

K.A. Krasnova

PERSPECTIVES OF IMPLEMENTATION OF ANTI-CORRUPTION LEGAL MECHANISMS WITHIN GENERAL LEGAL PRACTICE OF THE EUROPEAN UNION

Kristina Krasnova – Leading Researcher at All-Russian Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, PhD in Law, Associate Professor, Moscow; **e-mail: krasnova_vnii@mail.ru.**

The article deals with the study of the EU practice in the field of countering corruption. The author examines the problem of considering corruption as a global problem and studies perspectives of the development of anti-corruption measures in the context of the law politics of the European Union. Particular attention has been drawn to the EU striving for unifying the EU member states' approaches to criminalization of corruption in public and private sectors.

Keywords: corruption; European Union; anti-corruption convention; corruption offences; criminal policy.

К.А. Краснова

ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ В РАМКАХ ОБЩЕЙ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Кристина Александровна Краснова – ведущий научный сотрудник Всероссийского научно-исследовательского института Министерства внутренних дел Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва, **e-mail: krasnova_vnii@mail.ru.**

Статья посвящена исследованию практики Европейского Союза в сфере противодействия коррупции. Автор рассматривает проблему понимания коррупции как глобальную и исследует перспективы развития антикоррупционных мер в контексте правовой политики Евросоюза. Особое внимание обращается на стремление Европейского Союза унифицировать подходы государств-членов к криминализации проявлений коррупции в государственном и частном секторах.

Ключевые слова: коррупция; Европейский Союз; конвенции по борьбе с коррупцией; коррупционные преступления; уголовная политика.

Первое десятилетие XXI века ознаменовалось небывалым всплеском коррупционных скандалов на пространстве Европейского Союза (ЕС). Ежедневно европейские средства массовой информации публикуют факты коррупции. Ежегодные убытки от коррупции в ЕС составляют более € 120 млрд [17]. Хотя характер и масштабы коррупции варьируются, высшие инстанции ЕС признают, что любой акт коррупции, совершаемый в каком-либо государстве-члене, не только не яв-

ляется 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» [10. С. 5]. Тем самым коррупция как реальная угроза существующему общеевропейскому правопорядку выполняет своеобразную объеди-

няющую 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.

До относительно недавнего времени коррупционные преступления рассматривались как национальный вопрос, находящийся вне рамок интересов европейского сообщества в целом. Начиная с 1996 года, ситуация стала резко меняться. Как отмечается в литературе, «с глобализацией экономических связей коррупция также приобрела глобальный, международный масштаб, стала угрожать международному правопорядку в целом» [12. С. 446]. Глобальный характер проблемы коррупции дал импульс к созданию международной системы противодействия коррупции [13. С. 5], которая включает в себя многосторонние региональные правовые документы и деятельность международных организаций, региональных объединений в этой области.

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 в качестве «метода достижения поставленной цели рассматривают уголовное законодательство» [9. 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» [10. С. 6]. 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» [12. С. 446].

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

В рамках настоящей статьи мы не намерены детально рассматривать положения каждого соглашения. В современной литературе достаточно подробно описаны действующие конвенции в сфере противодействия коррупции [11]. Остановимся на некоторых проблемах реализации правовых антикоррупционных норм.

На сегодняшний день государства – члены ЕС имеют доступ ко всем антикоррупционным механизмам, разработанным на международном уровне. 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, криминализованных 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.

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 г. [15], 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.

Вместе с тем, Австрия, Германия, Испания, Италия не ратифицировали Конвенцию № 173, 12 государств – членов ЕС не ратифицировали дополнительный Протокол к ней (Австрия, Венгрия, Германия, Испания, Италия, Литва, Мальта, Польша, Португалия, Финляндия, Чехия, Эстония).

Основные конвенции о борьбе с коррупцией

Название	Аббревиатура (сокращенное наименование)	Место заключения	Дата принятия	Дата вступления в силу	Кол-во подписавших стран	Кол-во ратифицировавших стран
Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией [7]	МАКПК	Каракас	29.03.1996 г.	03.06.1997 г.	34	34
Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок Организации экономического сотрудничества и развития [6]	Конвенция ОЭСР	Париж	17.12.1997 г.	15.02.1999 г.	40	40
Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы [3]	Конвенция № 173	Страсбург	27.01.1999 г.	01.07.2002 г.	47	41
Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию Совета Европы [4]	Конвенция № 174	Страсбург	04.11.1999 г.	01.11.2003 г.	42	33
Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней [2]	Конвенция АС	Аддис-Абеба	11.07.2003 г.	05.08.2006 г.	45	31
Конвенция против коррупции Организации Объединенных Наций [5]	Конвенция ООН	Нью-Йорк	31.10.2003 г.	14.12.2005 г.	140	170

Надо отметить, что семь государств – членов ЕС не ратифицировали Конвенцию № 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 соответ-

ствие 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 [18].

