

**Anna Płońska**

Katedra Prawa o Wykroczeniach i Karnego Skarbowego  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytet Wrocławski

## **Kilka uwag o zwalczaniu korupcji w świetle prawa europejskiego i międzynarodowego**

Korupcja jest uważana za zjawisko nieuniknione, zagrażające wszystkim państwom niezależnie od poziomu ich rozwoju ekonomicznego czy przyjętego ustroju politycznego. W związku z tym, jak zauważa Zbysław Dobrowolski, ważne jest podejmowanie działań mających na celu marginalizację korupcji poprzez wprowadzanie rozwiązań, które zminimalizują występowanie czynników sprzyjających korupcji<sup>1</sup>. Rozległość działań korupcyjnych sprawia, że zwalczanie ich jedynie na szczeblu krajowym staje się niewystarczające. Dlatego niezbędna staje się współpraca międzynarodowa w tym zakresie.

Współcześnie, ze względu na ponadnarodowy charakter praktyk korupcyjnych oraz rozszerzanie się sfer życia społecznego i gospodarczego, jakich to zjawisko dotyczy, korupcja jest traktowana jako przestępstwo globalne. Także zwalczanie działań korupcyjnych stanowi obecnie problem globalny. Jak zaznacza Celina Nowak, jednym z najważniejszych sposobów zwalczania korupcji są, określane jako internacjonalizacja antykorupcyjnego prawa karnego, działania legislacyjne<sup>2</sup>.

Obowiązujący w omawianym zakresie katalog unormowań prawnych wraz z licznymi zaleceniami praktycznymi Rady Europy, Banku Światowego, ONZ, WTO oraz OECD uważany jest w literaturze przedmiotu za tak zwane europejskie standardy antykorupcyjne<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Z. Dobrowolski, *Korupcja w życiu publicznym. Międzynarodowe doświadczenia w zwalczaniu korupcji w Polsce*, Poznań 2001, s. 9.

<sup>2</sup> C. Nowak, *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 3.

<sup>3</sup> A. Grzelak, F. Jasiński, *Unia Europejska wobec korupcji. Przegląd najnowszych rozwiązań*, „Służba Cywilna” 2004, nr 8, s. 110.

Należy również zaznaczyć, że proces walki z korupcją, jak podkreśla C. Nowak, wywodzi się z nurtu ekonomicznego, humanistycznego oraz nurtu, w ramach którego korupcja była postrzegana jako część zespołu przestępczości zorganizowanej oraz działalności przestępczej godzącej w interesy ekonomiczne danej organizacji. Powyższe nurty miały niewątpliwy wpływ na kształt obecnie obowiązującego międzynarodowego antykorupcyjnego prawa karnego<sup>4</sup>.

Korupcja w swej istocie stanowi zagrożenie sprawnego funkcjonowania demokracji. W szczególności zagraża ona praworządności, konkurencji politycznej oraz prawomocności ustroju jako takiego. Co więcej, korupcja narusza podstawowe zasady demokracji, takie jak: równość traktowania obywateli przez instytucje publiczne, jawność procesu podejmowania decyzji i ponoszenie odpowiedzialności<sup>5</sup>. Trzeba mieć także na uwadze, że korupcja uniemożliwia przejrzyste zarządzanie sprawami publicznymi, podważa wiarygodność i zwiększa nieufność w stosunku do instytucji funkcjonujących w demokratycznym państwie. Należy ponadto pamiętać, że działania korupcyjne godzą w podstawę integracji europejskiej oraz osłabiają pozycję Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych<sup>6</sup>.

Jerzy Kowalczyk uważa, że rozmiar korupcji w danym państwie jest w szczególności uzależniony od społecznego przyzwolenia na działania korupcyjne<sup>7</sup>. Takie podejście wydaje się jednak zbyt prostym uproszczeniem. Dodatkowo autor ten zwraca uwagę na szczególnie niebezpieczne zjawisko patologii społecznej polegające na przewartościowywaniu postaw ludzkich w kierunku traktowania korupcji jako czegoś naturalnego i niegodzącego w postawę etyczno-moralną człowieka<sup>8</sup>. Działania korupcyjne niewątpliwie stanowią przejaw patologii społecznej, co podkreśla również Maria Jarosz, traktując zjawisko korupcji jako rodzaj „patologii społecznej oraz instytucjonalnej, których zasadniczymi cechami są: internacjonalizacja, przekraczanie granic kulturowych, ideologicznych i państwowych oraz rozbudowa obszarów działania”<sup>9</sup>.

Podjęta w literaturze przedmiotu analiza wskazuje, że szacunkowo w wyniku działań korupcyjnych traconych jest 5% światowych obrotów gospodarczych. Natomiast w Unii Europejskiej szacuje się, że korupcja w ramach samych zamówień publicznych pochłania około 1–2% PKB. Mimo to, jak zauważa Rasma Karklins, stosunkowo mała ilość funduszy przeznaczana jest na ściganie i zapobieganie korupcji<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> C. Nowak, *op. cit.*, s. 445 n.

<sup>5</sup> R. Karklins, *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2009, s. 17.

<sup>6</sup> K. Witkowska, *Unijne NIE dla korupcji, czyli jak „słowem i czynem” walczy się z korupcją w Unii Europejskiej*, „EP” 2007, nr 12, s. 45.

<sup>7</sup> J. Kowalczyk, *Odpowiedzialność społeczna i przeciwdziałanie korupcji w zarządzaniu organizacją*, Warszawa 2009, s. 61 n.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> M. Jarosz, *Władza. Przywileje. Korupcja*, Warszawa 2004, s. 202.

<sup>10</sup> R. Karklins, *op. cit.*, s. 21.

Publikowany corocznie przez Transparency International wskaźnik percepcji korupcji CPI<sup>11</sup> wskazuje, że w 2009 r., wśród 180 krajów, najwyższy wskaźnik CPI występował w Nowej Zelandii, Danii, Singapurze, Szwecji i Szwajcarii. Natomiast najniższy wskaźnik CPI odnotowano w Iraku, Sudanie, Birmie, Afganistanie i Somalii. W tym rankingu Polska uplasowała się na 49 pozycji, ze wskaźnikiem percepcji korupcji na poziomie 5,0, a Ukraina na miejscu 146, ze wskaźnikiem CPI na poziomie 2,2<sup>12</sup>.

Na katalog regulacji prawnych mających na celu zwalczanie korupcji na poziomie europejskim składają się w szczególności: Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r., Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Dublinie dnia 27 września 1996 r.<sup>13</sup>, Protokół w sprawie interpretacji w trybie orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli dnia 29 listopada 1996 r., oraz Drugi Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich sporządzony w Brukseli dnia 19 czerwca 1997 r., Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzona w Paryżu dnia 17 grudnia 1997 r.<sup>14</sup>, Konwencja Prawnokarna Rady Europy o korupcji z 27 stycznia 1999 r.<sup>15</sup>, Konwencja Rady Europy o przeciwdziałaniu korupcji w prawie cywilnym z 4 listopada 1999 r.<sup>16</sup>, Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 31 października 2003 r.<sup>17</sup>, oraz decyzja ramowa Rady w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym z dnia 22 lipca 2003 r.<sup>18</sup>

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że decyzja ramowa Rady w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym z dnia 22 lipca 2003 r. wprowadziła większą elastyczność w zwalczaniu korupcji poprzez między innymi podwyższenie zasadniczej sankcji stosowanej względem osób fizycznych za korupcję bierną i korupcję czynną oraz nałożenie na państwa członkowskie nakazu wprowadzenia do krajowego porządku prawnego regulacji zezwalających na zakazanie prowadzenia działalności go-

<sup>11</sup> Wskaźnik CPI ma wartość od 0 do 10: 0 oznacza kraj postrzegany jako wysoce skorumpowany, a 10 — kraj postrzegany jako kraj o niskim poziomie korupcji.

<sup>12</sup> *The Corruption Perceptions Index 2009*, Transparency International, [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009) (dostęp: maj 2010). Dodatkowo należy mieć na uwadze, że w porównaniu do roku poprzedniego wskaźnik CPI w Polsce wzrósł o 0,4, a na Ukrainie zmalał o 0,3.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 23, poz. 264.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249.

<sup>16</sup> Dz.U. z 1999 r. Nr 244, poz. 2443.

<sup>17</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563.

<sup>18</sup> Dz. Urz. UE, nr L 192, 31 lipca 2003, p. 0054–0056.

spodarczej lub zajmowania stanowiska osobie fizycznej skazanej za korupcję bierną w sektorze prywatnym<sup>19</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że regulacje Traktatu o Unii Europejskiej traktują zwalczanie i zapobieganie korupcji jako sposób na stworzenie europejskiego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poprzez współpracę sądową, policyjną i celną oraz — tam, gdzie to niezbędne — poprzez zbliżanie zasad prawa karnego<sup>20</sup>.

Preambuła do prawnokarnej konwencji o korupcji wyraźnie podkreśla, że korupcja stanowi istotne zagrożenie nie tylko dla praworządności i demokracji, ale również dla praw człowieka. Działania korupcyjne naruszają ponadto dobre sprawowanie władzy, uczciwość i sprawiedliwość społeczną, hamują rozwój gospodarczy oraz zagrażają stabilności instytucji demokratycznych i moralnym podstawom społeczeństwa.

Jak zaznacza C. Nowak, korupcja nie jest pojęciem tradycyjnego języka prawnego, w związku z czym w obszarze ustawodawstwa karnego nie ma jej prawnej definicji. Natomiast spotykane w literaturze definicje określają korupcję jako działanie lub zaniechanie osoby sprawującej funkcję publiczną w zamian za co najmniej obietnicę korzyści majątkowej lub osobistej, udzielonej przez korumpującego lub osobę przezeń reprezentowaną. Natomiast trzeba podkreślić, że korupcja stanowi termin międzynarodowego języka prawnego i jako taka jest powszechnie stosowana w konwencjach międzynarodowych. Jednakże pojęcie to przysparza w doktrynie wielu problemów interpretacyjnych. Ze względu na trudności w zbudowaniu jednej ogólnej definicji korupcji z jednej strony oraz kompleksowość zjawiska z drugiej, definicja ta często określana jest na zasadzie egzemplifikacji<sup>21</sup>.

