

ZAGROŻENIE KORUPCJĄ W ŚWIETLE DOŚWIADCZEŃ PAŃSTWA ROSYJSKIEGO – ROZWAŻANIA KRYMINOLOGICZNE I PRAWNE

Współcześnie, w zasadzie, w każdym państwie korupcja stanowi poważny problem. Jest ona zjawiskiem bardzo złożonym, trudno poddającym się diagnozie, kontroli, przeciwdziałaniu czy zwalczaniu. Jest szczególnie widoczna w Rosji – kraju o długiej historii korupcji i jej głębokich korzeniach. Odgrywa w nim bowiem ogromnie negatywną rolę ze względu na niebezpieczeństwa wynikające z jej strony zarówno dla państwa, jak i społeczeństwa.

Dlatego też w niniejszym opracowaniu za celowe uznano ustalenie źródeł oraz przejawów tych zagrożeń, a także ukazanie reakcji państwa wobec nich. Rozważania będą prowadzone w oparciu o analizy opracowań naukowych i wyniki badań rosyjskich kryminologów. Swoim zakresem obejmą głównie okres 1990–2008, jednakże ze względu na potrzebę pełnego przedstawienia zjawiska dotyczyć też będą lat wcześniejszych.

Zakres pojęcia korupcji w Rosji

Rozpoczynając analizę należy powiedzieć, że pojęcie „korupcja” ma miejsce w historii prawa rosyjskiego. Bowiem już w 1913 r. prawnik A.J. Estrin posługiwał się nim w swych opracowaniach, rozumiejąc przez nie czyny zarówno o charakterze administracyjnym, jak i karnym.¹ Jednakże do niedawna prawo rosyjskie nie zawierało określenia korupcji. Było to związane najprawdopodobniej z tym, że omawiane zjawisko ma złożony charakter, a zachowania wyczerpujące znamiona korupcji wykraczają niejednokrotnie poza ramy zachowań prawnokarnych.² Została ona zdefiniowana dopiero w 2008 r. w art. 1 pkt 1a ustawy „O przeciwdziałaniu korupcji”.³

1 A.I. Dolgowa, *Korruptsionnaja priestupnost'*, (w:) *Kriminologija*, red.nauk. A.I. Dolgowa, Moskwa 2007, s. 712.

2 P.A. Kabanow, G.I. Rajkow, *Pricziny i osnovyje naprawlenija programmy borby s korruptsiej*, „*Sliedowatel'*” 2008, nr 10, s. 8.

3 *Federalnyj zakon Rossijskoj Federacii ot 25 dekabria 2008 g. N 273-FZ „O protivodiejstwie korruptsiji”*, <http://www.rg.ru/2008/12/30/korruptsija-fz-dok.html>

Przyjęto, że należy przez nią rozumieć „nadużycie stanowiska służbowego, wręczenie łapówki, przyjęcie łapówki, nadużycie uprawnień, przekupstwo komercyjne lub inne niezgodne z prawem wykorzystywanie przez osobę fizyczną swego stanowiska służbowego wbrew prawnym interesom społeczeństwa i państwa w celach uzyskania korzyści w postaci pieniędzy, cennych przedmiotów, innego mienia lub usług o charakterze majątkowym, innych praw majątkowych dla siebie lub dla osób trzecich lub nielegalne udzielenie takiej korzyści innym osobom fizycznym.” Za korupcję uznano także wymienione czynności „dokonywane w imieniu lub interesach osoby prawnej” (art. 1 pkt 1b). Jest to pierwsza legalna definicja korupcji w prawie rosyjskim.

Natomiast do języka kryminologicznego pojęcie to weszło dopiero pod koniec lat 1980-tych. Wcześniej korupcję, jak podaje A.W. Gyske⁴, określano mianem „łapownictwa”, „nadużycia stanowiska służbowego” lub „pobłażliwości”. Zatem, odżegnując się od pojęcia, władza zaprzeczała istnieniu zjawiska. Dlatego A.I. Dołgowa⁵ uważa, że posługiwanie się nim dziś w Rosji świadczy o jakościowo nowym etapie rozwoju sytuacji społecznej i kryminalnej.

Dążąc do ustalenia istoty pojęcia „korupcja”, poddano analizie wiele jego definicji stworzonych przez rosyjskich kryminologów. Jako szczególnie istotne wskazywali oni następujące elementy:

- całokształt różnorodnych zachowań (działań lub zaniechań)⁶,
- nielegalne uzyskanie mienia, usług, zwolnień⁷,
- zachowania osób pełniących funkcje państwowe⁸,
- przekupstwo – sprzedajność urzędników państwowych i innych osób pełniących służbę państwową⁹,
- wykorzystywanie stanowiska służbowego w interesach strony przekupującej¹⁰,
- działalność przestępcza w sferze polityki lub zarządzania państwem polegająca na wykorzystywaniu przez urzędników posiadanych uprawnień do prywatnego wzbogacania się¹¹,

4 A.W. Gyske, *Sowriemiennaja rossijskaja priestupnost' i problemy bezopasnosti obszczestwa. Politiczeskij analiz*, Moskwa 2000, s. 138.

5 A.I. Dołgowa, *op. cit.*, s. 713.

6 S.W. Maksimow, W.A. Wancew, *Korrupcionnaja priestupnost'*, (w:) *Kriminologija*, red. nauk. W.N. Kudriawcew, W.J. Eminow, Moskwa 2005, s. 385.

7 Tamże, s. 385.

8 Tamże, s. 385.

9 A.I. Dołgowa, *Korrupcionnaja priestupnost'*, (w:) *Kriminologija*, red. nauk. A.I. Dołgowa, Moskwa 2000, s. 501; *Kriminologija*, red. nauk. W.D. Małkow, Moskwa 2004, s. 325.

10 A.I. Dołgowa, *Korrupcionnaja priestupnost'*, (w:) *Kriminologija*, red. nauk. A.I. Dołgowa, Moskwa 2007, s. 708; P.A. Pak, I.G. Lichołat, S.A. Suszczienko, *Kriminologija w woprosach i otwietach*, Rostów nad Donem 2000, s. 197.

11 A.W. Gyske, *op. cit.*, s. 133.; W.A. Zaks, *Socjokulturnyje priedposylki korrupcii*, „Gosudarstwo i Prawo” 2001, nr 4, s. 52.

