

Рибак, А.І. Державна політика боротьби з корупцією у Польщі: нормативно-інституційний аспект [Текст] / А.І. Рибак // Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць / Головний редактор В.М. Вашкевич. – К.: ВІР УАН, 2011. – Випуск 50. – С. 717-725.

УДК 323.22/.28

Рибак Андрій Ігорович

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ У ПОЛЬЩІ:
НОРМАТИВНО-ІНСТИТУЦІЙНИЙ АСПЕКТ**

Розкрито нормативно-правові та інституційні механізми і особливості запобігання й боротьби з корупцією, як соціальним явищем, у Польщі. Зокрема, з'ясовано структуру, напрямки, інструменти та результативність антикорупційної політики.

Ключові слова: корупція, хабарництво, державна політика, стратегія, запобігання корупції, протидія корупції.

Корупція у будь-якому її прояві завжди є чинником, який негативно впливає на розвиток суспільства. Це явище серйозно підриває відчуття легальності та легітимності діяльності державних органів, відтак, почуття суспільної безпеки громадян і довіри до інститутів політичної систем.

Проблема ефективної боротьби з корупцією належить до найбільш гострих і складних завдань, що стоять сьогодні перед українською державою. Хоча в останні роки вітчизняні уряди постійно декларують зростання динаміки кримінальних справ за фактами вчинення корупційних дій. Однак, відсутніх позитивних результатів у боротьбі з цим антисоціальним явищем поки-що не здобуто.

У той же час, ряд країн колишнього соціалістичного табору, які мали подібні до українських стартові умови трансформації, продемонстрували значні досягнення у запобіганні та боротьбі з корупцією. Прикладом цього є Республіка Польща, антикорупційний досвід якої може стати надзвичайно корисним для України.

Різноманітні аспекти проблеми корупції як соціального явища були предметом досліджень таких вітчизняних науковців, як В. Безрученко, І. Жданов, М. Камлик, М. Керницька, О. Кірпічиков, С. Коткін та інші. На дисертаційному рівні було проведено дослідження М. Мельником, Є. Невмержицьким, С. Рогульським, Р. Тучаком та ін. Однак, антикорупційній політиці сусідніх держав у працях наших дослідників приділяється не так багато уваги. Відтак, вивчення та переосмислення успішного досвіду ментально близьких країн Центрально-Східної Європи є затребуваним для української науки. У даному випадку – Польщі.

Мета нашого дослідження, результати якого висвітлені у статті – вивчення стану та особливостей боротьби з корупцією як соціальним явищем у Польщі. Ми поставили перед собою завдання з'ясувати структуру, напрямки, особливості та результативність антикорупційної політики в сусідній державі.

Перші кроки трансформації у Польщі, як і в інших посттоталітарних країнах, стали придатним ґрунтом для зародження і розвитку різноманітних форм корупції. Приватизація майна, функціонування ринкових механізмів господарювання та набуття державою контрольних функцій по відношенню до приватних сфер дали підґрунтя для різноманітних зловживань з боку чиновництва та пошуків «легких» шляхів вирішення питань зі сторони приватного сектора. Як наслідок, Польщу на початку 1990-х рр. огорнула значна хвиля корупції.

Однак, країна не відразу взялась за розробку чіткої та дієвої антикорупційної політики. Впродовж 1990-х рр., урядові ініціативи щодо повномасштабної протидії цьому явищу дуже часто не виходили за межі передвиборчих гасел [3]. Тривалий час не було навіть базового законодавчого акту щодо протидії цьому явищу, не говорячи вже про цілісну антикорупційну стратегію, яка, власне, і дозволяла б говорити про формалізацію відповідної політики.

Чи не єдиною правовою основою для боротьби з корупцією була лише низка статей кримінального законодавства, які передбачали відповідальність за різні види хабарництва та перевищення повноважень посадовими особами.

