

30-ая сессия Африканского союза: итоги и вопросы

28-29 января с.г. в Аддис-Абебе (Эфиопия) прошла 30-я очередная сессия Ассамблеи глав государств и правительств стран-членов Африканского союза (АС), которой непосредственно предшествовали 35-я очередная сессия Комитета постоянных представителей АС (22-23 января с.г.) и 32-я очередная сессия Исполнительного совета АС (25-26 января). Заглавной темой повестки дня Ассамблеи глав государств и правительств АС была избрана борьба с коррупцией: «Победа в борьбе с коррупцией: устойчивый путь к трансформации Африки» (Winning the Fight against Corruption: a Sustainable Path to Africa's Transformation).

Выступивший на открытии Ассамблеи глав государств и правительств стран-членов АС Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш объявил о подписании с АС «Рамочной программы ООН-АС по укреплению партнерства в области мира и безопасности», а также документа о сотрудничестве в области осуществления «Повестки дня для устойчивого развития до 2030 г.» и «Повестки дня 2063». Помимо этих двух основных направлений сотрудничества ООН и АС, А. Гутерриш в качестве важных сфер партнерства выделил еще три направления: миграция, изменение климата и борьба с коррупцией. Оценивая ее масштабы в Африке, он отметил, что, по оценкам, финансовые потери от коррупции в африканских странах сопоставимы с объемом притока в них средств в рамках официального финансирования развития (ОФР).

Председатель комиссии АС Мусса Факи Махамат подчеркнул необходимость принятия решительных мер в борьбе с коррупцией, которая, по его мнению, наряду с насилием и конфликтами препятствует развитию и подрывает национальную социальную сплоченность.

С докладом о состоянии коррупции в Африке выступил президент Нигерии генерал Мухаммаду Бухари, на которого АС возложил ответственность за организацию и координацию ежегодного мониторинга состояния коррупции в странах Африки (Афробарометр). По данным Бухари, в результате опроса респондентов в рамках Афробарометра об изменениях ситуации с коррупцией в их странах 8 опрошенных из 10 считают, что она только ухудшилась, особенно в Гане, Нигерии и ЮАР. И это происходит спустя 15 лет после принятия государствами АС Конвенции Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней (The AU Convention on Preventing and Combatting Corruption, AUCPCC). Бухари призвал страны инвестировать в учреждения судебной системы, которая, по его словам, является «жизненно важным элементом борьбы с коррупцией», а также наладить «синергизм» между исполнительной, законодательной и

судебной ветвями власти, чтобы обеспечить «хорошее управление, прозрачность и подотчетность»; кроме того, он предложил созвать Африканский конгресс молодежи по борьбе с коррупцией.

Анализ положения дел с коррупцией в Африке содержался в заявлении Веры Сонгве, являющейся заместителем Генерального секретаря ООН и исполнительным секретарем Экономической комиссии ООН для Африки (ЭКА), которое она представила на заседании Исполнительного совета АС. В заявлении отмечается, что по оценкам ЭКА, рост коррупции примерно на один пункт сокращает рост ВВП страны на 0,13 процентного пункта. По данным АС, на континенте каждый год изымается из активного легального оборота более 148 млрд долл. США (около 25% среднегодового ВВП) посредством различных коррупционных действий и схем. Данные также свидетельствуют, что в период между 2007 и 2016 гг. средний показатель по коррупции и бюрократии на континенте снизился на 8,7 пункта, в то же время за этот же период в 33 странах наблюдалось ухудшение ситуации с коррупцией (например, в Мадагаскаре, Эритрее, Мозамбике, Мавритании, Либерии, Ливии). По мнению В. Сонгве, коррупция, особенно в условиях Африки, будучи серьезной проблемой управления, препятствует африканским странам интенсивно и эффективно мобилизовать и использовать ресурсы в целях социально-экономического развития, трансформации хозяйства и социальной интеграции, снижая тем самым возможности стран осуществлять свои планы развития. В качестве конкретных мер по борьбе с коррупцией в заявлении В. Сонгве предлагается: укрепить правовые и институциональные рамки; улучшить фискальную прозрачность и финансовое управление; стимулировать участие граждан в таких областях, как например, мониторинг бюджета государственных предприятий, предоставление социальных услуг; выполнять положения Конвенции АС о предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе укреплять потенциал Консультативного совета АС по коррупции; призвать страны с развитой экономикой полностью взять на себя обязательства по содействию борьбе с коррупцией в африканских странах в соответствии с Конвенцией ОЭСР о борьбе с подкупом (1997 г.).

Председатель Консультативного совета АС по коррупции Бегото Миаром в своем интервью на полях Ассамблеи раскрыл основные функции совета: собирать и документировать информацию о характере и масштабах коррупции и связанных с ней преступлений в африканских странах; разрабатывать методологии для анализа характера и масштабов коррупции; консультировать правительства в вопросах борьбы с коррупцией и связанных с ней преступлениями; собирать информацию и анализировать поведение многонациональных корпораций, действующих в Африке; на регулярной основе представлять Исполнительному совету АС отчет о состоянии борьбы против коррупции в

странах-членах АС. По его мнению, важным направлением в борьбе с коррупцией является сотрудничество с парламентариями, гражданскими и финансовыми институтами. Парламентарии могут работать с органами по борьбе с коррупцией и выполнять свою надзорную роль, обеспечивая надлежащее использование государственных финансов. Гражданские организации могут использовать свои сети для усиления случаев коррупции или проведения образовательных кампаний в целях повышения транспарентности и подотчетности в обществе. Финансовые учреждения, в том числе банки и национальные аудиторские агентства, должны сыграть определенную роль в реализации мер по борьбе с коррупцией, таких как осведомленность о своих клиентах и отслеживание подозрительных транзакций.

