

УДК 328.185

DOI: <https://doi.org/10.30970/PPS.2022.42.28>

ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

Орест Качуровський

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
філософський факультет, кафедра теорії та історії політичної науки
вул. Університетська, 1, 79000, м. Львів, Україна*

У статті досліджено теоретичні та практичні аспекти антикорупційної діяльності в Республіці Польща. Передусім проаналізовано питання інституалізації боротьби з корупцією в цій країні. Схарактеризовано антикорупційну діяльність влади та громадськості. З'ясовано роль антикорупційних програм і спеціальних інституцій. У цьому контексті розкрито поняття «корупції» та «політичної корупції». Досліджено її значення, зміст та походження. Деструктивне явище корупції визначено як значний бар'єр на шляху до стабільності суспільного розвитку. За результатами дослідження констатовано, що вступ Республіки Польща до Європейського Союзу справив позитивний вплив на боротьбу з корупцією. Проаналізовано чотири основні сфери діяльності громадянського суспільства, що пов'язані з протидією корупції. Досліджено організаційні засади впровадження антикорупційної політики в Республіці Польща. Проаналізовано головні пріоритетні напрямки реалізації антикорупційної стратегії в Польщі. Обґрунтовано необхідність застосування польського досвіду антикорупційної діяльності для впровадження нових ефективних інструментів боротьби з корупцією та зменшення масштабів поширення корупційних виявів в Україні. Наголошено, що застосування комплексного підходу до зупинення поширення корупції є максимально ефективним за умов високого рівня усвідомлення потенційно можливих небезпек від корупційних виявів всіма членами громадянського суспільства. Констатовано, що в сучасних реаліях інформаційного суспільства молоде покоління здатне ефективніше здійснювати контроль за впровадженням антикорупційної стратегії, оскільки володіє доступом до інформації про функціональну діяльність різних органів державної влади.

Ключові слова: корупція, політична корупція, громадянське суспільство, корупційні дії, антикорупційна діяльність.

Постановка проблеми. У складні часи, коли Україна перебуває в списку країн з високим рівнем корупції (відповідно до результатів дослідницьких проєктів («Індекс сприйняття корупції», «Барометр світової корупції», «Країни перехідного періоду») двох міжнародних неурядових організацій «Freedom House» та «Transparency International»), завдання віднаходження нових інструментів ефективної боротьби з корупційними виявами є актуальним і невідкладним [4].

Досвід успішності польської антикорупційної політики як зразок грамотного впровадження різних економічних, соціальних і політичних реформ може стати корисним для України. Привертання уваги до дослідження інституалізації боротьби з корупцією в Польщі є цікавим як з суто теоретичної, так і з чисто практичної позицій. За роки своєї незалежності Польща стала повноправним членом Європейського Союзу, здобула високі економічні результати та володіє значними досягненнями у сфері профілактики та боротьби з різного роду корупційними виявами.

Саме корупція сьогодні є значною перепоною на шляху успішного економічного та суспільно-політичного розвитку нашої держави. Невирішення питання з корупцією в довгостроковій перспективі зводитиме нанівець впровадження будь-яких необхідних для суспільства реформ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням політичної корупції займаються творці основних концепцій цього явища – В. Ле Вайн, А. Гайденгаймер, В. Левін, Г. Монтінола, Дж. Крамер, В. Меркель, А. Круассан. Вельми цікавими для аналізу є наукові роботи вітчизняних дослідників, з-поміж яких варто виділити І. Кушнарьова, М. Михальченка, В. Ноніка, М. Пірен, О. Рудакевича, А. Тінькова. В їхніх дослідженнях аналізуються проблеми змісту та різновидів корупційних зловживань, розглядаються питання прямого впливу корупції на політичну систему та перебіг політичних процесів у державі за різних типів політичних режимів, здійснюється аналіз іноземного досвіду антикорупційної політики.

Треба зазначити, що в часи ЄСРП термін «політична корупція» не застосовувався. Українські науковці розпочали досліджувати це складне для аналізу явище тільки в 1990-х роках. Враховуючи це, сьогодні можна знайти невелику кількість досліджень з комплексного аналізу деструктивного явища політичної корупції. З огляду на це виникає актуальна потреба щодо глибшого вивчення особливостей інституалізації боротьби з корупцією, зокрема й в Республіці Польща.

