

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

Перспективы антикоррупционного правового регулирования в праве Европейского союза: международный и национальный аспекты

*Петрова Г.В.**

Статья посвящена современным актуальным теоретическим и практическим проблемам взаимодействия международных антикоррупционных и финансово-правовых норм в сфере предотвращения финансирования терроризма, коррупции и отмывания нелегальных доходов в ЕС. Показано, что действующие механизмы валютного контроля и банковского надзора ЕС за финансовыми операциями субъектов необходимо усилить антикоррупционными мерами. Международно-правовые нормы против финансовой преступности, коррупции и финансирования терроризма должны быть трансформированы в нормы национального административного, финансового, антикоррупционного права. Освящены теоретические позиции ученых в области европейского права об использовании интеграционного права в механизме борьбы с финансовой преступностью, легализацией преступных доходов и коррупцией.

Ключевые слова: антикоррупционные нормы европейского права; европейский финансовый правопорядок; Базельский процесс и стандарты банковского надзора; международные и европейские конвенции по борьбе с коррупцией; доктрина международной финансовой безопасности.

* Петрова Галина Владиславовна – д.ю.н., профессор кафедры административного и финансового права МГИМО (У) МИД России. kaifr@mgimo.ru.

О формировании Европейского финансового правопорядка

Европейский и мировой финансовый правопорядок означает наличие устойчивой системы международного правового регулирования взаимодействия в мировой финансовой сфере юридических лиц, государственных органов и международных финансовых организаций¹. Финансовая система ЕС имеет исключительно сложное внутренне строение. ЕС «безоговорочно» относит валютную систему, сложившуюся под эгидой США, к «добросовестной валютной системе», не уделяет серьезного внимания вопросам современной оценки эффективности международно-правовых основ валютного и финансового регулирования, обеспечению безопасности национальных бюджетов европейских государств-членов ЕС и финансовых рынков ЕС от мировых кризисов, коррупции, финансирования терроризма, порождаемых в недрах «американизированного» финансового правопорядка.

Европейский финансовый правопорядок включает, с одной стороны, национальные и европейские унифицированные нормы о финансовой деятельности частных субъектов, коллизионные и обычные нормы в сфере учета, оборота финансов, финансовых операций частных лиц. С другой стороны, он предусматривает публичные договоренности государственных и наднациональных органов стран ЕС и международных организаций по защите финансовой системы и финансовой стабильности.

Международная финансовая деятельность государств – членов ЕС динамична и подчинена как национальным, так и международным проблемам экономического развития, кризисам и колебаниям. Поэтому «многовариантность» правотворчества и правоприменения в финансовой деятельности ЕС стали напрямую зависеть от таких негативных или сомнительных факторов, как финансирование терроризма, «организация финансовых кризисов», коррупция, трансграничная финансовая преступность, оффшорные юрисдикции, электронная коммерция, финансовые пирамиды, «дикие скачки» на фондовом рынке, «импорт

¹ См. подробнее о правовом регулировании современного финансового оборота: Ерпылева Н.Ю. Международное банковское право. М.: Дело, 2004; Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс. М. 2004; Вилкова Н.Г. Договорное право в международном коммерческом обороте. М. Статут.2002; Ерпылева Н.Ю. Международное банковское право. М. Дело. 2004. Международное частное право /Под ред. Г.К. Дмитриевой. М. Проспект 2009; Петрова Г.В. Международное финансовое право. М. 2009; Скаридов А.С. Международное частное право СПб. 2004; Шумилов В.М. Международное финансовое право. М. 2004.

финансового кризиса». Как результат ЕС вынужден искать через национальные механизмы ЕС пути объединения усилий по обеспечению Европейского финансового правопорядка и, в первую очередь, в сфере противодействия коррупции.

Члены ЕС, имеющие достаточно стабильную финансовую систему, такие как Германия, Франция, Италия, Бельгия, Нидерланды и другие страны, сделавшие ставку на «прозрачность» и подконтрольность ЕС финансовых операций в международном обороте, фактически «готовы» признать необходимость «скорейшей» унификации и гармонизации международного антикоррупционного права ЕС вплоть до разработки проекта Антикоррупционного модельного кодекса ЕС.

При этом твердой платформой для государств – членов ЕС в борьбе с коррупцией стала многолетняя работа государств ЕС в сфере разработки и введения в действия международно-правовых и европейских модельных и рекомендательных норм о различных видах финансового надзора (банковского, страхового, учетно-расчетного, биржевого, антикоррупционного, антимошеннического, антимонопольного и др.) за операциями на финансовых рынках.

Обеспечение устойчивости банковской системы ЕС как элемент Европейской системы финансовой безопасности

ЕС стремится предложить свои подходы к гармонизации финансово-правового регулирования обеспечения устойчивости банковской системы, финансовой безопасности и противодействия коррупции всему остальному миру. Бесспорно, что европейский интеграционный опыт организации системы финансовой безопасности может служить примером для многих государств, но на практике неизбежно возникают трудности. Так в ходе подготовительных мероприятий по реализации международных требований Базеля-2 возникли трудности, связанные с адаптацией Базельского Соглашения по банковскому надзору к реалиям национальных банковских систем государств – членов ЕС. Сроки введения в действие новых Базельских нормативов неоднократно переносились и опять-таки были определены ориентировочно на конец 2008 – начало 2009 г. Однако и к обозначенному времени не все субъекты банковского дела ЕС были готовы: проблема в том, что внедрение Базельских схем – это не акт, который можно инициировать одномоментно, чьим бы то ни было указом, это процесс, который в разных банках государств ЕС может занять разное время, и лишь некоторые

его части можно внедрить как требование Европейского центрального банка.

Многие ведущие банки ЕС до сих пор выражают сомнения по поводу целесообразности введения этих нормативов полностью в существующем виде. Причина – незначительные преимущества Соглашения для малых и средних банков в сопоставлении с расходами на его внедрение. Кроме того, надзорные органы ЕС выражают обеспокоенность возможным снижением объемов резервных отчислений капитала, что повысит риски банковской системы страны в целом.

