

УДК 327.7

ББК 66.4(0)

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

The Role of International Organizations in the Implementation of Anti-Corruption Policy

С. Д. Башанкаев (S. Bashankaev)¹

¹соискатель РАНХиГС при Президенте РФ, факультет национальной безопасности (Applicant for the Degree at the Russian Academy for Public Service under the auspices of the President of the Russian Federation, Department of National Security). E-mail: ctac86@inbox.ru

В статье дана общая характеристика принципов деятельности международных организаций, определена их роль в сфере предупреждения и пресечения коррупции. На примере документов ООН и других организаций рассматриваются ключевые проблемы, которые возникают в процессе осуществления антикоррупционной политики. Коррупция понимается как универсальное социальное явление, имеющее международное значение. Автор отмечает, что сложившаяся в данной области ситуация предопределяет необходимость выработки эффективной международной политики противодействия коррупции, разработки действенной нормативно-правовой базы, основу которой должны составить соответствующие принципы, реализуемые в практической деятельности организаций.

Ключевые слова: коррупция, международная коррупция, ООН, борьба с коррупцией, проблема, решение проблемы, высокий уровень коррупции.

The article deals with a present-day topical issue of corruption which is considered to be a negative social, political and economic phenomenon. It came into being simultaneously with appearance of a state and has come a long way in its development. The article analyzes in detail the reasons for corruption, its essence and various types of anti-corruption policy as well as some integrated measures for fighting corruption.

In the article corruption is characterized as a universal international phenomenon which requires efficient international anti-corruption policy, and to combat it effective measures and regulatory framework should be developed. Appropriate principles implemented in practical activities of organizations should be in the basis of this work. Corruption has become widespread recently and affects all areas of human activity. It is so deeply ingrained in the life worldwide that it has become a systemic problem that is why this problem must be solved within a systematic approach.

The level of corruption in the world remains extremely high. Among global problems the solution of which depends on further development of the world community in the new century, one of the most acute is the problem of corruption. In its transnational form — a new quality acquired in the context of globalization — corruption is a serious contradiction to globalization, one of the challenges to the world development and to the rule of law, but it is only the tip of the iceberg. The article presents the overview of the principles implemented by the international organizations, defines their role in the field of prevention and suppression of corruption. For example, the documents of the UN and those of other organizations consider the key problems that arise in the process of implementation of anti-corruption policy.

When developing and adjusting preventive anti-corruption measures, it is necessary to take into account the results of regular monitoring and scientific analysis of the corruption situation both in a specific country and in the world as a whole. The degree of corruption “contamination” in the society and the distribution range of this phenomenon in various spheres of social life should also be considered. In order to enhance the effectiveness of international anti-corruption activities the international organizations should apply not only economic and legal levers, but also measures of scientific, educational, moral, cultural and educational character.

Keywords: corruption, international corruption, UN, fight corruption, problem, solution of problem, high level of corruption.

Коррупция как негативное социально-политическое и экономическое явление, разъедающее общество изнутри, возникла одновременно с государством и прошла долгий путь в своем развитии.

Пресса довольно часто пишет о случаях коррупции, однако сами факты редко расследуются. Между тем коррупция, ее характер, масштабы и особенности развития — это не только следствие нерешенных современных государственно-политических, социальных и экономических проблем любой страны. Ее причины коренятся гораздо глубже, а последствия в полном объеме практически еще не осмыслены. Да и сама коррупция приобрела в современных условиях глобализации новое измерение.

Проблема предупреждения и искоренения коррупции во всем мире стоит как никогда остро: сегодня покупается и продается практически все. Наблюдается тенденция к расширению сферы явлений, относимых международными документами к числу коррупционных.

Но, как и всякое явление, коррупция уязвима. Поэтому всестороннее, комплексное исследование коррупции, выявление ее слабых мест, анализ ключевых положений международных антикоррупционных конвенций, разработка продуманной системы противодействия коррупции являются насущными задачами нашего времени.

Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что коррупция на сегодняшний день вышла за пределы отдельного государства и приобрела трансграничный характер: «коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней» [Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции 1983].

Выявление специфики деятельности и роли международных организаций в борьбе с коррупцией на основе анализа антикоррупционных документов и инструментов, используемых на международном уровне, и является целью данной статьи. Односторонние усилия, предпринимаемые внутри страны для борьбы с данным явлением, явно недостаточны.

Рассмотрению коррупции как проблемы, носящей транснациональный, трансгра-

ничный характер, посвящен ряд работ как отечественных, так и зарубежных ученых [Волженкин 1998; Friedrich 1989], которыми коррупция характеризуется как универсальное социальное явление, имеющее международное значение.

Эмпирическую базу исследования составили международные соглашения по борьбе с коррупцией ООН, Совета Европы, Европейского союза, ОЭСР, Организации американских государств, Африканского союза, иные международные договоры, включающие положения, применимые в сфере борьбы с коррупцией, документы международных организаций.

Коррупция подрывает экономическое развитие стран, ослабляет демократические институты, нарушает общественный порядок, создает угрозы всеобщей безопасности и разрушает доверие общества. Особую опасность мы видим в том, что прослеживается явная взаимосвязь между коррупцией и преступным миром. Организованная преступность осуществляет подкуп должностных лиц, используя их в своих целях, прежде всего для отмывания денег, полученных преступным путем.

Поэтому борьба с коррупцией в международном масштабе поставлена самой жизнью на повестку дня. Комплекс мер по борьбе с этим явлением в совокупности и составляет антикоррупционную политику. Успех этой борьбы, на наш взгляд, зависит от создания соответствующей среды, в которой коррупция воспринималась бы общественным сознанием как зло, угроза безопасности социума, наконец, как уголовное преступление.

В связи с этим интерес представляет «теория разбитых окон», сформулированная в 1982 г. Дж. Уилсоном и Дж. Келлингом, согласно которой, если кто-то разбил стекло в доме и никто не вставил новое, то вскоре в этом доме не останется ни одного целого окна [Alford 2012: 1270]. Несоблюдение принятых норм поведения провоцирует и окружающих тоже забыть о правилах, в результате чего начинается произвол, цепная реакция которого рождает чувство безнаказанности. Этот же механизм социальной деградации заложен и в коррупции [Голик 2005: 125]. Коррупция не может быть нормой. Это всегда патология, и самое сложное — формирование антикоррупционного сознания, менталитета [Лопатина 2009: 113], характеризующегося нетерпимостью обще-

ства и его членов к любым коррупционным проявлениям.

Таким образом, сложившаяся в данной области ситуация предопределяет необходимость выработки эффективной международной политики противодействия коррупции, разработки действенной нормативно-правовой базы, основу которой должны составить соответствующие принципы, реализуемые в практической деятельности организаций.

Но чтобы знать, как бороться с коррупцией, необходимо сначала определить то, с чем должна вестись борьба. Обратимся к дефиниции самого понятия коррупции, содержащейся в международных документах и исследовательских работах. Поскольку данный термин широко используется в многочисленных нормативных актах, определение коррупции должно быть закреплено законодательно.

Так, в документах ООН коррупция определяется как «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц или групп» [Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции 1983]. По мнению Transparency International, международной организации, исследующей уровень коррупции по всему миру, коррупция — это злоупотребление доверенной властью в частных интересах [Богущ 2006: 91]. Приведенные дефиниции свидетельствуют о единообразии в понимании содержания коррупции и ее основных признаков.

По мнению А. Л. Репецкой, «транснациональная коррупция проявляется в виде подкупа иностранных должностных лиц с целью получения возможности вести или продолжать экономическую деятельность в какой-либо стране, либо получать несоответствующее преимущество» [Репецкая 2005: 126].

