

Информационные механизмы Европейского союза по противодействию экономическим преступлениям

П. И. Чувахин

старший преподаватель кафедры

гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: chuvakhin.petr@yandex.ru

А. М. Соболева

студентка 4-го курса факультета экономики и права РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: jull13@mail.ru

European Union Mechanisms Counteracting Economic Crime

P. I. Chuvakhin

Senior Lecturer at the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation

E-mail: chuvakhin.petr@yandex.ru

A. M. Soboleva

4th Year Student of the Faculty of Economics and Law of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: E-mail: jull13@mail.ru

Аннотация

Европейский союз повсеместно сталкивается с проблемами, которые возникают в финансовой сфере. Одной из основных причин этих проблем является коррупция в финансовой системе Европейского союза. В настоящей статье затронут такой наиболее важный для современного развития всего интеграционного объединения вопрос, как противодействие коррупционному явлению. На современном этапе развития ЕС коррупция и связанная с ней организованная преступность перестали быть локальной проблемой внутренней политики отдельных государств и превратились в интернациональный феномен, представляющий серьезную опасность для экономического благосостояния всех государств – членов объединения. Транснациональная коррупция создает благоприятные условия для распространения преступной деятельности, нарушающей единое экономическое пространство. Целью противодействия коррупции как на международном, так и на национальном уровне является ее снижение до уровня, не препятствующего прогрессивному развитию общества. В статье особое внимание уделяется информационным механизмам ЕС по противодействию экономическим преступлениям (Европейское бюро по борьбе с мошенничеством, Европейская таможенная идентификационная база данных, Таможенная информационная система), а также проводится международно-правовой анализ функционирования центральных служб Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS) стран – членов ЕС.

Ключевые слова: коррупция, экономические преступления, Европейское бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF), Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS), информационная система по борьбе с мошенничеством (Anti-fraud Information System – AFIS), Таможенная информационная система.

Abstract

European Union is everywhere faced with problems that arise in the financial sphere. One of the main causes of the problems is corruption in the financial system of the European Union. This article will address the issue of combating the corruption phenomenon, as the most important for the modern development of the entire integration association. At the present stage of the EU's development, corruption and related organized crime have ceased to be a local problem of the internal policies of individual states and have turned into an international phenomenon, which in the modern world poses a serious danger to the economic well-being of all member states of the association. Transnational corruption creates favorable conditions for the spread of criminal activity that violates the common economic space. The purpose of counteraction both at the international level and at the national level is to reduce the spread to a level that does not impede the progressive development of society. This article focuses on the EU information mechanisms to combat economic crime, namely the features and importance of the EU anti-fraud information system, the European Customs Identification Database and the Customs Information System, and also conducts an international legal analysis of the functioning of the central Anti-Fraud services Co-Ordination Service (AFCOS) of EU Member States.

Keywords: corruption, economic crime, European Bureau of Anti-Fraud (OLAF), Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS), Anti-fraud Information System (AFIS), Customs Information System.

Согласно проведенным исследованиям, одним из эффективных средств понижения уровня коррупции является информационная открытость и взаимодействие государства с обществом и средствами массовой информации. Информационная составляющая взаимодействия государств – членов ЕС в борьбе с преступлениями, затрагивающими интересы 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. Следует подчеркнуть, что в Конвенции ООН против коррупции 2003 г. наряду с устраняющими последствия коррупции мерами первостепенное значение придается обеспечению прозрачности и доступу к информации. Данные положения были отражены во многих антикоррупционных программах. В плане борьбы с коррупцией, разработанном Transparency International, необходимо отметить, что профилактика коррупции наиболее эффективна и желательна, чем ликвидация ее при помощи силовых методов [1].

