

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО – ОСНОВА МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Владислав Суханов*

Статья посвящена анализу участия гражданского общества в международном сотрудничестве по борьбе с коррупцией. Автор рассматривает процесс интернационализации коррупции, отмечает значимость влияния гражданского общества на формирование международной антикоррупционной кампании. Особое внимание уделено деятельности неправительственных организаций. Достаточно подробно освещается уровень вовлеченности гражданского общества в борьбу с коррупцией в Российской Федерации, оцениваются перспективы создания глобального гражданского общества. Подчеркивается важность взаимодействия государства, гражданского общества и бизнеса в борьбе с коррупцией как в России, так и во всем мире. Автор приходит к выводу, что в ближайшее время ключевую роль в борьбе с коррупцией в органах власти будет играть глобальное гражданское общество при помощи информационных технологий, основанное на высокой гражданской активности, благодаря выработке международных стандартов антикоррупционного поведения.

Коррупция уже давно перестала быть локальной проблемой того или иного государства. Транснациональная коррупция, выходящая за пределы национальных государств, является серьезной угрозой политическому и экономическому развитию человечества. К концу XX – началу XXI века вместе с глобализацией мировых политических процессов коррупция в органах власти достигает уровня глобальной проблемы, для решения которой требуется активное взаимодействие мирового сообщества. С появлением новых форм коррупции, усложнением выявления коррупционных схем все более тесным становится международное сотрудничество по борьбе с ней.

К началу 90-х годов XX века, при увеличивающемся объеме коррупции ни государственные структуры (за редким исключением), ни бизнес не принимали активных мер по борьбе с коррупцией. Более того, все новые масштабы и формы принимала кор-

рупция в органах власти («государственная коррупция»), затрагивающая все сферы общественной жизни. В результате недостаточно эффективных действий (а иногда и бездействия) государств и бизнеса, общество становилось ключевым актором борьбы с коррупцией.

Так, в 1993 году бывшим директором Всемирного Банка Петером Айгеном была создана неправительственная международная организация по борьбе с коррупцией по всему миру и ее изучению Transparency International (сокращенно – TI), первая и крупнейшая на сегодняшний день. Следует отметить, что к моменту появления TI организации, в круг деятельности которых вошла борьба с коррупцией, уже существовали, но на национальном уровне (например, организация по развитию гражданского общества Poder Ciudadano («Власть граждан»), образованная в 1989 году группой инициативных граждан в Аргентине [5]).

* Суханов Владислав Анатольевич, аспирант кафедры мировых политических процессов МГИМО(У) МИД России

Однако именно Transparency International стала интегратором объединения многих национальных организаций по борьбе с коррупцией. «Миссия организации состоит в том, чтобы остановить коррупцию и обеспечить прозрачность, подотчетность и открытость во всех сферах жизни общества. Основные ценности организации: прозрачность, ответственность, честность, солидарность, мужество, справедливость и демократия» [10].

Роль Transparency International в международной антикоррупционной кампании невозможно переоценить. С момента своего образования TI стала оказывать существенное влияние на организацию движения по борьбе с коррупцией по всему миру. Многие ключевые события в сфере антикоррупционных государственных решений и гражданских инициатив тем или иным образом связаны с деятельностью Transparency International. Так, в 1995 году при участии TI была организована Международная Антикоррупционная Конференция. Она проводится раз в 2 года, цели Конференции отражены в главном программном документе: «стимулирование глобального обмена опытом и методологией по контролю коррупции, а также международного сотрудничества между гражданами и организациями по всему миру». Первая подобная конференция прошла в 1983 году, однако именно после привлечения Секретариата TI к ее организации она стала одним из основных антикоррупционных мероприятий, в котором принимают участие более полутора тысяч активистов и экспертов со всего мира.

В том же 1995 году Transparency International впервые опубликовала Индекс восприятия коррупции – основанный на мнении экспертов показатель уровня коррупции в государстве. Будучи уникальным и инновационным проектом, индекс восприятия коррупции быстро привлек внимание крупнейших СМИ, что в свою очередь повысило интерес общественности к проблеме и даже заставило соревноваться государства в попытках улучшить свои показатели.

