

# **Моніторинг діяльності митниці у воєнний період стосовно оформлення гуманітарної ДОПОМОГИ**

**Проведено Асоціацією митних брокерів України у співпраці з Інститутом економічних досліджень і політичних консультацій в рамках проєкту «Підтримка громадської ініціативи» За чесну і прозору митницю », який реалізується ІЕД, за сприяння Європейського Союзу та співфінансування МФ « Відродження » та ATLAS Network**

**Автори:**

**Ірина Демченко, канд. екон. наук**

**Наталія Демченко**

**Київ 2022**

## Зміст

<b>Вступ</b> .....	3
<b>Актуальність</b> .....	3
<b>Мета моніторингу</b> .....	4
<b>Метод громадського моніторингу</b> .....	4
<b>Результати моніторингу</b> .....	6
<b>Характеристика учасників опитування та їх досвід ввезення гуманітарної допомоги</b> .....	6
<b>Умови та перебіг ввезення гуманітарних вантажів</b> .....	9
<b>Висновки</b> .....	14
<b>Додаток</b> .....	15

## Вступ

### Актуальність

У зв'язку з початком повномасштабної військової агресії Росії проти України 24 лютого 2022 року питання безперервного ввезення товарів, визначених відповідно до Закону України "Про гуманітарну допомогу" як гуманітарна допомога, що звільняються від оподаткування ввізним митом (стаття 287 Митний кодекс України), стало надзвичайно актуальним.

Законодавство, яке регулює ввезення гуманітарної допомоги, зазнало чисельних змін задля спрощення та прискорення ввозу із-за кордону життєво необхідних товарів як для військових, так і цивільного населення.

26 березня 2022 р. постановою Кабінету Міністрів України № 362<sup>1</sup> оновлено порядок пропуску гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану, розширено та уточнено номенклатуру товарів, які підпадають під зазначену категорію. Прийнятою Постановою визначено наступне:

1. На період дії воєнного стану пропуск через митний кордон України гуманітарної допомоги від донорів здійснюється за місцем перетину митного кордону України шляхом подання декларації, заповненої особою, що перевозить відповідний товар, без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

2. Товари визнаються гуманітарною допомогою за декларативним принципом без вимоги прийняття спеціального рішення (без прийняття відповідних рішень спеціально уповноважених державних органів з питань гуманітарної допомоги), у тому числі спеціальні засоби індивідуального захисту:

- каски (підшоломи, амортизатори), бронежилети для потреб правоохоронних органів, Збройних Сил та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, інших суб'єктів, що здійснюють боротьбу з тероризмом відповідно до закону;
- тканини (матеріали) для виготовлення бронежилетів;
- нитки для виготовлення бронежилетів, каски (підшоломи, амортизатори), бронежилети для потреб правоохоронних органів, Збройних Сил та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, інших суб'єктів, що здійснюють боротьбу з тероризмом відповідно до закону.

3. Запроваджується спрощений порядок пропуску через митний кордон України та визнання товарів гуманітарною допомогою для окремих категорій товарів подвійного використання:

- пластин для бронежилетів;
- переносні радіостанції нецивільного призначення;
- безпілотні літальні апарати (квадрокоптери) нецивільного призначення;
- біноклі, монокуляри та інші оптичні труби, магніфери (збільшувачі) нецивільного призначення;
- коліматорні приціли, оптичні приціли нецивільного призначення;
- тепловізори, прилади нічного бачення.

<sup>1</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/362-2022-%D0%BF#Text>

Зазначені товари визнаються гуманітарною допомогою за умови подання митному органу гарантійного листа кінцевого отримувача. Кінцевими отримувачами гуманітарної допомоги можуть бути:

- орган військового управління, визначений Міністерством оборони;
- правоохоронний орган;
- інше військове формування, утворене відповідно до закону;
- інший суб'єкт, що здійснює боротьбу з тероризмом відповідно до закону.