- przestępstwa związane z wykorzystywaniem stanowiska służbowego w celach prywatnych lub grupowych¹²,
- przyjęcie korzyści materialnych lub niematerialnych w związku z wykorzystaniem oficjalnego statusu (autorytetu, możliwości, powiązań)¹³,
- zjawisko prawne i kryminologiczne¹⁴,
- zjawisko społeczne¹⁵.

Z analiz definicji korupcji wynika, że wśród kryminologów nie ma zgodności co do zakresu pojęcia. Jedni autorzy kładą nacisk na dokładne określenie kręgu osób przejawiających zachowania korupcyjne, drudzy – na zakres czynów niezgodnych z prawem, inni – na przejawy i sposoby realizacji zachowań określanych korupcją, a także na rodzaje osiąganych korzyści. Część kryminologów stara się tworzyć pojęcia korupcji korespondujące z definicjami przyjętymi w konwencjach międzynarodowych, pozostali chcą podkreślić jej specyficzne cechy we współczesnej Rosji.

Analiza prawno-kryminologicznych ujęć problemu pozwoliła Autorce na przyjęcie definicji korupcji, której zakres stanie się przedmiotem dalszych rozważań. Jej zdaniem, korupcja jest to zjawisko polegające na niezgodnym z prawem wykorzystywaniu przez urzędników państwowych swoich stanowisk do realizacji interesów innych osób w celu osiągnięcia własnych korzyści.

Źródła zagrożeń korupcją w Rosji

Rozwój tak złożonego zjawiska, którym jest korupcja, warunkuje wiele czynników. Jak wynika z analizy rosyjskich opracowań kryminologicznych (powoływanych w niniejszym opracowaniu), należy je rozpatrywać w kontekście historycznym, społecznym, ekonomicznym, prawnym, organizacyjnym i politycznym.

Rozważania należy rozpocząć od wskazania przyczyn historycznych¹⁶. Są one istotne, gdyż „tradycje” korupcji w Rosji sięgają czasów carskich, w których stworzono system „kormilenija” urzędników. Polegał on na skierowaniu przez cara (kniazia) swoich przedstawicieli w różne regiony państwa bez ustalenia ich wynagrodzenia. W ten sposób władca przenosił na barki społeczności lokalnej ciężar utrzymania takiego namiestnika, który posiadając wręcz nieograniczone uprawnienia, miał

12 W.W. Łuniejew, Geografija organizowanej priestupnosti i korrupciji w Rossiji (1997–1999), „Gosudarstwo i Prawo” 2000, nr 11, s. 27.

13 B.W. Wołżenkin, Korupcija, Sankt Petersburg 1998, s. 8.; W.D. Małkow (red.), *op. cit.*, s. 325.

14 W.W. Łuniejew, Priestupnost' XX wieku. Mirowyje, regionalnyje i rossijskije tendenciji, Moskwa 2005, s. 520.

15 Tamże; A.I. Dołgowa, Korrupcionnaja priestupnost', (w:) Kriminologija, red. nauk. A.I. Dołgowa, Moskwa 2000, s. 501.; P.A. Pak, I.G. Licholaj, S.A. Suszczienko, *op. cit.*, s. 197.

16 Szerzej: P.A. Kabanow, R.R. Gazimżanow, Istoriko-kriminologiczieskoje issledowanije protivodejstwija korrupciji w Rossiji s XVI wieku po nastojaszczije wriemja, „Sliedowatiel” 2004, nr 6, s. 45–46.

zapewnione wysokie dochody.¹⁷ Przez setki lat zjawisko korupcji osiągnęło niebywałe rozmiary. Ograniczyć je udało się dopiero w latach reżimu stalinowskiego¹⁸. Następny okres w historii państwa radzieckiego, ukształtowany przez system władzy i zarządzania państwem, cechujący się totalitarnym charakterem rządów, występowaniem wielu ograniczeń i zakazów oraz brakiem jawności życia państwowego doskonale sprzyjał rozwojowi korupcji.¹⁹ Przysłużył się też temu kryzys polityczny, gospodarczy i ideologiczny lat 1990-tych. Zatem obecny stan korupcji w Rosji jest zjawiskiem odziedziczonym nie tylko po poprzednim systemie państwa socjalistycznego, ale stanowi spuściznę istniejącego od dawna w Rosji zbiurokratyzowanego systemu administracyjnego. Współczesna korupcja przedstawia więc dawno zakorzeniony określony system stosunków społecznych.²⁰

Wskazane przyczyny historyczne wykazują ściśle powiązania z czynnikami społecznymi. Bowiem to społeczeństwo na przestrzeni wieków przyzwyczało się do traktowania korupcji, z jednej strony, jako sposobu rozwiązywania problemów życiowych, a z drugiej, jako sposobu osiągania korzyści przez urzędników. Inne aspekty tych czynników tkwią w słabości społeczeństwa obywatelskiego, oderwaniu społeczeństwa od władzy, braku jego udziału w rozwiązywaniu problemów państwa²¹.

Wśród przyczyn rozwoju zjawiska szczególnie miejsce zajmują czynniki o charakterze ekonomicznym. Stanowią je: gospodarcza niestabilność, inflacja, niskie zarobki urzędników państwowych, ukształtowanie się grup ludzi bardzo bogatych wykorzystujących pieniądze do „załatwiania” własnych spraw, duże tempo prywatyzacji majątku państwowego, z której skorzystali nieliczni.²² Jak wskazuje A.W. Gyske²³, spadek wysokości zarobków, a przez to poziomu życia obywateli zatrudnionych na stanowiskach państwowych od początku lat 1990-tych jest tak duży, że uniemożliwia utrzymanie urzędnika i jego rodziny. Potwierdza to A.I. Dołgowa²⁴, pisząc, że nieterminowe wypłaty pensji bywają „częściej zasadą niż wyjątkiem”. Taka sytuacja wywołuje potrzebę poszukiwania nowych źródeł dochodów.

17 J.I. Gilinskij, *Korruptsija: teorija i realnost'*, (w:) J.I. Gilinskij, *Diewiantnost', priestupnost', socialnyj kontrol. Izbrannyje statii*, Sankt Petersburg 2004, s. 220.

