

Grzegorz Ociecek*

Zwalczanie przestępczości korupcyjnej na Ukrainie – analiza konstrukcji procederu oraz wybrane organy antykorupcyjne (część II)**

1. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Niniejszy artykuł jest drugą częścią prezentacji kwestii związanej ze zwalczaniem przestępczości, a w szczególności przestępczości o charakterze korupcyjnym na terenie Ukrainy. Pierwszy z serii artykułów był poświęcony Narodowemu Antykorupcyjnemu Biuru Ukrainy (NABU), które to Biuro powołane zostało w 2014 r. Przez Radę Najwyższą Ukrainy¹. Obecnie zostaną zaprezentowane kolejne organy ścigania, które stanowią swoistą konkurencję w zakresie zwalczania przestępczości o charakterze korupcyjnym na terenie Ukrainy. Wśród opisanych organów znalazły się m.in.: Państwowe Biuro Śledcze Ukrainy (DBR), Narodowa Agencja do spraw Zapobiegania Korupcji (NAZK) oraz Służba Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU).

2. PAŃSTWOWE BIURO ŚLEDTCZE UKRAINY

Dnia 1.03.2016 r. weszła w życie ustawa z 12.11.2015 r. o Państwowym Biurze Śledczym Ukrainy (ang. *State Bureau of Investigation* – SBI). Niniejsza ustawa została podpisana przez prezydenta P. Poroszenkę 14.01.2016 r.²

Faktycznie DBR rozpoczęło swoją działalność dopiero 27.11.2018 r. ze względu na przedłużający się proces rekrutacji funkcjonariuszy (674 wakaty na stanowiska)³.

* Dr Grzegorz Ociecek jest adiunktem w Katedrze Postępowania Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Polska, ORCID 0000-0002-2785-4677, e-mail: g.ociecek@uksw.edu.pl

** Data zgłoszenia tekstu przez autora: 18.08.2020 r.; data przyjęcia tekstu przez redakcję do publikacji: 21.09.2020 r.

¹ G. Ociecek, *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej na Ukrainie – analiza organów ochrony oraz wybrane case study* (część I), „Prawo w Działaniu” 2020/41, s. 209–228.

² <http://dbr.gov.ua> (dostęp: 11.11.2019 r.).

³ Ukraine: EU Advisory Mission to support State Bureau of Investigation to meet current and future challenges, n/east/stay-informed/newsukraine (dostęp: 6.11.2019 r.).

Utworzenie DBR było kolejną odpowiedzią prezydenta i rządu Ukrainy na falę korupcji w tym kraju oraz wzrost przestępczości głównie o charakterze międzynarodowym⁴.

Powstanie DBR była jednym z warunków koniecznych do przyjęcia Ukrainy do Rady Europy. Dodatkowo, Ukraina zobowiązała się na reformę prokuratury, w tym przekazanie prowadzenia tzw. dochodzeń przedprocesowych innym organom⁵.

DBR jest służbą upoważnioną do prowadzenia śledztw w zakresie przestępstw popełnionych przez:

- wysoko postawionych urzędników i pełniących kierownicze i szczególnie odpowiedzialne stanowiska państwowe;
- przedstawicieli organów ścigania, w tym m.in. funkcjonariuszy NABU;
- sędziów;
- prokuratorów Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej (SAPO);
- osób, które popełniły przestępstwa wojenne.

Ważną kwestią jest fakt, że właściwość rzeczowa DBR ograniczona jest okolicznością związaną z tym, iż jeżeli zgodnie z ustawą NABU do właściwości tej służby należy ściganie ww. urzędników, to ma ona pierwszeństwo w prowadzeniu postępowania, natomiast funkcjonariusze DBR są zobowiązani przekazać stosowne materiały. NABU jest więc służbą, która wiezie prym w ściganiu przestępczości korupcyjnej wśród urzędników państwowych na terenie Ukrainy.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że art. 9 ustawy o służbie cywilnej Ukrainy enumeratywnie wymienia katalog kierowniczych i szczególnie odpowiedzialnych stanowisk państwowych. Do stanowisk tych zalicza:

- prezydenta Ukrainy;
- premiera Ukrainy;
- ministrów i wiceministrów;
- członków Narodowej Rady ds. Radiofonii i Telewizji;
- przewodniczącego Państwowej Komisji ds. Telewizji i Radiofonii;
- członków Narodowej Komisji ds. Regulacji Rynku Finansowego;
- członków Narodowej Komisji ds. Papierów Wartościowych i Rynku Kapitałowego;
- członków Komisji Antymonopolistycznej;
- prezesa i wiceprezesa Funduszu Mienia Państwowego (odpowiednik ministra Skarbu Państwa);
- członków Centralnej Komisji Wyborczej;
- Prokuratora Generalnego oraz jego zastępcę;
- dyrektora NABU oraz jego zastępców;
- prezesa Narodowego Banku Ukrainy i jego zastępcę;

⁴ Ukraine may lose key new investigative institution to obsession with anticorruption agenda, <http://euromaidanpress.com/2018/10/29/ukraine-may-lose> (dostęp: 6.11.2019 r.).

⁵ Konkluzja nr 190 (1995 r.) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy; Ukrainian State Bureau of Investigation visit the Council of Europe, <http://www.coe.int/en/web/national-implementation/-/ukrainian> (dostęp: 6.11.2019 r.); Inside Ukraine. State Bureau of Investigations: will it possible to create an independent and transparent authority?, <https://ukraine-office.eu/en/inside-ukraine-state-bureau> (dostęp: 7.11.2019 r.).

- sekretarza Rady Bezpieczeństwa Narodowego i jego zastępcę.
- przedstawiciela głowy państwa ds. autonomii Krymu i jego zastępcę;
- doradców i współpracowników prezydenta;
- premiera i przewodniczącego Parlamentu;
- sędziów;
- funkcjonariuszy służb aparatu bezpieczeństwa państwa⁶.

Obecnie DBR kierowane jest przez dyrektora oraz 2 zastępców⁷.

