

Владислав СУХАНОВ

## 10 ЛЕТ КОНВЕНЦИИ ООН ПРОТИВ КОРРУПЦИИ: УСПЕХИ И ВЫЗОВЫ

Статья приурочена к десятилетию Конвенции ООН против коррупции и посвящена основным этапам ее осуществления; отдельное внимание уделено перспективам развития глобальной антикоррупционной кампании.  
*The article is dated for the UNCAC 10<sup>th</sup> anniversary and is dedicated to the milestones of its implementation; special attention is paid to the prospects for the global anti-corruption campaign.*

### Ключевые слова:

коррупция, Конвенция ООН против коррупции, антикоррупционная кампания, борьба с коррупцией, международное сотрудничество, гражданское общество; *corruption, United Nations Convention against Corruption, anti-corruption campaign, struggle against corruption, international cooperation, civil society.*

9 декабря 2003 г. в г. Мериде (Мексика) была подписана Конвенция ООН против коррупции (*United Nations Convention against Corruption – UNCAC*). Она стала первым документом столь высокого уровня, признававшим необходимость международного сотрудничества в борьбе с коррупцией и предлагавшим конкретные меры по осуществлению этой борьбы.

Если быть точным, 9 декабря 2003 г. Конвенция ООН против коррупции, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г., была открыта для подписания. Специально для этого была созвана Политическая конференция на высшем уровне, продлившаяся 3 дня. Однако именно первый день конференции был провозглашен Международным днем борьбы с коррупцией.

Международное сообщество с энтузиазмом восприняло создание глобального антикоррупционного документа. На него возлагали большие надежды как мировые лидеры, так и ведущие политологи. Большинство экспертов оценивали принятие Конвенции как прорыв в международной антикоррупционной кампании, начавшей свое бурное развитие с 90-х гг. XX в.: «...принятие Конвенции ООН против коррупции должно ознаменовать новый этап в формировании такой [единой международной антикоррупционной] политики на глобальном уровне»<sup>1</sup>.

Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан отмечал: «...если Конвенция будет в полной мере осуществляться, она сможет значительно изменить качество жизни миллионов людей во всем мире»<sup>2</sup>. Что же было сделано за последние 10 лет в сфере борьбы с коррупцией, что не удалось реализовать, осуществлялась ли Конвенция против коррупции в полной мере?

Чтобы ответить на все эти вопросы, необходимо рассмотреть подробнее сам документ, понять цели и задачи, поставленные перед Конвенцией.

Конвенция ООН против коррупции состоит из 8 глав, содержащих 71 статью. Коррупция признается одной из главных угроз устойчивому развитию. Документ представляет общие меры по борьбе с коррупцией (в т.ч. превентивные меры, криминализация коррупции и правоприменение, международное сотрудничество, меры по возвращению активов, техническая помощь и обмен информацией) и механизмы реализации данных мер. Главными целями Конвенции

<sup>1</sup> Богуш Г. Б. Коррупция и международное сотрудничество по борьбе с ней : дис. ... к.ю.н. — М. : МГУ, 2004, с. 88.

<sup>2</sup> Кофи Аннан. Предисловие к Конвенции ООН против коррупции // [http://www.unodc.org/documents/russia/Reports/08-50028\\_R.pdf](http://www.unodc.org/documents/russia/Reports/08-50028_R.pdf)

против коррупции провозглашаются: содействие принятию и укреплению мер по борьбе с коррупцией и ее предупреждению; поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и техническая помощь в предупреждении коррупции и борьбе с ней; поощрение честности, неподкупности, ответственности и надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом<sup>1</sup>. Важной деталью является юридическое обязательство выполнения всех условий Конвенции, взятое на себя добровольно государствами-участниками.

Согласно ст. 68 условием начала действия Конвенции против коррупции было ее подписание и ратификация 30 государствами. На это потребовалось 2 года – 14 декабря 2005 г. Конвенция вступила в силу.

Одновременно с этим была учреждена Конференция государств – участников Конвенции (Conference of the State Parties – CoSP) с целью проведения мониторинга и выработки руководства по реализации положений универсального антикоррупционного документа. Сессии Конференции созываются раз в 2 года для приведения законодательных баз государств-участников в соответствие с положениями Конвенции.

В рамках Конференции работают несколько организаций: группа по обзору хода имплементации (в ее задачи входит наблюдение за осуществлением положений Конвенции ООН против коррупции в государствах-участниках и техническая помощь), рабочая группа по возврату активов, рабочая группа по предотвращению коррупции, экспертные группы по международному сотрудничеству и др.

С начала работы Конференции стало ясно, что принятие Конвенции против коррупции – далеко не самое сложное мероприятие в глобальной антикоррупционной борьбе. Гораздо более трудоемким оказался процесс имплементации положений Конвенции в национальные законодательства государств-участников. На 1-й сессии Конференции, состоявшейся в 2006 г. в Иордании, был поднят вопрос разработки механизма для успешной имплементации Конвенции. В результате резолюцией 1/1 закреплялось создание

межправительственной рабочей группы экспертов открытого состава для создания сопутствующего эффективного механизма содействия проведению обзора осуществления Конвенции<sup>2</sup>. Тогда же была создана пилотная программа проведения обзора.

