

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРОЯВАМ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

LEGAL REGULATION OF PREVENTION OF CORRUPTION IN THE ACTIVITIES OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE UNDER MARTIAL LAW

Мулик О.Р., аспірант

Науково-дослідний інститут публічного права

У статті розглянуто сучасний стан і можливості удосконалення правового регулювання діяльності Державної прикордонної служби України в контексті запобігання та протидії корупції в умовах воєнного стану. Актуальність теми дослідження обумовлена чисельними порушеннями при здійсненні прикордонного контролю, що, у свою чергу, призвело до виїзду певної кількості чоловіків призовного віку за межі України в умовах воєнного стану. На сьогодні Державна прикордонна служба України в плані виявлення й усунення корупційних ризиків перебуває в центрі уваги суспільства й спеціалізованих антикорупційних органів. Наукова новизна дослідження полягає в удосконаленні розуміння зв'язку між наявними умовами для корупції в Державній прикордонній службі України та недосконалістю правових норм, що регулюють її діяльність. Практична новизна дослідження полягає в наданні пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства, які мають на меті мінімізувати корупційні ризики та прояви корупції при здійсненні прикордонного контролю.

Автором на підставі сучасних спеціалізованих досліджень проаналізовано поточні корупційні ризики при перетині державного кордону в умовах воєнного стану, що стосуються діяльності Державної прикордонної служби України. Наголошено на суб'єктивній та об'єктивній природі сучасних умов для корупційних правопорушень, які стали можливими внаслідок недосконалості правових норм. На основі проведеного порівняльно-правового аналізу автором запропоновано виключити із чинного Закону України «Про Державну прикордонну службу України» норму щодо неефективної вимоги стосовно обмеження наявних в прикордонників грошових коштів під час здійснення прикордонного контролю. Натомість пропонується запровадити обов'язок для працівників й військовослужбовців Державної прикордонної служби України надавати можливість здійснювати перевірку дотримання антикорупційних обмежень безпосередньо уповноваженому підрозділу із запобігання та виявлення корупції. Також запропоновано змінити статус Державної прикордонної служби України, зробивши її розпорядником Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів.

Ключові слова: корупційні ризики, запобігання корупції, правові норми, прикордонний контроль, перетин державного кордону, антикорупційні вимоги.

The article examines the current state and possibilities of improving the legal regulation of the State Border Guard Service of Ukraine in the context of preventing and countering corruption under martial law. The topicality of the research is due to numerous violations in the implementation of border control, which led to the departure of a certain number of men of military age outside Ukraine under martial law. Today, the State Border Guard Service of Ukraine is in the center of attention of society and specialized anti-corruption bodies in terms of identifying and eliminating corruption risks. The scientific novelty of the study consists in improving the understanding of the connection between the existing conditions for corruption in the State Border Guard Service of Ukraine and the imperfection of the legal norms regulating its activities. The practical novelty of the study lies in the proposed changes to the current legislation, which aim to minimize corruption risks and manifestations of corruption in the implementation of border control.

The authors, on the basis of modern specialized research, analyzed the current corruption risks when crossing the state border under martial law, which relate to the activities of the State Border Guard Service of Ukraine. Emphasis is placed on the subjective and objective nature of modern conditions for corruption offenses, which have become possible due to the imperfection of legal norms. On the basis of the conducted comparative legal analysis, the authors proposed to exclude from the law of Ukraine "On the State Border Guard Service of Ukraine" ineffective requirements regarding the limitation of funds available to border guards during border control. Instead, it is proposed to introduce an obligation for employees and military personnel of the State Border Guard Service of Ukraine to provide an opportunity to check compliance with anti-corruption restrictions directly to the authorized unit for the prevention and detection of corruption. It is also proposed to change the status of the State Border Guard Service of Ukraine, making it the manager of the Unified State Register of conscripts, conscripts and reservists.

Key words: corruption risks, corruption prevention, legal norms, border control, crossing the state border, anti-corruption requirements.

