

УДК 342.1DOI

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.05.64>

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В ПРОЦЕДУРАХ ОТРИМАННЯ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Нестеренко К.О.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін,
факультету №2, Криворізького Навчально Наукового Інституту ДонДУВС
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0917-6881>

Булгакова О.В.,

кандидат економічних наук, доцент,
завідувачка кафедри державно-правових дисциплін,
факультету №2, Криворізького Навчально Наукового Інституту ДонДУВС
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0893-3732>

Нестеренко К.О., Булгакова О.В. Корупційні ризики в процедурах отримання гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану.

Стаття присвячена висвітленню та аналізу корупційних ризиків та операційних недоліків, які виникають на різних рівнях роботи держави з гуманітарною допомогою, а також пошуку шляхів удосконалення ефективності механізму забезпечення гуманітарною допомогою, мінімізації джерел ризиків та усунення передумов для корупційних діянь та їх наслідків.

Зауважено на тому що з початку широкомасштабного вторгнення російської федерації на території незалежної України з 24.02.2022 в нашій державі постала нагальна проблема забезпечення гуманітарною допомогою¹ військових та цивільного населення, зокрема вимушених внутрішньо переміщених осіб.

Враховуючи критичну важливість цього напрямку державної політики та

інформацію про проблеми, які супроводжують процеси надання гуманітарної допомоги, виникла необхідність дослідження означеної проблематики.

У статті зосереджено увагу на тому, як на практиці на час дії воєнного стану реалізуються процеси із забезпечення гуманітарною допомогою.

Було виявлено та охарактеризовано низку корупційних ризиків та операційних недоліків на різних етапах отримання гуманітарної допомоги.

З'ясовується, що на етапі митного оформлення гуманітарних вантажів існують ризики: -задоволення приватних інтересів посадовими особами органів Державної митної служби України; -зловживання посадовими особами, до компетенції яких належить прийняття рішення про примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного стану,

з метою задоволення приватних інтересів своїх або третіх осіб; – ввезення на митну територію України комерційних вантажів під виглядом гуманітарної допомоги тощо.

У статті не тільки перелічені процедури та етапи отримання гуманітарної допомоги, проаналізовані реальні та потенційні корупційні ризики, а і надано пропозиції щодо мінімізації корупційних ризиків в процедурах отримання гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану.

Ключові слова: корупція, корупційні ризики, гуманітарна допомога, воєнний стан.

Nesterenko K.O., Bulgakova O.V. Corruption risks in procedures for receiving humanitarian aid under martial law.

The article is devoted to the coverage and analysis of corruption risks and operational deficiencies that arise at various levels of the state's work with humanitarian aid, as well as the search for ways to improve the effectiveness of the mechanism for providing humanitarian aid, minimize the sources of risks, and eliminate the prerequisites for corruption.

It was noted that since the beginning of the large-scale invasion of the Russian Federation on the territory of independent Ukraine from February 24, 2022, our country has faced an urgent problem of providing humanitarian aid¹ to the military and civilian population, in particular internally displaced persons.

Given the critical importance of this direction of state policy and

information about the problems that accompany the processes of providing humanitarian aid, there was a need to research the specified problems.

The article focuses on how the processes of providing humanitarian aid are implemented in practice during martial law.

A number of corruption risks and operational deficiencies at various stages of receiving humanitarian aid were identified and characterized.

It turns out that at the stage of customs clearance of humanitarian cargo there are risks: -satisfaction of private interests by officials of the State Customs Service of Ukraine; – abuse by officials whose competence is to make a decision on the forced alienation or seizure of property under the conditions of the legal regime of martial law, in order to satisfy the private interests of one's own or third parties; – import of commercial goods into the customs territory of Ukraine under the guise of humanitarian aid, etc.

The article not only lists the procedures and stages of receiving humanitarian aid, analyzes real and potential corruption risks, but also provides suggestions for minimizing corruption risks in the procedures for receiving humanitarian aid under martial law.

Key words: corruption, corruption risks, humanitarian aid, martial law.

Постановка проблеми. З початку широкомасштабного вторгнення російської федерації на території України з 24.02.2022 в державі постала нагальна проблема забезпечення гуманітарною допомогою військових та цивільного населення, зокрема вимушених внутрішньо переміщених осіб.

Задля допомоги Україні об'єдналися як самі українці: волонтери, громадські організації, благодійні фонди, небайдужі громадяни, так і міжнародна спільнота. Реагуючи на виклики, держава почала стрімко перебудовувати існуючу систему забезпечення гуманітарною допомогою для її оперативного надходження тим, хто її потребує.

Стан опрацювання досліджуваної проблематики. Окремі питання корупційних ризиків досліджували такі вчені, як М.В. Бурак, О.П. Голота, Л.В. Івашова, М.Т. Івашов, Д.Г. Чумаченко та ін. Поряд з цим, проблематика мінімізації корупційних ризиків в процедурах отримання гуманітарної допомоги в умовах повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України не була предметом наукового дослідження.