18 W.W. Łuniejew, *Kriminogiennaja obstanowka w Rossiji i formirovanije nowoj politiceskoj elity*, „Socjologičeskie Issledowanija” 1994, nr 8, s. 90.

19 B.W. Wołżenkin, *op. cit.*, s.11–12; A.W. Kurakin, *Prieduprieżdženije i priesieczienije korruptsiji w period formirovanija i funkcionirovanija administratiwno-komandnoj sistemy (1917–1991 gody)*, „Sljedowatel” 2003, nr 3, s. 25–30; A.J. Jepichin, *Borba s wziatocznicziestwom i korruptsiej w naczale 20-ch godow: uroki i opyt*, (w:) *Korruptsija i borba s niej*, red. nauk. W.W. Astanin, A.I. Dołgowa, N.N. Danilenko, O.A. Jewlanowa, J.M. Juckowa, Moskwa 2000, s. 187–200.

20 J.W. Golik, W.I. Karasiew, *Korruptsija kak miechanizm socialnoj degradacii*, Sankt Petersburg 2005, s. 238.

21 A.W. Gyske, *op. cit.*, s. 142.

22 S.W. Maksimow, W.A. Wancew, *op. cit.*, s. 390–391.

23 A.W. Gyske, *op. cit.*, s. 141.

24 A.I. Dołgowa, *Korruptsionnaja priestupnost'*, (w:) *Kriminologija*, red. nauk. A.I. Dołgowa, Moskwa 2007, s. 723.

Przechodząc do omówienia przyczyn o charakterze prawnym, należy wyraźnie powiedzieć, że po upadku ZSRR Rosja nie była przygotowana pod względem bazy prawnej do reagowania zarówno na stare, jak i na nowe przestępstwa korupcyjne, pojawiające się wraz z gospodarką rynkową oraz reformami. W związku z tym brak regulacji lub brak przejrzystości ustawodawstwa w zakresie korupcji oraz niska jakość aktów prawnych doprowadziła do dużej swobody urzędników w zakresie stosowania przez nich przepisów prawa, procedur i instrukcji. Pozytywne załatwienie sprawy zależało niejednokrotnie od przychylniej interpretacji urzędnika, wymagającego za to zapłaty.²⁵

Ponadto, w kontekście czynników prawnych, zdaniem N.F. Kuzniecovej²⁶, rozwój korupcji ułatwia także poczucie bezkarności wynikające z braku rzeczywistej egzekwowalnej odpowiedzialności karnej za przestępstwa korupcyjne. Na podobne problemy zwraca też uwagę P.A. Kabanow²⁷, który podkreślając nieefektywność obowiązującego prawa, wskazuje mankamenty regulacji dotyczących działalności urzędników państwowych (np. brak rozgraniczenia kompetencji, powielanie ich na różnych szczeblach).²⁸ Barię prawną w ściganiu korupcji stanowią też immunitety gwarantujące elitom władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej przywilej bezkarności.²⁹

Przechodząc do przyczyn o charakterze organizacyjnym, należy wskazać na problemy dotyczące nieefektywnej działalności organów zajmujących się ściganiem i karaniem sprawców przestępstw korupcyjnych, a w szczególności na te, związane z doбором odpowiedniej kadry, jej wyszkoleniem³⁰, niską wykrywalnością przestępstw, brakiem kontroli decyzji urzędniczych.³¹

Jako ostatnie zostaną omówione przyczyny o charakterze politycznym. Wydaje się, że problem korupcji w Rosji dotyczy wszystkich urzędników, polityków, decydentów, będących w strukturach władzy. Dlatego też beneficjenci korupcji nie wykazują woli politycznej³² do podejmowania radykalnych, systemowych, skutecznych przedsięwzięć zmierzających do ograniczania problemu. Takie podejście kształtuje

25 A.W. Gyske, *op. cit.*, s. 141.

26 N.F. Kuzniecowa, Sowriemiennyje problemy borby s korrupcijojej. (w:) Sowriemiennaja ugołownaja politika w sfierze borby s transnacionalnoj organizowannoj priestupnostju i korrupcijojej. Materialy III parlamentskowo miedzunarodnowo „krugłowo stola” po problemam borby s transnacionalnoj priestupnostju, Moskwa 2002, s. 99.

27 P.A. Kabanow, Korrupcija, jawlienije, pricziny, protivodiejstwije. (w:) Czastnaja kriminologija, red. nauk. D.A. Szestakow, Sankt Petersburg 2007, s. 157–158.

28 N.F. Kuzniecowa, Korrupcija i wziatocznicestwo, (w:) Kriminologija, red. nauk. N.F. Kuzniecowa, Moskwa 2006, s. 169.

29 Tamże, s. 168.

30 W.D. Małkow (red.), *op. cit.*, s. 333.

31 P.A. Kabanow, *op. cit.*, s. 170.

32 W.W. Łuniejew, Korrupcija w Rossiji, „Gosudarstwo i Prawo” 2007, nr 11, s. 20.

i ułatwia rozwój tzw. korupcji elit, pozwalającej oligarchom „przejmować” kraj.³³ Bazą funkcjonowania korupcji jest zatem słabość struktur państwowych³⁴.

Różnorodność omówionych źródeł rozwoju korupcji w Rosji wskazuje, że są one związane zarówno ze współczesnymi negatywnymi następstwami reform w kraju, jak też i z historycznymi uwarunkowaniami.

Przejawy zagrożeń korupcją w Rosji

Na przejawy zagrożeń korupcją w Rosji składają się określone zachowania funkcjonariuszy organów i instytucji państwowych występujące w wielu sferach działalności państwa. Rozważania będą koncentrowały się zatem wokół wskazania czynów o charakterze korupcyjnym, organów oraz dziedzin życia państwowego najbardziej narażonych na korupcję i zagrożonych nią.