Мета статті. Основною метою статті є вивчення специфіки та особливостей інституалізації боротьби з корупційними виявами в Республіці Польща для вироблення нових методів протидії поширенню корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Вивчаючи походження та застосування терміну «корупція» в українській науковій літературі, потрібно зрозуміти, що саме науковці вкладають у зміст цього явища. Дослідники часто у власних роботах подають не лише досить непрямі трактування цього поняття, а й такі, які безпосередньо не співвідносяться одне з одним. Ще однією суттєвою проблемою є визначення суб'єктом корупційних злочинів тільки тієї людини, яка є носієм державної влади, тобто чиновника. Причому повністю не враховується роль, яку відіграє інша сторона зазначених відносин, яка у багатьох випадках і є провокатором пропонування хабара. Очевидно, що будь-які корупційні зловживання, які мають вияв у спробах підкупити чиновників, є протизаконними та в перспективі спричинять утворення деструктивних результатів для обох сторін цих взаємовідносин.

Науковці В. Франчук та Ю. Комісарчук звертають особливу увагу на те, що максимально поширеним розумінням корупційних виявів є використання наданої державної влади для реалізації власних, суто меркантильних цілей. Обидва дослідники впевнені в тому, що корупція це ніщо інше, як задіяння службових обов'язків особами при владі для протиправного накопичення різного роду фінансових ресурсів, привілеїв, сервісних послуг або іншого значення переваг, якими ніколи не зможуть заволодіти та розпоряджатися добропорядні громадяни [7, с. 101].

На думку В. Лукомського, підкуп людини, наділеної владними повноваженнями, тобто здійснення пропозиції надання хабаря, є однією з основних можливих корупційних дій. С. Ожегов визначає корупцію як підкуп хабарями, продажність посадових осіб, політичних діячів. А. Аслаханов стверджує, що хабарі є виявами головних та найбільш поширених форм корупції. В. Комісаров наголошує, що хабарництво було першим загальновідомим і достатньо масштабним виявом корупційних злочинів. Науковець впевнений, що яскравим виявом корупційної діяльності є задіяння суб'єктом управління своїх владних можливостей, ігноруючи спільні інтереси організації та діючи так лише для задоволення власної меркантильної потреби [3, с. 84].

Зауважимо, що явище корупції має яскраве політичне забарвлення, оскільки, з одного боку, воно є результатом недоброчесної діяльності представників владних структур, а з іншого – здійснює безпосередній вплив на функціонування політичних інститутів. Наголосимо, що будь-які вияви корупційних дій, скоєнні представниками державних

органів влади чи місцевого самоврядування, набувають саме політичного змісту та можуть сприйматися як політична корупція. Тож є логіка у виокремленні з загальної кількості корупційних практик конкретної категорії за рисою «особливої політичної сутності», а відповідно є сенс у виділенні такої специфічної форми корупції, як політична. Цей зміст пов'язаний з трьома головними аспектами: соціальним статусом суб'єкта корупційного зловживання, направленістю, рівнем мотивації його незаконної діяльності, результатом її кінцевих наслідків. Виокремлення політичної корупції є важливим і для більш чіткого усвідомлення соціального змісту корупції як певного феномена та зростання рівня продуктивності боротьби з цим негативним явищем [5, с. 67].

Переходячи до питання інституалізації боротьби з корупцією в Республіці Польща, треба зауважити, що в цій країні функціонує якісно розпланована антикорупційна стратегія. Її головними пріоритетами є: забезпечення дієвої профілактики поширення корупційних зловживань, підвищення загального рівня обізнаності суспільства стосовно можливих небезпек від розповсюдження корупційних злочинів, підтримання високих принципів правової та моральної поведінки серед громадян держави, уведення в дію сучасних методів боротьби з різноманітними корупційними виявами, посилення каналів взаємної співпраці серед різних спеціалізованих правоохоронних державних органів, модернізація становища антикорупційного законодавства країни [1, с. 153].

Щодо дослідження організаційних засад провадження антикорупційної політики в Польщі, то Д. Заброта та О. Кашкаров звертають увагу, що в цій державі сформована децентралізована схема створення інституцій для боротьби з корупційними діями, яка передбачає розподіл функціональних зобов'язань у плані антикорупційної діяльності між правоохоронними та іншими державними органами. Відповідно до цього певна частина обов'язків у цій сфері поділяється серед вищих органів державної влади. Йдеться про президента, парламент, уряд та державні органи, що займаються виконанням конкретних правоохоронних завдань. Зокрема, при Президенті Польщі функціонує Департамент державного управління, який разом із Міністерством внутрішніх справ Республіки Польща здійснює роботу, спрямовану на перешкодження та протидію незаконним корупційним зловживанням [2, с. 124].