Одним з серйозних і очевидних проявів корупції в умовах дії правового режиму воєнного стану став пропуск через державний кордон чоловіків призовного віку, які не мають права виїзду за межі України відповідно до законодавства. Ці факти набули настільки широкого резонансу, що Міністром внутрішніх справ Ігорем Клименком у травні 2023 анонсовано підготовку окремого законопроекту щодо покарання чоловіків, які виїхали з України під час війни [1]. Беззаперечно, заходи щодо покарання громадян за незаконні дії в умовах воєнного стану необхідні для утвердження законності. Однак очевидно, що незаконний перетин кордону був би неможливий без порушення закону з боку військовослужбовців і працівників Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ). Той факт, що правопорушення, пов'язані з корупцією, здійснюються тими, хто має оберігати державний кордон, є серйозним застереженням при розбудові системи національної безпеки і оборони України. За даними Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), тільки за неповний 2022 рік було здійснено 245 спроб підкупу прикордонників на загальну суму понад 3,8 млн. грн [2, с. 8]. Отже, виникає нагальна потреба в удосконаленні

системи запобігання та протидії корупції в ДПСУ. Одним із напрямів удосконалення антикорупційної політики в ДПСУ є удосконалення правового регулювання запобігання та протидії корупції серед прикордонників.

Проблеми запобігання корупції в ДПСУ досліджували О. Ганьба, В. Зьолка, М. Колодяжний, Я. Кушнір, М. Маланчій, О. Музика-Стефанчук, Н. Орловська, О. Снігерьев, О. Хлівнюк та інші. Попри вагомий внесок зазначених вчених, слід зазначити, що більшість досліджень датовані довоєнним періодом (до 2022 року). На особливу увагу заслуговує ґрунтовне дослідження НАЗК «Корупційні схеми та ризики під час виїзду з України в умовах воєнного стану». Однак, в умовах дії правового режиму воєнного стану необхідно не лише дослідити актуальні на сьогодні проблеми, а й визначити напрями удосконалення правового регулювання запобігання та протидії корупції в ДПСУ.

Метою статті є визначення можливостей удосконалення норм, що регулюють діяльність Державної прикордонної служби України, для запобігання корупційним правопорушенням при перетинанні кордону в умовах воєнного стану. Для досягнення мети статті пропонується виконати наступні завдання:

– висвітлити наявні на сьогодні корупційні ризики в ДПСУ та з'ясувати їх причини;

– визначити адміністративно-правовий статус ДПСУ та її місце в секторі безпеки та оборони України;

– проаналізувати чинні антикорупційні вимоги до працівників й військовослужбовців ДПСУ;

– визначити особливості діяльності уповноваженого органу з питань запобігання та виявлення корупції в ДПСУ;

– на підставі проведеного аналізу запропонувати шляхи вдосконалення правового регулювання діяльності ДПСУ з метою мінімізації корупційних ризиків в умовах воєнного стану.

На сьогодні НАЗК визначено низку корупційних схем під час перетинання державного кордону в умовах воєнного стану. Серед таких ризиків, які безпосередньо пов'язані з ДПСУ, належать зловживання службовим становищем та одержання неправомірної вигоди службовими особами ДПСУ від осіб призовного віку чоловічої статі:

– за сприяння протиправному перетинанню державного кордону України поза межами офіційного пункту пропуску, зокрема, шляхом надання інформації про місце розташування прикордонних нарядів або невнесення відомостей про перетин кордону до відповідних баз даних;

– за сприяння у перетинанні державного кордону України, зокрема з використанням підроблених документів з відмітками про зняття з військового обліку або непридатність до військової служби; документів, які не дають підстав для виїзду за кордон, наприклад, довідок та листів про необхідність лікування або реабілітації в іноземному медичному закладі осіб, які не належать до складу сил оборони та безпеки, а також листів про сприяння від державних органів;

– за нестворення перешкод у перетинанні державного кордону за документами, які призначені підтвердити право на виїзд, але, на думку службових осіб Держприкордонслужби, мають формальні недоліки, або у разі визнання наданого пакета документів недостатнім;

– за неповідомлення органів, які мають право скасувати рішення про виїзд за межі України військовозобов'язаних водіїв гуманітарних вантажів, про порушення строків перебування за кордоном або зміни мети поїздки

– за неповідомлення Укртрансбезпеки про порушення водієм суб'єкта господарювання, який має ліцензію на здійснення міжнародних перевезень вантажів та пасажирів автомобільним транспортом, строків перебування за кордоном або зміни мети поїздки [2, с. 57–60].

