

## **ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМАТА БРИКС В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

*Орлов Владимир Андреевич, заведующий, Центр глобальных проблем и международных организаций, Институт актуальных международных проблем, Дипломатическая академия МИД РФ; член Экспертного совета по противодействию коррупции при Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции*

*Демидов Олег Викторович, консультант ПИР-Центра*

В заявлении лидеров стран-членов БРИКС по итогам саммита 2015 г. в Уфе коррупция была отмечена как угроза устойчивому развитию и правовым системам государств во всем мире. Статистика ущерба, наносимого коррупцией глобальной экономике, подтверждает этот тезис. Так, согласно данным исследования Организации экономического сотрудничества и развития за 2013 г., глобальный ущерб от коррупции составляет порядка 5% мирового ВВП. Причем значительная часть этих сумм приходится на развивающиеся страны со средним и низким уровнем дохода и ВВП на душу населения, а также существенным социально-экономическим расслоением и высоким уровнем социальной напряженности. В таких условиях масштабные коррупционные процессы, проникающие во все сферы частной и общественной жизни, способны тормозить экономическое развитие и провоцировать дальнейший рост социальной напряженности, создавать почву для общественной и политической дестабилизации, подпитывать теневой, криминальный сектор, а также порождать питательную среду для распространения экстремистских настроений и течений.

Начать разговор о противодействии коррупции хотелось бы с небольшого примера, несколько расширяющего заданный географический ракурс. Как известно, Сингапур — государство, стабильно фигурирующее в верхних пяти строчках глобальных рейтингов антикоррупционной эффективности, — не является членом БРИКС и вряд ли постучится в двери этого форума. Однако наработанный Сингапуром опыт в сфере антикоррупционной политики не может быть проигнорирован Россией и ее партнерами — не только в силу его очевидной эффективности, но и потому, что этот опыт складывался десятилетиями, часто за счет непростых и неприятных решений высшего руководства, вынужденного поступаться личными связями и предпочтениями во имя высших принципов. А чем труднее опыт, тем он зачастую ценнее.

Отец сингапурского экономического чуда Ли Куан Ю в книге «Сингапурская история: 1965–2000: из третьего мира в первый» писал: «Нам удалось добиться того, чтобы общественное мнение рассматривало коррупцию в правительстве в качестве угрозы обществу. Те Чин Ван [министр национального развития Сингапура и член команды Ли Куан Ю, уличенный в коррупции в 1985 г.] предпочел самоубийство позору и остракизму. <...> Начать с проповеди высоких моральных принципов, твердых убеждений и самых лучших намерений искоренить коррупцию — легко. А вот жить в соответствии с этими добрыми намерениями — трудно. Для этого требуются

сильные лидеры и решимость бороться со всеми нарушителями, безо всяких исключений».

Пусть Сингапур и не станет частью БРИКС, но плоды его опыта, отраженные в этих словах, могут стать для стран форума путеводной звездой на пути построения действенной и комплексной антикоррупционной политики. Тем более это актуально сегодня, когда коррупция представляет собой не только серьезный вызов социально-экономическому развитию, эволюции управленческой системы и гражданского общества в России и в мире, но и является непосредственной угрозой для международной безопасности.

Российская государственная политика и публичный дискурс в последние годы отражают все более четкое понимание и растущее внимание к вопросам системного противодействия коррупции. Выступая на ассамблее участников Международной антикоррупционной академии в ноябре 2012 г., руководитель Администрации президента России С. Б. Иванов отметил: «Коррупция является угрозой национальной безопасности, а эффективная борьба с ней — залогом успешного развития нашей страны. Необходимы скоординированные меры, ставящие коррупцию вне закона и вне морали». Глубокое понимание серьезности этих вопросов лежит в основе целого ряда антикоррупционных инициатив в рамках российского законодательства.