DBR składa się z jednostek śledczych oraz jednostek operacyjnych.

W skład jednostek śledczych wchodzi:

- Departament ds. Dochodzeń w Sprawie Przestępstw w Obszarze Służby Publicznej i Korupcji;
- Departament ds. Dochodzeń w Sprawie Przestępstw Popołnionych przez funkcjonariuszy Organów Śledczych w Obszarze Sprawiedliwości;
- Departament ds. Dochodzeń w Sprawie Przestępstw Wojennych.

Z kolei jednostki operacyjne to:

- Departament Wsparcia Operacyjnego Dochodzeń Przedprocesowych;
- Departament Tajnych Dochodzeń;
- Departament Informacji i Wywiadu Analitycznego;
- Departament Wsparcia Operacyjnego oraz Operacyjnych Środków Technicznych;
- Departament Sił Specjalnych;
- Departament Kontroli Wewnętrznej.

Dodatkowo, ustawa o DBR przewiduje 7 departamentów regionalnych, tj.:

- Kijowski Departament Regionalny (obejmujący: Kijów oraz obwody: kijowski, czerkaski i czernihowski);
- Kramatorski Departament Regionalny (obejmujący obwody: doniecki i Ługański);
- Lwowski Departament Regionalny (obejmujący obwody: wołyński, zakarpacki, iwanofrankowski oraz tarnopolski);
- Melitopolski Departament Regionalny (obejmujący: Autonomiczną Republikę Krymu oraz regiony: zaporoski, chersoński, a także miasto Sewastopol);
- Mikołajewski Departament Regionalny (obejmujący obwody: kirowohradzki, mikołajewski, odeski);

⁶ Art. 9 ustawy o służbie cywilnej Ukrainy, <http://mvs.gov.ua> (dostęp: 12.11.2019 r.).

⁷ Pierwszy dyrektor biura – Roman Truba, lat 44. Przez 18 lat pracował na różnych stanowiskach w Prokuraturze, począwszy od śledczego w Głównym Departamencie Śledczym Prokuratury Generalnej Ukrainy. Został powołany do Prokuratury Generalnej po tzw. rewolucji godności w celu zbadania zbrodni popełnionych przez współpracowników b. prezydenta W. Janukowycza. Obecnie Biurem kieruje Iryna Wenediktowa, lat 42, absolwentka zarządzania na Charkowskim Uniwersytecie Spraw Wewnętrznych, dr hab. nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Cywilnego Uniwersytetu w Charkowie.

– Pierwszy zastępca dyrektora Olga Varchenko, lat 38. Przez 17 lat pracowała w prokuraturze, głównie na kierowniczych stanowiskach.

– Zastępca dyrektora Oleksandr Buriak, 43 lata. 21 lat doświadczenia w pracy w prokuraturze. Był zastępcą szefa regionalnej prokuratury.

- Połtawski Departament Regionalny (obejmujący obwody: dnipropełtrowski, połtawski, sumski i charkowski);
- Chmielnicki Departament Regionalny (obejmujący obwody: winnicki, żytomierski, rówieński, chmielnicki i czerniowiecki).

Średnia liczba pracowników w każdym z obwodów waha się w granicach 60 osób, w tym 20 funkcjonariuszy śledczych.

Jeżeli chodzi o prowadzone postępowania karne, to na dzień 1.09.2019 r. całkowita liczba postępowań wynosiła 24 335. Wobec 854 osób został skierowany akt oskarżenia, przy czym do 1.09.2019 r. uzyskano 411 wyroków skazujących.

Poniższa tabela prezentuje dane z dwóch Departamentów Regionalnych.

Tabela 1	
Dane statystyczne dotyczące liczby prowadzonych postępowań w Departamentach Lwowskim i Chmielnickim	
Regionalny Departament we Lwowie	
Całkowita liczba postępowań	2349
Liczba spraw skierowanych do sądu z aktem oskarżenia	591
Ilość oskarżonych	326
Liczba wyroków skazujących	62
Regionalny Departament w obwodzie Chmielnickim	
Całkowita liczba postępowań	1947
Liczba spraw skierowanych do sądu z aktem oskarżenia	511
Ilość oskarżonych	309
Liczba wyroków skazujących	60

Źródło: dane własne DBR.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami DBR ma uprawnienia do prowadzenia spraw operacyjnych, analityczno-informacyjnych oraz procesowych. Dodatkowo, biuro może dokonywać konfiskaty mienia zarówno na terenie Ukrainy, jak i za granicą. Poza tym funkcjonariusze mogą także korzystać z jawnych, tajnych, etatowych oraz pozaetatowych współpracowników przy zachowaniu reguły całkowitej dobrowolności oraz tajności współpracy. Przy wykonywaniu swoich uprawnień funkcjonariusze DBR mogą korzystać z niektórych systemów informatycznych prowadzonych przez organy administracji publicznej. Dostęp do wybranych systemów możliwy jest na podstawie postanowienia Gabinetu Ministrów Ukrainy. W przypadku gdy funkcjonariusze DBR nie mają dostępu do konkretnego systemu zawierającego niezbędne informacje do przeprowadzenia postępowania, mogą oni żądać od konkretnej instytucji państwowej lub samorządowej niezbędnych informacji, które powinny być przez tę instytucję udzielone w terminie 10 dni od jej zażądania⁸.

Poniżej zostały zaprezentowane przykłady postępowań prowadzonych przez funkcjonariuszy DBR, które są powiązane z działalnością przestępczą obywateli Ukrainy.

⁸ Ustawa o DBR, <http://dbr.gov.ua> (dostęp: 11.11.2019 r.).

