

Мария Игоревна Ведерникова
аспирант Института Европы
Российской академии наук, г. Москва.
E-mail: maria.vedernikowa@yandex.ru

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: НАКОПЛЕННЫЙ ОПЫТ И СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ

Вопрос об антикоррупционной политике Европейского Союза как объединении европейских стран сложен не только по существу, но также из-за довольно запутанной структуры и множества форм такого объединения. На сегодняшний день мы имеем дело с тремя уровнями объединения европейских стран: Евросоюз, Шенгенская зона и Еврозона. В настоящее время в Европейском Союзе не отработан единый механизм политического и правового регулирования. Это порождено прежде всего слабой политической интеграцией стран Евросоюза. Но основная причина состоит в отсутствии институциональных договоренностей между странами-членами о создании такого механизма. В статье дано определение коррупции, приемлемое для ЕС; выявлены формы проявления коррупции в рамках трех уровней объединения европейских стран; выделены политические и правовые аспекты антикоррупционной деятельности ЕС; на примерах проиллюстрирована действенность и слабость антикоррупционной политики ЕС. Поскольку Европейский Союз не имеет антикоррупционного закона, уголовная ответственность ни физических, ни юридических лиц не предусмотрена. В связи с этим ЕС использует стандарты уголовной ответственности за коррупционные преступления, принятые в документах Совета Европы и ООН. Эффективность антикоррупционной политики ЕС рассмотрена в статье как зависимая от инкорпорации антикоррупционных мер в общий процесс реформы ЕС. В заключение сделан вывод о том, что ЕС активно ведет борьбу с коррупцией, и она приносит ощутимые результаты.

Ключевые слова: Европейский Союз, Еврозона, коррупция, коррупционное преступление, антикоррупционная деятельность, антикоррупционный закон, Совет Европы.

Вопрос об антикоррупционной политике Европейского Союза как объединения европейских стран сложен не только по

существо, но также из-за сложной структуры и множества форм такого объединения. Коррупция – настолько древнее явление, что оно старше не только Европейского Союза, но и тех стран, которые сегодня в него входят. В связи с тем, что по причине развития компьютерных и прочих информационных технологий коррупционные схемы все чаще стали носить глобальный масштаб, в настоящее время правительство ЕС стоит перед сложной проблемой коррупции, которую необходимо решать на трех уровнях:

- каждой страны, входящей в ЕС;
- ЕС в целом;
- глобальном уровне (или в той его части, где ЕС является втянутым в эту схему).

Особого внимания и доработок требует вопрос, касающийся различий и доработок между законодательствами стран-участниц ЕС, самого ЕС и Совета Европы. Основными антикоррупционными документами ЕС являются:

- «Конвенция о защите финансовых интересов Европейского Сообщества» от 26.07.1995 г.;

- Конвенция «О борьбе против коррупции среди функционеров Европейского Сообщества и функционеров стран-участниц Европейского Союза» от 26.05.1997 г.;

- Директива Совета ЕЭС от 10.06.1991 г. № 91/308 «О предупреждении использования финансовой системы для целей отмывания денег»;

- «Конвенция о борьбе с коррупцией» ООН за 2003 год.

Специалисты отмечают в них некоторое дублирование норм, принятых ранее, и небольшое разночтение. Однако можно утверждать, что каждой последующий закон учитывал недостатки и недоработки предыдущих и являлся качественно новым этапом борьбы с коррупцией в странах ЕС. Следует отметить, что в странах ЕС коррупцией считается не только факт получения взятки, но и обещание решить какой-то вопрос, используя должностные полномочия.

«Слоеный пирог» административного сожительства европейских стран привел к тому, что в Европейском Союзе не отрабатан единый механизм политического и правового регулирования. Это порождено прежде всего слабой политической интеграцией стран Евросоюза. «Политический союз пока рассматривается как теоретическая возможность. Принятие Евросоюзом конституции

могло приблизить его к политическому союзу, однако эта попытка не удалась» [Европейская интеграция: 2011, с. 23].

Но основная причина состоит в отсутствии институциональных договоренностей между странами-членами о создании такого механизма. Европейский Союз еще в Маастрихтских соглашениях предусмотрел положение о создании единого судебного и полицейского пространства, а также о сотрудничестве в уголовном законодательстве. Однако члены ЕС игнорируют изменения, внесенные Амстердамским договором 1997 г. и потому принятые соглашения не могут служить достаточной законодательной базой для создания общеевропейского уголовного закона. Уголовное право Европейского Союза напоминает абстракцию, малопригодную для практического использования и находится в начальной стадии формирования.