Необходимость изучения возможных проблем отодвинуло реализацию планов ЕС по инкорпорации Базеля-2 в законодательство государств-членов. Похожие сомнения оказывают негативное влияние на развитие антикоррупционного регулирования в ЕС. В Европе Базель-2 вступил в силу в декабре 2008 года в пробном режиме. В некоторых странах ЕС работа по внедрению Базеля-2 осложняется отсутствием единства в требованиях к управлению рисками по всему спектру финансовых услуг, т.е. недостаточность «согласования позиций» в обсуждаемом формате.

ЕС требует от государств-членов разрабатывать собственное законодательство для реализации положений директив ЕС. В Европе кроме Директив ЕС в 2008 г. вступили в силу положения Базеля-2. Как уже говорилось, фактические сферы его применения гораздо шире, чем это обозначено в самом документе. С учетом последствий для других банков, для банковской клиентуры и для условий внутринациональной и международной конкуренции это, по существу, есть широкомасштабное введение новых правил игры на финансовых рынках ЕС. И главные цели этих новых правил – борьба против коррупции и против использования финансовых институтов ЕС в мошеннических целях, нарушающих стабильность финансовой системы ЕС.²

Выполнение его нормативов стало «фактически» обязательным в ЕС с 2009 г. В ЕС эта система распространяется не только на коммерческие, но и на инвестиционные банки, инвестиционные и финансовые фирмы, управляющие различными финансовыми фондами и (или) потоками. Все это привело к тому, что руководство банков вынуждено посвящать все больше часов рабочего времени и тратить средства

² Paul Craig , Grainne de Burca EU LAW – Text, Cases and Materials / Fourth Edition / Oxford University Press 2007. P. 145-150.

акционеров в целях борьбы с коррупцией на соблюдение регулятивных требований, количество которых постоянно растет.

В Великобритании Банк Англии отвечает за обеспечение финансовой стабильности в стране. В частности, он традиционно контролировал поддержание ликвидности банковской системы и был кредитором последней инстанции. Такой консолидированный подход к финансовому надзору призван обеспечить координированную систему, при которой единая Коллегия отвечает за работу и развитие стратегического финансового регулирования. В Великобритании (как и в Западной Европе в целом), в отличие от США, финансовый надзор регулятивный, при котором мониторинг рынков осуществляется, в основном, путем следования установленным принципам, а не путем точного соблюдения каждой буквы законов. В Великобритании, как и в ЕС, полагают, что цель любого надзора – гарантировать «справедливые правила» банковского рынка для всех участников деятельности и противодействовать коррупции. Не далек тот час, когда подготовленный ЕС свод норм, обычаев и международных антикоррупционных рекомендаций ляжет на стол переговоров и международное сообщество не сможет от них «отмахнуться».

Исходя из Базельских принципов, выводятся основные направления и базовые правила, в пределах которых должна действовать та или иная, в частности, британская кредитная или финансовая компания. Для того чтобы надзор и борьба с коррупцией были эффективными, режим регулирования должен достичь определенного баланса. Инструкции обязаны помогать компаниям избежать излишних рисков, которые могут негативно повлиять на акционеров, клиентов и других участников рынка. При этом они не должны мешать бизнесу законно расширять свои интересы или вводить инновации на рынке. Соответственно, Великобритания разрабатывает законодательные положения, которые будут отражать как директивы о достаточности капитала, так и директивы Базельского соглашения о капитале. Управление финансовых услуг Великобритании в свою очередь будет осуществлять контроль над соблюдением этого законодательства в собственной стране.

С одной стороны, Базельский процесс, в свете активизации противодействия коррупции и обеспечения мирового финансового правопорядка неизбежен, а, с другой стороны, Базель-2 не дешев, не безобиден, не обязателен для всех, особенно с точки зрения сроков и масштабов внедрения. Что касается перспектив внедрения Базельских документов

в России, то следует отметить, что на данный счет не существует единого консолидированного мнения.

Тем не менее, по мнению большинства специалистов в сфере банковского права, Базельский процесс и его принципы надо внедрять. Однако для получения желательных результатов практически от всех участников банковской сферы потребуются многие соответствующие действия, понятные и с методологической, и с организационной точек зрения. Большинство банков в основном готовы к переменам в этих направлениях. Этого нельзя сказать о части необходимых мер, относящихся к управлению рисками. Дело не только в том, что недостаточен уровень знаний и практических навыков в сфере управления рисками на пересечении интересов, как коммерческих банков, так и их клиентуры даже во многих западных странах, а не только в России, а в том, что для полновесной реализации идей Базельского процесса требуется интегративный риск-менеджмент в масштабах интересов всех участников банковских операций. Речь должна идти о смене парадигмы управления финансовой системой в духе превентивности и проактивности. Внутренние и внешние факторы риска могут и взаимно усиливать друг друга, дестабилизируя финансовую систему, и наоборот, взаимно компенсировать опасные влияния, стабилизируя обстановку.

Базельский процесс и борьба с коррупцией подталкивает ЕС и все мировое финансовое сообщество именно в этом направлении. Акцент на управление рисками явно усиливается в последние два десятилетия в развитии банковского и корпоративного управления в целом и в рамках перехода на формат Базель-2 в частности.

Финансово-правовые предпосылки формирования Европейских антикоррупционных норм

В праве ЕС с расширением международного финансового сотрудничества государств особенно интенсивно формируются нормы, принципы, обычаи современного валютного, банковского, страхового, инвестиционного, фондового, налогового права, что влечет за собой расширение и углубление взаимозависимости валютных и иных финансовых рынков ЕС, валютных режимов и международного сотрудничества государств по созданию нового европейского финансового правопорядка. Такие тенденции обусловлены как бюджетными различиями государств ЕС, так и «невиданными» темпами движения финансовых ресурсов на рынках ЕС, расширением пространственных

масштабов международных финансовых операций, непосредственно влияющих на бюджетную стабильность ЕС и безопасность каждого государства ЕС³.