Z kolei R. Karklins używa bardzo zwięzłej definicji korupcji, określającej ją jako „nadużywanie władzy publicznej dla prywatnych korzyści”. Autorka ta podkreśla zawierające się w powyższej definicji ideę demokratycznej jawności funkcji publicznych pełnionych przez polityków i urzędników jako jednostki odpowiedzialne przed rządowymi oraz ideę głoszącą, że władza powierzona urzędnikom winna służyć interesom publicznym, a nie prywatnym<sup>22</sup>. Podobne podejście do korupcji przedstawia Kazimierz Tarchalski, definiując korupcję w powszechnym rozumieniu jako „czierpanie osobistych korzyści z zajmowania publicznej pozycji”. Autor ten posługuje się jednak ogólną definicją korupcji, określając ją jako „niejawne odchylenie od ustalonego porządku lub od ustalonych norm zachowania”<sup>23</sup>.

Przyjęta zaś w art. 2 cywilnoprawnej konwencji o korupcji definicja korupcji określa ją jako „żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy,

<sup>19</sup> K. Witkowska, *op. cit.*, s. 46.

<sup>20</sup> K.T. Boratyńska, [w:] *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej: współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, red. A. Górski, A. Sakowicz, Warszawa 2006, s. 219.

<sup>21</sup> C. Nowak, *op. cit.*, s. 3.

<sup>22</sup> R. Karklins, *op. cit.*, s. 12.

<sup>23</sup> K. Tarchalski, *Korupcja i przywilej. Zarys teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 9.

które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę”.

Strategia Antykorupcyjna z kolei definiuje korupcję jako demoralizację, rozluźnienie zasad moralnych wśród społeczeństwa. Zgodnie ze Strategią korupcja może występować w wymiarze nie tylko politycznym czy ekonomicznym, ale również w wymiarze kulturowym oraz praktycznym. Za korupcję zostały uznane takie zachowania, jak: przekupstwo, polegające na przyjmowaniu lub wręczaniu dóbr materialnych w zamian za uzyskanie zamówień i kontraktów rządowych, koncesji, decyzji sądów, uniknięcie obowiązku celnego, podatkowego lub wynikających z innych przepisów; kradzież polegająca na zawłaszczeniu dla własnej korzyści środków budżetowych i majątku, będących dobrem publicznym; protekcja określana również jako kumoterstwo, czyli faworyzowanie oparte na nieformalnych powiązaniach; nepotyzm polegający na faworyzowaniu opartym na pokrewieństwie, kupczeniu wpływami, wpływaniu na proces kształtowania prawa i polityki oraz na decyzje polityków najwyższego szczebla dla uzyskania nienależnych korzyści; zakup zamówień, kontraktów i innych korzyści rządowych, koncesji czy decyzji sądowych; uchylanie się przed obowiązkiem celnym, podatkowym czy wynikającym z innych przepisów; świadome, niezgodne z prawem dysponowanie środkami budżetowymi i majątkiem będącym dobrem publicznym; finansowanie wyborów lub partii politycznych w zamian za uzyskiwane wpływy<sup>24</sup>.

Sporządzona w 1999 r. konwencja prawnokarna miała na celu nie tylko międzynarodową współpracę w ściganiu przestępstw korupcyjnych, ale również ich skoordynowaną kryminalizację oraz otwarty na równych prawach dla państw członkowskich oraz państw niebędących członkami skuteczny mechanizm kontroli.

Należy także podkreślić, że wspomniana konwencja przewiduje trzynaście form przekupstwa, które państwa-sygnatariusze powinny uznać za przestępstwo. Są nimi: czynne i bierne przekupstwo krajowych funkcjonariuszy publicznych polegające na umyślnym obiecywaniu, proponowaniu albo wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści jakiegokolwiek funkcjonariuszowi publicznemu, dla niego samego lub kogokolwiek innego za działanie bądź zaniechanie działania w wykonywaniu jego funkcji (forma czynna) lub umyślnym żądaniu albo przyjmowaniu przez funkcjonariusza publicznego, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, zarówno dla niego samego, jak i dla jakiegokolwiek innej osoby (forma bierna). Ponadto za bierną formę przekupstwa uważane jest przyjmowanie propozycji lub obietnicy powyższych korzyści w zamian za działanie albo zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji przez funkcjonariusza publicznego. Przekupstwem są również wymienione działania, a więc przekupstwo bierne i czynne, jeśli dotyczą one zagranicznego funkcjonariusza publicznego, członków krajowych oraz zagranicznych zgromadzeń przedstawicielskich, sprawujących władzę ustawodawczą lub wyko-

<sup>24</sup> Program Zwalczania Korupcji, Strategia Antykorupcyjna, II etap wdrażania, 2005–2009, wersja elektroniczna dostępna na [www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/docs/zal\\_5\\_wyciag\\_santyk\\_19102007pop.pdf](http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/zal_5_wyciag_santyk_19102007pop.pdf).

nawczą, jakiegokolwiek funkcjonariusza bądź innego pracownika kontraktowego oraz jakiegokolwiek innej osoby wykonującej ich funkcje w jakiegokolwiek publicznej międzynarodowej lub ponadnarodowej organizacji lub instytucji, jak również jakiegokolwiek członka zgromadzeń parlamentarnych organizacji międzynarodowych albo ponadnarodowych, do których należy państwo-sygnatariusz konwencji oraz jakichkolwiek osób sprawujących funkcje sędziowskie lub będących funkcjonariuszami jakiegokolwiek sądu międzynarodowego o jurysdykcji uznawanej przez państwo-sygnatariusza.

Oprócz przestępstw przekupstwa w sektorze publicznym istotną rolę pełnią tożsame działania przestępcze popełniane w sektorze prywatnym, w którym czynną formą przekupstwa jest umyślne obiecywanie, proponowanie lub wręczanie, w toku działalności gospodarczej, bezpośrednio lub pośrednio, każdej osobie kierującej albo pracującej w jakimkolwiek charakterze, na rzecz jakiegokolwiek podmiotu należącego do sektora prywatnego jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej bądź na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki. Natomiast bierną formą przekupstwa w sektorze prywatnym jest umyślne żądanie lub przyjmowanie wymienionych nienależnych korzyści lub akceptowanie propozycji albo obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza obowiązki osoby kierującej bądź pracującej w sektorze prywatnym. Należy jednak podkreślić, że Rzeczpospolita Polska, ratyfikując powyższą konwencję, zastrzegła, że przekupstwo czynne i biernie w sektorze prywatnym oraz przedstawiony dalej tak zwany handel wpływami nie stanowią przestępstwa określonego w przepisach kodeksu karnego<sup>25</sup>.

Zagadnienie korupcji w sektorze prywatnym uregulowane zostało w przyjętej w dniu 22 lipca 2003 r. decyzji ramowej<sup>26</sup>, określonej, ze względu na fakt, że wiąże ona państwa co do celu, pozostawiając im jednak wybór metod, jako dyrektywa III filara. W odróżnieniu od dyrektyw nie wywołuje ona jednak skutków bezpośrednich. W tym dokumencie korupcja czynna w sektorze prywatnym zdefiniowana została jako obietnica, oferowanie lub udzielenie, bezpośrednio lub pośrednio, osobie, która w jakiegokolwiek formie kieruje lub pracuje dla jednostki z sektora prywatnego nienależnej korzyści dowolnego rodzaju dla tej osoby lub osoby trzeciej, w celu podjęcia określonego działania lub powstrzymania się od wykonania należnych obowiązków. Natomiast korupcja bierna w sektorze prywatnym zdefiniowana została jako bezpośrednio lub pośrednio żądanie bądź otrzymanie nienależnej korzyści dowolnego rodzaju albo zaakceptowanie obietnicy takiej korzyści, dla siebie lub dla osoby trzeciej, podczas kierowania lub pracy na rzecz jednostki z sektora prywatnego, w celu dokonania albo powstrzymania się od wykonania określonej czynności, naruszając w ten sposób swoje obowiązki<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.

<sup>26</sup> Decyzja ramowa nr 2003/568/JHA w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym, Dz. Urz. WE nr L 192, 31 lipca 2003.

<sup>27</sup> A. Grzelak, *Trzeci filar Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 121.

Specyficzną formą przestępstwa korupcyjnego jest tak zwany handel wpływami, polegający na umyślnym obiecywaniu, wręczaniu lub proponowaniu, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści komukolwiek, kto stwierdza albo potwierdza, że może w zamian za to wywrzeć wpływ na decyzje jakiegokolwiek krajowego lub zagranicznego funkcjonariusza publicznego, członka krajowego lub zagranicznego zgromadzenia przedstawicielskiego, funkcjonariusza organizacji międzynarodowych, członka międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych oraz sędziego lub funkcjonariusza sądów międzynarodowych, niezależnie od tego, komu miałyby przypaść korzyści. Za handel wpływami uważane jest również żądanie lub przyjmowanie nienależnych korzyści albo też przyjmowanie propozycji lub obietnicy tychże korzyści w zamian za wywarcie takiego wpływu. Przy czym nie ma w tym przypadku znaczenia, czy wpływ ten zostanie ostatecznie wywarty oraz czy przypuszczalny wpływ prowadziłby do zamierzonego skutku.

Przestępstwem jest również czyn polegający na praniu pieniędzy pochodzących z przestępstw korupcyjnych. Chodzi tu o wyżej wymienione przestępstwa, które jako przestępstwa źródłowe naruszają przepisy art. 6 ust. 1 i 2 Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa<sup>28</sup>, w zakresie, w jakim nie zostały złożone zastrzeżenia lub oświadczenia dotyczące tych przestępstw bądź nie uznano ich za poważne przestępstwa w rozumieniu swojego ustawodawstwa dotyczącego prania pieniędzy.

Ostatnim przewidzianym przez karnoprawną konwencję o korupcji przestępstwem jest tak zwane przestępstwo księgowo, polegające na bądź to tworzeniu lub używaniu faktury albo jakiegokolwiek innego dokumentu księgowego lub zapisu zawierającego fałszywą czy niepełną informację, bądź to bezprawnym zaniechaniu zaksięgowania płatności.