Основные решения Ассамблеи:

- новым Председателем АС на период 2018 г. был избран президент Республики Руанда Поля Кагаме;

- 2018 г. был объявлен Годом борьбы с коррупцией;

- в соответствии с африканской программой «Повестка дня 2063» Ассамблея учредила единый рынок африканского авиатранспорта с целью достижения устойчивого развития авиационной и туристической индустрии и стимулирования интеграции в Африке;

- по вопросу развития Африканской континентальной зоны свободной торговли (СФТА) принято решение провести внеочередную встречу на высшем уровне 21 марта 2018 г. в Кигали (Руанда) для рассмотрения правовых документов и подписи странами Соглашения СФТА;

- по Договору об учреждении Африканского экономического сообщества (АЭС) утвержден протокол, который касается вопросов свободного передвижения лиц, прав на место жительства и права на ведение дел, а также проект «Дорожной карты реализации АЭС»;

- Ассамблея вновь выразила глубокую обеспокоенность в связи с сохраняющимся политическим тупиком в Ливии, который, по мнению участников Ассамблеи, увековечивает страдания ливийского народа, подрывает правовые институты страны и создает угрозу безопасности и стабильности в соседних странах и в регионе в целом. В этой связи Ассамблея просит активизировать усилия Контактной группы по Ливии в тесном сотрудничестве с ООН;

- АС одобрил подписанное 21 декабря 2017 г. южно-суданскими заинтересованными сторонами Соглашение о прекращении военных действий, защите гражданских лиц и гуманитарном доступе. Одновременно участники Ассамблеи потребовали от всех

воюющих сторон незамедлительного прекращения всех военных действий и выполнения обязательств, содержащихся в Соглашении;

- в отношении мира и безопасности на континенте Ассамблея подтвердила свои предыдущие решения, в которых подчеркивалась приоритетность превентивной дипломатии и посредничества при приближении в странах кризисных и конфликтных ситуаций;

- были подтверждены решения Ассамблеи о проведении институциональной реформы Африканского союза в рамках мероприятий по реализации программы «Повестки дня 2063»;

- в соответствии с Инициативой африканских лидеров в области питания (ALN) подтверждена решимость: а) искоренить голод к 2025 г. путем укрепления политики в области развития и эффективного инвестирования в человеческий капитал, а также – б) к 2025 г. сократить (на 10%) показатель численности детей, отстающих в умственном и физическом развитии;

- Ассамблея отметила сохраняющуюся актуальность и уникальность Нового партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД) для ускорения осуществления «Повестки дня 2063»;

- государства АС были призваны выполнять все обязательства, взятые ими по «Торжественной декларации о гендерном равенстве в Африке (SDGEA)»;

- в отношении выполнения обязательств по ускорению трансформации сельского хозяйства в Африке (CAADP-Malabo) Ассамблея обязала все государства Африканского союза мобилизовать необходимые технические и финансовые ресурсы для совершенствования систем сельскохозяйственного мониторинга и эффективного развития сельского хозяйства;

- по итогам участия Африки на Конференциях Сторон (КС) по глобальному изменению климата (COP23 и COP24) Ассамблея настоятельно призвала развитые страны наращивать уровни финансирования мероприятий по климату при условии согласования между Сторонами конкретных действий и методологий учета в процессе достижения коллективной цели – мобилизации до 100 млрд долл. США в год до 2020 г. и последующий период. Ассамблея также настоятельно призвала Стороны-участники конференций по изменению климата учесть конкретные потребности и особые обстоятельства Африки и достичь консенсуса в поддержку африканского населения и особенно наиболее уязвимых его слоев (женщин, молодежи и детей) в интересах осуществления Парижского соглашения;

- Ассамблея подтвердила, что 31-ая очередная сессия Ассамблеи состоится в июне / июле 2018 г. в Нуакшоте (Мавритания).

На наш взгляд, 30-ая сессия Ассамблеи АС не приняла новых прорывных решений (возможно за исключением, протоколов о партнерстве с ООН и создании общего континентального рынка авиатранспорта). Скорее она оправдывала свой статус «очередного» события АС: большая часть ее решений – это подтверждение своих намерений и призывы к действиям. В первую очередь это относится к титульной теме Ассамблеи – борьбе с коррупцией. С одной стороны, запуск этой темы – хорошая возможность проанализировать достигнутые результаты (со знаком минус), оценить, что нужно сделать и какие новые подходы разработать, чтобы предотвратить разрастание коррупции. С другой стороны, возникает вопрос – почему 15 лет после принятия Конвенции по коррупции (АУСРСС) не хватило для ощутимого прогресса в борьбе с коррупцией, почему помимо АУСРСС, не выполняются в полной мере и другие решения АС, направленные на укрепление демократии, обеспечение надлежащего управления и верховенства права, которые дополняют АУСРСС? В первую очередь речь идет об Африканской хартии о демократии, выборах и управлении (2007 г.); Африканской хартии ценностей и принципов государственной службы и администрации (2011 г.) и Африканской хартии ценностей и принципов децентрализации, местного управления и местного развития (2014 г.). К сожалению, на прошедшей Ассамблее АС была представлена информация о ситуации с коррупцией в африканских странах, но не прозвучало ответов на поставленные вопросы и не было принято конкретных решений.

В. П. Морозов,
к.э.н., Зав. Центром социологических и политологических исследований
Института Африки РАН