Польські дослідники корупції 1990-х – початку 2000-х рр. розрізняють так звану «розпорошену корупцію» («партизанського» типу), коли суб'єктами таких дій є окремі службові особи (лікарі, чиновники публічної адміністрації, освітні працівники тощо), а «жертвами» - звичайні пересічні громадяни, які прагнуть отримати певні послуги. Другим типом є організована корупційна мафіозного типу, яка найбільш поширена в судових, правоохоронних, контролюючих та найвищих органах публічної адміністрації.

У спеціальному рапорті Антикорупційної робочої групи Світового банку щодо Польщі (1999 р.), до явищ корупції відносили наступні форми: підкуп, або хабарництво, тобто передача матеріальних благ взамін на рішення або дії в межах компетенції тих чи інших чиновників чи службових осіб; крадіжка у вигляді шахрайства, або привласнення коштів з бюджету чи іншого джерела публічних фінансів; «кумівство» як форма фаворитизування родичів чи знайомих при призначенні на посади або незаконна роздача статусів; використання становища, або вплив на формування права чи політики (на прийняття політичних чи правових рішень) з метою особистої вигоди або для третіх осіб [3].

За даними тієї ж установи, на 1999 р. найбільш охопленими у Польщі корупцією були наступні сфери: центральний уряд та парламентарі; фінансовий сектор політичних партій; суди і прокуратура; регіональна влада; публічні закупівлі; процес приватизації; податкова та митна служби; сфера охорони здоров'я; дозвільні служби [7]. Цьому сприяли як фактори перехідного періоду, про які ми вже згадували, так і відсутність консолідованої антикорупційної політики.

Однак, потужний тиск зі сторони Європейського Союзу стимулював збільшення активності у діях влади, спрямованих на боротьбу з корупцією.

Розробка повноцінної політики, спрямованої на запобігання і протидію корупції розпочалася на початку нового тисячоліття.

У травні 2000 р. тодішній віце-прем'єр міністр Л. Бальцерович ініціював утворення робочої групи при Економічному комітеті Ради Міністрів, цілями якої була підготовка звіту щодо основних джерел (чинників) поширення корупції та плану дій з метою її ліквідації. До складу групи увійшли міністри ключових відомств і представники урядових інституцій, експерти Світового Банку, Інституту громадських справ при програмі «Проти корупції» (Фундація Стефана Баторія) [5].

У підготовленому групою Звіті сформульовано також конкретні пропозиції заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією у найбільш уражених нею сферах: судочинстві, охороні здоров'я, фінансовому управлінні, митній службі. Однак, запропонована стратегія не була врахована урядом та не набула статусу офіційного документу.

Та все ж, під тиском Європейської комісії, 17 вересня 2002 р. урядом Польщі затверджено державну програму боротьби з корупцією під назвою «Антикорупційна Стратегія» (Program zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna, далі – Стратегія). На її виконання було утворено Надзвичайну кодифікаційну комісію Сейму Польщі, яка готувала зміни до Кримінального, Кримінально-процесуального та Кримінально-виконавчого кодексів [4]. Затвердження програми ми можемо вважати початком реалізації повноцінної антикорупційної політики у Польщі.

У програмі був представлений огляд національного й міжнародного правового регулювання в області запобігання і ліквідації корупції, а також аналіз основних сфер її поширення та антикорупційних механізмів у Польщі.

Заплановані заходи зводились до таких основних: виявлення корупційних злочинів; впровадження ефективних механізмів боротьби з корупцією в публічній адміністрації; підвищення суспільної свідомості та пропаганда етичних зразків поведінки.

Основні нормативні акти, як правова база політики протидії корупції приймалися, переважно, починаючи з 2000 р. Сприяла цьому як зазначена Стратегія, так і вимоги ЄС та виконання плану дій щодо членства.

В раках розробки антикорупційної політики, величезну увагу поляки звертали на норми міжнародного права та намагались своє законодавство максимально пристосовувати до міжнародних стандартів і процедур [6].

