

УДК 34

Правовые и организационные инструменты противодействия коррупции в Европейском союзе

Миловидова Анастасия Сергеевна, старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук

milovidovama@yandex.ru

Аннотация: В статье анализируются современные правовые и организационные инструменты противодействия коррупции в Европейском союзе. Автором рассматриваются базовые юридические акты по данной тематике, действующие в рамках объединения, а также функционирующие на их основе структуры — Европейское бюро по борьбе с мошенничеством и Офис общественного прокурора. Отдельное внимание уделяется внедрению информационных технологий в антикоррупционную практику. На основе предложенного анализа в статье делаются предположения о применимости отдельных мер в Российской Федерации. **Ключевые слова:** коррупция, противодействие коррупции, Европейский союз, антикоррупционный мониторинг, антикоррупционная практика, правовые акты, организационные меры, Европейское бюро по борьбе с мошенничеством, Офис общественного прокурора.

Проблема коррупции в современном обществе стоит довольно остро. Вопросы противодействия данному общественно опасному деянию обсуждаются на всех уровнях и во всех

ветвях власти, становятся предметом дискуссии в средствах массовой информации и среди населения нашего государства. При этом сегодня масштабы преступления вышли за пре-



UDC 34

Legal and organizational tools of anti-corruption in the European Union

Milovidova Anastasiya Sergeevna, senior lecturer of the department of constitutional and international law of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of internal affairs of Russia, candidate of sciences (law)

milovidovama@yandex.ru

Annotation: In this article the author analyzes modern legal and organizational tools of anti-corruption in the European Union. The author examines the basic legal acts on this subject, operating within the framework of the association, as well as the bodies functioning on their basis — the European anti-fraud office and the Office of the public prosecutor. The author pays special attention to introduction of information technologies in anti-corruption practice. In the article there are some assumptions about the applicability of certain measures in the Russian Federation. **Keywords:** corruption, anti-corruption, European Union, anti-corruption monitoring, anti-corruption practice, legal acts, organizational measures, European anti-fraud office, Office of the public prosecutor.

дела одного государства. Можно констатировать, что коррупция является угрозой не только национальной безопасности Российской Федерации, но и безопасности международной. Что предполагает необходимость обращения к опыту зарубежных государств.

В развитие международно-правовой тема-

тики антикоррупционного мониторинга хотелось бы обратиться к практике Европейского Союза, который в 2014 году был потрясен Докладом Европейской комиссии по данному вопросу. В частности, отмечалось, что коррупция есть во всех без исключения странах объединения, а суммарный экономический ущерб от

нее оценивается примерно в 120 млрд. евро в год [1]. По результатам социологического исследования того же периода времени каждый двенадцатый житель Евросоюза сталкивался с коррупцией или был ее свидетелем [1].

Указанные события стали толчком для нового этапа развития антикоррупционной практики в Европейском союзе, к которой мы бы и хотели обратиться в рамках настоящей статьи. Так, на уровне Союза предлагались отдельные правовые и организационные меры. Например, парламентарии высказывались за то, чтобы люди, связанные в прошлом с оргпреступностью или уличенные в отмывании денег и коррупции, не допускались к гостендерам в Европейском союзе и не могли занимать государственные должности [1], а также поддержали инициативу создания Европейского офиса общественного прокурора — новой структуры по борьбе с хищениями и нецелевым расходованием средств из бюджета Европейского союза [2]. Еще одно предложение было связано с использованием изъятых от коррупции доходов на финансирование социальных программ. Что же изменилось с тех пор, как были реализованы указанные предложения и что из этого можно перенять в качестве положительного опыта для нашего государства? Поиск ответов на указанные вопросы стал целью настоящей работы.

М. Б. Скворцова пишет, что в области создания законодательной базы борьбы с коррупцией «Европа достигла больше, чем другие континенты» [3, с. 100]. По этой причине первоначально обозначим правовые акты разного уровня, регламентирующие вопросы

противодействия коррупции в объединении. Среди них есть как документы, принятые более двадцати лет назад, но по-прежнему действующие, так и более новые акты. Приведем несколько примеров из различных категорий правовых актов (первичного и вторичного права Европейского союза):

— Конвенция о защите финансовых интересов Европейских Сообществ от 27 декабря 1995 г. [4] и два протокола к ней — Протокол о борьбе с коррупцией от 27 сентября 1996 г. [5] и Протокол об отмывании денег и уголовной ответственности юридических лиц от 19 июня 1997 г. [6] (эти акты для большинства стран объединения, за исключением Дании, в ближайшее время заменяются более новой директивой 2017 года, о которой будет сказано позже);

— Конвенция по борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц европейских сообществ или должностных лиц государств-членов Европейского союза, от 26 мая 1997 г. [7];