Валютные системы и финансовые рынки государств – членов ЕС претерпели значительные изменения и сегодня их «отождествление» только с международной валютной системой Международного Валютного Фонда (МВФ) не соответствует реальности. Создаются все предпосылки для создания Европейского Валютного Фонда, как самостоятельной межгосударственной финансовой организации с наднациональными функциями.

Антикоррупционное регулирование необходимо в ЕС, поскольку на товарных и финансовых рынках ЕС растут возможности коррупции путем использования новых информационных и операционных технологий. Так помимо «валютных расчетов», «традиционных форм кредитования» как средства платежа, инвестирования, исполнения денежных обязательств, появилась «новая сеть» операционно-расчетных технологий, связанных с развитием банковских коммуникаций, клиринговых расчетов, электронной торговли, электронного инвестирования, оффшорных финансовых операций.

Понятие «законности и правопорядка» ранее редко использовалось применительно к финансово-правовым отношениям, поскольку было связано с реализацией юридической ответственности конкретных лиц. В настоящее время с принятием многосторонних универсальных конвенций ЕС по противодействию финансовым правонарушениям, происходит сближение национальных и международных методов правового регулирования. На примере унифицированного режима международной финансовой ответственности государств ЕС и частных субъектов за финансовые правонарушения можно видеть становление европейского финансового правопорядка, схожего во многом с внутригосударственным.

Антикоррупционное правовое регулирование ЕС уже имеет свои правовые институты, такие как антикоррупционная экспертиза законов и законопроектов, функции органов антикоррупционного надзора, мониторинга и контроля, оценка финансовых контрактов и операций на их «добросовестность», противодействие отмыванию нелегальных доходов, ответственность за бюджетные правонарушения,

³Paul Craig , Grainne de Burca EU LAW – Text, Cases and Materials / Fourth Edition / Oxford University Press 2007. p. 544-699.

злоупотребление финансовым правом, исследование активов компаний и оценка их отчетности по критериям международной «честности».

Система унифицированных и гармонизированных международных и национальных норм антикоррупционного регулирования ЕС включает следующие блоки: 1) унифицированные нормы международных и Европейских конвенций по организации международного финансового мониторинга; 2) унифицированные международные и Европейские нормы об антикоррупционной экспертизе законодательных актов и их проектов; 3) унифицированные нормы ЕС о публичном порядке в финансовой сфере (типовые финансовые контракты, учет и отчетность); 4) унифицированные нормы ЕС об уголовной ответственности должностных и иных лиц, связанной с необоснованным обогащением (коррупцией) при управлении публичными и частными финансами или имуществом; 5) унифицированные нормы ЕС по организации отдельных видов финансового надзора и контроля в национальных государствах (банковского, страхового, бюджетного, валютного, налогового, на рынке ценных бумаг, корпоративного, ценового, таможенного и др.); 6) унифицированные нормы МВФ о международном валютном регулировании; 7) унифицированные нормы ЕС о регулировании операций кредитных, страховых и иных финансовых организаций на мировых финансовых рынках, 8) унифицированные нормы о биржевой, клиринговой, депозитарной и иной профессиональной деятельности участников рынка ценных бумаг; 9) унифицированные нормы об обмене финансовой информацией между органами финансового, налогового, бюджетного, банковского контроля различных государств; 10) унифицированные нормы о критериях оценки добросовестности и правомерности транснациональных финансовых операций, связанных с движением капитала; 11) унифицированные нормы об обеспечении стабильности финансовых активов организаций и управлении финансовыми рисками; 12) унифицированные нормы о предотвращении несостоятельности финансовых организаций в международном хозяйственном обороте; 13) унифицированные нормы о международных принципах предотвращения легализации доходов, полученных преступным путем; 14) унифицированные нормы об обороте ценных бумаг и финансовом посредничестве; 15) коллизионные финансово-правовые нормы.

Доктрина международной финансовой безопасности как основа Европейского антикоррупционного правового регулирования

Финансовая система ЕС подвержена серьезным рискам, поскольку нормы международного валютного права, выступающие более шестидесяти лет основой стабильности мировой финансовой системы, в конце XX – начале XXI века оказались неспособными только собственными механизмами валютного контроля противостоять коррупции, оградить «бюджетный суверенитет» государств и остановить негативное влияние некоторых, так называемых, «новых форм» международной финансовой деятельности. К ним относятся, в частности, «корпоративные взаимозачеты», «переводы активов», «трансформация долгов», «доверительное управление ценными бумагами» и другие виды финансовых сделок, которые часто имеют цель «организации банкротства конкурентов», «хищения бюджетных средств», «уклонения от уплаты налогов», «расправы должников с кредиторами», «финансирование терроризма», «предоставление необоснованного материального преимущества (коррупция), «отмывание доходов, полученных преступным путем».

Основой Европейского антикоррупционного регулирования является сложная система международных норм. Среди указанных противоправных целей финансовых операций и иных гражданско-правовых сделок, уголовно-наказуемые деяния включают «финансирование терроризма», «предоставление необоснованного материального преимущества (коррупция), «отмывание доходов, полученных преступным путем», поскольку как общественно опасные деяния они подрывают основы мирового и национального финансового правопорядка.

