

УДК 343.55:343.97(ЄС)(438)

Н. Підбережник

УПРАВЛІНСЬКІ МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В КРАЇНАХ ЄС: ДОСВІД ПОЛЬЩІ

Розглянуто напрями, механізми, інструменти та результативність антикорупційної політики у Польщі.

Ключові слова: корупція, механізми протидії корупції, європейські принципи належного врядування, “Прозора Польща”, “Етичні кодекси”.

На сьогодні корупція підриває довіру громадян до діяльності органів державної влади, негативно впливає на економічний та політичний розвиток, створює реальну загрозу національній безпеці більшості країн світу. Основними факторами, які сприяють поширенню корупції, є зuboжіння широких верств населення, погіршення криміногенної ситуації, високі показники нерівності розподілу прибутків, відсутність системи соціального захисту, процеси економічної та суспільної трансформації. Ознак системного явища набула корупція і в Україні. Вона поширює негативний вплив на всі сфери суспільного життя, все глибше укорінюючись як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних індивідуальних корисливих цілей. Окрім цього, корупція є важливою перешкодою на шляху до інтегрування України в Європейське Співтовариство. З огляду на це, боротьба з корупцією була визначена як стратегічний напрям реформування державної влади і як пріоритетне завдання діяльності органів державного управління.

Проблема ефективного запобігання корупції в Україні потребує негайного вжиття комплексних системних та послідовних заходів, основою яких може бути антикорупційний досвід країн ЄС, зокрема Польщі, яка продемонструвала за останні роки чималі досягнення у вирішенні цієї проблеми.

Явище корупції стало предметом наукових досліджень М. Керницької, С. Коткіна, А. Тінькова. Механізми протидії корупції в Польщі досліджували А. Рибак, О. Ямельницький. Питання “належного врядування” як комплексного механізму протидії корупції в країнах ЄС вивчали І. Грицяк, А. Колодій, А. Пухтецька, Б. Шевчук.

Мета статті передбачає дослідження управлінських механізмів запобігання та протидії корупції в Польщі та з’ясування можливості їх застосування в Україні.

Корупція не оминула країни Європейського Союзу. Вона не лише підриває демократичні основи функціонування, але й негативно впливає на економічне становище країн єврозони. На сьогодні кожен четвертий з п’яти жителів Євросоюзу вважає корупцію основною проблемою в своїй країні. Вартість збитків, яких завдає вона країнам ЄС, перевищує 100 млрд євро в рік. Найбільші прояви корупції серед країн Європейського Союзу спостерігаються у Словаччині, Румунії, Італії, Латвії, Угорщині та Греції. У цих країнах існує прямиий взаємозв’язок між рівнем корупції та бюджетним дефіцитом. Тому протидія та запобігання проявам корупції є одним із основних завдань діяльності інституцій ЄС та національних урядів країн-членів.

Запорукою успішного запобігання корупції в будь-якій країні є, насамперед, відкритість влади, прозорість та зрозумілість процедур прийняття управлінських рішень,

наявність дієвих механізмів контролю за діяльністю органів державної влади з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації. Саме ці базові принципи та цінності державного управління закладені в основу концепції “належного врядування”, яка є комплексним механізмом запобігання та протидії корупції в країнах ЄС.

Основою концепції “належного врядування” є принципи демократії та верховенства права. Відповідно до неї, ефективність управління суспільством полягає у взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесових структур. У Білій книзі Європейського врядування, прийнятій Європейською Комісією у 2001 р., поняття врядування визначено як правила, процеси і поведінка, які впливають на те, яким чином застосовується влада на європейському рівні, насамперед у питаннях відкритості, участі, відповідальності, ефективності та узгодженості [1]. Таким чином, основними принципами “належного врядування”, які є спільними для держав-членів ЄС, було визнано відкритість та прозорість, відповідальність, участь, ефективність та результативність, узгодженість.