Tabela 2 Przykłady postępowań prowadzonych przez DBR, które są związane z działalnością przestępczą obywateli RP		
Postępowanie karne	Uczestnicy	Status
Niezgodne z prawem udzielenie przyzwolenia na przekroczenie granicy z terytorium RP na terytorium Ukrainy samochodowi z towarami przekraczającymi wartość 3 mln UAH	Funkcjonariusze hruszewskiego urzędu celnego we Lwowie Państwowej Służby Fiskalnej	Śledztwo w toku
Niezgodne z prawem udzielenie przyzwolenia na przewóz przez granicę 275 kg bursztynu.	Funkcjonariusze urzędu celnego we Lwowie Państwowej Służby Fiskalnej	Śledztwo w toku
Niezgodne z prawem udzielenie pozwolenia na przewóz przez granicę 500 kg bursztynu pod przykrywką węgla. Zatrzymano przez polskich celników w punkcie kontroli celnej Jagodzin-Dorohusk.	W deklaracji zapisano, że nadawca jest osobą prawną z siedzibą na Ukrainie; adresat jest mieszkańcem Polski	Śledztwo w toku
Nielegalna produkcja i dalsza sprzedaż wyrobów tytoniowych w państwach członkowskich UE, w tym możliwość na terytorium RP	Pracownicy ukraińskiej Służby Celnej oraz Państwowej Służby Fiskalnej Ukrainy	Schemat przestępstwa został odkryty przy współpracy polskich służb specjalnych oraz Służby Celnej i Podatkowej Wielkiej Brytanii
Odpawa celna pojazdów bez certyfikatu zgodności, który potwierdza normy środowiskowe	Pracownicy chmielnickiego oddziału Państwowej Służby Fiskalnej	Śledztwo w toku Obecnie sprawdzane są kanały nielegalnego odbioru pojazdów z terytorium RP
Import towarów z terytorium RP o wartości ok. 15,6 mln UAH po obniżonych kosztach z częściową odprawą celną lub bez odprawy celnej	Pracownicy lwowskiego oraz chmielnickiego oddziału Państwowej Służby Fiskalnej	Śledztwo w toku

Źródło: dane własne DBR.

Dnia 27.12.2019 r. weszła w życie zmiana ustawy o DBR. Zgodnie z najnowszą nowelizacją poszerzono m.in. katalog przesłanek mogących skutkować odwołaniem dyrektora DBR. Wśród jednej z takich przyczyn znalazło się niezadowolające roczne sprawozdanie z wyników prac służby. Wówczas prezydent będzie mógł odwołać dyrektora DBR na wniosek Rady Najwyższej Ukrainy. Dodatkowo, zmiana ustawy wymusza konieczność utworzenia w ramach DBR specjalnego zarządu śledczego do spraw przestępstw, do których dochodziło w czasie burzliwych przekształceń politycznych na przełomie lat 2013/2014 (tzw. sprawa Majdanu). Obecnie osobą, która ma stanąć na czele ww. zarządu śledczego jest Oleksandr Buriak dotychczasowy zastępca dyrektora DBR⁹.

3. NARODOWA AGENCJA DO SPRAW ZAPOBIEGANIA KORUPCJI

Narodowa Agencja do Spraw Zapobiegania Korupcji została powołana na podstawie ustawy o zapobieganiu korupcji z 14.10.2014 r.¹⁰ W przeciwieństwie do DBR

⁹ Ukraina. Przegląd Informacyjny, 2020/1, s. 1–6.

¹⁰ <http://nazk.gov.ua/uk/> (dostęp: 13.11.2019 r.). Dnia 16.12.2019 r. komisja konkursowa ogłosiła, że nowym przewodniczącym NAZK został prokurator Oleksandr Nowikow, który objął stanowisko od stycznia 2020 r. O. Nowikow zajmował się m.in. zwalczaniem cyberprzestępczości oraz prania brudnych pieniędzy. W przeszłości ubiegał się o stanowisko szefa Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej.

oraz NABU, NAZK nie została powołana jako organ ścigania. Pełni ona głównie funkcję prewencyjną i zajmuje się m.in. opracowywaniem przepisów związanych z zapobieganiem korupcji na Ukrainie, jak również zapewnia ich przestrzeganie. Podobnie jak wyżej opisane służby, NAZK została powołana z uwagi na próbę ograniczenia korupcji na Ukrainie. Bezpośredni nadzór nad agencją, będącą organem centralnym, jest sprawowany przez Radę Najwyższą Ukrainy oraz rząd. System podejmowania decyzji w NAZK jest systemem kolegiальnym w którym decyzje podejmowane są większością głosów¹¹.

Według danych opublikowanych przez NAZK 94% Ukraińców uważa, że korupcja stanowi istotny problem, przy czym 65% obywateli osobiście zetknęło się z korupcją raz w roku. Dodatkowo, czterech na pięciu obywateli uważa, że rząd źle realizuje politykę antykorupcyjną, a dwa na pięć gospodarstw domowych przyznaje, iż niesłusznie korzystało z usług (dotacji) publicznych¹².

Ukraina zobowiązała się do podjęcia aktywnej działalności związanej z przeciwdziałaniem korupcji poprzez wyrażenie woli przystąpienia do głównych międzynarodowych instrumentów zwalczających korupcję, tj.: Konwencji ONZ przeciwko zwalczaniu korupcji, Konwencji antykorupcyjnej Rady Europy, jak również podała się międzynarodowym mechanizmom monitorującym poziom korupcji, tj.: GRECO, OECD. Kluczowym celem komunikacji NAZK jest podniesienie świadomości społeczeństwa i przedsiębiorstw, m.in. w zakresie ich osobistej odpowiedzialności za korupcję oraz sposobów ujawniania praktyk korupcyjnych

NAZK swoją rolę wypełnia poprzez realizację art. 5 Konwencji ONZ przeciwko korupcji. Zgodnie z ww. artykułem: „każde Państwo-Strona, zgodnie z podstawowymi zasadami swojego systemu prawnego, wypracowuje i wprowadzi w życie skuteczną skoordynowaną politykę antykorupcyjną, która będzie popierała udział społeczeństwa oraz odzwierciedla podstawowe zasady rządów prawa, właściwe zarządzanie sprawami publicznymi i mieniem publicznym, uczciwość, przejrzystość i odpowiedzialność.

Zgodnie z pkt 2 art. 5 Konwencji: każde Państwo-Strona podejmie działania w celu ustanowienia i wspierania skutecznych praktyk zapobiegania korupcji”.