Зокрема, складовою польського законодавства стала Резолюція Ради Європи щодо запобігання та боротьби з корупцією (24 від листопада 1996 р.); Кримінальна конвенція щодо корупції (документ Ради Європи до якого Польща долучилась у січні 1999 р.); Цивільна конвенція щодо корупції (ратифікована Польщею у 2002 р.); Конвенція про відмивання, виявлення та конфіскацію доходів, набутих злочинним шляхом (вступила в силу в квітні 2001 р.); Конвенція Об'єднаних Націй проти корупції (жовтень 2003 р.); Резолюція групи держав проти корупції «GRECO» (від листопада 1997 р.), а також ціла низка конвенцій та рішень Європейського Союзу, пов'язаних із протидією та боротьбою з корупцією. Зокрема, до основних актів слід віднести: Конвенцію про охорону фінансових інтересів Європейської Спільноти (від липня 1995 р.), Конвенцію про запобігання підкупу службових осіб публічної адміністрації (від травня 1997 р.), Рішення Ради ЄС щодо подолання корупції у приватному секторі (від липня 2003 р.) та ін. [12].

Окрім Конституції та кодексів (кримінального, цивільного), що містять антикорупційні норми, у Польщі прийнято ще ряд документів: Кодекс етики цивільної служби (11 жовтня 2002 р.), який встановлює стандарти поведінки публічних службовців, Закон «Про право публічних замовлень» (від 29 січня 2004 р.), Кодекс етики цивільної служби (від 11 жовтня 2002 р.), Закон «Про протидію введенню до фінансового обігу матеріальних засобів нелегального чи невизначеного походження...» (від 16 листопада 2000 р.) та інші акти, більшість із яких приймалися у проміжку з 2000 по 2004 р.

Так одним із чинників успішності політики протидії корупції у сфері публічної адміністрації, на який слід звернути увагу, стало ефективне

застосування Закону «Про протидію введенню до фінансового обігу матеріальних засобів нелегального чи невизначеного походження...».

Він передбачав створення нового державного органу фінансової розвідки з наступними завданнями: припинення злочинних дій посадовими особами, пов'язаними з фінансовим сектором та створення банку даних для всіх компетентних державних інститутів, які протидіють використанню нелегальних джерел доходів [16].

З 2002 р. внесені зміни і щодо подання майнових декларацій чиновниками. У період з 1998-2002 рр. обов'язок їх подання був своєрідною фікцією – зміст декларацій залишався службовою таємницею; законом також не передбачалося серйозних санкцій за їх не складання. Як наслідок – посадові особи не сприймали цю вимогу серйозно і часто вписували до декларацій неправдиву інформацію.

Однак, Постановою уряду від 23 листопада 2002 р. змінено принципи подання майнових декларацій на усіх трьох рівнях органів місцевого самоврядування у Польщі. Найважливішою зміною став обов'язок розміщення поданих декларацій на інтернет-сторінках кожного уряду. Для цього була створена центральна система доступу до публічної інформації. Окрім того, щоб підтвердити зміст декларації, особа, має додати також копію своєї податкової декларації. Додатково, процес її складання піддається ревізії Департаменту казначейського контролю, який у разі підтвердження неправдивості декларації розпочинає розслідування щодо особи. З того часу, подання таких фінансових звітів чиновниками стало серйозним інструментом у боротьбі із зловживанням становищем [4].

Одним із допоміжних механізмів реалізації політики протидії корупції, поляки вважають відкритий доступ громадськості до інформації. Запровадження цього інструменту теж припадає на перший етап реалізації Стратегії. Доступ до інформації розглядається інструментом контролю за діяльністю влад (виконавчих структур та самоврядних адміністрацій, а також органів, покликаних надавати публічні послуги) і регулюється законом «Про доступ до публічної інформації» (від 6 вересня 2001 р.). Він забезпечує достатньо широкі

можливості населенню витребувати інформацію, що стосується роботи офіційних публічних органів та посадових осіб [2].

Водночас, для органів самоврядування проголошено спеціальну програму «Прозора Польща». У ній задекларовані принципи, якими самоврядні органи повинні керуватись у своїй діяльності. До таких належать: прозорість та передбачливість діяльності, фаховість, участь громадськості у врядуванні. Головним способом забезпечення прозорості діяльності є так звана «карта послуг». В якій визначені послуги, що їх повинна надавати та чи інша інституція громадянам, з конкретним описом необхідних документів, часу для прийняття рішення, вартості послуги, способу опротестування рішення тощо. Такий інструмент суттєво звужує «поле для маневру» чиновників у випадку звернень громадян.

