

Причому принцип централізації знаходить своє вираження не тільки в системі центральних виконавчих органів, що включає президента, уряд, міністерства та інші державні відомства та служби, але і в інституті представників центральної адміністрації на місцях. У цій якості насамперед виступають глави адміністративно-територіальних одиниць - губернатори провінцій, начальники районів, мери міст і міських кварталів, старости сіл і шейхи сільських кварталів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Консультативну раду: Закон № 120 від 1980 року з наступними доповненнями, включаючи Декрет-закон № 109 від 2011 року.
2. Административное право зарубежных стран: учебное пособие / Под ред. Козырина А. Н. – М.: Издательство «СПАРК», 1996. – 229 с.
3. Прем'єр-міністр Єгипту [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Прем'єр-міністр_Єгипту
4. О местной власти: Закон Египта от 1979 г. № 43 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>

УДК 342.841

Йосифович Д. І., доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу ЛьвДУВС, к.ю.н., доцент

Основні завдання та результати діяльності Центрального антикорупційного бюро Республіки Польща

Стаття присвячена дослідженню правових основ функціонування спеціалізованого антикорупційного органу Республіки Польща та його основних завдань по здійсненню діяльності у сфері попередження, протидії та боротьби з корупцією. Проаналізовано діяльність Центрального антикорупційного бюро за окремими напрямками, наведено статистичні відомості про результати службово-професійної діяльності працівників бюро.

Ключові слова: спеціалізований антикорупційний орган, попередження та протидія корупції, міжнародний досвід, завдання Центрального Антикорупційного Бюро.

Статья посвящена исследованию правовых основ функционирования специализированного антикоррупционного органа Республики Польша и его основных задач по осуществлению деятельности в сфере предупреждения, противодействия и борьбы с коррупцией. Проанализирована деятельность Центрального антикоррупционного бюро по отдельным направлениям, приведены статистические сведения о результатах служебно-профессиональной деятельности работников бюро.

Ключевые слова: специализированный антикоррупционный орган, предупреждение и противодействие коррупции, международный опыт, задачи Центрального Антикоррупционного Бюро.

The article is dedicated to the research of legal framework for the anti-corruption agency of the Republic of Poland and its main tasks for the implementation of activities in preventing, combating and fighting corruption. The activity of the Central Anti-Corruption Bureau in specific directions given statistics about the results of the service and professional activities of Bureau staff.

Key words: specialized anti-corruption body, preventing and combating corruption, international experience, the task of the Central Anti-Corruption Bureau (CBA).

Постановка проблеми. Виконуючи рекомендації Ради Європи, останнім часом Україна прийняла ряд законодавчих актів, які направлені на удосконалення вітчизняного антикорупційного законодавства. Однак, як неодноразово зазначалося і Президентом України, і керівниками правоохоронних відомств, процеси реформування в країні супроводжуються поширенням корупції в системі державного управління, що перешкоджає практичній реалізації прав та свобод громадян, стримує розвиток багатьох суспільних інститутів. Говорячи про дієвість запроваджуваних антикорупційних обмежень та ефективність здійснюваних для їх реалізації практичних заходів, все частіше йде мова про доцільність створення спеціалізованого органу у сфері протидії корупції. Враховуючи важливість вказаного питання та відсутність єдиного підходу до його вирішення як у середовищі науковців-теоретиків так і серед практичних працівників, вбачається за доцільне здійснити вивчення зарубіжного досвіду створення та функціонування побідних інституцій, зокрема, у Республіці Польща.

Аналіз досліджень даної проблеми. Розв'язанню проблемних питань протидії корупції та удосконаленню вітчизняного антикорупційного законодавства присвячені роботи Л.І. Аркуші, Л.В. Багрій—Шахматова, Д.Г. Заброди, О.Г. Кальмана, М.І. Камлика, М.І. Мельника, Є.В. Невмержицького, С.С. Рогульського, О.В. Ткаченка, Р.М. Тучака, М.І. Хавронюка та інших.