Dodatkowo, zobowiązuje się Państwa-Strony do współpracy z właściwymi międzynarodowymi oraz regionalnymi organizacjami w celu popierania i rozwoju polityki antykorupcyjnej¹³.

Agencja NAZK zajmuje się kilkoma kluczowymi obszarami z zakresu polityki antykorupcyjnej.

Swoją działalność koncentruje na:

- opracowywaniu i wdrażaniu strategii antykorupcyjnej;
- przeprowadzaniu badań dotyczących obecnego stanu korupcji;
- przeprowadzaniu kampanii informacyjnych w celu wzmocnienia walki z korupcją w ramach całego społeczeństwa;
- przeprowadzaniu szkoleń głównie mających charakter antykorupcyjny.

¹¹ Model kolegiального zarządzania w NAZK zmusza Agencję do poszukiwania konsensusu. Struktura zarządzania w NAZK polega na tym, że na 5 decydentów w celu podjęcia decyzji są konieczne 3 głosy.

¹² Badania przeprowadzone na ponad 10 000 respondentów na terytorium Ukrainy, finansowane przez USAID w ramach projektu UNITER (źródło: dane własne NAZK).

¹³ Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 31.10.2003 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563).

W zakresie swojej działalności dotyczącej zapobiegania korupcji oraz współpracy z tzw. sygnalistami (osobami zgłaszającymi przypadki korupcji), NAZK:

- podejmuje współpracę z sygnalistami;
- uczestniczy w programach antykorupcyjnych agencji rządowych oraz programach antykorupcyjnych osób prawnych;
- przeprowadza analizę ryzyka korupcji;
- monitoruje instytucje rządowe w zakresie ich działań odnośnie do zapobiegania korupcji;
- informuje społeczeństwo o podjętych środkach w zakresie zapobiegania korupcji;
- kształtuje świadomość obywateli w zakresie negatywnych skutków korupcji;
- uczestniczy w czynnym podejmowaniu kroków w celu aktywnego zaangażowania społeczeństwa w formułowanie, wdrażanie oraz monitorowanie polityki antykorupcyjnej.

W 2018 r. 97% wszystkich organów publicznych ustanowiło komitety ds. oceny ryzyka korupcji przy aktywnym udziale społeczeństwa i ekspertów, przy czym NAZK otrzymała 129 programów antykorupcyjnych, z których 115 zostało zatwierdzonych.

Należy zaznaczyć, że wszystkie programy antykorupcyjne są umieszczane na stronie internetowej NAZK. Dodatkowo, NAZK opracowała projekt ustawy o ochronie sygnalistów w celu poprawy mechanizmu ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia.

Jeżeli chodzi o strukturę organizacyjną, to agencja NAZK składa się z następujących departamentów i jednostek:

- 1) Departamentu Zapobiegania i Wykrywania Korupcji;
- 2) Departamentu Administracyjnego;
- 3) Departamentu Organizacyjnego i Personelu;
- 4) Departamentu Bezpieczeństwa;
- 5) Działu Prawnego;
- 6) Działu Księgowości, Rachunkowości i Sprawozdawczości;
- 7) Audytu Wewnętrznego;
- 8) Sektora Regulacyjnego;
- 9) Sektora zapobiegania i wykrywania korupcji w NAZK¹⁴.

Pierwszy z wymienionych departamentów pełni kluczową rolę w NAZK. Do głównych celów tego departamentu należą:

- koordynowanie i zapewnianie pomocy metodologicznej w wykrywaniu ryzyka korupcji przez organy państwowe, władze Autonomicznej Republiki Krymu, organy samorządu, oraz przygotowanie i wdrażanie programów antykorupcyjnych;
- zbieranie, analizowanie, podsumowywanie informacji o zagrożeniach związanych z korupcją, opracowywanie zaleceń i typologii w celu ich zapobiegania i eliminowania;

¹⁴ <http://nazk.gov.ua/uk/> (dostęp: 13.11.2019 r.).

- organizacja środków kontroli przygotowania i wdrażania programów antykorupcyjnych w organach państwowych, organach Autonomicznej Republiki Krymu, organach samorządu lokalnego, zapewnienie koordynacji takich programów, opracowanie typowego programu antykorupcyjnego dla osób prawnych;
- zapewnienie współpracy z sektorem prywatnym w zakresie wdrażania programów antykorupcyjnych;
- rozpatrywanie kwestii związanych z udzieleniem zgody na zwolnienie osoby odpowiedzialnej za wdrożenie programu antykorupcyjnego osób prawnych, w przypadkach określonych w ustawie Ukrainy „O zapobieganiu korupcji”;
- prowadzenie kontroli organizacji pracy nad zapobieganiem i wykrywaniem korupcji w organach państwowych, organach Autonomicznej Republiki Krymu, organach samorządu lokalnego;
- podejmowanie działań w celu koordynacji w ramach kompetencji, wsparcia metodologicznego i analizy skuteczności działań upoważnionych jednostek (osób upoważnionych) w zakresie zapobiegania i wykrywania korupcji;
- wdrożenie środków mających na celu ustanowienie i prowadzenie jednolitego rejestru osób, które brały udział w procederze korupcyjnym;
- zapewnianie współpracy z osobami zgłaszającymi potencjalne fakty związane z korupcją (sygnaliści) lub przestępstwami związanymi z korupcją, innymi naruszeniami ukraińskiej ustawy o zapobieganiu korupcji;
- podejmowanie działań w celu ochrony prawnej sygnalistów;
- prowadzenie ciągłego monitorowania zgodności z przepisami w zakresie ochrony sygnalistów oraz przygotowywanie propozycji usprawnienia polityki państwa w tym zakresie;
- podejmowanie działań w celu promowania polityki dotyczącej ujawniania informacji o korupcji, a także w celu ochrony pracodawców przed negatywnymi działaniami ze strony pracodawców;
- sporządzanie, przyjmowanie, analizowanie i przekazywanie raportów o korupcji otrzymanywanych m.in. specjalnymi kanałami komunikacyjnymi¹⁵.

