ПРАВОВЫЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА:

ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ

К.А. КРАСНОВА

Краснова Кристина Александровна, ведущий научный сотрудник Всероссийского научно-исследовательского института Министерства внутренних дел Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Статья посвящена исследованию практики Европейского союза в сфере противодействия коррупции. Автор подчеркивает стремление Европейского союза унифицировать подходы государств-членов к криминализации проявлений коррупции в государственном и частном секторе.

Ключевые слова: коррупция, Европейский Союз, конвенции по борьбе с коррупцией.

Legal anticorruption mechanisms of the European Union: perspectives of realization

K.A. Krasnova

Krasnova, Kristina A., leading research employee, All-Russia Scientific Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, candidate of juridical sciences.

An article is devoted to research of practice of the European Union in the sphere of corruption counteraction. The author emphasizes aspiration of the European Union to unify approaches of the states - members in criminalization of corruption violations in the state and private sectors.

Key words: corruption, the European Union, conventions on fight against corruption.

Первое десятилетие XXI в. ознаменовалось небывалым всплеском коррупционных скандалов на пространстве Европейского союза <1>. Ежедневно европейские средства массовой информации публикуют факты коррупции. Ежегодные убытки от коррупции в ЕС составляют более 120 млрд <2>. Хотя характер и масштабы коррупции варьируются, высшие инстанции ЕС признают, что любой акт коррупции, совершаемый в каком-либо государстве-члене, не только не является больше исключительно национальным вопросом, но также представляет собой общесоюзную проблему. Поэтому на самом высоком уровне все чаще обсуждается необходимость совместного воздействия на коррупционную среду, включающую в себя "как коррупционную преступность, так и легитимирующее ее общественное сознание" <3>. Тем самым коррупция как реальная угроза существующему общеевропейскому правопорядку выполняет своеобразную объединяющую функцию. В качестве наиболее эффективных инструментов в деле борьбы с коррупцией рассматриваются унификация подходов национальных законодателей к криминализации проявлений коррупции и совместные действия правоохранительных органов государств - членов ЕС.

--------------------------------

<1> Далее по тексту - ЕС.

<2> Corruption across EU "breathtaking" - EU Commission. URL: http://www.bbc.com/news/world-europe-26014387.

<3> См.: Мирошниченко Д.В. Уголовно-правовое воздействие на коррупцию. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 5.

До относительно недавнего времени коррупционные преступления рассматривались как национальный вопрос, находящийся вне рамок интересов европейского сообщества в целом. Начиная с 1996 г. ситуация стала резко меняться. Как отмечается в литературе, "с глобализацией экономических связей коррупция также приобрела глобальный, международный масштаб, стала угрожать международному правопорядку в целом" <4>. Глобальный характер проблемы коррупции дал импульс к созданию международной системы противодействия коррупции <5>, которая включает в себя многосторонние региональные правовые документы и деятельность международных организаций, региональных объединений в этой области.

--------------------------------

<4> См.: Сравнительное уголовное право. Особенная часть: Монография / под общ. и науч. ред. докт. юрид. наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ С.П. Щербы. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 446.

<5> См.: Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. N 6. С. 5.

При разрешении глобальной проблемы коррупции международные организации и региональные объединения опираются на уголовный закон как средство регулирования правового поведения. Большинство принятых за последние полтора десятилетия конвенций по борьбе с коррупцией "методом достижения поставленной цели рассматривают уголовное законодательство" <6>.

--------------------------------

<6> См.: Карр И. Борьба с коррупцией путем заключения региональных и международных соглашений: верное решение? // Переводы материалов о деятельности правоохранительных органов зарубежных стран. N 48. М.: ФКУ "ГИАЦ МВД России", 2011. С. 16.

Как отмечает Д.В. Мирошниченко, "проблема понимания коррупции в современной уголовно-правовой науке представляет собой проблему всего комплекса правового воздействия на данное явление" <7>. При этом речь в основном идет о необходимости "объединения усилий государств в борьбе с коррупционными проявлениями и унификации подходов национальных законодателей в плане их криминализации" <8>.

--------------------------------

<7> См.: Мирошниченко Д.В. Указ. соч. С. 6.

<8> См.: Сравнительное уголовное право. Особенная часть: Монография. С. 446.

В настоящее время сложилась целая система международных правовых документов, направленных на борьбу с коррупцией (см. табл.).