Тем не менее несмотря на многослойность этой организации тенденция такова, что Европейский союз из объединения стран постепенно превращается в объединенную страну. Признаки централизации несмотря на политическую и правовую разногласию уже настолько превысили традиционные представления национальной политической элиты большинства стран о независимости, что многие из них отрицательно относятся к дальнейшему сближению.

В связи с этим антикоррупционная политика Европейского союза представляет собой многоплановую проблематику. На наш взгляд, во-первых, должно быть дано определение коррупции, приемлемое для ЕС. Во-вторых, необходимо выявить формы проявления коррупции в рамках трех уровней объединения европейских стран. В-третьих, необходимо выделить политические и правовые аспекты антикоррупционной деятельности ЕС. В-четвертых, на реальных примерах должна быть проиллюстрирована действенность или слабость антикоррупционной политики ЕС.

Коррупция родилась одновременно с возникновением государств и появлением в них системы должностей и силовых структур. Большой интерес представляет собой система отношений между населением и чиновниками, а также между самими чиновниками, в частности еще в Древнем Китае. Известно, что Китай веками и тысячелетиями отработывал систему управления. Китайские чиновники получали незначительное

жалование, поэтому они вынуждены были брать с каждого просителя вознаграждение. Это вознаграждение было строго дозировано, то есть коррупционная составляющая была заложена в основу государственного управления. Попытки некоторых реформаторов в Китае изменить эту систему не увенчались успехом, а их проводники, например Ван Аньши, были казнены.

Коррупция в странах Европы не была узаконена, но она всегда цвела пышным цветом со времен Древней Греции, Рима, Византии и позднее средневековых стран. Всплеск коррупции в Европе сопровождал начало колониальной деятельности, когда на престижные должности в колониях назначали по протекции за соответствующее вознаграждение, подношение королю (королеве) или иному правителю. Новая волна коррупции началась в период становления «дикого капитализма» и сохранилась во время упорядочения капиталистических отношений в XIX в. Тогда же возникло противодействие коррупции на законодательном уровне, что способствовало ее сдерживанию. Однако после Второй мировой войны коррупция вновь стала распространенным явлением. Именно поэтому в странах Евросоюза борьба с ней выдвинулась на передовые рубежи и остается актуальной и в наше время.

Наряду с многослойным характером объединения европейских стран дополнительные трудности возникают в связи с развитием информационных технологий. В новых условиях коррупционные схемы приобретают глобальный характер, поэтому руководящие органы ЕС вынуждены решать проблемы коррупции не только в рамках отдельных стран, входящих в ЕС или в пределах ЕС в целом, но и на глобальном уровне. Этот путь ведет к неразрешимой задаче – как совместить разночтения между законодательствами стран-участниц ЕС, самого ЕС и Совета Европы. Тем не менее специалисты обращают внимание на некоторый прогресс в этой сфере и отмечают, что каждый новый закон учитывает недостатки и недоработки предыдущих, становится качественно новым этапом борьбы с коррупцией в странах ЕС.

Несмотря на то, что в странах ЕС коррупцией считается не только само получение взятки, но и обещание решить какой-то вопрос, используя должностные полномочия, законодательная база по противодействию коррупции не создана. Важным направлением противодействия является превентивная антикор-

рупционная политика. Поскольку Европейский Союз не имеет антикоррупционного закона, уголовная ответственность ни физических, ни юридических лиц не предусмотрена. В связи с этим ЕС использует стандарты уголовной ответственности за коррупционные преступления, принятые в документах Совета Европы и ООН. Если же подводить итог исследованию уголовно-правовых мер противодействия коррупционной преступности и отмыванию преступных капиталов в Европейском Союзе, то их можно условно отнести к нормам о противодействии коррупционной преступности в Совете Европы и ООН.