Из содержания нормы 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» [1]. Примечательно, что среди сфер особо тяжкой преступности названа и коррупция.

В целях создания инструмента инкорпорации уголовно-правовых норм, в том числе по вопросам борьбы с коррупцией, касающихся 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 г.) и два её протокола [16]. В частности, в первом протоколе определены преступления, относящиеся к коррупции, и предусмотрены гармонизированные санкции за их совершение.

На уровне ЕС правовые рамки противодействия коррупции развивались с принятием законодательства относительно коррупции в частном секторе [8] и присоединением ЕС к Конвенции ООН в 2008 году.

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 г. [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, 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 том числе взяточничество).

Второй документ – Рамочное решение Совета ЕС «О борьбе с коррупцией в частном секторе» от 22.07.2003 г. [8] – 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:

а) деяние, состоящее 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) деяние, 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 к совершению указанных выше ак-

тов (ст. 3) [8].

В целях сближения стандартов уголовной ответственности ЕС использует метод «минимальной гармонизации» путем установления в норме ст. 4 Рамочного решения верхнего предела санкции, который каждое государство – член должно закрепить в своем национальном уголовном законодательстве (от одного до трёх лет тюремного заключения). В случае, когда виновное физическое лицо занимает руководящий пост на предприятии, следует также установить в качестве меры наказания – временное лишение 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» [8].

Согласно норме 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 норме 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 как в отношении 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 22.07.2005 года. Однако по данным отчета об имплементации Рамочного решения, к 2011 году корректно криминализировали все элементы составов преступлений, предусмотренных в его второй статье, лишь девять стран (Бельгия, Болгария, Великобритания, Ирландия, Кипр, Португалия, Финляндия, Франция, Чехия) [14]. Кроме того, ответственность юридических лиц за коррупционные преступления на национальном уровне продолжает регулироваться неравномерно.

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 секторах. 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. Договор о функционировании Европейского Союза // Право Европейского союза: [сайт]. URL: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu> (дата обращения: 29.03.2015).

2. Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней (принята главами государств и правительств Африканского союза 12.07.2003 г.) // The Business and Industry Advisory Comitee to the OECD: [сайт]. URL: http://www.biac.org/pubs/anti-bribery_resource/section_1.htm#africa (дата обращения: 29.03.2015).

3. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173) [рус., англ.] (принята в г. Страсбурге 27.01.1999 г. Комитетом министров Совета Европы) // Совет Европы и Россия. 2002. № 2.

4. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (принята 04.11.1999 г. Комитетом министров Совета Европы). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (Принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень международных договоров. 2006. № 10.

6. Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок [рус., англ.]. (принята в г. Париже 21.11.1997 г. Организацией экономического сотрудничества и развития) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. Ст. 1899.

7. Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией (Принята Организацией американских государств 29.03.1996 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Рамочное решение Совета ЕС № 2003/568/ПВД от 22.07.2003 г. «О борьбе с коррупцией в частном секторе» // Journal official de l'Union européenne. 31.07.2003.

9. *Карр И.* Борьба с коррупцией путем заключения региональных и международных соглашений: верное решение? // Переводы материалов о деятельности правоохранительных органов зарубежных стран. № 48. М.: ФКУ «ГИАЦ МВД России», 2011.

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

11. *Мишальченко Ю.В., Пиджаков А.Ю.* Международно-правовое регулиро-

вание борьбы с коррупцией на региональном уровне // Вестник института. Научно-практический журнал Вологодского института права и экономики ФСИН. Преступление. Наказание. Исправление. 2012. № 2 (18).

12. 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.

13. *Хабриева Т.Я.* Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5–17.

14. 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> (дата обращения: 29.03.2015).

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. 1997. 25 June. P. 195.

16. Convention on the protection of the European Communities' financial interests // Official Journal. 1995. Nov. 27. P. 316.

17. Corruption across EU «breathhtaking» – EU Commission // BBC: [сайт]. URL: <http://www.bbc.com/news/world-europe-26014387> (дата обращения: 29.03.2015).

18. Treaty on European Union (92/C191/01) // Official Journal. 1992. 29 July. P. 191.