Грунтуючись на таких принципах, “належне врядування” є важливим управлінським механізмом мінімізації проявів корупції в країнах ЄС. Адже відкритість та прозорість є важливим інструментом забезпечення верховенства права, який дає змогу зменшити вірогідність зловживань владою, прийняття помилкових рішень, вчинення корупційних діянь. Переваги відкритості державного управління зазначені у Постанові Європейської Комісії, Європейського Парламенту та Ради “Про доступ громадськості до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії” № 1049/2001 від 30.05.2001 р. Зокрема, зазначено, що відкритість державного управління гарантує громадянам активну участь у процесі підготовки управлінських рішень, сприяє зміцненню демократії, забезпечує прозорість прийняття рішень інституціями Європейського Союзу [2]. Участь громадян у процесі обговорення та прийняття управлінських рішень підвищує легітимність останніх, сприяє виявленню реальних проблем, які турбують громадян і потребують негайного вирішення органами державного управління, позитивно впливає на формування суспільства свідомих та освічених громадян.

Важливим кроком у протидії корупції в ЄС стало видання Європейською Комісією Комюніке від 28.05.2003 р. про комплексну політику Європейського Союзу щодо протидії корупції. У ньому було визначено основні засади боротьби з корупцією в ЄС, окреслено принципи удосконалення протидії корупції в нових країнах-членах, країнах-кандидатах і третіх країнах. Окрім цього, Рада Європейського Союзу видала Рамкове рішення “Про боротьбу з корупцією в приватному секторі” № 568 від 22.07.2003 р., в якому визначила поняття “активної” та “пасивної” корупції, встановила санкції за вчинення такого роду злочинів.

Окремі країни ЄС демонструють успішні результати протидії корупції шляхом реформування системи державного управління та втілення програм щодо якості управління на місцевому рівні та активізації політичної участі громадян. Серед них доцільно відзначити Польщу.

За даними Антикорупційної робочої групи Світового банку, у 1999 р. найбільш охопленими корупцією у Польщі були центральний уряд та парламентарі, фінансовий сектор політичних партій, суди і прокуратура, регіональна влада, публічні закупівлі, процес приватизації, податкова, митна та дозвільні служби, сфера охорони здоров'я. Основними ж формами корупційних діянь були підкуп або хабарництво, крадіжка у вигляді

шахрайства, “кумівство” як форма фаворитизування родичів чи знайомих при призначенні на посади, вплив на прийняття політичних чи правових рішень з метою особистої вигоди чи для третіх осіб [3]. Проте тиск з боку Європейського Союзу змусив польську владу до активних та рішучих дій щодо протидії корупції в країні. У травні 2000 р. віце-прем’єр міністр Л. Бальцерович створив при Економічному комітеті Ради Міністрів робочу групу для підготовки звіту стосовно основних причин корупції в Польщі та розробки плану щодо її ліквідації. До складу групи увійшли міністри, представники урядових інституцій, експерти Світового банку та Інституту громадських справ при програмі “Проти корупції” [4]. Результатом роботи групи стали пропозиції щодо боротьби з корупцією у судочинстві, у сфері охорони здоров’я, митній службі, фінансовій сфері. Проте вони не були враховані урядом.

Початком реальної антикорупційної державної політики в Польщі стало прийняття під тиском Єврокомісії 17 вересня 2002 р. урядом Державної програми боротьби з корупцією “Антикорупційна стратегія”. Вона містила огляд національних та міжнародних правових норм щодо запобігання та протидії корупції, аналіз основних сфер її поширення у Польщі. Антикорупційна політика, відповідно до Антикорупційної стратегії, передбачала виявлення корупційних злочинів, впровадження ефективних механізмів боротьби з корупцією в публічній адміністрації, підвищення суспільної відомості.

Для реалізації Антикорупційної стратегії у польському сеймі було створено Надзвичайну кодифікаційну комісію, яка підготувала зміни до Кримінального, Кримінально-процесуального та Кримінально-виконавчого кодексів. Для координації та контролю над діями уповноважених органів стосовно реалізації Антикорупційної стратегії, аналізу корупційних явищ у публічній сфері та співпраці з інституціями ЄС в ході реалізації антикорупційних заходів Рішенням Міністерства внутрішніх справ і адміністрації від 29.05.2003 р. було створено Групу у справах координації Антикорупційної стратегії (*Zespół do Spraw Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej*).

