

## Польша

**Индекс восприятия коррупции**, показатель 2003 г.: 3,6 (64-я из 133 стран)

**Индекс взяточдателей**, показатель 2002 г.: исследование не проводилось

### Конвенции:

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (еще не подписана)

Конвенция Совета Европы об уголовно-правовой ответственности за коррупцию (ратифицирована в сентябре 2000 г.)

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (ратифицирована в ноябре 2001 г.)

### Правовые и институциональные изменения

- В сентябре 2002 г. Совет министров принял **стратегию по борьбе с коррупцией**, подготовленную межведомственной группой по борьбе с коррупцией. В плане определяются направления государственной службы, подверженные коррупции, и приводятся списки организаций, которые должны действовать надлежащим образом для ее пресечения. Стратегия включает в себя график запланированных изменений и улучшений в законодательстве (поправки, моральные кодексы), организации (взаимодействие между ведомствами, нормативное регулирование), равно как в образовании и обращении с информацией.
- В декабре 2002 г. Конституционный трибунал вынес решение по закону 1998 г. о **государственной службе**, эффективно повысив политический нейтралитет государственных служащих, поскольку высшие должности могут замещаться только посредством гласной и прозрачной процедуры набора кадров.
- В январе 2003 г. министр финансов издал распоряжение по бухгалтерской отчетности **политических партий**. В нем закладываются единые принципы подготовки финансовых отчетов и представления их в государственную избирательную комиссию (см. ниже).
- В феврале 2003 г. Сейм внес поправки в закон 2001 г. о предупреждении **отмывания денежных средств и финансирования терроризма**. Поправка требует от финансовых учреждений отчет о сделках на сумму свыше 15 000 евро (17 тыс. долларов США) начиная с декабря 2003 г.
- В марте 2003 г. были приняты поправки к закону 2000 г. о предупреждении **оборота финансовых активов** из незаконных или скрывааемых источников и противодействию **финансированию терроризма**. Новые правила требуют, чтобы организации информировали генерального ревизора финансовой информации во всех случаях, когда они подозревают, что их служащие занимаются подобными сделками. Генеральный ревизор может тогда запросить, чтобы казначейство или аудиторская служба проверила происхождение активов.
- В июне 2003 г. Президент Александр Квасьневский утвердил принятие поправок к уголовному кодексу, которые усиливают **наказание за коррупцию** в виде тюремного заключения, продлевая его срок с трех до восьми и с пяти до 12 лет. Поправки способствуют борьбе с коррупцией в спорте: организаторы и участники соревнований могут подвергнуться преследованию за принятие выгод. Новое законодательство, которое является частью антикоррупционной стратегии, принятой правительством в сентябре 2002 г., также предусматривает использование ключевых свидетелей в борьбе с коррупцией. По условиям поправок, лица, которые предлагают взятки государственным служащим, будут освобождены от ответственности, если они сообщат о своей деятельности в полицию или прокуратуру.

## **Рывингейт**

Одним из крупнейших недавних скандалов в Польше явилось дело "Рывингейт", в котором оказался запутан один из наиболее известных продюсеров страны. Рывингейт, как СМИ окрестили это дело, привлек, наверное, большее внимание местной общественности, чем война в Ираке или референдум по вступлению Польши в ЕС.

В начале 2002 г. правительство премьер-министра Лешека Миллера подготовило законопроект, который должен был предотвратить ситуацию, когда один и тот же консорциум владел бы одновременно национальной газетой и национальным телевизионным каналом. Законодательство представляло собой угрозу польскому консорциуму СМИ "Агора", который совместно с американской компанией "Кокс энтерпрайзис" является собственником самой читаемой ежедневной газеты в Польше - "Газета wyborча". Законопроект встал на пути их планов по приобретению частного телевизионного канала "Полсат".

Адам Мичник, главный редактор Газета wyborча, заявил, что Агора пыталась заблокировать принятие законопроекта при поддержке Льва Рывина, знаменитого своим участием в качестве сопродюсера в создании таких грандиозных фильмов, как "Список Шиндлера" Стивена Спилберга и "Пианист" Романа Полянского. Как утверждалось, за взятку в сумме 17,5 млн. долларов США Рывин вызвался организовать прохождение законопроекта в парламенте таким образом, чтобы интересы Агоры не пострадали. Рывин якобы выступал от имени премьер-министра и председателя государственной телевизионной компании. В июле 2002 г. Мичник тайно записал всё разоблачающий разговор с Рывиным на пленку, но опубликовал распечатку магнитофонной записи в Газета wyborча только спустя шесть месяцев, в декабре 2002 г.