Прозорості сприяє також реалізація принципу: «одна справа – одна людина». Тобто у вирішенні різноманітних питань, громадяни мають справу з одним чиновником, який володіє усією інформацією про проблему і несе персональну відповідальність за її вирішення [9].

Рішенням Міністерства внутрішніх справ і адміністрації (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji) від 29 травня 2003 р. було утворено Групу у справах координації Антикорупційної стратегії (Zespół do Spraw Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej). Її основними завданнями стала координація і контроль над діями уповноважених органів у рамках реалізації Стратегії. А також аналіз та оцінка корупційних явищ в публічній сфері та співпраця з органами ЄС і позаурядовими організаціями для ефективного впровадження антикорупційних заходів [10].

Перший звіт з реалізації Стратегії був опублікований 25 лютого, другий – 15 липня 2003 р. Це був, по суті, підсумок першого етапу впровадження політики системної боротьби з корупцією у Польщі. Як результат: внесено значну кількість законодавчих змін, введено в життя нові нормативно-правові акти; у багатьох відомствах удосконалено антикорупційні заходи організаційного та

інформаційно-освітнього характеру. Переважна більшість завдань, запланованих у Стратегії, були виконані.

Другий етап реалізації «Антикорупційної стратегії», як державної політики боротьби з корупцією, передбачав реалізацію легіслаційних, організаційних та просвітньо-інформаційних завдань, а також моніторинг ефективності антикорупційних заходів. Реалізація була запланована на 2005-2009 рр. Інформаційною базою підготовки заходів послужили як аналітичні звіти польських інституцій, так і рекомендації міжнародних структур (Групи держав проти корупції «GRECO»*, ЄС, Ради Європи, ООН), яких Польща неухильно дотримувалась.

Головним завданням другого етапу реалізації Стратегії стало виконання завдань, пов'язаних із запобіганням корупції. Передусім, таких як виховання у суспільстві відповідних етичних настанов, які б не сприяли корупційним діям.

Стратегічними цілями етапу були названі наступні: запобігання випадкам корупції; обмеження суспільного толерування корупційним діям, через підвищення рівня суспільної свідомості; утворення прозорих та прихильних до громадян структур публічної адміністрації тощо [10]. Як бачимо, рівень складності поставлених завдання, порівняно з першим етапом, зріс. Якщо раніше головними цілями було закладення нормативно-інституційних основ запобігання і протидії корупції, то на другому – мова вже йшла про удосконалення існуючих механізмів та їх повноцінне впровадження у життя. Стратегія передбачала активну участь у реалізації не лише урядових структур, а й самоврядних органів, позаурядових організацій, науково-дослідних центрів тощо [11].

Одним з дієвих механізмів, стала надана громадянам можливість подавати до компетентних органів заяви, щодо виявлених ними корупційних правопорушень. Щоб розширити форми інформування про корупцію поліцейні відділи ввели в дію спеціальні адреси електронних скриньок [15]. Таким чином, кожен отримав можливість долучитись до процесу протидії корупції. Причому, незалежно від того, чи це стосується їх особисто, чи ні.

Для впровадження у життя нормативно-правової бази упродовж перших двох етапів реалізації Стратегії була створена значна кількість як окремих інституцій, так і спеціальних відділів у рамках існуючих. Так, у структурі Міністерства фінансів, у 2003 р. утворена Антикорупційна група (Zespół Antykorupcyjny), основним завданням якої є протидія корупції у фінансовій сфері. При цьому ж міністерстві діє Бюро міжнародних казначейських звітів (Biuro Międzynarodowych Relacji Skarbowych), діяльність якого спрямована на запобігання шахрайству та зловживанню, у тому числі й під час використання ресурсів ЄС. До інших органів також належать: Найвища палата контролю (Najwyższa Izba Kontroli), до її завдань входить: 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), головне його завдання – відбір та навчання компетентних урядників (чиновників) виконуючих свої обов'язки незалежно від політичної приналежності; Департамент публічних замовлень (Urząd Zamówień Publicznych), найважливішим завданням якого є забезпечення ефективного використання державних коштів у сфері держзакупівель; Агентство внутрішньої безпеки (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego), до належить: виявлення, запобігання та розслідування злочинів корупції серед осіб, які виконують публічні функції [10].

