

Tomasz Chmiel
Wydział Nauk Społecznych
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Прокуратура и Высшая Контрольная Палата - органы, созданные для борьбы с коррупцией в Польше

Abstract: The article examines the activities of the Polish prosecutor's office and the activities of the Supreme Audit Office against corruption. The work presents the spheres of responsibility of the above-mentioned institutions in the fight against corruption in Poland and legislative acts regulating their actions and powers.

Key words: the Polish prosecutor's office, the Supreme Audit Office, spheres of responsibility, fight against corruption, legislative acts

Аннотация: В статье исследуется деятельность польской прокуратуры и деятельность Высшей Контрольной Палаты по борьбе с коррупцией. В работе представлены сферы ответственности вышеупомянутых институтов в борьбе с коррупцией в Польше и законодательные акты, регулирующие их действия и полномочия.

Ключевые слова: польская прокуратура, Высшая Контрольная Палата, сферы ответственности, борьба с коррупцией, законодательные акты.

Деятельность польской прокуратуры по противодействию коррупции

Прокуратура - это институт, который является основой правового государства, и без которого сегодня невозможно представить эффективное функционирование государства. В общественном сознании она связана, главным образом, с правосудием, уголовным преследованием и борьбой с преступностью.

Основным регулирующим правовым актом является Закон о Прокуратуре от 28 января 2016 г¹. Большая часть её деятельности осуществляется путем обжалования незаконных решений в судах, уголовного преследования за преступления и оказания правовой помощи населению. Прокуратура включает: Генерального прокурора, Национального прокурора, заместителей Генерального прокурора и прокуроров общих организационных подразделений прокуратуры, а также прокуроров Института Национальной Памяти - комиссии по расследованию преступлений против польского народа. Основная задача прокуратуры - преследование всех видов преступлений. Конкретные задачи прокуратуры включают:

- Проведение или наблюдение за уголовным расследованием и действия в качестве государственного обвинителя в суде;
- Возбуждение исков по уголовным и гражданским делам, а также подача заявлений и участие в них;
- Участие в судебных процессах по гражданским делам, по вопросам занятости и социального страхования, если этого требует защита верховенства закона, социальных интересов, социальной собственности или прав граждан;
- Принятие предусмотренных законом мер, направленных на правильное и единообразное применение закона в судебном и административном производстве, в делах о проступках и в других судебных процессах;
- Надзор за исполнением приговоров по уголовным делам, постановлений о предварительном заключении и иных постановлений о лишении свободы;
- Проведение исследований в области преступности, а также борьба с ней и предотвращение ее;
- Доведение неправомερных административных решений до суда и участие в судебном разбирательстве их законности;
- Координация деятельности в сфере правоприменения, осуществляемой другими органами;
- Взаимодействие с государственными органами, государственными организационными подразделениями;

¹ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 66).

- Сотрудничество с государственными учреждениями и общественными организациями в предупреждении преступлений и других правонарушений;
- Заключения по проектам нормативных актов.

Деятельность Высшей Контрольной Палаты по противодействию коррупции

Системная позиция Высшей контрольной палаты определена в ст. 2 Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 г. Это высший государственный орган, и надзор за деятельностью Палаты возложен непосредственно на Сейм.

В соответствии со статьей 205 Конституции Республики Польша, Президент ВКП назначается сроком на 6 лет. По окончании срока его полномочий он может быть переизбран на свой последний срок. Положения Конституции Польши также регулируют профессиональные отношения председателя Высшей Контрольной Палаты за пределами его обязанностей. Он не может выполнять какие-либо другие функции, кроме должности профессора университета, или заниматься какой-либо другой профессиональной деятельностью. В частной сфере председатель Верховной Контрольной Палаты не может принадлежать к политической партии, профсоюзу или вести общественную деятельность, которая несовместима с достоинством его должности. Статья 206 Конституции Республики Польша обеспечивает неприкосновенность председателя Верховной Контрольной Палаты, он не может быть привлечен к уголовной ответственности или лишен свободы без согласия Сейма. Президент ВКП не может быть задержан или арестован. Исключение составляют случаи, когда его поймали с поличным и его задержание необходимо для обеспечения надлежащего хода разбирательства. В случае задержания решение об освобождении из-под стражи принимает маршал Сейма.

Коллегия ВКП, в которую входят председатель Высшей Контрольной Палаты, вице-председатели, генеральный директор и четырнадцать членов. Семь представителей юридических или экономических наук и семь директоров организационных подразделений или советников президента Высшей Контрольной Палаты назначают маршала Сейма членами по просьбе председателя Высшей Контрольной Палаты после консультации с соответствующим парламентским

комиссией Сейма. Срок полномочий члена Коллегии - 3 года². Подробные задачи и сфера компетенции Высшей Контрольной Палаты определены в Законе от 23 декабря 1994 г. о Высшей Контрольной Палате.