Реалізація Антикорупційної стратегії у Польщі відбувалась у декілька етапів. Упродовж першого (2002 – 2004 рр.) було внесено зміни до польського законодавства, прийнято низку нових нормативно-правових актів у сфері боротьби з корупцією.

Під час другого етапу (2005 – 2009 рр.) здійснювались легіслаційні, організаційні та просвітницько-інформаційні заходи, моніторинг ефективності антикорупційних заходів загалом. Основним завданням стало здійснення заходів щодо запобігання корупції, насамперед популяризації у суспільстві етичних норм поведінки, які б не сприяли корупційним діям. Стратегічними цілями було визнано запобігання випадкам корупції, обмеження суспільного толерування корупційним діям, утворення прозорих та прихильних до громадян структур публічної адміністрації.

Третій етап впровадження Антикорупційної стратегії передбачено здійснити впродовж 2011 – 2015 рр. Реалізація цієї стратегії забезпечується активною участю у цьому процесі не лише урядових структур, а й самоврядних органів, позаурядових організацій, науково-дослідних центрів.

У рамках правового механізму антикорупційної політики Польщею було ратифіковано низку міжнародних угод та конвенцій у сфері боротьби з корупцією, прийнято багато нових антикорупційних законів та нормативно-правових актів. Так, складовими польського антикорупційного законодавства стали: Конвенція про охорону фінансових інтересів Європейської спільноти від липня 1995 р., Резолюція Ради Європи щодо запобігання та боротьби з корупцією від 24.11.1996 р., Конвенція ЄС про запобігання

підкupu службових осіб публічної адміністрації від травня 1997 р., Резолюція групи держав проти корупції “GRECO” від листопада 1997 р., Кримінальна конвенція Ради Європи щодо корупції, до якої Польща долучилась у 1999 р., Конвенція про відмивання, виявлення та конфіскацію доходів, набутих злочинним шляхом (з квітня 2001 р.), Цивільна конвенція щодо корупції, ратифікована Польщею у 2002 р., Конвенція ООН проти корупції (жовтень 2003 р.), Рішення Ради ЄС щодо подолання корупції у приватному секторі від липня 2003 р. [5].

Серед польського антикорупційного законодавства необхідно виокремити Закон “Про протидію введенню до фінансового обігу матеріальних засобів нелегального чи невизначеного походження” від 16.11.2000 р., який передбачав створення нового державного органу фінансової розвідки. Основними його завданнями було визнано припинення злочинних дій у фінансовому секторі та створення банку даних для всіх компетентних державних інститутів, які протидіють використанню нелегальних джерел доходів. 11 жовтня 2002 р. було прийнято Кодекс етики цивільної служби, у якому визначено стандарти поведінки державних службовців та депутатів. З 24 серпня 2006 р. увійшов в дію Закон “Про центральне антикорупційне Управління (Centralny Urząd Antykorupcyjny)”. Основною метою діяльності цього управління є боротьба зі зловживаннями владою та використанням привілеїв для досягнення особистої і майнової користі, а також діяльністю, спрямованою проти економічних інтересів держави.

Правовий механізм боротьби з корупцією в Польщі доповнюється розгалуженою системою інституцій, завданням яких є запобігання та протидія корупції. Між ними існує чіткий розподіл повноважень та відповідальності. До них належить:

– Центральне антикорупційне бюро (Centralne Biuro Antykorupcyjne), утворене у червні 2006 р. Воно є головною установою у боротьбі з корупцією у Польщі. Основна мета діяльності ЦАБ зводиться до боротьби із зловживаннями владою та використанням привілеїв для досягнення особистої і майнової користі, а також діяльністю, спрямованою проти економічних інтересів держави. Бюро перевіряє майнові декларації чиновників та працівників сфери самоуправління, стежить за спробами порушити заборону поєднання державних функцій із господарською діяльністю;

