

**Микола МАЛАНЧІЙ,**

кандидат наук з державного управління,  
Адміністрація Державної прикордонної служби України, м. Київ

## **ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ КОРУПЦІЇ У ДЕРЖАВНІЙ ПРИКОРДОННІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ**

*У статті розглянуто загальнотеоретичні підходи до визначення корупції у взаємозв'язку із формуванням сучасної нормативно-правової антикорупційної бази у ДПСУ. Наведено теоретичні положення, які формують цілісну уяву про сучасне явище корупції та її причини. Наголошено на стані нормативного регулювання протидії корупції у ДПСУ. Виділено «спеціальні» ознаки корупційних діянь, властиві ДПСУ та практики її діяльності.*

**Ключові слова:** корупція, корупційне правопорушення, посадові особи, державний кордон, протидія.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** За останні роки в Україні у сфері протидії корупції та хабарництва зроблено досить багато – прийнято низку спеціальних антикорупційних законів, внесено доповнення та зміни до Кримінального кодексу України та ряду інших законодавчих актів антикорупційного спрямування, створено НАБУ та спеціальну антикорупційну прокуратуру. Україна приєдналась до ряду конвенцій (Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (1999 р.), Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (1999 р.), Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (2003 р.), за якими наша держава взяла на себе певні зобов'язання щодо протидії корупції. Запобігання та протидія корупції в органах ДПСУ, в даному разі, є частиною загальнодержавної стратегії у подоланні цього негативного явища.

Нажаль, практика правозастосування доводить неефективність та недостатність сучасних правових засобів протидії корупції. Це зумовлено низкою економічних, політичних, правових, моральних факторів. Ефективна протидія корупції неможлива також без глибокого та послідовного наукового

забезпечення, передусім без об'єктивного аналізу факторів, що породжують явище корупції та реальної оцінки здійснюваних превентивних заходів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які опирається автор.** Проблемам запобігання і протидії корупції та її окремим проявам присвячені праці багатьох вітчизняних дослідників. Вагомими науковими напрацюваннями з позицій адміністративно-правової та кримінально-правової протидії корупції є праці: Ф. В. Абрамова, В. М. Гаращук, О. А. Дудорова, С. М. Клімової, М. І. Мельника, Є. В. Невмержицького, О. М. Охотнікової, М. В. Фоміної, Є. Я. Харина та інших вітчизняних та зарубіжних вчених. Попри широкий діапазон наукових досліджень, недостатньо розкритими залишаються питання науково-теоретичних засад протидії корупції в Державній прикордонній службі України.

**Метою статті** є визначення змісту корупції в Державній прикордонній службі України та її особливостей. Сучасний аналіз проблем удосконалення правових засад протидії та попередження проявів корупції, в першу чергу, вимагає особливої уваги стану розвитку системи антикорупційного законодавства України. Кожна із складових успішної антикорупційної діяльності відіграє у справі протидії корупції свою особливу роль, однак базовою все ж є перша з них (наявність належного антикорупційного законодавства), оскільки боротьба з корупцією у правовій демократичній державі можлива лише на правовій основі – це стосується як оперативно-розшукової діяльності, прояву політичної волі, так і всіх інших заходів, які вживаються у цій сфері. Вихід за межі правових рамок в такій діяльності – це шлях до службових зловживань, свавілля, за яких протидія хабарництву здійснюватиметься тими ж корупційними засобами. Корупція – це складне антисоціальне, а сьогодні, і наднаціональне явище. Багато десятиліть вона «супроводжує» економічний і культурний розвиток усіх країн світу.

На думку науковців, які досліджують проблеми корупції, ефективність боротьби з нею залежить від чотирьох головних складових: 1) наявності

належної правової бази антикорупційного спрямування; 2) ефективного і повного її застосування; 3) розвитку системи громадського контролю та формування антикорупційної громадської свідомості; 4) організаційно-управлінського забезпечення антикорупційної діяльності [1, с. 45].