В основе информационного обмена между государствами-членами лежит созданная Европейским бюро по борьбе с мошенничеством

(OLAF)¹ информационная система по борьбе с мошенничеством (Anti-fraud Information System – AFIS). Цель данной системы – сбор и обмен информацией, которую получают государства – члены ЕС в отношении преступлений в сфере мошенничества и коррупции, представляющих угрозу финансовым интересам Союза для их предотвращения, обнаружения и привлечения к ответственности. AFIS – это набор приложений, облегчающих обмен информацией о мошенничестве между OLAF и компетентными администрациями в рамках Положения о взаимной помощи (515/97) (Mutual Assistance Regulation)². Приложения включают почтовую рассылку AFIS (структурированные и неструктурированные коммуникации), Таможенную информационную систему (CHG); систему ФИДЕ (FIDE); Взаимную информационную систему с Российской Федерацией (МИС); виртуальный ОКУ, поддерживающий операции совместного наблюдения, и систему WCO-CigInfo, например, для обмена данными об изъятиях табака между государствами-членами и Всемирной таможенной организацией (WCO) (через OLAF)³. Платформа AFIS представляет собой систему управления нарушениями (IMS) – безопасный электронный инструмент для сбора отчетности и анализа нарушений. В Вене 11–12 октября

¹ См.: European Anti-fraud Office – OLAF. – URL: http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.html

² См.: Council Regulation (EC) No 515/97 of 13 March 1997 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters // OJ L 82, 22.3.1997. – P. 1.

³ См.: Privacy Statement for the Anti-Fraud Information System (AFIS) User Register and its Service Management Tools (OLAF DPO-81). – URL: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/81_afis_user_register.pdf

2018 г. OLAF организовало мероприятие по продвижению информационной системы по борьбе с мошенничеством (AFIS) для таможенных органов государств-членов.

Европейская комиссия 30 мая 2018 г. опубликовала предложение о введении программы ЕС по борьбе с мошенничеством в соответствии с новой многолетней финансовой программой (Multiannual financial framework – MFF) на 2021–2027 гг. Предложение предусматривает объединение информационной системы по борьбе с мошенничеством AFIS, системы управления нарушениями IMS с программой Hercule III¹.

Программа Hercule III направлена на поддержку борьбы с нарушениями, мошенничеством и коррупцией, которые влияют на бюджет ЕС. Общая цель заключается в защите финансовых интересов Союза, повышении конкурентоспособности экономики Союза и обеспечении защиты денег налогоплательщиков. По состоянию на 2019 г. программа финансирует гранты, касающиеся поддержки расследований, осуществляет закупки баз данных и инструментов ИТ, проводит анализ технического оборудования и выделяет гранты на борьбу с мошенничеством, судебную экспертизу и юридическую подготовку.

В 2001 г. была создана еще одна информационная сеть по борьбе с мошенничеством и коррупцией (Anti-fraud Communication Network – OAFCN)², которая осуществляет связь OLAF непосредственно с гражданами ЕС и СМИ. OAFCN – уникальная информационная кросс-европейская сеть так называемых коммуникаторов, обеспечивающих связи с общественностью в национальных следственных службах, с которыми OLAF сотрудничает в государствах-членах (например, таможня, полиция, финансовая полиция, координационные службы по борьбе с мошенничеством, прокуратура). Данная сеть позволяет предотвращать коррупционную деятельность посредством постоянного диалога и усиленного сотрудничества органов ЕС, национальных органов власти и институтов гражданского общества. Коммуникационная деятельность OAFCN направлена на информирование общественности и осуществляется путем аккредитации журналистов заинтересованных СМИ в пресс-службах соответствующих

государств или европейских органов, а также путем разработки пресс-релизов и проведения мероприятий и конференций. Представляется, что успешное и эффективное противодействие мошенничеству и коррупции возможно только благодаря тесному взаимодействию органов власти и гражданского общества.

Таким образом, информационная система ЕС по борьбе с мошенничеством представляет собой совокупность достаточно эффективных и действенных механизмов противодействия коррупции и мошенничеству. В последние годы, учитывая транснациональный характер преступлений, прослеживается положительная тенденция в области комплексного осуществления взаимодействия стран-членов внутри ЕС [2].

Развитие информационных технологий способствует распространению сведений о случаях коррупции и мошенничества, о мероприятиях, проводимых органами власти, что повышает осведомленность граждан о мерах, которые они могут предпринимать, чтобы сообщать о случаях совершения преступлений для защиты своих финансовых интересов. Однако следует подчеркнуть, что сами по себе информационные механизмы не способны разрешить проблемы коррупции и мошенничества. В первую очередь от Европейского союза и государств-членов требуется совершенствование правового и организационно-структурного механизмов противодействия коррупции.