Przejawy korupcji w Rosji stanowią zarówno czyny uregulowane, jak i nieuregulowane w prawie. Rozwiązania zawarte są w kodeksie karnym (przestępstwa korupcyjne), kodeksie cywilnym (delikty) i kodeksie Federacji Rosyjskiej o naruszeniach prawa w sferze administracji (wykroczenia). Natomiast nieuregulowane od lat obejmują m.in.: stosowanie ulg, zwolnień dla swojej grupy korporacyjnej (politycznej, klanowej, narodowościowej); wykorzystywanie stanowisk służbowych do wpływu na środki masowego przekazu dla osobistych lub korporacyjnych zysków; umieszczanie swoich bliskich i znajomych w strukturach gospodarczych państwa; wykorzystywanie stanowisk do manipulowania informacjami dla zysków (ukrywanie ich, zniekształcanie)³⁵, a także patronat polityczny (sprawowanie przez polityków opieki nad wybranymi, słabo sytuowanymi grupami społecznymi – przyszłymi wyborcami) oraz kupowanie głosów wyborców (podarunki w postaci alkoholu lub wartościowych przedmiotów).³⁶

Z badań A.I. Dołgowej³⁷ wynika, że najczęstsze przejawy korupcji w Rosji stanowią: nadużycie stanowiska, przekroczenie uprawnień, przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości (np. niezgodne z prawem uwolnienie od odpowiedzialności karnej, pociągnięcie do odpowiedzialności osoby niewinnej), przestępstwa przeciwko interesom służby w organizacjach handlowych, a także w sferze ochrony informacji komputerowych (np. nieuprawniony dostęp do informacji kom-

33 N.F. Kuzniecowa, *Korupcja i wziętość*, s. 167.

34 A.W. Gyske, *op. cit.*, s. 134.

35 Na ich występowanie od kilkunastu lat wskazuje W.S. Owczinskij. Zob. W.S. Owczinskij, *Korupcja, otmywanie „griaznych” dienieg i ugotownyj terrorism kak elementy rossijskoj organizowannoj priestupnosti*, (w:) *Osnovy borby s organizowannoj priestupnostju*, red. nauk. W.S. Owczinskij, W.J. Eminow, N.P. Jabłokow, Moskwa 1996, s. 180.

36 G.J. Szurupow, *Borba s korupcijej w Rossiji: zakonodatielnyj aspekt*, „*Sliedowatel*” 2008, nr 5, s. 57.

37 A.I. Dołgowa, *Korupcionnaja priestupnost’*, (w:) *Kriminologija*, red. nauk. A.I. Dołgowa, Moskwa 2007, s. 722.

puterowej). Inne zachowania obejmują: jawne zaniżanie wartości prywatyzowanych przedsiębiorstw na zasadzie umowy między kupującym i sprzedającym, wykorzystywanie stanowisk służbowych do celów uzyskania kredytu przeznaczonego na zakup prywatyzowanego majątku, naruszanie zasad konkursów na poszczególne stanowiska³⁸, otrzymywanie za wykonywanie swoich obowiązków służbowych nie należnych wypłat w postaci wysokich premii lub zawyżonych honorariów, opłacanie urzędnikowi lub członkom jego rodziny wycieczki za granicę za rzekomo wykonaną pracę, zakupu na ich rzecz nieruchomości za granicą, otwieranie im rachunków w zagranicznym banku, udzielanie długoterminowych nieoprocentowanych kredytów³⁹.

Powszechnie przyjmuje się, że jądro korupcji stanowi łapownictwo, ale, jak zwraca uwagę A.W. Gyske,⁴⁰ współcześnie takie postrzeżenie zjawiska jest dużym uproszczeniem. Bowiem współczesny lobbing, protekcjonizm czy dążenie do osiągnięcia celów politycznych przyjmują formy zawołowanej korupcji.

W świetle danych Ogólnoświatowego barometru korupcji z 2004 r. według Transparency International (w skali 5-stopniowej) w Rosji najbardziej skorumpowane są: milicja (4,0), partie polityczne (3,8), parlament i sądy (3,7), organy celne i oświata (3,5), organy podatkowe i prasa oraz służba zdrowia i resorty wojskowe⁴¹ (3,4), służby migracyjne (3,2), służby komunalne (2,7), organizacje religijne (2,1).⁴² W.W. Łuniejew nieco inaczej widzi ten ranking. Na pierwszym miejscu umieszcza partie polityczne, następnie – służbę bezpieczeństwa ruchu drogowego, Dumę Państwową i organy ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości⁴³.

Powyższe informacje wskazują, że wysoki poziom korupcji występuje we wszystkich rodzajach władzy: ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Skorumpowani są zatem funkcjonariusze tych organów, które tworzą prawo (w tym antykorupcyjne), które powinny ścigać i karać przestępców, które kontrolują legalność działania instytucji państwowych i obywateli, które kształtują morale społeczeństwa itd. Tworzy to obraz sprzedajności całego aparatu państwowego. Dlatego słusznie pisze W.W. Łuniejew⁴⁴, że „korupcja w Rosji stała się normą, a nie wyjątkiem, przede wszystkim wśród elity politycznej, rządzącej i gospodarczej.”

38 A.W. Gyske, *op. cit.*, s. 160.

39 B.W. Wołżenkin, *op. cit.*, s. 13.

40 A.W. Gyske, *op. cit.*, s. 136.

41 O korzeniach korupcji w wojsku zob. S.W. Rudienko, O sostoianiji borby s prawonaruzhenijami korupcionnowo charaktiera, (w:) Organizowannyj terrorizm i organizowannaja priestupnost', red. nauk. A.I. Dołgowa, Moskwa 2002, s. 239; W.J. Eminow, I.M. Mackiewicz, Proniknowienije organizowannoj priestupnosti i korupciji w Woo-rużionnyje Siły, „Prokurorskaja i Sliedstwiennoj Praktika” 2001, nr 3–4, s. 218 i n.

42 Zob. N.F. Kuzniecowa, Korrupcija i wziatocznicestwo..., s. 166.

43 W.W. Łuniejew, Effektivnost' borby s priestupnostju i jejo otdielnymi widami w sowriemiennoj Rossiji, „Gosudarstwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 111.

44 W.W. Łuniejew, Priestupnost' XX..., s. 523.

Wniosek ten potwierdzają dane Międzyregionalnej Agencji Bezpieczeństwa Gospodarczego Federacji Rosyjskiej przytoczone przez N.F. Kuzniecowa⁴⁵, które zawierają cennik usług urzędników państwowych różnych organów i szczebli. Wynika z niego, że, przykładowo, umorzenie sprawy w prokuraturze kosztuje 10–15 tys. dol., złożenie interpelacji przez deputowanego w Dumie Państwowej – od 1 do 5 tys. dol., wydanie odpowiedniego aktu prawnego (postanowienia rządowego) – od 100 tys. dol.