В ходе 2-й сессии Конференции, проходившей в начале 2008 г. на о. Бали (Индонезия), рассматривался вопрос о создании четкого руководства по каждому аспекту механизма, однако из-за имевшихся разногласий единый механизм не был принят.

В ноябре 2009 г. на 3-й сессии Конференции государств – участников Конвенции ООН против коррупции (г. Доха, Катар) была принята исторически важная резолюция 3/1<sup>3</sup>, в рамках которой был утвержден механизм обзора хода осуществления Конвенции. Согласно данному механизму «все государства-члены предоставляют в секретариат Рабочей группы информацию о соответствии положениям Конвенции, основанную на “всесторонней методике самооценки”». Кроме этого, государства-члены участвуют в оценке, проводимой двумя другими государствами-членами, на соответствие положениям Конвенции. Государства-члены, проводящие оценку, затем готовят вместе с оцениваемым государством сводный отчет. В результате выходит полный отчет и выводы, которые впоследствии публикуются<sup>4</sup>.

Еще одним важным моментом является установление конкретных сроков оценки осуществления положений Конвенции. Процесс мониторинга был поделен на 2 5-летних цикла. 1-й цикл (2010–2015 гг.) включает в себя обзор хода осуществления Конвенции по вопросам криминализации коррупции и правоприменения, а также международного сотрудничества; 2-й цикл

<sup>2</sup> Резолюция 1/1 Конференции государств – участников Конвенции ООН против коррупции // [http://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/cosp/session1/V0780750r.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/session1/V0780750r.pdf)

<sup>3</sup> Резолюция 3/1 Конференции государств – участников Конвенции ООН против коррупции // <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COASP/session3/V1051987r.pdf>

<sup>4</sup> Примаков Д.Я., Коник К. Анализ результатов имплементации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в России за 2013 год // [https://docs.google.com/gview?url=http://www.gosbook.ru/sites/default/files/documents/2013/05/21/conv\\_uin\\_aganist\\_corruption\\_2013.docx&toolbar=hide&chrome=true](https://docs.google.com/gview?url=http://www.gosbook.ru/sites/default/files/documents/2013/05/21/conv_uin_aganist_corruption_2013.docx&toolbar=hide&chrome=true)

<sup>1</sup> Конвенция ООН против коррупции // [http://www.unodc.org/documents/russia/Reports/08-50028\\_R.pdf](http://www.unodc.org/documents/russia/Reports/08-50028_R.pdf)

(2015–2020 гг.) – по вопросам превентивных мер и мер по возвращению активов.

Для проведения мониторинга была создана группа обзора осуществления положений Конвенции ООН против коррупции. Она отбирает страны для проведения оценки. Группа собирается не реже чем раз в год в г. Вене (Австрия) и по результатам мониторинга делает доклад для государств – участников Конференции.

С увеличением числа государств, подписавших и ратифицировавших Конвенцию ООН против коррупции, все более заметной становилась проблема технической помощи и обмена информацией по борьбе с коррупцией. Особенно сильно в технической помощи и рекомендациях по осуществлению необходимых реформ нуждались развивающиеся страны.

Эти вопросы не были оставлены без внимания на 4-й сессии Конференции, которая состоялась в октябре 2011 г. в г. Марракеше (Марокко). В механизме обзора предлагалось указывать необходимость в технической помощи. Также в 4-й сессии принимал участие широкий спектр гражданских лиц и организаций: представители частного сектора, парламентарии, неправительственные организации, представители гражданского общества.

Следующая, 5-я сессия Конференции состоится в ноябре 2013 г. в Панаме. Одним из запланированных мероприятий будет рассмотрение доклада о ходе осуществления резолюции 4/3 под названием «Марракешская декларация по предупреждению коррупции».

Помимо сложностей, возникающих при имплементации положений Конвенции против коррупции в законодательства государств-участников, имеются гораздо более серьезные проблемы реализации принятых норм на практике. Можно сказать, в ряде стран действия законодательной власти в отношении антикоррупционных мер сильно опережают деятельность исполнительной власти. Безусловно, этот вопрос в ближайшие годы будет стоять на антикоррупционной повестке дня.

На данный момент (по состоянию на 29 мая 2013 г.) насчитывается 167 участников Конвенции ООН против коррупции (166 государств и одно региональное объединение – Европейский союз). Из крупных экономически развитых стран подписали одними из первых, но до сих пор не ратифицировали Конвенцию против корруп-

ции Германия и Япония (представляется, что в ближайшее время Конвенция будет ими ратифицирована).

Круг государств-участников действительно обширен, но можно ли считать осуществление Конвенции ООН против коррупции за последние 10 лет успешным в полной мере?

К сожалению, дать однозначный ответ на этот вопрос мешает один показатель, который не был и не мог быть учтен и заложен в Конвенцию – наличие твердой политической воли руководства государств в реализации борьбы с коррупцией на практике (что встречается далеко не всегда). Согласно данным *Transparency International*, сильнее всего от коррупции страдают развивающиеся страны и страны с переходной экономикой. В государствах, где система власти основывается на коррупции, ее резкое искоренение может быть опасно не только для самой власти, но и для всего государства.