Водночас, фахівцями НАЗК визначено шість умов, які сприяють вчиненню працівниками та військовослужбовцями ДПСУ корупційних правопорушень. Це, зокрема: особиста недобросовісність та низький рівень заробітної плати службових осіб ДПСУ, які здійснюють прикордонний контроль; відсутність у ДПСУ повноважень щодо перевірки в територіальних центрах комплектування та соціальної підтримки інформації про перебування на військовому обліку осіб призовного віку під час перетинання ними державного кордону; відсутність окремих внутрішніх порядків або інструкцій ДПСУ щодо здійснення контролю за перетинанням державного кордону України військовозобов'язаними особами в умовах воєнного стану; непрозорі правила перетинання державного кордону; відсутність доступу службових осіб ДПСУ до Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервистів, а також можливості використання наявної в ньому інформації в ході здійснення контролю під час перетинання військовозобов'язаними особами державного кордону України; відсутність чітких вимог до інформації про осіб чоловічої статі у віці від 18 до 60 років, що вносять до інформаційної системи «Аркан», адміністратором якої є ДПСУ [2, с. 61–62]. Як бачимо, серед представлених вище умов є умови як суб'єктивного,

й об'єктивного характеру. При цьому, останні виражаються у недосконалості чинних правових норм, які регулюють діяльність ДПСУ. Отже, для вдосконалення запобігання корупційним проявам в ДПСУ в умовах воєнного стану необхідно дослідити правовий статус служби, визначити особливості антикорупційних застережень та умови діяльності уповноважених органів ДПСУ з питань запобігання та виявлення корупції. Також, враховуючи визначені вище проблеми, необхідно переглянути деякі норми, що регулюють інформаційно-технічні аспекти діяльності ДПСУ в контексті їх удосконалення з метою ліквідації умов для корупційних ризиків.

Отже, варто наголосити, що ДПСУ є правоохоронним органом спеціального призначення [3], що входить до складу сектору безпеки і оборони України [4], основним завданням якого є забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні [3].

До структури ДПСУ, відповідно до чинного законодавства, входять центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону (Адміністрація Державної прикордонної служби); територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері охорони державного кордону; Морська охорона, яка складається із загонів морської охорони; органи охорони державного кордону (прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини); розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону [3]. У складі Адміністрації ДПСУ, її територіальних органів та органів охорони державного кордону функціонують також підрозділи спеціального призначення (оперативного документування, оперативно-технічні, забезпечення внутрішньої безпеки та власної безпеки) [3].

У контексті нашого дослідження важливо відзначити той факт, що у складі Адміністрації ДПСУ функціонує Управління запобігання та виявлення корупції [5]. Цей підрозділ утворено відповідно до вимог Закону України «Про запобігання корупції», й на нього покладаються усі обов'язки та завдання, що визначені для уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції [6]. Відповідно до Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, такі підрозділи й, відповідно, їх працівники наділені широкими правами у сфері своєї діяльності. Наприклад, уповноважений підрозділ має право отримувати від посадових та службових осіб відповідного органу письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення вимог Закону щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та інших передбачених вимог, обмежень та заборон [7].

Однак, у Законі України «Про Державну прикордонну службу України» визначено, що військовослужбовці та працівники ДПСУ зобов'язані надати можливість перевірити дотримання ними антикорупційних обмежень лише на вимогу своїх прямих начальників або посадових чи службових осіб підрозділів внутрішньої безпеки [3]. Таким чином, працівники і військовослужбовці ДПСУ не зобов'язані надавати можливість перевіряти виконання антикорупційних обмежень безпосередньо працівникам уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції. Останні ж можуть здійснювати перевірку лише у співпраці з безпосередніми керівниками підрозділів або працівниками Управління внутрішньої та власної безпеки Адміністрації ДПСУ. Такий порядок обмежує самостійність Управління запобігання та виявлення корупції ДПСУ, негативно впливає на оперативність антикорупційних перевірок, утворює потенційну загрозу витоку інформації й інформування особи, яка вчиняє корупційні дії, про можливу перевірку. Тому, ми пропону-