Podane powyżej informacje dotyczące skali i zakresu szczególnie skorumpowanych organów rodzą pytania: kto i w czym imieniu sprawuje wymiar sprawiedliwości w Rosji, kto i w czym imieniu podejmuje najważniejsze decyzje w państwie? Odpowiedź jest retoryczna, zwłaszcza w kontekście powiązań funkcjonariuszy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości z zorganizowanymi strukturami przestępczymi⁴⁶. Jak pokazuje praktyka, bardzo rzadko zdarza się, że obiektem ścigania są biznesmeni czy członkowie lub przywódcy grup przestępczych. A jeśli już tak się zdarzy, to towarzyszy temu wielka reklama pod hasłem walki z korupcją⁴⁷. Taka zabawa w „ściganie i karanie przestępców” pokazuje nierówność obywateli wobec prawa. Powyższe informacje przekonują też o możliwości realizacji prywatnych interesów pod dyktando jednostek, a przez to znaczny udział nieupoważnionych osób w kształtowaniu prawa i polityki państwa.⁴⁸ Działania te dyskwalifikują aparat państwowy oraz podważają jego autorytet.⁴⁹

O powadze zagrożenia świadczą chociażby szacunki wysokości łapówek wręczanych urzędnikom. N.F. Kuzniecowa⁵⁰ określa, że są to rocznie kwoty ok. 38 mld dolarów, W.W. Łuniejew⁵¹ – 33,5 mld dolarów, a inni⁵² – 37 mld dolarów. Nic więc dziwnego, że Transparency International plasuje Rosję w pierwszej dziesiątce najbardziej skorumpowanych krajów świata⁵³. Z raportu szefa rosyjskiej fundacji politologicznej INDEM G. Satarowa⁵⁴ wynika, że skuteczność łapówki w Rosji jest bardzo wysoka, gdyż wynosi 98%. Tylko 2% stanowi ryzyko, że inni dali więcej.

Powyższe informacje ukazują, że korupcja na najwyższych szczeblach władzy stanowi ogromne zagrożenie dla państwa, zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak

45 Zob. N.F. Kuzniecowa, *Korupcja i wziętość*, s. 165–166.

46 M. Koroliewa, *Roślina korupcji w kримinalizacji prawochranitelnoje diejatelnosti*, „Ugolownoje Prawo” 2007, nr 1, s. 107.

47 N.W. Togonidze, *Globalizacja obszcziej, organizowannoj i korupcionnoj priestupnosti*, „Gosudarstwo i Prawo” 2001, nr 12, s. 93.

48 O.W. Łupaina, *Aktualnost' borby s priestupnostju i korupcijej w aspekcie obiesieczienija nacjonalnoj bizopasnosti Rossiji*, „Sliedowatel” 2003, nr 1, s. 2.

49 A.W. Gyske, *op. cit.*, s. 151; S.W. Maksimow, *Korupcionnaja priestupnost' w Rossiji: prawowaja ocenka, istoczniki razwitija, miery borby*, „Ugolownoje Prawo” 1999, nr 2, s. 108.

50 Zob. N.F. Kuzniecowa, *Korupcja i wziętość*, s. 165.

51 W.W. Łuniejew, *Priestupnost' XX...*, s. 519.

52 W.D. Małkow (red.), *op. cit.*, s. 327.

53 J.I. Gilinskij, *op. cit.*, s. 221.

54 Zob. S. Popowski, *Państwo za łapówkę*, Rzeczpospolita 2002, nr 118.

i wewnętrznym, bowiem sprzedajność elit polityczno-rządowych kształtuje negatywny obraz władzy nie tylko w Rosji, ale i w świadomości społeczności międzynarodowej.⁵⁵ Wpływa przede wszystkim na obraz tego kraju w oczach politycznych i gospodarczych partnerów z zagranicy. Pogarsza klimat do prowadzenia inwestycji na jego terenie⁵⁶.

Ponadto korupcja prowadzi do rozwoju szarej gospodarki, naruszenia mechanizmów rynkowych (konkurencyjności), zwiększenia cen, wzrostu inflacji.⁵⁷ Wpływa na wzrost zróżnicowania majątkowego obywateli.⁵⁸ Powoduje okradanie kraju⁵⁹, co wyrządza szkody materialne i niematerialne dla prywatnych właścicieli, społeczeństwa oraz państwa.⁶⁰ Wywiera negatywny wpływ na kształtowanie się elity politycznej, procesy wyborcze i działalność organów władzy.⁶¹ Jest zatem jednym z istotnych elementów przestępczości gospodarczej, rodzajem przestępczości paraliżującej polityczny system państwa oraz rodzajem przestępczości patologizującej, deformującej funkcjonowanie społeczeństwa⁶².

Kolejne zagrożenia ze strony korupcji należy widzieć w jej powiązaniach z przestępczością zorganizowaną.⁶³ Korupcja jest jej obligatoryjnym elementem, atrybutem. Jak twierdzi A.I. Dołgowa⁶⁴, nową jakością zjawisko to uzyskało właśnie dzięki strukturom przestępczym, ich potężnym możliwościom i potrzebom. Dla zorganizowanych grup korupcja stanowi środek zabezpieczenia nie tylko interesów finansowych, ale i politycznych.

Ponadto, jak zauważa W.W. Astanin⁶⁵, zjawisko to przybiera zorganizowany charakter. Posiada podobne jak przestępczość zorganizowana cechy: planowanie, dobra organizacja działań, dążenie do rozszerzenia rynku usług korupcyjnych, system ochrony przed ściganiem karnym. Sprzyja temu kształtowanie się tzw. sieci korupcyjnych. Mechanizm ich funkcjonowania polega na tworzeniu szeregu powiązań między urzędnikami resortów państwowych a pracownikami innych struktur. Nawiązana zostaje w ten sposób współpraca szeregu urzędników państwowych, pracowników firm handlowych i finansowych, funkcjonariuszy MSW i FSB (Federalnej Służby Bezpieczeństwa), przedstawicieli prokuratury, policji podatkowej

55 G. Miszin, Nieobchodim zakon o borbie s korrupciji w wysszich eszelonach własti, „Ugołownoje Prawo” 2002, nr 2, s. 132.; B.W. Wolzenkin, Korrupcija w Rossiji, (w:) Kriminologija XX wiek, red. nauk. W.N. Burlakow, W.P. Salnikow, Sankt Petersburg 2000, s. 364.