Начиная с того момента, дело расследуется как прокуратурой, так и специально назначенной парламентской комиссией, заседания которой транслируются на протяжении нескольких часов один или два раза в неделю. Хотя детали дела в отношении взяточничества еще должны быть окончательно проверены, публичное слушание наводит на мысль, что политические структуры опутаны паутиной взаимных связей, которые подрывают демократические механизмы Польши.

В обвинениях утверждается, что премьер-министр и министр юстиции (который также является генеральным прокурором и тесным союзником премьер-министра) знали об обстоятельствах взятки, равно как и сам президент (который в свою очередь является близким другом председателя государственной телевизионной компании). Ни один из них не счел целесообразным проинформировать об этом органы уголовного преследования. Премьер-министр выступил перед специальной комиссией в апреле 2003 г., чтобы заявить о своей невиновности. В июне 2003 г. один из депутатов Сейма обвинил премьер-министра Миллера в лжесвидетельстве. К началу июля специальная комиссия заявила, что не будет допрашивать президента и что представит свой отчет к сентябрю.

Расследование побудило аналитиков высказать прогноз, что дело "рывингейт" может привести к увольнению председателя телевизионной компании, министра юстиции и даже премьер-министра, который назначил досрочные выборы.<sup>1</sup> Эксперты обеспокоены, что разочарование населения усугубляется при виде картины коррупции, которая, кажется, достигла высших эшелонов власти.

## **Законодательство привлекает политические партии к ответственности, но ключевые лазейки не перекрыты**

Антикоррупционные поправки, которые были приняты к закону о политических партиях в апреле 2001 г., представляют собой важный шаг в направлении привлечения политических образований к ответственности, но нормативные акты, которые регулируют

эту сферу, далеки от совершенства. Лазейки в законодательстве позволяют обойти новые предписания.

В то время как многие партии не сумели обеспечить выполнение минимальных требований с момента введения этого законодательства, налицо беспрецедентный уровень прозрачности в сфере финансирования политических партий. Финансовые декларации партий и финансовые отчеты по избирательным кампаниям рассматриваются Государственной избирательной комиссией, или РКВ. Если РКВ обнаружит, что партия нарушает правила, РКВ может не признать финансовую декларацию или отчет по избирательной кампании. В августе 2002 г., после рассмотрения парламентских выборов в сентябре 2001 г., РКВ объявила, что она утвердила финансовые декларации пяти из семи партий, которые набрали требуемое количество голосов.<sup>2</sup> В 2002 г. казначейство выплатило этим партиям почти 30 млн. новых польских злотых (7,6 млн. долларов США) в виде бюджетных субсидий.

Для того чтобы обеспечить выполнение новых правил, партии, которые участвовали в выборах, должны были представить декларации о финансировании избирательных кампаний в РКВ в декабре 2001 г. Декларации – общим числом 93 – были затем опубликованы 31 марта в «Польском наблюдателе». РКВ, которая располагала четырьмя месяцами для изучения отчетности, объявила свое решение в отношении деклараций в апреле 2002 г.

Она отвергла отчеты Польской народной партии (ПНП), Лиги польских семей (ЛПС) и партии Самообороны, равно как отчеты тех партий, которые не получили никаких мест в парламенте, например Солидарная избирательная кампания правых (СИЛП). В результате компенсационные выплаты ПНП и ЛПС по итогам кампаний были уменьшены на 50 процентов, Самообороне – на 65 процентов. Самые распространенные нарушения были в форме незаконных платежей – наличными или почтовыми переводами – и превышения лимита пожертвований от физических лиц, которые были установлены в размере 11 400 новых польских злотых (2 900 долларов США). Другим общим недочетом было то, что многие партии не учредили отдельного избирательного фонда с целью сбора денежных средств на избирательную кампанию.

ПНП, ЛПС и Самооборона обратились с жалобой в верховный суд, который сохранил в силе решение РКВ, и компенсационные выплаты по итогам кампаний этим партиям были соответствующим образом урезаны. Субсидия на каждого члена парламента составляла 111 тыс. новых польских злотых (28 тыс. долларов США). В июле 2002 г. РКВ подала в прокуратуру список лиц, которые, по ее мнению, нарушили правила проведения выборов. Список включает в себя финансовых директоров избирательных комитетов Самообороны, ПНП и ЛПС, – физические лица, которые в сумме рассматриваются как виновные в 88 правонарушениях или преступлениях.

Большая доля отчетности по выборам не удовлетворяла стандартам закона о выборах, побудив РКВ отклонить ее или заявить возражения. Эти результаты отражают низкую профессиональную подготовку членов политического класса и ставят под сомнение их добросовестность. Тем не менее, правила представляют собой важный шаг в направлении укрепления демократических процедур в той мере, в которой они призывают к обеспечению повышенного уровня инспектирования. Более того, правила повышают сложность и рискованность попыток обмана системы с точки зрения возможных правовых санкций и конкретных финансовых потерь, равно как и в отношении будущей поддержки избирательных кампаний.