Международное сообщество на рубеже веков унифицировало нормы и сформировало доктрину единства международной финансовой безопасности, стабильности, финансового контроля и отчетности. Она представлена такими актами как: 1) Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (Вена, 20.12.1988 г.), положившая начало осуществляемым в настоящее время мировым сообществом мерам по борьбе с отмыванием денег (ратифицирована постановлением ВС СССР от 09.10.1990 г. N 1711-I); 2) Конвенция ООН против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31.10.2003 г.)⁴ 3) Конвенция об отмывании,

⁴ В Российской Федерации Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 г. N 40-ФЗ, согласно его положениям государства – участники Конвенции

выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности ЕТС N 141 (Страсбург, 08.11.1990 г.), которая также относится к договорам, регулирующим вопросы противодействия отмыванию преступных доходов⁵: 4) Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма, принятая в мае 2005 г. в Варшаве (Варшавская конвенция)⁶.

В этой связи основные направления международно-правового регулирования валютных и иных финансовых отношений определены задачами обеспечения единства мирового валютного режима в условиях растущей потребности обеспечения безопасности национальных финансовых рынков. Не может остаться без внимания «феномен» европейского интеграционного налогового, банковского, корпоративного, страхового, уголовного, процессуального права, нормы и принципы которого фактически выступает «авангардом» унификации правовых институтов обеспечения международной финансовой безопасности и борьбы с коррупцией.

Борьба с коррупцией в ЕС и на международном и национальном уровне, официально провозглашенная Конвенцией ООН против коррупции от 31 октября 2003 года, потребовала расширения взаимовыгодных связей между Россией и Европейским союзом

обязаны проводить эффективную и скоординированную политику по противодействию коррупции, включающую в себя, в том числе и меры противодействующие легализации доходов от преступлений;

⁵ Данная Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 28.05.2001 г. N 62-ФЗ. Именно подписание Россией этой Конвенции в 1999 г. явилось правовой предпосылкой к созданию в Российской Федерации системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. В соответствии с этим документом каждое государство, присоединившееся к Страсбургской конвенции, обязано принимать законодательные и другие необходимые меры, которые предоставляют ей возможность идентифицировать и разыскивать подлежащее конфискации имущество и предотвращать любые операции с таким имуществом;

⁶ Варшавская конвенция существенно расширила действие Страсбургской конвенции и ввела ряд новых положений. В частности, установила запрет на осуществление финансирования терроризма. Согласно Варшавской конвенции счета компаний, подозреваемых в отмывании преступных доходов, могут быть заморожены на срок до 45 дней. МВД РФ отмечает, что после ратификации Конвенции подобные меры можно будет применять и в России. Для российских правоохранительных органов этого срока будет достаточно, чтобы фиксировать операции, в которых есть признаки отмывания денежных средств, и оперативно провести необходимые расследования совместно с правоохранительными органами других стран.

в информационном обмене правовыми источниками и сведениями о коммерческой и финансовой деятельности их участников внешнеэкономических операций и в создании совместных организационных структур. Стороны создают совместные организационные структуры по борьбе с коррупцией, сравнивают достигнутые результаты по имплементации международных антикоррупционных норм в национальное законодательство.

Однако как Москва, так и Брюссель еще «определяются» в границах «правовых рамок» и направленности «правовых векторов», обеспечивающих эффективность мер по борьбе с коррупцией. Это связано с масштабами проведения антикоррупционной экспертизы действующих и планируемых правовых актов, с антикоррупционной оценкой коммерческих договоров и инвестиционных вложений и другими мероприятиями в этой сфере.

Из множества существующих вариантов мнений о гармонизации норм права Европейского Союза вообще и валютного, банковского в частности, мы лишь приведем некоторые из них. По С.Ю. Кашкину система источников: «включает в себя все основные виды документов, характерных для современной правовой цивилизации: нормативные акты, нормативные договоры, судебные прецеденты. В некоторых случаях формируются также правовые обычаи, однако роль самостоятельного источника за такими стихийно складывающимися нормами, как правило, не признается»⁷.

Такую же классификацию предлагает и Л.М. Энтин: «Традиционно в правовой доктрине под источниками права понимаются формы его выражения. Выделяют три главных разновидности источников международного частного права: нормативно-правовые акты, обычаи, судебные прецеденты. Такая классификация источников вполне приемлема и к европейскому валютному праву. Однако последнее обладает несомненной спецификой, порождаемой особенностями его формирования и функционирования»⁸.

Своя точка зрения имеется у Ю.М. Юмашева: «Источники права ЕС можно квалифицировать по-разному, например, как внутренние и внешние. Внешние – это международные договоры ЕС,

⁷ Право Европейского Союза: Учебник для вузов / под ред. С.Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2009.

⁸ Европейское право: Учебник для вузов / под общей ред. Л.М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2008.

а внутренние – учредительные договоры и акты органов Сообществ. Однако наиболее распространенной является классификация по принципу «первичности» и «вторичности» права ЕС»⁹.

Конкретные Европейские и международные меры по борьбе с коррупцией прослеживаются при оценке пятилетней деятельности Совета ЕС по содействию развитию всесторонних исследований в сфере борьбы с финансовой преступностью и защиты финансовой системы Европейского союза от коррупционных рисков.

Процесс обеспечения эффективности антикоррупционной политики ЕС связан с необходимостью инкорпорации строгих антикоррупционных мер в общий процесс реформы ЕС, введением антикоррупционных стандартов, большей прозрачностью в управлении публичными денежными фондами ЕС в целях предотвращения коррупции.

ЕС добивается позитивных результатов поиска правовых рамок и ориентиров по борьбе с коррупцией, хотя нет единого юридического понятия «коррупции».

Организационно-правовые меры борьбы с коррупцией в рамках ЕС

В настоящее время антикоррупционная политика ЕС ориентирована на расширение роли ЕС в международном сотрудничестве по борьбе с финансовыми правонарушениями, что отражает современные инициативы ЕС по построению системы антикоррупционного законодательства и совершенствования функций органов антикоррупционного и финансового надзора в ЕС.

Правовое определение «коррупции», составы коррупционных правонарушений, меры юридической ответственности должны быть единообразными для всех членов ЕС и сотрудничающих с ним третьих стран. При этом следует развивать не только уголовно-правовые нормы законодательства стран ЕС, но и правовые нормы о контроле финансовых операций и коммерческой деятельностью физических лиц и организаций в рамках ЕС нуждаются в антикоррупционном регулировании.