Антикорупційне законодавство – термін певною мірою умовний. Як доводить Е. В. Невмержицький, «антикорупційний зміст повинен мати кожен економічний закон» [2]. Сутність антикорупційного законодавства головним чином полягає в тому, щоб: 1) обмежити, нейтралізувати чи усунути фактори корупції, запобігти конфлікту інтересів (особистих і службових), нормативно визначити рамки правомірної і етичної поведінки особи, уповноваженої на виконання функцій держави, зробити вчинення корупційних правопорушень справою не вигідною і ризикованою, а врешті-решт досягти того, щоб така особа чесно і сумлінно виконувала свої службові обов'язки; 2) чітко визначити ознаки корупційних правопорушень, передбачити адекватні заходи відповідальності за їх вчинення, належним чином врегулювати діяльність органів державної влади та їх окремих підрозділів, які безпосередньо протидіють корупції [3, с. 181].

Наявність належного законодавства є головною складовою, що може забезпечити успішну антикорупційну діяльність, оскільки протидія корупції у демократичній державі можлива лише на правовій основі. Це стосується правозастосовної діяльності, прояву політичної волі, та всіх інших заходів, які вживаються у сфері протидії корупції.

Стратегічним напрямом антикорупційної політики має стати саме запобігання корупції, тобто системний, комплексний вплив на соціальні, політичні та економічні передумови корупції, адже це той шлях, який може істотно зменшити масштаби корупції, змінити її характер та обмежити вплив на найбільш важливі соціальні процеси.

Поняття корупції у загальноприйнятому розумінні цього явища вперше було сформульовано 34-ю Сесією Генеральної Асамблеї ООН у 1979 р. Фахівцями цієї організації корупцію визначено як «виконання посадовими

особами будь-яких дій або ж бездіяльність у сфері виконання їх посадових повноважень за винагороду у всякій формі в інтересах того, хто надає цю винагороду, як з порушенням посадових інструкцій, так і без їх порушення» [4].

Наведемо декілька найбільш вживаних визначень цього суспільно-небезпечного явища, які, на нашу думку, змістовно демонструють її внутрішню сутність. Влучне визначення корупції дав професор Б. В. Волженкін: «Корупція – це суспільне явище, коли державні (муніципальні) службовці та інші особи, вповноважені на виконання державних функцій, використовують у діях (або бездіяльності) своє службове становище, статус і авторитет посади, яку обіймають, в корисливих цілях (зокрема для особистого збагачення) або в групових інтересах» [5, с. 19].

Професор М. І. Мельник зазначає: «У загальному вигляді корупцію можна визначити як соціальне явище, яке охоплює всю сукупність корупційних діянь, пов'язаних з неправомірним використанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданої їм влади, службових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших корупційних правопорушень, у тому числі тих, які створюють умови для вчинення корупційних діянь чи є приховуванням їх або потуранням їм» [6, с. 86].

На думку О. М. Охотнікової, корупція існує як система відповідних стосунків між певними посадовими особами і кримінальним середовищем на основі протиправної діяльності цих посадових осіб на шкоду державним та суспільним інтересам, які виявляються у різних формах [7, с. 144].

Стає очевидним, що це явище пов'язане як з порушенням нормальних виробничо-управлінських стосунків, воно спотворює весь процес прийняття управлінських рішень, так і паралізує нормальне функціонування фінансово-економічних відносин.

Важливим аспектом сьогодні, є також, питання про механізми корупції. До таких проявів у міжнародній практиці прийнято відносити наступне: підвищення прибутків за допомогою корупції – для цього продажні службовці

підписують за хабарі завищені рахунки фірмам, що виконують державні та комунальні замовлення; корупційні дії з метою відтіснити конкурентів й отримати відповідні контракти – для цього «відкуповуються» посадові особи, які приймають рішення або володіють конфіденційною інформацією; корупція з метою отримати від державних та суспільних фінансових установ кредити, субсидії та фінансові привілеї; підкуп державних, політичних та суспільних діячів, для того щоби вони проявили халатність у виконанні своїх посадових обов'язків; підкуп прикордонників і митниці з метою прикриття руху товарів, грошей або осіб, які перетинають кордон; корупція у дозвільній системі; підкуп з метою отримати дозволи на будівництво, організацію важких транспортів, відкриття нічних клубів та інші дозволи, які без корупції ніколи не були б виданими; плата поліції та іншим представникам правоохоронних органів з метою позбавитися необхідності сплачувати штрафи, особливо при контролях транспорту, за порушення правил руху, за повернення посвідчення водія та ін. [8, с.142].