Основные конвенции о борьбе с коррупцией

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Название | Аббревиатура | Место заключения | Дата принятия | Дата вступления в силу | Кол-во подписавших стран | Кол-во ратифицировавших стран |
| Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией <\*> | МАКПК | Каракас | 29.03.1996 | 03.06.1997 | 34 | 34 |
| Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок Организации экономического сотрудничества и развития <\*\*> | Конвенция ОЭСР | Париж | 17.12.1997 | 15.02.1999 | 40 | 40 |
| Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы <\*\*\*> | Конвенция N 173 | Страсбург | 27.01.1999 | 01.07.2002 | 47 | 41 |
| Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию Совета Европы <\*\*\*\*> | Конвенция N 174 | Страсбург | 04.11.1999 | 01.11.2003 | 42 | 33 |
| Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней <\*\*\*\*\*> | Конвенция АС | Аддис-Абеба | 11.07.2003 | 05.08.2006 | 45 | 31 |
| Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции <\*\*\*\*\*\*> | Конвенция ООН | Нью-Йорк | 31.10.2003 | 14.12.2005 | 140 | 170 |

--------------------------------

<\*> Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией (принята Организацией американских государств 29.03.1996). URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=9319.

<\*\*> Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок [рус., англ.] (принята в г. Париже 21.11.1997 Организацией экономического сотрудничества и развития) // СЗ РФ. 2012. N 17. Ст. 1899.

<\*\*\*> Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS N 173) [рус., англ.] (принята в г. Страсбурге 27.01.1999 Комитетом министров Совета Европы) // Совет Европы и Россия. 2002. N 2. С. 46 - 55.

<\*\*\*\*> Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (принята 04.11.1999 Комитетом министров Совета Европы). URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=7783.

<\*\*\*\*\*> Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней (принята главами государств и правительств Африканского союза 12.07.2003). URL: http://www.biac.org/pubs/anti-bribery\_resource/section\_1.htm#africa.

<\*\*\*\*\*\*> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень международных договоров. 2006. N 10. С. 7 - 54.

В рамках настоящей статьи мы не намерены детально рассматривать положения каждого соглашения. В современной литературе достаточно подробно описаны действующие конвенции в сфере противодействия коррупции <9>.

--------------------------------

<9> См., напр.: Мишальченко Ю.В., Пиджаков А.Ю. Международно-правовое регулирование борьбы с коррупцией на региональном уровне // Вестник института: Научно-практический журнал Вологодского института права и экономики ФСИН. Преступление. Наказание. Исправление. 2012. N 2 (18). С. 4 - 13.

Принятие международных правовых актов требует от ратифицировавших их стран внесения существенных корректив в национальные уголовные законодательства путем введения новых составов коррупционных преступлений и уточнения признаков деяний, криминализированных ранее. В частности, в связи с криминализацией подкупа иностранных должностных лиц национальным законодателям многих стран пришлось расширить понятие субъекта коррупционного преступления за счет иностранного и международного должностного лица.

На сегодняшний день государства - члены ЕС имеют доступ ко всем антикоррупционным механизмам, разработанным на международном уровне. Следует констатировать, что за исключением Конвенции по борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц европейских сообществ или должностных лиц государств - членов ЕС, от 26.05.1997 <10>, не все существующие антикоррупционные инструменты были ратифицированы и имплементированы в национальное уголовное законодательство государств - членов ЕС. Так, шесть государств - членов ЕС не ратифицировали Конвенцию ОЭСР (Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Румыния, Хорватия). Данное обстоятельство препятствует их вступлению в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в работе которой также принимает участие Европейская комиссия на правах отдельного члена.

--------------------------------

<10> Convention drawn up on the basis of Article K. 3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union // Official Journal. C 195. 25.06.1997. P. 2 - 11.

Вместе с тем Австрия, Германия, Испания, Италия не ратифицировали Конвенцию N 173, 12 государств - членов ЕС не ратифицировали Дополнительный протокол к ней (Австрия, Венгрия, Германия, Испания, Италия, Литва, Мальта, Польша, Португалия, Финляндия, Чехия, Эстония).

Надо отметить, что семь государств - членов ЕС не ратифицировали Конвенцию N 174 (Великобритания, Дания, Германия, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург). Португалия данный документ не подписывала.

Единственным государством - членом ЕС, не ратифицировавшим Конвенцию ООН, остается Германия.

Названные обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что не существует императивных обязательств, принуждающих перечисленные страны привести свое уголовное законодательство в соответствие с вышеназванными Конвенциями.

