важливо розуміти та зазначити, що до початку повномасштабної війни, саме вони виконували основну функцію в частині соціально-орієнтованої допомоги, тобто вирішували чи конкретний вантаж може отримати статус гуманітарної допомоги у правовому сенсі, і лише після цього допомога могла йти через митницю з відповідним статусом. Така конструкція добре описана в тому, як еволюціонує законодавство, але важливо розуміти інституційний вимір цього, Мінсоцполітики не просто видавала документ, але і мала перевірити що організація-отримувач взагалі зареєстрована, що мета допомоги відповідає визначенню, що вантаж дійсно безоплатний і цільовий, хоча і після 2022 року ця функція не зникла, вона суттєво трансформувалась, процедура обов'язкового попереднього визнання для переважної більшості вантажів була або скасована, або переведена в заявний режим, тобто функція попереднього контролю трансформувалася функцію фіксації та постфактум-обліку, у цьому є логіка, в умовах коли допомогу треба пустити сьогодні, а не через два тижні або місяць, попередня перевірка стає перешкодою, з інституційної точки зору це означало що роль міністерства змістилась, замість «дозволяємо до ввезення», до «реєструємо після ввезення і перевіряємо потім».

Фактично те, що запрацювала з грудня 2023 року – автоматизована система обліку, – стала інструментом для реєстрації нової ролі Мінсоцполітики, воно адмініструє цю платформу, верифікує організації при реєстрації, отримує звіти про розподіли, [18][29] тобто міністерство трансформувалось на оператора реєстру, й виконує більш технічну, але не менш важливу функцію. Проблема в тому що реєстр залишається настільки хорошим, наскільки точні дані до нього вносяться, а верифікувати реальний розподіл гуманітарної допомоги на місцях Мінсоцполітики власними силами фізично не може, точок видачі допомоги тисячі, штат центрального апарату не розрахований на польовий моніторинг, тому виникає питання координації її використання.

Формально між Держмитслужбою і Мінсоцполітики існує інформаційна взаємодія коли дані митного оформлення передаються до системи обліку через API, але це передача по факту «вантаж ввезено», а не повноцінна інтеграція даних, що робити якщо організація завезла 20 тон продовольства, але звіту про розподіл не надала, тут вже Мінсоцполітики позначає це як порушення, надсилає запит, ініціює перевірку, але провести реальну виїзну перевірку самостійно не дозволяє ресурс.

Саме тут у цю логістичну гру вступає Державна служба України з надзвичайних ситуацій, її роль в управлінні гуманітарною допомогою відрізняється, якщо Держмитслужба і Мінсоцполітики це реєстратор і регулятор, то ДСНС це оперативна логістика, координація у зонах ризику, саме ця служба відповідає за доставку допомоги до районів, де звичайний транспорт не зможе або навіть не буде готовий їхати, відповідає за організацію первинних розподільних пунктів у гарячих зонах, за взаємодію з місцевими органами влади щодо розгортання допомоги безпосередньо в полі, фактично у 2022-2023 роках ДСНС виступала важливою сполучною ланкою у схемі, що надходило через кордон – що потрібно доставити під обстрілами на схід. [16]

Уся ця схема – окрема управлінська реальність, в ній своя динаміка, свої правила, гуманітарний вантаж може пройти митне оформлення, може пройти реєстрацію, а потім зависнути у Львові на складах, бо організація-отримувач не має логістики для доставки на Харківщину або Херсонщину, як приклад, саме цей пробіл був заповнений ДСНС, не систематично, в залежності від пріоритетів і ресурсів, а не за чіткою схемою, завдяки цьому питання про те, хто відповідальний за логістику «останньої милі» від складу до кінцевого отримувача в зоні бойових дій вирішувалось ситуативно та було майже зачинено.

Обласна військова адміністрація зайняло рівень системи, де все зійшло в одній точці, ОВА отримали широкі повноваження і в частинці цивільного управління, і в частині координації з військовими структурами на свої території, у контексті теми гуманітарної допомоги це означає, що саме ОВА

відповідає за фактичний розподіл серед населенням на регіональному рівні, визначає точки видачі, координаційну роль у взаємодії між Мінсоцполітики і місцевими соціальними службами, взаємодії з волонтерськими організаціями і міжнародними операторами на місці [23][8], у зонах активних бойових дій, або звільнених районах саме ОВА стає і реєстратором потреб, і оператором розподілу одночасно. ОВА – це не про однорідну структуру, Харківська ОВА і Закарпатська це зовсім різні ситуації за обсягом вантажів, рівнем ризиків і характером взаємодії з міжнародним організаціями, відповідно цьому і якість та системність роботи з потоками відрізняється, великі ОВА які проходять значні обсяги міжнародної допомоги, вимушені були налагодити більш чіткі процедури обліку та взаємодії з ДМСУ і Мінсоцполітики, менш навантажені регіони дозволили собі більш неформальні підходи.

У загальній системі правоохоронна складова представлена структурами Національної поліції та Бюро економічної безпеки, їхня роль у процесі це виявлення порушень при використанні гуманітарних пільг, зокрема схем ввезення комерційних товарів під виглядом гуманітарної допомоги. Про масштаб цієї проблеми красномовно свідчить те, що за п'ять місяців з 2023 року таких протоколів було складено більше, ніж за весь попередній рік – це вже наводилося у попередніх розділах, але попри це залишаються важливі інституційні моменти, поліція і БЕБ починають діяти реактивно, тобто вже після того як порушення сталось, бо превентивний контроль у них майже відсутній, але не через те що не можуть, через те що за масштабами потоку системний моніторинг кожного вантажу аж до кінцевого використання просто неможливий, як раз цей пробіл намагає закрити Національне агентство з питань запобігання корупції, яка відіграє методологічну роль, оцінює корупційні ризики, готує рекомендації та може ініціювати зміни до нормативної бази, саме НАЗК у 2022 році попереджало про ризики з постановою №202, яку ми вже згадували та яка скасувала статтю про вимоги до обліку благодійної допомоги. Тоді попередження хоч і залишилось без уваги, але воно було зрозуміло, пріоритет та реакції були взагалі іншими, але ці рекомендації агентства

відображали реальну проблему. Додатковим рівнем контролю виступає Рахункова палата і Державна аудиторська служба, це пост-фактум контроль, цей рівень уповноважений до перевірки, як конкретні органи використовували повноваження і ресурси, чи відповідають задокументовані операції дійсності [34][35], аудит гуманітарних потоків взагалі складне завдання навіть у мирний час, а в умовах воєнного стану, коли частина документів подається за спрощеним порядком, а фізична верифікація розподілу в зонах бойових дій майже неможлива – іще складніша. Незважаючи на це, наявність цього рівня важлива з точки зору підзвітності, навіть якщо перевірки відбуваються рідко та не охоплюють усе, їхня можливість дисциплінує.