– Найвища палата контролю (Najwyższa Izba Kontroli). До її завдань належить контроль за виконанням державного бюджету, нагляд за господарською діяльністю публічної адміністрації, інших органів чи структур, де частка державного бюджету становить 50% і більше або тих, які використовують державну чи комунальну власність;

– Департамент цивільної служби (Urząd Służby Cywilnej), який здійснює відбір та навчання компетентних чиновників, що виконують свої обов’язки незалежно від політичної приналежності;

– Департамент публічних замовлень (Urząd Zamówień Publicznych), головним завданням якого є забезпечення ефективного використання державних коштів у сфері держзакупівель;

– Агентство внутрішньої безпеки (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego), до завдань якого належить виявлення, запобігання та розслідування злочинів корупції серед осіб, які виконують публічні функції;

– Антикорупційна група (Zespół Antykorupcyjny), створена у структурі Міністерства фінансів у 2003 р. Її основним завданням є протидія корупції у фінансовій сфері;

– Бюро міжнародних казначейських звітів при Міністерстві фінансів (Biuro Mindzynarodowych Relacji Skarbowych), діяльність якого спрямована на запобігання шахрайству та зловживанню, зокрема при використанні коштів ЄС [6].

Протидія проявам корупції у Польщі є також компетенцією Міністерства внутрішніх справ та адміністрації, Речника громадянських прав, Департаменту цивільної служби, Департаменту публічної служби, поліції, Агенції внутрішньої безпеки, Департаменту публічних замовлень. Окрім цього, у більшості структур публічної адміністрації Польщі є відділи контролю та скарг, де розглядаються скарги громадян щодо діяльності публічної адміністрації, що є важливою складовою системи контролю за наданням адміністративних послуг. До їхніх функцій також належить проведення перевірок та внутрішнього аудиту діяльності організацій.

Успішність боротьби з корупцією в Польщі пов'язана з такими чотирма основними факторами як прозорість публічної сфери, контроль за політикою, персональна громадянська активність та активність засобів масової інформації [7].

Зокрема, прозорість публічної сфери забезпечила реалізація у 2005 – 2007 рр. програми запровадження засад “належного врядування” в органах місцевої та регіональної влади “Прозора Польща”. У ній задекларовано принципи діяльності самоврядних органів влади, зокрема, прозорість, нетерпимість до корупції, громадська участь, передбачуваність, професіоналізм, оцінювання [8].

Відповідно до принципу прозорості діяльність державних установ та органів самоврядування висвітлюється у пресі та через інші комунікаційні канали. Кожен мешканець має змогу отримати інформацію про засади та напрями діяльності органів влади, про прийняття та реалізацію управлінських рішень. Громадяни мають право ознайомитись із текстами протоколів засідань, статутів установ, статтями бюджетних витрат, деклараціями про доходи посадовців. Одним із засобів забезпечення прозорості діяльності органів влади є так звана “карта послуг” – систематизована інформація про спектр послуг, які повинна надавати громадянам та чи інша інституція з конкретним описом необхідних документів, часу прийняття рішення, вартості послуги, способу опротестування рішення.

Принцип нетерпимості до корупції реалізовується за допомогою формування етичних бар'єрів щодо можливого вчинення корупційних дій. Для цього у Польщі прийняті “Етичні кодекси” з детальним описом принципів поведінки державних службовців. Вони відіграють важливу роль у боротьбі з проявами корупції у структурах публічної адміністрації. Їх норми спрямовані на запобігання корупційних ситуацій. Вони належать до програми різноманітних навчань та курсів підвищення кваліфікації та є обов'язковими до вивчення та виконання державними службовцями.