Такое положение вещей, безусловно, ослабляет эффективность общего воздействия на коррупцию и во многом препятствует унификации антикоррупционных механизмов на общеевропейском пространстве. Вместе с тем еще в ст. 29 Договора о Европейском союзе провозглашено, что цель ЕС - предоставить гражданам высокий уровень защиты в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия и что эта цель достигается предотвращением организованной или иной преступности, и в частности коррупции <11>.

--------------------------------

<11> См.: Treaty on European Union (92/C191/01) // Official Journal. C 191.29.07.1992.

Из содержания ч. 1 ст. 83 Договора о функционировании ЕС вытекает стремление установить "минимальные правила, которые относятся к определению уголовных правонарушений и санкций в сферах особо тяжкой преступности с трансграничными масштабами, вытекающими из характера или последствий данных правонарушений либо из особой необходимости бороться с ними на общих началах" <12>. Примечательно, что среди сфер особо тяжкой преступности названа и коррупция.

--------------------------------

<12> Договор о функционировании Европейского союза. URL: http://eulaw.ru/treaties/tfeu.

В целях создания инструмента инкорпорации уголовно-правовых норм, в т.ч. по вопросам борьбы с коррупцией, касающимся определения незаконного поведения, обязательств, штрафов, вопросов сотрудничества с Европейской комиссией, были приняты Конвенция по защите финансовых интересов Европейского экономического сообщества (подписана государствами-членами 26.07.1995) и два ее протокола <13>. В частности, в первом протоколе определены преступления, относящиеся к коррупции, и предусмотрены гармонизированные санкции за их совершение.

--------------------------------

<13> См.: Convention on the protection of the European Communities' financial interests // Official Journal. C 316. 27.11.1995.

На уровне ЕС правовые рамки противодействия коррупции развивались с принятием законодательства относительно коррупции в частном секторе <14> и присоединением ЕС к Конвенции ООН в 2008 г.

--------------------------------

<14> Рамочное решение Совета ЕС N 2003/568/ПВД от 22.07.2003 "О борьбе с коррупцией в частном секторе" // Journal official de l'Union . L 192 du 31.7.2003. P. 54.

В целях оптимизации сотрудничества в уголовных делах между государствами - членами ЕС были приняты два документа.

Первый из них - Конвенция по борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц европейских сообществ или должностных лиц государств - членов ЕС, от 26.05.1997 <15> - охватывает борьбу с коррупцией среди государственных служащих. Конвенция ЕС носит уголовно-правовой характер, однако в ней отсутствуют правовые нормы, посвященные превентивным мерам. Большой плюс названного документа в том, что он включает положения о сотрудничестве правоохранительных органов государств - членов ЕС в случаях выявления трансграничного взяточничества. Основной целью Конвенции ЕС выступает включение в национальное законодательство ее участников новых положений, касающихся подкупа иностранных должностных лиц. Кроме того, в данной Конвенции содержатся положения об уголовной ответственности руководителей частных организаций, чьи сотрудники совершили коррупционные преступления (в т.ч. взяточничество).

--------------------------------

<15> Convention drawn up on the basis of Article K. 3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union // Official Journal C 195.25.06.1997. P. 2 - 11. Далее по тексту - Конвенция ЕС.

Второй документ - рамочное решение Совета ЕС "О борьбе с коррупцией в частном секторе" от 22.07.2003 <16> - это новый источник уголовного законодательства ЕС, направленный на борьбу с коррупционными преступлениями в частных компаниях. Данный документ раскрывает понятия активной и пассивной коррупции (ст. 2), вопросы соучастия (ст. 3), предусматривает санкции за их совершение (ст. 4), а также основания и меры ответственности юридических лиц (ст. 5, 6). В частности, Рамочным решением отнесены к умышленным преступлениям:

--------------------------------

<16> Рамочное решение Совета ЕС N 2003/568/ПВД от 22.07.2003 "О борьбе с коррупцией в частном секторе" // Journal official de l'Union . L 192. 31.07.2003. P. 54. См. также: Перевод и предисловие к Рамочному решению / А.О. Четвериков. URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law\_defence/corruption.htm (дата обращения: 10.03.2014). Далее по тексту - Рамочное решение.