Warto zaznaczyć, iż prawnokarna konwencja o korupcji, za przestępstwa czynnego przekupstwa, handlu wpływami i prania pieniędzy, przewiduje również odpowiedzialność karną osób prawnych, w sytuacji kiedy zostały one popełnione na korzyść danej osoby prawnej oraz popełnione przez jakąkolwiek osobę fizyczną, działającą indywidualnie lub jako część organu osoby prawnej, na podstawie umocowania do reprezentowania, uprawnienia do sprawowania kontroli lub uprawnienia do podejmowania decyzji w imieniu tej osoby prawnej.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 27 października 2006 r. o ratyfikacji Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, sporządzonej w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 237, poz. 1712); zgodnie z art. 6 ust. 1 powyższej konwencji przestępstwem są umyślne: konwersja lub transfer mienia ze świadomością, że stanowi ono dochód, w celu zatajenia bądź ukrycia nielegalnego pochodzenia tego mienia albo udzielenia pomocy osobie, która uczestniczy w popełnieniu przestępstwa źródłowego, dla umożliwienia jej uniknięcia prawnych konsekwencji swego czynu; zatajenie lub ukrycie prawdziwej natury mienia, źródła jego pochodzenia, miejsca położenia, rozporządzanie nim, przemieszczania, własności lub praw do takiego mienia, ze świadomością, że mienie to stanowi dochód; nabycie, posiadanie lub korzystanie z mienia, ze świadomością w chwili jego otrzymania, że mienie to stanowi dochód; udział w związku lub zмовіe w celu jego popełnienia, pomocnictwa, podżegania, ułatwiania oraz doradzania przy jego popełnieniu.

Należy również zwrócić uwagę, że wymienione przestępstwa korupcyjne stanowią podstawę do ekstradycji. Dotyczy to nawet sytuacji, w których państwo będące sygnatariuszem karnoprawnej konwencji o korupcji nie jest związane żadnym traktatem o ekstradycji. W takim przypadku za wystarczającą podstawę prawną uważana jest wspomniana konwencja.

Kluczowe znaczenie w przeciwdziałaniu zjawiskom korupcyjnym towarzyszącym międzynarodowej działalności gospodarczej ma Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych przyjęta w Paryżu 17 grudnia 1997 r.<sup>29</sup>, która wprowadza karalność czynnego przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w związku z międzynarodową działalnością gospodarczą. Przekupstwo takie jest traktowane jako „szeroko rozpowszechnione zjawisko w międzynarodowych transakcjach handlowych, włączając handel i inwestycje, które powoduje poważne zaniepokojenie moralne i polityczne, podważające dobre sprawowanie rządów oraz rozwój gospodarczy i wypaczające warunki międzynarodowej konkurencji”<sup>30</sup>. Na mocy postanowień tej konwencji za przestępstwo uznawane jest wręczanie korzyści majątkowej zagranicznemu funkcjonariuszowi publicznemu w celu otrzymania lub utrzymania możliwości prowadzenia działalności gospodarczej bądź też zapewnienia sobie innej nienależnej korzyści w prowadzeniu międzynarodowej działalności gospodarczej. W Polsce przepisy implementujące Konwencję OECD weszły w życie 4 lutego 2001 r. Została wprowadzona karalność czynnego i biernego przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego (art. 228 § 6 oraz 229 § 5 k.k.). Ponadto zostały wprowadzone przepisy przewidujące wykluczenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w konsekwencji przestępstwa przekupstwa<sup>31</sup> oraz przepis dotyczący współpracy międzynarodowej w zakresie udzielania informacji stanowiących tajemnicę bankową<sup>32</sup>. Z kolei podstawą odpowiedzialności osób prawnych za przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych jest ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary<sup>33</sup>, która nakłada na przedsiębiorców dopuszczających się omawianego czynu wiele sankcji<sup>34</sup>.

Istotne znaczenie na gruncie zwalczania korupcji ma także podpisana w Meridzie dnia 10 grudnia 2003 r. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko ko-

<sup>29</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 23, poz. 264.

<sup>30</sup> Zob. preambuła do Konwencji o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych.

<sup>31</sup> Zob. art. 24 ust. 1 pkt 4–9 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655).

<sup>32</sup> Zob. art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. c) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.).

<sup>33</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 197, poz. 1661 ze zm.

<sup>34</sup> A. Ożarowski, *Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych oraz inne instrumenty prawne OECD poświęcone zwalczaniu przekupstwa — wybór dokumentów*, Warszawa 2008, s. 11.



rupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r.<sup>35</sup>, która powstała w celu zwiększenia efektywności zapobiegania, wykrywania i powstrzymywania międzynarodowego przepływu bezprawnie pozyskanych środków, wzmocnienia międzynarodowej współpracy w zakresie zwrotu korzyści pochodzących z korupcji oraz popierania uczciwości, przejrzystości, odpowiedzialności i właściwego zarządzania sprawami publicznymi i mieniem publicznym. Postanowienia zawarte w konwencji szczególnie podkreślają rolę organów antykorupcyjnych, których zadaniem jest zapobieganie korupcji poprzez wdrażanie, nadzór i koordynację odpowiedniej polityki antykorupcyjnej, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, oraz podnoszenie i rozpowszechnianie wiedzy na temat zapobiegania korupcji. Istotna rola w podnoszeniu świadomości społecznej co do istnienia zagrożeń, jakie niesie ze sobą korupcja, oraz w zwalczaniu i zapobieganiu korupcji przypisywana jest aktywnemu udziałowi społeczeństwa obywatelskiego, organizacjom pozarządowym i środowiskowym. Przepisy wspomnianej konwencji kryminalizują wiele czynów, do których należą: przekupstwo krajowych funkcjonariuszy publicznych (art. 15), przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych i funkcjonariuszy międzynarodowych organizacji publicznych (art. 16), małwersacja, sprzeniewierzenie lub inne nadużycie mienia przez funkcjonariusza publicznego (art. 17), handel wpływami (art. 18), nadużycie funkcji (art. 19), nielegalne wzbogacenie (art. 20), przekupstwo w sektorze prywatnym (art. 21), małwersacja mienia w sektorze prywatnym (art. 22), pranie dochodów z przestępstwa (art. 23) oraz zatajenie (art. 24).

Po raz pierwszy postulat wspólnej unijnej polityki zwalczania korupcji został wprowadzony w 1997 r. w przyjętym przez Radę Planie działania w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz w wydanym 21 maja 1997 r. przez Komisję Europejską komunikacie dla Rady Parlamentu, w którym stwierdzono, że Unia wyraża szczególne zainteresowanie określeniem spójnej strategii antykorupcyjnej<sup>36</sup>. Niewątpliwie istotny wpływ na politykę antykorupcyjną miał proces akcesji do UE, w którym stawiane państwom kandydującym wymogi doprowadziły do istotnych zmian w prawie, szczególnie jeśli chodzi o zamówienia publiczne, procedury karne i cywilne, ustawy antykorupcyjne oraz ramy prawne służby cywilnej<sup>37</sup>.

W Polsce walka z korupcją, zarówno w obszarze sankcji, prewencji, jak i edukacji, traktowana jest jako jedno z podstawowych zadań państwa polskiego, zagwarantowane przez art. 2 Konstytucji RP<sup>38</sup>, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady

<sup>35</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563; zob. też ustawa z dnia 12 maja 2006 r. o ratyfikacji Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r., Dz.U. z 2006 r. Nr 126, poz. 873.

<sup>36</sup> K. Witkowska, *op. cit.*, s. 46.

<sup>37</sup> *Raport Programu Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej. Korupcja i polityka antykorupcyjna*, Instytut Społeczeństwa Otwartego, Raporty Krajowe — Polska, Warszawa 2002, s. 74.

<sup>38</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

sprawiedliwości społecznej”. Jednakże, jak podkreśla M. Bożek, powodzenie tego zadania w dużej mierze zależy od kierunków polityki państwa w sferze kształtowania systemu prawnego, informacji o przyczynach i kosztach korupcji oraz ścigania karnego<sup>39</sup>.

Należy mieć na uwadze, że w celu jak najlepszego zwalczania korupcji na szczeblu międzynarodowym postanowienia karnoprawnej konwencji przeciwko korupcji, zgodnie z postanowieniami odpowiednich dokumentów międzynarodowych regulujących współpracę w sprawach karnych albo warunkami określonymi w jednolitym ustawodawstwie lub ustawodawstwie stosowanym na zasadach wzajemności, przewidują współpracę w najszerszym możliwym zakresie. Chodzi tu w szczególności o wzajemną pomoc w ramach niezwłocznego załatwiania wniosków organów uprawnionych do ścigania i oskarżania w sprawach o przestępstwa korupcji, pod warunkiem że ich wykonanie nie narusza podstawowych interesów, suwerenności, bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego danego państwa.

Pierwszą organizacją, która podjęła kroki zmierzające do zwalczania korupcji, była Organizacja Narodów Zjednoczonych. Dnia 15 grudnia 1975 r. wydała rezolucję nr 3514. *Środki przeciwko praktykom korupcyjnym korporacji ponadnarodowych i innych, ich przedstawicieli i innych osób (Measures against corrupt practices of transnational and other corporations, their intermediaries and others involved)*, która wzywała do podjęcia działań zarówno na poziomie wewnętrznym, służących głównie przyjmowaniu przepisów prawnych i wdrażaniu praktyk umożliwiających ściganie sprawców czynów korupcyjnych, jak i na poziomie zewnętrznym, mających na celu zapobieganie i ściganie takich czynów oraz wymianę informacji w ramach współpracy międzynarodowej<sup>40</sup>.

Działalność antykorupcyjna, podejmowana zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, ma przede wszystkim wymiar legislacyjny. Nie należy jednak zapominać o wyspecjalizowanych instytucjach antykorupcyjnych, które wspierają i uzupełniają działania legislacyjne<sup>41</sup>. Na trzy główne modele działań instytucji antykorupcyjnej wskazuje C. Nowak: pierwszy model stanowi instytucja prowadząca działania wyłącznie o charakterze prewencyjnym<sup>42</sup>, drugi model tworzą instytucje łączące działania prewencyjne z represyjnymi<sup>43</sup>, trzeci zaś — to model instytucji

<sup>39</sup> M. Bożek, *Usytuowanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego w systemie organizacyjnym państwa na tle obowiązującego ustawodawstwa*, [w:] *Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości a ochrona interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej*, red. C. Nowak, Warszawa 2008, s. 267.