Науковці ж, які так чи інакше торкались проблеми визначення корупції, також спеціально не зупинялись на з'ясуванні механізму корупційної поведінки (з більшості наведених визначень поняття корупції взагалі складно виділити однозначні й чіткі ознаки механізму корумпованої поведінки, оскільки в них суть вказаної поведінки зводиться до таких загальних формулювань, як, наприклад, «порушення службового обов'язку», «корисливе зловживання владою або службовим становищем» тощо). Крім того, у зв'язку із тим, що поняття корупції значно ширше за обсягом явищ, які ним охоплюються, визначення складових та закономірностей функціонування механізму хабарництва, ґрунтуючись на вченні про механізм корупції, часом складно. Однак, врахування відповідних теоретичних розробок значно полегшує відповідні висновки.

Так, наприклад, досліджуючи корупцію в контексті проблем протидії організованій злочинності в сфері економіки та фінансів, Г. Л. Репецька розглядає корупцію, з одного боку, як спосіб одержання максимального

прибутку від тіньового бізнесу, захисту організованої злочинності від соціального контролю, а з іншого – як спосіб збагачення чиновників, поступового вrostання кримінальних структур в державний апарат [9, с. 3]. Таким чином, Г. Л. Репецька фактично виділяє чотири окремих аспекти корупційної поведінки, а саме такі як: спосіб одержання максимального прибутку від тіньового бізнесу; захист організованої злочинності від соціального контролю; спосіб збагачення чиновників; спосіб поступового вrostання кримінальних структур в державний апарат.

При цьому можливе багатоцільове використання корупційних зв'язків: для одержання прибутку, для захисту від соціального контролю, для проникнення в легальні структури державної влади.

Масштаби й наслідки процесів корумпованості в усіх державах світу вимагають від відповідних міжнародних та внутрішньодержавних інституцій постійного й поглибленого аналізу причин корупції з метою як її нейтралізації, так і врахування під час розроблення та здійснення заходів щодо її подолання.

Визнаючи корупцію однією з найбільш серйозних загроз основоположним цінностям верховенства права, демократії, соціальної справедливості й економічній системі, що ґрунтується на принципах вільної ринкової економіки та чесної конкуренції, міжнародна спільнота в боротьбі з транснаціональною злочинністю велику увагу приділяє саме протидії корупції, «відмиванню» грошей, здобутих незаконним шляхом, боротьбі з незаконним обігом наркотиків, іншими видами організованої злочинності.

З урахуванням інтернаціоналізації корупції та її зв'язку з організованою злочинністю, дієва боротьба з корупцією вимагає координації насамперед на національному рівні, співробітництва між державами, а також державами й міжнародними інституціями. Важливу роль у такій співпраці має відіграти ДПСУ як орган державної влади, до компетенцій якого віднесено забезпечення охорони як зовнішнього, так і внутрішнього безпекового середовища.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» корупцію визначено як використання особою наданих їй службових повноважень чи

пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [10].

Враховуючи теоретичні підходи та нормативне визначення у науковій літературі широко використовується наступна класифікація корупційних діянь за такими ознаками [11, с. 24–32; 12; 13]:

за сферами діяльності – політична; економічна або ділова (бізнес-еліта країни); побутова (традиції віддячити за роботу дрібному чиновнику, лікарю та ін.);

за гілками влади – корупція чиновництва у сфері законодавчої влади; виконавчої влади; судової влади. Сюди ж слід віднести й корупцію з боку посадових осіб правоохоронних та контрольно-наглядових органів;

за регулярністю корупційних зв'язків – епізодична корупція; систематична (інституційна) корупція; клептократія (корупція як невід'ємний компонент владних відносин);

за рівнем поширеності корупційних відносин – низова корупція (у нижчому й середньому ешелонах влади); елітарна корупція (серед вищих чиновників і політиків); вертикальна (всередині органу державної влади, як правило, між керівником і підлеглим); міжнародна корупція;

за видом корупційних відносин – тверді (хабар у вигляді товару, грошовий хабар, хабару вигляді різного роду матеріальних цінностей; м'які – непотизм (кумівництво), протекціонізм, лобізм, клановість, місництво та інші.

Між тим, окрім наведених критеріїв, корупційні відносини в науковій літературі класифікують за рівнем збагачення відкорупційних дій, за метою корупції з погляду її суб'єктів, за суб'єктом корупційних відносин тощо.