На даний момент, головною установою по боротьбі з корупцією у Польщі є Центральне антикорупційне бюро (Centralne Biuro Antykorupcyjne, утворене у червні 2006 р.). Основною метою діяльності ЦАБ є боротьба зі зловживаннями владою та використанням привілеїв для досягнення особистої і майнової користі, а також діяльністю, спрямованою проти економічних інтересів держави. Бюро ретельно перевіряє майнові декларації чиновників та працівників сфери самоуправління, стежить за спробами порушити заборону поєднання громадських (державних) функцій із господарською діяльністю тощо [16].

Окрім того, протидія тим чи іншим проявам корупції знаходиться також у компетенції Міністерства внутрішніх справ та адміністрації, Речника громадянських прав, Департаменту цивільної служби, Департаменту публічної служби, поліції, Агенція внутрішньої безпеки, Департаменту публічних замовлень тощо.

Важливим напрямком діяльності органів запобігання і протидії корупції в рамках реалізації антикорупційної політики є аналітична робота, за результатами перевірок та моніторингу. Так, у 2007 р. Центральне антикорупційне бюро (ЦАБ) запровадило у річному звіті пункт «Аналіз корупційних ризиків» (визначення ключових сфер життя, яким загрожує чи може загрожувати корупція).

Більшість структур публічної адміністрації у Польщі мають відділи контролю та скарг. До їхніх функцій входить також проведення перевірок та внутрішнього аудиту діяльності організацій. Скарги громадян розглядаються як надзвичайно важлива складова системи контролю за послугами з метою їх покращення [14].

Як бачимо, якісна нормативна база доповнюється у Польщі добре розгалуженою системою інституцій, покликаних запобігати та протидіяти корупції. Між ними чітко розподілені повноваження, кожна має зону власної відповідальності.

Таким чином, від часу схвалення у 2002 р. Антикорупційної стратегії, Польща ухвалила значну кількість законів та підзаконних актів, оптимізувала адміністративні структури, що не лише підвищило їх ефективність, а й стало механізмом запобігання корупції (спрощеність багатьох процедур фактично позбавили чиновників інструментів, використовуючи які можна було вимагати хабарі). Водночас, і на нашу думку – це надважливий здобуток – змінено філософію функціонування адміністративних структур у напрямку до відповідальності за надання суспільних послуг. Звісно, у той же час зросли мотиваційні чинники виконання посадових обов'язків (матеріальні та ін.).

Дає позитивний ефект також залучення до реалізації антикорупційної політики представників громадськості. На особливу увагу заслуговує заснування, під час другого етапу реалізації Стратегії, Моніторингового Комітету з представників різноманітних інституцій, який покликаний забезпечувати професійний та громадський контроль за реалізацією антикорупційних заходів [11].

Громадські організації зосереджують свою увагу на виявленні та реєстрації випадків корупції, моніторингу нормативної бази та розробці пропозицій щодо її удосконалення, інформуванню та просвіті різноманітних груп населення.

Розробники комплексу заходів по боротьбі та запобіганню корупції переконані, що без залучення громадськості, усвідомлення нею проблеми, боротьба з цим явищем не буде ефективною. Через те надзвичайно широкою є просвітницька кампанія, спрямована на інформування населення щодо цієї проблеми та формування суспільної свідомості у потрібному напрямку.

Поляки намагаються впровадити у життя концепцію класика політичної думки А. де Токвіля, що особистий інтерес кожного громадянина в демократичному суспільстві повинен бути вписаний у широкий контекст публічних потреб. Тоді громадяни усвідомлюватимуть, що шкода публічним інтересам є, водночас, шкодою інтересам власним [10].