а) деяния, состоящие в обещании, предложении или предоставлении, непосредственно или через третьих лиц, лицу, которое осуществляет на любом основании руководящую функцию или работу в пользу образования, принадлежащего к частному сектору, недолжной выгоды любого характера, предназначенной ему самому или третьему лицу, для того, чтобы в нарушение своих обязанностей данное лицо совершило действие или воздержалось от совершения действия (ст. 2);

б) деяния, когда в ходе осуществления на любом основании руководящей функции или работы в пользу образования, принадлежащего к частному сектору, лицо запрашивает или получает, непосредственно или через третьих лиц, недолжную выгоду любого характера, предназначенную ему самому или третьему лицу, либо принимает обещание такой выгоды для того, чтобы в нарушение своих обязанностей оно совершило действие или воздержалось от совершения действия (ст. 2);

в) подстрекательство либо пособничество в совершении указанных выше актов (ст. 3).

В целях сближения стандартов уголовной ответственности ЕС использует метод "минимальной гармонизации" путем установления в ст. 4 Рамочного решения верхнего предела санкции, который каждое государство-член должно закрепить в своем национальном уголовном законодательстве (от одного до трех лет тюремного заключения). В случае, когда виновное физическое лицо занимает руководящий пост на предприятии, следует также установить в качестве меры наказания временное лишение его права осуществлять профессиональную деятельность или подобную ей профессиональную деятельность на аналогичном посту или по аналогичной функции, если "существует явная угроза злоупотребления им своим постом или своей обязанностью посредством активной или пассивной коррупции" <17>.

--------------------------------

<17> Там же.

Согласно ст. 5 Рамочного решения ответственность юридического лица наступает в случае, если физическое лицо осуществляет в нем полномочия, исходя из: а) способности выступать его представителем; б) наличия права принимать решения от его имени; в) наличия права осуществлять внутренний контроль. Юридическое лицо может быть привлечено к уголовной ответственности и тогда, когда отсутствие наблюдения или контроля со стороны виновного физического лица сделало возможным совершение перечисленных выше преступлений. Надо отметить, что ответственность юридического лица не исключает уголовного преследования виновных физических лиц.

В ст. 6 Рамочного решения перечислены санкции, применяемые в отношении юридических лиц: штрафы (уголовные и административные); лишение возможности пользоваться льготами или помощью со стороны публичной власти; временный или постоянный запрет на осуществление коммерческой деятельности; помещение под судебный надзор; роспуск в судебном порядке.

В целом уголовно-правовые санкции в отношении как физических, так и юридических лиц, по мнению разработчиков Рамочного решения, должны быть эффективными, соразмерными и обладающими предупредительным эффектом.

Следует отметить, что все государства - члены ЕС были обязаны привести свои уголовные кодексы и другие правовые акты в соответствие с Рамочным решением не позднее 22 июля 2005 г. Однако, по данным отчета об имплементации Рамочного решения, к 2011 г. корректно криминализировали все элементы составов преступлений, предусмотренных в его второй статье, лишь девять стран (Бельгия, Болгария, Великобритания, Ирландия, Кипр, Португалия, Финляндия, Франция, Чехия) <18>. Кроме того, ответственность юридических лиц за коррупционные преступления на национальном уровне продолжает регулироваться неравномерно.

--------------------------------

<18> См.: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European economic and social committee: Fighting Corruption in the EU. COM(2011) 308 final. URL: http://blog.transparency.org/wp-content/uploads/2011/06/2011-Communication-Fighting-Corruption-in-the-EU.pdf.

Таким образом, международные и европейские соглашения по борьбе с коррупцией в основном нацелены на унификацию подходов государств-участников к криминализации проявлений коррупции в государственном и частном секторе. Стандарты антикоррупционной деятельности, воплощенные в международных правовых актах, заслуживают самого пристального внимания в поисках эффективных уголовно-правовых средств борьбы с коррупцией в нашей стране.

Литература

1. Капович Д.Н. Уголовно-правовое и уголовно-процессуальное обеспечение противодействия коррупции: международные стандарты и российское законодательство // Международное уголовное право и международная юстиция. 2012. N 1. С. 17 - 19.

2. Латов Ю.В. Институциональная коррупция в современной России и проблема политической воли // Российский следователь. 2012. N 1. С. 20 - 22.

3. Мирошниченко Д.В. Уголовно-правовое воздействие на коррупцию. М.: Юрлитинформ, 2010.

4. Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. N 6.

5. Трунцевский Ю.В. О мерах по уничтожению коррупции в России // Российский следователь. 2012. N 1. С. 22 - 24.