По своему содержанию они более близки тем стандартам, которые разрабатывались Советом Европы и были проведены в рамках Конвенций Совета Европы. Это прежде всего Страсбургская Конвенция Совета Европы 1990 г. «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности». Сюда входят все виды взяточничества как типа коррупции, различные должностные злоупотребления. В то же время в сравнении с коррупционными преступлениями, выделенными в документах Совета Европы, виды тех же преступлений в документах Евросоюза (в том числе служебные злоупотребления) не детализированы. К ним традиционно относится, например, «торговля влиянием». Европейские монархии умеют интеллигентно улаживать коррупционные сделки, перераспределяя в своем обществе и в мире сферы «торговли влиянием», акцентируя внимание прессы, общественности не на причинах, порождающих преступления, а на других проблемах, предоставляя взамен определенные льготы и преференции влиятельным СМИ. Именно благодаря «торговле влиянием» королевский дом Великобритании, в частности, считается весьма успешным политическим и финансовым предприятием. В СССР «торговля влиянием» рассматривалась как общественное явление, не подлежащее преследованию. Это были и «блат», который согласно поговорке был «выше наркома», и «телефонное право», которое использовали руководители всех рангов, и другие формы воздействия.

Кроме «торговли влиянием» распространенным коррупционным преступлением считается применение незаконных средств в предвыборной борьбе. Коррупционные скандалы сотрясают европейские страны также в связи с проблемами на следования. Громкий скандал в том числе подняли во Франции

многочисленные наследники Лириан Бетанкур после того, как в прессу попали сведения о том, что эта богатейшая женщина Европы незаконно финансировала предвыборную кампанию Николя Саркози. Скандал вокруг взноса Бетанкур на предвыборную кампанию Саркози не единственный. Во французской и международной прессе постоянно обсуждается интервью сына Муамара Каддафи о том, что его отец передал Саркози миллион долларов на предвыборную кампанию. Представитель Бетанкур якобы передал казначею Саркози 800 тысяч евро. В прессе ссылались на дневник одного из друзей бизнес-леди, где было записано: «Бетанкур сказала, что Саркози опять попросил денег. Я согласилась». Наследники Бетанкур оспаривают ее право распоряжаться деньгами как нарушение прав наследников и участие в коррупционной сделке.

По вопросам наследования, которые как и описанное событие с Бетанкур имеют коррупционную составляющую, в Европейском Союзе отсутствует единая законодательная база. В истории Англии и ряда других стран проблема наследования имела большое политическое значение. Исторически так сложилось, что титул, имущество и права в Англии принадлежали только главе семьи. Это открывало широкий простор для спекуляций и коррупционных сделок. После его смерти титул наследовал старший сын. После смерти старшего сына, если у него не осталось наследника, – следующий по старшинству сын. При отсутствии живых сыновей титул переходил к старшему сыну старшей дочери и т.д. При отсутствии дочерей или потомков, титул переходил к ближайшим родственникам. Вместе с титулом наследник получал имущество, права и привилегии. Остальные дети самостоятельно добивались своего положения в обществе. Коллизии и перипетии наследования ярко отражены в романе Сирила Хэйра «Чисто английское убийство» и в одноименном фильме Самсона Самсонова созданного по этой книге.

Проблема наследования во многих странах всесторонне отражена в законах о престолонаследии, где выделяется абсолютная примогенитура (шведская система – наследование по старшинству), принятая в большинстве европейских монархий; агнатическая или патрилинейная примогенитура (салическая система во Франции), исключавшая женщин из числа претендентов на престол, а также ряд других систем наследо-

вания. Для нас наибольший исторический интерес представляет агнатическо-когнатическая примогенитура (австрийская система престолонаследия, или «прагматическая санкция»), поскольку она была принята в России. Престол передавался по мужской линии, женщины могли наследовать его только при отсутствии мужских представителей династии.

«ЕС добивается позитивных результатов в поиске правовых рамок и ориентиров по борьбе с коррупцией, хотя нет единого юридического понятия “коррупция”», – пишет в своей статье Г. Петрова [Петрова].

В данном контексте встает вопрос о соотношении правовых норм Евросоюза и положений законодательных актов Совета Европы, так как те и другие имеют международный характер, а все страны-члены Евросоюза являются членами Совета Европы. Казалось бы налицо дублирование правовых норм. Однако поскольку, как отмечалось выше, Евросоюз не имеет собственной уголовно-правовой базы, он в основном опирается на решения и документы Совета Европы. Главный акцент при этом сделан на экспертизе правовых проектов актов как на важнейшей мере профилактики коррупции.

Термин «коррупция» означает совокупность уголовных действий по подкупу должностных лиц. Он получил распространение в Европе через международные конвенции и документы, перечисленные нами ранее.