56 O.A. Kimlackij, I.G. Maczulskaja, O sostojaniji borby s korrupciji w Rossijskoj Federaciji, „Sliedowatiel” 2008, nr 10, s. 28.

57 J.W. Golik, W.I. Karasiew, *op. cit.*, s. 248.

58 O.A. Kimlackij, I.G. Maczulskaja, *op. cit.*, s. 28.

59 G. Miszin, *op. cit.*, s. 132.

60 J.W. Golik, W.I. Karasiew, *op. cit.*, s. 248.

61 O.A. Kimlackij, I.G. Maczulskaja, *op. cit.*, s. 28.

62 P.A. Kabanow, *op. cit.*, s. 140.

63 A.W. Gyske, *op. cit.*, s. 151; Priestupnost' w Rossiji naczała XXI wieka i reagirovanije na niejo, red. nauk. A.I. Dołgowa, Moskwa 2004, s. 61–62.

64 A.I. Dołgowa, Korrupcionnaja priestupnost', (w:) Kriminologija, red. nauk. A.I. Dołgowa, Moskwa 2007, s. 714.

65 W.W. Astanin, Organizowanaja korrupcija w Rossiji, „Zakon i Prawo” 2004, nr 9, s. 16.

i sił zbrojnych, dzięki której działania wszystkich uczestników sieci są zorganizowane i skoordynowane. Świadczy to o przechodzeniu korupcji na nowy, wyższy poziom.⁶⁶

Na zagrożenia korupcją w Rosji należy więc patrzeć nie tylko poprzez pryzmat skali zjawiska, a także poprzez głębię przenikania zjawiska w sferę stosunków społecznych, politycznych i gospodarczych w tym kraju⁶⁷.

Państwo rosyjskie wobec zagrożenia korupcją

Jak zauważa J.I. Gilinskij: „w warunkach totalnego skorumpowania wszystkich gałęzi władzy na wszystkich szczeblach zasadniczo niemożliwe jest rozwiązanie ani jednego problemu społecznego, gospodarczego i politycznego. Albowiem wszystko sprowadza się do pytania: komu i ile należy zapłacić?”⁶⁸ Trzeba przyznać, że tak różnorodne i poważne zagrożenia ze strony korupcji wywołują potrzebę reakcji. Na tym etapie analiz należy zatem ustalić przedsięwzięcia podejmowane w tym zakresie przez państwo rosyjskie.

Jak wspomniano na początku rozważań, zjawisko korupcji w Rosji ma długą historię. Analizy A.I. Mizerija⁶⁹ wskazują na wielokrotnie podejmowane przez kilka wieków próby prawnego ograniczania czy eliminowania zjawiska.⁷⁰ Wynika z nich, że kolejno uchwalane akty kryminalizowały coraz większą ilość zachowań, rozszerzały krąg sprawców lub zaostrzały wysokość zagrożeń przewidzianych za te przestępstwa. Regulacje te miały głównie charakter karnoprawny.

W okresie przemian w Rosji, po rozpadzie ZSRR, pierwsze regulacje antykorupcyjne zawarte zostały w wydanym w 1992 r. przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej ukazie „O walce z korupcją w systemie służby państwowej”⁷¹. Na jego podstawie zabroniono funkcjonariuszom aparatu państwowego prowadzenia działalności gospodarczej; udzielania przez nich płatnej pomocy przedsiębiorcom przy wykorzystaniu swego stanowiska służbowego; uczestnictwa w spółkach akcyjnych lub z ograniczoną odpowiedzialnością. Nałożono też na nich obowiązek składania

66 J.I. Gilinskij, *Kriminologija. Teorija, istorija, empiriczeskaja baza, socialnyj kontrol*, Sankt Petersburg 2009, s. 315.

67 W.W. Kolesnikow, W.N. Bykow, O.A. Borisow, *Korruptcija kak ugroza nacionalnoj bezopasnosti: o spiecznikach kriminologiczeskowo podchoda*, „Kriminologiczieskij Żurnal Bajkalskowo Gosudarstwiennowo Uniwersiteta Ekonomiki i Prawa” 2007, nr 3–4, s. 50–51.

68 J.I. Gilinskij, *Kriminologija...*, s. 316.

69 A.I. Mizerij, *Istorija borby s korruptcijej w Rossiji*, [http://www.unn.ru/pages/issues/vestnik/9999-0195_West_prawo_2001_2\(4\)/27.pdf](http://www.unn.ru/pages/issues/vestnik/9999-0195_West_prawo_2001_2(4)/27.pdf)

70 Jako przykłady regulacji zmierzających do zwalczania zjawiska wymienia on: Sudnaja gramota z 1561 r., Sobornoje Ułożenije z 1649 r., Ukaz Piotra I z 1713 r., Ułożenije o nakazanijach ugołownych i ispolnitelnych z 1845 r., Ugołownoje Ułożenije z 1903 r., Kodeks karny RSFSR z 1960 r.

71 Ukaz Prezidenta FR ot 04.04 1992 g. „O borbie s korruptcijej w sistiemie gosudarstwiennoj służby”, http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_40585.html.

oświadczeń majątkowych. Kolejne rozwiązania antykorupcyjne (przewidziane np. w ustawie z 1995 r. „O podstawach służby państwowej Federacji Rosyjskiej” czy ukazie Prezydenta z 1996 r. „O środkach zwiększenia dyscypliny w systemie służby państwowej”) wprowadzały nowe ograniczenia wobec urzędników państwowych.

