

УДК 343.9

Марія Градовська,
здобувач кафедри міжнародного права
Національної академії Служби безпеки України

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У МІГРАЦІЙНІЙ СФЕРІ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Статтю присвячено дослідженню актуальних питань протидії корупції у міграційній сфері як чинника забезпечення національної безпеки України та напрацюванню на цій основі ефективних, на думку автора, пропозицій щодо вдосконалення цієї діяльності у вітчизняному законодавстві.

Ключові слова: корупція, міграція, національна безпека, правоохоронна діяльність.

Постановка проблеми. Інтенсифікація міграційних процесів, учасниками яких є населення України, зумовлює потребу забезпечення ефективного державного управління у цій сфері, що виступає одним із пріоритетів державної політики загалом. Водночас реалізація цих спрямувань потребує мінімізації впливу негативних тенденцій у цій сфері, однією із визначальних серед яких є поширення корупції в органах державної влади та управління.

Незважаючи на заходи, що вживаються правоохоронними та іншими органами державної влади нашої країни у сфері протидії корупції, масштаби цього явища залишаються великими. Корупція у міграційній сфері становить суттєву загрозу національній безпеці України, оскільки підриває можливість держави реалізовувати адекватну вимогам часу міграційну політику, стає на заваді реалізації зовнішньополітичного курсу держави, компрометуючи її на міжнародній арені, а також створюючи умови для вчинення супутніх із нелегальною міграцією злочинів, таких як терористична діяльність, контрабанда наркотиків, торгівля людьми тощо. Наукове усвідомлення феномену корупції в міграційній сфері, таким чином, є необхідним як для усунення наявних корупційних ризиків, так і для організації адекватної роботи правоохоронців і має розглядатися як один із важливих напрямів забезпечення національної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням протидії та запобігання корупції присвячено широке коло досліджень українських науковців. Серед останніх публікацій вважаємо за доцільне відзначити роботи І. Басанцова [1], А. Волошенко [2], В. Мандибури [3], Д. Михаленка [4] та

К. Турчинова [5]. У роботах вказаних вчених розглядаються питання формування загальнодержавної стратегії протидії корупції та використання кримінально-правових засобів на цьому напрямі правозастосовної діяльності. Водночас питанням антикорупційної діяльності у контексті реалізації міграційної політики окрема увага цими та іншими українськими науковцями не приділяється, що значною мірою стає на заваді розробці науково-обґрунтованих підходів у забезпеченні доброчесності та належного врядування у вказаній сфері.

Мета статті – на ґрунті дослідження актуальних проблем протидії корупції у міграційній сфері запропонувати шляхи вдосконалення правозастосовної діяльності на цьому напрямі як складника забезпечення національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Наслідком глобалізації є інтенсифікація міграційних процесів та залучення до них широких верств населення. Це може мати позитивний вплив на розвиток нашої держави, але водночас несе у собі низку загроз її національній безпеці, пов'язаних із діяльністю транснаціональних організованих злочинних угруповань, терористичних структур, спецслужб іноземних держав, насамперед Російської Федерації. Цілком слушним є визначення у прийнятих у нашій державі стратегічних документах забезпечення належного рівня державного управління у міграційній сфері як одного з пріоритетів державної політики в цілому [6].

Забезпечення адекватної міграційної політики нашої держави є складовою частиною політики євроінтеграції, що передбачено, зокрема, Угодою про асоціацію між Україною

та ЄС [7]. Так, у преамбулі до Угоди сторони зобов'язуються «посилити співробітництво з питань міграції, надання притулку та управління кордонами, використовуючи системний підхід та приділяючи увагу законній міграції і співробітництву в боротьбі з незаконною імміграцією, торгівлею людьми, а також ефективному виконанню положень Угоди про реадмісію». Ст. 16 Угоди «Співробітництво у сфері міграції, притулку та управління кордонами» визначає напрями взаємодії між Україною та Європейським Союзом у міграційній сфері, що має на меті забезпечення спільного управління міграційними потоками між їх територіями та розвиток всеохоплюючого діалогу з усіх питань у цій сфері, у т. ч. з протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми. Таким чином, забезпечення ефективної міграційної політики є однією з пріоритетних реалізацій нашою країною політики європейської інтеграції.