Окремі аспекти у підходах до створення та функціонування спеціалізованих антикорупційних органів частково розглядали в своїх працях такі автори, як О.О. Дульський, В.М. Романюк, М.В. Грищенко, С.Ф. Константінов, В.С. Лукомський, М.І. Мельник та інші.

Мета даної статті полягає в аналізі нормативно-правових актів законодавства Республіки Польща та наукових публікацій відображених у періодичних виданнях, засобах масової інформації та мережі Інтернет, що висвітлюють окремі напрями діяльності Центрального антикорупційного бюро.

Виклад основного матеріалу. Потужний тиск зі сторони міжнародних інституцій та виконання плану дій щодо членства у Європейському Союзі стимулювало збільшення активності польської влади у діях, спрямованих на боротьбу з корупцією. Логічним продовженням здійснюваних заходів стало утворення у червні 2006 року Центрального антикорупційного бюро (Centralne Biuro Antykorupcyjne), яке являється провідною установою по боротьбі з корупцією на території Польщі.

Саме з діяльністю вказаного органу багато фахівців пов'язують стрімке покращення рейтингу Польщі у щорічних звітах міжнародної неурядової організації Transparency International. Відповідно до опубліковуваних Transparency International звітів щодо Індексу сприйняття корупції, у 2004 р. Польща перебувала на 67 місці із 145 країн охоплених дослідженням, та отримала 3,5 пункти. Однак, поступово показник сприйняття корупції зріс, і у 2009 р. становив уже 5,0 пунктів, а Польща зайняла 49 місце із 180 країн охоплених дослідженням. За підсумками 2012 р. Польща посіла 41 сходинку зі 176 країн світу. Для порівняння Росія займає 133 місце, а Україна взагалі опинилась між Сирією та Камеруном на 144 позиції [1].

Протидія тим чи іншим проявам корупції, на території Польщі, знаходиться також у компетенції Міністерства внутрішніх справ та адміністрації, Речника громадянських прав, Департаменту цивільної служби, Департаменту публічної служби, поліції, Агенції внутрішньої безпеки, Департаменту публічних замовлень тощо [2, с. 10].

Законом Республіки Польща «Про Центральне антикорупційне бюро» (далі –

ЦАБ) від 09 червня 2006 року визначено, що основною метою його діяльності є боротьба з корупцією у громадському та економічному житті, особливо у державних та самоврядних органах, а також з діяльністю, що загрожує економічним інтересам держави [3]. У більш загальному вигляді цю мету можна окреслити як боротьбу з корупцією на межі діяльності публічного та приватного секторів.

Відповідно до ст. 2 вказаного Закону, основними завданнями ЦАБ являються:

- виявлення, попередження та припинення злочинів, а також розшук осіб, які їх вчинили (у межах здійснення оперативної та процесуальної діяльності);
- здійснення контрольної діяльності;
- здійснення аналітичної діяльності;
- здійснення превенційної (попереджувальної) діяльності [4].

У межах виконання завдань щодо виявлення, попередження та припинення злочинів, а також розшук осіб, які їх вчинили працівники ЦАБ здійснюють оперативно-розшукові заходи, які мають на меті виявлення корупційних та економічних злочинів, що порушують інтереси держави, а також проводять досудово-слідчу перевірку, відповідно до вимог КПК (Kodeksu post'powania karnego). Сферами, що представляють особливий інтерес, виступають з-поміж інших злочини проти діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування, судочинство, фінансування політичних партій, ухилення від оподаткування, а також витрачання коштів, отриманих у вигляді дотацій та субвенцій. Працівниками ЦАБ у 2006 р. здійснювалося провадження по 33 оперативних справах, у 2007 р. таких справ було 177, у 2008 р. – 392, у 2009 р. – 625, у 2010 р. – 586, у 2011 р. – 511, у 2012 р. – 492. За вказаний період, працівниками ЦАБ здійснювалися також підготовчі провадження, кількість яких є значно меншою, а саме: у 2006 р. їх було 13, у 2007 р. – 107, у 2008 р. – 278, у 2009 р. – 398, у 2010 р. – 374, у 2011 р. – 248, у 2012 р. – 251.