W 1996 r. uchwalono nowy kodeks karny Federacji Rosyjskiej (kk. FR)⁷², w którym zawarto następujące przestępstwa korupcyjne: uniemożliwianie realizacji praw wyborczych lub pracy komisji wyborczych (art. 141), fałszowanie dokumentów wyborczych, dokumentów referendum (art. 142), niezgodne z prawem wejście w posiadanie i rozgłaszanie informacji stanowiących tajemnicę handlową, podatkową lub bankową (art. 183)⁷³, przekupstwo uczestników i organizatorów profesjonalnych zawodów sportowych i widowiskowych konkursów (art. 184), komercyjne (handlowe) przekupstwo (art. 204), przyjęcie łapówki (art. 290), wręczenie łapówki (art. 291), prowokacja łapówki lub przekupstwo (komercyjne) handlowe (art. 304), przekupstwo świadka, pokrzywdzonego, biegłego lub wymuszenie złożenia przez nich zeznania lub uniknięcie złożenia przez nich zeznania lub też dokonanie nieprawidłowego tłumaczenia przez tłumacza (art. 309). Oprócz wymienionych przestępstw, rosyjski kodeks karny przewiduje w ponad dwudziestu artykułach odpowiedzialność za przestępstwa popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej⁷⁴, dokonane przy wykorzystaniu stanowiska służbowego. Czyny te także mają charakter przestępstw korupcyjnych.

Wyżej wymienione zachowania stanowią przejawy korupcji urzędniczej, sportowej, gospodarczej i wyborczej. Przestępstwa te naruszają: konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela, sferę działalności gospodarczej, interesy służby w handlowych i innych organizacjach. Są wymierzone przeciwko władzy państwowej, interesom służby państwowej i służby w organach władzy terenowej, wymiarowi sprawiedliwości.

Kolejny akt prawny o charakterze antykorupcyjnym stanowi kodeks Federacji Rosyjskiej o administracyjnych naruszeniach prawa.⁷⁵ W art. 5.16 przewidziano penalizację przekupstwa wyborców, uczestników referendum lub prowadzenia działalności dobroczynnej w okresie kampanii wyborczej, kampanii referendalnej z naruszeniem ustawodawstwa o wyborach i referendach.

72 Ugotownjy kodeks Rosijskoj Fiederacji s 13.06.1996. Kodeks ten został przyjęty przez Dumę Państwową 24 V 1996 r., zaakceptowany przez Radę Federacji 5 VI 1996 r., a podpisany przez Prezydenta FR 13 VI 1996 r. Wszedł w życie 1 stycznia 1997 r.

73 W trzech wyżej wymienionych przestępstwach przekupstwo jest jednym z kilku sposobów popełnienia przestępstwa.

74 Dane takie podaje: J.A. Kokow, Kak pobiedit' korrupciju, „Sliedowatiel” 2008, nr 10, s. 33.

75 Kodeks FR ob administratiwnych prawonaruzenijach ot 30.12.2001 g. Nr 195– FZ., <http://www.lawmix.ru/zak.php>

Przepisy antykorupcyjne zawiera również kodeks cywilny⁷⁶. W art. 575 zabrania przyjmowania przez szereg podmiotów, w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, prezentów w wysokości przekraczającej trzy tysiące rubli. Od 2008 r. zakaz ten nie dotyczy podarunków uzyskanych w szczególności w związku z przedsięwzięciami dyplomatycznymi i delegacjami służbowymi urzędników.

Problem korupcji został też dostrzeżony w „Koncepcji narodowego bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej”⁷⁷ z 1997 r., w której zaliczono ją razem z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem do najpoważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Jednakże od tego czasu w sferze przeciwdziałania i zwalczania tego zjawiska niewiele uczyniono. Dopiero w ostatnim czasie odnotowano pewne zmiany. Otóż 31 VII 2008 r. rosyjski prezydent D. Miedwiediew podpisał „Narodowy plan przeciwdziałania korupcji”⁷⁸, przewidujący szereg zmian prawnych i organizacyjnych w tym zakresie. Jego realizacja miała doprowadzić do uchwalenia kompleksowej ustawy „o przeciwdziałaniu korupcji”⁷⁹ i dokonania zmian w około 25 innych aktach prawnych⁸⁰. W związku z tym miał rozpocząć się nowy rozdział w dziedzinie przeciwdziałania i zwalczania korupcji w Rosji.

W grudniu 2008 r. Duma Państwowa przyjęła ustawę „O przeciwdziałaniu korupcji”⁸¹. Zawarto w niej główne zasady przeciwdziałania korupcji, prawne i organizacyjne podstawy jej przeciwdziałania oraz zwalczania, a także minimalizacji i (lub) likwidacji skutków czynów korupcyjnych. W ustawie przewidziano też szereg środków o charakterze antykorupcyjnym. W szczególności należy tu wymienić: podniesienie wysokości pensji pracowników organów państwowych, określenie wymagań wobec kandydatów na określone stanowiska w administracji państwowej (np.: składanie oświadczeń o stanie majątkowym kandydata, jego współmałżonka i małoletnich dzieci), nałożenie na urzędników obowiązku informowania swoich przełożonych lub organów ścigania o przypadkach nakłaniania ich do przyjęcia łapówki, określenie trybu eliminowania konfliktu interesów urzędników państwowych.

Wraz z omawianą ustawą w grudniu 2008 r. uchwalono też inne: „O wniesieniu zmian do poszczególnych aktów prawnych Federacji Rosyjskiej w związku z przy-

76 Graždanskij kodeks (czast' wtora ja ot 26.01.1996g., Nr 11–FZ), <http://www.garant.ru/main/10064072–032.htm#par2961>

77 Koncepcija nacionalnoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii” ot 17 XII g., (przyjęta Ukazem Prezydenta FR Nr 1300), „Sobranije Zakonodatelstwa RF” 2000, nr 2, st. 170.

78 Nacionalnyj plan protivodiejstwija korrupcii, www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204857.shtml.

79 Na potrzebę jej uchwalenia wskazywano od lat. Podejmowano kroki w kierunku uchwalenia takiego aktu, ale czterokrotne próby nie powiodły się z powodu weta b. prezydenta B. Jelcyna. Zob. W.N. Łopatin, O sistiemnom podchodzie w antikorupcionnoj politike, „Gosudarstwo i Prawo” 2001, nr 7, s. 23 i n.

80 Niemal natychmiast poddano go krytyce. Zob. N. Jegorowa, O racjonalnom planie protivodiejstwija korrupcii, „Gosudarstwo i Prawo” 2008, nr 6, s. 89 i n.