Окремим суб'єктом всього древа гуманітарної допомоги, виступають митні брокери, ліцензовані посередники, що мають право здійснювати митне оформлення від імені декларантів, для великих міжнародних організацій використання брокера взагалі стандартна практика, брокер знає всі процедури, має доступ до АСМО, готує документи правильно з першого разу, але для малих волонтерських груп і фізичних осіб залучення брокера це вартість, час, залежність від третьої сторони, частина проблем із оформлення у 2022-2023 роках пояснювалась саме тим, що волонтери намагались обійтись без брокерів і стикались з технічними труднощами заповнення документів, брокерська спільнота це не про державний орган, але вона невід'ємна частина реальної системи. Як раз як і митні брокери, міжнародні організації також окремий клас суб'єктів у цій системі, це не публічний орган управління України, але їхня взаємодія з ДМСУ, Мінсоціполітики та ОВА суттєво впливає на функціонування всієї конструкції, вони мають і індивідуальні домовленості з українською стороною про спрощений режим, [4][26] і налагоджений прямий АРІ-зв'язок, власні склади, логістичні мережі. По суті, вони знаходяться і функціонують в іншому режимі та поза звичайної логічної лінії ніж звичайні благодійні фонди, цей режим забезпечує їм ефективність, яка недосяжна для дрібних операторів.

Якщо дивитись на всю архітектуру в цілому, вона виглядає логічною на папері, митниця пропускає і фіксує, Мінсоцполітики реєструє і відстежує, ДСНС проводить доставку в зони ризику, ОВА розподіляє на місцях, поліція і БЕБ виявляють порушення, аудиторські органи перевіряють, але навіть ця схема стикається з кількома системними проблемами. Перша проблема це відсутність єдиного власника процесу, і жодна з інституцій яка діє у системі не несе повної відповідальності за результат від точки ввезення до кінцевого отримувача, це можна зазначати як класичну проблему горизонтальної координації, яку теорія публічного управління добре описує, але яку на практиці вирішити без чіткого інституційного визначення відповідального центру неможливо. Другою проблемою складає інформаційний розрив між рівнями, ДМСУ знає, що ввезено на митну територію, Мінсоцполітики знає, що задекларовано, ОВА знає, що реально роздано у конкретному районі, усі ці великі масиви даних інтегровані в єдину картину в режимі реального часу, між тим що показує АСМО і тим що фіксує система Мінсоцполітики є зв'язок, але не повний, між тим що фіксує Мінсоцполітики і тим що реально відбулось у районах видачі це ще більший розрив, який закривається лише звітами організацій-операторів. Третьою проблемою є різна спроможність суб'єктів, [2][23] великі організації мають юридичний відділ, бухгалтерів, систему внутрішнього обліку, яка вписується в будь-яку регуляторну конструкцію, а малі волонтерські групи і фізичні особи – ні. Система фактично побудована під першу категорію і генерує тертя для другої, це не значить що система погана, а означає що є нейтральною щодо різних типів операторів, і в умовах коли значна частина реальної допомоги у 2022 році рухалась саме через неформальні мережі, є важливою характеристикою.

Нарешті, координація, між Мінсоцполітики і Міністерством фінансів, якому підпорядковується ДМСУ, в умовах 2022 року, коли логічна функція Мінфіну і Держмитслужби це мати документальне підтвердження для кожного переміщення товару, суперечила логіці Мінсоцполітики, пустити допомогу якомога швидше, а документи підтягнути потім, це не становилось

протистоянням, це конфлікт вже інституційних культур, де фіскальна дисципліна зустрічається з гуманітарною терміновістю, звісно в ідеальній моделі ці суперечності вирішувались би через спільний координаційний механізм, міжвідомчу комісію або штаб, який мав би мандат приймати рішення обов'язковості всіх відомств, певну роль у цьому відігравав Координаційний штаб з питань поводження з полоненими та гуманітарних питань, але він зосереджений насамперед на обміні полоненими і гуманітарних коридорах.

Для управління потоками цивільної гуманітарної допомоги аналогічного постійно діючого між-відомства з чіткими повноваженнями не існувало, рішення приймались переважно на рівні Кабінету Міністрів через серію постанов, а не через оперативний координаційний центр. Уся важлива та велика система працювала в умовах повномасштабної війни, що саме по собі є результатом, тисячі тон допомоги що-місяця доходили до людей, міжнародні організації функціонували, волонтери їздили, але працювала вона переважно завдяки людям всередині неї, інспекторам які розбирались у нових правилах з листів-роз'яснень, координаторам в ОВА які налагоджували зв'язок з організаціями без чіткого регламенту, співробітники Мінсоцполітики які вручну обробляли запити в системі, що падала в перші тижні, це ї є важливою відмінністю між інституційною спроможністю на папері і реальною спроможністю на практиці, завдяки реформам, які запроваджені через постанову №953 і автоматизовану систему обліку, зробили крок у формалізацію і зниження залежності від людського фактору, але навіть ця система не вирішує питання верифікації кінцевого розподілу і не закриває координаційні прогалини між рівнями, це означає що інституційна архітектура управління гуманітарними вантажами в Україні залишається на стадії будівництва, достатньо функціональна для поточного рівня, але потребує доопрацювання в частині повноважень.

2.3 Проблеми та напрями удосконалення системи митного регулювання гуманітарної допомоги на засадах цифровізації в умовах воєнного стану.

Митний кодекс 2012 року вже містив норму, на яку спиралися під час воєнного стану, це стаття 273, яка дозволяла застосовувати спрощений порядок митного оформлення для окремих категорій товарів, у випадках, передбачених Кабінетом Міністрів України. Тобто правова основа для спрощення існувала ще до лютого 2022 р., але вона була «сплячою», бо поки не було відповідної постанови уряду, сам кодекс нічого сам по собі не робив. [4] 27 квітня 2022 року Верховна Рада України прийняла Закон №2173-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей надання гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану», цей акт незаслужено рідко згадується, але він вносить кілька важливих речей, по-перше, прибрав вимогу обов'язкового попереднього отримання статусу гуманітарної допомоги від уповноваженого органу для цілого переліку товарів, по-друге закріпив на рівні закону, не лише постанови, право митних органів здійснювати митне оформлення гуманітарних вантажів за спрощеною процедурою.

Постанови Кабінету Міністрів теоретично могли бути оскаржені або скасовані, норми закону – стабільніша конструкція, по-третє, Закон уточнив коло суб'єктів, які мають право ввозити гуманітарну допомогу в умовах воєнного стану, розширивши його порівняно з редакцією 1999 року. [36][4] Паралельно з законодавчим рівнем змінювалась і підзаконна база митного відомства, Наказ Міністерства фінансів України від 28 березня 2022 року №148 «Деякі питання митного оформлення гуманітарних вантажів» затвердив нову форму «Декларації про перелік товарів, що визначаються гуманітарною допомогою», фактично замінив звичайної митної декларації на період. Документ виглядає порівняно з повноцінною МД-2, і в цьому був весь сенс, скоротити кількість реквізитів, достатнього для ідентифікації вантажу, не обтяжуючи процедуру зайвим. Існує важливий момент, який іноді упускають,

паралельно Держмитслужба видавала власні листи-роз'яснення і накази для структурних підрозділів, де деталізувались практичні алгоритми дій інспекторів [42], ці документи не публікувались у «Офіційному віснику», формально це не нормативний акт, але саме через них у реальному часі регулювалась поведінка митників на конкретних КПП. Наприклад Держмитслужба в 2022 році, надсилала роз'яснення щодо порядку дій у випадках, коли водій не мав усіх документів, щодо того, як оформлювати змішані вантажі, де частина товарів належала до переліку «без визнання», а частина ні, це паралельна нормативна реальність яка існувала поряд із офіційним постановами. За стандартними правилами митне оформлення гуманітарних вантажів до 2022 року складалося з декількох послідовних етапів. Спочатку – рішення від уповноваженого органу про визнання вантажу гуманітарною допомогою, що займало від кількох днів до кількох тижнів, потім подача митної декларації (МД-2), яка містить десятки реквізитів і потребує підпису брокера або уповноваженої особи. Далі документальна перевірка, яка може тривати до п'яти робочих днів, після можливий фізичний огляд, лише тоді – випуск. Нажаль для Березня 2022 року, ця схема фізично непрацездатна. [4][2]