Вместе с тем, есть понимание, что борьба с коррупцией не может быть предметом кампаний, искоренение коррупции должно стать результатом последовательной комплексной работы. В интервью ТАСС в ноябре 2014 г. президент РФ Владимир Путин отметил: «Предстоит не только ужесточение фискальной политики или правоохранительных санкций; нужна и воспитательная работа, создание эффективной, современной, конечно, рыночной системы отношений в экономике, которая по факту ограничила бы возможность для появления коррупции... Да, это требует времени, усилий, настойчивости, воли, но иного пути нет».

Одним из ключевых документов, задающих видение российской антикоррупционной политики, стал Национальный план противодействия коррупции, утверждённый Президентом РФ Д. А. Медведевым 31 июля 2008 г. В четырех разделах Плана были определены ключевые меры по развитию национального законодательства, совершенствованию государственного управления в антикоррупционных целях, повышению профессионального уровня юридических кадров, правовому просвещению, а также развитию международного сотрудничества по вопросам противодействия коррупции. В исполнение Плана 25 декабря 2008 г. был принят Федеральный закон № 273-ФЗ «О борьбе с коррупцией». В том же году был образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Дальнейшее развитие и конкретизация антикоррупционной политики также включали работу на ведомственном уровне. Указом Президента РФ от 3 декабря 2013 г. было сформировано Управление Президента РФ по вопросам противодействия коррупции. В мае 2014 г. при Управлении был сформирован и начал работу Экспертный совет, объединяющий представителей государства, бизнеса и неправительственного сообщества. Таким образом, правомерно утверждать, что за прошедшие годы российская антикоррупционная политика

приобрела системный и конкретный характер, продолжила наполняться конкретными форматами и содержанием.

Вместе с тем, становится все более очевидным, что борьба с коррупцией не может ограничиваться деятельностью правоохранительных органов и восприниматься в узких географических рамках государственных границ. Коррупция была и остается трансграничным явлением и требует к себе соответствующего подхода.

В полной мере осознавая это, Россия проявляет себя в качестве все более активного и инициативного субъекта дискуссии о международно-правовых и практических шагах по противодействию коррупции и другим финансовым преступлениям. В 2006 г. Россия ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции, а в апреле 2012 г. — Конвенцию ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. На сегодняшний день Россия участвует в важной работе на площадке ООН и по линии Интерпола, и Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). В частности, знаменательно российское председательство в ФАТФ в 2013-2014 гг. Важное место заняла реализация Антикоррупционного плана действий «Группы двадцати» на 2013-2014 гг., и других решений в этой области, принятых на саммите «двадцатки» в Санкт-Петербурге в сентябре 2013 г.

Работа в этих форматах уже приносит ощутимые плоды в области гармонизации национальных законодательств и контроля над трансграничным перемещением денег. Одним из перспективных направлений международного взаимодействия в антикоррупционной сфере является формат БРИКС. В странах БРИКС коррупция остается одной из ключевых проблем, которая ставит препятствия к дальнейшему экономическому усилению стран форума и укреплению их международного авторитета и голоса в вопросах глобальной финансовой и экономической повестки дня.

В рейтинге экономик «Ведение бизнеса» (Doing business) Всемирного банка за 2015 г. (всего 189 позиций) на самой верхней строчке из стран БРИКС находится ЮАР (43 место), Россия — на 62 месте, Китай — на 90-м, Бразилия — на 120-м, Индия занимает 142-ю строчку. Согласно Индексу восприятия коррупции, опубликованному международной организацией по борьбе с коррупцией *Transparency International* в 2014 г. (отметим правда, что индекс критикуется российскими властями), страны БРИКС пока не находятся в числе лидеров в части системной борьбы с коррупционными практиками, занимая с 67 (ЮАР) по 136 (Россия) позиции в рейтинге.