Jeżeli chodzi o kwestię deklaracji majątkowych, to agencja NAZK posiada następujące uprawnienia w tym zakresie:

- sprawdzanie elektronicznych oświadczeń majątkowych w celu zapewnienia kontroli finansowej nad statusem majątkowym urzędników publicznych oraz w celu ustanowienia działania jednolitego rejestru deklaracji elektronicznych, a także zapewnienie jego funkcjonowania;
- zapewnienie otwartego dostępu do danych rejestrów mienia;
- sporządzanie protokołów o administracyjnych naruszeniach wymogów kontroli finansowej.

Według danych agencji pod koniec 2018 r. zarejestrowano w systemie elektronicznym deklaracji majątkowych ponad 1,256 mln użytkowników, złożono ponad

¹⁵ Zob. przypis 14.

2,885 mln dokumentów elektronicznych, w tym ponad 2,457 mln elektronicznych deklaracji, ok. 313 000 zmodyfikowanych elektronicznych deklaracji i prawie 115 000 raportów o istotnych zmianach w aktywach zgłaszającego¹⁶.

Na początku 2018 r. NAZK liczył 213 pracowników, co stanowiło 68,5% pełnej obsady kadrowej¹⁷.

Obecnie cele NAZK zostały określone w krajowej strategii dotyczącej zapobiegania korupcji na lata 2017–2020. W strategii tej zaprezentowano plany działania agencji o charakterze długo- i krótkoterminowym.

Wizja długoterminowa obejmuje ilościowe i jakościowe obniżenie poziomu korupcji oraz rozpowszechnianie na terenie kraju praktyk antykorupcyjnych. Wśród zasadniczych celów agencja wymienia:

- wdrożenie skutecznych przepisów prawnych, mechanizmów i praktyk oraz ich wykorzystanie w celu zapobiegania korupcji zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym;
- potrzebę osiągnięcia spadku poziomu postrzegania i doświadczania korupcji wśród obywateli;
- wdrożenie środków mających na celu zmniejszenie tolerancji społeczeństwa na korupcję;
- zwiększenie roli NAZK wśród organów zajmujących się zapobieganiem i zwalczaniem korupcji;
- wypracowanie wysokiego poziomu zaufania społeczeństwa obywateli do pracowników NAZK.

Z kolei do celów krótkoterminowych według strategii rozwoju NAZK zalicza się m.in.:

- zarządzanie tzw. integralnością wewnętrzną;
- poprawę strategii komunikacyjnej przez wypracowanie licznych kampanii;
- opracowanie infrastruktury IT mającej na celu wsparcie w wykonywaniu kluczowych zadań;
- zapobieganie korupcji politycznej poprzez przeprowadzanie licznych spotkań i seminariów;
- zwiększenie kontroli funkcjonariuszy publicznych w odniesieniu do nielegalnego wzbogacenia i konfliktu interesów m.in. poprzez wykorzystanie elektronicznego rejestru deklaracji;
- systematyczny przegląd krajowych polityk antykorupcyjnych, a w następstwie wypracowanie nowej ulepszonej strategii antykorupcyjnej;
- stałe monitorowanie i natychmiastowe reagowanie na przejawy konfliktu interesów. W tym celu agencja zobowiązuje się do opublikowania zaleceń metodologicznych i projektów regulacji prawnych¹⁸.

Do chwili obecnej zgodnie ze strategią antykorupcyjną NAZK zrealizowała szereg wydarzeń mających na celu podniesienie świadomości, skierowanych do różnych odbiorców. Przykładem aktywnej polityki NAZK może być:

¹⁶ Dane własne NAZK, <http://nazk.gov.ua> (dostęp: 11.11.2019 r.).

¹⁷ <http://nazk.gov.ua/uk/wp-content/uploads/2019/04/2-strategia> (dostęp: 11.11.2019 r.).

¹⁸ Zob. przypis 17.

- 1) przeprowadzenie kursu umiejętności antykorupcyjnych dla mediów centralnych i regionalnych;
- 2) przeprowadzenie kursu pt. „Konflikt interesów – to trzeba wiedzieć!” dla przedstawicieli organizacji pozarządowych zajmujących się przeciwdziałaniem korupcji;
- 3) przeprowadzenie kampanii informacyjnej dla studentów w formie otwartych wykładów wyjaśniających przepisy antykorupcyjne;
- 4) przeprowadzenie prelekcji dla starszych uczniów kijowskich szkół średnich nt. „Co robi NAZK i co mogą zrobić dzieci, aby zapobiec korupcji” w ramach Dnia Drzwi Otwartych.

Dodatkowo, w 2018 r. przeprowadzono szereg warsztatów z zakresu uczciwości i zgodności dla firm publicznych i prywatnych, szkoleń antykorupcyjnych dla żołnierzy i funkcjonariuszy organów ścigania w rejonach Ukrainy objętych wojną oraz dla szefów okręgowych administracji państwowych. W Kijowie zorganizowano 24 sesje szkoleniowe dla upoważnionych jednostek (oficerów) odpowiedzialnych za zapobieganie i wykrywanie praktyk korupcyjnych, szkolenia dla biur prawnych i agencji rządowych ds. zasobów ludzkich, poruszając m.in. takie tematy jak: „Prawne aspekty działań antykorupcyjnych” i „Deklaracje elektroniczne”.

4. SŁUŻBA BEZPIECZEŃSTWA UKRAINY

Służba Bezpieczeństwa Ukrainy rozpoczęła swoją działalność 25.03.1992 r. po przyjęciu ustawy o Służbie Bezpieczeństwa Ukrainy. Wcześniej, 20.08.1991 r. Parlament Ukrainy przyjął rezolucję „W sprawie utworzenia Służby Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy”¹⁹. Jeszcze pod rządami ZSRR 16.07.1990 r. Ukraina ogłosiła tzw. Deklarację Suwerenności, zaś całkowicie niepodległym krajem stała się w grudniu 1991 r. Po odzyskaniu niepodległości, 1.01.1995 r., Ukraina stała się członkiem Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), a następnie członkiem Rady Europy. W zmieniającej się rzeczywistości polityczno-ekonomicznej należało zreformować także służby specjalne.