Насамперед з весни 2022-го року для вантажів із затвердженого переліку (продукти, медикаменти, одяг, генератори тощо), декларант більше не мав іти по ланцюжку уповноважених органів, замість МД-2 – скорочена «Декларація про перелік товарів», яку міг заповнити безпосередньо водій або інша уповноважена особою прямо на КПП, документальне навантаження скоротилась до огляду поданого переліку, транспортних документів (CMR, накладна), і якщо є, листа від організації-відправника, фізичний огляд залишився як виняток, а не правило, і застосовувався переважно у випадках обґрунтованої підозри, а не автоматично. [2][37] Увесь сценарій у сумі виглядав швидким, вантажівка під'їжджає до пропускного пункту, водій дає інспектору заповнений перелік і транспортні документи, проводиться візуальний огляд інспектором, вносить дані до системи, встановлюється відмітка, вантажівка їде, весь процес

на теорії швидкий, залежить лише від завантаженості та складності вантажу, це принципово інший темп порівнюючи з тим, як було до Весни 2022го.

Окремо потрібно зауважити залізничний транспорт, Постанова №379 від 27 березня 2022 року встановила для них окремий порядок, бо логістика зовсім інша, вагона на кордоні зупиняються, перевіряються не поодинці, а складами, і стандартний водій з декларацією, у цій системі не підходить. Для залізничних вантажів передбачили, що декларацію подає уповноважена особа перевізника, а сам вантаж має проходити перевірку у режимі митного транзиту до відповідного митного поста всередині країни. [2]

Система «Єдине Вікно» з'явилась задовго до війни, сам механізм був запроваджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2016 року №364 «Про механізм «єдиного вікна» та оптимізацію здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України», ідея була простою, замість того зоб декларант ходив окремо до митниці, окремо до фітосанітарного контролю, окремо до санітарної служби, усі контролю здійснюються через одну точку взаємодії та точки дотику, а відомства між собою координуються самостійно в електронному вигляді, до 2022 року механізм звісно функціонував, але нерівномірно, деякі контролюючі органи були краще інтегровані технічно, деякі гірше, для звичайних вантажів система означала, що декларант подавав документи електронно через Автоматизовану систему митного оформлення (АСМО) «Інспектор» або через електронний кабінет, і система автоматично координувала запити до відповідних органів, митниця, прикордонники, Державна санітарно-епідеміологічна служба (СЕС), ветеринарна служба – кожен бачить своє, виносить рішення, і лише після того як усе підтверджено – товар випускається.

В умовах воєнного стану для гуманітарних вантажів змінилося декілька речей, для вантажів із переліку «без визнання» значна частина органів контролю фактично знімалась або переходила в «повідомчий» режим, тобто контролюючий орган повідомлявся автоматично, але не блокував оформлення [44][4], для великих міжнародних гуманітарних організацій, такі як МКЧХ,

Лікарі без кордонів, WFP, була можливість попереднього електронного декларування, коли організація надсилала маніфест вантажу ще до його фізичного прибуття, і митниця заздалегідь робила документальний контроль, це зменшило час очікування на кордоні, «Єдине вікно» стало технічним майданчиком для інтеграції інформації між ДМСУ і Мінсоцполітики щодо обліку допомоги. Хоч і в перші місяці 2022 року про «Єдине вікно», як повноцінний інструмент говорити не доводилось, система працювала в умовах серйозного навантаження, частина технічних вузлів знаходилась на сході, де тривали бойові дії, і в цілому система функціонувала нерівномірно. Фактично лише на частині КПП «Єдине вікно» навесні 2022-го існувало лише як ідея, а на практиці оформлення велось у максимально спрощеному напівпаперовому режимі, бо головним завданням було пропустити допомогу, а не забезпечувати ідеальну цифрову архітектуру процесу, ближче вже до 2023 року, коли частина критичної ситуації стабілізувалась (не у сенсі бойових дій, а стабілізації логістичного процесу), роль «Єдиного вікна» почала відновлюватись, але вже в адаптивному вигляді. Зокрема, для великих організацій-отримувачів, акредитованих у системі, попереднє електронне декларування через АСМО стало більш поширеним, і фактично це і є «Єдине вікно» в дії, подаєш дані заздалегідь, всі перевірки проходять в електронному вигляді, на кордоні просто пред'являєш підтвердження і їдеш.

Звісно ідея існування системи цифрового обліку і розмови про це були ще в середині 2022, але від розуміння потреби до реального продукту пройшло більше року, автоматизована система реєстрації та обліку гуманітарної допомоги, яку запустили разом із постановою №953, є веб-платформою, до якої мають доступ організації-отримувачі гуманітарної допомоги. Технічно система функціонує по схемі, організація реєструється на порталі Мінсоцполітики (або через портал Дія-Бізнес), після верифікації отримує свій обліковий запис, далі плануючи завезення, створюється «заявка», попередню декларацію про гуманітарний вантаж, де вказуються відомості про відправника, отримувача, склад вантажу з номенклатурою і кількістю, країну відправлення, орієнтована

дата перетину кордону, пункт пропуску. Кожна заявка отримує свій ідентифікаційний номер, саме цей номер пред'являється на КПП – інспектор його сканує, або вводить його в систему, бачить всю заявку і митне оформлення прив'язується до цього запису, після того, як допомога фактично розподілена серед отримувачів, організація зобов'язана подати в системі звіт про розподіл із зазначенням, що, скільки, кому, коли, строк – 30 днів після ввезення або до кінця місяці, наступного місяця ввезення. Якщо звіт не поданий вчасно, система автоматично переводить цю заявку в статус «облік відсутній, можливе нецільове використання», [3][44] і це вже тягне відповідні наслідки.

Взагалі інтеграція між системою і АСМО (автоматизованою системою митного оформлення) працює через API-інтерфейс, що дозволяє інспекторам бачити статус заявки в режимі реального часу, теоретично це зменшує можливість задекларувати на кордоні «гуманітарку», а насправді провезти щось інше, бо всі дані зіставляються, на практиці система дійсно закрила найбільш грубі схеми, які описувались як проблему у 2023 році Держмитслужбою. Система не просто бачить «ввезли щось», система веде реєстр по кожній організації, скільки раз вона завозила, які вантажі, як швидко звітує, чи були порушення, це фактично «рейтинг благонадійності» в зачатковому стані, організації з хорошою звітністю теоретично можуть у майбутньому отримувати прискорене оформлення, організації з порушеннями – навпаки.