Влітку 2004 р. впроваджено «Антикорупційну громадянську картку». Це документ, який представив громадянам у доступній формі нормативні приписи, щодо боротьби з корупцією, а також інформацію для усіх зацікавлених про те, як слід себе поводити у випадку виявлення вимоги хабара чи інших незаконних дій. Карта також надає інформацію про діяльність інституцій по запобіганню й протидії корупції [8].

Влада надала громадськості механізми, з допомогою яких вона теж може брати активну участь у подоланні цього негативного суспільного явища. 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.

Значна увага в структурах публічної адміністрації приділяється кодексам професійної етики. Норми останніх спрямовані на запобігання у тому числі й корупційних ситуацій (застерігаючи від дій, які можуть бути про трактовані як корупційні). Кодекси є обов'язковими до вивчення та виконання. Вони входять до програми різноманітних навчань та курсів підвищення кваліфікації [14].

В рамках освітньо-інформаційного напрямку реалізації антикорупційної Стратегії Міністерство внутрішніх справ та адміністрації організувало кільканадцять загальнодержавних і регіональних конференцій, проводить постійні вишколи для чиновників урядової та публічної адміністрації, навчання для етичних радників у більшості одиниць публічної адміністрації, підготовлено, розтиражовано та поширено інформаційні матеріали для різноманітних суспільних груп тощо [13].

Водночас, польський уряд свідомий того, що процес підготовки висококваліфікованих працівників публічної адміністрації не схильних до корупції – це досить-таки тривалий процес, який лише з роками дасть реальні результати. Відтак, постійні просвітницькі заходи, цілями яких у тому числі є й антикорупційне виховання, стали звичним явищем.

Цікавим є закріплений у рекомендаціях ЦАБ принцип визначення того, чи отримує особа якусь вигоду, пов'язану з виконанням публічних функцій? У випадку сумнівів, чи мають якісь дії ознаки корупції, пропонується знайти відповідь на запитання: чи отримала б та особа таку ж користь (матеріальну чи не матеріальну), якщо б вона не виконувала конкретних посадових обов'язків? У випадку негативної відповіді, надання такої користі пропонується розглядати як невід'ємну частину корупційного діяння. Цей принцип став певними напрямними для органів контролю за антикорупційною діяльністю, якими вони послуговуються [3].

Взагалі, корупція у Польщі виводиться за рамки суто правових норм. Розробники антикорупційної політики усвідомлюють, що часто довести факт корупційної діяльності за формальними характеристиками – неможливо, а вказати на певні непрямі ознаки – можна. Відтак, боротьба виходить на рівень

використання моральних інструментів впливу, що у багатьох ситуаціях є не менш дієвим за формально-юридичне протистояння. А тому, навіть непрямі докази зловживання становищем вже є сильним аргументом на користь звинувачення чиновника у корупції.

Реалізація двох етапів «Антикорупційної стратегії» дала свої результати. Згідно опублікованого Transparency International Індексу сприйняття корупції, у 2004 р. Польща перебувала на 67 місці із 145 країн, з 3,5 пунктами (10 – відсутність корупції). Цікаво, що це гірші результати, порівняно з попередніми роками. Подібний стан речей констатувала також група GRECO, яка висловила своє занепокоєння ситуацією, адже країна стояла на порозі вступу до ЄС [12]. Однак, поступово показник сприйняття корупції зріс із 3,4 (2005 р.) до 5,0 (2009 р.).

Дослідження програми «Барометр Корупції» Фундації ім. Стефана Баторія, проведені у 2006 р. свідчать, що у порівнянні з попередніми роками, зменшилась кількість поляків, які дають хабарі (9% проти 14-17% у 2000-2006 рр.). Аналітики також дійшли висновку, що корупція перестала бути явищем, яке охоплює всі сфери суспільства, що можна говорити лише про певні корумповані сфери (здебільшого, у сфері охорони здоров'я та серед політиків різних щаблів) [1].

У наступні роки Transparency International оприлюднила наступні показники Індексу сприйняття корупції: 2006 р. – 3,7; 2007 р. – 4,2; 2008 р. – 4,6; 2009 р. – 5; 2010 р. – 5,3. (Див.: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices) Як бачимо, дані авторитетної міжнародної організації підтверджують тезу про ефективність реалізації антикорупційної політики у Польщі.