Аналіз матеріалів, представлених в засобах масової інформації про діяльність ЦАБ, дає підстави стверджувати, що впродовж останніх років в його діяльності окреслились вагомі позитивні напрацювання. Це стосується, зокрема, викриття фактів корупційних діянь і лобіювання з боку окремих високопосадових урядовців Республіки Польща щодо виділення коштів для спортивних об'єктів при підготовці до чемпіонату Євро-2012, нецільового використання таких асигнувань і відсутності тендерів при реконструкції стадіону в м. Познань, отримання хабарів у великих розмірах депутатом Сейму та представниками засобів масової інформації тощо.

Відповідно до оприлюдненої інформації, підготовчі провадження, які були здійснені працівниками ЦАБ у 2011 р. стосувалися наступних сфер: адміністрація самоврядних органів – 29% (у 2012 р. – 26%), господарський сектор – 17% (у 2012 р. – 16%), органи правопорядку та правосуддя – 10% (у 2012 р. – 6%), охорона здоров'я – 9% (у 2012 р. – 6%), центральні органи державної влади – 8% (у 2012 р. – 8%), програми Європейського Союзу – 6% (у 2012 р. – 7%), місцеві органи державної влади – 5% (у 2012 р. – 10%), адміністрація митниці та фінансів – 5% (у 2012 р. – 4%), збройні сили – 3% (у 2012 р. – 5%), спорт – 3% (у 2012 р. – 3%), інше (включає в себе освіту) – 5% (у 2012 р. – 9%).

В ході здійснення провадження значна увага приділяється роботі по виявленню майна підозрюваних осіб та накладенню на нього арешту з метою забезпечення відшкодування завданих збитків. Так, працівниками ЦАБ у 2006 р. накладено арешту на майно у розмірі близько 11,5 млн. польських злотих, у 2007 р. – у розмірі близько

12,9 млн. польських злотих, у 2008 р. — у розмірі близько 10,1 млн. польських злотих, у 2009 р. — у розмірі близько 10,3 млн. польських злотих, у 2010 р. — у розмірі близько 11,0 млн. польських злотих, у 2011 р. — у розмірі близько 50,6 млн. польських злотих, у 2012 р. — у розмірі близько 33,7 млн. польських злотих [5].

Кількість справ, розслідування яких завершилося винесенням обвинувального вироку складала: у 2009 р. — 38%, у 2010 р. — 41%, у 2011 р. — 45%, у 2012 р. — 48% від загальної кількості тих, що перебували у провадженні.

Працівники ЦАБ наділені повноваженнями здійснювати «контрольоване вручення хабара», яке може бути застосоване лише до тих посадовців, відносно яких існують обґрунтовані підозри. Застосування цього методу стало підставою для звинувачення працівників ЦАБ у неправомірних діях, в результаті чого було призначено парламентське розслідування, внаслідок якого польський Сейм оголосив референдум стосовно доцільності існування в державі Центрального антикорупційного бюро. Переважна більшість поляків висловилися за його збереження, і лише 10% громадян Польщі проголосувало за ліквідацію структури. Подібний результат з упевненістю можна вважати «народним визнанням» доцільності функціонування бюро. Польські ЗМІ зазначають, що після вказаних подій посадовці та політики остерігаються брати хабарі, припускаючи можливість проведення щодо них відповідних заходів зі сторони ЦАБ.