<sup>40</sup> C. Nowak, *op. cit.*, s. 139.

<sup>41</sup> C. Nowak, *Harmonizacja prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej w zakresie korupcji — ujęcie teoretyczne*, [w:] *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych*, red. W. Czaplinski, A. Wróbel, Warszawa 2007, s. 72.

<sup>42</sup> Przykładem takiej instytucji jest utworzona we Francji, na mocy ustawy z dnia 29 stycznia 1993 r. o zapobieganiu korupcji i przejrzystości w działalności gospodarczej i procedurach administracyjnych, Service central de prevention de la corruption (SCPC).

<sup>43</sup> Przykładem takiej instytucji jest utworzona w 1994 roku w Hongkongu Independent Commission against Corruption (Niezależna Komisja przeciwko Korupcji).

stanowiącej wyspecjalizowane ciało antykorupcyjne, podejmujące działania o charakterze represyjnym<sup>44</sup>.

Współpraca międzynarodowa w zakresie zwalczania korupcji, na mocy wspomnianej konwencji, wyraża się głównie w udzielaniu sobie wzajemnej pomocy w czynnościach dochodzeniowo-śledczych i procesowych w sprawach zarówno cywilnych, jak i administracyjnych związanych z korupcją. Istotne znaczenie ma również udzielanie sobie wzajemnej pomocy prawnej w zakresie wykrywania i ścigania przewidzianych przez konwencję przestępstw oraz postępowania przed sądem w najszerszym możliwym zakresie. Zasadnicze znaczenie w ściganiu przestępstw ma także współpraca organów ścigania.

Należy pamiętać, iż współpraca międzynarodowa w sprawach karnych jest jednym z podstawowych gwarantów skutecznej walki z korupcją, która obejmuje działania licznych organizacji, między innymi: Organizacji Narodów Zjednoczonych, Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Światowej Organizacji Handlu, Organizacji Państw Amerykańskich, OECD oraz Unii Europejskiej. Dodatkowo wspólna polityka karna jest jednym z priorytetów mających na celu ochronę społeczeństwa przed korupcją<sup>45</sup>.

Do zwalczania korupcji zostało powołanych wiele instytucji, do których w szczególności należy zaliczyć: Międzynarodową Organizację Policji Kryminalnej (Interpol), Europejski Urząd Policji (Europol), Europejskie Biuro do spraw Walki z Korupcją oraz Przestępstwami Gospodarczymi, Europejski Wydział Współpracy Sądowej oraz Europejski Urząd do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)<sup>46</sup>, a także wspomniane wcześniej GRECO, które nie ma uprawnień dochodzeniowych, ale zajmuje się informowaniem, monitorowaniem i analizą.

W celu monitorowania implementacji postanowień karnoprawnej konwencji przeciwko korupcji została powołana Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO), działająca pod egidą Rady Europy zrzesza w chwili obecnej niemal wszystkie państwa europejskie oraz Stany Zjednoczone. Polska uczestniczy w GRECO od początku jego istnienia, to jest od 1998 r. Głównym celem działania GRECO jest zwiększenie zdolności do zwalczania korupcji przez jej członków, za pomocą kontroli przestrzegania podjętych w tym zakresie zobowiązań.

Pierwszą instytucją, jaka powstała w celu poprawy skuteczności zapobiegania i zwalczania zorganizowanej przestępczości o charakterze międzynarodowym oraz wzmocnienia i współpracy między państwami członkowskimi, był utworzony na mocy Konwencji z dnia 26 lipca 1995 r., o utworzeniu Europejskiego Urzędu Policji<sup>47</sup>, Europol. Współpraca w ramach Europolu miała głównie na celu zwalczanie

<sup>44</sup> C. Nowak, *Instytucjonalne aspekty działań antykorupcyjnych w kontekście ochrony interesów finansowych WE*, [w:] *Organy ścigania...*, s. 257 n.

<sup>45</sup> Zob. preambuła do Prawnokarnej konwencji o korupcji sporządzonej w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r., Dz.U. z 1999 r. Nr 29, poz. 249.

<sup>46</sup> The European Fraud Prevention Office (OLAF).

<sup>47</sup> Dz. Urz. WE z 1995 r. C 316.

terroryzmu, nielegalnego handlu narkotykami i działania zorganizowanych struktur przestępczych<sup>48</sup>. Jednakże wyspecjalizowana jednostka do walki z przestępczością przeciwko interesom finansowym Wspólnot Europejskich powstała na mocy decyzji Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r.

W tym miejscu na szczególną uwagę zasługuje Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), mający na celu ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej oraz walkę z oszustwami, korupcją i jakąkolwiek niewłaściwą działalnością poprzez prowadzenie niezależnych wewnętrznych oraz zewnętrznych dochodzeń. Współpraca Prokuratury Krajowej<sup>49</sup> z OLAF opiera się w szczególności na wzajemnej wymianie informacji o wszczęciu postępowań karnych dotyczących nieprawidłowości w gospodarowaniu funduszami unijnymi oraz informacji uzyskanych w wyniku własnych dochodzeń wewnętrznych prowadzonych przez OLAF, które mogą być spożytkowane w ramach postępowań karnych prowadzonych w Polsce. Z drugiej strony współpraca z OLAF wyraża się w harmonizacji działań krajowych i współpracy organów ścigania państw członkowskich<sup>50</sup>.

Istotne znaczenie w walce z przestępczością gospodarczą, w tym z korupcją, ma także powołany na mocy decyzji Rady z dnia 28 lutego 2002 r.<sup>51</sup> Zespół do spraw Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej (Eurojust), który utworzony został w wyniku porozumień zawartych w ramach Agendy z Tampere<sup>52</sup>. Głównym celem Eurojustu jest współpraca między organami sądowymi państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie dochodzeń i ścigania przestępstw w wypadku przestępczości międzynarodowej, w szczególności poprzez usprawnienie współpracy między organami krajowymi, ułatwienie wzajemnej pomocy prawnej oraz wykonywanie europejskiego nakazu aresztowania<sup>53</sup>. Organizacja Eurojustu pozwala na zwiększenie, poprawę i przyśpieszenie współpracy między systemami prawnymi i sądami krajowymi we wszystkich państwach członkowskich, umożliwiając szybsze i skuteczniejsze schwytywanie przestępców i prowadzenie dochodzeń w wypadkach przestępstw transgranicznych<sup>54</sup>.

W Polsce do 2006 r. działalnością antykorupcyjną zajmowała się Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz inne służby, takie jak: Straż Graniczna, Żandar-

<sup>48</sup> S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze w aspekcie regulacji unijnych*, „Studia Iuridica” XLVI, Warszawa 2006, s. 354.

<sup>49</sup> Obecnie, na mocy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 sierpnia 2007 r. Regulamin wewnętrzny urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, współpracą z OLAF zajmuje się Biuro Obrotu Prawnego z Zagranicą Prokuratury Krajowej.

<sup>50</sup> J. Łazarowicz, *Współpraca polskiej prokuratury z Europejskim Urzędem do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) — aspekty praktyczne*, [w:] *Organy ścigania...*, s. 156 n.

<sup>51</sup> Dz. Urz. UE z 2002 r. L 63.

<sup>52</sup> J. Starzyk-Sulejewska, *Implementacja współpracy sądowej w sprawach karnych*, [w:] *Unia Europejska. Gospodarka — Polityka — Współpraca*, t. 2, red. W.M. Góralski, Warszawa 2007, s. 22.

<sup>53</sup> [www.eurojust.europa.eu](http://www.eurojust.europa.eu).

<sup>54</sup> *Eurojust — pomoc w zwalczaniu transgranicznych przestępstw w UE*, Jednostka Informacyjno-Komunikacyjna, Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Komisji Europejskiej, B-1049, Bruksela 2004, [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm).

meria Wojskowa, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Służba Celna, Generalny Inspektor Informacji Finansowej oraz Najwyższa Izba Kontroli. Obecnie główną instytucją powołaną do zwalczania korupcji zarówno w życiu publicznym, jak i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa jest Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA), powołane na mocy ustawy z dnia 6 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>55</sup>. Należy jednakże zaznaczyć, że CBA nie zastępuje wymienionych powyżej instytucji, a spełnia rolę instytucji koordynującej działania o charakterze operacyjno-rozpoznawczym i informacyjno-analitycznym w walce z przestępczością korupcyjną.

Przeprowadzone na Łotwie w 1999 r. badania wykazały, że aż 79% respondentów uważa, że poziom korupcji może się zmniejszyć jedynie w wyniku podjęcia z nią walki na najwyższym szczeblu. Podobna liczba badanych (78%) wyraziła pogląd, że „państwowy system biurokracji zmusza ludzi do wręczania łapówek”. Zbliżony odsetek badanych uznał również, że „państwo stwarza warunki sprzyjające szerzeniu się korupcji”<sup>56</sup>.

Z kolei z przeprowadzonych w 2009 r. przez OBOP badań nad korupcją wynika, że 89% Polaków uważa, iż korupcja stanowi duży problem w naszym kraju. Co więcej, tylko 14% badanych dostrzega zmniejszenie się od dwóch lat skali tej patologii, dwukrotnie więcej zaś (30%) — jej rozszerzanie. Za najbardziej zaś skorumpowane dziedziny życia społecznego uznane zostały polityka oraz służba zdrowia, a w dalszej kolejności również sądownictwo i prokuratura oraz działalność urzędów samorządowych i centralnych<sup>57</sup>.

Podsumowując, należy zauważyć, iż w zwalczaniu korupcji zasadnicze znaczenie ma działalność prewencyjna jako niezbędny komponent działań represyjnych. Jak słusznie podkreśla C. Nowak, stosowanie wyłącznie działań represyjnych (a na takich działaniach skupia się CBA) nie przyczynia się do ograniczania skali korupcji, lecz stanowi jedynie „leczenie objawowe”<sup>58</sup>. Należy zatem, w walce z korupcją, zwrócić szczególną uwagę na działania prewencyjne. Właściwe bowiem zapobieganie korupcji, chociażby przez kształtowanie właściwych postaw społecznych i obywatelskich, może mieć duży wpływ na zmniejszenie skali omawianego zjawiska. Niebagatelne znaczenie w tym kontekście należy przypisać nie tylko organizacjom mającym na celu współpracę międzynarodową, ale i instytucjom krajowym.