Здійснювати аналіз специфіки організації антикорупційної політики в Польщі треба кризь призму врахування особливостей інституалізації політики протидії корупції, а також посиленого використання політико-правових, соціально-економічних та освітніх заходів у процесі становлення антикорупційної стабільності та формування чіткого неприйняття корупції окремими громадянами та всім суспільством. Ключовою характерною рисою проведення антикорупційної діяльності в Польщі є те, що організація заходів проти корупційних дій є добре продуманою, а отже, ефективною.

Основним спеціалізованим правоохоронним органом протидії корупції в країні є Центральне Антикорупційне Бюро (ЦАБ) [6, с. 33]. ЦАБ володіє дуже великим спектром можливостей, які мають відношення до всіх сфер суспільного й економічного життя. Цей спеціалізований орган, окрім слідчо-розшукової та функції кримінального переслідування, забезпечує ще й контрольну функцію, а також аналітично-інформаційну та освітню діяльність. З цього випливає, що ЦАБ здійснює протидію корупції як різними репресивними, так і превентивними методами. В Польщі функціонують також й інші спеціальні служби та органи, які активно займаються реалізацією спеціально розроблених програм із зупинення поширення корупційних зловживань в певних сферах економічної та суспільно-політичної діяльності держави, а також реалізують заходи із запобігання та протидії корупційним виявам. Однак наголосимо що профілактика корупційних виявів більшою мірою є сферою зацікавленості неурядових організаційних структур [8, с. 147–148].

Тож надзвичайно позитивним аспектом у результативності антикорупційної стратегії в Польщі є масштабне залучення громадянського суспільства до заходів з протидії корупції. Зразковим прикладом є те, що там утворений та якісно виконує свої функції Моніторинговий комітет, який складається з представників громадянського суспільства. Він забезпечує контроль суспільства за реалізацією конкретних заходів, пов'язаних із антикорупційною політикою. Варто зазначити, що сфера безпосередньої відповідальності цього комітету досить об'ємна: від розслідування та фіксування різних виявів корупційних махінацій у владних кабінетах до організації та забезпечення проведення інформаційно-просвітницьких заходів, які напряму стосуються розкриття антидержавної сутності корупції. Ще одним важливим напрямом діяльності комітету є розроблення пропозицій щодо підвищення ефективності впровадження на практиці настанов чинних антикорупційних нормативно-правових актів [1, с. 154].

Зауважимо, що у Польщі існують чотири сфери діяльності громадянського суспільства, пов'язаних із протидією корупції: по-перше, контрольна – полягає у здійсненні аналізу ефективності, дієвості та чесності виконання функціональних обов'язків чиновниками. Зокрема, визначається співвідношення між якістю наданих ними послуг та обсягом бюджетних витрат, а також аналізується дотримання громадянських прав (наприклад, чи є у громадян доступ до публічної інформації).

По-друге, просвітницька – спрямована на підвищення загального рівня неприйняття корупції у суспільній свідомості. Це впроваджується засобом реалізації суспільно-інформаційних заходів, серед яких виокремимо освітні програми, які спрямовані передусім на молодь. Суттєвим завданням цього виду діяльності є розповсюдження серед суспільства правдивої інформації про негативний вплив корупційних зловживань.

По-третє, експертна – пов'язана з роботою експертних комісій, результатом діяльності яких є експертні дослідження з питання подолання корупції у Польщі. Крім того, тут йдеться про соціологічні опитування, конференції та семінари експертів.

По-четверте, юридична – надання юридичних консультацій, які сприяють захисту громадян від виявів корупційної діяльності на рівні органів державної влади.

Отже, як бачимо, активна діяльність і висока зацікавленість неурядових організацій є одним з головних чинників, що сприяють зменшенню корупційних виявів [6, с. 34].

Здійснений аналіз антикорупційної політики в Польщі дає змогу стверджувати, що саме системний підхід (із широким залученням громадянського суспільства) щодо протидії корупції є значно ефективнішим порівняно з іншими методами антикорупційної діяльності.