Водночас поширення корупції є саме тим чинником, що стає на заваді реалізації цієї політики. При цьому корупція у міграційній сфері становить загрозу не лише Україні, а й безпеці країн Європейського Союзу [8]. Очевидно, що це явище перешкоджає реалізації нашої країною політики європейської інтеграції і може призвести до зменшення довіри до нашої держави, її підтримки з боку міжнародного співтовариства.

Таким чином, корупція у міграційній сфері становить суттєву загрозу національній безпеці України, оскільки підриває можливість держави реалізувати адекватну вимогам часу міграційну політику, стає на заваді реалізації зовнішньополітичного курсу держави, компрометуючи її на міжнародній арені, а також створюючи умови для вчинення супутніх із нелегальною міграцією злочинів, таких як терористична діяльність, контрабанда наркотиків, торгівля людьми тощо.

Ст. 3 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [7] відносить боротьбу з корупцією та різними видами транснаціональної організованої злочинності до головних принципів посилення відносин між Україною та Європейським Союзом. Ст. 14 Угоди також визначає, що співробітництво між сторонами буде спрямовано на боротьбу з корупцією як ключовий напрям «утвердження верховенства права та укріплення інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема».

Ст. 22 Угоди присвячена питанням боротьби з корупцією та злочинністю. Зазначається (п. 2), що співробітництво у цій сфері має бути спрямоване, зокрема, на вирішення таких проблем, як незаконне переміщення через державний кордон нелегальних мігран-

тів, корупція у приватному та державному секторах та підробка документів, тобто тих напрямів, що стосуються у т. ч. запобігання корупції в міграційній сфері.

Питання протидії корупції належать до пріоритетів як державної політики, так і українського суспільства загалом. Масштаби корупції в Україні залишаються великими. Відповідно до опублікованої в жовтні цього року оцінки міжнародної організації Freedom House, рівень корупції в Україні за останні роки не змінився [9]. Дані соціологічних досліджень також підтверджують зростання рівня корупції у країні: за п'ять останніх років кількість українців, які вважають, що рівень корупції зростає, збільшилася з 49 % до 61 % [10]. В оцінках українських громадян корупція традиційно визначається як найбільш серйозна проблема в державі [11].

Відповідно до результатів проведеного в серпні 2018 року Фондом «Демократичні ініціативи» опитування щодо оцінки проблеми корупції в громадській думці [12], 91 % громадян вважають корупцію серйозною проблемою України, причому 61 % опитаних переконані у тому, що це найбільш серйозна проблема, яка заважає розвитку країни. Порівняно з 2017 роком усвідомлення серйозності проблеми корупції істотно зросло: у вересні 2017 року найбільш серйозною проблемою корупцію вважали 44 % опитаних.

Результати іншого соціологічного опитування, проведеного на початку листопада 2018 року соціологічним центром імені Михайла Драгоманова [13], також свідчить про надзвичайну увагу до проблеми корупції з боку українського суспільства.

Недостатня ефективність заходів із протидії корупції у тому числі в міграційній сфері є загальноновизнаним фактом. Незважаючи на увагу до цього феномену з боку як суспільства, так і органів державної влади, епізодичні затримання корупціонерів не впливають на ситуацію у цій сфері. Це зумовлено як наявними у роботі контролюючих органів, передусім Державної міграційної служби України, корупційними ризиками, так і недоліками в організації роботи правоохоронних органів.

При цьому вважаємо за доцільне зазначити таке. Відповідно до положень Закону України «Про національну безпеку України» [14], державна безпека визначається як «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру» (п. 4 ст. 1). Таким чином, як реалізація міграційної політики держави, так і

протидія корупції можуть бути віднесені до сфер забезпечення державної безпеки. Це саме стосується і національної безпеки, що визначається як «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз» (п. 9 ст. 1). До фундаментальних національних цінностей України (п. 3 ст. 3) віднесено, зокрема, «державний суверенітет і територіальну цілісність, демократичний конституційний лад», тобто об'єкти, що належать до сфери запобігання корупції, оскільки загроза з боку цього явища для суверенітету держави та її конституційного ладу є, на нашу думку, досить очевидною. Так само явним є вплив корупції на формування суспільно небезпечних явищ, що становлять загрозу територіальній цілісності, наприклад, тероризм, підрив спроможності інститутів сектору безпеки та державних інститутів у цілому.