<sup>55</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 106, poz. 708 ze zm.

<sup>56</sup> R. Karklins, *op. cit.*, s. 15.

<sup>57</sup> Komunikat z badań CBOS BS 69/2009 *Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa*, Warszawa, maj 2009, [www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/dosc/komunika\\_CBOS\\_69\\_2009\\_051.pdf](http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/dosc/komunika_CBOS_69_2009_051.pdf) (dostęp: 11 marca 2010).

<sup>58</sup> C. Nowak, [w:] *Instytucjonalne aspekty...*, s. 265.

**Анна Плоньска**

Кафедра податкового кримінального права та правопорушень  
Факультет права, адміністрації та економіки Вроцлавського університету

## **Декілька зауважень щодо боротьби з корупцією в світлі європейського і міжнародного права**

Корупція вважається неминучим явищем, яке загрожує усім державам, незалежно від рівня економічного розвитку і прийнятого політичного устрою. У зв'язку з цим, як зазначив Збіслав Добровольскі, важливо вживати заходів, спрямованих на маргіналізацію корупції за допомогою рішень, що дозволять звести до мінімуму наявність факторів, що сприяють корупції<sup>1</sup>. Розширення обсягів корупційних дій стає причиною того, що боротьба з ними тільки на національному рівні, стає недостатньою. З цього приводу дедалі пильнішим стає міжнародне співробітництво в цій галузі.

На сучасному етапі з огляду на транснаціональний характер корупційних практик та розширення сфер соціального й економічного життя, тобто тих явищ, яких вона торкається, корупція розглядається в якості глобальної злочинності. Крім того боротьба з корупцією в даний час є глобальною проблемою. Як зазначає Целіна Новак, одним із найважливіших способів боротьби з корупцією являються законодавчі заходи, окреслювані як інтернаціоналізація антикорупційного права<sup>2</sup>.

Діючий в обговорюваній галузі перелік нормативно-правових регуляцій та ряд практичних вказівок Ради Європи, Світового банку, ООН, СОТ та ОЕСР

---

<sup>1</sup> Z. Dobrowolski, *Korupcja w życiu publicznym. Międzynarodowe doświadczenia w zwalczaniu korupcji w Polsce*, Poznań 2001, с. 9.

<sup>2</sup> C. Nowak, *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008, с. 3.

розглядаються в літературі як так звані європейські антикорупційні стандарти<sup>3</sup>.

Слід також зазначити, що процес боротьби з корупцією, як підкреслила Ц. Новак, впливає з економічної та гуманістичної тенденції а також тенденції, в рамках якої корупція розглядалася як частина комплексу організованої злочинності й злочинної діяльності, що створює загрозу економічним інтересам даної організації. Ці тенденції мали незаперечний вплив на форму діючого міжнародного антикорупційного кримінального законодавства<sup>4</sup>.

Корупція по суті являє собою загрозу для справного функціонування демократії. Зокрема вона загрожує верховенству закону, політичній конкуренції та легітимності влади як такої. Більш того, корупція порушує основні принципи демократії, такі як: рівне поводження з громадянами з боку державних установ, прозорість процесу прийняття рішення і несення відповідальності<sup>5</sup>. Необхідно також мати на увазі, що корупція унеможливорює прозоре управління державними справами, підриває довіру та збільшує недовіру до установ діючих в демократичній державі. Крім того не можна забувати, що корупційна діяльність порушує засади європейської інтеграції та послаблює позицію Європейського Союзу в міжнародних відносинах<sup>6</sup>.

Ежи Ковальчук вважає, що в даній державі масштаб корупції особливим чином залежить від дозволу суспільства на корупційну діяльність<sup>7</sup>. Такий підхід видається, однак, надто спрощеним. Окрім того автор звертає увагу на особливо небезпечне явище соціальної патології, що полягає на переоцінці людських постав у керунку розглядання корупції як натурального і непорушуючого морально-етичну поставу людини явищ<sup>8</sup>. Корупційна діяльність безсумнівно являється проявом соціальної патології, що підкреслює також Марія Ярош, розглядаючи явище корупції як вид „соціальної та інституційної патології, основні риси якої це: інтернаціоналізація, переступання культурних, ідеологічних і державних кордонів та розширення сфер діяльності”<sup>9</sup>.

Проведений в аналітичній літературі аналіз вказує, що в результаті корупційної діяльності втрачається приблизно 5% світового економічного обороту. Натомість в Європейському Союзі оцінюється, що корупція в рамках тільки державних закупівель забирає близько 1–2% ВВП. Тим не менше, як зазначає

<sup>3</sup> A. Grzelak, F. Jasiński, *Unia Europejska wobec korupcji. Przegląd najnowszych rozwiązań*, „Służba Cywilna” 2004, № 8, с. 110.

<sup>4</sup> C. Nowak, указ. роб., с. 445 н.

<sup>5</sup> R. Karklins, *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2009, с. 17.

<sup>6</sup> K. Witkowska, *Unijne NIE dla korupcji, czyli jak „słowem i czynem” walczy się z korupcją w Unii Europejskiej*, „EP” 2007, № 12, с. 45.

<sup>7</sup> J. Kowalczyk, *Odpowiedzialność społeczna i przeciwdziałanie korupcji w zarządzaniu organizacją*, Warszawa 2009, с. 61 н.

<sup>8</sup> Там само.

<sup>9</sup> M. Jarosz, *Władza. Przywileje. Korupcja*, Warszawa 2004, с. 202.

Расма Карклінс, відносно невелика кількість коштів виділяється на переслідування і запобігання корупції<sup>10</sup>.

Щорічно публікований Transparency International індекс сприйняття корупції ІСК<sup>11</sup> показує, що в 2009 р. серед 180 країн найвищий ІСК виступав у Новій Зеландії, Данії, Сінгапурі, Швеції і Швейцарії. Натомість найнищий ІСК зареєстровано в Іраку, Судані, Бірмі, Афганістані й Сомалі. У цьому рейтингу Польща розмістилася на 49 позиції, з індексом сприйняття корупції на рівні 5,0, а Україна — на 146 місці, з показником ІСК на рівні 2,2<sup>12</sup>.

До переліку правових регуляцій, що мають на меті боротьбу з корупцією на європейському рівні входять зокрема: Конвенція про захист фінансових інтересів Європейських спільнот, складена в Брюсселі 26 липня 1995 р., Протокол до Конвенції про захист фінансових інтересів Європейських спільнот від 26 липня 1995 р., складений в Дубліні 27 вересня 1996 р., Протокол у справі тлумачення в порядку початкового рішення Трибунал Справедливості Європейських Спільнот Конвенції про захист фінансових інтересів Європейських спільнот від 26 липня 1995 р., складений в Брюсселі 29 листопада 1996 р. та Додаткового протоколу про захист фінансових інтересів Європейських спільнот, складеного в Брюсселі 19 червня 1997 р.<sup>13</sup>, Конвенція про боротьбу з хабарництвом іноземних посадових осіб у міжнародних комерційних угодах, складена в Парижі 17 грудня 1997 р.<sup>14</sup>, Кримінальна Конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р.<sup>15</sup>, Цивільна Конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 р.<sup>16</sup>, Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з корупцією, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 31 жовтня 2003 р.<sup>17</sup> а також Рамкове рішення Ради про боротьбу з корупцією в приватному секторі від 22 липня 2003 р.<sup>18</sup>

Слід зазначити, що Рамкове рішення Ради щодо боротьби з корупцією в приватному секторі від 22 липня 2003 р. внесло більшу еластичність у боротьбу з корупцією зокрема шляхом підвищення основної санкції щодо фізичних осіб за пасивну й активну корупцію та накладення на держави-члени наказу введення в національне законодавство регуляцій, що дозволяють забо-

<sup>10</sup> R. Karklins, указ. роб., с. 21.

<sup>11</sup> Індекс ІСК має вартість від 0 до 10: 0 означає, що в країні виступає високий рівень корупції, а 10 — низький рівень корупції.

<sup>12</sup> *The Corruption Perceptions Index 2009*, Transparency International, [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009) (доступ: травень 2010). Окрім цього треба мати на увазі, що в порівнянні з минулим роком показник ІСК у Польщі зріс на 0,4, а в Україні скоротився на 0,3.

<sup>13</sup> Збірник Законів (Dz.U.) від 2009 р. № 208, п. 1603.

<sup>14</sup> Збірник Законів (Dz.U.) від 2006 р. № 23, п. 264.

<sup>15</sup> Збірник Законів (Dz.U.) від 2005 р. № 29, п. 249.

<sup>16</sup> Збірник Законів (Dz.U.) від 1999 р. № 244, п. 2443.

<sup>17</sup> Збірник Законів (Dz.U.) від 2007 р. № 84, п. 563.

<sup>18</sup> Dz.Urz. UE, № L 192, 31 липня 2003, п. 0054–0056.



рону ведення господарчої діяльності або займання посади фізичною особою, засудженою за пасивну корупцію в приватному секторі<sup>19</sup>.

Варто звернути увагу на те, що положення Договору про Європейський Союз розглядають проблему боротьби і запобігання корупції як спосіб створення європейського простору свободи, безпеки і справедливості за допомогою співробітництва судових органів, поліції та митниці а також — у необхідних випадках — шляхом зближення норм кримінального права<sup>20</sup>.

У преамбулі до кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією чітко підкреслено, що корупція являє собою значну загрозу не тільки для верховенства закону і демократії, але також для прав людини. Крім того корупційна діяльність порушує належне управління, чесність і справедливість в суспільстві, гальмує економічний розвиток та загрожують стабільності демократичних інститутів і моральним основам суспільства.

Як зазначав Ц. Новак, традиційна корупція це не поняття юридичної мови в сфері кримінального законодавства і тому не має юридичної дефініції корупції. Натомість визначення, що зустрічаються в літературі, окреслюють корупцію як умисне обіцяння, пропонування чи надання особою, що пропонує хабар або її представником, матеріальної або особистої неправомірної переваги будь-яким посадовим особам з метою заохочення їх до виконання чи невиконання своїх службових обов'язків. Натомість слід підкреслити, що корупція — це термін міжнародної правової мови в цій якості широко використовується в міжнародних конвенціях. Тим не менше це поняття в доктрині створює чимало проблем із тлумаченням. Із-за труднощів у створенні загальної дефініції корупції з одного боку і складності явища з іншого боку це поняття часто визначається в якості ілюстрації<sup>21</sup>.