емо внести зміни до частини 10 статті 23 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», виклавши її в наступній редакції: *«Зазначені особи зобов'язані на вимогу своїх прямих начальників, посадових чи службових осіб підрозділів внутрішньої безпеки або посадових чи службових осіб уповноваженого органу з питань запобігання та виявлення корупції надати можливість перевірити дотримання ними зазначених обмежень»*. Такі зміни, на нашу думку, допоможуть підвищити самостійність і оперативність діяльності Управління запобігання та виявлення корупції ДПСУ.

Слід також зазначити, що до посадових і службових осіб ДПСУ в розрізі запобігання та протидії корупції висувається низка вимог. Наприклад, для осіб, які претендують на службу в ДПСУ, обов'язковим до призначення на відповідну посаду є подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [3]. Також такі особи зобов'язані повідомити керівництву органу чи підрозділу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі чи підрозділі близьких їм осіб [3]. Зауважимо, що обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції», не поширюються на військовослужбовців строкової служби ДПСУ, курсантів військових навчальних закладів, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки [3].

Однією із основних складових діяльності ДПСУ, при провадженні якої існують високі корупційні ризики, є прикордонний контроль. Прикордонний контроль включає в себе чітко визначений комплекс дій і систему заходів, зокрема: перевірку документів; огляд осіб, транспортних засобів, вантажів; виконання доручень уповноважених державних органів України; перевірку виконання іноземцями, особами без громадянства умов перетинання державного кордону у разі в'їзду в Україну, виїзду з України та транзитного проїзду територією України; реєстрацію іноземців, осіб без громадянства та їх паспортних документів у пунктах пропуску через державний кордон; перевірку автомобільних транспортних засобів з метою виявлення викрадених [8]. Законом України «Про державну прикордонну службу» для працівників й військовослужбовців ДПСУ встановлені також спеціальні заборони, які мають на меті попередити прояви корупції під час здійснення прикордонного контролю. До таких заборон на сьогодні належать: 1) заборона приймати будь-які предмети (речі) від будь-яких осіб та передавати предмети (речі) будь-кому, якщо інше не встановлено законодавством України; 2) заборона 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) заборона надавати переваги в перетинанні державного кордону або в'їзду на тимчасово окуповану територію та виїзду з неї особам, транспортним засобам та вантажам, крім випадків, установлених законами; 4) мати будь-які особисті засоби зв'язку, що не належать Державній прикордонній службі України та не входять до предметів екіпування прикордонного наряду; 5) мати при собі грошові кошти понад розмір, встановлений центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону (розмір грошових коштів не має перевищувати десять неоподаткованих мінімумів громадян) [9].

Детально розглянемо останню заборону. По-перше, поняття «грошові кошти» є доволі розмитим терміном, і не зрозуміло, що саме мав на увазі законодавець, встановлюючи ліміт наявних грошових коштів. Наприклад,

національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку 1 «Загальні відомості фінансової звітності» визначає термін «грошові кошти» як «готівку, кошти на рахунках у банках та депозити до запитання» [10]. Таким чином, працівники і військовослужбовці ДПСУ під час здійснення заходів прикордонного контролю на усіх своїх рахунках, депозитах, а також готівкою повинні мати досить малу суму. Виходячи з цього, вбачається, що для виконання вимоги законодавства щодо обмеження суми грошових коштів працівники ДПСУ повинні знімати усі кошти з банківських рахунків, а при здійсненні заходів прикордонного контролю мати при собі лише кошти готівкою, що не будуть перевищувати встановленого ліміту.

Припустимо, що законодавець хотів обмежити суму наявних у працівників і військовослужбовців ДПСУ коштів саме готівкою. Але умови отримання неправомірної вигоди можуть бути, по-перше, різними (наприклад, отримання матеріальних цінностей або надання переваг при здійсненні певних послуг), а по-друге, розтягнутими у часі (працівник ДПСУ може отримати неправомірну вигоду після закінчення ним заходів прикордонного контролю, наприклад, у вихідний день або у відпустці). Отже, встановлена на сьогодні заборона мати при здійсненні заходів прикордонного контролю грошових коштів, що перевищують встановлений ліміт, є недопрацьованою і, на нашу думку, не сприяє запобіганню та протидії корупції в ДПСУ.