Однак, незважаючи на очевидні успіхи у реалізації Стратегії запобігання і протидії корупції, все ж у польських експертних колах побутують критичні зауваження та рекомендації щодо подальшої антикорупційної політики. Зокрема, мова йде про коригування змісту Стратегії, як в силу появи нових структур (ЦАБ), так і з метою конкретизації механізмів реалізації її приписів. Аналітики вказують на брак чітко визначення кінцевих цілей протидії корупції. Предметом

критики стала також відсутність інструментів та алгоритмів реалізації деяких антикорупційних завдань. Стурбованість викликає узгодженість дій та механізм обміну інформацією між різними відомствами (у першу чергу – ЦАБ та іншими правоохоронними структурами). Не достатньо дієвою у Польщі вважається діяльність спрямована на конфіскацію матеріальних цінностей, набутих незаконним шляхом.

Критика супроводжується рекомендаціями щодо удосконалення політики. Так, існують абсолютно серйозні експертні пропозиції широкомасштабних антикорупційних громадських навчань, а також загальнодержавної просвітницької медіа-кампанії. На думку експертів, боротьба з корупцією повинна отримати широке висвітлення для абсолютно усіх верств суспільства. Причому, інформація у ЗМІ, повинна давати конкретні поради громадянам як діяти у тих чи інших корупціогенних ситуаціях. Рекомендується також максимально залучати громадськість до антикорупційної діяльності спеціалізованих органів.

Окрім того, запропоновано посилювати заходи превентивного характеру (запобігання корупції). Власне, мова йде про створення при уряді структури, яка займатиметься саме моніторингом та координацією запобігання корупції.

Існують також пропозиції посилення особистої відповідальності службових осіб за корупційні дії їх підлеглих. Вимога до них стежити та не допускати порушення етичних кодексів (не говорячи вже про норми публічного права) [14].

23 квітня 2010 р. Рада Міністрів прийняла документ «Заключний звіт з реалізації програми боротьби з корупцією – Антикорупційна Стратегія». У ньому йдеться про те, що Міністра внутрішніх справ і адміністрації повинен підготувати черговий план стратегічних антикорупційних заходів (до лютого 2011 р.). Мова йде про третій етап впровадження Антикорупційної Стратегії, який заплановано на 2011-2015 р.р. [17]. На даний момент заходи третього етапу все ще перебувають на стадії розробки.

Таким чином, політика запобігання і боротьби з корупцією у Польщі втілює у життя широкий комплекс заходів дисциплінарного та кримінального характеру

(посилення кримінального і адміністративного законодавства у частині протидії корупції; утворення спеціалізованих інституцій; утворення в рамках органів публічної адміністрації спеціальних механізмів зовнішнього та внутрішнього контролю за діяльністю; дієва судова система), превентивного характеру (механізми, які полегшують різноманітні процедури, де суб'єктами є, з одного боку, громадянин, з іншого – публічні органи; ліквідація прогалін у законодавстві, які допускали корупційні зловживання; чітко прописані кодекси поведінки службовців публічних органів та конкретні кроки дій у тих чи інших ситуаціях; забезпечення доступу до публічної інформації та електронне врядування; просвіта населення і службових осіб; підтримка неурядових організацій та ін.).

В сукупності усі ці заходи дають, на нашу думку, належні результати, що дає змогу рік за роком викорінювати корупцію з публічного сектора у Польщі та рік за роком наближає країну до держав з мінімальним рівнем корупції. Подальшими перспективами вивчення даної проблеми може стати аналіз можливості та алгоритмів адаптації польського досвіду до українських умов.

Список використаних джерел

1. Barometr korupcji 2007. Raport z badań. Autor: prof. dr hab. Anna Kubiak, Warszawa, grudzień 2007 [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: <http://www.batory.org.pl/korupcja/pub.htm> – Назва з екрану.