Метою статті є аналіз корупційних ризиків та операційних недоліків, які виникають на різних рівнях роботи держави з гуманітарною допомогою, а також пошук шляхів удосконалення ефективності механізму забезпечення гуманітарною допомогою, мінімізації джерел ризиків та усунення передумов для корупційних діянь.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи, як на практиці на час дії воєнного стану реалізуються процеси із забезпечення гуманітарною допомогою, нами виявлено низку коруп-

ційних ризиків та операційних недоліків або іншими словами – «вузьких місць», які виникають при отриманні гуманітарної допомоги.

Ось основні з них:

На етапі визначення джерела задоволення потреб у гуманітарній допомозі існує ризик «Задоволення посадовими особами військових адміністрацій, інших державних органів приватних інтересів у зв'язку з практикою видачі донорам, волонтерам листів для підтвердження того, що отримувачем гуманітарної допомоги є військова адміністрація або інший державний орган».

До 24.02.2022 відповідно до Закону України «Про гуманітарну допомогу» на обласні державні адміністрації була покладена функція прийняття рішень щодо визнання товарів гуманітарною допомогою для здійснення митного оформлення таких товарів та допуску на митну територію України [1]. У зв'язку з поступовою зміною законодавства з питань гуманітарної допомоги, яке триває з 24.02.2022, зокрема прийняттям та переглядом постанови Кабінету Міністрів України від 01.03.2022 № 174 «Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану» [2], повноваження військових адміністрацій з цього питання не реалізуються і адміністрації де-юре втратили вплив на процеси ввезення гуманітарної допомоги для цивільного населення в Україну.

При цьому існує ризик того, що контроль за надходженням гуманітарної допомоги до військової адміністрації, іншого державного органу здійснюватися не буде, що відкриває можливість для неправомірного використання гуманітарної допомоги або ввезення під виглядом гуманітарної допомоги товарів комерційного призначення.

Крім того, такі листи-підтвердження можуть надаватися в обмін на неправомірну вигоду.

Волонтери також описують випадки повторного використання одного й того самого листа військової адміністрації для ввезення під виглядом гуманітарної допомоги товарів комерційного призначення [3].

На етапі митного оформлення гуманітарних вантажів існують ризики:

1. Задоволення приватних інтересів посадовими особами органів Державної митної служби України через:

- зловживання владою або службовим становищем при здійсненні митного контролю транспортних засобів та вантажів, які ввозяться як гуманітарна допомога, та надання дозволу на ввезення під видом гуманітарної допомоги товарів комерційного призначення;

- вимагання у особи, яка супроводжує гуманітарні вантажі, додаткових документів, що не передбачені чинним законодавством, з метою митного оформлення таких вантажів;

- створення штучних перешкод під час пропуску вантажів з гуманітарною допомогою, зокрема через затримку в здійсненні митних процедур. Це обумовлено, по перше, відсутністю чітко визначених ознак гуманітарної допомоги у Законі України «Про гуманітарну допомогу», що наділяє органи державної митної служби дискреційними повноваженнями погодитися або не погодитися із тим, що товари є гуманітарною допомогою (наприклад, новий одяг [1]).

А по друге, відсутність централізованого офіційного джерела, на якому би з'являлися оперативні сповіщення про усі зміни у митному законодавстві та роз'яснення щодо їх застосування. Регіональні митниці можуть по-різному трактувати нові правила та вимагати різні пакети документів [4], а великі обсяги гуманітарної допомоги, які перетинають державний кордон і створюють сприятливі умови для сповільнення здійснення процедур їх митного оформлення.

2. Зловживання посадовими особами, до компетенції яких належить прийняття рішення про примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного стану, з метою задоволення приватних інтересів своїх або третіх осіб

3. Ввезення на митну територію України комерційних вантажів під виглядом гуманітарної допомоги.

Ризики на етапі транспортування гуманітарних вантажів:

1. Ненадходження товарів гуманітарної допомоги отримувачу або кінцевому набувачеві, в тому числі у зв'язку з ймовірністю зловживань з боку службових осіб органів влади.

2. Вимагання та отримання посадовими особами військових адміністрацій неправомірної вимоги за надання дозволу на виїзд за кордон військовозобов'язаних водіїв гуманітарних вантажів або прийняття таких рішень в умовах конфлікту інтересів. Вимагання та отримання службовими особами Державної прикордонної служби України неправомірної вимоги за не створення перешкод у виїзді водіїв за межі України. Вимагання та отримання службовими особами територіальних сервісних центрів МВС неправомірної вимоги або перевищення ними повноважень під час реєстрації на приватних осіб транспортних засобів, ввезених на територію України як гуманітарна допомога

3. Зловживання посадовими особами обласних військових адміністрацій своїми повноваженнями при видачі супровідних документів та опізнавальних знаків для транспортних засобів, які перевозять гуманітарні вантажі.

Обумовлено це не тільки неврегульованістю чинним законодавством питання видачі та обліку документів, які підтверджують залучення транспортних засобів, водіїв транспортних за-

собів до перевезення гуманітарних вантажів, а і відсутністю контролю за діяльністю військових адміністрацій з видачі супровідних документів.