81 Federalnyj zakon Rossijskoj Federacii ot 25 dekabria 2008 g. N 273–FZ „O protivodiejstwii korrupcii”, <http://www.rg.ru/2008/12/30/korrupcia–fz–dok.html>

jęciem ustawy federalnej „O przeciwdziałaniu korupcji”⁸² oraz „O wniesieniu zmian do poszczególnych aktów prawnych Federacji Rosyjskiej w związku z ratyfikacją konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji” z 31 października 2003 r. i Konwencji o odpowiedzialności karnej za korupcję z 27 stycznia 1999 r. i przyjęciem ustawy federalnej „O przeciwdziałaniu korupcji”.⁸³ Na ich podstawie dokonano zmian w ponad 15 aktach prawnych (w tym w omówionym kodeksie cywilnym i kodeksie karnym⁸⁴), dotyczących przede wszystkim sędziów, funkcjonariuszy milicji, funkcjonariuszy FSB, funkcjonariuszy celnych, pracowników Izby Rachunkowej i Banku Centralnego, w których nałożono na wymienione osoby szereg ograniczeń, obowiązków i zakazów, głównie w zakresie otrzymywania wynagrodzenia od osób fizycznych i prawnych, przyjmowania prezentów oraz składania oświadczeń majątkowych.

Analiza wprowadzonych rozwiązań prawnych wskazuje, że obecnie stworzono w Rosji uporządkowany rozbudowany system przepisów antykorupcyjnych. Czy okaże się on skuteczny wobec rosyjskiej rzeczywistości, czas pokaże. W obliczu dosyć poprawnie stworzonego ustawodawstwa można oczekiwać pozytywnych efektów jego obowiązywania.

Jednakże te optymistyczne prognozy mogą się nie sprawdzić, gdyż dostępne dane statystyczne z ostatnich lat⁸⁵ wskazują na wzrost większości przestępstw korupcyjnych, aczkolwiek liczby nie są porażające,⁸⁶ bowiem, przy omawianych przestępstwach w sposób wyjątkowy uwidacznia się problem „ciemnej liczby”. Skryty charakter zachowań uczestników oraz dbałość o utrzymanie ich w tajemnicy powoduje niską wykrywalność. Wynika ona także, co już podkreślano, z niewielkiego zainteresowania milicji ściganiem sprawców takich przestępstw, zwłaszcza wśród urzędników wysokiego szczebla, polityków, funkcjonariuszy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, członków grup przestępczych. Dlatego też w rzeczywistości wskazane kategorie osób rzadko podlegały odpowiedzialności karnej. W rezultacie takiej praktyki nawet bardzo dobry model antykorupcyjnych regulacji prawnych może nie mieć szans realizacji.

82 Federalnyj zakon Rossijskoj Federacii ot 25 dekabria 2008 g. N 274–FZ „O wniesienii izmienenij w otdielnyje zakonodatielnyje akty Rossijskoj Federacii w swiazi s priniatim federalnowo zakona „O protivodiejstwie korupcii”, <http://www.rg.ru/2008/12/30/korruptcia-akty-dok.html>

83 Federalnyj zakon Rossijskoj Federacii ot 25 dekabria 2008g. N 280–FZ „O wniesienii izmienenij w otdielnyje zakonodatielnyje akty Rossijskoj Federacii w swiazi s ratifikacii konwencji Organizacii Objednionnyh Nacij protiv korupcii ot 31 oktjabria 2003 goda i Konwencji ob uogolnoj otwietstwiennosti za korupciju ot 27 janwaria 1999 goda i priniatim federalnowo zakona „O protivodiejstwie korupcii”, <http://www.rg.ru/2008/12/30/akty-konwencji-dok.html>

84 Zmiany wprowadzone przez te ustawy dokonane w kodeksie karnym dotyczą instytucji konfiskaty mienia oraz podniesienia zagrożenia karnego o jeden rok za popełnienie przestępstwa z art. 201 pkt 1 (nadużycie uprawnień) i art. 204 pkt 1 (przekupstwo komercyjne).

85 A.I. Dolgowa, *Korruptcionnaja priestupnost'*, (w:) *Kriminologija*, red. nauk. A.I. Dolgowa, Moskwa 2007, s. 719–720.

86 Jak podaje J.I. Gilinskij np.: w 1990 r. odnotowano 2.691 przestępstw łapownictwa, w 1995 r. – 4.889, w 2000 r. – 7.047, w 2006 r. – 11.063. Zob. J.I. Gilinskij, *Kriminologija...*, s. 317.

Podsumowując, nasuwa się wniosek, że w Rosji zjawisko korupcji ma systemowy⁸⁷, totalny i globalny charakter, przejawia się w wielu sferach i różnych formach⁸⁸. Jego skutki powodują „nieefektywność władzy” i „nieefektywność gospodarki”.⁸⁹ W ocenie W.W. Łuniejewa⁹⁰ „korupcja stała się naszą (tj. rosyjską) konstytucją, a brak odpowiedzialności za nią – powszechną praktyką”. Zatem, mimo dosyć szerokiego ujęcia korupcji w prawie, przy mankamentach praktyki jej ścigania i głębokim zakorzenieniu w świadomości społecznej, trudno jest ją kontrolować oraz ograniczać.

87 A.W. Gyske, *op. cit.*, s. 140.

88 P. A. Kabanow, *op. cit.*, s. 149.

89 J.W. Golik, W.I. Karasiew, *op. cit.*, s. 239.

90 W.W. Łuniejew, Nastojaszczziej borby s korrupcijej w Rossiji niet, „Gosudarstwo i Prawo” 2007, nr 5, s. 105.

SUMMARY

The paper entitled „The threat of corruption in the light of Russian experience – criminological and legal reflections” presents the sources and indications of corruption as well as legal reaction against that phenomenon. There is no criminological definition of corruption in Russian criminology, however there is legal one in the Anti-Corruption Act of 2008. The paper shows the scale and extend of that phenomenon among public officials of the legislative, executive and judicial branches, their connections with organized crime and the existence of peculiar price list of corrupted services. That phenomenon is depicted as something which wrecks both Russian country and society. There are presented some legal considerations regarding penal, civil law and administrative measures aimed at reducing the scale of the phenomenon. It is remarked pessimistically that although there is a broad definition of corruption in legal system, preventing and fighting the phenomenon is very difficult for the reason that there are many deficiencies in prosecuting it and it has been deep-rooted in society’s conscious.