4. Ввезення інших товарів гуманітарної допомоги, які належать до:

- товарів подвійного використання – здійснюється відповідно до Порядку здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів подвійного використання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.01. 2004 р. № 86;

- товарів військового призначення – відповідно до Порядку здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.11.2003 № 1807<sup>2</sup>.

01.04.2022 постановою Кабінету Міністрів України № 396 надана можливість особі, що перевозить гуманітарну допомогу, подавати декларацію митним органам в паперовій або електронній формі.<sup>3</sup>

Внесення зазначених вище нормативно-правових змін мало на меті забезпечити безперешкодне ввезення товарів, що бракувало для ефективної відповіді на російську агресію, допомозі армії і населенню, яке зазнало чималих втрат через війну. Водночас відомо, що запроваджених Урядом змін у нормативно-правовій базі не завжди достатньо, аби усі бар'єри з боку митних органів у ввезенні гуманітарних вантажів одночасно зникли.

Тому, моніторинг діяльності митниці у воєнний період стосовно оформлення гуманітарної допомоги набув особливої актуальності.

## **Мета моніторингу**

Метою моніторингу стало визначення основних проблем і перешкод, які виникали при перетині гуманітарними вантажами кордону та їх доставці кінцевим споживачам після оновлення Урядом необхідної нормативно-правової бази<sup>4</sup>.

## **Метод громадського моніторингу**

Виходячи із розуміння громадського моніторингу як процесу відстеження силами громадськості загальних процесів і змін, що відбуваються у суспільному житті, для моніторингу було обрано метод опитування зацікавлених сторін, а саме керівників українських, міжнародних та іноземних неурядових організацій, а також фізичних осіб, які ввозили товари гуманітарної допомоги після початку збройної агресії РФ в Україні.

Формат інструменту – опитувальник у google-form.

---

<sup>2</sup> [https://zakononline.com.ua/documents/show/242635\\_557941](https://zakononline.com.ua/documents/show/242635_557941)

<sup>3</sup> <https://www.kmu.gov.ua/news/rozyasnennya-shchodo-vvezennya-gumanitarnoyi-dopomogi-na-teritoriyu-ukrayini-v-umovah-voyennogo-stanu-stanom-na-02042022>

<sup>4</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/362-2022-%D0%BF#Text>

Посилання на нього було надіслано разом із запрошеннями щодо участі в дослідженні понад 100 представникам НУО та окремим особам, які мали досвід ввезення гуманітарних вантажів. Для цього на основі огляду інтернет ресурсів і низки інтерв'ю з представниками НУО та бізнесу заздалегідь було складено такий список. Для активізації привернення уваги до опитування було організовано телефонне нагадування особам із зазначеного списку. Натомість отримано багато відмов щодо участі в опитуванні. Переважна більшість потенційних респондентів відмовлялись від участі за браком вільного часу або відсутності інтересу до дослідження.

Опитування тривало з 25 травня по 5 липня 2022 р. У підсумку отримано 20 заповнених анкет. Вибірка – цільова, спрямована. Усі респонденти мають досвід організації ввезення гуманітарних вантажів.

## Результати моніторингу

### Характеристика учасників опитування та їх досвід ввезення гуманітарної допомоги

Взяли участь у дослідженні однакова кількість чоловіків і жінок – по 10 респондентів.

Більшість опитаних – представники українських неурядових організацій (8 респондентів) та фізичні особи (7). Також відповіді надали 2 представники міжнародних неурядових організацій та по одній особі – представник міської ради та іноземної неурядової організації (рис. 1).

