

О. П. СНИГЕРЬОВ

Харківський НДІ судових експертиз

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ДЕРЖАВНІЙ ПРИКОРДОННІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ У РАМКАХ ПРАВОВИХ НОВЕЛ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 53(2), с. 13–17

Розглянуто наявні проблеми адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Державній прикордонній службі України.

Вже не перший рік Україна впевнено рухається в напрямку інтеграції в Європейський цивілізаційний простір. Однією з умов ефективного розвитку співпраці з провідними країнами Європи є адаптація українського законодавства до європейських норм, приведення якості функціонування органів державної влади, організацій, установ у нашій країні до високих європейських стандартів. Не є винятком і реформування діяльності Державної прикордонної служби України, адже від ефективності контролю за державним кордоном залежить не лише безпека держави, життя, здоров'я, власності українських громадян, а й імідж нашої держави, її сприйняття особами, які перетинають кордон. Метою науковців, законотворців та практиків, що працюють у Державній прикордонній службі України або проявляють професійний чи науковий інтерес до неї, є розробка шляхів покращення функціонування її підрозділів, вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює її діяльність.

У рамках зазначеної оптимізації діяльності надзвичайно актуальним є підвищення ефективності протидії корупції як вкрай негативному чиннику, без перебільшення — ганебному явищу, яке гальмує вітчизняний соціальний, економічний розвиток.

Упродовж останніх років протидія корупції заслужено посіла одне з провідних місць серед явищ, до яких прикута увага як науковців, так і правотворців, як державних службовців усіх рівнів, так і громадськості.

Важливість ефективної протидії корупції в Державній прикордонній службі України обумовлена не лише економічними, а й політичними чинниками. Адже налагодження ефективної протидії корупції у прикордонній службі дасть можливість не тільки збільшити надходження до державного бюджету, знизити загальні корупційні тенденції, а й змінити сприйняття України особами, що перетинають державний кордон, як держави, для якої

характерний високий рівень корупції на сприйняття України, як держави, в якій корупцію якщо і не подолали, то суттєво її обмежили.

Сформулюємо пропозиції щодо оптимізації адміністративно-правового регулювання протидії корупції в Державній прикордонній службі України.

Проблематику адміністративно-правового регулювання діяльності державних службовців у цілому і службовців Державної прикордонної служби України зокрема тією чи іншою мірою розглядали такі науковці, як В. Авер'янов, А. Агапов, О. Бандурка, Ю. Білоусов, М. Гацко, В. Кісель, М. Макухіна, В. Шликов. Питання протидії корупції адміністративно-правовими методами освітлювали М. Ю. Бездольний, В. О. Белік, А. В. Гайдук, І. П. Голосніченко, В. О. Завгородній, В. І. Литвиненко, М. В. Маринюк, М. І. Мельник, О. В. Ткаченко, Р. М. Тучак та ін. Водночас комплексні дослідження адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в діяльності прикордонної служби, які б відповідали потребам часу, наразі відсутні, що породжує необхідність вивчення означеної проблематики.

У процесі виконання найважливіших функцій щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні органи охорони державного кордону (прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини), як первинні структурні одиниці Державної прикордонної служби України, стають суб'єктами не лише адміністративних, а й інших суспільних відносин. У своїй діяльності органи охорони державного кордону керуються Конституцією України [1], Законом України “Про державний кордон України” [2] та “Про Державну прикордонну службу України” [3], іншими законами, підзаконними нормативно-правовими актами.

Відповідно до Закону України “Про Державну прикордонну службу України” до функцій останньої належать, зокрема, такі [3, 2]:

- “здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення;
- участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів;
- участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України;
- координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах про-

пуску через державний кордон України та в контрольних пунктах в'їзду – виїзду”.

Зазначені функції передбачають наявність фізичних можливостей отримання службовцями та працівниками Державної прикордонної служби України неправомірної вигоди. Так, відповідно до Закону України “Про запобігання корупції” неправомірною вигодою є “грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав” [4]. Звісно, проблема корупції, як явища, не вичерпується отриманням неправомірної вигоди. Її поняття значно ширше. Оскільки наразі існує чимало визначень корупції і генерування нового не входить до завдань нашого дослідження, ми погоджуємось з відомим дослідником адміністративно-правових засад протидії корупції В. І. Литвиненком у тому, що “корупція — це збірне поняття, яке відображає негативне соціально-правове явище, є елементом організованої злочинності, що полягає у використанні посадовою особою наданих державою повноважень та можливостей, пов'язаних із використанням службового становища для забезпечення власного інтересу або інтересу третіх осіб шляхом отримання від фізичних або юридичних осіб матеріальних або нематеріальних благ” [5, 37–38].

У свою чергу існує ряд поглядів та підходів до подолання корупції. Одні науковці говорять про запобігання корупції, більш того, провідний закон, що регулює заходи, спрямовані на усунення корупції, має назву “Про запобігання корупції”, інші є прихильниками широкого підходу до розв'язання проблеми корупції і наполягають на необхідності саме протидії. З огляду на комплексну природу корупції, як негативного соціально-правового явища, доречно погодитись з необхідністю саме протидії, а не запобігання чи уникнення корупції. Лише протидія корупції на всіх її рівнях, в усіх органах державної влади, службах охорони порядку, закону, державного кордону дасть можливість підвищити доходи держави, благополуччя законослухняних громадян, знизити несправедливу та незаконну складову майнового розшарування населення, збільшити довіру народу до державних органів і до держави в цілому, підвищити міжнародний престиж України тощо.