Участники «Ежегодного форума по борьбе с коррупцией в ЕС-2010» выработали практические меры и рекомендации по решению важнейших международно-правовых и европейских проблем борьбы с коррупцией, включающие:

⁹Юмашев Ю. М. Право и межгосударственные объединения / под общей ред. В.Г. Вишнякова / Ю.М. Юмашев. СПб: Юридический центр Пресс. 2003.

– повышение эффективности международного сотрудничества ЕС в борьбе с финансовой преступностью и усилению антикоррупционных мероприятий Европейской Комиссии, проводимых через Службу ЕК по борьбе с мошенничеством (OLAF), защите публичных фондов бюджета ЕС от нецелевого использования, транснациональной финансовой преступности и «сомнительных» операций;

– совершенствование функций OLAF по антимошеннической и антикоррупционной экспертизе финансовых операций юридических лиц государств – членов ЕС с бюджетными средствами ЕС в условиях увеличения числа членов ЕС до 27 и вступления в силу Лиссабонского Договора.

– имплементацию международных норм Конвенции ООН против коррупции ((UNCAC) в уголовное, административное, банковское, бюджетное, налоговое, таможенное, инвестиционное законодательство европейских государств;

– определение основных подходов OLAF к осуществлению правовых мер борьбы с коррупцией, включающих: 1) унифицированное на международном уровне и гармонизированное в европейском праве юридическое определение «коррупции»;

– разработку Кодекса Антикоррупционного Поведения и Свода Типовых Финансовых Контрактов, обеспечивающих прозрачность финансовых операций и возможность «выявления» (контроля) отправителя и получателя финансовых средств; 3) установление в уголовном законодательстве государств ЕС полного перечня финансовых преступлений в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции (UNCAC);

– установление государствами ЕС в соответствии с основополагающими принципами Европейского права и своей правовой системы, надлежащих мер по содействию прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами, включая. а) процедуры утверждения бюджета ЕС и национальных бюджетов государств – членов ЕС; b) своевременное представление отчетов о поступлениях и расходах; c) систему стандартов бухгалтерского учета и аудита и связанного с этим надзора; d) эффективные и действенные системы управления бюджетными рисками и внутренней бюджетный контроль;

– реформу законодательного процесса, ориентация на выявление и устранение в законопроектах и действующих нормах законодательства стран ЕС положений, способствующих коррупции, введение поста Европейского Публичного Прокурора (ст. 86 TFEU);

– международное сотрудничество с «третьими» государствами, не членами ЕС (особенно Африки и Азии), по заключению новых специальных соглашений между ЕС и третьими странами (с учетом требований ЕС по борьбе с коррупцией) в сфере торговли, таможенного режима, налогообложения НДС, сельского хозяйства и др.;

– сотрудничество ЕС с международными организациями, такими как Комитет ООН по Координации действий государств – членов ООН в реализации положений Конвенцией ООН против коррупции (UNCAC); Международная Ассоциация Государственных Антикоррупционных органов (IAACA), Группа экспертов Интерпола по противодействию коррупции (IGEC). Международная Группа Координации Антикоррупционной деятельности (IGAC); Международная Антикоррупционная Академия;

– использование Стокгольмской Программы как стратегической основы всесторонней антикоррупционной политики, формирующей процессуальные основы контроля транснациональных финансовых операций.

– расширение международных финансовых исследований, повышение роли криминологической, бухгалтерской и правовой антикоррупционной экспертизы.

Участники «Ежегодного форума по борьбе с коррупцией в ЕС-2010» особо отметили применение норм европейского права в деятельности ОЛАФ. Право ЕС регулирует не только отношения между государствами-членами, но и устанавливает права и обязанности частным лицам и организациям, являясь частью национального правопорядка. Обеспечение финансовой безопасности ЕС стало основным стимулом в решении создать ОЛАФ как независимую службу по выявлению «сомнительных», мошеннических финансовых операций, по сути являющихся коррупционными. Финансовое воздействие таких операций на бюджет ЕС может быть ощутимо негативным, а может и не повлечь «первоначально» разрушительные для бюджета последствия, не оказав на него прямого отрицательного влияния. Однако, систематические «сомнительные» финансовые операции могут создавать «эффект коррозии» в бюджетной системе ЕС. Поэтому ОЛАФ, применяя соответствующие административные, финансовые, дисциплинарные, уголовные меры вносит существенный вклад в борьбу с коррупцией. При этом ОЛАФ в своей деятельности стремится к «пониманию и приверженности этическим стандартам».

Для эффективного противодействия проникновению преступников в международную финансовую систему сеть защитных мер должна иметь универсальный характер без брешей или слабых мест в виде отдельных стран и территорий, в которых такие меры не применяются или применяются недостаточно последовательно. В свою очередь эффективность национального режима борьбы с коррупцией зависит от того, насколько строго соблюдаются соответствующие стандарты всеми финансовыми посредниками, включая финансовые учреждения и иные лица, обеспечивающие доступ к финансовой системе.

Борьба с коррупцией в рамках ОЛАФ включает помощь таможенным службам государств – членов ЕС в выявлении коммерческих операций, которые «лишают» европейский бюджет дохода. Нормы европейского права относительно взаимной административной помощи служат основой для обмена информацией и взаимной помощи между Европейской Комиссией и государствами-членами (например, каждый год незаконная торговля и контрабанда поддельных продуктах табака приводит к огромным финансовым потерям бюджетов ЕС и государств-членов).

Принципы добросовестного поведения участников мирового финансового оборота и международно-правовые нормы об ответственности за финансовые правонарушения в системе мер борьбы с коррупцией в ЕС

Международные процессы сотрудничества в сфере противодействия коррупции коснулись развития норм международного валютного, банковского, инвестиционного, финансового права. Это выразилось в выработке в рамках авторитетных международных организаций, конференций и совещаний «общепризнанных» добросовестных принципов поведения участников мирового финансового оборота.