Рис 1. Суб'єкти – учасники опитування, респондентів

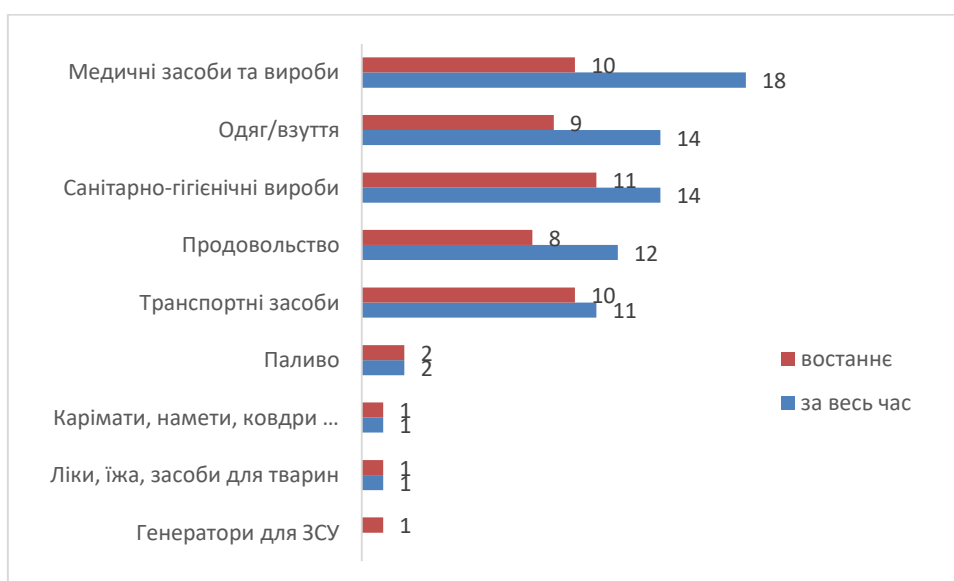


Географія учасників опитування є широкою. Більшість респондентів представляють Захід України (Львів та область, Луцьк, Ужгород, Тернопіль та область). Кілька учасників – кияни, один із Вінниці. В опитуванні взяв також участь представник міжнародної неурядової організації з Женеви, Швейцарія.

За час збройної російської агресії більшість опитаних ввозили в Україну кілька груп товарів гуманітарної допомоги. Найчастіше респонденти зазначали медичні засоби та вироби (18 з 20 опитаних), по 14 респондентів доставили санітарно-гігієнічні вироби та одяг/взуття, 12 – товари продовольчої групи, більше половини опитаних – транспортні засоби. У якості «інше» респонденти додали такі групи гуманітарної допомоги: засоби, ліки, їжа для тварин; карімат, намети, ковдри, подушки (по 1 респонденту) та паливо (2 респонденти) (рис. 2).

Суттєвих змін у номенклатурі товарів, які ввозяться як гуманітарні вантажі, та їх рейтингу за часом не спостерігається. Восанне більшість респондентів ввозили санітарно-гігієнічні вироби (11 опитаних), медичні засоби та вироби та транспортні засоби (по 10), одяг та взуття – 9, продовольство – 8 респондентів. Паливо ввезли лише 2 з опитаних, по одному респонденту ввозили генератори для ЗСУ, засоби, ліки та їжу для тварин і товари групи: карімат, палатки, ковдри, подушки (рис. 2).

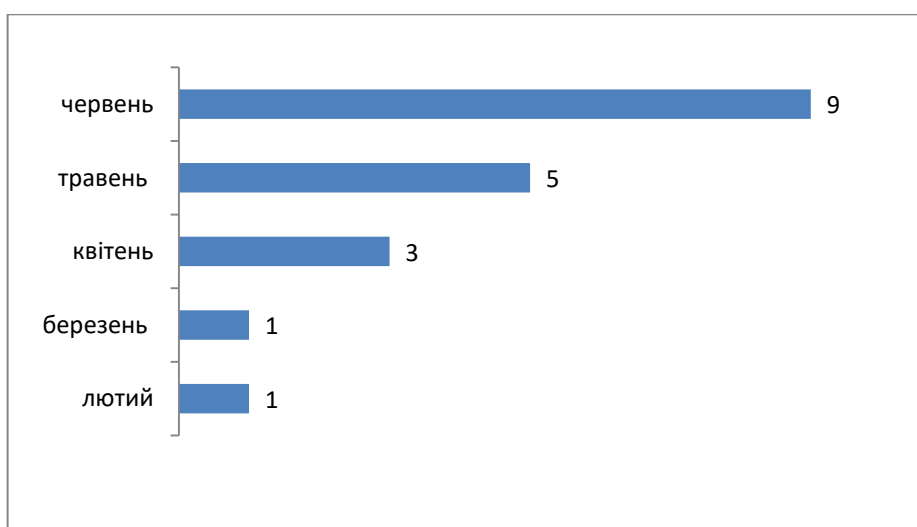
**Рис 2. Групи товарів гуманітарної допомоги, ввезених на територію України за час збройної агресії та востаннє, респондентів**