Відповідно до положень п. 2 ст. 12 цього Закону, Державну міграційну службу України визначено як складову частину сектору безпеки і оборони України. Таким чином, поширення корупції у цьому відомстві матиме безпосередній вплив на здатність України реалізовувати свою безпекову політику.

П. 3.3. розділу 3 Стратегії національної безпеки України [15] визначає «поширення корупції, її укорінення в усіх сферах державного управління» однією із загроз національній безпеці України. Серед основних напрямів державної політики національної безпеки України відзначається «очищення влади від корупціонерів і агентури іноземних спецслужб» (п. 4.5. розділу 4), тобто такі поняття, як проникнення корупції до органів державної влади та управління та розвідувально-підривна діяльність, визначаються категоріями одного порядку.

У п. 4.4. цього розділу вказується на те, що «розвиток Державної міграційної служби України має бути спрямований на забезпечення прав і свобод громадян, надання якісних адміністративних послуг, ефективний контроль за міграційними процесами, боротьбу з нелегальною міграцією, захист національного ринку трудових ресурсів, сприяння запровадженню безвізового режиму з Європейським Союзом». Таким чином, до її завдань віднесено комплекс дій у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема, у контексті контролю за міграційними процесами та участі протидії організованій злочинній діяльності у сфері нелегальної міграції.

У Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України [16] до основних напрямів розвитку складників сектору безпеки і обо-

рони України (розділ 3) введено напрями розвитку Державної міграційної служби, серед яких вказано «подолання внутрішніх негативних явищ, насамперед корупції, а також відновлення довіри громадськості до Державної міграційної служби України». Отже, подолання корупції у цьому відомстві віднесено до напрямів розвитку сектору безпеки та оборони України, тобто безпосередньої сфери забезпечення національної безпеки нашої держави. Доцільно також вказати, що питання подолання корупції визначені як напрям розвитку у цьому документі лише щодо цього відомства, що підкреслює, на нашу думку, гостроту цієї проблеми.

У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [17] забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції визначено як складник вектору безпеки.

З огляду на викладене, вважаємо, що протидія корупції має бути явно закріплена у законодавстві України як напрям забезпечення національної та державної безпеки, при цьому протидія корупції у міграційній сфері повинна розглядатися як невід'ємна складова частина цієї діяльності.

Проблемою визначення організаційної основи протидії корупції сьогодні залишається відсутність розмежування між органами, задіяними до цієї правоохоронної діяльності. У першій редакції Закон України «Про запобігання корупції» не містив визначення спеціально уповноважених суб'єктів. 12 лютого 2015 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» [18], яким внесено низку змін до Закону України «Про запобігання корупції» [19], зокрема, визначено поняття спеціально уповноважених суб'єктів, до яких віднесено органи прокуратури, органи внутрішніх справ, Національне антикорупційне бюро, Національне агентство з питань запобігання корупції. Отже, з 26 квітня 2015 р. спецпідрозділи з боротьби з корупцією та організованою злочинністю СБ України виключаються з переліку спеціально уповноважених суб'єктів. Разом із тим стаття 10 Закону України «Про Службу безпеки України» [20] визначає, що до складу Центрального апарату СБ України входять функціональні підрозділи боротьби з корупцією й організованою злочинною діяльністю. Вони продовжують протидіяти корупції, керуючись у своїй діяльності положеннями ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України», яка визначає, що до завдань спецслужби входить запобігання, виявлення,

припинення корупції та організованої злочинності, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України. Як зазначалося вище, корупція безпосередньо загрожує державній та національній безпеці України, отже, вилучення СБ України з кола суб'єктів протидії цьому явищу створює реальну загрозу національній безпеці України. Вважаємо, що цей вид злочинності, виходячи з його виключної суспільної небезпеки, повинен насамперед розглядатися як об'єкт діяльності високопрофесійних спеціальних підрозділів правоохоронних органів, зокрема Служби безпеки України.

Загроза корупції для реалізації міграційної політики нашої держави зумовлена поширенням цього явища у контролюючих органах, насамперед у Державній міграційній службі України. Впродовж 2010–2013 років у цьому відомстві була сформована «корупційна піраміда», існування якої не тільки становило загрозу законності видачі внутрішніх документів, що посвідчують особу, а й відкривало широкі можливості для використання таких документів нелегальними мігрантами, представниками міжнародних терористичних організацій, у тому числі тими, які прямували в країни ЄС.