Громадська участь забезпечується шляхом систематичної роботи місцевих та регіональних органів влади щодо підвищення свідомості громадян стосовно ролі етичних норм та правил у суспільстві, підтримки діяльності громадських організацій, які інформують населення про рішення органів влади та здійснюють контроль за ними. При цьому регіональні та місцеві органи влади здійснюють реалізацію Громадського договору – програми співпраці з неурядовими організаціями, в межах якої інформують громадськість про основні рішення, прийняті ними, та розглядають громадські ініціативи щодо вирішення проблем місцевого та регіонального значення.

Дотримання принципу передбачуваності означає, що діяльність регіональної та місцевої влади здійснюється відповідно до попередньо опрацьованих планів, стратегій,

“дорожньої карти”. Органи влади залучають громадськість до розробки коротко- та довготермінових стратегічних планів розвитку. Саме це забезпечує передбачуваність дій влади.

Професіоналізм передбачає вироблення інструментарію для оцінки компетентності діяльності чиновників та якості надання ними адміністративних послуг населенню. Для цього представники місцевої влади систематично підвищують свою кваліфікацію, зокрема у сфері етичної поведінки. В ході просвітницько-інформаційної антикорупційної роботи Міністерство внутрішніх справ та адміністрації організовує низку загальнодержавних та регіональних конференцій, проводить постійні вишколи для чиновників урядової та публічної адміністрації, навчання для етичних радників у більшості одиниць публічної адміністрації, поширює інформаційні матеріали для різних суспільних груп. Окрім цього, органи регіональної та місцевої влади здійснюють моніторинг своєї діяльності, що дає змогу визначити ефективність та результативність виконання поставлених перед ними завдань. Результати таких моніторингів є відкритими для громадськості.

Для протидії корупції у Польщі проводиться широка просвітницька кампанія, спрямована на інформування населення щодо цієї проблеми та формування суспільної свідомості у потрібному напрямку. Для цього у 2004 р. впроваджено “Антикорупційну громадянську картку” [9], яка надала громадянам у доступній формі інформацію про нормативні приписи щодо боротьби з корупцією та як слід себе поводити у випадку виявлення вимог хабара чи інших незаконних дій. Карта надає інформацію про діяльність інституцій щодо запобігання й протидії корупції. Окрім цього, у Польщі ведеться широка роз’яснювальна робота, головною ідеєю якої є думка, що від корупції програє кожен громадянин, а тому усі мають бути зацікавлені у її подоланні, і що від кожного залежить успіх боротьби з нею. Громадяни мають можливість подавати до компетентних органів заяви про виявлених ними корупційних правопорушень. Для того, щоб кожен мав можливість долучитись до процесу протидії корупції, поліцейні відділи ввели в дію спеціальні адреси електронних скриньок.

Важливим інструментом реалізації політики протидії корупції у Польщі є відкритий доступ громадськості до інформації, який є своєрідним контролем за діяльністю публічної влади. Він регулюється Законом “Про доступ до публічної інформації” від 06.09.2001 р. Позитивний ефект у боротьбі з корупцією у Польщі відіграє залучення до реалізації антикорупційної політики представників громадськості. Зокрема, з представників різних неурядових інституцій для забезпечення професійного та громадського контролю за реалізацією антикорупційних заходів було створено Моніторинговий Комітет [10]. Громадські організації здійснюють виявлення та реєстрацію випадків корупції, проводять моніторинг нормативної бази, розробляють пропозиції щодо її удосконалення, інформують населення.

Таким чином, політика запобігання і протидії корупції у Польщі здійснюється шляхом реалізації широкого комплексу заходів, таких як: посилення кримінального та адміністративного законодавства у частині протидії корупції, утворення спеціалізованих інституцій для боротьби з корупцією, формування в межах органів публічної адміністрації спеціальних механізмів зовнішнього та внутрішнього контролю за їх діяльністю, створення кодексів поведінки службовців публічних органів влади, забезпечення доступу громадськості до публічної інформації, просвіта населення, співпраця органів публічної влади з неурядовими організаціями у боротьбі з корупцією.