У свою чергу Р. Карклінс використовує дуже чітку дефініцію корупції, визначаючи її як „зловживання публічною владою заради особистої вигоди”. Авторка підкреслює заміщені в приведеній вище дефініції ідеї демократичної прозорості публічних функцій, виконуваних політиками і чиновниками як осіб відповідальних перед урядовими та ідею, яка проголошує, що повноваження, покладені на посадових осіб повинні служити інтересам суспільства а не приватним<sup>22</sup>. Подібний підхід до корупції представляє Казімеж Тархальські, визначаючи корупцію в широкому розумінні як „переслідування особистих вигод від займання публічних посад”. Автор однак використовує загальну дефініцію корупції, визначаючи її як „неявне відхилення від установленого порядку або від устанолених норм поведінки”<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> K. Witkowska, указ. поб., с. 46.

<sup>20</sup> K.T. Boratyńska, [В:] *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej: współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, ред. A. Górski, A. Sakowicz, Warszawa 2006, с. 219.

<sup>21</sup> C. Nowak, указ. поб., с. 3.

<sup>22</sup> R. Karklins, указ. поб., с. 12.

<sup>23</sup> K. Tarchalski, *Korupcja i przywilej. Zarys teorii i praktyki*, Warszawa 2000, с. 9.

Прийнята в ст. 2 Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією дефініція корупції визначає її як „означає прями чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи”.

У свою чергу антикорупційна стратегія визначає корупцію як деморалізація, ослаблення моральних начал у суспільстві. Згідно зі стратегією, корупція може виступати не тільки у політичному чи економічному вимірі, але також у культурному та практичному. До проявів корупції зараховано: хабарництво, що полягає на отриманні або врученні матеріальних благ з метою отримання державних закупівель і контрактів, концесій, судових рішень, уникнення митних зборів, податків або на основі інших положень; розкрадання, що полягає на привласненні особистих вигод бюджетних коштів і майна, які являються суспільним благом; протекція відома також як кумівство, тобто фаворизм опертий на основі неформальних зв'язків; непотизм, що полягає на привілеюванні родинних зв'язків, зловживання впливами, впливанні на нормотворчий процес й формування політики та на рішення високопосадових політиків для одержання неправомірної вигоди; закупівля замовлень, контрактів та інших державних благ, концесій чи судових рішень; ухилення від митних зборів, податків або на основі інших розпоряджень; свідоме, незаконне користання бюджетними коштами і майном, яке являється суспільним благом; фінансування виборів або політичних партій з метою отримання впливи<sup>24</sup>.

Складена в 1999 р. Кримінальна конвенція була спрямована не тільки на міжнародне співробітництво в галузі переслідування корупційних правопорушень, але також їх скоординовану криміналізацію та відкритий на рівних умовах для держав-членів і держав, що не являються членами, ефективний механізм контролю.

Слід підкреслити, що вище згадана конвенція передбачає тринадцять видів хабарництва, які держави, що підписали цей документ, повинні розглядати як злочин. До них відносяться: активний та пасивний підкуп національних державних посадових осіб, що полягає на умисному обіцянні, пропонуванні чи наданні будь-якою особою прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної переваги будь-яким посадовим особам, для них особисто чи для інших осіб, з метою заохочення їх до виконання чи невиконання своїх службових обов'язків (активна форма) або на умисному вчиненні вимагання чи одержання будь-якими посадовими особами прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної переваги, для них особисто чи для інших осіб (пасивна форма). Крім того в якості пасивної форми розглядають прийняття пропозиції чи обі-

<sup>24</sup> Program Zwalczenia Korupcji, Strategia Antykorupcyjna, II etap wdrażania, 2005–2009, онлайн-версія доступна на [www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/docs/zal\\_5\\_wyciag\\_santyk\\_19102007pop.pdf](http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/zal_5_wyciag_santyk_19102007pop.pdf).

цянки надання такої переваги з метою виконання чи невиконання ними своїх службових обов'язків. Хабарництвом являються також зазначені дії, а отже, активне і пасивне хабарництво, якщо вони відносяться до іноземної державної посадової особи, членів національних чи іноземних представницьких органів, які виконують законодавчі чи виконавчі функції, посадових осіб міжнародних організацій, членів міжнародних парламентських асамблей а також суддею чи посадовою особою міжнародних судів та будь-якою відрядженою чи невідрядженою особою, яка здійснює повноваження, що відповідають повноваженням таких посадових осіб або співробітників в будь-якій публічній міжнародній або наднаціональній організації чи органу; будь-яких членів парламентських асамблей міжнародних або наднаціональних організацій, членом яких є відповідна Сторона, що підписала Конвенцію та будь-яких осіб, що обіймають посаду судді, або посадові особи будь-якого міжнародного суду, юрисдикція якого визнається відповідною Стороною, що підписала Конвенцію.

Крім злочинів хабарництва в державному секторі важливу роль відіграють тотожні злочинні діяння в приватному секторі, де активна форма хабарництва полягає на умисному наданні під час здійснення підприємницької діяльності обіцянки, пропонування чи дачі прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної переваги будь-яким особам, які обіймають керівні посади у приватних підприємствах або працюють на них у будь-якій якості, для них особисто чи для інших осіб, з метою заохочення їх до виконання чи невиконання наданих їм повноважень на порушення їхніх обов'язків. Натомість пасивна форма хабарництва в приватному секторі полягає на умисному вчиненні під час здійснення підприємницької діяльності вимагання чи одержання прямо чи опосередковано будь-якими особами, які обіймають керівні посади у приватних підприємствах або працюють на них у будь-якій якості, будь-якої неправомірної переваги чи обіцянки такої вигоди для них особисто чи для інших осіб або прийняття пропозиції чи обіцянки отримання такої переваги з метою заохочення їх до виконання чи невиконання наданих їм повноважень на порушення їхніх обов'язків. Слід однак підкреслити, що Республіка Польща, ратифікуючи дану конвенцію, застерегла, що активне і пасивне хабарництво в приватному секторі та в представленому нище так званому зловживанні впливами не являються злочинами, передбченими положеннями Кримінального кодексу<sup>25</sup>.

Питання корупції в приватному секторі урегульовано в прийнятому 22 липня 2003 р. Рамковому рішенні<sup>26</sup>, окреслюваному як директива III стовпа з огляду на те, що для держав воно є обов'язковим якщо йдеться про мету,

<sup>25</sup> Закон від 6 червня 1997 р. Кримінальний кодекс, Збірник Законів (Dz.U.) від 1997 р. № 88, п. 553 зі зм.

<sup>26</sup> Рамкове рішення 2003/568/ІНА у справі боротьби з корупцією в приватному секторі, Dz. Urz. WE № L 192, 31 липня 2003.

однак залишає їм вибір методів. На відміну від директив воно однак не дає безпосередніх наслідків. У цьому документі активна корупція в приватному секторі була визначена як умисне вчинення під час здійснення підприємницької діяльності вимагання чи одержання прямо чи опосередковано будь-якими особами, які обіймають керівні посади у приватних підприємствах або працюють на них у будь-якій якості, будь-якої неправомірної переваги чи обіцянки такої вигоди для них особисто чи для інших осіб з метою заохочення їх до виконання чи невиконання наданих їм повноважень на порушення їхніх обов'язків. Натомість пасивна корупція в приватному секторі була визначена як пряме чи опосередковане вимагання або одержання неправомірних вигод будь-якого роду або прийняття пропозиції такої переваги для них особисто чи для інших осіб, які обіймають керівні посади у приватних підприємствах або працюють на них у будь-якій якості, з метою заохочення їх до виконання чи невиконання наданих їм повноважень на порушення їхніх обов'язків<sup>27</sup>.

Специфічною формою корупційного злочину є так зване зловживання впливів, що полягає на умисному вчиненні обіцяння, пропонування чи надання прямо або опосередковано будь-якої неправомірної переваги будь-якій особі, яка заявляє чи підтверджує, що вона може за винагороду зловживати впливом на прийняття рішень будь-якою національною чи міжнародною державною посадовою особою, членом національних чи міжнародних представницьких органів, посадових осіб міжнародних організацій, членом міжнародних парламентських асамблей а також суддею чи посадовою особою міжнародних судів, незалежно від того, чи така неправомірна перевага призначена для неї особисто чи для іншої особи. До зловживання впливами відносяться також вимагання, одержання або прийняття пропозиції чи обіцянки надання такої переваги у винагороду за такий вплив. При чому в такому випадку не має значання, чи такий вплив дійсно здійснюється, чи призводить до бажаного результату.

Злочинним діянням є також відмивання доходів, отриманих від корупційних злочинів. Тут йдеться про вище згадані злочини, які в якості предикативних злочинів порушують положення ст. 6, п. 1 і 2 Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт і конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом<sup>28</sup>, в тій мірі, в якій не були подані застереження або заяви стосовно цих

<sup>27</sup> A. Grzelak, *Trzeci filar Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 121.

<sup>28</sup> Закон від 27 жовтня 2006 р. про ратифікацію Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт і конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, складений у Варшаві 16 травня 2005 р. (Збірник Законів (Dz.U.) від 2006 р. № 237, п. 1712); відповідно до ст. 6 п. 1 згаданої конвенції злочином є умисне: конверсія або переведення майна, якщо відомо, що таке майно є доходом, отриманим від злочинів, з метою приховання або маскуванню незаконного походження цього майна, або з метою надання допомоги будь-якій особі, що бере участь у вчиненні основного злочину, щоб вона могла ухилитися від відповідальності за свої діяння; приховування або маскуванню справжнього характеру, джерела, місцезнаходження, способу розпорядження, переміщення, прав на майно або його приналежність, якщо відомо, що таке майно

злочинів або не вважається їх за тяжкі злочини в розумінні національного законодавства в сфері відмивання грошей.

Останній передбачений Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією злочин — це так звані фінансові злочини, які полягають на виписуванні чи використанні рахунку або будь-якого іншого облікового документа чи запису, що містить недостовірну чи неповну інформацію або на незаконному неоформленні запису про сплату.