— Постановление Европейского парламента и Совета от 26 февраля 2014 г. «Об учреждении программы содействия деятельности в области защиты финансовых интересов Европейского союза (программа Hercule III) и отмене решения N 804/2004/ЕС» [8];

— Декларация Европейского парламента от 9 июня 2011 г. «О борьбе с коррупцией в Европейском спорте» [9];

— Решение Совета от 24 октября 2008 г. «О сети контактных пунктов против коррупции» [10];

— Директива от 3 апреля 2014 г. «О замо-

раживании и конфискации средств совершения преступлений и доходов от преступлений в Европейском союзе» [11] (этим актом введено в юридическую практику предложение об использовании объединением доходов, полученных от коррупционной деятельности: государства-члены должны принять необходимые меры для обеспечения конфискации (в целом либо в части) имущества, принадлежащего лицу, осужденному за уголовное преступление, приведшее к его прямой или косвенной экономической выгоде, когда суд, исходя из обстоятельств дела, включая конкретные факты и имеющиеся доказательства (например, сведения о том, что стоимость имущества несоразмерна законному доходу осужденного), решит, что данное имущество является производным от преступного поведения);

— Директива Европейского парламента и Совета от 5 июля 2017 г. «О борьбе с мошенничеством в финансовых интересах Союза посредством уголовного права» [12];

— Рамочное решение от 22 июля 2003 г. «О борьбе с коррупцией в частном секторе» [13];

— Резолюция Европейского парламента от 25 октября 2016 г. «О борьбе с коррупцией» [14].

Эти и другие более ранние акты подробно рассмотрены в работе С. А. Пузырева [15]. В литературе отмечается, что «европейские соглашения по борьбе с коррупцией в основном нацелены на унификацию подходов государств-участников к криминализации проявлений коррупции в государственном и

частном секторе» [16, с. 10]. Например, Директива 2017 г. [12] усиливает защиту финансовых интересов Союза путем гармонизации дефиниции ряда преступлений (мошенничество, коррупция, отмывание денег, присвоение), а также путем гармонизации санкций и временных ограничений для таких случаев.

Вместе с тем содержательный анализ этих актов позволяет говорить о некоторых привлекающих внимание инструментах и механизмах. Так, институциональным инструментом в борьбе с коррупцией в рамках Европейского союза в 1999 г. стало Европейское бюро по борьбе с мошенничеством [17], которое функционирует и в настоящий момент. Это узкоспециализированное подразделение в борьбе с экономическими преступлениями, общая цель которого заключается в защите финансовых интересов Европейского союза от мошенничества, коррупции и любой другой незаконной деятельности, включая легализацию преступных доходов.

Среди их основных задач можно выделить следующие: проведение независимых расследований случаев мошенничества и коррупции с привлечением средств Европейского союза; расследование правонарушений сотрудников институтов и учреждений Европейского союза; разработка общесоюзной политики по противодействию указанным преступлениям. Таким образом, этот институт создан исключительно в защиту общественных интересов. Он не может расследовать предполагаемые деяния, если не имеются ввиду финансовые последствия для государственных фондов Европейского союза, или в коррупцию не во-

влечены чиновники Европейского союза. Полагаем, такое государственное учреждение в Российской Федерации также было бы весьма эффективным, объединив в себе отдельные функции подразделений внутренней безопасности различных государственных органов, забрав из них несвойственные функции, например, по проверке сведений о доходах, предоставленных чиновниками.

Структура имеет уникальный мандат на проведение внутренних расследований в учреждениях, органах и агентствах Европейского союза с целью борьбы с мошенничеством, коррупцией и любой другой незаконной деятельностью, затрагивающей финансовые интересы объединения. Это способствует целевому использованию денег налогоплательщиков, укреплению доверия граждан к структурам Европейского союза, стимулирует создание рабочих мест и развитие Европы. Так, в результате расследований, проведенных в течение 2017 года, организация рекомендовала вернуть в бюджет Европейского союза более 3 млрд. евро.

Другим инновационным механизмом антикоррупционной практики этого института Европейского союза в свое время стало введение информационной системы по борьбе с мошенничеством для сбора и обмена информацией, получаемой каждым членом Европейского союза, в целях предотвращения, обнаружения и наказания виновных в мошенничестве, коррупции и связанных с ними преступлений, посягающих на финансовые интересы Союза. Ее главное достоинство — возможность граждан Европейского союза

анонимно передавать информацию в Европейское бюро по борьбе с мошенничеством и также анонимно в дальнейшем взаимодействовать со следователями. Это позволяет задействовать лиц, которые ранее не осмеливались на такие действия. По статистике третья часть населения Союза считает, что лицам, сообщаящим о таких деяниях, не предоставляется должная защита [18] (об аналогичных мнениях сообщают и практикующие сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации). Гарантии анонимности могут исправить ситуацию.