Ведучи мову про наступне завдання, слід звернути увагу на те, що ЦАБ являється єдиною спеціальною службою, якій надана можливість здійснення контролю. Метою здійснення контрольної діяльності є виявлення випадків корупції у публічних інституціях, зловживань осіб, які виконують публічні функції, а також діяльності, яка загрожує економічній безпеці держави. Контрольні перевірки здійснюються відповідно до плану контрольних заходів, який складається на один рік і затверджується Головою ЦАБ, а при виникненні необхідності — невідкладно. Слід вказати на те, що за підсумками 2012 р. переважна кількість контрольних проваджень (81,7%) були проведені «у зв'язку із необхідністю», а 18,3% — здійснені «відповідно до плану» [5].

Контрольна діяльність включає в себе, зокрема:

1) виявлення та передбачення можливих випадків недотримання чи порушення права або встановленого порядку, наприклад у період прийняття господарських рішень, які стосуються приватизаційних процесів, надання фінансової допомоги, розпорядження державним чи комунальним майном, державних закупівель;

2) перевірку правильності та достовірності майнових декларацій або заяв про здійснення господарської діяльності (ведення бізнесу) осіб, уповноважених на виконання публічних функцій.

Варто зазначити, що польські чиновники зобов'язані декларувати не лише свої доходи, а й видатки. Кримінальний кодекс передбачає кримінальну відповідальність у вигляді позбавлення волі терміном до 3 років за подання неправдивих відомостей про доходи та витрати в декларації. Це є вагомою підставою для того, щоб працівники ЦАБ ретельно перевіряли майнові декларації чиновників та працівників сфери місцевого самоврядування, стежили за дотриманням ними заборони стосовно поєднання громадських (публічних) функцій із господарською діяльністю. Так, працівниками ЦАБ у 2006 р. було здійснено 4 контрольних провадження, у 2007 р. таких проваджень було 38, у 2008 р. — 117, у 2009 р. — 102, у 2010 р. — 97, у 2011 р. — 165, у 2012 р. — 230.

Здійснення аналітичної діяльності ЦАБ спрямовується на виявлення невідповідностей та загроз для економічної безпеки держави. У випадку їх виявлення, ЦАБ

повідомляє Прем'єр-міністра та інших високопоставлених державних осіб. Аналітично-інформаційні заходи переважно полягають у здійсненні системного моніторингу: державних закупівель, приватизаційних процесів та окремих урядових програм. Метою такого аналізу виступає первинне розпізнавання потенційних загроз та створення цілісної оцінки ситуації. Аналітична робота, за результатами перевірок та моніторингу, вважається важливим напрямом діяльності ЦАБ. Саме тому, починаючи з 2007 р., у річному звіті запроваджено пункт «Аналіз корупційних ризиків», у якому визначаються ключові сфери суспільного життя, яким загрожує чи може загрозовувати корупція.

Зважаючи на великий негативний вплив корупції на життя суспільства, ЦАБ при здійсненні превенційної (попереджувальної) діяльності все частіше вдається до проведення заходів профілактичного та освітнього характеру. Виконання вказаного завдання змусило ЦАБ здійснювати діяльність у кількох взаємопов'язаних напрямках:

- ЦАБ створило та веде власний веб-сайт та сторінку у Facebook і Twitter, де знаходиться інформація про правові основи діяльності ЦАБ, його структуру та завдання, проведені заходи та інформація для кандидатів на службу до ЦАБ;

- ЦАБ підтримує та редагує дві інтернет-сторінки освітньо-інформаційного напрямку, які окрім загально-правової інформації містять також інформацію стосовно польських та зарубіжних (державних та неурядових) інституцій, які займаються питаннями протидії і боротьби з корупцією, містять звіти соціологічних досліджень стосовно корупції, а також відомості про прийняті громадські ініціативи;

- освітньо-видавнича діяльність ЦАБ є доволі плідною. Так, впродовж 2010-2011 рр. було видано 13 публікацій, з яких 5 перекладено на англійську мову, а також підготовлено у вигляді e-book та audiobook;