Одно из ключевых направлений для увеличения внеэкономической активности, повышения качества импортируемых товаров и услуг, а также успешной борьбы с транснациональной преступностью экономического характера – осуществление гармонизации и унификации таможенных процедур. Такие стратегические документы, как Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли, поправки к Таможенному кодексу ЕС, предполагают институциональное, нормативно-правовое, информационно-коммуникационное совершенствование механизма таможенного регулирования, направленное в первую очередь на защиту экономических интересов и обеспечение безопасности перевозки и поставки товаров. Ключевой целью совершенствования существующей системы является создание полностью

¹ См.: How the EU Budget Is Spent: Fight Against Fraud: Pericles 2020, Hercule III and AFIS. – URL: <https://epthinktank.eu/2019/04/11/how-the-eu-budget-is-spent-fight-against-fraud/>

² См.: The OLAF Anti-Fraud Communicators' Network (OAFCN). – URL: https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/anti-fraud-communicators-network_en

электронной системы таможенного регулирования как составной части электронной Европы.

Правовым базисом для создания таможенных информационных и идентификационных систем выступает Конвенция от 27 ноября 1995 г., принятая на основании статьи К.3 Договора о Европейском союзе об использовании информационных технологий в таможенных целях¹. Данная Конвенция ссылается на обязательства, содержащиеся в Конвенции о взаимной помощи между таможенными администрациями, подписанной в Риме 7 сентября 1967 г. В ней утверждается необходимость укрепления сотрудничества между таможенными администрациями с помощью соответствующих процедур, согласно которым таможенные администрации смогут взаимодействовать между собой в сфере обмена данными, связанными с незаконной торговлей, используя новые технологии для управления и передачи такой информации. Вследствие этого таможенные администрации государств-членов должны создать и осуществлять поддержку Единой автоматизированной информационной системы для таможенных целей (Таможенная информационная система).

Целью Таможенной информационной системы в соответствии с положениями настоящей Конвенции является оказание помощи в предотвращении, расследовании и судебном преследовании серьезных нарушений национального законодательства путем повышения посредством быстрого распространения информации эффективности сотрудничества и процедуры контроля таможенных администраций государств-членов.

Исходя из утверждений, что мошенничество, коррупция, легализация преступных доходов и другие преступления в настоящее время имеют транснациональный характер, OLAF в 2003 г. были проведены экономические и технические исследования, на основе которых сделано заключение о необходимости создания такой базы данных в сфере международной торговли и транспортировки товаров, которая бы осуществляла сбор данных в аналитических целях. По сути данное

предложение касалось возможности использования информационных технологий для консолидации сведений от таможенных органов [2].

Впоследствии в 2003 г. начала функционировать Таможенная информационная система – Customs Information System (CIS)², которая была создана с целью осуществления помощи административным органам государств – членов ЕС в предотвращении, расследовании и судебном преследовании операций, которые нарушают таможенное или сельскохозяйственное законодательство, обеспечивая более быстрый доступ к информации и тем самым повышая эффективность процедур сотрудничества и контроля. 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 [2].

Система CIS повышает эффективность осуществления контроля таможенных органов путем быстрого распространения данных между компетентными органами, назначаемыми государствами-членами и Комиссией ЕС, которые имеют к ней прямой доступ. 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.

Чтобы обеспечить координацию надзора за CIS, представители национальных органов по защите данных (DPA) и EDPS встречаются один раз в год с представителями Таможенного совместного надзорного органа (Customs JSA).

В решении Совета 2009/917/JHA от 30 ноября 2009 г. об использовании информационных технологий в таможенных целях³ было определено, что исходя из опыта, накопленного после вступления в силу Конвенции от 26 июля 1995 г., использование Таможенной информационной системы исключительно для наблюдения и надзора не позволяет полностью достичь цели системы, которая

¹ Convention of 27 November 1995 drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the use of information technology for customs purposes. – URL: https://edps.europa.eu/data-protection/supervision-coordination/customs-information-systems_en

² Customs Information System // Summaries of EU legislation. – URL: http://europa/legislation_summaries/customs/111037_en.htm.

³ Council Decision 2009/917/JHA of 30 November 2009 on the use of information technology for customs purposes. – URL: https://edps.europa.eu/data-protection/supervision-coordination/customs-information-systems_en

заключается в содействии предупреждению, расследованию и судебному преследованию за серьезные нарушения национальных законов.