Но с этим инструментом не все так благополучно. К сожалению, этот механизм известен не всем гражданам Союза. По официальным опросам октября 2017 года чуть менее половины респондентов (47 %) отмечают, что в случае вовлечения в коррупционное правонарушение или будучи свидетелем его совершения, они знают — куда следует обращаться [18]. Таким образом, борьбе с коррупцией в Европейском союзе не хватает информационной составляющей.

Работа с официальными статистическими отчетами позволяет выявить иные интересные факты, свидетельствующие о недостаточности проводимых мер. Отчет Евростата (статистического бюро Европейского союза) за 2017 год [18] указывает на следующие факты:

— несмотря на то, что только 14 % респондентов признали для себя приемлемым давать дополнительные деньги для получения тех или иных благ, две трети (68 %) европейцев думают, что коррупция распространена в их



стране;

— четверть европейцев утверждают, что они лично пострадали от коррупции (эта цифра значительно варьируется в зависимости от страны);

— только около одной пятой (18 %) тех, кто был вовлечен в совершение коррупционного нарушения, говорят, что они пошли на то, чтобы сообщить об этом.

Похожий опрос, связанный с организацией и ведением бизнеса [19] показал, что почти четыре из десяти компаний считают коррупцию проблемой для ведения бизнеса (однако они не ставят ее на первое место). В нем же самостоятельному анализу была подвергнута сфера государственных закупок: здесь три из десяти компаний, которые принимали участие в государственном тендере, говорят, что именно коррупция помешала им выиграть. Общественное мнение подтверждается и данными Европейского бюро по борьбе с мошенничеством [20]. Указывая на основные тренды преступности в 2017 году, они называют на первом месте именно коррупционные нарушения (коррупция, конфликт интересов и манипулирование тендерными процедурами). Причем одной из основных общих особенностей дел в этой сфере был сговор между победителем тендера и консультантом или бенефициаром финансирования. Указанная информация позволяет нам говорить о том, что коррупционные нарушения в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд не следует относить к проблеме исключительно нашего государства (что активно пропагандируется мировым сообществом).

Следовательно, данная сфера требует самостоятельного исследования.

Еще одним институтом, о котором мы вспоминали, должен был стать Офис общественного прокурора — правоохранительная структура, которая также боролась бы с мошенничеством и коррупцией в бюджетной сфере Европейского союза, имеющая возможность решать сложные транснациональные дела более эффективным способом. Однако страны-участницы объединения долгое время не могли прийти к единогласию по вопросу организации этого нового учреждения. Лишь в октябре 2017 года было принято окончательное решение о применении продвинутого сотрудничества по вопросу создания Европейской прокуратуры [21]. При этом сам институт начнет полноправно функционировать не ранее, чем через три года.

По данному документу, Прокурор несет ответственность за расследование, судебное преследование и привлечение к судебной ответственности (функции прокурора в компетентных судах государств-членов) лиц, совершивших уголовные преступления, затрагивающие финансовые интересы Союза. Европейский прокурор и компетентные национальные органы должны поддерживать и информировать друг друга с целью эффективной борьбы с такими преступлениями.

Следует оговориться, что документом создается не единичная должность — как представитель по внешней политике и политике безопасности, а целый институт, который будет включать в себя на централизованном уровне: Коллегию, Постоянные палаты, Глав-

ного прокурора Европы (назначаемого Парламентом и советом на 7 лет), заместителей главного прокурора Европы, европейских прокуроров и административного директора. Децентрализованный уровень будет состоять из европейских Делегированных прокуроров, которые должны находиться в государствах-членах Европейского союза.

Таким образом, вопреки навязанному мировым сообществом общественному мнению, проблема коррупции актуальна не только для Российской Федерации и ряда недостаточно развитых стран, но и для «передовых» интеграционных объединений. В данном интеграционном государствовподобном объединении она стоит также остро, как и в иных организациях и суверенных государствах.

Применяемые Европейским союзом институциональные и организационные меры оригинальны, продуманны, но не абсолютно эффективны и не всегда актуальны. Так, нормативная база за последние два-три года не претерпела внушительных изменений. Единственные новые официальные документы по антикоррупционной тематике связываются преимущественно с докладами о различных расследованиях, проводимых институтами Европейского союза; новые институты (прокуратура) только планируются, но начинают свою работу через продолжительный срок и в отношении не всех стран объединения. С другой стороны, отдельные механизмы нашему государству следовало бы перенять, в качестве положительной практики. Их исследованию и экстраполяции в отечественную антикоррупционную практику должны быть

посвящены следующие научные труды по указанной тематике.

Примечания

1. Доклад Еврокомиссии [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/934510> (дата обращения: 05.07.2018).

2. Европарламент одобрил создание прокуратуры ЕС [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/ekonomika/694889> (дата обращения: 05.07.2018).