Применительно к этой классификации следует сказать, что международная и европейская система борьбы с коррупцией, сложившаяся в результате рассмотренных выше инициатив, имеет ряд специфических черт, ставших отражением комплексного характера задач, которые стояли перед международным сообществом в процессе создания этой системы.

Как уже отмечалось, система международно-правового регулирования борьбы с коррупцией в ЕС изначально рассматривалась не как самоцель, а как одно из наиболее эффективных средств борьбы

с серьезными видами финансовых преступлений, включая, прежде всего, организованную преступность в коммерческой сфере. Поэтому важнейшими характеристиками международного финансового порядка являются его институциональные и правовые основы. Институциональные основы ЕС включают наднациональные органы и организации, участвующие в установлении и внедрении соответствующих норм и стандартов и непосредственном обеспечении взаимодействия между субъектами данной системы, а также применяемые ими методы и средства правового и политического регулирования.

Правовой основой борьбы с коррупцией в ЕС являются международные правовые акты, содержащие нормы международного финансового права, а также свод указанных норм и правил, представляющих собой международные стандарты противодействия финансовым правонарушениям. Например, В 2006 г. Гагская конференция по международному частному праву приняла Конвенцию о праве, применимом к определенным правам на ценные бумаги, находящимся во владении посредника¹⁰. Этот акт направлен на защиту имущественных прав участников рынка ценных бумаг и противодействие мошенничеству и коррупции на мировых и национальных фондовых рынках. Конвенция призвана обеспечить в современных условиях определенность и предсказуемость в отношении выбора права, регулирующего вопросы хранения, управления, передачи ценных бумаг, находящихся во владении посредника, а также определить последствия таких сделок для посредника и третьих лиц.

Термин «ценные бумаги» охватывает все активы, которые являются финансовыми по своей природе, независимо от того, существуют они в предъявительской или именной форме, представлены сертификатами или дематериализованы. Это все виды долговых и долевого ценных бумаг, финансовые инструменты и финансовые активы, которые являются стандартизированными, обращающимися, сделки с которыми совершаются на организованном рынке. Под определение «ценные бумаги» попадают акции, облигации, паи инвестиционных фондов, биржевые финансовые фьючерсы и опционы, деривативы, коммерческие бумаги, варранты и депозитарные расписки. Конвенция применяется во всех случаях, связанных с «выбором между правом различных государств» и содержит унифицированные коллизионные нормы.

¹⁰ Гетман-Павлова И.В. Коллизионное регулирование оборота ценных бумаг / Вестник Высшей школы экономики (У) Вып. 5. М. 2008.

Пример вышеуказанной конвенции показывает, что специфика существующего международного финансового правопорядка, в частности, на фондовом рынке заключается в том, что он не ограничивается регулированием международного сотрудничества между компетентными финансовыми органами разных стран, а предусматривают в первую очередь обеспечение формирования соответствующих национальных режимов (систем) в каждой стране. При этом понимается, что в качестве непосредственных участников выступают не только государства и их компетентные органы, а также широкий круг национальных и транснациональных финансовых учреждений и иных участников.

Международно-правовые антикоррупционные нормы составляют основу международного финансового правопорядка, поскольку содержатся в большинстве международных конвенций и соглашений как финансовой, так и иной направленности. Основным системным актом является Конвенция ООН против коррупции 2006 года, которая включает группы унифицированных антикоррупционных норм, направленных на борьбу с финансовыми правонарушениями на международном и национальном уровне.

Конвенция ООН против коррупции 2006 года (Конвенция) включает примерно 15 составов финансовых правонарушений, которые государства (включая Россию) подписавшие эту Конвенцию, обязаны включить в вышеуказанные отрасли законодательства. Это – статья 15 Конвенции «Подкуп национальных публичных должностных лиц»; статья 16 «Подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций», статья 17 «Хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом», статья 18 Злоупотребление влиянием в корыстных целях, статья 19 «Злоупотребление служебным положением»; статья 20 «Незаконное обогащение»; статья 21 «Подкуп в частном секторе»; статья 22 «Хищение имущества в частном секторе», статья 23 «Отмывание доходов от преступлений»; статья 24 «Соккрытие»; статья 25 «Воспрепятствование осуществлению правосудия». Однако положения этих статей в основном только начинают в полной мере «осмысляться» для имплементации в российское право. Пакет «антикоррупционных законов», недавно вступивших в силу – это только начало процесса гармонизации международного и национального законодательства о противодействии финансированию терроризма.

Подкуп национальных публичных должностных лиц означает обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для того, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.

Подкуп национальных публичных должностных лиц означает вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.

Обещание, предложение, вымогательство какого-либо необоснованного преимущества также означает подкуп, если он касается иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций.

Особая категория унифицированных антикоррупционных норм касается бюджетного права национальных государств в сфере ответственности за бюджетные правонарушения. Хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом, находящегося в ведении этого публичного должностного лица в силу его служебного положения, является коррупцией, когда оно совершается умышленно, в целях извлечения выгоды: 1) из какого-либо имущества, 2) публичных или частных средств, 3) ценных бумаг, 4) любого другого ценного предмета.

К уголовно-наказуемым коррупционным деяниям относится обогащение незаконным путем с использованием служебного положения, когда есть основания значительного увеличения активов публичного должностного лица, превышающего его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. К коррупции относится подкуп в частном секторе, то есть обещание, предложение или предоставление, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества любому лицу, которое руководит работой организации частного сектора или работает, в любом качестве, в такой организации, для самого такого лица или другого лица, с тем чтобы это лицо совершило, в нарушение своих обязанностей, какое-либо действие или бездействие, а также вымогательство или принятие, лично или через

посредников, какого-либо неправомерного преимущества любым лицом, которое руководит работой организации частного сектора или работает в такой организации.