Коррупцию часто сравнивают с тяжелым заболеванием, которое можно предотвратить и излечить. Несмотря на серьезный диагноз, эффективное лечение все же возможно, и врачом может выступить международное сообщество, вырабатывающее антикоррупционную политику, реализующуюся в правовых инструментах, конвенциях и программах.

Коррупция выступает как глобальная угроза мировому порядку. Поэтому субъекты международной антикоррупционной политики занимаются разработкой инстру-

ментов, в том числе «Барометра мировой коррупции». Субъектами международной антикоррупционной политики являются международные организации, деятельность которых связана с профилактикой и сокращением негативного влияния коррупции, а также с устранением причин и условий, способствующих ее возникновению.

К настоящему времени сформирована система международного сотрудничества государств по борьбе с коррупцией, подписано 8 конвенций по борьбе с коррупцией, в том числе две универсальные и шесть региональных. Следует подчеркнуть, что Россия подписала и ратифицировала обе универсальные конвенции. Речь идет о Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. и Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. Помимо этого, Россия подключилась к GRECO — группе государств Совета Европы против коррупции, став ее членом в феврале 2007 г. 27 января 1999 г. была принята Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Россия стала и участником Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г.

Рассмотрим и проанализируем ряд важнейших антикоррупционных конвенций и иных общественно значимых документов.

Конвенция ООН против коррупции (UNCAC) — это первый международно-правовой документ, принятый на пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 31 октября 2003 года. Конвенция состоит из 8 глав, объединяющих 71 статью. Она была подписана 9 декабря 2003 года на Политической конференции высокого уровня в Мериде (Мексика). В течение трех дней подписи под новым международным документом поставили представители 100 государств мира. День начала работы конференции был объявлен Международным днем борьбы с коррупцией. Документ вступил в силу 14 декабря 2005 года, и на сегодняшний день к Конвенции присоединились 170 государств. Государства-участники приняли на себя обязательства по внедрению антикоррупционных мер в области законодательства, государственных институтов и правоприменения. Каждое из государств-участников Конвенции призвано в соответствии с принципами честности,

ответственности и прозрачности разрабатывать и проводить политику по противодействию и предупреждению коррупции, повышать эффективность работы существующих институтов, антикоррупционных мер, а также развивать сотрудничество по борьбе с коррупцией на международном и региональном уровне.

С целью повышения эффективности противодействия коррупции и углубления сотрудничества государств-участников Конвенции учреждена специальная, постоянно действующая Конференция, секретарское обслуживание которой обеспечивается Генеральным секретарем через Управление ООН по наркотикам и преступности. Генеральный секретарь предоставляет необходимую информацию государствам-участникам, а также обеспечивает координацию на региональном и международном уровне. Конференция проходит каждые два года.

25–29 ноября 2013 года состоялась пятая сессия Конференции государств-участников Конвенции ООН против коррупции. В состав делегатов от России вошли представители Министерства иностранных дел, Министерства экономического развития, Генеральной прокуратуры, Следственного комитета, Счетной палаты, управления экономической безопасности и противодействия коррупции МВД и Министерства труда. На конференции обсуждались вопросы международного взаимодействия и возврата активов, углубления информационного обмена между государствами-участниками, продвижения механизмов Конвенции в частном секторе и др. В процессе принятия предварительной программы на следующую сессию Конференции между государствами-участниками возникли разногласия по поводу инициативы швейцарской делегации, направленной на расширение участия гражданского общества в процессе имплементации Конвенции. Против ее принятия проголосовали Китай, Пакистан, Иран, Венесуэла, Уругвай, Парагвай, Гана, Марокко и Россия. Очередная, Шестая, сессия Конференции состоится в 2015 году в Российской Федерации.

Принятые к настоящему времени международные антикоррупционные документы свидетельствуют о создании серьезной нормативной базы для сотрудничества различных стран в данной области и соответствующей унификации национальной антикоррупционной политики и законодательства.