Варто зазначити, що кримінальна корвенція про боротьбу з корупцією, за злочини, які полягають в дачі хабара, зловживанні впливом та відмиванні доходів, також передбачає кримінальну відповідальність юридичних осіб, у ситуації, коли вони були вчинені на їхню користь будь-якою фізичною особою, яка діяла незалежно або як представник того чи іншого органу юридичної особи та яка обіймає керівну посаду у цій юридичній особі, із використанням представницьких повноважень юридичної особи, повноважень приймати рішення від імені юридичної особи чи повноважень здійснювати контроль за діяльністю юридичної особи.

Слід також зазначити, що перераховані корупційні злочини є підставою для екстрадиції. Це стосується навіть таких випадках, коли держава, яка підписала кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією не пов'язана яким-небудь договором про екстрадицію. У такому разі достатньою юридичною підставою вважається зазначена конвенція.

Ключове значення в боротьбі з корупцією, що супроводжують міжнародну господарчу діяльність має Конвенція ОЕПС про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних комерційних угодах, прийнята в Парижі 17 грудня 1997 р.<sup>29</sup>, яка передбачає переслідування законом активного перекупу іноземних посадових осіб у міжнародних комерційних угодах. Підкуп трактується як „широко позповсюджене явище у міжнародних комерційних угодах, у тому числі торгівлі та інвестиціях, що створює серйозні моральні й політичні проблеми, підриваючи ефективне державне управління й економічний розвиток а також викривлює умови міжнародної конкуренції”<sup>30</sup>. На основі положень цієї конвенції, злочином вважається дача економічної переваги іноземній посадовій особі з метою отримання або утримання можливості ведення господарської діяльності та одержання для себе іншої неправомірної вигоди в веденні міжнародної господарчої діяльності. У Польщі імплементуюче законодавство з питань виконання Конвенції ОЕПС набрало чинності 4 лютого 2001 р. Було встановлено кримінальну відповідальність за

---

є доходами одержаними злочинним шляхом; придбання, володіння або використання майна, якщо в момент його отримання відомо, що таке майно одержане злочинним шляхом; участь, причетність або вступ у зговір із метою вчинення злочину, замах на його вчинення, а також підсобництво, підбурювання, сприяння або надання порад під час його вчинення.

<sup>29</sup> Збірник Законів (Dz.U.) від 2001 р. № 23, п. 264.

<sup>30</sup> Див. преамбулу до Конвенції про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних комерційних угодах.

активне і пасивне хабарництво, якщо воно було вчинено іноземною посадовою особою (ст. 228 § 6 та 229 § 5 КК). Крім цього введено законодавчі акти, що передбачають виключення з процедури державного замовлення в результаті хабарництва<sup>31</sup> та забезпечення міжнародного співробітництва у сфері надання інформації, що становить банківську таємницю<sup>32</sup>. У свою чергу підставою для відповідальності юридичних осіб за підкуп іноземних державних посадових осіб є Закон від 28 жовтня 2002 р. про відповідальність суб'єктів спільної діяльності за дії, заборонені під загрозою покарання<sup>33</sup>, яка накладає на підприємців, які виконують дане діяння, ряд санкцій<sup>34</sup>.

Вагоме значення в сфері боротьби з корупцією має також підписана в Меріді 10 грудня 2003 р. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 31 жовтня 2003<sup>35</sup>, яка була створена з метою посилення заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання, виявлення та викоринювання міжнародного потоку доходів, одержаних злочинним шляхом, зміцнення міжнародного співробітництва в запобіганні корупції та в поверненні активів а також заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами й державним майном. Положення, викладені у Конвенції, особливо підкреслюють роль органів із протидії корупції, завданням яких є запобігання корупції шляхом проведення, здійснення нагляду та координація реалізації антикорупційної політики в державному і приватному секторах, а також розширення та поширення знань з питань запобігання корупції. Суттєва роль у підвищенні обізнаності громадськості про існування загрози, яка походить від корупції, і в боротьбі та запобіганні корупції належить активній участі громадянського суспільства, неурядовим організаціям та організаціям, що функціонують на базі громад. Положення вище згаданої конвенції криміналізують ряд діянь, до яких відносяться: підкуп національних державних посадових осіб (ст. 15), підкуп іноземних державних посадових осіб і посадових осіб міжнародних урядових організацій (ст. 16), розкрадання, неправомірне привласнення або інше нецільове використання майна державною посадовою особою (ст. 17), зловживання впливом (ст. 18), зловживання службовим становищем (ст. 19),

<sup>31</sup> Див. ст. 24 п. 1 pkt 4–9 закону від 29 січня 2004 р. Право про здійснення державних закупівель, Збірник Законів (Dz.U.) від 2007 р. № 223, п. 1655.

<sup>32</sup> Див. ст. 105 п. 1 п. 2 б. С) закон від 29 серпня 1997 р. Банківське законодавство, Збірник Законів (Dz.U.) від 2002 р. № 72, п. 665 зі зм.

<sup>33</sup> Збірник Законів (Dz.U.) від 2002 р. №197, п. 1661.

<sup>34</sup> A. Ożarowski, *Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych oraz inne instrumenty prawne OECD poświęcone zwalczaniu przekupstwa — wybór dokumentów*, Warszawa 2008, с. 11 н.

<sup>35</sup> Збірник Законів (Dz.U.) від 2002 р. № 84, п. 563. див. також закон від 12 травня 2006 р. про ратифікування Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, прийнятою Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 31 жовтня 2003 р., Збірник Законів (Dz.U.) від 2006 р. № 126, п. 873.

незаконне збагачення (ст. 20), підкуп у приватному секторі (ст. 21), розкрдання майна в приватному секторі (ст. 22), відмивання доходів, здобутих злочинним шляхом (ст. 23) та приховування (ст. 24).

Перший постулат спільної політики ЄС по боротьбі з корупцією був прийнятий у 1997 р., в ухваленому Радою Плані дій по боротьбі з організованою злочинністю та поданому Повідомленні Європейської комісії від 21 травня 1997 р. до Ради Парламенту, в якому йдеться про те, що ЄС виражає особливу зацікавленість у визначенні послідовної стратегії боротьби з корупцією<sup>36</sup>. Безсумнівно значно вплинув на політику в області боротьби з корупцією був процес приєднання до ЄС, де вимоги, пред'явлені до держав-кандидатів, призвели до значних змін у законодавстві, зокрема якщо йдеться про державні закупівлі, цивільні і кримінальні процедури, антикорупційне законодавство та правові основи для цивільної служби<sup>37</sup>.

У Польщі боротьба з корупцією як в області застосування санкцій, запобігання, так в освіті, розглядається як одне з основних завдань польської держави, гарантоване ст. 2 Конституції РП<sup>38</sup>, яка передбачає, що „Республіка Польща — це демократична правова держава, яка реалізує принципи соціальної справедливості”. Орнак, як підкреслює Міхал Божек, успіх цього завдання багато в чому злежить від напрямку державної політики у сфері розвитку правової системи, інформації про причини і збитки, завдані корупцією та кримінального переслідування<sup>39</sup>.

Слід зазначити, що з метою більш ефективної боротьби з корупцією на міжнародному рівні положення кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, згідно з положеннями відповідних міжнародних документів, що регулюють співробітництво в галузі кримінальних справ або умовами, визначеними в єдиному законодавстві чи законодавстві, що застосовується на принципі взаємності, передбачають співпрацю в максимально можливій мірі. Йдеться, зокрема, про надання взаємної допомоги в рамках оперативного залагодження внесків уповноваженими органами для розслідування та кримінального переслідування у випадках злочинів, пов'язаних із корупцією, за умови, що їх виконання не порушує основних інтересів, суверенності, національної безпеки або громадянського порядку даної держави.

Перша організація, яка вжила заходів по боротьбі з корупцією, була Організація Об'єднаних Націй. 15 грудня 1975 була прийнята резолюція № 3514 *Заходи по боротьбі з корупцією в транснаціональних та інших корпораціях, їх*

<sup>36</sup> K. Witkowska, указ. поб., с. 46.

<sup>37</sup> *Raport Programu Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej. Korupcja i polityka antykorupcyjna, Instytut Społeczeństwa Otwartego, Raporty Krajowe — Polska, Warszawa 2002, с. 74.*

<sup>38</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Збірник Законів (Dz.U.) бід 1997 р. № 78, п. 483 зі зм.

<sup>39</sup> M. Bożek, *Usytuowanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego w systemie organizacyjnym państwa na tle obowiązującego ustawodawstwa*, [в:] *Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości a ochrona interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej*, ред. C. Nowak, Warszawa 2008, с. 267.

*представників та інших осіб (Measures against corrupt practices of transnational and others Corporation, their intermediaries and others involved)*, яка закликала вжити заходів як на внутрішньому рівні, спрямованих в основному на прийняття законів і введення заходів, які націлені на кримінальне переслідування осіб, винних у корупційних діяннях, так і на зовнішньому рівні, спрямованих на запобігання і розслідування таких діянь а також обмін інформацією в рамках міжнародного співробітництва<sup>40</sup>.

Антикорупційна діяльність, що здійснюється на національному та міжнародному рівнях, в першу чергу має законодавчий характер. Не можна однак забувати про спеціалізовані установи по боротьбі з корупцією, які підтримують і доповнюють законодавчу діяльність<sup>41</sup>. Ц. Новак вказує на три головні моделі діяльності антикорупційних установ: перша модель — це установа, що здійснює діяльність превентивного характеру<sup>42</sup>, другу модель створюють установи, що поєднують діяльність превентивну і репресивну<sup>43</sup>, третя — це модель установи, що представляє собою спеціалізований антикорупційний орган, який приймає заходи репресивного характеру<sup>44</sup>.

Міжнародне співробітництво в сфері боротьби з корупцією, у силу згаданої конвенції, виражається головним чином у наданні взаємної допомоги в розслідуваннях та процедурних питаннях, у справах цивільних і адміністративних, пов'язаних із корупцією. Важливе значення має також надавання взаємної правової допомоги в галузі виявлення і переслідуванні злочинів, передбачених конвенцією, та судочинства в максимально можливій мірі. Основне значення в переслідуванні злочинів має також співпраця правоохоронних органів.