В 1999 году TI был составлен индекс взяточдателей, который представляет собой рейтинг наиболее экономически развитых стран в зависимости от распространенности применения коррупционных практик в деятельности компаний этих стран. Таким образом, граждане любого государства имеют возможность ознакомиться со стра-

нами, принимающими участие в «экспорте коррупции».

В дальнейшем Transparency International всегда играла заметную роль в принятии международных антикоррупционных документов (например, Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций и Конвенция ООН против коррупции) и выработке общего антикоррупционного стандарта поведения. Одна из главных задач организации – вынесение проблемы коррупции на политическую повестку дня для мирового сообщества – была достигнута. Такие международные организации, как Всемирный Банк и МВФ, стали воспринимать коррупцию как существенное препятствие экономическому развитию; под сомнение больше не ставится негативное влияние коррупции на политическое развитие (в частности, на развитие демократии). Достаточно быстро TI стала одним из наиболее влиятельных и активных негосударственных акторов в борьбе с коррупцией, представляющим и консолидирующим интересы гражданского общества. В настоящее время Transparency International имеет свои отделения более чем в 100 странах, проводит ряд исследований (например, составляет Барометр мировой коррупции, согласно которому производится выявление наиболее подверженных коррупции государственных институтов, а также оценивает эффективность власти в противодействии коррупции [См.: 7]), собирает статистические данные.

Без поддержки со стороны правительств и международных организаций деятельность общественных организаций по борьбе с коррупцией не была бы максимально эффективной. В статье 13 Конвенции ООН против коррупции (КООНПК) под названием «Участие общества» отмечается, что «каждое государство-участник принимает надлежащие меры для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз» [3]. Данные меры подразумевают усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений;

широкий доступ к информации; проведение мероприятий, способствующих созданию нетерпимости в отношении коррупции (включая учебные программы) [См.: 3]. Право участия гражданского общества в борьбе с коррупцией было впервые указано в документе столь высокого уровня.

Повышению значимости участия гражданского общества в борьбе с коррупцией способствовало основание Коалиции Конвенции ООН против коррупции в 2006 году. Она является международной сетью из более чем 350 организаций гражданского общества (ОГО) со всего мира в поддержку КООПК. Основными целями Коалиции являются «продвижение ратификации, осуществления и мониторинг за ходом выполнения КООПК; мобилизация гражданского общества на действия в поддержку КООПК на международном, региональном и национальном уровнях» [2]. Необходимо отметить, что Коалиция КООПК привлекает широкий круг организаций: от защищающих права человека до защищающих окружающую среду, от исследовательских центров до юридических компаний.

Так, например, международная неправительственная организация «Глобальный свидетель» («Global Witness») занимается исследованиями стран с высоким уровнем коррупции в сфере экспорта сырья, а также борьбой с нарушениями прав человека в этих странах. Характерным примером их деятельности является раскрытие коррупционной схемы в Анголе, по которой прибыль от продажи алмазов использовалась для ведения гражданской войны. За работу по проблеме «конфликтных алмазов» Global Witness совместно с Partnership Africa Canada были номинированы на Нобелевскую Премию мира. Деятельность Global Witness нашла отражение в художественной культуре. Основываясь на их исследованиях, вышел голливудский блокбастер «Кровавый алмаз» [См.: 8].

В целом, благодаря Коалиции КООПК борьба с коррупцией стала более организованной. Опыт наиболее успешных стран, достигнувших успехов на антикоррупционном поприще, обсуждается и перенимается организациями гражданского общества.

Вместе с тем следует отметить, что потенциал гражданского общества в борьбе с коррупцией на сегодняшний день до конца не раскрыт – гражданские инициативы в большинстве стран разрозненные, а сами государства далеко не всегда поддерживают их. Ярким прецедентом является исклю-

чение представителей гражданского общества из работы Конференции государственных участников КООПК в 2009 году и написание письма в 2013 году обеспокоенными представителями Коалиции КООПК для рабочей группы Конвенции, с просьбой допустить их в качестве наблюдателей на Пятую Конференцию [9]. Это подтверждает тезис о том, что на сегодняшний день у гражданского общества имеется не так много рычагов давления на власть всех уровней, что без активного участия государственной власти коррупция не может быть побеждена.