Досвід опитаних у ввезенні гуманітарних вантажів є різним. Третину учасників дослідження можна віднести до дуже досвідчених організацій. Адже протягом лютого-червня 2022 року вони організовували доставку гуманітарної допомоги понад 10 разів, у т.ч. 3 респонденти – від 10 до 50 разів, а 4 – понад 50 разів (з них 1 респондент – 60 разів, двоє – 100 разів і більше, один – 200 разів). Решта опитаних (13) ввозили товари гуманітарної допомоги до 10 разів, у т.ч. кілька організацій це робили лише одного разу.

Більшість респондентів (14) мають актуальні уявлення про ситуацію щодо ввезення гуманітарних вантажів, адже половина опитаних (9) останній раз ввозила гуманітарну допомогу в червні, 5 респондентів – у травні. Лише у 3 респондентів вантажі перетинали кордон у квітні та по одному у березні та лютому (рис. 3).

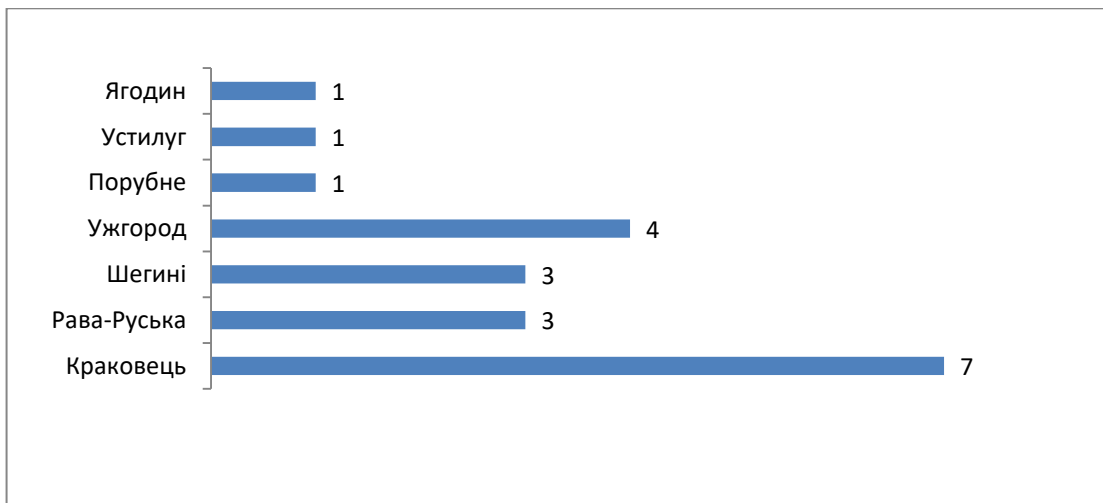
**Рис 3. Термін останнього перетину кордону з гуманітарною допомогою, респондентів**



Усі опитані мають досвід перетинання з гуманітарними вантажами міжнародних автомобільних пунктів пропуску на західному кордоні України. Останній раз переважна

більшість з опитаних (7) ввозила товари гуманітарної допомоги через МАПП «Краковець», 4 респонденти – через МАПП «Ужгород», по 3 – МАПП «Рава-Руська» та МАПП «Шегині», по одному – МАПП «Ягодин», МАПП «Устилуг» та МАПП «Порубне» (рис. 4).