Bezpośrednim poprzednikiem SBU było radzieckie KGB. Część obywateli uważa, że SBU odziedziczyła nie tylko personel, lecz także sposoby działania KGB²⁰.

SBU składa się z Departamentów Centralnych oraz Biur Regionalnych.

Do zadań Departamentów Centralnych należą:

- ochrona kontrwywiadowcza;
- ściganie korupcji i przestępczości zorganizowanej;
- zwalczanie terroryzmu;
- ochrona tajemnic państwowych;
- prowadzenie tzw. dochodzeń przedprocesowych;

¹⁹ <http://ssu.gov.ua/en/> (dostęp: 10.11.2019 r.).

²⁰ *Ukraińskie tajne służby oplatają kraj korupcyjną siecią – Wołodymyr Zeleniśki ma szansę to zmienić*, „Politico”, 27.07.2019 r., wiadomości.onet.pl (dostęp: 11.11.2019 r.).

- możliwość prowadzenia pracy operacyjnej;
- działalność analityczna i informacyjna;
- zwalczanie cyberprzestępczości;
- zwalczanie przestępczości skierowanej przeciwko gospodarce narodowej;
- zapobieganie przestępstwom przeciwko bezpieczeństwu państwa;
- przeciwdziałanie specjalnym nielegalnym operacjom informacyjnym i wpływom ze strony zagranicznych tajnych służb.

W celu zapewnienia skutecznej walki z przestępczością, w tym m.in. o charakterze korupcyjnym SBU posiada także biura regionalne. Obecnie działają na terenie Ukrainy 24 takie biura.

SBU kieruje szef, który ponosi osobistą odpowiedzialność za działalność służby. Jest on mianowany przez Radę Najwyższą Ukrainy na wniosek prezydenta. Corocznie składa on raport z działalności służby prezydentowi oraz Radzie Najwyższej Ukrainy. Dodatkową kontrolę nad działalnością SBU sprawuje Prezes Sądu Najwyższego oraz Prokurator Generalny Ukrainy.

W chwili obecnej SBU liczy ok. 30 tys. funkcjonariuszy²¹. Liczba funkcjonariuszy SBU przekracza więc 7-krotnie liczbę angielskiej służby MI5 i 4-krotnie liczbę funkcjonariuszy Mosadu.

Prezydent Ukrainy zapowiedział głęboką reformę SBU, łącznie z ograniczeniem o połowę liczby jej funkcjonariuszy²².

Pomimo że funkcjonariusze SBU szczył się działaniami na rzecz bezpieczeństwa państwa, to niestety dociera coraz więcej słów krytyki skierowanej przeciwko nim samym. W mediach i na portalach społecznościowych coraz częściej opisywane są liczne afery z udziałem funkcjonariuszy SBU²³. Część ukraińskich polityków stoi na stanowisku, że kluczowym przedmiotem działalności SBU powinien być kontrwywiad, nie zaś kwestie związane ze sferą gospodarczą i korupcją²⁴.

Biorąc pod uwagę sygnalizowane przez obywateli, a przede wszystkim dziennikarzy, patologie w szeregach SBU, a przede wszystkim głęboką infiltrację służb rosyjskich²⁵ wydaje się całkowicie zasadne przeprowadzenie głębokich reform mających na celu poprawienie wizerunku tej służby.

Na zakończenie warto zaprezentować tabelę ilustrującą kompetencje poszczególnych służb ukraińskich zajmujących się m.in. ściganiem przestępczości o charakterze korupcyjnej. Należy zauważyć, że wszystkie wymienione służby mają kompetencje do ścigania przestępczości o charakterze korupcyjnym, jednakże wiodącą z nich jest ukraińska służba NABU.

²¹ <http://ssu.gov.ua/en/> (dostęp: 10.11.2019 r.).

²² *Zeleński reformuje SBU? Zarząd K symbolem patologii, o służbach*, 26.08.2019 r., <http://sbu-ukraina-reforma-služby/> (dostęp: 10.11.2019 r.).

²³ M. Kacewicz, *Ukraińskie tajne więzienia*, neeweek.pl/swiat/ukraińskie-tajne-wiezienia (dostęp: 11.11.2019 r.); M. Łuniwski, *Wszystkie grzechy ukraińskiej bezpieki*, „Rzeczpospolita”, 12.10.2019 r.

²⁴ *Ukraina: Sekretarz Rady Bezpieczeństwa zapowiada reformę SBU*, 29.07.2019 r., forsal.pl (dostęp: 11.11.2019 r.).

²⁵ Z. Parafianowicz, *Kosztowna wojna służb na Ukrainie. Stan zawieszenia może trwać latami*, *dziennik.pl* 7.12.2017 r. (dostęp: 11.11.2019 r.); A. Rybczyński, *Misza na blaszanym dachu, zemsta na „ukraińskim CBA”*, *TVP Info*, 7.12.2019 r. (dostęp: 11.11.2019 r.).