- антикорупційні навчання проводяться працівниками ЦАБ відповідно до розробленої навчальної програми, яка була опрацьована в межах підготовки та видання «Антикорупційного посібника для урядовців» (Poradnik antykorupcyjny dla urz'adnikow). Починаючи з жовтня 2010 р., антикорупційну перепідготовку пройшли понад 14 тисяч осіб, які працюють у понад двохсот публічних інституціях;

- науково-дослідна діяльність ЦАБ була пов'язана із дослідницьким проектом, який виконувався спільно із Вищою школою поліції в Щитно, і стосувалася опрацювання відомостей та звітів стосовно антикорупційних правил, масштабів, механізмів та рівня поширеності корупційних злочинів у суспільстві та ін.;

- щорічно, 9 грудня, у Міжнародний день протидії корупції, ЦАБ організовує проведення конференції, до участі в якій запрошуються представники державних органів, неурядових організацій, науковці та зацікавлені особи інших підрозділів та служб, які мають стосунок до протидії корупції;

- представники ЦАБ приймали участь у роботі робочих груп по розробці «Урядового плану протидії корупції», «Урядового плану боротьби з організованою злочинністю» та «Антикорупційної програми польської Митної служби на 2010-2013 рр.». Участь у розробці цих програм мала на меті вироблення стратегії запобігання злочинності, шляхом визначення певних ознак діагностування можливих ризиків та загроз, а також вибір ефективних методів і форм їх подолання;

- міжнародна співпраця ЦАБ охоплює 47 країн та 11 міжнародних організацій. В межах своїх повноважень, ЦАБ співпрацює з відповідними міжнародними правоохоронними структурами та іншими організаціями з метою поглиблення знань про явище корупції та види корупційних діянь, вивчення досвіду запровадження

антикорупційних інструментів за кордоном, оперативного обміну інформацією з правоохоронними органами інших держав та ін.

Слід зазначити, що при здійсненні освітньо-інформаційного напрямку, ЦАБ тісно співпрацює з різними державними відомствами, наприклад з Міністерством внутрішніх справ та адміністрації, за ініціативи якого було організовано кільканадцять загальнодержавних і регіональних конференцій, проводяться постійні курси підвищення антикорупційної обізнаності для чиновників урядової та публічної адміністрації, а також навчальні програми для етичних радників, посади яких запроваджено у більшості органів публічної адміністрації, видано друком та розповсюджено інформаційні матеріали для різноманітних суспільних груп тощо.

Висновки. Оновлене антикорупційне вітчизняне законодавство передбачає здійснення низки послідовних заходів, більша частина з яких спрямована саме на запобігання корупції, як і в більшості країн Європи. Однак, одним з найважливіших невирішених питань у сфері протидії корупції, як і раніше, залишається питання створення окремого спеціалізованого антикорупційного органу. Варто зауважити, що необхідність такого кроку існує не лише тому, що Україна взяла на себе відповідні міжнародні зобов'язання, а й тому, що вивчення зарубіжного досвіду функціонування подібних інституцій вказує на доцільність їх створення, що дає можливість досягнути позитивних результатів у справі протидії корупції. Докладне вивчення основних завдань Центрального антикорупційного бюро Республіки Польща може слугувати певним теоретичним підґрунтям для подальших розробок вітчизняної моделі спеціального антикорупційного органу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Индекс сприйняття корупції 2012: прес-реліз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices.
2. Зарубіжний досвід реалізації антикорупційної політики (Добірка статей з засобів масової інформації): Матеріали до міжнародного «круглого столу» «Залучення громадськості до запобігання і протидії корупції: український та міжнародний досвід». – Вінниця, 2012. – 33 с.
3. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z dnia 23 czerwca 2006 r.) – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.lego.pl>
4. O Centralnym Biurze antykorupcyjnym // Informator. – Warszawa, 2012 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://csp.edu.pl>
5. Informacja o wynikach dzialalnosci Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2012 roku [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cba.gov.pl>