Таким образом, транснациональность коррупции на современном этапе исторического развития требует принятия глобальных мер для нейтрализации угрозы, которую она представляет мировому сообществу. Необходима международная антикоррупционная стратегия как комплекс политических, правовых и организационных мер, выполненная по условиям «лучшего пути»: комплексность, системность, непротиворечивость и минимизация усилий [Кабаченко: 2007, с. 118-120].

Конкретизация коррупционных преступлений происходит в отношении государственных должностных лиц, членов национальных государственных собраний, иностранных государственных должностных лиц и членов иностранных государственных собраний, представителей частного сектора, должностных лиц международных организаций, членов международных парламентских собраний, судей и должностных

лиц международных судов. В числе преступлений Конвенция предусматривает использование служебного положения в корыстных целях, отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией и операций со счетами.

Эффективность антикоррупционной политики ЕС зависит не только от мер, принимаемых официальными структурами, но также и от усилий общественности. Результативность антикоррупционных мер с участием общественности была обозначена в итоговом документе онлайн конференции, которую провел Европейский Союз независимых журналистов в 2015 г. Материалы конференции стали доступны широкой общественности. Их публикацию только на русском языке по состоянию на 1 сентября 2015 г. просмотрело около 200 тысяч посетителей.

В докладе секретаря Союза независимых журналистов М. Зеелига «О роли массмедиа и независимых журналистов в противодействии коррупции» было привлечено внимание к тому, что в современном мире невозможно эффективное развитие экономики, политических отношений без эффективной борьбы с коррупцией. Как заявил М. Зеелиг «Цели журналистских расследований – долговременное исследование предмета публикации, посвященной преступлениям, политическим скандалам, коррупции, отмыванию средств, легализации преступных доходов и пр., ориентированное на огласку. Гласность – наше оружие. Девиз нашей организации «глаза журналиста отражают мир, перо журналиста – улучшает его».

Процесс реформирования Европейского Союза осуществляется постоянно. Участие общественности вносит в этот процесс свою значительную лепту, поэтому, на наш взгляд, так важно отметить основные направления этого реформирования.

В целом властные структуры и общественность европейских стран осознают, что коррупция не только создает угрозу демократическим принципам, но и порождает недоверие к действительности законов, эффективности обеспечения прав человека, а также приводит к значительным препятствиям на пути социально-экономического развития населения отдельных стран и Европейского Союза в целом. Это делает необходимым постоянное наращивание усилий по предотвращению коррупции.

Для повышения эффективности борьбы с коррупцией в европейских странах проводится активная работа по внедрению

в сознание людей и их поведение понимания несовместимости этических норм с коррупционной деятельностью. Как отмечалось выше, это осуществляется различными методами, в том числе через средства массовой информации. Кроме того, существует необходимость признания криминального характера национальной и международной коррупции и отражения этого факта в законодательной базе европейских стран и Евросоюза в целом. Это, как было показано ранее, находится в незавершенном виде. Причем речь идет не только о состоянии законодательной базы, но и о координации усилий в практической реализации борьбы с коррупцией.

Во многих случаях низкая эффективность борьбы с коррупцией вызвана тем, что накапливать доказательства, сохранять конфиденциальность расследований, обеспечивать защиту свидетелей, помощников в борьбе с коррупцией и применять многие другие меры практически невозможно.

Но даже в том случае, когда расследование успешно завершено, его эффективность снижается, поскольку в законодательстве европейских стран и в Евросоюзе в целом нет положений, позволяющих осуществлять не только конфискацию, но и лишение коррупционных доходов. К тому же во многих странах исключительно высок процент коррупционеров, располагающих иммунитетом как от расследования, так и от судебного решения. Многочисленные попытки довести до совершенства законодательство, а отдельные случаи его применения до практической реализации в соответствии с нормами и принципами демократического общества нередко «спускаются на тормозах» либо самими коррупционерами, заседающими в соответствующих законодательных и исполнительских структурах, либо их подельниками.

Ни для кого не секрет, что уровень борьбы с коррупцией во многом зависит от отсутствия специализации не только отдельных органов и исполнителей, осуществляющих борьбу с коррупцией, но также и от их низкой квалификации. Кроме того требуется обеспечение этих структур финансовыми, материальными и организационными средствами. При этом законодательство и власти должны гарантировать прозрачность принимаемых решений, обеспечивать применение соответствующих дисциплинарных мер к должностным лицам,

нарушающим требования кодексов этики профессионального поведения.