Принципы, на которых должна строиться и осуществляться международная антикоррупционная политика, служат основополагающим началом практической деятельности по противодействию коррупции.

Успех проводимых антикоррупционных мер в значительной степени зависит от правильного выбора приоритетов, степени использования научных основ создания более эффективных механизмов контроля и т.д.

Основным принципом международной антикоррупционной политики мы считаем прежде всего научность и системность. Принцип научности предполагает создание системы научно обоснованных последовательных мер если не по устранению, то хотя бы по минимизации причин, способствующих возникновению и процветанию коррупции в разных сферах жизни.

В анализируемых международных антикоррупционных документах четко прописаны меры по предупреждению коррупции. При всей важности уголовно-правовых средств борьбы с коррупцией особое значение имеют профилактические меры.

На наш взгляд, при разработке и корректировке предупредительно-профилактических антикоррупционных мер следует учитывать результаты регулярного мониторинга и научного анализа коррупционной ситуации как в отдельных странах, так и в мире в целом, степень коррупционной «зараженности» общества, ареал распространения данного явления в различных сферах жизнедеятельности социума. В целях повышения эффективности международной антикоррупционной деятельности необходимо применять не только экономические и правовые рычаги, но и меры научного, воспитательно-образовательного, нравственного, культурно-просветительского характера.

Литература

Богуш Г. И. Конвенция ООН против коррупции 2003 г.: общая характеристика и проблемы имплементации // Организованная

преступность и коррупция: результаты криминологическо-социологических исследований. Вып. 2. Саратов: Сателлит, 2006. С. 87–98.

- Волженкин Б. В. Коррупция. СПб.: СПбЮИ, 1998. 44 с.
- Голык Ю. В. Коррупция как механизм социальной деградации. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005. 327 с.
- Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- Лопатина Т. М. Формирование антикоррупционного менталитета // Современное право. 2009. № 4. С. 112–114.
- Репецкая А. Л. Транснациональная организованная преступность: учебное пособие. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2005. 215 с.
- Alford, Roger P. A Broken Windows Theory of International Corruption // *Ohio State Law Journal* 2012. 73. P. 1253–1282.
- Friedrich C. Corruption Concepts in Historical Perspective // *Political corruption. A Handbook* / Ed. by A.J. Heidenmeier, V. T. LeVine. New Brunswick; New Jersey: Transactio Press, 1988, 1989. P. 3–12.
- Perspective. In: *Political corruption. A Handbook*. A. J. Heidenmeier, V. T. LeVine (ed.). New Brunswick; New Jersey: Transactio Press, 1988, 1989. P. 3–12. (In Eng.)
- Golik Y.V. [Corruption as a mechanism of social degradation]. St. Petersburg: Yurid. center Press, 2005. 327 p. (In Russ.)
- Lopatina T. M. [Formation of Anti-corruption Mentality]. *Modern Law*. 2009. No. 4. Pp. 112–114. (In Russ.)
- Repetskaya A. L. [Transnational Organized Crime]. Study guide. Irkutsk: Baikal State University of Economics and Law Publ. House, 2005. 215 p. (In Russ.)
- Volzhenkin B. V. [Corruption]. St. Petersburg: St. Petersburg Law Institute, 1998. 44 p. (In Russ.)

References

- [United Nations Convention against Corruption (adopted by the United Nations General Assembly on 31 October 2003)]. In: [GARANT System]. An Internet resource. Garant-Service. Electronic data. Moscow, 2012. (In Russ.)
- Alford R. P. A Broken Windows Theory of International Corruption. *Ohio State Law Journal*. 2012. 73. Pp. 1253–1282. (In Eng.)
- Bogush G. I. [2003 UN Convention against Corruption: General Characteristics and Implementation Problems]. In: [Organized Crime and Corruption: Results of Criminological and Sociological Research]. Iss. 2. Saratov: Satellit, 2006. Pp. 87–98. (In Russ.)
- Friedrich C. Corruption Concepts in Historical