

МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И ЛЕГАЛИЗАЦИИ ПРЕСТУПНЫХ ДОХОДОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

УДК 334.02

Сергей Александрович Пузырев,
к.э.н., старший преподаватель кафедры
финансов и экономического анализа
Московского университета МВД России.
Эл. почта: centurio82@mail.ru

В статье с учетом комплексного подхода рассматриваются механизмы противодействия преступлениям, затрагивающим финансовые интересы Европейского Союза. На конкретных примерах анализируются правовые основы борьбы с коррупцией, легализацией преступных доходов и другими связанными с ними экономическими преступлениями. Автор раскрывает особенности структурного построения основных институтов и органов Европейского Союза и созданный межгосударственный информационный потенциал, способствующие эффективному взаимодействию компетентных органов в сфере противодействия преступлениям, затрагивающим финансовые интересы данной международной организации.

Ключевые слова: Европейский Союз; финансовые интересы Европейского Союза; коррупция; мошенничество; легализация преступных доходов; ОЛАФ; информационные системы.

Sergey A. Puzyrev,
PhD in Economics, Senior Lecturer, the Department of Finance and Economic Analysis, the Moscow University of the MIA of Russia
E-mail: centurio82@mail.ru

ANTI-CORRUPTION AND ANTI-MONEY LAUNDERING MECHANISMS IN THE EUROPEAN UNION

The article based on an integrated approach to developed within the European Union mechanisms of preventing crimes, which affect the financial interests of the EU. In terms of specific examples the legal basis of anti-corruption interaction, especially the structural building of the basic institutions of the European Union, are analyzed. The article discusses the information potential to facilitate the implementation of effective cooperation among the competent authorities in the sphere of combating corruption, fraud, money laundering and other economic crimes.

Keywords: The European Union, the European Union's financial interests, corruption, fraud, money laundering, OLAF, informational systems.

1. Введение

Коррупция, являясь опасным противоправным деянием, представляет собой существенную угрозу для безопасности и стабильности общества, подрывает демократические институты, этические ценности и справедливость и наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку (Преамбула Конвенции ООН против коррупции 2003 г.). В настоящее время коррупция является глобальной проблемой, затрагивающей общество и экономику всех государств. Исключительную опасность как для международной, так и национальной безопасности государств представляет тесная связь между коррупцией и другими формами преступности, в частности, организованной преступностью и экономической преступностью, включающей отмывание доходов, полученных преступным путем. Масштабы коррупции и «отмывания» денежных средств создают благоприятные предпосылки «инвестирования» организованных преступных групп, что оказывает отрицательное воздействие на экономические, культурные и политические основы стабильности отдельных стран, мировой финансовой системы и международного правопорядка [5].

Все это предопределяет и обуславливает важность и необходимость международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней. В этой связи показательным представляется апробированный опыт регионального сотрудничества государств в борьбе с коррупцией и связанных с ней экономических преступлений, накопленный Европейского Союза (далее – ЕС, Союз).

Как было справедливо отмечено, коррупция является одним из самых распространенных преступлений в современном мире. Хотя характер и масштабы коррупции и связанных с ней экономических преступлений могут различаться в разных государствах-членах ЕС, это наносит вред всему Союзу в целом, поскольку ведет к снижению уровня инвестиций, препятствует успешной работе на внутреннем рынке и сокращает государственные финансы. Экономические издержки, понесенные от коррупции в ЕС, составляют примерно 120 млрд. евро в год [6]. Это один процент от ВВП ЕС, и немногим меньше годового бюджета ЕС. По статистике четыре из пяти граждан ЕС относятся к коррупции и связанным с ней экономическим преступлениям как одной из основных проблем государства [7]. Эта реальность привела к необходимости разработки и проведения качественной, эффективной антикоррупционной политики в ЕС и его государствах-членах в рамках общего пространства свободы, безопасности и законности.