Слід пам'ятати, що міжнародне співробітництво в кримінальних справах є одним із основних гарантів ефективної боротьби з корупцією, яка охоплює діяльність численних організацій, у тому числі: Організації Об'єднаних Націй, Світового банку, Міжнародного валютного фонду, Всесвітньої торгової організації, Організації американських держав, ОЕСР та Європейського Союзу. Крім того спільна кримінальна політика являється одним із пріоритетів, що мають за завдання захист населення від корупції<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> C. Nowak, указ. роб., с. 139.

<sup>41</sup> C. Nowak, *Harmonizacja prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej w zakresie korupcji — ujęcie teoretyczne*, [в:] *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych*, ред. W. Czapliński, A. Wróbel, Warszawa 2007, с. 72.

<sup>42</sup> Прикладом такої установи являється створена у Франції у силу закону від 29 січня 1993 р. про запобігання корупції і прозорості в господарській діяльності та адміністративних процедурах, *Sernice central de la corruption (SCPC)*.

<sup>43</sup> Прикладом такої установи являється створена 1994 року в Гонконзі *Independent Commission against Corruption* (Незалежна комісія по боротьбі з корупцією).

<sup>44</sup> C. Nowak, *Instytucjonalne aspekty działań antykorupcyjnych w kontekście ochrony interesów finansowych WE*, [в:] *Organy ścigania...*, с. 257 н.

<sup>45</sup> Див. преамбула до Конвенції про боротьбу з корупцією, підписаною в Страсбурзі 27 січня 1999 р., Збірник Законів (Dz.U.) від 1999 р. № 29, п. 249.



По боротьбі з корупцією було створено багато установ, до яких зокрема слід зарахувати: Міжнародну організацію кримінальної поліції (Інтерпол), Європейське поліцейське управління (Європол), Європейське бюро по боротьбі з корупцією та економічними злочинами, Європейське управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству (ОЛАФ)<sup>46</sup> і вже згадувана раніше GRECO, яка не має повноважень на проведення розслідувань, але займається інформуванням, моніторингом та аналізом.

З метою моніторингу імплементації положень кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією була заснована Група держав проти корупції (GRECO), що діє під егідою Ради Європи в даний час об'єднує майже всі європейські країни та Сполучені Штати. Польща бере участь в GRECO з самого початку її існування, тобто з 1998 р. Головна мета діяльності GRECO — це підвищення потенціалу боротьби з корупцією її членами на основі контролю за дотриманням прийнятих у цій області зобов'язань.

Перша установа, яка була створена з метою підвищення ефективності та співробітництва між державами-членами, була покликана відповідно до Конвенції від 26 липня 1995 р., про створення Європейського управління<sup>47</sup>, Європолу. Співпраця в рамках Європолу була націлена перед усім на боротьбу з тероризмом, незаконною торгівлею наркотиками та діяльністю організованих злочинних структур<sup>48</sup>. Тим не менше спеціалізований підрозділ по боротьбі зі злочинністю щодо фінансових інтересів Європейських спільнот створено на підставі рішення Комісії від 28 квітня 1999 р.

На особливу увагу заслуговує Європейське управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству (ОЛАФ), призначений для захисту фінансових інтересів Європейського союзу та боротьби з шахрайством, корупцією та будь-якою неналежною діяльністю шляхом проведення незалежних внутрішніх і зовнішніх досліджень. Співпраця місцевої прокуратури<sup>49</sup> з ОЛАФ ґрунтується, зокрема, на взаємному обміні інформацією про порушення кримінальної справи, яка стосується порушень в управлінні фондами ЄС та інформацією, отриманою в результаті власних внутрішніх розслідувань, проведених ОЛАФ, які можуть бути використані в рамках кримінального розгляду, що проводиться в Польщі. З іншого боку, співпраця з ОЛАФ виражається в гармонізації національних заходів та співпраці правоохоронних органів держав-членів<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> The European Fraud Prevention Office (OLAF).

<sup>47</sup> Dz. Urz. WE від 1995 р. С 316.

<sup>48</sup> S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze w aspekcie regulacji unijnych*, „Studia Iuridica” XLVI, Warszawa 2006, с. 354.

<sup>49</sup> У даний час відповідно до розпорядження міністра юстиції від 27 серпня 2007 р. Правила внутрішнього управління внутрішніх організаційних одиниць прокуратури, співробітництвом з ОЛАФ займається Управління міжнародних правових відносин державної прокуратури (Biuro Obrotu Prawnego z Zagranicą).

<sup>50</sup> J. Łazarowicz, *Współpraca polskiej prokuratury z Europejskim Urzędem do spraw Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) — aspekty praktyczne*, [в:] *Organy ścigania...*, с. 156 н.

Важливу роль в боротьбі з економічною злочинністю, включаючи корупцію, відіграє створений відповідно до рішення Ради від 28 лютого 2002 р.<sup>51</sup> Європейський підрозділ співпраці у галузі юстиції (Євроюст), який був створений в результаті угод, укладених у рамках порядку денного в Тампере<sup>52</sup>. Головна мета Євроюст — співробітництво між судовими органами держав-членів Європейського Союзу в сфері розслідування і переслідування злочинів у випадку міжнародної злочинності, зокрема шляхом поліпшення співпраці між національними органами, сприяння взаємної правової допомоги та приведення у виконання європейського ордеру на арешт<sup>53</sup>. Організація Євроюст дозволяє збільшити, поліпшити і прискорити співробітництво між правовими системами і національними судами в усіх державах-членах, що дозволяє швидше й ефективніше спіймати злочинців та вести розслідування, якщо йдеться про транскордонну злочинність<sup>54</sup>.

У Польщі до 2006 р. антикорупційною діяльністю займалася Поліція, Агентство національної безпеки та інші служби, наприклад: Прикордонна служба, Військова жандармерія, Генеральний інспектор фінансового контролю, Митні служби, Генеральний інспектор фінансової інформації та Верховна контрольна палата. У даний час основною установою, покликаною боротися з корупцією як у суспільному, так в економічному житті, зокрема в державних та місцевих органах влади а також боротися з діяльністю, що завдає шкоди економічним інтересам держави, являється Центральне антикорупційне бюро (СВА), створене згідно з Законом від 6 червня 2006 р. про Центральне антикорупційне бюро<sup>55</sup>. Разом з тим слід зазначити, що СВА не замінює вищеназваних установ а виступає в якості координуючої установи оперативно-розшукового та інформаційно-аналітичного характеру в боротьбі з корупційною злочинністю.

Проведені в Латвії в 1999 р. дослідження показали, що аж 79% респондентів вважають, що рівень корупції може бути зменшений тільки в результаті боротьби з нею на найвищому рівні. Приблизно така ж кількість респондентів (78%) висловила думку, що „державна система бюрократії змушує людей до дачі хабарів”. Подібний відсоток респондентів також вважає, що „державна створює сприятливі умови для поширення корупції”<sup>56</sup>.

У свою чергу з проведених у 2009 р. Центром дослідження громадської думки (ОВОР) досліджень по боротьбі з корупцією виникає, що 89% поляків вважає, що корупція корупція представляє велику проблему в Польщі. Більше того, лише

<sup>51</sup> Dz. Urz. UE від 2002 р. L 63.

<sup>52</sup> J. Starzyk-Sulejewska, *Implementacja współpracy sądowej w sprawach karnych*, [В:] *Unia Europejska. Gospodarka — Polityka — Współpraca*, т. 2, ред. W.M. Góralski, Warszawa 2007, с. 22.

<sup>53</sup> www.eurojust.europa.eu.

<sup>54</sup> Євроюст — допомога в боротьбі з транскордонною злочинністю в ЄС, Генеральна дирекція з питань юстиції та внутрішніх справ Європейської комісії, В-1049, Брюссель 2004, [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm).

<sup>55</sup> Збірник Законів (Dz.U.) від 2006 р. № 106, п. 708 зі зм.

<sup>56</sup> R. Karklins, указ. роб., с. 15.

14% респондентів спостерігає зниження протягом двох років масштабів цієї патології, а вдвічі більше (30%) — її розширення. В якості найбільш корумпованих сфер суспільного життя визнано політику та охорона здоров'я, а потім судові органи і прокуратуру та діяльність місцевих і центральних установ<sup>57</sup>.

На закінчення слід зазначити, що в боротьбі з корупцією важливе значення мають профілактичні заходи як необхідний компонент репресивних заходів. Як справедливо підкреслює Ц. Новак, використання виключно репресивних заходів (а саме на таких заходах зосереджується СВА) не сприяє зменшенню масштабів корупції, а становить тільки „симптоматичне лікування”<sup>58</sup>. Саме тому в боротьбі з корупцією слід звернути особливу увагу на профілактичні заходи. Оскільки належне запобігання корупції, навіть шляхом формування відповідних суспільних і громадянських становищ, може мати істотний вплив на зменшення масштабів цього явища. Величезне значення в даному контексті треба віднести не тільки до організацій міжнародного співробітництва, але також до національних установ.

## Summary

### Some Remarks on the Fight against Corruption in the Light of European and International Law

In today's world, corruption is becoming increasingly supranational, which is why international cooperation in the fight against corruption is becoming increasingly important. The legislative work undertaken in connection with the internationalisation of anti-corruption criminal law is now regarded in the literature on the subject as one of the key means of fighting corruption. The aim of the article is to present the essence of the problem in the light of European and international law. In particular, the author focuses on explaining the definition of corruption and on presenting those forms of bribery that are treated as criminal offences by the Council of Europe's Criminal Law Convention on Corruption. She also emphasises the importance of the UN Convention against Corruption to the prevention, detection and elimination of international transfer of assets obtained unlawfully from corruption, as well as the role of such anti-corruption institutions as the International Criminal Police Organisation (Interpol), European Police Office (Europol), European Judicial Cooperation Unit, European Anti-Fraud Office (OLAF) and Group of States against Corruption (GRECO).

<sup>57</sup> Повідомлення з досліджень CBOS BS 69/2009 *Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa*, Warszawa, травень 2009, [www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/dosc/komunika\\_CBOS\\_69\\_2009\\_051.pdf](http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/dosc/komunika_CBOS_69_2009_051.pdf) (доступ: 11 березня 2010).

<sup>58</sup> C. Nowak, [в:] *Instytucjonalne aspekty...*, с. 265.