Ризиками в системі складської логістики можна назвати:

1. Використання посадовими особами військових адміністрацій, відповідальними за роботу з гуманітарною допомогою, свого становища для забезпечення відвантаження товарів гуманітарної допомоги на приватних складах, доступ до яких мають лише пов'язані особи, без належного обліку таких товарів з метою їхньої подальшого незаконного використання

2. Нездійснення належного обліку гуманітарної допомоги, яка надходить на склад, фіксування факту її видачі зі складу, обліку залишків гуманітарної допомоги на складі з метою задоволення приватних інтересів осіб, відповідальних за роботу складів.

Насамперед це відбувається через надання Кабінетом Міністрів України загального та безумовного дозволу на нездійснення обліку та звітування за операціями з гуманітарною допомогою в умовах воєнного стану, а також відсутністю єдиних нормативно-визначених правил або рекомендацій щодо організації роботи складів гуманітарної допомоги.

Незважаючи на лист Офісу Президента України від 21.03.2022 № 41-01/402, який не має сили нормативного акта, вирішення питання щодо організації роботи гуманітарних складів повністю делеговане обласним військовим адміністраціям. Кожна адміністрація впроваджує свої регіональні практики, в тому числі щодо визначення складів, осіб, відповідальних за роботу на складах, доступу до складів, що ускладнює державний нагляд та контроль за їх роботою [5].

Ризики на етапі розподілу гуманітарної допомоги:

Зловживання з боку осіб, відповідальних за розподіл/ видачу/ використання гуманітарної допомоги, з метою задоволення приватних інтересів своїх або третіх осіб через:

- незаконне привласнення гуманітарної допомоги;

- незаконну видачу гуманітарної допомоги особам, які таку допомогу не потребують і право на неї не мають;

- неодноразову видачу гуманітарної допомоги одним і тим самим, часто пов'язаним особам, в неконтрольованих обсягах, зокрема, з метою її подальшого продажу;

- продаж гуманітарної допомоги

Висновки. Для мінімізації корупційних ризиків в процедурах отримання гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану крім нормативного регулювання та формування державної політики, а саме:

- приведення у відповідність понятійного апарату (визначення гуманітарної допомоги,

отримувачів/ набувачів гуманітарної допомоги тощо);

- перегляд кола спеціально уповноважених державних органів з питань забезпечення гуманітарною допомогою, обсяг їхніх повноважень та порядок їх реалізації;

- визначення не лише контрольної, а й координуючої ролі державних органів у механізмі забезпечення гуманітарної допомоги;

- перегляд підстав для здійснення гуманітарної допомоги та порядку митного оформлення вантажів з гуманітарною допомогою;

- визначити засади взаємодії між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування;

- визначення принципів та критеріїв розподілу гуманітарної допомоги;

- визначення вимог до обліку, звітності та контролю за цільовим використанням гуманітарної допомоги.

Уповноваженим особам з питань запобігання та виявлення корупції військових адміністрацій, державних органів – отримувачів (набувачів) гуманітарної допомоги потрібно:

- забезпечити проведення оцінки корупційних ризиків у діяльності органу із забезпечення гуманітарною допомогою, розробити та внести керівнику органу пропозиції щодо їхньої мінімізації (пропозиції можуть стосуватися як оптимізації процесів, так і впровадження внутрішніх політик, зокрема щодо обліку гуманітарної допомоги);

- здійснювати візування проектів актів з питань забезпечення гуманітарною допомогою;

- забезпечувати у встановленому законодавством порядку розгляд

повідомлень про корупцію, що надходять в порядку, передбаченому

Законом України «Про запобігання корупції», здійснювати моніторинг зовнішніх каналів пові-

домлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, вчинених у сфері забезпечення гуманітарною допомогою;

- забезпечити доступність інформації щодо діяльності органу в сфері забезпечення гуманітарною допомогою цивільного населення;

- брати участь у засіданнях гуманітарних штабів, інших консультативно дорадчих органах, утворених при органі влади з питань забезпечення гуманітарною допомогою;

- брати участь у контрольних заходах на складах зберігання, пунктах видачі гуманітарної допомоги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. «Про гуманітарну допомогу» Закон України від 22.10.1999 № 1192-XIV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1192-14#Text> (дата звернення 31.10.2022).
2. «Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану» Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2022 № 174 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/174-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 30.10.2022).
3. «Волонтери про корупцію» URL: <https://lviv.nashigroshi.org/2022/03/29/u-poshukah-louis-vuitton/> (дата звернення 29.10.2022).
4. «Митне оформлення: проблеми та шляхи вирішення» <https://biz.nv.ua/ukr/economics/mitne-oformlennya-ukrajinskiy-biznes-zayaviv-pro-seryozni-problemi-z-robotoyu-mitnoji-sluzhbi-50233432.html>(стаття з екрану).
5. «Механізм надання державної гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану» URL: <https://Mehanizmy-nadannya-derzhavnoyu-gumanitarnoyi-dopomogy-v-umovah-voynogo-stanu.pdf>.