3. Скворцова М. Б. Антикоррупционная политика Европейского союза: перспективы взаимодействия с Россией // Законность и правопорядок в современном обществе. 2011. N 4. С. 99–102.

4. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497335127&uri=CELEX:41995A1127\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497335127&uri=CELEX:41995A1127(03)) (дата обращения: 05.07.2018).

5. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497219366&uri=CELEX:41996A1023\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497219366&uri=CELEX:41996A1023(01)) (дата обращения: 05.07.2018).

6. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497407230&uri=CELEX:41997A0719\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497407230&uri=CELEX:41997A0719(02)) (дата обращения: 05.07.2018).

7. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497888699&uri=CELEX:41997A0625\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497888699&uri=CELEX:41997A0625(01)) (дата обращения: 05.07.2018).

8. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497681879&uri=CELEX:32014R0250> (дата обращения: 05.07.2018).

9. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497681879&uri=CELEX:52011XP0273> (дата обращения: 05.07.2018).

10. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497681879&uri=CELEX:32008D0852> (дата обращения: 05.07.2018).

Notes

1. Report of European Commission. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/934510> (date of application: 05.07.2018).

2. The European Parliament has approved creation of prosecutor's office of the EU. URL: <http://tass.ru/ekonomika/694889> (date of application: 05.07.2018).

3. Skvortsova M. B. *Zakonnost' i pravoporyadok v sovremennom obshchestve*, 2011, no. 4, pp. 99–102 (in Russ.).

4. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497335127&uri=CELEX:41995A1127\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497335127&uri=CELEX:41995A1127(03)) (date of application: 05.07.2018).

5. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497219366&uri=CELEX:41996A1023\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497219366&uri=CELEX:41996A1023(01)) (date of application: 05.07.2018).

6. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497407230&uri=CELEX:41997A0719\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497407230&uri=CELEX:41997A0719(02)) (date of application: 05.07.2018).

7. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497888699&uri=CELEX:41997A0625\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497888699&uri=CELEX:41997A0625(01)) (date of application: 05.07.2018).

8. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497681879&uri=CELEX:32014R0250> (date of application: 05.07.2018).

9. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497681879&uri=CELEX:52011XP0273> (date of application: 05.07.2018).

10. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497681879&uri=CELEX:32008D0852> (date of application: 05.07.2018).

11. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497681879&uri=CELEX:32014L0042> (дата обращения: 05.07.2018).
12. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529500355823&uri=CELEX:32017L1371> (дата обращения: 05.07.2018).
13. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497681879&uri=CELEX:32003F0568> (дата обращения: 05.07.2018).
14. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529496766660&uri=CELEX:52016IP0403> (дата обращения: 05.07.2018).
15. Пузырев С. А. Механизмы противодействия коррупции и легализации преступных доходов в Европейском союзе // Экономика, Статистика и Информатика. 2013. N 6. С. 97–100.
16. Краснова К. А. Правовые антикоррупционные механизмы Европейского союза: перспективы реализации // Международное уголовное право и международная юстиция. 2015. N 3. С. 7–10.
17. URL: https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_en (дата обращения: 05.07.2018).
18. Special Eurobarometer 470 — October 2017. Corruption. Report. European Union, 2017. 180 p.
19. Flash Eurobarometer 457. Businesses' attitudes towards corruption in the EU. Report. European Union, 2017. 195 p.
20. Eighteenth report of the European Anti-Fraud Office, 1 January 1 to 31 December 2017. European Union, 2018. 60 p.
21. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1530863433270&uri=CELEX:32017R1939> (дата обращения: 05.07.2018).
11. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497681879&uri=CELEX:32014L0042> (date of application: 05.07.2018).
12. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529500355823&uri=CELEX:32017L1371> (date of application: 05.07.2018).
13. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529497681879&uri=CELEX:32003F0568> (date of application: 05.07.2018).
14. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529496766660&uri=CELEX:52016IP0403> (date of application: 05.07.2018).
15. Puzyrev S. A. *Ekonomika, Statistika i Informatika*, 2013, no. 6, pp. 97–100 (in Russ.).
16. Krasnov K. A. *Mezhdunarodnoe ugovnoe pravo i mezhdunarodnaya yustitsiya*, 2015, no. 3, pp. 7–10 (in Russ.).
17. URL: https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_en (date of application: 05.07.2018).
18. Special Eurobarometer 470 — October 2017. Corruption. Report. European Union, 2017, 180 p.
19. Flash Eurobarometer 457. Businesses' attitudes towards corruption in the EU. Report. European Union, 2017, 195 p.
20. Eighteenth report of the European Anti-Fraud Office, 1 January 1 to 31 December 2017. European Union, 2018, 60 p.
21. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1530863433270&uri=CELEX:32017R1939> (date of application: 05.07.2018).