Те явления, которые еще несколько десятилетий назад считались обыденными и повседневными, сегодня перестают устраивать общество. Гражданские общества разных государств становятся свидетелями крупных коррупционных проявлений как на национальном, так и на международном уровнях. Все ближе становятся их позиции по вопросам нетерпимости к коррупционному поведению. С развитием технических средств, сети Интернет информация становится общедоступной и коррупционные правонарушения предаются огласке среди обширных масс населения, вызывают широкий общественный резонанс. Практически каждый человек, пользующийся Интернетом, может узнать о коррупционном преступлении и принять участие в его расследовании. Примером могут послужить многочисленные материалы Wikileaks по коррупционным делам [11]. Не обсуждая вопрос достоверности источников данного вида, нельзя не заметить, что их появление в полной мере отразило общественный интерес к проблеме коррупции в органах власти.

Тенденция увеличения роли гражданского общества в международном сотрудничестве по борьбе с коррупцией прослеживается повсеместно. Не обходит она стороной и Российскую Федерацию. По результатам Глобального барометра коррупции за 2013 год в статье «Коррупцию победит не правительство, а граждане» в РФ отмечается тенденция снижения доверия населения к действиям правоохранительных органов и системе государственного управления в целом, зато отмечается рост уверенности граждан в собственных силах [См.: 4]. Благодаря ей возможным становится появление таких антикоррупционных проектов, как «Декларатор», «РосПил» и др. Постоянно повышается активность интернет-блоггеров, ведущих борьбу с коррупцией.

Безусловно, необходимо отметить успехи Российской Федерации в борьбе с коррупцией на законодательном уровне. Тем не менее, на уровне исполнительной власти положения антикоррупционного законодательства реализуются не в полной мере. По-прежнему коррупцией охвачены все отрасли экономики.

Все это не может не вызывать серьезную обеспокоенность у представителей гражданского общества Российской Федерации. Вместе с тем, одной из главных причин недостаточной эффективности антикоррупционной борьбы является отсутствие должной мобилизации на общественном уровне. Государство признает необходимость взаимодействия с гражданским обществом. На заседании Совета по противодействию коррупции от 30 октября 2013 года Президент РФ В.В. Путин это подтвердил, заявив, что необходимо более активно привлекать общество к борьбе с коррупцией: «Только требования законов, только формулировки этих требований недостаточны. Необходимо сформировать общественную атмосферу неприятия коррупции. В том числе выстроить надежную систему обратной связи между обществом и властью» [6].

Конечно, в настоящее время и, как представляется, в ближайшем будущем, глобальное гражданское общество не будет единственной силой, способной бороться с коррупцией в органах власти. Наиболее продуктивным здесь видится взаимодействие «треугольника» государства, гражданского общества и бизнеса.

Государство в первую очередь должно быть заинтересовано в развитии гражданского общества для объединения усилий по борьбе с коррупцией. В случае обвинения в коррупции государственных служащих само государство оказывается заинтересованным в скорейшем проведении расследования данного вопроса, потому что его отсутствие резко снижает доверие населения к действующей власти. Но нельзя не отметить, что коррумпированные режимы стараются не принимать участия в международном сотрудничестве по борьбе с коррупцией и не готовы внедрять междуна-

родные антикоррупционные нормы права в национальные законодательства, поскольку под угрозу будет поставлено само существование этих режимов.

Также существует тезис о том, что, желая определить и защитить государственный интерес, общество борется с коррупцией. Хотя в современных реалиях можно отметить, что государственный интерес довольно часто расходится с общественным интересом. Характерным примером здесь может послужить дело Э. Сноудена, подтверждающее, что «приоритетом в цифровой сфере остаются интересы национальных государств, а не интересы глобального гражданского общества» [1]. Впрочем, данное высказывание может относиться не только к цифровой сфере.

Далеко не во всех странах гражданскому обществу хватает ресурсов и самоорганизации для успешной борьбы с коррупцией. Необходима государственная поддержка на высшем политическом и международном уровне. Государство должно обеспечить законодательную базу и поддерживать гражданские антикоррупционные инициативы; способствовать выработке международного стандарта антикоррупционного поведения, включающего различие между понятиями публичного интереса и личного интереса.