Найбільш поширеними корупційними проявами серед службових осіб міграційних підрозділів стали вимагання та одержання хабарів за прискорення видачі паспортних документів громадянам України, сприяння іноземцям у набутті громадянства України, отримання посвідок на проживання, оформлення статусу біженця. До корупційних схем часто залучалися фірми-посередники, на користь яких стягувалась додаткова плата за нібито надані громадянам інформаційно-консультаційні та інші послуги.

Частина одержаної таким чином неправомірної вигоди передавалась службовими особами територіальних підрозділів керівникам вищого рівня за неприйняття стосовно них негативних кадрових рішень.

Водночас правоохоронна система держави належним чином не реагувала на такий стан справ. При цьому здебільшого викривались рядові співробітники та керівники низової ланки, переважно начальники секторів регіональних органів. Для ліквідації загрози національній безпеці у цій сфері у 2015 р. підрозділами СБ України розпочато цілеспрямовану роботу з виявлення та припинення протиправної діяльності низки керівників ДМС та її територіальних органів, які були причетні до функціонування побудованої «корупційної піраміди». У ході цієї роботи отримано матеріали, що переконливо свідчили про причетність окремих високо-

посадовців міграційної служби до створення протиправного механізму одержання неправомірної вигоди від керівників окремих регіональних підрозділів за не створення штучних перешкод в організації службової діяльності, а також до безпосереднього вимагання коштів від іноземних громадян за сприяння в легалізації на території держави та видачу відповідних документів. Реалізація отриманих матеріалів дозволила значною мірою зруйнувати сформовану роками корупційну мережу, що існувала в органах ДМС України, та суттєво знизити рівень корумпованості низової ланки цього органу державної влади.

Упродовж останніх років спостерігається тенденція до зміни діяльності організованих злочинних угруповань в напрямі сприяння іноземцям та особам без громадянства в оформленні документів на тимчасове (постійне) проживання в Україні та набуття громадянства України із залученням корумпованих співробітників територіальних підрозділів міграційної служби, центрів зайнятості, відділів реєстрації актів громадського стану, медичних закладів, судів тощо.

Можна виділити низку способів отримання неправомірної вигоди співробітниками органів ДМС України. Один із них полягає у налагодженні корупційних схем за надання переваг в оформленні паспортів громадян України та закордонних паспортів. Із цією метою керівництвом Державної міграційної служби створюються штучні умови, що заважають отримати ці документи законним шляхом. Черги, обмежений час прийому громадян тощо створюють передумови для діяльності посередників, за послуги яких змушені сплачувати додаткові кошти.

В іншому випадку працівники ДМС України використовують своє службове становище для власного незаконного збагачення за надання переваг в оформленні документів іноземним громадянам із легалізації в Україні та за прискорення в оформленні належних документів фірмам, які спеціалізуються на наданні посередницьких послуг з набору іноземних громадян як кандидатів на навчання до вищих навчальних закладів України.

Мають місце факти функціонування на території України підпільних лабораторій, у яких здійснюється незаконне виготовлення і підроблення офіційних документів України та іноземних держав (внутрішніх паспортів, паспортів громадян України для виїзду за кордон, віз, документів іноземних держав, які дають право перебувати на їх території тощо).

При цьому учасники кримінальних структур, використовуючи налагоджені

корумповані зв'язки в органах управління і влади, у т. ч. Державної міграційної служби, туристичних фірмах, здійснюють пошук потенційних клієнтів, незаконне придбання бланків офіційних документів, вчиняють інші протиправні дії, спрямовані на незаконне переправлення осіб через державний кордон України та легалізацію іноземців.

Усунення таких корупційних ризиків вимагає побудови сервісного обслуговування осіб за принципом уникнення контактів між суб'єктами звернення та посадовими особами ДМС, які ухвалюють рішення, а також посилення механізму внутрішнього контролю за виконанням службових обов'язків працівниками ДМСУ, невідворотності персональної відповідальності за прийнятті рішення.

Висновки

Сьогодні органами СБ України здійснюється системна робота із недопущення відновлення в органах ДМС вертикально інтегрованих корупційних схем, запобігання втягненню посадовців у протиправну діяльність ОЗУ, при цьому особлива увага приділяється протидії спробам спецслужб РФ залучати корумпованих чиновників до проведення діяльності на шкоду суверенітету та територіальній цілісності України, її іміджу на міжнародній арені.