В Протоколе к Конвенции об использовании информационных технологий, расширяющем полномочия CIS, предусмотрено создание базы данных по идентификации таможенных файлов (*Le fichier d'identification des dossiers denquêtes douanières – FIDE*), охватывающей прошлые и настоящие файлы и документы. В 2007 г. Комиссией ЕС были разработаны правовые основания для создания Европейской таможенной идентификационной базы данных (FIDE)¹, которая стала первой европейской базой данных, позволившей национальным таможенным органам обмениваться конфиденциальной информацией и алгоритмами с целью борьбы с преступлениями.

Правовые основы функционирования изложены в Регламенте Совета (ЕС) 515/97 с поправками, внесенными в 2008 г.² База данных FIDE позволяет Комиссии или государству-члену, открывающему расследование, выявить сотрудников, органы власти, отделы или компании, которые подозреваются в правонарушениях. Такая база данных позволит властям получать информацию о физических и юридических лицах, в отношении которых уже были проведены расследования или они были осуждены в других странах-членах. В ходе использования данной системы облегчается проведение таможенных операций с третьими странами и должностными лицами международных или европейских организаций, таких как Всемирная таможенная организация и Европол.

Решением 2004/387/ЕС была запущена общеевропейская акция в области электронного правительства, направленная на повышение эффективности таможенного контроля, обеспечение беспрепятственного потока данных в целях улучшения эффективности таможенного оформления и сокращения административного бремени³. Ключевую роль в реализации данного проекта играют информационно-коммуникационные технологии в рамках таможенной процедуры. Впоследствии в 2008 г. было принято решение об электронной та-

можне, что послужило началом создания безбумажной среды в области таможни и торговли, а также привело к созданию многолетнего стратегического плана по реализации электронной таможни (MASP)⁴.

В 2017 г. в рамках ВТО вступило в силу Соглашение об упрощении процедур торговли (TFA)⁵, которое предусматривало введение нового специального инструмента по упрощению процедур торговли. ЕС ратифицировал данное соглашение еще в 2015 г.⁶ Соглашение предусматривало создание так называемого единого окна, которое должно было упростить процедуры торговли между странами – членами ВТО. Концепция единого окна охватывала таможенные аспекты, включая данные и документы, необходимые для международной торговли. Согласно определению ООН, единое окно является механизмом, позволяющим сторонам, участвующим в международной торговле и перевозке товаров, предоставлять стандартизированную информацию и документы в единой точке входа для выполнения всех нормативных требований, касающихся импорта, экспорта и транзита.

Представляется, что концепция единого окна имеет большое значение как для торговли внутри ЕС, так и для международной торговли в целом. Тем не менее законодательство ЕС содержит лишь несколько положений о претворении ее в жизнь. В ЕС до сих пор нет четкого плана создания такого единого окна, но при этом уже существуют правовые нормы, которые создают базу для формирования соответствующего инструментария для законодательного строительства. Таким образом, TFEU предоставляет ЕС исключительную компетенцию в вопросах таможенного союза и общей торговой политики. По крайней мере до конца 2020 г. ЕС не предусматривает завершение создания единого окна.

Таким образом, целевой составляющей механизма таможенного регулирования в ЕС является совершенствование принципов и инструментов внедрения информационно-коммуникационных технологий в первую очередь для модерниза-

¹ См.: European Customs Files Identification Database – FIDE. – URL: http://ec.europa.eu/anti_fraud/fide/leaflet.pdf.

² См.: Regulation (EC) N 766/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 // OJ L 1218/48.

³ См.: Статья 2 (1) Решения 2004/387/ЕС от 21 апреля 2004 г. // OJ L 181 18.5.2004. – С. 25.

⁴ См.: MASP Rev. 2016 (Version 1.3), Annex 2. – P. 53.

⁵ См.: Agreement on Trade Facilitation. – URL: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tfa-nov14_e.htm

⁶ См.: Решение Совета ЕС 2015/1947 от 1 октября 2015 г. о заключении от имени Европейского союза Протокола о внесении изменений в Марракешское соглашение о создании Всемирной торговой организации // OJ L 284 30.10.2015. – С. 1.

ции механизмов предварительного информирования. Таможенное право Европейского союза, а также разработанные правила, таможенные процедуры, информационные и идентификационные системы вошли в арсенал норм и правил международных торговых и таможенных организаций и применяются многими странами мира. В том числе Российская Федерация в области таможенного регулирования повсеместно использует передовой опыт ЕС в части внедрения инструментов таможенного контроля и информационно-коммуникационных технологий.