На сьогодні протидія корупції в Україні регулюється Законом України “Про запобігання корупції”, профільними законами, наказами та іншими внутрішніми нормативно-правовими актами органів державної влади. У ст. 3 Закону України “Про запобігання корупції” наведено перелік суб'єктів, на яких розповсюджується його дія [4]. Військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України у згаданому переліку відсутні. Водночас у п. 7 ст. 14 Закону України “Про Державну прикордонну службу України” зазначається: “На військовослужбовців Державної прикордонної служби України, крім військовослужбовців строкової служби, курсантів військових навчальних закладів, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки, поширюються інші вимоги та обмеження, встановлені Законом України “Про запобігання корупції” [3]. Окрім того, в п. 3 ст. 15 Закону України “Про Державну прикордонну службу України” з метою попере-

дження корупції передбачено ряд обмежень як для військовослужбовців, так і для працівників Державної прикордонної служби України, зокрема, їм “під час здійснення прикордонного контролю забороняється [3]:

- 1) приймати будь-які предмети (речі) від будь-яких осіб та передавати предмети (речі) будь-кому, якщо інше не встановлено законодавством України;
- 2) надавати будь-кому інформацію про осіб, транспортні засоби, вантажі, що переміщуються через державний кордон або через контрольні пункти в'їзду – виїзду, якщо інше не передбачено законом;
- 3) надавати переваги в перетинанні державного кордону або в'їзду на тимчасово окуповану територію та виїзду з неї особам, транспортним засобам та вантажам;
- 4) мати будь-які особисті засоби зв'язку, що не належать Державній прикордонній службі України та не входять до предметів екіпірування прикордонного наряду;
- 5) мати при собі грошові кошти понад розмір, встановлений центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону”.

Особливість ситуації полягає в тому, що, відповідно до Закону України “Про Державну прикордонну службу України”, загальна чисельність Державної прикордонної служби України становить 53000 осіб, у тому числі 45000 військовослужбовців [3, 6]. Відповідно кількість працівників Державної прикордонної служби України становить 8000 осіб. Таким чином, стосовно військовослужбовців Державної прикордонної служби України застосовуються і обмеження, передбачені п. 3 ст. 15 Закону України “Про Державну прикордонну службу України”, і обмеження, встановлені Законом України “Про запобігання корупції”, тоді як на працівників Державної прикордонної служби України розповсюджуються лише обмеження, передбачені п. 3 ст. 15 Закону України “Про Державну прикордонну службу України”. В результаті такої правової колізії антикорупційне регулювання діяльності безпосередньо працівників Державної прикордонної служби України видається недостатнім. З метою усунення цього недоліку доцільним буде викласти п. 7 ст. 14 Закону України “Про Державну прикордонну службу України” у такій редакції:

“На працівників та військовослужбовців Державної прикордонної служби України, крім військовослужбовців строкової служби, курсантів військових навчальних закладів, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки, поширюються інші вимоги та обмеження, встановлені Законом України “Про запобігання корупції”.

Таке доповнення дасть можливість як усунути зазначену прогалину, так і уникнути надмірного захаращення чинного законодавства подвійними нормами, оскільки Закон України “Про запобігання корупції” вже містить доволі потужний інструментарій, дублювання якого в Законі України “Про Державну прикордонну службу України” видається недоречним.

Отже, адміністративно-правове забезпечення протидії корупції належить до пріоритетних напрямів діяльності законотворців, оскільки корупція є

системним негативним соціально-правовим явищем, що шкодить економіці, гальмує суспільний розвиток, знижує рівень довіри населення до влади. Специфіка діяльності військовослужбовців та працівників Державної прикордонної служби України призводить до наявності великої кількості корупційних ризиків. Адміністративно-правове регулювання протидії корупції в Державній прикордонній службі України ґрунтується в тому числі на Законах України “Про запобігання корупції” та “Про Державну прикордонну службу України”. Водночас, з огляду на наявність в Державній прикордонній службі України як військовослужбовців, так і працівників, деякі положення згаданих законів потребують доопрацювання. Внесення запропонованого доповнення до Закону України “Про Державну прикордонну службу України” дасть змогу усунути наявну прогалину, оптимізувати правове регулювання протидії корупції, покращити ефективність функціонування Державної прикордонної служби України.

Джерела

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] // Верховна рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>
2. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 року № 1777-XII [Електронний ресурс] // Верховна рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>
3. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV [Електронний ресурс] // Верховна рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661-15>
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс] // Верховна рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
5. *Литвиненко В. І.* Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. К.: МП “Леся”, 2015. 491 с.

На основі аналізу досліджень проблеми протидії корупції та існуючих прогалин у законодавстві автор запропоновано деякі зміни до законів України, покликані покращити правове регулювання протидії корупції.

Based on the analysis of research on the problem of countering corruption and the existing shortcomings in legislation, the author suggests some changes to the laws of Ukraine, designed to improve the legal regulation of countering corruption.

Основываясь на анализе исследований проблемы противодействия коррупции и существующих недостатках законодательства, автор предлагает некоторые изменения в законы Украины, призванные улучшить правовое регулирование противодействия коррупции.

Надійшла 27 жовтня 2017 р.