Хотя новое законодательство о политических партиях обеспечило повышенный уровень прозрачности, его подрывает наличие в нем слабых мест и лазеек. В частности, ряд поправок ослабляет наказания за несоблюдение норм. Поправка, принятая сеймом в июле 2002 г., например, существенно понизила размер наказания в 2002 г. для партий, финансовые декларации которых были отвергнуты РКВ. Их бюджетные субсидии были

урезаны всего на 30 процентов, а не полностью или на 75 процентов от суммы первоначально выделенных средств, как было предусмотрено в старых правилах.

Другое слабое место относится к ведению экономической деятельности с целью извлечения прибыли и получению дохода от сдачи недвижимости в аренду, оба вида которой были запрещены в ноябре 2002 г. Статья 27 пересмотренного закона о политических партиях разрешает политическим партиям заниматься своей "собственной деятельностью" типа продажи программ, рекламных предметов или публикаций. Следовательно, любой, кто осуществил пожертвование в максимальном размере, может предоставить дополнительные дотации путем приобретения экземпляра партийной программы, например, по сколь угодно высокой цене. Аналогично, компании могут обойти запрет на финансирование партий путем покупки значительного объема рекламного материала партии. Другая норма позволяет партийным лидерам учреждать фонды, которым разрешается нанимать активистов. Содержание такого штата фондом – а не самой партией – позволяет партии сэкономить государственные средства. В дополнение к этому, корпоративным спонсорам не возбраняется финансировать такие фонды.

Обеспокоенность по поводу этих лазеек оказалась оправданной в апреле 2003 г., когда СМИ заявили, что ПНП сумела обойти запрет за получение дохода от сдачи имущества в аренду, воспользовавшись положением, разрешающим политическим партиям учреждать фонды.<sup>3</sup> Для сохранения контроля над своей недвижимостью ПНП учредила фонд "Фундация Розвою" в августе 2002 г. Партия передала свое имущество - десяток зданий в крупнейших городах и несколько десятков в малых - этому фонду, подарив три здания и продав остальную часть за 90 млн. новых польских злотых (23 млн. долларов США) с рассрочкой платежа на 10-летний период. Ставки были высокими: по сведениям, ПНП заработала около 13 млн. новых польских злотых (3,2 млн. долларов США) в 2002 г. Такой маневр является профанацией закона, наводя на размышления о подлинном предназначении антикоррупционных мер закона о политических партиях.

*Юлия Питера с Магдой Бреннек, Януш Кочановски, Анджей Койдер и Яцек Лески (ТИ Польша)*

## **Дополнительная литература**

*Европейский Союз: вызов польской полиции* (под ред. Пётра Богдадьски, Гражины Кенджерски и Васлава Пльвачевски). Шчытно: Изд-во Высшей школы полиции, 2003. Программа наблюдения за присоединением к ЕС, «Коррупция и антикоррупционная политика: страноведческие отчеты по Польше», Институт «Открытое общество».

Варшава, 2002, [www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/inne\\_publicacje/korupcja\\_i\\_polityka\\_antykorupcyjna.pdf](http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/inne_publicacje/korupcja_i_polityka_antykorupcyjna.pdf)

Анджей Койдер: Коррупция и мораль жителей Польши, в книге под ред. Януша Мариана «*Моральная ситуация в польском обществе*». Краков: Изд-во Польской академии наук, 2002.

Анджей Койдер: Преступность и коррупция, в книге под ред. Анджея Койдера, «*Старые и новые социальные проблемы: краткие очерки польского общества на пороге 21-го столетия*». Варшава: Изд-во Канцелярии Сейма, 2002.

Коррупционный климат в разных странах (под ред. Анджея Койдера и Анджея Садовски), Центр им. А. Смита. Варшава, 2002.

Нильс фон Редекер: Польский закон о государственной службе, Труды Института восточного права, том 45, Франкфурт-на-Майне, 2003.

Секреты финансирования политики (под ред. Марчина Валевски), Институт общественных дел. Варшава, 2002.

## Примечания

---

<sup>1</sup> Информационное агентство Радио Свободная Европа/Голос Свободы, 18 февраля и 28 апреля 2003 г.; Голос Варшавы (Польша), 26 июня и 10 июля 2003 г.

<sup>2</sup> Индивидуальные партии должны получать 3 процента, а избирательные коалиции - 6 процентов.

<sup>3</sup> Эти фонды могут нанимать работников из числа членов партии и спонсироваться частными компаниями, позволяя партиям создавать альтернативный и скрытый механизм финансирования, не доступный контролю.