Обеспечение действенности принимаемых государством мер оно должно гарантировать, создавая условия для эффективной работы структурам, осуществляющим соответствующие процедуры ревизий, предоставить общественности возможность влиять на их осуществление.

Средствам массовой информации должно быть гарантировано право свободно получать и распространять сведения по вопросам коррупции.

Государство и общественные структуры должны различными способами поощрять исследования по коррупции, которые в настоящее время находятся на периферии научных публикаций. Особенно актуальным представляется международное сотрудничество не только во всех областях борьбы с коррупцией, но и в исследованиях по проблемам коррупции. Эффективность антикоррупционной политики ЕС зависит от инкорпорации антикоррупционных мер в общий процесс реформы ЕС.

В заключение можно отметить, что ЕС активно ведет борьбу с коррупцией. Эта борьба приносит ощутимые результаты. Антикоррупционная экспертиза законов также является важным направлением борьбы с коррупцией. Несмотря на то, что некоторые положения антикоррупционных законов ЕС дублируют нормы, которые есть в законодательстве отдельных стран, это в целом не снижает уровень эффективности борьбы с коррупцией в странах ЕС.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Европейская интеграция : учебник / под ред. О.В. Буториной. М. : Изд. Дом «Деловая лит.», 2011. 720 с.
2. Кабаченко А.П. История мировой политики. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2007. 829 с.
3. Петрова Г. Международно-правовые и организационные меры в борьбе с коррупцией в Европейском Союзе: границы и ориентиры [Электронный ресурс]. URL: <http://www.alleuropa.mgimo.ru/mezhdunarodno-pravovie-i-organizatsionnie-meri-v-borjbe-s-korrupsiyev-evropeyskom-soiuze-granitsi-i-orientiri> (дата обращения: 30.06.2015).

REFERENCES

Butorinoy O.V. (ed.) *Evropeyskaya integratsiya : uchebnik*, Moscow, Izd. Dom «Delovaya lit.», 2011, 720 p. (in Russ.).

Kabachenko A.P. *Istoriya mirovoy politiki*, Moscow, Izd-vo Mosk. un-ta, 2007, 829 p. (in Russ.).

Petrova G. *Mezhdunarodno-pravovye i organizatsionnye mery v bor'be s korruptsией v Evropeyskom Soyuze: granitsy i orientiry*, available at: <http://www.alleuropa.mgimo.ru/mezhdunarodno-pravovye-i-organizatsionnye-meri-v-borjbe-s-korruptsией-v-evropeyskom-soiuze-granitsi-i-orientiri> (accessed 30 June 2015). (in Russ.).

Maria I. Vedernikova, Postgraduate Student, Institute of Europe, the Russian Academy of Sciences, Moscow.

E-mail: maria.vedernikowa@yandex.ru

ANTI-CORRUPTION POLICY OF EUROPEAN UNION: LESSONS LEARNED AND CURRENT CHALLENGES

Abstract: The anti-corruption policy of the European Union as an association of European countries is complicated not only in substance but also because of the complex structure and multiplicity of forms of such association. Today, we deal with three levels of European countries: the European Union, the Schengen area and the Eurozone. Currently in the European Union, there is no integrated mechanism of political and legal regulation. This is the primarily reason, which generates weak political integration of the EU countries. Nevertheless, the main reason is the lack of institutional arrangements between member-countries concerning the establishment of such mechanism. The article provides a definition of corruption that is acceptable to the EU; it identified forms of corruption in the framework of three levels of European countries; it selects political and legal aspects of anti-corruption activities of the EU; it gives examples illustrating both the effectiveness and the weakness of the EU anti-corruption policy. As the European Union has no anti-corruption law, criminal liability of neither individuals nor legal entities is not provided. Therefore, the EU uses the standards of criminal responsibility for corruption crimes provided by the documents of the Council of Europe and the UN. The effectiveness of anti-corruption policy of the EU is discussed in the article in its dependency on the incorporation of anti-corruption measures in the overall reform process of the EU. In conclusion, the author states that the EU is actively engaged in the fight against corruption, and it brings tangible results.

Keywords: European Union, Eurozone, corruption, corruption crime, anti-corruption activity, anti-corruption law, Council of Europe.