Попри плюси системи, є технічний момент, система звісно передбачає що реєструватись и подавати заявки можуть юридичній особи, фізичні особи-волонтери в цю схему вписуються погано, перехідний механізм, який прийняли – фізична особа може ввозити гуманітарну допомогу у невеликих обсягах у декларативному порядку через КПП, без заявки в системі, але лише в межах встановлених кількісних норм, якщо обсяг перевищує ці норми – вона або реєструється як ФОП, або знаходить організацію, яка офіційно оформить ввезення від свого імені, це рішення логічне з зору контролю, але в реальності породжує ситуації, коли малі волонтерські групи або везуть у декілька місць

замість однієї, або вимушено переоформлюють вантаж на організацію, з якою мають неформальні домовленості.

Перші місяці роботи нової системи це грудень 2023-го, лютий 2024го були хаотичні, технічні збої на порталі, черги через необхідність вводити номери заявок вручну там, де не було налагодженого сканування, плутанина між старими і новими правилами, Держмитслужба і Мінсоцполітики в перші тижні буквально щодня публікували роз'яснення, бо питань надходило більше ніж передбачили. Поступово, до середини 2024 року, ситуація нормалізувалась, більшість акредитованих організацій навчилися працювати в системі, технічна інфраструктура стала стабільнішою, з'явилась практика попередньої подачі заявок за 24-48 годин до перетину кордону, що дозволяло митниці заздалегідь здійснювати документальний контроль і скорочувало час на КПП [3][8]. Деякі великі організації навіть налагодили прямий API-зв'язок між своїми внутрішніми системами управління вантажами і порталом Мінсоцполітики, для них оформлення заявки стало майже автоматичним.

У 2024 році, тривало доопрацювання нормативної бази, зокрема, Держмитслужба уточнила порядок митного оформлення, що ввозяться через прикордонні пункти пропуску за спрощеною процедурою, у частині вимог до документів у випадку нетипових ситуацій, такі як зміна отримувача в дорозі, часткова відповідність заявленому переліку або пошкоджений вантаж, до цього ситуації вирішувались на розсуд інспектора, що породжувало непрозорість і відповідні ризики.

Важливим кроком у 2024 році стало розширення переліку товарів, які мають право ввозитись без процедури визнання, до переліку додали деякі категорії вже промислового обладнання для відновлення критичної інфраструктури (генератори великої потужності, трансформатори, насосне обладнання), які раніше формально вимагали рішення уповноваженого органу навіть в умовах воєнного стану. З практичної точки зору, зміна відобразила реальність, більшість міжнародних організацій і уряди-донори почали надавати не лише «базову» гуманітарку, а і допомогу відновлення зруйнованої

інфраструктури, на сьогодні, митне регулювання гуманітарних вантажів функціонує у триплановому режимі, [3] базовий режим за постановою №953 і Закон №2173-IX – для переважної більшості операцій, є режим «великих міжнародних організацій», що мають угоди з Урядом України про спрощений режим роботи і частково користуються власними логістичними системами, погодженими з ДМСУ, і є «перехідний» режим для приватних осіб і малих волонтерських об'єднань, для яких правила залишаються більш розмитими.

Не зважаючи на усю проведену роботу, у системі залишаються невирішені питання, постмитний контроль залишається слабкою ланкою, де система обліку фіксує, що вантаж завезено і що організація подала звіт про розподіл, але реальної перевірки того, куди пішли конкретної позиції немає, виїзна перевірка Держмитслужби або Держаудитслужби виняток, а не правило та системність, це означає що звітність і реальність розходяться, і системи поки що не має інструментів для масової верифікації.

Другою проблемою залишається інтеграція між системою обліку Мінсоцполітики і даними Держмитслужби в АСМО технічно існує, але на рівні передачі самого факту оформлення, а не повного тотожного потоку даних, звісно аналітичні можливості системи дарують можливість побачити, скільки і якої допомоги надійшло в розрізі по регіонам, організацій і типів вантажів.

Для узагальнення вище викладеного матеріалу, а також за результатами попереднього аналізу нормативно-правового та інституційного забезпечення митного регулювання зовнішньоекономічних операцій у сфері гуманітарної допомоги в умовах цифровізації сформуємо таблицю в якій чітко означимо виявлені проблеми та шляхи їх вирішення (табл. 2.1).

Аналіз еволюції системи митного регулювання гуманітарних вантажів протягом 1999–2025 років демонструє перехід від кризового, «ручного» управління до спроби побудови системної цифрової архітектури. Проте, здійснений розподіл проблем на правові, інституційні та процесні дозволяє констатувати, що поточна цифровізація вирішила проблему швидкості

пропуску через кордон, але ще не вирішила проблему контролю та прозорості всередині країни.

У правовому вимірі головним викликом залишається нерівність суб'єктів. Запроваджена Законом № 2173-IX [44] та Постановою № 953 [3] система виявилася ефективною для великих інституційних гравців, здатних налагодити пряму API-взаємодію.

Таблиця 2.1.

Проблеми та напрями удосконалення системи митного регулювання гуманітарної допомоги в умовах цифровізації

Напрямок удосконалення	Виявлені проблеми	Перспективні шляхи вирішення проблем
1. Правовий (Законодавчо-нормативний)	<ul style="list-style-type: none"> • «Розмитість» правил для фізичних осіб-волонтерів, які вимушені обходити систему (реєструвати ФОП або неформально об'єднуватись із БФ). • Недостатня врегульованість нетипових логістичних ситуацій (зміна отримувача в дорозі, пошкодження вантажу). • Тривале існування паралельної нормативної реальності (внутрішні листи Держмитслужби замість офіційних актів). 	<ul style="list-style-type: none"> • Розробка чіткого правового механізму декларування для малих волонтерських груп у цифровому середовищі без бюрократичних перепон. • Легалізація алгоритмів дій для нетипових ситуацій безпосередньо у нормативно-правових актах, а не через листи-роз'яснення. • Уніфікація «трипланового» режиму (великі МФО, середні БФ, фіз. особи) у єдиний прозорий законодавчий контур.
2. Інституційний (організаційно-управлінський)	<ul style="list-style-type: none"> • Слабкість або фактична відсутність системи постмитного контролю (аудиту цільового використання вантажів). • Відсутність інструментів масової верифікації звітів організацій з боку Держмитслужби України та Держаудитслужби України. • Ризик формального підходу до звітування (система фіксує подачу звіту, але не перевіряє реальний розподіл). 	<ul style="list-style-type: none"> • Запровадження інституту електронного ризик-орієнтованого постмитного контролю. • Повноцінне впровадження «рейтингу благонадійності» (Trust Index) для отримувачів: прискорене оформлення для сумлінних організацій та посилений контроль для порушників. • Розширення штату та повноважень аналітичних підрозділів для перевірки цифрової звітності.
3. Процесний (технологічно-цифровий)	<ul style="list-style-type: none"> • Неповна інтеграція (лише на рівні факту оформлення, а не тотожного масиву даних) між порталом Мінсоцполітики України та АСМО «Інспектор». • Залежність процесу від ручного 	<ul style="list-style-type: none"> • Налагодження глибокої API-інтеграції між Мінсоцполітики України, Держмитслужбою («Єдине вікно») та іншими реєстрами для автоматичного крос-чекінгу даних. • Автоматизація процесу подачі

	<p>вводу (технічні збої при скануванні ідентифікаційних номерів на КПП).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Обмежені аналітичні можливості поточного програмного забезпечення щодо відстеження повного життєвого циклу вантажу. 	<p>попередніх митних декларацій для всіх акредитованих учасників (за прикладом великих фондів).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Створення модулів автоматичної аналітики для виявлення аномалій у звітах (розбіжності у номенклатурі, строках тощо) та митного е-аудиту.
--	--	--

Джерело: складено автором

Натомість дрібний волонтерський рух опинився у сірій зоні, що змушує фізичних осіб вдаватися до юридичних маніпуляцій. Удосконалення права має рухатися в бік створення легального, спрощеного цифрового маршруту для мікро-донаторів без втрати контролю над обсягами.