Розглянемо цей аспект правового регулювання діяльності ДПСУ, як доступ до Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів (далі – ЄДРПВР). Нагадаємо, що відсутність доступу ДПСУ до даних ЄДРПВР визначено однією з головних умов наявності корупційних ризиків. Однак на сьогодні, через півтора роки після введення на території України правового режиму воєнного стану, ДПСУ відповідно до чинного Закону, що регулює створення та ведення ЄДРПВР, не є розпорядником реєстру [11]. Необхідно відзначити й той факт, що останні зміни до зазначеного Закону були внесені ще в 2021 році, тобто до початку повномасштабного вторгнення у лютому 2022 року. Натомість, на нашу думку, надання ДПСУ статусу розпорядника ЄДРПВР сприяло б не тільки меті ліквідації умов для корупційних ризиків під час прикордонного контролю, але забезпечувало б виконання одного з головних завдань ЄДРПВР – забезпечення комплектування Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань особовим складом в мирний час та в особливий період. Отже, вважаємо доцільним внесення змін до ст. 5 Закону України «Про Єдиний державний реєстр призовників, військовозобов'язаних та резервістів», долучивши до переліку розпорядників реєстру Державну прикордонну службу України.

Таким чином, підсумовуючи вищезазначене, можна констатувати, що в умовах воєнного стану ДПСУ є органом, у діяльності якого суттєво збільшуються корупційні ризики при здійсненні прикордонного контролю. Умовами для корупційних ризиків і правопорушень, що здійснюються працівниками ДПСУ, є як суб'єктивні, так і об'єктивні фактори, пов'язані з недосконалістю чинного законодавства. З метою мінімізації корупційних ризиків та ліквідації умов для проявів корупції в ДПСУ в умовах воєнного стану, запропоновано удосконалити норми Закону України «Про Державну прикордонну службу України», що стосуються антикорупційних вимог до працівників і військовослужбовців ДПСУ, а також надати ДПСУ статусу розпорядника Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Міністр внутрішніх справ Ігор Клименко повідомив, що в Україні готують законопроект щодо покарання чоловіків, які незаконно виїхали з України під час війни. URL: <https://suspijne.media/486544-v-ukraini-gotuut-zakonproekt-sodo-pokaranna-colovikiv-aki-nezakonno-viihali-za-kordon-pid-cas-vijni-klimenko/> (дата звернення: 29.06.2023)
2. Корупційні схеми та ризики під час виїзду з України в умовах воєнного стану. Київ, Національне агентство з питань запобігання корупції, 2022. 119 с.
3. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text> (дата звернення: 29.06.2023)
4. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 29.06.2023)
5. Структура Адміністрації ДПСУ. Адміністрація Державної прикордонної служби України. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/structure/administraciya-derzhavnoi-prikordonnoi-sluzhbi-ukraini/> (дата звернення: 29.06.2023)
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 29.06.2023)
7. Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 27 травня 2021 року № 277/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21#n14> (дата звернення: 29.06.2023)
8. Про прикордонний контроль: Закон України від 5 листопада 2009 року № 1710-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17#Text> (дата звернення: 29.06.2023)
9. Про встановлення суми коштів, які мають право мати військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України під час здійснення прикордонного контролю: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06 липня 2015 року № 814. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0879-15#n6> (дата звернення: 29.06.2023)
10. Про затвердження Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку 1 «Загальні вимоги до фінансової звітності»: наказ Міністерства фінансів України від 07 лютого 2013 року № 73. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0336-13#Text> (дата звернення: 29.06.2023)
11. Про Єдиний державний реєстр призовників, військовозобов'язаних та резервістів: Закон України від 16 березня 2017 року № 1951-VIII. URL: <https://web.archive.org/web/20211106141900/https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1951-19#Text> (дата звернення: 29.06.2023)