Еще одним из информационных направлений противодействия коррупции и соответственно связанных с ней преступлений, является создание в государствах – членах ЕС центральных служб Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS). Создание данных служб было обусловлено необходимостью координации и выполнения правовых, административных и операционных обязательств по защите финансовых интересов как внутри государств-членов, так и Европейском союзе в целом. Целями также являются сотрудничество и обмен информацией с OLAF и другими государствами.

В соответствии с Регламентом (ЕС, Евратом) № 883/2013 Европейского парламента и Совета от 11 сентября 2013 г., касающимся расследований, проведенных Европейским бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF), AFCOS определяется в качестве национальной координационной службы по борьбе с мошенничеством. AFCOS является партнером OLAF в соответствии с национальным законодательством. При этом государства-члены обладают самостоятельностью в отношении принятия решения о местоположении AFCOS в рамках своей административной структуры. Как правило, государства размещают свои центральные службы либо в министерствах финансов, либо в министерствах внутренних дел, либо создают их в виде независимых государственных служб.

Страны получают определенный мандат на создание AFCOS, который может варьироваться в зависимости от конкретных условий страны. При этом обязательными являются следующие условия: во-первых, службы AFCOS в соответствии со статьей 325 Договора о функционировании ЕС должны обеспечивать оперативное сотрудничество с OLAF, во-вторых, данная служба должна осуществлять координацию законодательных, административных и следственных органов и их действий внутри страны, связанных с защитой финансовых интересов ЕС.

Помимо своей административной координирующей роли, AFCOS, созданная в качестве функционально независимого органа или службы в рамках существующего учреждения, может быть наделена следственными полномочиями. В таком случае она должна обладать независимостью в следственных вопросах.

Директорат AFCOS является национальным контактным лицом и не несет ответственности за отчетность перед Европейской комиссией о нарушениях, коррупционных и мошеннических действиях с фондами ЕС и осуществляет методологическое руководство по устранению нарушений. AFCOS контролирует национальные органы, занимающиеся фондами, программами и финансовыми инструментами ЕС, на предмет их соответствия процедурам устранения нарушений.

AFCOS регистрирует нарушения, затрагивающие финансовые интересы ЕС, а также проводит соответствующий анализ и проверку сигналов о нарушениях с целью их выявления.

Основная ответственность в отношении противодействия мошенничеству и коррупции, затрагивающим финансовые интересы ЕС, связана с осуществлением активного контроля над распределением, управлением и использованием европейских финансовых инструментов. С этой целью в государствах создаются Советы в форме координирующей структуры, объединяющей усилия всех учреждений, которые управляют фондами ЕС.

Дирекция AFCOS оказывает помощь Совету в координации действий по борьбе с нарушениями. Совет выступает консультативным органом, обеспечивающим руководство, мониторинг и координацию деятельности национальных органов власти с целью предотвращения и борьбы с правонарушениями – мошенничеством, злоупотреблениями, ненадлежащим управлением или использованием средств и имущества, принадлежащих ЕС.

Помимо указанных направлений деятельности AFCOS осуществляет поддержку и содействие OLAF при проведении проверок согласно Регламенту 2185/1996 о проверках на месте. Также центральные службы осуществляют руководство по созданию национальных стратегий и защиту финансовых интересов ЕС, и в соответствии с этим содействуют административным и законодательным изменениям, что оказывается возможным в ходе выявления слабых мест в национальных системах управления фондами ЕС.

Подводя итог, стоит отметить, что накопленный Европейским союзом опыт в области борьбы

с коррупцией, созданные и реализуемые для этого механизмы, могут способствовать усилению взаимодействий государств в рамках различных региональных интеграционных объединений в

сфере противодействия коррупции, что в условиях усиления глобализационных процессов в международном сообществе является одним из важнейших факторов эффективного экономического развития всех стран мира.

Список литературы

1. Борисова А. А. Формирование информационной системы, как способ борьбы с коррупцией // Вестник ЮГУ. – 2015. – № S2 (37). – С. 17–19.
2. Пузырев С. А. Механизмы противодействия коррупции и легализации преступных доходов в Европейском союзе // Статистика и экономика. – 2013. – № 6. – С. 97–100.