С развитием информационных и коммуникационных технологий, увеличением политического влияния социальных сетей, повышением гражданской активности населения в ближайшем будущем возможно формирование глобального гражданского общества, которое станет главным актором борьбы с коррупцией на национальном, региональном и международном уровнях. Но уже сегодня можно сказать, что международное сотрудничество, основанное на взаимодействии национальных правительств, международных организаций, гражданского общества и экспертов представляется наиболее эффективным механизмом борьбы с коррупцией.

Работа выполнена при поддержке гранта Президента № МК-3612.2014.6

Литература:

1. Зиновьева Е.С. Приоритетом в цифровой сфере остаются интересы национальных государств, а не интересы глобального гражданского общества // <http://www.mgimo.ru>.
2. Коалиция КООНПК // <http://www.uncaccoalition.org>.

3. Конвенция ООН против коррупции // <http://www.un.org>.
4. Мировой барометр коррупции-2013 (Transparency International): Коррупцию победит не правительство, а граждане // <http://www.transparency.org.ru>
5. Организация Poder Ciudadano // <http://poderciudadano.org>
6. Путин хочет настроить общество против коррупции / The Moscow Post // <http://www.moscow-post.com/news/politics>
7. Global Corruption Barometer. Transparency International // <http://www.transparency.org>.
8. Global Witness. Our History // <http://www.globalwitness.org>
9. Letter to the UNCAC Working Group on Prevention // <http://www.uncaccoalition.org>.
10. Transparency International. Mission, vision and values // <http://www.transparency.org>.
11. Wikileaks. Corruption // <http://wikileaks.org>.

CIVIL SOCIETY – THE BASIS OF INTERNATIONAL COOPERATION IN THE STRUGGLE AGAINST CORRUPTION

The article analyzes the participation of civil society in the international cooperation in the struggle against corruption. The author highlights the significance of civil society's impact on building up the international anticorruption campaign. Special attention is paid to the NGO's activities. The article examines the struggle of the civil society against corruption in Russia. It explores the prospects of building a global civil society as well. The importance of cooperation between the state, civil society and business in the fight against corruption throughout the world is emphasized.

The author concludes that in the near future the global civil society based on the high level of civil activity thanks to the development of international standards for anticorruption behavior will play the key role in the fight against corruption in government agencies by means of information technology.

Vladislav Sukhanov, Postgraduate Researcher,
Department of World Political Processes,
MGIMO (University) under the MFA of Russia

Ключевые слова:

коррупция, гражданское общество, международное сотрудничество, борьба с коррупцией, неправительственная организация, глобальное гражданское общество.

Keywords:

corruption, civil society, international cooperation, struggle against corruption, non-governmental organization, global civil society.

References:

1. Zinovieva E. Prioritetom v cifrovoj sfere ostajutsja interesy nacional'nyh gosudarstv, a ne interesy global'nogo grazhdanskogo obshhestva [The interests of nation-states are priority in the digital sphere, rather than the interests of the global civil society] // <http://www.mgimo.ru>.
2. Koalicija KOONPK [UNCAC Coalition] // <http://www.uncaccoalition.org>.
3. Konvencija Organizacii Ob#edinennyh Nacij protiv korupcii. [United Nations Convention against Corruption] // <http://www.un.org/ru>.
4. Mirovoj barometr korupcii-2013 (Transparency International): Korruptciju pobedit ne pravitel'stvo, a grazhdane [Global Corruption Barometer 2013 (Transparency International): Citizens win corruption, not the government] // <http://www.transparency.org>.
5. Organizacija Poder Ciudadano [Poder Ciudadano Organization] // <http://poderciudadano.org>.
6. Putin hochet nastroit' obshhestvo protiv korupcii [Putin wants to set the society against corruption] / The Moscow Post // <http://www.moscow-post.com>
7. Global Corruption Barometer. Transparency International // <http://www.transparency.org>.
8. Global Witness. Our History // <http://www.globalwitness.org>.
9. Letter to the UNCAC Working Group on Prevention // <http://www.uncaccoalition.org>.
10. Transparency International. Mission, vision and values // <http://www.transparency.org>.
11. Wikileaks. Corruption // <http://wikileaks.org>.