2. Правовые основы борьбы с коррупцией и легализацией преступных доходов в ЕС

Правовые основы борьбы с коррупцией, легализацией преступных доходов и другими связанными с ними экономическими преступлениями в рамках ЕС отличаются достаточным многообразием. К таким источникам следует отнести все документы, принимаемые в рамках Совета Европы, а также специальные акты Союза: Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г., Резолюция 97(24) Совета Европы «О двадцати принципах борьбы с коррупцией» от 6 ноября 1997 г., Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г., Конвенция о защите финансовых интересов Европейских Сообществ 1995 г. и два протокола к ней – Протокол о борьбе с коррупцией от 27 сентября 1996 г. и Протокол об отмывании денег и уголовной ответственности юридических лиц от 19 июня 1997 г., Решение Совета от 11 ноября 1996 г. № 2185/96 «О противодействии мошенничеству», Директива 2001/97/ЕС от 4 декабря 2001 г. о предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денежных средств, полученных преступным путем, Директива 2005/60/ЕС Европейского Парламента и Совета от 26 октября 2005 г. о предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денежных средств, полученных преступным путем, и финансирования терроризма, Рамочное

решение по «отмыванию» денежных средств, выявлению, отысканию, установлению контроля, аресту и конфискации орудий и доходов, полученных преступным путем от 26 июня 2001 г., Рамочное решение 2002/946/ПВД Совета от 22 июля 2003 г. о борьбе с коррупцией в частном секторе и другие правовые акты.

Прочные правовые основы позволили Комиссии ЕС в июне 2011 г. создать механизм для периодической оценки усилий государств-членов ЕС в борьбе с коррупцией [8] с целью укрепления политической воли государств бороться с коррупцией и связанных с нею преступлений, активизации такой борьбы и укрепления взаимного доверия. Разработанный механизм позволяет обмениваться передовым опытом между государствами-членами Союза, выявлять тенденции и закономерности в сфере борьбы с коррупцией и другими экономическими преступлениями, кооперировать необходимые статистические данные по всем 27 государствам и стимулировать дальнейшее соблюдение европейских и международных обязательств в данной сфере. Более того, данный механизм отчетности ЕС создает условия для реализации будущих политических инициатив Союза в области борьбы с коррупцией.

3. Организационно-структурный механизм ЕС по противодействию преступлениям, затрагивающим финансовые интересы Союза

Кроме правовых основ и политических инициатив адекватно противодействовать коррупции, легализации преступных доходов и другим экономическим преступлениям позволяет эффективный организационно-структурный механизм ЕС. В этом направлении следует выделить Европейскую комиссию в лице своих Генеральных департаментов по вопросам юстиции (General Directorate of Justice) и внутренних дел (General Directorate of Home Affairs), а также созданное в 1999 г. Европейское бюро по борьбе с мошенничеством (European Anti-Fraud Office, обычно используется сокращение OLAF от фр. Office de Lutte Anti-Fraude).

Если департаменты занимаются анализируемой проблематикой наряду с другими возложенными на них полномочиями, то ОЛАФ является узкоспециализированным подразделением в борьбе с экономическими преступлениями.

Европейское бюро по борьбе с мошенничеством было создано на основе Решения Комиссии от 28 апреля 1999 г. взамен упраздненного Координационного центра по борьбе с мошенничеством. Общая цель ОЛАФ заключается в защите финансовых интересов ЕС от мошенничества, коррупции и любой другой незаконной деятельности, включая легализацию преступных доходов [9].

Бюро по борьбе с мошенничеством имеет право проводить в условиях полной независимости:

- *внутренние расследования*, т.е. расследование преступлений, совершенных сотрудниками любого европейского учреждения или органа, финансируемого из бюджета ЕС, включая Европейский парламент, Совет Европейского Союза и комиссию, Европейский центральный банк и Европейский инвестиционный банк. Также расследования проводятся в отношении предприятий, извлекающих выгоду из контрактов ЕС либо финансируемых ЕС. В силу этого одно внутреннее расследование может стать основанием для проведения большого числа внешних расследований, что и имеется на практике;

- *внешние расследования*, т.е. преступлений, совершенных гражданами государств-членов против финансовых интересов ЕС.