К коррупции относится хищение частным лицом частных средств, или ценных бумаг, или любого другого ценного предмета, находящихся в ведении этого лица в силу его служебного положения в частном секторе и отмывание доходов от преступлений. Это означает конверсию или перевод имущества, если известно, что такое имущество представляет собой доходы от преступлений, в целях сокрытия или утаивания преступного источника, сокрытие или утаивание подлинного характера, источника, местонахождения, способа распоряжения, перемещения, прав на имущество или его принадлежность, приобретение, владение или использование имущества, если в момент его получения известно, что такое имущество представляет собой доходы от преступлений.

Глобальность поставленной Конвенцией цели потребовала введения в мировой финансовый правопорядок адекватных средств ее реализации. На выбор стратегии и конкретных механизмов противодействия коррупции существенно повлияли также следующие факторы.

Во-первых, традиционные меры уголовно-правового характера, предусмотренные, например, Венской конвенцией ООН 1988 г., не могли обеспечить необходимого эффекта, в частности, из-за ограниченного доступа правоохранительных органов к сведениям, содержащим банковскую и иные виды финансовой тайны.

Обязательным условием действенного предупреждения использования в преступных целях финансовой системы является активное участие финансовых учреждений, что нашло отражение в соответствующей Декларации Базельского комитета по банковскому надзору, принятой в том же 1988 г.

Центральные банки ЕС и надзорные органы стран ЕС, участниц Базельского комитета, согласовали положения, касающиеся новых подходов в области оценки достаточности капитала банков, и приняли документ под названием «Базель-2».

Во-первых, в документе содержатся положения, касающиеся: оценки кредитного риска на основе расчета достаточности капитала; процедур надзора за достаточностью капитала со стороны органов банковского надзора ЕС; требований по раскрытию банками информации о капитале и рисках с целью усиления рыночной дисциплины.

Во-вторых, преступники активно используют в своих целях результаты таких современных процессов, как глобализация финансовых и товарных рынков, либерализация движения капитала, развитие информационных технологий, способствующих ускорению и удешевлению электронных переводов. В этих условиях механизмы противодействия коррупции в ЕС должны постоянно совершенствоваться на основе исследования типологий этих преступлений.

В-третьих, учитывая в целом объективный характер процессов глобализации, применение запретительных и ограничительных мер в ЕС как способа борьбы с финансовыми преступлениями не всегда эффективно и требует крайне осторожного отношения, в том числе с учетом возможных социально-экономических последствий.

В-четвертых, для эффективного противодействия коррупции в ЕС и в международной финансовой системе сеть защитных мер должна иметь универсальный характер без брешей или слабых мест в виде отдельных стран и территорий, в которых такие меры не применяются или применяются недостаточно последовательно. В свою очередь эффективность национального режима зависит от того, насколько строго соблюдаются соответствующие стандарты всеми финансовыми посредниками, включая финансовые учреждения и иные лица, обеспечивающие доступ к финансовой системе¹¹.

С учетом указанных обстоятельств в основу формирования международной системы противодействия коррупции Конвенцией ООН был положен комплексный подход, построенный на сочетании уголовно-правовых и финансово-правовых методов (механизмов). Именно сочетание этих методов в значительной степени предопределило своеобразие процесса развития и сложную структуру международной системы, которая объединила традиционные организационно-правовые механизмы борьбы с преступностью с новыми институтами и инструментами финансово-превентивного характера.

Значение международно-правовых мер МВФ и ФАТФ в правовом регулировании борьбы с коррупцией в ЕС

Для оперативной разработки единых стандартов противодействия коррупции и отмыванию денег, рассчитанных на максимально широкий

¹¹ В.А. Зубков, С.К. Осипов Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. М.: Городец, 2006. С. 56.

круг участников, включая правоохранительные и надзорные органы, а также финансовых посредников, потребовался принципиально новый институциональный механизм, созданный по инициативе «семерки» в 1989 г. в виде целевой группы ФАТФ, имеющей отделение для Европы и государств ЕС.

Концепция комплексного подхода нашла отражение в Сорока рекомендациях ФАТФ против отмывания денег 1990 г. и получила развитие в Сорока рекомендациях 2003 г., которые в сочетании с Девятью специальными рекомендациями по борьбе с финансированием терроризма представляют всеобъемлющий свод организационно-правовых мер по созданию в каждой стране эффективного режима противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма.

Комплексность и универсальность Рекомендаций ФАТФ заключается в следующем: 1) максимально широкий охват вопросов, связанных с организацией противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма на национальном и международном уровнях; 2) тесная взаимосвязь с международными конвенциями, резолюциями СБ ООН, актами специализированных международных организаций, посвященными вопросам противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма; 3) предоставление странам возможности проявлять определенную гибкость при реализации Рекомендаций с учетом национальной специфики и особенностей правовой системы.

Рекомендации ФАТФ не дублируют и не подменяют соответствующие положения иных международных актов, а при необходимости, дополняя их, сводят в единую систему организационных принципов и правовых норм, что позволяет рассматривать 40+9 рекомендаций в качестве довольно успешной попытки кодифицировать правила и нормы в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. Данный вывод подтверждается Резолюцией СБ ООН 1617 (2005), призвавшей все государства соблюдать всеобъемлющие международные стандарты, воплощенные в Сорока рекомендациях ФАТФ, касающихся отмывания денег, и Девяти специальных рекомендациях ФАТФ, касающихся финансирования терроризма.

Международно-правовое регулирование валютных отношений на территории государств, не имеющих свободно конвертируемую валюту, имеет несколько направлений, в частности, определение специфики осуществления валютных операций резидентами (национальными участниками валютных операций) и нерезидентами (иностранцами)

участниками валютных операций) в целях обеспечения унификации и гармонизации норм международного валютного регулирования и контроля.