В інституційному аспекті критичною прогалиною є ілюзія контролю. Автоматизована система Мінсоцполітики успішно збирає звіти (протягом 30 днів після ввезення), перевірши порушників у статус «можливе нецільове використання». Однак відсутність системного постмитного аудиту з боку Держмитслужби та Держаудитслужби перетворює цей контроль на декларативний. Управлінським рішенням має стати перехід до ризик-орієнтованого постмитного контролю на основі аналізу «цифрового сліду» вантажу та повноцінне запровадження інституту «рейтингу благонадійності» організацій.

У процесному (цифровому) вимірі концепція «Єдиного вікна» довела свою безальтернативність, еволюціонувавши від ідеї до реального майданчика взаємодії. Втім, поточний обмін даними між АСМО «Інспектор» та базами Мінсоцполітики України носить скоріше сигнальний характер (передається факт перетину), а не характер глибокої аналітичної інтеграції.

Таким чином подальший розвиток системи публічного управління гуманітарною допомогою має полягати у створенні наскрізної цифрової екосистеми. Ця екосистема повинна забезпечити не лише швидкий перетин кордону за електронною заявкою, а й автоматизований трекінг вантажу аж до кінцевого набувача, мінімізуючи вплив людського фактору (на розсуд інспектора) та забезпечуючи невідворотність інституційної відповідальності за зловживання.

Впровадження зазначених інновацій (поглибленої цифровізації, ризик-орієнтованого постмитного контролю та системи оцінки благонадійності) в умовах збройного конфлікту обґрунтовується не лише логістичною необхідністю, а й фундаментальними вимогами національної безпеки та інституційної стійкості. Ця доцільність розкривається через три ключові аспекти:

1. *Оптимізація ресурсів в умовах їх критичного дефіциту*, адже під час війни держава стикається зі значним впливом та дефіцитом кадрових ресурсів на тлі кратного збільшення навантаження на прикордонну інфраструктуру. Екстенсивний шлях — збільшення кількості митних інспекторів для тотального контролю — є неможливим. Глибока цифровізація (API-інтеграція, автоматичний крос-чекінг даних) виступає безальтернативним інструментом мультиплікації ефективності. Вона дозволяє автоматизувати рутинні процеси та перенаправити обмежений людський ресурс митних органів на виявлення реальних загроз безпеці та боротьбу з контрабандою зброї чи товарів подвійного призначення.

2. *Забезпечення антикорупційної доброчесності*, оскільки кризові умови та «економіка війни» об'єктивно створюють сприятливе середовище для тіньових схем, зокрема комерційного імпорту під виглядом гуманітарної допомоги. Головна цінність єдиної цифрової екосистеми (від створення заявки до звіту про розподіл) полягає у формуванні незмінного «цифрового сліду» вантажу. Заміна дискреційних повноважень посадових осіб (рішень, що приймаються «на розсуд інспектора» щодо нетипових ситуацій) на чіткі автоматизовані алгоритми верифікації критично знижує корупційні ризики та мінімізує вплив людського фактору.

3. *Формування моделі публічного управління на засадах інституційної довіри*, бо перехід від фізичного контролю на кордоні до електронного контролю на основі «рейтингу благонадійності» трансформує саму філософію митної справи. Це практичне втілення довірчого управління, де держава надає презумпцію доброчесності сумлінним учасникам волонтерського руху та

міжнародним організаціям (через механізми попереднього декларування та автоматичного випуску), концентруючи контрольні та аудиторські заходи виключно на суб'єктах із високим ступенем ризику.

Таким чином інноваційна трансформація митного регулювання гуманітарної допомоги в умовах війни – це не тимчасовий антикризовий захід, а стратегічний крок до побудови стійкої інституційної архітектури. Здатність митних органів до організаційної адаптації, швидкого впровадження цифрових рішень та переходу до ризик-орієнтованих моделей управління безпосередньо визначає стійкість держави в умовах постійної невизначеності та гарантує безперебійне забезпечення її гуманітарних та оборонних потреб.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження системи публічного управління та митного регулювання гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану вирішено комплекс завдань та сформульовано такі висновки:

1. Охарактеризовано теоретико-методологічні засади публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Доведено, що кризові умови вимагають відходу від жорстких ієрархічних та забюрократизованих моделей адміністрування на користь адаптивних, мережевих систем управління. Успішне функціонування державних інституцій під час війни визначається здатністю до швидкої організаційної адаптації, децентралізації прийняття рішень на місцях та формування публічного управління на засадах довіри до інститутів громадянського суспільства. в Україні змінювалося митне регулювання операцій з гуманітарною допомогою в умовах особливого стану, насамперед після початку повномасштабної збройної агресії у 2022 році. Чинна до цього система оформлення гуманітарних вантажів не була готова до таких великих обсягів допомоги і не забезпечувала достатньої швидкості її пропуску через митний кордон. Саме тому держава була змушена дуже швидко змінювати підходи до регулювання, спрощувати окремі процедури та одночасно шукати способи посилити контроль за рухом гуманітарних вантажів. Встановлено, що гуманітарна допомога в умовах війни перестала бути лише сферою благодійності, а фактично стала частиною системи публічного управління. Це підтверджується досвідом функціонування обласних військових адміністрацій, волонтерських мереж та міжнародних організацій, які в умовах повномасштабного вторгнення фактично стали повноправними суб'єктами системи публічного управління, заповнюючи інституційні прогалини, з якими держава не могла впоратися самотійно. Здатність до децентралізації та неформальна координація між різними рівнями управління, описані в теоріях адаптивного кризового менеджменту (Holling, Mitroff), стали не абстрактними концепціями, а практичним інструментом виживання системи.

2. Розкрито правову природу та механізми координації гуманітарної допомоги як об'єкта публічного управління. Визначено, що гуманітарна допомога є специфічним об'єктом, який потребує багаторівневої координації між державою, міжнародними інституціями (ООН, ВМО) та неурядовими організаціями. Доведено, що ефективний механізм її координації базується на принципах пріоритетності, оперативності та цільового використання, що вимагає створення спеціальних правових режимів перетину кордону (відповідно до стандартів Переглянутої Кіотської конвенції). Зокрема, реалізація принципу "пріоритетності" знайшла втілення у білатеральних угодах між Урядом України та такими організаціями, як МКЧХ та WFP, що забезпечили їм спрощений митний режим і прямий АРІ-зв'язок із ДМСУ, недоступний для малих волонтерських груп. Ця структурна нерівність між великими міжнародними операторами та дрібними вітчизняними організаціями стала одним із ключових протиріч системи координації, яке не було вирішено жодним із прийнятих нормативних актів досліджуваного періоду.