**Рис 4. Пункт пропуску останнього ввезення гуманітарної допомоги, респондентів**



Отже, переважна більшість учасників дослідження має чималий та актуальний досвід ввезення різноманітних гуманітарних вантажів. Цей досвід зазвичай спирається на інформацію про перетин кордону на семі МАПП впродовж останніх двох-трьох місяців, тобто після запровадження спрощеного порядку пропуску гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану.



## Умови та перебіг ввезення гуманітарних вантажів

Під час планування та ввезення гуманітарного вантажу переважна більшість респондентів змогли виконати свої завдання без додаткової допомоги (рис. 5). На підготовчому етапі потребували допомоги у пошуку осіб або організацій, які готові надати гуманітарний вантаж, 4 респонденти, у завантаженні товару в транспортний засіб – 2 респонденти. Під час перетину кордону звертались по допомогу в підготовці необхідних документів (декларацій, листів) 4 респонденти. Кілька організацій мали партнерів у вирішенні логістичних завдань, а саме: доставка вантажу до кордону (4 респонденти), після його перетину (5) і розвантаження товарів (3).

**Рис 5. Звернення по допомогу в організації доставки гуманітарного вантажу на різних етапах, респондентів**



Майже в усіх зазначених випадках опитані звертались до недержавних організацій (бізнесу або громадських об'єднань). Виключення становить один випадок, коли учасник опитування звертався до державної установи під час перетину кордону за допомогою в оформленні необхідних документів. Розглянемо цей випадок більше детально. Державна допомога у перетині кордону (паперова декларація) була потрібна жінці, яка діяла як фізична особа і ввозила товари (медичні засоби і вироби) ще у березні. Решта респондентів, які звертались по допомогу при перетинанні кордону, (3 респонденти) ввозили у квітні одяг/взуття через МАПП «Ужгород-Вишне Немецьке», червні - медичні засоби та вироби, одяг/взуття, продовольство, санітарно-гігієнічні вироби через МАПП «Краковець» і транспортні засоби через МАПП Устилуг, Волинської області. Ці респонденти зазначили про відсутність систематизованої та чітко викладеної інформації щодо необхідних і бажаних документів, необхідних для ввозу гуманітарного вантажу (2 респонденти), а також труднощі у пошуку коду товару й через це неправильне заповнення декларації (1 респондент).

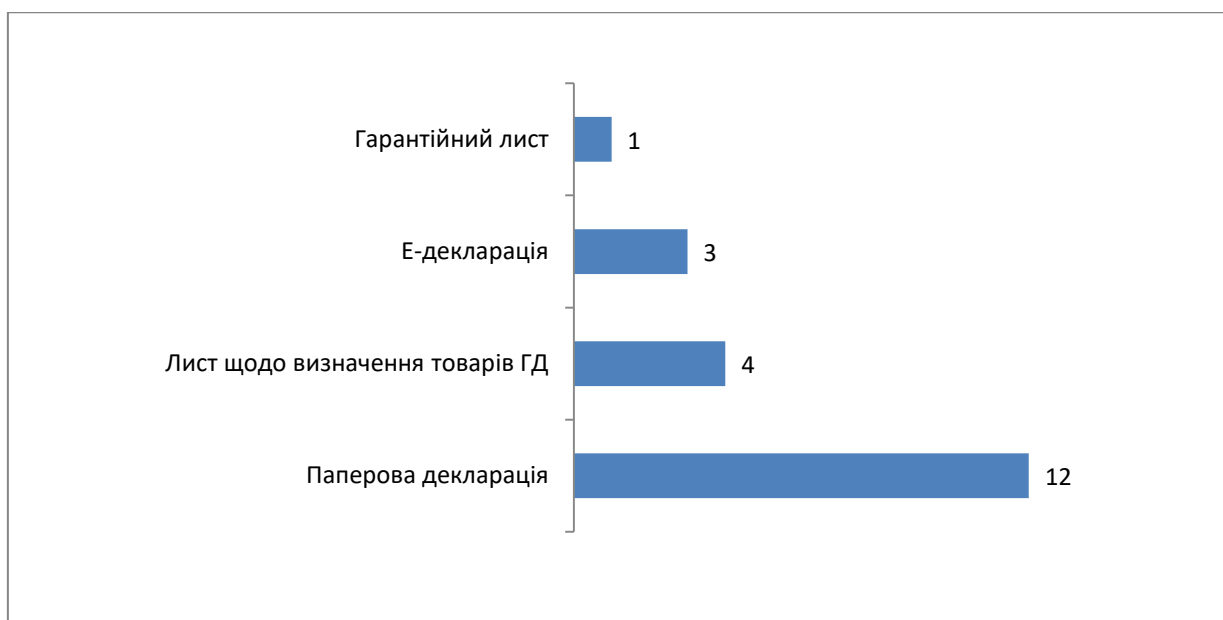
Усі проблемні ситуації із перетином кордону та зазвичай із логістикою виникали у організацій або осіб під час першого ввезення гуманітарної допомоги (рис. 6).