В сфере контролируемых субъектов Высшая Контрольная Палата (ВКП) контролирует деятельность органов государственного управления, Национального Банка Польши, государственных юридических лиц и других государственных организационных единиц, деятельность органов местного самоуправления, юридических лиц местного самоуправления и других организационные единицы местного самоуправления³. В сферу контроля включены: исполнение государственного бюджета, исполнение законов и других правовых актов в области финансовой, экономической, организационной и административной деятельности центральных административных органов, таких как

- Канцелярия Сейма,
- Канцелярия Сената,
- Канцелярия Президента Республики Польша,
- Верховный суд,
- Высший административный суд,
- Национальный совет судебной власти,
- Конституционный суд,
- Омбудсмен,
- Омбудсмен по делам детей,
- Национальный совет по телерадиовещанию,
- Председатель Управления по защите персональных данных,
- Институт национальной памяти - Комиссия по расследованию преступлений против польского народа,
- Национальное избирательное бюро и Национальная инспекция труда.

Основная цель Высшей Контрольной Палаты - забота об экономической и эффективной деятельности государственного управления. В основном это проявляется в заботе ВКП о правовом порядке и передовых методах использования собственности и государственных средств. Однако проблема в том, что Верховный контроль не является правоохранительным органом, а антикоррупционная деятельность представляет собой

² <https://www.nik.gov.pl/o-nik/kolegium-nik/> (dostęp 07.05.2021)

³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).

превентивные меры. Высшая Контрольная Палата, как высший орган государственного контроля, не выявляет коррупцию, но, проводя проверки в государственных учреждениях, она может эффективно сдерживать потенциальных участников коррупционной практики. И здесь можно увидеть огромный потенциал контролирующих органов. Они не воюют на передовой, потому что это компетенция правоохранительных органов, в том числе, Центрального Антикоррупционного Управления. Её сфера деятельности - это вся деятельность, связанная с уменьшением коррупционного риска и, как следствие, с его ликвидацией. Анализируя документы или ход разбирательства, аудитор ВКП может обнаружить нарушения, которые могут иметь признаки коррупции. Источники могут быть разными - недостаточный надзор начальства, лазейки в законодательстве или неправильная организация работы и документооборота. Эти источники могут иметь двойное значение - они несут коррупционный характер или способствуют такой деятельности. В ходе проверки аудитору могут встретиться документы, которые четко укажут, есть ли подозрения в коррупции. При реализации задач в ВКП разработаны модели управления, на которые особенно необходимо обращать внимание, а это:

- Скрытость в принятии решений,
- Отсутствие реакции на указанные нарушения в документации и анализах,
- Отсутствие внутреннего контроля,
- Отсутствие прозрачности в доступе к информации,
- Никакой личной ответственности,
- Отсутствие каких-либо антикоррупционных решений..

Аудит покажет, поддержал ли чиновник одну из сторон, ускорив сроки принятия решения, и были ли эти решения идентичными для каждого заявителя. Если были сигналы и были указаны нарушения, и не было соответствующего ответа со стороны надзорного органа, это также может сигнализировать о возможном возникновении коррупции. Очевидно, что таким действиям способствует отсутствие личной ответственности, что должно быть одним из принятых антикоррупционных решений. Чиновник, в отношении которого нет санкций, обладает большой свободой и подвержен влиянию механизмов коррупции. Безусловно, санкции должны быть включены в разрабатываемые антикоррупционные решения.

Отсутствие санкций означает отсутствие механизмов предотвращения. Аудитор ВКП, работающий в публичной сфере, путем получения документов, которые вызовут подозрение в коррупции, уведомит Центральное Антикоррупционное Управление или

прокуратуру о возможном возникновении коррупционного явления или проинформирует о фактическом состоянии дел.

Вышеупомянутые обстоятельства являются лишь условиями и даже обстоятельствами, благоприятствующими коррупционному поведению⁴. Нарушения препятствуют эффективному функционированию государства и вызывают снижение доверия граждан к государственным учреждениям⁵.

Библиография:

1. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 66).
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).
3. Szyc Ryszard, "Miejsce organów kontroli w walce z korupcją–identyfikacja i eliminacja mechanizmów korupcyjnych." *Kontrola Państwowa* 60.6 (365) (2015): 37-53.
4. Dobrowolski Zbysław, *Przeciwdziałanie patologiom organizacyjnym. Rola naczelnego organu kontroli państwowej w zwalczaniu korupcji* Przedsiębiorczość i Zarządzanie Wydawnictwo SAN –tom XV.
5. <https://www.nik.gov.pl/o-nik/kolegium-nik/> (dostęp 07.05.2021)

⁴ Szyc, Ryszard. "Miejsce organów kontroli w walce z korupcją–identyfikacja i eliminacja mechanizmów korupcyjnych." *Kontrola Państwowa* 60.6 (365) (2015): 37-53.

⁵ Zbysław Dobrowolski *Przeciwdziałanie patologiom organizacyjnym. Rola naczelnego organu kontroli państwowej w zwalczaniu korupcji* Przedsiębiorczość i Zarządzanie Wydawnictwo SAN – ISSN 1733-2486 tom XV, zeszyt 5, część II, ss. 113–127