2. Bernaczyk Michał. Wybrane problemy udostępniania informacji publicznych w VIP w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych oraz propozycje ich przewyższania [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: http://www.informacjapubliczna.org.pl/wwwdane/files/problemyzudost%C4%99pnianieminformacjiwbip_28092010.pdf – Заголовок з екрану.

3. Jagoda Walorek. Zjawisko korupcji politycznej w Polsce w latach 2000-2007 r. Raport o korupcji [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: <http://docs4.chomikuj.pl/399770852,0,0,RAPORT-O-KORUPCJI.pdf> – Заголовок з екрану.

4. Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: <http://www.watchdog.org.pl/pdf.php?ac=pdf&id=263> – Назва з екрану.

5. Korupcja a polityka antykorupcyjna. Raporty krajowe [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciwkorupcji/publikacje/inne_publicacje/korupcja_i_polityka_antykorupcyjna.pdf – Назва з екрану.

6. Melezini Mirosława, Sakowicz Andrzej. Opinia o zgodności polskiego prawa karnego z postanowieniami Konwencji ONZ przeciwko korupcji [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: www.antykorupcja.gov.pl/download.php?s=4&id=16 – Заголовок з екрану.

7. Obszary najbardziej podatne na korupcję [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: http://www.ceo.org.pl/portal/mpk_materialy_schemat?docId=37444 – Назва з екрану.

8. Obywatelska karta antykorupcyjna [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: http://antykorupcja.gov.pl/portal/ak/16/90/Obywatelska_Karta_Antykorupcyjna.html – Назва з екрану.

9. Peisert Arkadiusz. Zjawiska sprzyjające korupcji w zakresie planowania przestrzennego i działalności budowlanej – Raport z Badań [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: <http://docs4.chomikuj.pl/399770852,0,0,RAPORT-O-KORUPCJI.pdf> – Заголовок з екрану.

10. Program zwalczania korupcji w Polsce [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: <http://www.ithink.pl/artykuly/aktualnosci/polska/program-zwalczania-korupcji-w-polsce/> – Назва з екрану.

11. Program zwalczania korupcji. Strategia antykorupcyjna. II etap wdrażania 2005 – 2009, Warszawa, 2005, 26 s. [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: http://www.duw.pl/files/antykorupcja/strategia_antykorupcyjna_Iietap.pdf – Назва з екрану.

12. Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego „Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska” [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: www.ceo.org.pl/binary/file.action?id=77345 – Назва з екрану.

13. Sprawozdanie końcowe z realizacji programu zwalczania korupcji. Strategia antykorupcyjna. II etap wdrażania, 2005-2009 [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=8042> – Назва з екрану.

14. Wnuk Maciej. Jakiej strategii antykorupcyjnej Polska potrzebuje? [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: www.antykorupcja.gov.pl/download.php?s=4&id=1371 – Заголовок з екрану.

15. Zgłoś korupcję! [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: http://www.policja.pl/portal/pol/101/1654/Zglos_korupcje.html – Назва з екрану.

16. Міжнародний досвід щодо запобігання та протидії корупції [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: http://www.dgpn.lviv.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=364&Itemid=32 – Назва з екрану.

17. III etap wdrażania rządowego planu przeciwdziałania korupcji [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=112&id=4331> – Назва з екрану.

Рыбак Андрей Игоревич. Государственная политика борьбы с коррупцией в Польше: нормативно-институционный аспект

Раскрыты нормативно-правовые и институциональные механизмы и особенности предотвращения и борьбы с коррупцией, как социальным явлением, в Польше. В частности, выяснена структура, направления, инструменты и результативность антикоррупционной политики.

Ключевые слова: коррупция, взяточничество, государственная политика, стратегия, предотвращение коррупции, противодействие коррупции.

Rybak Andrii Igorovych. Public policy of fight against corruption in Poland: normatively-institutional aspect

In the article is reflected normatively legal and institutional mechanisms and features of prevention and fight against a corruption, as by the social phenomenon, in Poland. In particular, a structure, directions, features and effectiveness of anticorruption policy, is found out.

Keywords: corruption, bribery, public policy, strategy, prevention of corruption, counteraction a corruption.