**Рис 6. Звернення по допомогу в організації доставки гуманітарного вантажу під час першого ввезення, респондентів, які ввозили гуманітарну допомогу неодноразово**



Попри можливість, починаючи з квітня, застосування електронних декларацій здебільшого респонденти використовували їх паперовий формат. Під час останнього оформлення гуманітарної допомоги на кордоні більше половини опитаних (12) надавали декларації у паперовій формі, лише 3 застосовували електронну декларацію, 4 оформлювали Лист щодо визначення товарів гуманітарною допомогою та 1 надавав Гарантійний лист.

**Рис.7. Документи, надані під час останнього оформлення гуманітарної допомоги на кордоні, респондентів**



Під час останнього оформлення товарів гуманітарної допомоги переважна більшість респондентів (17) знали, які документи необхідні для перетину кордону. Лише троє заперечили наявність цієї інформації.

Здебільшого організації та фізичні особи (15 із 20) заздалегідь готуються до перетинання кордону, включаючи підготовку документів. За відповідями більшості респондентів, під час останнього ввезення ними товарів гуманітарної допомоги документи були завчасно підготовані відправником товару (10 організацій), 5 – одержувачем. Безпосередньо на кордоні оформлювали необхідні документи 5 респондентів, у т.ч. в трьох випадках цим займалися водії, один одержувач і один митний брокер, до якого звернулись представники громадської організації (рис. 8).

**Рис. 8. Підготовка документів, необхідних для перетину кордону (останнє ввезення гуманітарної допомоги), респондентів**



За весь час ввезення гуманітарних вантажів лише 6 респондентів, або чверть опитаних, не стикалися із труднощами або проблемами. Відповіді щодо проблем можна поєднати до двох груп. Перша – це труднощі, пов’язані із роботою українських митних органів, друга – логістичні проблеми.

Стосовно роботи митних органів і оформлення документів отримані зауваження від 5 респондентів, а саме:

- незрозумілий пакет документів (2)
- тривалий процес надання дозвільних документів (2)
- необхідність друкувати паперову декларацію при можливості застосовувати електронну (1).

Із зазначених логістичних проблем найчастіше згадувались черги на кордоні (6 респондентів) а також перебіг пошуків донора (1) і крадіжка товару на складі у Львові (1).

Згадуючи останнє ввезення гуманітарної допомоги, 7 респондентів зазначили про відсутність проблем. Опитані, які стикалися з проблемами, частіше фокусувались на складній логістиці, зокрема чергах на кордоні (8), пошуку транспорту (3), мовному бар’єрі водіїв (2).