3. Означено особливості митного регулювання в системі публічного адміністрування. Встановлено, що митне регулювання реалізується у трьох взаємопов'язаних вимірах: нормативно-правовому (впровадження екстрених протоколів та спрощених декларацій), інституційному (перерозподіл повноважень, фокус на безпековій функції замість фіскальної) та процесному (скорочення етапів документального контролю, відмова від тотального фізичного огляду на користь візуального та ризик-орієнтованого). Практичним втіленням нормативно-правового та процесного вимірів стало запровадження скороченої "Декларації про перелік товарів" замість повноформатної МД-2, що дозволило скоротити час митного оформлення з кількох тижнів до кількох годин і безпосередньо давши відповідь на вимоги Постанови КМУ №174 від 1 березня 2022 року. Зміщення інституційного фокусу митниці з фіскальних функцій на безпекові підтверджується тим, що фізичний огляд вантажів у 2022 році застосовувався переважно за наявності обґрунтованих підозр, а не автоматично, що є ознакою переходу до ризик-орієнтованої моделі контролю.

4. Проаналізовано еволюцію законодавчого регулювання та митного оформлення в Україні. Дослідження періоду 2019–2024 років продемонструвало безпрецедентну трансформацію нормативної бази: від запровадження норм ЗУ «Про гуманітарну допомогу» 1999 року до застосування «сплячої» норми ст. 273 Митного кодексу України 2012 року та до ухвалення Закону №2173-ІХ та системної Постанови КМУ №953 2023 року. Ця еволюція відображає концептуальний перехід від дозвільної системи (з обов'язковим попереднім визнанням вантажів) до декларативного принципу для пріоритетних категорій товарів та багаторівневої системи регулювання залежно від типу отримувача. Характерною ознакою цього перехідного періоду стало паралельне існування нормативної бази та “тіньової” (внутрішніх листів-роз'яснень Держмитслужби), що регулювали поведінку інспекторів у нетипових ситуаціях (зміна отримувача в дорозі, змішані вантажі, пошкоджений товар) і не публікувались у офіційних виданнях. Це свідчить про незавершеність інституційної консолідації нормативної бази, подолання якої вимагає законодавчого закріплення алгоритмів дій для нетипових ситуацій безпосередньо у нормативно-правових актах, а не через відомчі роз'яснення.

5. Досліджено стан інституційного забезпечення процесів митного пропуску та обліку вантажів. З'ясовано, що система адаптувалася завдяки інтеграції АСМО «Інспектор», механізму «Єдиного вікна» та автоматизованої системи реєстрації Мінсоцполітики. Проте виявлено критичний розрив між швидкістю пропуску на кордоні та ефективністю контролю всередині країни: діюча система фіксує рух товарів декларативно, залишаючи слабкою ланкою інституційний механізм постмитного контролю та масової верифікації реального розподілу допомоги. Зокрема, аналіз взаємодії ДМСУ, Мінсоцполітики, ДСНС та ОВА засвідчив класичну проблему горизонтальної координації: жодна з інституцій не несла повної відповідальності за результат від точки ввезення до кінцевого отримувача, а інформаційні масиви кожного органу про ввезений вантаж, задекларований розподіл та фактичну видачу, не склалися в єдину картину в реальному часі. Запровадження АРІ-зв'язку між

АСМО та реєстром Мінсоцполітики стало першим кроком до усунення цього інформаційного розриву, однак верифікація “останньої милі” реального розподілу на рівні ОВА і точок видачі залишається поза межами цифрових інструментів чинної системи.

6. Визначено проблеми та сформульовано пропозиції щодо вдосконалення системи на основі цифровізації. Для подолання виявлених правових, інституційних та процесних проблем запропоновано створення наскрізної цифрової екосистеми. Ключовими напрямками є:

- налагодження глибокої API-інтеграції між реєстрами для автоматичного крос-чекінгу даних;
- впровадження інституту електронного ризик-орієнтованого постмитного контролю замість тотальних перевірок;
- легалізація цифрових маршрутів декларування для малих волонтерських груп;
- повноцінне функціонування «рейтингу благонадійності» організацій (Trust Index), що стимулюватиме доброчесність учасників.

Аналіз показав, що поточна інтеграція між АСМО та порталом Мінсоцполітики передає лише “сигнал факту” перетину кордону, а не повноцінний аналітичний масив даних це означає, що система не здатна автоматично виявляти розбіжності між задекларованою номенклатурою та реальним розподілом. Впровадження запропонованої наскрізної цифрової екосистеми (глибока API-інтеграція, Trust Index, спрощені цифрові маршрути для волонтерів) перетворить митне регулювання гуманітарної допомоги з реактивної антикризової системи на про-активну модель управління, здатну функціонувати в умовах тривалого збройного конфлікту без критичної залежності від людського фактора на кожному із рівнів. Таким чином інноваційна трансформація митного регулювання гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану є не лише тимчасовим логістичним рішенням, а й стратегічним кроком оптимізації обмежених державних ресурсів. Глибока цифровізація процесів дозволяє мінімізувати корупційні ризики,

автоматизувати рутину та гарантувати безперебійне забезпечення гуманітарних потреб держави, зберігаючи при цьому високий рівень національної безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Державна митна служба України. Статистичний звіт про митне оформлення гуманітарних вантажів в умовах воєнного стану. Київ, 2024. 36 с. URL: <https://customs.gov.ua/statistika-ta-reiestri>
2. Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 берез. 2022 р. № 174. Офіційний вісник України. 2022. № 19. Ст. 1008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/174-2022-%D0%BF>
3. Деякі питання пропуску та обліку гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вер. 2023 р. № 953. Офіційний вісник України. 2023. № 75. Ст. 4211. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/953-2023-%D0%BF>
4. Митний кодекс України від 13 берез. 2012 р. № 4495-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–48. Ст. 552. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
5. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Киотська конвенція) : ратифікована Законом України № 227-V від 5 жовт. 2006 р. Офіційний вісник України. 2011. № 18. Ст. 737. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643
6. Міністерство цифрової трансформації України. Звіт про виконання плану роботи Міністерства цифрової трансформації України на 2023 рік. Київ, 2024. URL: <https://storage.thedigital.gov.ua/ministries-plans/plan-2023.pdf>
7. Дрешпак В. М. Цифровізація публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій: виклики та можливості. Аспекти публічного управління. 2022. Т. 10, № 3. С. 5–14. URL: <https://doi.org/10.15421/152215>
8. Валецький О. Л. Публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретико-методологічні засади. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2022. № 3. С. 14–23. URL:

<https://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/9/files/3e396318-d55e-4ca1-8e0d-5a0b02e9e0da.pdf>

9. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Вид. 2-ге, допов. та переробл. Луцьк : Вежа, 2003. 558 с. URL: <https://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/doc/0000061491.html>

10. Mitroff I. I. Managing Crises Before They Happen: What Every Executive and Manager Needs to Know About Crisis Management. New York : AMACOM, 2001. 208 p. URL: <https://www.worldcat.org/title/managing-crises-before-they-happen/oclc/44727832>

11. Holling C. S. Adaptive Environmental Assessment and Management. London : John Wiley & Sons, 1978. 377 p. URL: <https://www.worldcat.org/title/adaptive-environmental-assessment-and-management/oclc/3620631>

12. NATO Resilience and Article 3. North Atlantic Treaty Organization. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm

13. Конституція України від 28 черв. 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

14. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 берез. 2000 р. № 1550-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 23. Ст. 176. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>

15. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2015 р. № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

16. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовт. 2012 р. № 5403-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 34–35. Ст. 458. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>

17. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 січ. 2014 р. №

11. Офіційний вісник України. 2014. № 8. Ст. 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF>

18. Про гуманітарну допомогу : Закон України від 22 жовт. 1999 р. № 1192-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 51. Ст. 451. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1192-14>

19. Finnish Security Committee. Security Strategy for Society : Government Resolution. Helsinki : Ministry of Defence of Finland, 2017. 93 p. URL: <https://turvallisuuksomitea.fi/en/security-strategy-for-society/>

20. State of Israel Home Front Command: Public Safety and Civil Protection Operations in Armed Conflict Zones. Tel Aviv : Israel Defense Forces Publications, 2021. 56 p. URL: <https://www.idf.il/en/mini-sites/home-front-command/>

21. Грабовська Г. М. Реформування системи управління ризиками в Республіці Польща: досвід для України. Публічне управління та митне адміністрування. 2021. № 2 (29). С. 44–51. URL: <https://www.pubadm.org.ua/index.php/journal/article/view/21-2-29-2021-44-51>

22. Christensen T., Læg Reid P. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. Public Administration Review. 2007. Vol. 67, № 6. P. 1059–1066. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>

23. Крат В. І. Обласні військові адміністрації як інструмент координації публічного управління в умовах воєнного стану. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 5. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=2789>

24. Дослідницька служба Верховної Ради України. Проблеми законодавчого забезпечення здійснення парламентського контролю комітетами Верховної Ради України : парламентське дослідження. Київ : Апарат ВРУ, 2023. 54 с. URL: <https://www.rada.gov.ua/>

25. Дрешпак В. М. Управління людськими ресурсами органів публічної влади в умовах воєнного стану. Аспекти публічного управління. 2022. Т. 10, № 4. С. 22–31. URL: <https://doi.org/10.15421/152223>

26. Управління ООН з координації гуманітарних питань (ОСНА). Humanitarian Response Plan Ukraine 2023. New York : UN, 2023. 78 p. URL: <https://www.unocha.org/publications/report/ukraine/ukraine-summary-humanitarian-response-plan-2023>

27. Міжнародний комітет Червоного Хреста. Основні принципи міжнародного гуманітарного права. Женева : МКЧХ, 2018. 24 с. URL: <https://www.icrc.org/uk/document/zasady-mizhnarodnoho-humanitarnoho-prava>

28. The Sphere Project. Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response. Geneva : Sphere Association, 2018. 412 p. URL: <https://spherestandards.org/handbook-2018/>

29. Міністерство соціальної політики України. Порядок надання статусу гуманітарної допомоги та її розподілу: методичні рекомендації. Київ, 2021. 46 с. URL: <https://www.msp.gov.ua/>

30. World Customs Organization. SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade. Brussels : WCO, 2021. 67 p. URL: https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx

31. Норт Д. Інституції, інституційні зміни та функціонування економіки / пер. з англ. І. Дзюби. Київ : Основи, 2000. 198 с. URL: <https://www.worldcat.org/title/instituciji-institucijni-zmini-ta-funkcionuvannia-ekonomiki/oclc/45843803>

32. Про Державну митну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 берез. 2019 р. № 227. Офіційний вісник України. 2019. № 23. Ст. 815. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF>

33. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 5 лип. 2012 р. № 5073-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 25. Ст. 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17>

34. Національне агентство з питань запобігання корупції. Аналіз корупційних ризиків у сфері отримання та розподілу гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану. Київ, 2023. 28 с. URL:

<https://nazk.gov.ua/uk/documents/analiz-korupczijnix-rizikiv-u-sferi-otrimannya-ta-rozpodilu-gumanitarnoyi-dopomogi-v-umovax-voennogo-stanu/>

35. Рахункова палата України. Звіт про результати аудиту ефективності управління гуманітарною допомогою в умовах воєнного стану. Київ, 2024. 44 с. URL: <https://rp.gov.ua/UA/activity/audit/>

36. Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей надання гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану : Закон України від 27 квіт. 2022 р. № 2173-IX. Відомості Верховної Ради України. 2022. № 29. Ст. 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2173-20>

37. Про затвердження переліку категорій товарів, що визнаються гуманітарною допомогою : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 берез. 2022 р. № 224. Офіційний вісник України. 2022. № 22. Ст. 1158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/224-2022-%D0%BF>

38. Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 берез. 2022 р. № 362. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/362-2022-%D0%BF>

39. Деякі питання митного оформлення гуманітарних вантажів на митному кордоні України в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2022 р. № 396. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-2022-%D0%BF>

40. Про здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються залізничним транспортом, в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 берез. 2022 р. № 379. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379-2022-%D0%BF>

41. Деякі питання отримання, використання, обліку та звітності благодійної допомоги : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 берез. 2022 р. № 202. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/202-2022-%D0%BF>

42. Деякі питання митного оформлення гуманітарних вантажів : Наказ Міністерства фінансів України від 28 берез. 2022 р. № 148. Офіційний вісник

України. 2022. № 30. Ст. 1624. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0373-22>

43. Про утворення Тимчасової слідчої комісії з питань розслідування можливих порушень законодавства у сфері гуманітарної допомоги : Постанова Верховної Ради України від 20 вер. 2022 р. № 2603-IX. Відомості Верховної Ради України. 2022. № 45. Ст. 383. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2603-20>

44. Про механізм «єдиного вікна» та оптимізацію здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 трав. 2016 р. № 364. Офіційний вісник України. 2016. № 44. Ст. 1599. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/364-2016-%D0%BF>

45. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про гуманітарну допомогу» щодо вдосконалення її обліку та контролю : реєстр. № 9111 від 16 берез. 2023 р. / Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42358>

46. World Customs Organization (WCO). The International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended). Revised Kyoto Convention, Specific Annex J, Chapter 5 : Relief Consignments. Brussels : WCO, 1999. URL: https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx

47. World Customs Organization (WCO). Resolution of the Customs Cooperation Council on the Role of Customs in Facilitating the Cross-Border Movement of Situationally Critical Medicines and Vaccines. Brussels : WCO, 2021. URL: <https://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2021/june/wco-council-adopts-resolution-on-customs-role-in-facilitating-critical-medicines.aspx>

48. United Nations Security Council. Resolutions on humanitarian access in Syria (UNSCR 2165 (2014), UNSCR 2585 (2021)). New York : UN. URL: <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-adopted-security-council-2014> ; [https://undocs.org/S/RES/2585\(2021\)](https://undocs.org/S/RES/2585(2021))

49. Haid H. *The Economics of War and Peace in Syria*. London : Chatham House, 2021. URL: <https://www.chathamhouse.org/2021/03/economics-war-and-peace-syria>

50. COAR (Center for Operational Analysis and Research). *Cross-Border vs. Cross-Line Humanitarian Assistance in Syria*. Beirut : COAR, 2020. URL: <https://coar-global.org/2020/09/14/cross-border-vs-cross-line-humanitarian-assistance-in-syria/>

51. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). *Sudan Humanitarian Update*. New York : UN OCHA, 2023–2024. URL: <https://www.unocha.org/sudan>

52. United Nations Security Council. Letter dated 15 January 2024 from the Panel of Experts on the Sudan addressed to the President of the Security Council (S/2024/65). New York : UN, 2024. URL: <https://undocs.org/S/2024/65>

53. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). *Afghanistan's Customs Revenue: Significant Vulnerabilities to Fraud and Abuse Need to Be Addressed*. Washington, D.C. : SIGAR, 2014. Report No. SIGAR 14-47-AR. URL: <https://www.sigar.mil/pdf/auditreports/SIGAR-14-47-AR.pdf>

54. World Bank Group. *Implementation Completion and Results Report for the Second Customs Reform and Trade Facilitation Project (SCRTEP) in Afghanistan*. Washington, D.C. : World Bank, 2018. Report No. ICR00004593. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/438251531909887694>

55. World Customs Organization (WCO). *Secretariat Note on the Role of Customs in Fragile and Conflict-Affected Situations*. Brussels : WCO, 2022. URL: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/report/fragility_secretariatnote_pc_council_2022_may19version_en.pdf

ДОДАТКИ

до кваліфікаційної роботи бакалавра

на тему: **Митне регулювання операцій з гуманітарною допомогою в умовах
надзвичайного стану**

студента гр. ПУ21-1 **Вітренко І. М.**

Тези на коференцію:

Вітренко Іван, студент Університету Митної справи та Фінансів за спеціальністю 281
Публічне управління та адміністрування кафедри Управління.

**МИТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОПЕРАЦІЙ З ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ В УМОВАХ
ОСОБЛИВОГО СТАНУ**

У сучасній гібридній війні на території України з використанням не тільки застарілої літератури війни лише солдатам, гуманітарна допомога стає критичним фактором ведення війни та підтримки громадян країни, гуманітарна допомога починає ставати справжнім громадським інститутом та інструментом функціонування деяких верств населення. За даними Державної митної служби України та Міністерством Охорони здоров'я України (МОЗ), за період воєнного стану, на 31.12.2025 Україна отримала 18 454 тонн лише медичної гуманітарної допомоги на суму понад 21.52 млрд грн. Допомога отримувалась від міжнародних та неурядових організацій, бізнес-сектору та урядів країн. МОЗ самостійно розподіляє надану гуманітарну допомогу за пріоритети та не лише на заклади охорони здоров'я, але і на комунальні та відомчі заклади.

У період з 2 березня 2022 року, до 1 грудня 2023 року діяла постанова Кабінету Міністрів України (далі КБУ) №174, саме за цією постановою регулювався пропуск гуманітарної допомоги через митний кордон в умовах воєнного стану. За цією постановою зазначався конкретний перелік товарів за УКТ ЗЕД, що визнаються гуманітарною допомогою і могли пропускатися через кордон за спрощеним порядком. Приклад товарів: Пластини для бронезилетів, переносні радіостанції військового призначення, безпілотні літальні апарати військового призначення, біноклі, монокуляри та інші оптичні інструменти військового призначення, коліматорні та оптичні приціли, тепловізори та прилади нічного бачення. (Коди УКТ ЗЕД: 6506 10 80 00; 6211 43 90 00; 5402 11 00 00 та 5407 10 00 00; 3920 10 89 90, 3921 90 60 00, 5603 14 10 00, 6914 90 00 00;)

Важливо розуміти, на сьогодні Постанова №174 не діє, тому регуляторний процес відтворюється за новою постановою КБУ №953 від 05.09.2023. Нова постанова вводить обов'язкову автоматизовану систему обліку гуманітарної допомоги, туди входить реєстрація, декларація та звітність. Постанова застосовується до всіх видів вантажів, які оформляються як гуманітарна допомога під час воєнного стану. Тобто якщо попередня постанова діяла лише на конкретні УКТ ЗЕД коди, нова постанова працює на всі види вантажів, зокрема але не обмежуючись, на ліки, харчові продукти та вода, санітарно-гігієнічні засоби техніку та обладнання (у тому числі транспорт), військові товари, обладнання та засоби захисту тільки якщо вони ввозяться в рамках гуманітарної допомоги. Потрібно зазначити, що ввезення товарів, які належать до товарів подвійного використання також здійснюються через процедури державного контролю за міжнародними передачами таких товарів згідно з окремим законодавством і порядком, але в рамках гуманітарної допомоги вони оформлюються через систему, що передбачена постановою №953 КБУ від 05.09.2023.

Продовження додатка А

Електронна процедура обліку та декларування включає спочатку реєстрацію отримувача у системі Мінсоцполітики, тобто отримувач отримує електронний підпис, завдяки якому реєструється в Автоматизованій системі реєстрації гуманітарної допомоги. Другим етапом діє внесення інформації про кожну партію, тобто потрібно вказувати код товару за УКТ ЗЕД, кількість/вагу, відсоток зносу чи термін придатності, а також документальний доказ від донора (дарчий документ або рахунок). Після внесення інформації створюється декларація, яка подається електронно під час перетину митного кордону. Після ввезення та декларації протягом встановленого строку отримувач має подати звіт про те, як і кому було розподілено ці товари.

Завдяки постанові КБУ №953 було можливо провести діючу та важливу трансформацію системи обліку, моніторингу та контролю гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану. На відміну від попереднього механізму (постанови №174), новий порядок базується на автоматизації та технологічній трансформації, що не тільки забезпечує цифрову реєстрацію, декларування та моніторинг руху гуманітарних вантажів, а і підкреслює здатність України до цифрової трансформації. Інтеграція сучасної цифрової технології у сферу митного контролю підвищує не тільки працездатність системи, а і прозорість і підзвітність процесів, яке добре впливає на настрої громадян. Використання електронних реєстрів, кваліфікованих електронних підписів та централізованої бази даних мінімізує людський фактор та людський вплив, що автоматично знижує ризики зловживань, створюючи ефективний механізм. Як зазначалося раніше, в умовах повномасштабного вторгнення та війни, гуманітарна допомога є критично важливим ресурсом для забезпечення життєдіяльності населення, підтримки внутрішньо-переміщених осіб, функціонування медичної системи та зміцнення обороноздатності держави. Таким чином, цифровізація процесів оформлення контролю гуманітарної допомоги є стратегічним кроком у напрямі модернізації державного управління, підвищення ефективності використання ресурсів та забезпечення національної безпеки України в кризових умовах.

Список використаних джерел:

- 1) Митний кодекс України : Закон України від 13 берез. 2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України.
- 2) Постанова Кабінету Міністрів України № 168 від 28 лют. 2022 р.
- 3) Державна митна служба України. Гуманітарна допомога 2022–2024 : звіт. – Київ, 2024.
- 4) Kofman M., et al. Russian Hybrid Warfare in Ukraine. – Washington : Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2023.
- 5) Постанова Кабінету Міністрів України № 174 «Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану» від 1 берез. 2022 р.
- 6) Постанова Кабінету Міністрів України № 953 від 5 верес. 2023 р. «Деякі питання пропуску та обліку гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану».
- 7) Постанова КМУ від 22 липня 2022 р. № 824 (товари гуманітарної допомоги для задоволення потреб енергетики)
- 8) Постанова КМУ від 27 березня 2022 р. № 379 (товари гуманітарної допомоги, які перевозяться залізничним транспортом)
- 9) Постанова КМУ від 9 березня 2022 р. № 238 (товари гуманітарної допомоги, що класифікуються у товарній групі 27(палива мінеральні; нафта і продукти її перегонки; бітумінозні речовини; воски мінеральні)