Tabela 3 Podział kompetencji organów ścigania Ukrainy			
Organ ścigania	Kompetencje	Osoby, które mogą być ścigane	Rodzaj przestępstw
Państwowe Biuro Śledcze	Dochodzenia przedprocesowe i działania operacyjne	– wysoko postawieni urzędnicy oraz urzędnicy; – sędziowie; – funkcjonariusze organów ścigania; – pracownicy NABU, SAPO; – osoby, które popełniły przestępstwa wojenne;	Przestępstwa przewidziane w Kodeksie karnym, z wyjątkiem 12 artykułów, które należą do wyłącznej kompetencji NABU
Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy	Dochodzenia przedprocesowe i działania operacyjne	– wysoko postawieni urzędnicy; – sędziowie; – kierownictwo organów ścigania na poziomie lokalnym oraz krajowym – inni urzędnicy, jeżeli przestępstwo spowodowało straty na szkodę państwa przekraczające sumę nieopodatkowanych minimalnych dochodów obywatela 500 razy	12 artykułów Kodeksu karnego o przestępstwach korupcyjnych
Służba Bezpieczeństwa Ukrainy	Dochodzenia przedprocesowe i działania operacyjne	Obywatele Ukrainy, obcokrajowcy, bezpieczeństwa	Zbrodnie przeciwko podstawom bezpieczeństwa narodowego oraz zbrodnie przeciwko pokojowi, bezpieczeństwu ludzkości i ładowi międzynarodowemu
Państwowa Służba Fiskalna Ukrainy	Dochodzenia przedprocesowe i działania operacyjne	Obywatele Ukrainy, obcokrajowcy, bezpieczeństwa	8 przestępstw z obszaru działalności gospodarczej (np. unikanie płacenia podatków, fałszywa działalność gospodarcza)
Policja Krajowa	Dochodzenia przedprocesowe i działania operacyjne	Obywatele Ukrainy, obcokrajowcy, bezpieczeństwa	Przestępstwa przewidziane w Kodeksie karnym Ukrainy, które nie podlegają Państwowemu Biuru Śledczemu, Narodowemu Biuru Antykorupcyjnemu Ukrainy, Służbie Bezpieczeństwa Ukrainy oraz Państwowej Służbie Fiskalnej Ukrainy
Organy Prokuratury	Dochodzenia przedprocesowe	Od 20.11.2017 r. Prokuratura jest pozbawiona prawa do wszczęcia dochodzenia w sprawie nowego postępowania karnego. W ciągu dwóch lat musi zakończyć dochodzenia w sprawie postępowań karnych wszczętych przed tą datą	
	Wytoczne proceduralne (nadzór na etapie dochodzenia przedprocesowego) oraz ściganie przestępstw	Nadzorowanie wszystkich postępowań karnych będących przedmiotem dochodzenia w wyżej wymienionych służbach, a następnie oskarżanie sprawców w sądzie	

Źródło: dane własne DBR.

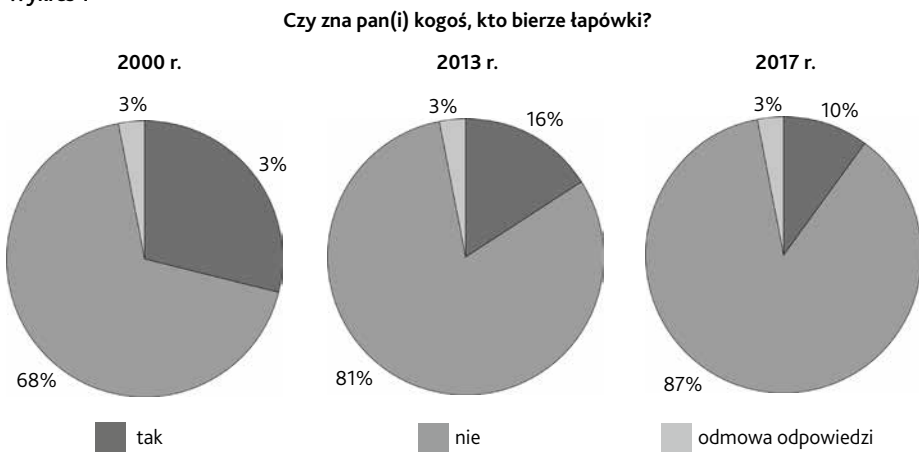
5. PRÓBA PODSUMOWANIA

Podobnie jak w Polsce, również na terytorium Ukrainy istnieją wyspecjalizowane organy ścigania zajmujące się zwalczaniem korupcji. W Polsce służbą taką jest Centralne Biuro Antykorupcyjne, które rozpoczęło swoją działalność na podstawie ustawy z 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym²⁶. Oprócz Centralnego Biura Antykorupcyjnego uprawnienia do prowadzenia postępowań związanych z szeroko rozumianą przestępczością korupcyjną, podobnie jak na Ukrainie, posiadają również inne służby. W Polsce takimi służbami są: policja z wyspecjalizowaną jednostką jaką jest Centralne Biuro Śledcze Policji, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa oraz w zakresie działań operacyjnych Służba Kontrwywiadu Wojskowego. Należy wspomnieć, że podobnie jak na Ukrainie w okresie przemian społeczno-gospodarczych nasz kraj borykał się z ogromną przestępczością, w tym przestępczością korupcyjną, czego obecnie doświadczają obywatele Ukrainy.

W tym miejscu celowe wydaje się zaprezentowanie części danych dotyczących korupcji w naszym kraju na przełomie lat 90. XX w. i 2000 r.

Poniższy wykres obrazuje odpowiedzi respondentów na pytanie związane z przyjmowaniem łapówek w ciągu lat 2000–2017.

Wykres 1



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 5–14.05.2017 r., N=1034

Jak widać, sytuacja związana z otrzymywaniem korzyści majątkowej na przestrzeni ostatnich 17 lat uległa diametralnej poprawie. Wyłącznie 10% respondentów w 2017 r. przyznało, że zna osobę, która bierze łapówki. W latach poprzednich osób takich było prawie trzykrotnie więcej.

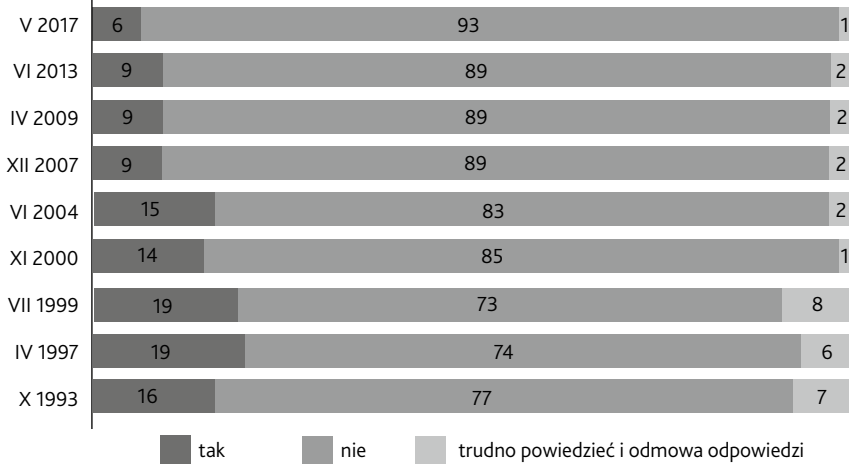
Diametralnie poprawiła się także sytuacja związana z wręczaniem korzyści majątkowych.