Стосовно перешкод при перетині кордону 6 респондентів зазначили про складну процедуру перетину кордону на європейській стороні, стільки ж описали «регуляторні» перешкоди з боку українських митників, а саме: 5 учасників опитування стикнулись з вимогою додаткових документів, для 4 респондентів процедура перетину кордону була незрозумілою та складним виявився процес оформлення документів для перетину кордону.

**Рис.9. Проблеми під час доставки гуманітарного вантажу востаннє, респондентів**



Переважає більшість респондентів (16) не застосовували сервіс для заповнення митної Е-декларації в сервісі від Офісу Президента під час останнього ввезення гуманітарної допомоги. Із 4 суб'єктів, які намагались використати електронний сервіс, у двох опитаних виникли труднощі під час заповнення митної Е-декларації:

- неможливо було відкрити сайт;
- не працював фільтр по даті створення останніх декларацій.

В основному учасники дослідження були активно включені до перебігу ввезення гуманітарної допомоги, особисто контролювали її доставку (10 респондентів), в телефонному режимі або через контакт з перевізником. Двоє опитаних звітували по актам прийому-передачі виконаних робіт та фото.

Більшість учасників опитування (17) не мали досвіду ввезення товарів гуманітарної допомоги, до яких застосовується окремий порядок пропуску через митний кордон України. Повідомили про такий досвід 3 респонденти, у т.ч. у двох з них виникли труднощі під час ввезення вищезазначених товарів.

До труднощів опитані віднесли:

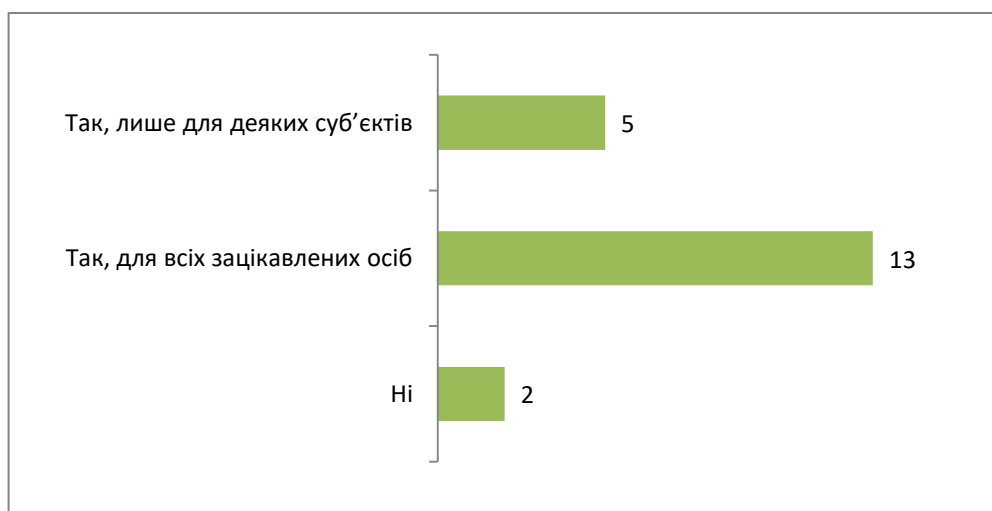
- відмову військової частини видавати відповідний лист;
- дотримання режиму допуску та таємності;
- довготривалий процес оформлення документів;
- черги на кордоні.

Ключове запитання дослідження стосувалось думок респондентів щодо спрощеності системи ввезення гуманітарної допомоги в Україну. Позитивні оцінки переважають: 13 респондентів, тобто дві третини учасників дослідження, вважають її насправді спрощеною для всіх зацікавлених осіб, протилежну думку поділяють лише 2 респонденти. Ще 5 опитаних – визначають чинну систему як спрощену, але лише для деяких суб'єктів (рис. 10).