Зазначені нами вище теоретичні засади знаходять часткове втілення у спеціальних антикорупційних нормах, які регламентують діяльність органів ДПСУ. Так, відповідно до ст.23 Закону України «Про прикордонний контроль» від 5 листопада 2009 року № 1710-VI з метою попередження корупції військовослужбовцям та працівникам Державної прикордонної служби України під час здійснення прикордонного контролю забороняється: приймати будь-які предмети (речі) від будь-яких осіб та передавати предмети (речі) будь-кому, якщо інше не встановлено законодавством України.

Визначені особи зобов'язані на вимогу своїх прямих начальників або посадових чи службових осіб підрозділів внутрішньої безпеки надати можливість перевірити дотримання ними зазначених обмежень.

Проте, особливим елементом, у якому можна побачити втілення антикорупційних норм виступає Антикорупційна програма ДПСУ на 2017 рік, розроблена відповідно до статті 19 Закону України «Про запобігання корупції», та на виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2015-2017 роки. Ключовим позитивним моментом Антикорупційної програми ДПСУ є наявність визначених якісних та кількісних індикаторів стану та ефективності їх виконання. До таких індикаторів віднесено розробку та прийняття відповідних нормативно-правових актів, виконання процедур, запуск та функціонування системи навчань (тренінгів, інших заходів), підготовка аналітичних матеріалів, методичних рекомендацій, створення реєстрів тощо.

Нажаль, наведені нами теоретичні конструкції та нормативні засади не повною мірою відображають суспільну небезпеку корупційних діянь, вчинених службовцями ДПСУ. Корупційні прояви, суб'єктом яких виступають посадові особи ДПСУ, впливають не тільки на суспільно-економічні відносини та взаємозв'язки, а, у першу чергу, становлять пряму загрозу інтересам національної безпеки, можуть бути пов'язані і з діяннями, кваліфікованими кримінальним законодавством як державна зрада. Зазначена специфіка обумовлює зростаючий інтерес до дослідження не лише «класичних» ознак



корупційних діянь, властивих державній службі в цілому, а також і «спеціальним» ознакам, властивими саме ДПСУ та практики її діяльності. З урахуванням зазначеного пропонуємо виділяти таку класифікаційну ознаку виокремлення видів корупції як за об'єктом негативного впливу: на економічну безпеку, соціальну, національну та політичну. Наприклад, до корупційних діянь у органах ДПСУ, що впливають на економічну безпеку, можна віднести корупційні схеми сприяння вчинення контрабанди з залученням службовців ДПСУ. Загрозу соціальній безпеці можуть становити такі дії як потурання незаконній міграції, порушення правил перетинання лінії розмежування на сході України тощо. Корупційні діяння службовців ДПСУ можуть впливати на систему забезпечення національних інтересів, обороноздатності, проведення контртерористичних заходів. Недотримання антикорупційних зобов'язань України в межах євроінтеграційних процесів в частині забезпечення безпеки спільного європейського простору впливатиме на можливість прийняття негативних політичних рішень щодо України, тобто становить загрозу політичній безпеці країни.

Нажаль, досі залишаються ще невирішеними проблеми визначення конкретних механізмів вчинення корупційних діянь, проблематичною є правова оцінка такого способу виявлення корупційного правопорушення як його провокація; дискусійними є питання про співучасть при вчиненні корупційних правопорушень працівниками ДПСУ та митних постів ДФС України.

Особливу увагу привертає питання відсутності на науково-методичному рівні криміналістичної методики розслідування корупційних правопорушень. Зокрема, мова йде про необхідність розробки об'єктивної методики, яка б включала інформацію щодо поширених способів вчинення корупційних правопорушень службовцями ДПСУ та їх приховання (корупційні ризики). Така методика має містити вичерпний опис всієї можливої слідової картини (корупційної схеми), що має сприяти встановленню, фіксації та вилучення доказових матеріалів. Важливим елементом також має бути аналіз місць вчинення корупційних діянь (пункти пропуску, службові приміщення, ділянки

місцевості). Не менш значущим елементом методики виступає визначення свідків та напрями роботи з потерпілими особами (налагодження сигнальної комунікації). Особливо гострим є питання співучасті корупційних правопорушень між працівниками органів державної влади, функції яких суміщуються в межах державного кордону. В першу чергу мова йде про працівників митних органів ДФС України, СБУ. Також необхідно враховувати, що в окремих випадках протиправні діяння можуть вчинятись за допомогою залучення уповноважених працівників або посадових осіб органів публічної влади сусідніх держав. Зазначене вимагає доповнення методики розслідування відповідним елементом, що має сприяти підвищенню боротьби з корупцією.