Европейское бюро по борьбе с мошенничеством и его сотрудники наделены бюджетной и административной автономией, позволяющей быстро, независимо и эффективно проводить расследования. Контроль и надзор за деятельностью ОЛАФ осуществляет специально учрежденный Надзорный Комитет. ОЛАФ возглавляет Генеральный директор, назначаемый Комиссией, с согласия Европейского Парламента и Совета, сроком на 5 лет, с возможностью повторного назначения.

Кроме анализируемого Решения 1999 г., правовую основу деятельности ОЛАФ составляет еще целый ряд правовых актов, среди которых необходимо отметить Соглашение от 25 мая 1999 г. между Европейским Парламентом, Советом Европейского Союза и Комиссией о внутренних расследованиях Европейского бюро по борьбе с мошенничеством (ОЛАФ), в соответствии с которым его участники достигли согласия о том, что:

- все институты, специализированные органы и учреждения ЕС обязаны

сотрудничать с ОЛАФ, а также предоставлять необходимую информацию о своей деятельности;

- сотрудники ОЛАФ при получении информации о фактах мошенничества, коррупции либо недобросовестного поведения служащих ЕС при исполнении ими своих профессиональных обязанностей, должны проводить внутренние расследования;

- о начале внутренних расследований информируются руководители соответствующих институтов, специализированных органов и учреждений ЕС;

- службы безопасности институтов, специализированных органов и учреждений ЕС обязаны оказывать помощь во внутренних расследованиях, проводимых ОЛАФ;

- ОЛАФ осуществляет информационный обмен с институтами, специализированными органами и учреждениями ЕС на основе полной конфиденциальности и неразглашения сведений до окончания расследований;

- при отсутствии состава преступления в действиях сотрудников институтов, специализированных органов и учреждений ЕС, в отношении которых проводились расследования, внутреннее расследование прекращается решением Директора ОЛАФ с письменным уведомлением об этом руководителей институтов, специализированных органов или учреждений ЕС;

- решение вопроса о лишении неприкосновенности сотрудников институтов, специализированных органов и учреждений ЕС, совершивших преступления мошенничества, коррупции и любых других незаконных действий, затрагивающей финансовые интересы ЕС, осуществляется Директором ОЛАФ во взаимодействии с национальными правоохранительными органами [10].

4. Информационные механизмы ЕС по противодействию экономическим преступлениям

В основе информационного обмена между Бюро по борьбе с мошенничеством и государствами-членами лежит информационная система по борьбе с мошенничеством (Anti-fraud Information System – AFIS) [9]. Главное назначение системы – сбор и обмен информацией, получаемой каждым членом ЕС, в целях предотвращения, обнаружения и наказания виновных в мошенничестве, коррупции и связанных с ними преступлений, посягаю-

щих на финансовые интересы Союза. Созданная в 2001 г. еще одна информационная сеть по борьбе с мошенничеством (Anti-fraud Communication Network – OAFCN) осуществляет связь Бюро со СМИ и гражданами ЕС.

Поскольку мошенничество, коррупция, легализация преступных доходов и другие преступления, затрагивающие финансовые интересы ЕС, чаще всего носят транснациональный характер, в 2003 г. ОЛАФ провел технико-экономическое обоснование создания базы данных, нацеленной на сбор в аналитических целях данных, обычно используемых в международной торговле основными поставщиками услуг, по вопросам международной транспортировки товаров. Предложение Бюро по сути касалось возможности использования информационных технологий для консолидации сведений от таможенных органов. В этой связи в 2007 г. Комиссия ЕС разработала правовые основы для формирования европейской таможенной идентификационной базы данных (European Customs Files Identification Database – FIDE) [11]. Функционирование FIDE началось летом 2008 г. Это явилось первой европейской базой данных, позволяющей компетентным лицам таможенных органов обмениваться конфиденциальной информацией и алгоритмом предпринимаемых действий с целью борьбы с мошенничеством и связанными с нею финансовыми преступлениями.