Важнейшей задачей правового регулирования международной валютно-финансовой системы в целях предотвращения коррупции, является создание организационно-правовых и финансовых условий, способствующих «прозрачному» обмену товарами и услугами, движению капитала между странами, поддержание устойчивого экономического роста, непрерывное совершенствование упорядоченных базисных условий, необходимых для финансовой и экономической стабильности каждого государства.

Роль МВФ в противодействии коррупции повышается с учетом требований ФАТФ, поскольку МВФ осуществляет контроль над международной валютной системой для обеспечения ее эффективного функционирования, а также контролирует выполнение каждым государством-членом своих обязательств. Он ведет строгий надзор за политикой государств-членов в отношении их обменных курсов и устанавливает конкретные принципы. Принципы, принимаемые МВФ, содействуют режиму сотрудничества, на основе которого государства-члены поддерживают стоимость своих валют по отношению к стоимости валют других государств-членов.

В частности, следует дополнить нормы валютного регулирования более жестких режимом. Исполнение валютных контрактов с использованием валюты любого государства-члена, которые идут вразрез с правилами валютных операций такого государства, сохраняемым или вводимым Соглашением об МВФ, не может осуществляться на территориях ни одного государства-члена. Кроме того, государства-члены по взаимному согласию могут сотрудничать в применении мер, направленных на повышение действенности контроля валютных операций.

В своих запросах на получение информации МВФ принимает во внимание различные возможности государств-членов по предоставлению запрашиваемых данных, учитывая требования безопасности финансовой системы. На государства не возлагаются обязанности по предоставлению настолько подробной информации, чтобы в ней раскрывалась деятельность отдельных физических лиц и корпораций.

При этом государства-члены обязуются предоставлять желаемую информацию в настолько подробной и точной форме, насколько это представляется практически осуществимым, и по возможности

избегать использования простых оценок. По договоренности с государствами – членами МВФ может организовать получение дополнительной информации. Он выступает в качестве центра сбора данных и обмена информацией по валютным и финансовым проблемам, облегчая тем самым подготовку исследований, направленных на оказание помощи государствам-членам в разработке мер политики, способствующих выполнению целей МВФ по содействию предотвращения финансирования терроризма.

Учитывая глобальный трансграничный характер операций, связанных с отмытием денег и коррупцией, любой банк и иная финансовая структура в любой стране может стать или звеном в соответствующей преступной цепи, или субъектом противодействия этим преступлениям, приняв участие в их предотвращении или расследовании. При этом для предотвращения использования финансовой системы в преступных целях большое значение имеет не только предоставление финансовыми учреждениями информации уполномоченным государственным органам, но и их взаимодействие в принятии превентивных мер со своими партнерами, в том числе зарубежными.

Ключевым фактором расширения международного фронта противодействия коррупции в ЕС стала также деятельность подразделений финансовой разведки, в том числе по оперативному обмену финансовой информацией, необходимой для расследования преступлений.

В отличие от международного сотрудничества в борьбе с преступностью, регулируемого в основном конвенционными актами, для международных финансовых и экономических отношений в ЕС обычно характерно преобладание как обязательных, так и рекомендательных норм, источниками которых служат решения международных организаций и конференций. Однако, как было уже показано выше, по мере формирования комплексного подхода к борьбе с коррупцией нормы «мягкого права» стали получать развитие и закрепление в праве ЕС и международных конвенциях.

Библиографический список

Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс. М.: Волтерс Клувер 2004.

Гетман-Павлова И.В. Коллизионное регулирование оборота ценных бумаг / Вестник Высшей школы экономики (У) Вып. 5. М. 2008.

Дэниэлс Джон Д., Радеба Ли Х. Международный бизнес: внешняя среда и деловые операции /перевод с англ. М.: Дело. 2005.

Европейское право. Учебник под общей ред. Л.М.Энтина. М.: НОР-МА. 2008.

Ерпылева Н. Ю. Международное банковское право М.: Дело. 2006.

Зубков В.А.Осипов С.К. Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. М.: Городец. 2006.

Колб Роберт В., Родригес Риккардо Дж. Финансовые институты и рынки / пер. с англ.) Учебник. М.: Дело и Сервис. 2003.

Право Европейского Союза. Учебник для вузов под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юрайт. 2010.

Петрова Г.В. Международное финансовое право. Учебник. М.: Юрайт. 2009.

Попондопуло В.М. Международное коммерческое право. СПб. 2007.

Шумилов В.М. Международное финансовое право. М.: Международные отношения 2004.

Юмашев, Ю. М. Право и межгосударственные объединения. СПб.: Юридический центр Пресс. 2003.

Craig P, de Burca Grainne EU LAW – Text, Cases and Materials / Fourth Edition/ Oxford University Press. 2007.

Hanlon J. European Community Law. London. 2003.

Prospects of Anticorruption Legal Regulation in the Law of the European Union: International and National Aspects (Summary)

*Galina V. Petrova**

The article is devoted modern actual theoretical and practical problems of interaction international anticorruption and financial rules of law in sphere of prevention of financing of terrorism, corruption and washing up of illegal incomes in EU. It is shown that operating mechanisms of the currency control and bank supervision of EU of financial operations of subjects are necessary for strengthening anticorruption measures. International legal norms against financial criminality, corruption and terrorism financing should be transformed to norms of the national administrative, financial, anticorruption law. Theoretical positions of scientists in the field of the European Law about use of the integration law in the mechanism of struggle against financial criminality, legalization of criminal incomes and corruption are consecrated.

Keywords: anticorruption norms of the European law; European financial law order; Basel process and standards of bank supervision; international and European conventions on a fight against corruption; the doctrine of the international financial safety.

* Galina V. Petrova – Doctor of Laws, professor of the Chair of Administrative and Financial law, MGIMO-University MFA Russia. kaifp@mgimo.ru.