У підсумку наголосимо, що сьогодні залишається практично недослідженою корупція в органах ДПСУ. Такого роду дослідження є необхідним з огляду на те, що заходи протидії та запобігання корупції в ДПСУ не можуть бути ідентичними з подібними заходами в інших органах влади, тож потребують окремої розробки та інших підходів.

Перспективи подальших наукових досліджень щодо вивчення теоретичних засад протидії корупції у Державній прикордонній службі України пов'язуються нами з аналізом добору службовців органів ДПСУ та планування ймовірних ризиків їх професійної кар'єри.

### **Список використаних джерел**

1. Абрамов Ф. В. Корупція: визначення та сфера існування / Ф. В. Абрамов // Вісник Міжнародного слов'янського університету, серія «Економічні науки». – 2004. – Т. 7, №1. – С.45 – 49.
2. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні : причини, наслідки, механізми протидії : Монографія / Є. В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – 386 с.
3. Харина Є. Я. Нормативно-правове регулювання у сфері запобігання і протидії корупції в Україні / Є. Я. Харина // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 10-2. Т.2. – С. 181–184.
4. Офіційний переклад Конвенції ООН проти корупції / Верховна Рада України. База «Законодавство України». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16).
5. Волженкин Б.В. Коррупция. – СПб.: С.-Петербургский юрид. ин-т. Генер. Прокуратуры Рос. Федерации, 1998. – 260 с

6. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) / М. І. Мельник. – К. : Юридична думка, 2004. – 400 с.
7. Охотнікова О.М. Посилення кримінальної відповідальності за посадові злочини / О.М. Охотнікова // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1998. – № 3. – С. 143–148.
8. Mischkowitz R., Bruhn H., Desch R., Hübner H. – E., Beese D. Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll. Ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundeskriminalamtes und der Polizei-Führungsakademie. ВКА-Forschungsreihe, Wiesbaden, 2000. – P. 142.
9. Репецкая А. Л. Организованная преступность в сфере экономики и финансов и проблемы борьбы с ней / А.Л. Репецкая. – Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2000. – 128 с.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII / Верховна Рада України. База «Законодавство України». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
11. Гаращук В. М. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні : [монографія] / В.М. Гаращук, А.О. Мухатаєв. – Х. : Право, 2010. – 144 с.
12. Клімова С. М. Організація запобігання та протидії корупції в Україні : [навч. посіб.] / С. М. Клімова, Т. В. Ковальова. – Х., 2012. – 283 с.
13. Фоміна М.В. Сутність, форми і класифікація якоруційних відносин / М. В. Фоміна, В. В. Кузьменко // Економічний вісник університету. –2013. – Вип. 21(1). – С. 182–186. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/escvu\\_2013\\_21\(1\)\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/escvu_2013_21(1)_31)

***Маланчий М. Общеетеоретические подходы к определению сущности коррупции в Государственной пограничной службе Украины***

*В статье рассмотрены общеетеоретические подходы к определению коррупции во взаимосвязи с формированием современной нормативно-правовой антикоррупционной базы в Государственной пограничной службе Украины. Приведены теоретические положения, которые формируют целостное представление о современном явлении коррупции и ее причинах. Отмечено состояние нормативного регулирования противодействия коррупции в ГПСУ. Выделены «специальные» признаки коррупционных деяний, присущие ГПСУ и практики ее деятельности.*

***Ключевые слова:*** коррупция, коррупционное правонарушение, должностные лица, государственную границу, противодействие.

***Malanchiy M. General theoretical approaches to the definition of the content of corruption in the State Border Guard Service of Ukraine***

*The article deals with the general theoretical approaches to the definition of corruption in relation to the formation of a modern legal anti-corruption base in the SBGSU. The theoretical provision which form a comprehensive view of the modern*

*phenomenon of corruption and its causes are presented. The state of statutory regulation of corruption counteraction in the SBGSU is emphasized. The "special" features of corruption acts inherent to the SBGSU and practices of its activities are singled out.*

**Key words:** *corruption, corruption offense, officials, state border, counteraction.*