Зачастую существуют объективные предпосылки, затормаживающие осуществление положений Конвенции против коррупции (от экономических до социокультурных). Но бывают ситуации, когда борьба с коррупцией имитируется и лишь декларируется на бумаге. В таких случаях политические лидеры, находящиеся у власти и не желающие покинуть свое место, подписывают международные соглашения, создают видимость их исполнения, а на деле используют антикоррупционную риторику для борьбы с политическими оппонентами или же для получения широкого международного признания. Более того, существует риск, что обвинение в коррупционности того или иного политического режима в разгар международной антикоррупционной кампании может быть использовано для создания негативного образа государства-оппонента на мировой арене, что в последующем может стать поводом для международного вмешательства во внутренние дела государства «с коррупционным режимом».

Несмотря на отсутствие регулирования этого вопроса в Конвенции ООН против коррупции и приравнивание подписания и ратификации Конвенции к реальной политической воле руководства, в ней заложен тот механизм, который в будущем не будет позволять имитировать борьбу с коррупцией, – влияние гражданского общества.

В 2006 г. была основана Коалиция Конвенции ООН против коррупции (КООНПК) – всемирная сеть организаций гражданского общества в поддержку Конвенции против коррупции, охватывающая более 310 организаций по всему миру. Задачей коалиции является мобилизация гражданского общества на поддержку Конвенции, продвижение ратификации и осуществление мониторинга за ходом ее осуществления<sup>1</sup>.

Одним из важнейших показателей нетерпимости к коррупции в обществе является высокая политическая культура населения. В 2010 г. для повышения политической культуры и подготовки высококвалифицированных кадров в сфере борьбы с коррупцией была создана Международная антикоррупционная академия.

О высоком уровне признания значимости Конвенции ООН против коррупции свидетельствует повышенный интерес к проблеме в рамках саммита G-20. В сентябре 2013 г. лидеры стран G-20 заявили о создании рабочей группы по обмену информацией о коррумпированных чиновниках, а также поддержали ратификацию КООНПК Саудовской Аравией.

Несомненно, принятие и ратификацию Конвенции ООН против коррупции можно считать новым этапом международной антикоррупционной кампании. Вместе с тем это лишь первый шаг в осуществлении мер по борьбе с коррупцией в глобальном масштабе. Уникальность Конвенции заключается в том, что она позволяет международному сотрудничеству выйти на новый уровень, создает единую правовую антикоррупционную базу. На повестке дня – формирование глобальной антикоррупционной стратегии, соединение воедино усилий всех международных акторов на глобальном, региональном и локальном уровнях. Более тесное сотрудничество межправительственных и неправительственных антикоррупционных организаций, широкое участие бизнеса в борьбе с коррупцией (10-й принцип Глобального дого-

вора ООН<sup>2</sup>) позволят реализовать положения Конвенции ООН против коррупции в полном объеме. Только комплексный подход (включающий взаимодействие с экспертами, научные исследования коррупции, активное участие гражданского общества) может повысить эффективность борьбы с коррупцией и улучшить качество жизни по всему миру.

Как представляется, все большую роль в международном сотрудничестве в борьбе с коррупцией будут играть гражданские инициативы. Страны, где гражданское общество находится на высоком уровне развития, защищены от коррупционных проявлений в крупном масштабе (в т.ч. от политической и государственной коррупции), и любое коррупционное поведение считается неприемлемым во всех отношениях.

Именно гражданское общество поможет решить проблему политической воли и политической имитации при принятии на себя обязательств по борьбе с коррупцией.

6-я сессия Конференции государств – участников Конвенции против коррупции будет проходить в России в 2015 г. Анализ результатов имплементации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в России за 2013 г.<sup>3</sup> показал, что у России имеются определенные успехи в данном процессе, большинство положений Конвенции в той или иной степени отражены в законодательной базе РФ. Вместе с тем положения Конвенции не всегда удается применять на практике. В этой связи остается надеяться, что Россия продолжит проводить реформы и будет последовательно выполнять добровольно принятые обязательства по осуществлению Конвенции ООН против коррупции.

<sup>2</sup> Глобальный договор ООН // [http://www.unglobalcompact.org/languages/russian/ten\\_principles.html](http://www.unglobalcompact.org/languages/russian/ten_principles.html)

<sup>3</sup> Примаков Д.Я., Коник К. Анализ результатов имплементации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в России за 2013 год // [https://docs.google.com/gview?url=http://www.gosbook.ru/sites/default/files/documents/2013/05/21/conv\\_uin\\_aganist\\_corruption\\_2013.docx&toolbar=hide&chrome=true](https://docs.google.com/gview?url=http://www.gosbook.ru/sites/default/files/documents/2013/05/21/conv_uin_aganist_corruption_2013.docx&toolbar=hide&chrome=true)

<sup>1</sup> Коалиция Конвенции ООН против коррупции // <http://www.uncaccoalition.org/images/PDF/Coalition-Flyer-RU.pdf>