У сукупності усі ці заходи дають позитивні результати щодо викорінення корупції з публічного сектора і наближають Польщу до держав з мінімальним рівнем корупції. Так, за даними міжнародної недержавної організації Transparency International, яка дослужує явище корупції у світі, на основі показника, який стосується виявлених випадків корупції, станом на 2011 р. Польща займала 41-ше місце серед 178-ми країн. Україна була на 134-му місці. На перших п'яти позиціях – Данія, Нова Зеландія, Сінгапур, Фінляндія і Швеція [11].

Як показав досвід Польщі у боротьбі з проявами корупції, ефективність антикорупційної державної політики безпосередньо пов'язана із прозорістю державного управління, громадянською активністю, можливістю громадськості здійснювати контроль за діяльністю органів державного управління, активністю засобів масової інформації у боротьбі з корупцією.

Тож, в рамках антикорупційної політики в Україні, окрім формування ефективного правового та інституційного механізмів запобігання та протидії корупції, необхідно, насамперед, забезпечити втілення в життя принципів “належного врядування”. Зокрема, це стосується прозорості діяльності органів державної влади та активізації політичної участі громадян, організованого соціального контролю з боку громадянського суспільства за системою державного управління. Необхідно імплементувати європейські принципи державотворення, перейти від концентрації повноважень у “центрі” до їх перерозподілу на користь регіонів. Окрім цього, в рамках антикорупційної політики на нормативно-правовому рівні необхідно розробити “Етичні кодекси” для державних службовців, запровадити програми правового навчання громадян, жорстку підзвітність осіб, наділених владними повноваженнями перед незалежним органом, який би здійснював моніторинг діяльності державних службовців та був наділений повноваженнями щодо притягнення до відповідальності державних службовців.

Література

1. Європейське врядування [Електронний ресурс] : Біла книга. — Режим доступу : <http://upi.org.ua>.
2. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні / Б. Шевчук // Демократичне врядування [Електронний ресурс]. — 2012. — № 9. — Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com>.
3. Рибак А. І. Державна політика боротьби з корупцією у Польщі: нормативно-інституційний аспект [Електронний ресурс] / А. І. Рибак. — Режим доступу : <http://archive.nbu.gov.ua>.
4. Korupcja i polityka antykorupcyjna [Electronic resource] : Raporty krajowe. — Access mode : <http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji>.
5. Korupcja w Polsce – proba analizy zjawiska [Electronic resource] : Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. — Access mode : www.ceo.org.pl/binary/file.action?id=77345.
6. Мельник Ю. В. Зарубіжний досвід реалізації антикорупційної політики (Добірка статей з засобів масової інформації) // Залучення громадськості до запобігання і протидії корупції: український та міжнародний досвід [Текст] : матер. до міжнар. “круглого столу”. — Вінниця : [б. в.], 2012. — С. 5.
7. У Польщі зменшується корупція [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.polradio.pl/5/198/Artykul/112743>.

8. Ямельницький О. Я. Реалізація принципів “належного” врядування як чинник активізації політичної участі [Електронний ресурс] / О. Я. Ямельницький. — Режим доступу : <http://archive.nbu.gov.ua>.

9. Obywatelska karta antykorupcyjna [Electronic resource]. — Access mode : <http://antykorupcja.gov.pl/portal/ak/16/90>.

10. Program zwalczania korupcji. Strategia antykorupcyjna. II etap wdrażania 2005 – 2009 [Electronic resource]. — Warszawa : [s. n.], 2005. — 26 s. — Access mode : http://www.duw.pl/files/.Antykorupcja/systrategia_antykorupcyjna_Iietap.pdf.

11. У Польщі зменшується корупція...

N. Pidberezhnyk

**THE ADMINISTRATIVE MECHANISMS OF PREVENTION
AND COUNTERACTION CORRUPTION IN THE EU COUNTRIES:
EXPERIENCE OF POLAND**

The directions, mechanisms, instruments and effectiveness of anticorruption policy in Poland are considered.

Key words: corruption, mechanisms of counteraction corruption, the European principles of good governance, «Transparent Poland», «Ethics codes».