Респонденти, які заперечили спрощення системи ввезення гуманітарної допомоги, мали дійсно проблеми під час останнього ввезення вантажів. Зокрема, один із

респондентів з ними стикався на МАПП «Шегині». Перевізник довгий час очікував дозвільні документи на товар (генератори для ЗСУ). Інший респондент зазначив низку складнощів під час проходження вантажів кордону через МАПП «Рава-Руська», у т.ч. в оформленні необхідних документів для перетину кордону, вимогу додаткових документів на кордоні, незрозумілість процедури її перетину а також низку логістичних проблем. Цей представник міжнародної неурядової організації організовував ввезення різних груп товарів, у т.ч. технічних засобів і транспорту. Найбільшою є його занепокоєність втратою часу при перетині кордону.

**Рис.10. Уявлення респондентів стосовно спрощеності системи ввезення гуманітарної допомоги на територію України, респондентів**



Цінним є коментар одного із респондентів щодо спрощеності системи ввезення гуманітарної допомоги в Україну, а саме збільшення сприяння з боку ЄС та окремих країн може прискорити процес перетину кордону та вивести ефективність доставки гуманітарних вантажів на новий рівень.

## Висновки

Усі учасники дослідження (20 респондентів) мають досвід ввезення гуманітарних вантажів під час воєнної агресії РФ. У переважній більшості цей досвід є чималим і надзвичайно актуальним, адже зазвичай спирається на особисті враження про неодноразові перетини західного кордону на одному або кількох МАПП після запровадження спрощеного порядку пропуску гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану.

Більшість учасників дослідження останній раз ввозила гуманітарну допомогу в червні через МАПП «Краковець» (7). Також досить популярними для провозу гуманітарних вантажів є МАПП «Ужгород» (4), МАПП «Шегині» (3), МАПП «Рава-Руська» (3).

Основні групи товарів, які ввозилися в якості гуманітарної допомоги учасниками опитування, це ліки і медичні засоби, санітарно-гігієнічні вироби, одяг і взуття, транспортні засоби, продовольство. Третина респондентів ввозили гуманітарні вантажі понад 10 разів, понад половини - до 10 разів, але зазвичай більше одного разу.

Переважає більшість респондентів не зверталися по допомогу до державних та недержавних організацій під час планування та ввезення гуманітарного вантажу на різних етапах. Лише 4 респонденти під час перетину кордону зверталися по допомогу в підготовці необхідних документів (декларацій, листів). Інші звернення стосувалися транспортної логістики, а саме пошук транспорту, завантаження – розвантаження товарів тощо.

Попри можливість, починаючи з квітня, застосування електронних декларацій під час останнього оформлення гуманітарної допомоги здебільшого респонденти (12) використовували їх паперовий формат. Лише 3 застосовували електронну декларацію, 4 оформлювали Лист щодо визначення товарів гуманітарною допомогою та 1 надавав Гарантійний лист. Один із респондентів стикнувся із вимогою митників оформляти паперову декларацію попри наявність електронної.

Переважає більшість респондентів знали, які документи необхідні для перетину кордону з товарами гуманітарної допомоги, проте чимало респондентів стикалися з труднощами під час останнього перетину кордону. Проте зазвичай – логістичні проблеми, зокрема черги на кордоні (8), пошук транспорту (3), мовний бар'єр водіїв (2).

Стосовно перешкод при перетині кордону 6 респондентів зазначили про складну процедуру перетину кордону на європейській стороні, стільки ж описали «регуляторні» перешкоди з боку українських митників, а саме: 5 учасників опитування стикнулися з вимогою додаткових документів, для 4 респондентів процедура перетину кордону була незрозумілою та складним виявився процес оформлення документів для перетину кордону.

Переважає більшість респондентів (13 із 20) вважають систему ввезення гуманітарної допомоги насправді спрощеною для всіх зацікавлених осіб. Протилежну думку висловили лише 2 респонденти, ще 5 опитаних – визначають чинну систему як спрощену, але лише для деяких суб'єктів.

## Додаток

### Анкета з питань ввезення гуманітарної допомоги в умовах війни в Україні