В 2003 г. начала полноценно функционировать еще одна информационная система в сфере борьбы с мошенничеством и другими преступлениями, посягающими на интересы ЕС, по линии деятельности таможенных органов – Таможенная информационная система – Customs Information System (CIS) [12]. CIS была создана с целью формирования компьютерной системы централизованной таможенной информации с целью привлечения к ответственности и осуществления более эффективного расследования нарушений таможенного и сельскохозяйственного законодательства. Эта общая компьютерная сеть создана и поддерживается государствами-членами таможенных администраций и Европейской комиссии в виде центральной базы данных, доступной через терминалы в каждом государстве-члене и в Комиссии.

Система CIS повышает эффективность сотрудничества и осуществления

процедуры контроля таможенных органов путем быстрого распространения данных и информации. Система также позволяет организовывать как регулярный, так и «разовый» обмен данными на товары, перемещаемыми на территории ЕС или с участием третьих стран. Только компетентные органы, назначенные государствами-членами и Комиссией, имеют прямой доступ к данным, содержащимся в CIS. Международные или региональные организации могут получить доступ к CIS по специальному разрешению. В исключительных случаях, некоторые данные могут быть переданы другим органам власти, либо в третьи страны.

Еще одним из информационных направлений противодействия мошенничеству и, соответственно, связанных с ним преступлений, является создание в новых государствах-членах ЕС центральных служб Anti-Fraud Co-Ordination Service (AFCOS), целями которых являются: координация и выполнение правовых, административных и операционных обязательств по защите финансовых интересов Союза внутри своих государств; сотрудничество и обмен информацией с ОЛАФ и другими государствами-членами Союза.

Таким образом, информационная составляющая взаимодействия государств-членов ЕС в борьбе с преступлениями, затрагивающими интересы всего Союза, в том числе в узкоспециализированном направлении по линии таможенных органов, является одним из элементов эффективного противодействия мошенничеству, коррупции, легализации преступных доходов и других экономических преступных деяний.

В настоящее время с учетом необходимости глобального подхода к борьбе с данными категориями преступлений в марте 2011 г. Европейская комиссия предложила реформирование Бюро по борьбе с мошенничеством с целями повышения его эффективности и действенности [10]. В ближайшей перспективе намечено улучшение сотрудничества в области трансграничного взаимодействия, информационного обмена точными данными о масштабах мошенничества, коррупции и других преступлений, а также повышения роли судебных органов в борьбе с преступлениями, затрагивающими интересы ЕС. Последнее особенно важно с учетом того, что уголовное законодательство отдельных госу-

дарств-членов Союза не всегда предусматривает должные меры наказания (санкции) в отношении лиц, причастных к коррупции, легализации преступных доходов, мошенничеству, что, безусловно, уменьшает эффективность такой борьбы и приводит к различным результатам в зависимости от применимого национального уголовного закона. В этой связи, несмотря на достигнутые успехи в противодействии финансовым преступлениям, различия в правовой базе государств-членов ЕС приводят к возникновению организационных и юридических барьеров на пути трансграничных расследований в рамках Союза, что означает одно – финансовые интересы ЕС не самая защищенная сфера.

В этой связи в целях повышения качества финансовых расследований и развития финансовой разведки в ЕС с 2012 г. в основах стратегии Союза по борьбе с коррупцией лежат следующие постулаты: активизация сотрудничества с Европолом в сфере реализации совместных усилий по борьбе с коррупцией, в том числе путем проведения регулярных оценок угроз; активизация сотрудничества с Евроюстом для дальнейшего облегчения обмена информацией о трансграничных делах, связанных с коррупцией и иными экономическими преступлениями; усиление контактов с CEPOL, в частности, по вопросу разработки и реализации конкретных программ подготовки сотрудников правоохранительных органов по раскрытию и расследованию трансграничных преступлений, затрагивающих финансовые интересы ЕС.

5. Заключение

Подводя итоги, можно с уверенностью утверждать, что в ЕС созданы достаточно эффективные и действенные правовые, организационно-структурные и информационные механизмы противодействия коррупции, мошенничеству, легализации незаконных доходов и другим преступлениям, затрагивающим интересы Союза. Положительной тенденцией является комплексный подход к осуществлению такого взаимодействия в ЕС с учетом тесной и неразрывной взаимосвязи между этими категориями преступлений. Данный фактор, безусловно, важен с учетом сложности, опасности, масштабы данных преступлений и необходимости эффективной и результативной борьбы с ними.