Poniższy wykres ilustruje kwestie związane z koniecznością wręczenia korzyści majątkowej przez obywateli.

²⁶ Dz.U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708.

Wykres 2

Czy w ciągu ostatnich 3–4 lat miała miejsce taka sytuacji, że był(a) Pan(i) zmuszony(a) dać łapówkę?



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 5–14.05.2017 r., N=1034

Jak widać z badań przeprowadzonych przez CBOS, sytuacja w Polsce uległa znacznej poprawie. W 1993 r., tuż po okresie burzliwych przemian społeczno-gospodarczych, aż 16% respondentów, a w 1997 r. – 20% przyznało, że w ciągu ostatnich 3–4 lat znalazło się w sytuacji, w której zmuszeni zostali wręczyć komuś korzyść majątkową. W porównaniu z rokiem 2017 liczba ta spadła do 6%.

Poza tym poprawie uległa tzw. percepcja korupcji wśród obywateli naszego kraju. Zgodnie z corocznymi badaniami przeprowadzanymi przez Transparency Internationale Polska znajduje się w ostatnich latach średnio na 32. miejscu w ogólnosiwiatowym rankingu percepcji korupcji. Do tej pory najwyższe miejsce zajęliśmy w 2016 r. i było to 29. miejsce²⁷.

Powyższe dane świadczą o tym, że Polska poczyniła ogromny wysiłek w celu ograniczenia korupcji. Uzyskano to zarówno dzięki powołaniu do życia wyspecjalizowanej służby specjalnej zajmującej się zwalczaniem korupcji, jak i dzięki poprawie świadomości obywateli poprzez wdrażanie szeregu programów społecznych. Przykładowo, w 2017 r. funkcjonariusze CBA uczestniczyli w 91 szkoleniach, na których przeszkolili ponad 4 000 urzędników w zakresie systemu antykorupcyjnego.

Według istniejących danych do najważniejszych sektorów zagrożonych korupcją nie tylko w Polsce, lecz także w państwach członkowskich UE należą takie sektory jak:

- infrastruktura;
- informatyzacja administracji publicznej;
- wykorzystanie środków unijnych;
- sektor obronny;
- ochrona zdrowia;
- energetyka;
- ochrona środowiska;
- korupcja urzędnicza.

²⁷ Dane Transparency Internationale, www.transparecy.org (dostęp: 19.09.2020 r.).

Polska, podobnie jak obecnie Ukraina, znajdowała się na przełomie lat 90. ub. w. w ogromnej zapaści zarówno gospodarczej, jak i dotknięta była wyjątkowo wysokim poziomem przestępczości o charakterze zorganizowanym, w tym przestępczości korupcyjnej. Dzięki podjętym działaniom udało się znacznie ograniczyć poziom korupcji w naszym kraju.

Jak już wspomniano, wcześniejsze stworzenie wyspecjalizowanych służb zajmujących się zwalczaniem przestępstw o charakterze korupcyjnym w znacznej mierze ograniczyło rozmiary tego jakże nieporządanego zjawiska. Wydaje się, że wysiłki takie czyni także rząd Ukrainy przy czynnym wsparciu zarówno państw UE, jak i Stanów Zjednoczonych. Dlatego wyjątkowo ważne jest wsparcie ze strony Polski, a w szczególności przedstawicieli poszczególnych służb organów ścigania i organów o charakterze administracyjnym zajmujących się zwalczaniem korupcji na terenie Ukrainy.

Abstract

Grzegorz Ociecek, *Combating Corruption-Related Crime in Ukraine: Analysis of the Construction of Corrupt Practices and Selected Anti-Corruption Authorities (part II)*

This paper aims to present more state authorities that were appointed to fight corruption in Ukraine. It also describes the powers and position of the individual services responsible for investigating corruption. Special attention is devoted to the Ukrainian NABU service, which is one of the few services to be provided with effective instruments and extensive structure to fight corrupt practices, mainly at the highest levels of power in Ukraine.

Keywords: corruption, Ukrainian State Bureau of Investigations

Streszczenie

Grzegorz Ociecek, *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej na Ukrainie – analiza konstrukcji proceduru oraz wybrane organy antykorupcyjne (część II)*

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie kolejnych służb państwowych, które powołane zostały do zwalczania korupcji na terenie Ukrainy. Jednocześnie zostały opisane kompetencje i pozycja poszczególnych służb zajmujących się ściganiem korupcji. Szczególną uwagę poświęcono służbie ukraińskiej NABU, która jako jedna z nielicznych służb posiada efektywne narzędzia i rozbudowaną strukturę do zwalczania proceduru korupcyjnego głównie na najwyższych szczeblach władzy Ukrainy.

Słowa kluczowe: korupcja, Państwowe Biuro Śledcze Ukrainy

Literatura:

1. Kacewicz M., *Ukraińskie tajne więzienia*, neewsweek.pl/swiat/ukraińskie-tajne-wiezienia;
2. Łuniwski M., *Wszystkie grzechy ukraińskiej bezpieki*, Rzeczpospolita, 12.10.2019 r.;
3. Ociecek G., *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej na Ukrainie – analiza organów ochrony oraz wybrane case study (część I)*, Prawo w Działaniu 2020, nr 41;
4. Parafianowicz Z., *Kosztowna wojna służb na Ukrainie. Stan zawieszenia może trwać latami*, dziennik.pl, 7.12.2017 r.;
5. Rybczyński A., *Misza na blaszanym dachu, zemsta na „ukraińskim CBA”*, TVP Info, 7.12.2019 r.