Мінімізація корупційного впливу на реалізацію міграційної політики України потребує суттєвих змін у роботі контролюючих відомств, насамперед Державної міграційної служби України. Доцільним, на нашу думку, було би формування у складі цього відомства окремого підрозділу зі службової етики, що відповідав би за протидію проявам корупції, забезпечував аналіз ризиків, підготовку антикорупційних тренінгів, внутрішні комунікації, зокрема, пов'язані з інформацією від викривачів.

Разом із цим не менш важливим є вдосконалення саме правоохоронної діяльності із протидії корупції в міграційній сфері. Це потребує й удосконалення нормативно-правової бази, зокрема закріплення статусу СБ України як суб'єкта протидії корупції у сферах, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки, а також налагодження системи оперативного забезпечення відповідних органів влади та управління, впровадження заходів з оперативної перевірки та моніторингу доброчесності чиновників.

Список використаних джерел:

1. Басанцов І. Корупція в Україні: сучасні реалії та ефективні засоби протидії : монографія. Суми : Сум. держ. ун-т, 2016. 179 с.

2. Волошенко А. Антикорупційний дирижизм. Державні регуляторні імперативи протидії системній корупції в Україні : монографія. Київ : Парламент. вид-во, 2018. 391 с.

3. Мандибура В. Корупція: інституційна сутність та механізми подолання : монографія. Київ : Парламент. вид-во, 2017. 487 с.

4. Михайленко Д. Протидія корупційним злочинам засобами кримінального права: концептуальні основи : монографія. Одеса : Гельветика, 2017. 581 с.

5. Турчинов К. Політична корупція: правовий аналітичний погляд. - Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. 77 с.

6. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р.

7. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Офіційний вісник України. 2014. № 75. С. 83.

8. Корупція в ДМС може загрожувати безпеці країн ЄС, – посол Швеції. Espresso.tv. 01.02.2018. URL: https://espresso.tv/news/2018/02/01/korupciya_v_dms_mozhe_zagrozhuvaty_bezpeki_krayin_ys_posol_shveciyi.

9. Schenkkan N. Nations in transit 2018: Confronting Illiberalism. Freedom House. 2018. 26 p. P. 20.

10. Суспільно-політичні настрої українців: нові виклики / Соціологічна група «Рейтинг». Квітень 2018. URL: http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/rg_ukraine_042018_press_ua.pdf – 46 с. – с. 5.

11. Громадська думка про побутову корупцію: де, як і чому? / Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. 31.10.2017. URL: https://dif.org.ua/files/infographics/corruption_oct_2017/corruption_brochure.pdf – 2 с. – с. 2.

12. Оцінка проблематики корупції в громадській думці. Опитування / Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. 11.11.2018. URL: <https://dif.org.ua/article/otsinka-problematiki-koruptsii-v-gromads>.

13. Найбільше українців хвилюють війна на Донбасі, корупція та безробіття – опитування. УНІАН. 16.11.2018. URL: <https://press.unian.ua/press/10340628-naybilshе-ukrajinciv-hviluyut-viyna-na-donbasi-korupciya-ta-bezrobittya-opituvannya.html>.

14. Про національну безпеку України : Закон України № 2469-VIII від 21.06.2018. Голос України. 2018. № 25. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

15. Стратегія національної безпеки України : затверджено Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

16. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України : затверджено Указом Пре-

зидента України від 14.03.2016 № 92. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.

17. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: схвалено Указом Президента України від 12.01.2015 № 5. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції: Закон України № 198-VIII

від 12.02.2015. Голос України. 2015. № 39. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-19>.

19. Про запобігання корупції: Закон України № 1700-VII від 14.10.2014. Голос України. 2014. № 206. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

20. Про Службу безпеки України: Закон України № 2229-XII від 25.03.1992. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 382. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

Статья посвящена исследованию актуальных вопросов противодействия коррупции в миграционной сфере как фактора обеспечения национальной безопасности Украины и наработке на этой основе эффективных, по мнению автора, предложений по совершенствованию этой деятельности в отечественном законодательстве.

Ключевые слова: коррупция, миграция, национальная безопасность, правоохранительная деятельность.

The article is devoted to the study of actual issues of combating corruption in the migration sphere as a factor in ensuring the national security of Ukraine and developing on this basis effective, in the opinion of the author, proposals for improving this activity in the domestic legislation.

Key words: corruption, migration, national security, law enforcement.