Литература

1. Волеводз А.Г. Международная правоохранительная деятельность и международные правоохранительные организации: определение понятий // Евразийский юридический журнал. 2010. № 11. С. 128–134.

2. Волеводз А.Г. Международные правоохранительные организации. Учебное пособие. – М.: МГИМО(У) МИД России, 2011. 344 с.

3. Волеводз А.Г. Учреждения и органы Европейского союза по судебному и полицейскому сотрудничеству: Учебное пособие. – М.: ЕУИ при МГИМО(У) МИД РФ, 2010. 301 с.

4. Дамирчев Э.И. Сотрудничество государств-членов Европейского Союза в сфере уголовного судопроизводства: теоретические и практические аспекты. Автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. юрид. наук. – М.: МГИМО(У) МИД России, 2011. 34 с.

5. Страхов С.В. Политико-экономические аспекты коррупции в странах с развивающейся экономикой. Автореферат диссертации на соискание учен. степ. канд. экономич. наук. М., Институт экономики РАН, 2007. С. 27.

6. Corruption – new challenges calling for new responses // European Commission. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/crime/crime_corruption_en.htm.

7. Boosting anti-corruption policy at EU level // European Commission. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime/corruption/index_en.htm.

8. Commission Decision of 06.06.2011. Establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment // European Commission. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/crime/crime_corruption_en.htm.

9. European Anti-fraud Office – OLAF // European Commission. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.html.

10. Interinstitutional Agreement of 25 May 1999 between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Communities concerning internal investigations by the European Anti-fraud Office (OLAF) // OLAF. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ec.europa.eu/dgs/olaf/legal/Agreements/25051999-EN.pdf>.

11. European Customs Files Identification Database – FIDE // European Commission. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/anti_fraud/fide/leaflet.pdf.

12. Customs Information System // Summaries of EU legislation. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://europa/legislation_summaries/customs/111037_en.htm.

13. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Union. 2007. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>.

References

1. Volevodz A.G. (2010). International law enforcement and international law enforcement organizations: definitions // *Evrziskij juridicheskij zhurnal*. N 11. Pp. 128–134.

2. Volevodz A.G. (2011). International law enforcement organizations. The textbook. – M.: MGIMO (U) MID Rossii. 344 p.

3. Volevodz AG. (2010). EU's establishments and authorities in legal and political cooperation: the textbook. – M.: EUI pri MGIMO(U) MID RF. 301 p.

4. Damirchев E.I. (2011). EU member states cooperation in a field of criminal justice: theoretical and practical aspects. *Avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoj stepeni kand. jurid. nauk.* – M.: MGIMO(U) MID Rossii. 34 p.

5. Strakhov S.V. (2007). Political and economic aspects of corruption in emerging markets countries. *Avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchen. step. kand.*

ekonomich. nauk. M., Institut ekonomiki RAN. 27 p.

6. Corruption - new challenges calling for new responses // European Commission. [Electronic resource]. Access mode: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/crime/crime_corruption_en.htm.

7. Boosting anti-corruption policy at EU level // European Commission. [Electronic resource]. Access mode: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime/corruption/index_en.htm.

8. Commission Decision of 06.06.2011. Establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment // European Commission. [Electronic resource]. Access mode: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/crime/crime_corruption_en.htm.

9. European Anti-fraud Office – OLAF // European Commission. [Electronic resource]. Access mode: http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.html.

10. Interinstitutional Agreement of 25 May 1999 between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Communities concerning internal investigations by the European Anti-fraud Office (OLAF) // OLAF. [Electronic resource]. Access mode: <http://ec.europa.eu/dgs/olaf/legal/Agreements/25051999-EN.pdf>.

11. European Customs Files Identification Database – FIDE // European Commission. [Electronic resource]. Access mode: http://ec.europa.eu/anti_fraud/fide/leaflet.pdf.

12. Customs Information System // Summaries of EU legislation. [Electronic resource]. Access mode: http://europa/legislation_summaries/customs/111037_en.htm.

13. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Union. 2007. [Electronic resource]. Access mode: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>.