Зміст цього підходу розкривається в таких діях: модернізація органів боротьби з корупцією; заохочення кожного представника громадянського суспільства до активного недопущення втілення корупційних практик, насамперед за допомогою інформаційних та освітніх заходів, що поступово трансформує свідомість кожної людини у напрямі різко негативного ставлення до будь-яких корупційних виявів; формування публічності в діяльності органів державної влади та її підзвітності громадянам із застосуванням інформаційно-комунікативних технологій – це позитивно впливає на утворення горизонтальних взаємозв'язків між державою та громадянським суспільством. Запровадження такого роду системних акцій в українських реаліях неодмінно сприятиме вирішенню проблеми корупції в нашій державі та, як наслідок, позитивно позначиться на процесах становлення та зміцнення демократичних інститутів в Україні [6, с. 35].

Висновки. Отже, проблема побудови ефективної стратегії боротьби з корупційними злочинами є надзвичайно важливою та актуальною для українського суспільства. Приклад Польщі в контексті інституалізації антикорупційної боротьби може стати для України

показовим. Про це свідчать, зокрема, такі ефективні кроки у напрямі подолання корупції у Польщі: створення та функціонування Моніторингового комітету (забезпечує контроль суспільства над реалізацією конкретних заходів, пов'язаних із антикорупційною політикою); створення та функціонування Центрального Антикорупційного Бюро (є головним спеціалізованим правоохоронним органом протидії корупції в Польщі); активне залучення громадянського суспільства до організації заходів щодо антикорупційної діяльності.

Проте варто констатувати, що корупційні практики ніхто не здатен повністю викоринити, оскільки корупція притаманна будь-якому суспільству. Вважаємо, що для ефективного та максимального зменшення ступеня поширення корупційних виявів необхідна докорінна трансформація свідомості суспільства, утворення у ньому стійкої антикорупційної культури, що дасть змогу сформувати якісні умови для стабільного та динамічного розвитку суспільства на демократичних засадах.

Список використаної літератури

1. Дем'янчук В. А. Досвід реалізації антикорупційної політики в Польщі та Німеччині: уроки та застереження для України. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2017. № 4. С. 151–158.
2. Заброда Д. Г., Кашкаров О. О. Основні моделі державних інституцій, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики. *Форум права*. 2013. № 4. С. 121–126.
3. Зайцева І. Ю., Бившев Д. Ю. Політична корупція як загроза державній безпеці України. *Вісник економіки, транспорту і промисловості*. 2016. № 56. С. 82–87.
4. Індекс сприйняття корупції – 2021. *Transparency International Ukraine* : веб-сайт. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/> (дата звернення: 17.06.2022).
5. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. *Національна безпека і оборона*. 2009. № 7. С. 67–72.
6. Милосердна І. М. Антикорупційна політика: міжнародні стандарти та досвід країн Східної Європи. *Політичне життя*. 2020. № 4. С. 30–38.
7. Томахів В. Я., Качуровський О. П. Вплив корупції на політичну систему сучасної України. *Гілея*. 2021. № 160. С. 100–103.
8. Ярмиш О., Мельник Р. Спеціалізовані антикорупційні інституції: світовий досвід та національна модель. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 144–155.

INSTITUTIONALIZATION OF THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN THE REPUBLIC OF POLAND

Orest Kachurovskyi

*Ivan Franko National University of Lviv, Faculty of Philosophy,
Department of Theory and History of Political Science
Universytetska str., 1, 79000, Lviv, Ukraine*

The article examines theoretical and practical aspects of anti-corruption activities in the Republic of Poland. First of all, the issue of institutionalization of the fight against corruption in Poland is analyzed. The anti-corruption activity of the authorities and the public are described. The role of anti-corruption programs and special institutions has been noted. In this context the concept of «corruption» and «political corruption» is revealed. Its meaning, content and origin are studied. The destructive phenomenon of corruption is seen as a significant barrier to the stability of social development. It is noted that the accession of the Republic of Poland to the European Union has been a very positive step in the fight against corruption. The four

main areas of civil society activity related to the fight against corruption are analyzed. The organizational principles of anti-corruption policy implementation in the Republic of Poland are studied. The main priority areas of implementation of the Anti-Corruption Strategy in Poland are analyzed. The need to use the Polish experience of anti-corruption activities to introduce new effective tools to combat corruption and reduce the spread of corruption in Ukraine was explained. It is emphasized that the application of a comprehensive approach to stopping the spread of corruption is the most effective in a high level of awareness of the potential dangers of corruption by all members of civil society. It is stated that in the modern realities of the information society the younger generation is able to more effectively monitor the implementation of anti-corruption strategy, as it has access to information about the functional activities of various public authorities.

Key words: corruption, political corruption, civil society, corrupt actions, anti-corruption activities.