Между тем, международные эксперты и участники опросов отмечают положительную динамику. Борьба с коррупцией — не наш долг перед мировым или западным сообществом, это необходимость для развития каждой из наших стран. Согласен с тезисом, высказанным на первом заседании экспертного Совета по противодействию коррупции при Управлении делами Президента России о том, что «в нашей работе следует исходить из того, что наше государство, наше общество — здоровые институты. Должен быть позитивный настрой на нашу работу, а не критиканский».

На сегодняшний день партнеры России по форуму накопили существенный опыт в противодействии коррупционным вызовам. Этот опыт заслуживает более предметного рассмотрения.

В частности, непрерывный рост внимания к задачам антикоррупционной повестки дня в последние годы демонстрирует **Бразилия**. В 2008 г. Федеральным верховным судом Бразилии была принята поправка, запрещающая nepотизм в трех ветвях власти на всех уровнях федерации. В 2010 г. президент Бразилии Лула да Силва издал федеральный указ № 7203, предусматривающий запрет семейственности в бразильской Федеральной администрации. Важной вехой в развитии бразильского антикоррупционного законодательства стало принятие закона «О безупречной репутации» (*Lei Ficha Limpa*), состоявшееся в 2010 г. Данный акт запрещает кандидатам баллотироваться на выборах в течение восьми лет, если кандидат был отстранен от должности, подал в отставку с целью избежать отстранения, или был осужден коллективным органом даже при наличии возможности подачи апелляции.

Значительным шагом в развитии бразильского антикоррупционного законодательства стало принятие в январе 2014 г. закона, предусматривающего для компаний, уличенных в коррупционных практиках, штрафы до 20% от общей выручки и возмещения убытков бюджета за счет конфискации корпоративного имущества. В развитии антикоррупционной политики в Бразилии делается четкий акцент на недопустимость использования ее в целях ущемления политического и демократического процесса. В своем выступлении от 7 ноября 2012 г. Президент Бразилии Дилма Руссеф отметила: «Борьба с коррупцией в стране стала государственной политикой и обеспечивается мощными ресурсами. Однако противодействие коррупции не должно использоваться для атак на политический процесс, который является основой демократических обществ».

Сходные вопросы приходится рассматривать в своей антикоррупционной политике и **Индии**. Социально-экономические вызовы сегодняшнего дня ставят южноазиатского гиганта перед необходимостью окончательного преодоления культурного и управленческого наследия системы повсеместной коррупции, которая сложилась в условиях чрезмерного бюрократического регулирования экономики, протекционизма и избытка государственной собственности (т. н. система *License Raj*, существовавшая с момента обретения Индией независимости по начало 1990-х гг.).

Серьезный характер вызовов, стоящих перед индийским обществом в свете антикоррупционной повестки дня, в феврале 2014 г. отметил в своем выступлении председатель Верховного суда Индии Паланисами Сатхасиван: «Коррупция является величайшей угрозой демократии. По прошествии шести десятилетий независимости нашей страны коррупция в публичной сфере достигла невиданного размаха и изощренности».

Одним из любопытных антикоррупционных решений в индийской практике стал Закон о доступе к информации от 2005 г., целью которого было помочь рядовым гражданам легче фиксировать факты коррупции. Закон дал возможность рядовым гражданам за небольшую плату в 10 рупий направлять

представителям государственной власти запросы на проверку предполагаемых случаев коррупционных отношений, обязав государственные структуры рассматривать такие запросы и отвечать на них в установленный срок. Активное использование индийскими гражданами инструментария привело к формированию массовых движений антикоррупционных активистов, включив индийское общество в орбиту государственной антикоррупционной политики в качестве деятельных субъектов.

Еще одним шагом в развитии национальной антикоррупционной политики Индии стало принятие в декабре 2013 г. закона, учреждающего пост независимого омбудсмана, в чьи задачи входит выявление и расследование актов коррупции прежде всего в политической сфере. Хотя такие инициативы и неспособны в одночасье переформатировать коррупционный «ландшафт», складывавшийся в Индии на протяжении последних десятилетий, успешные решения по раскрытию потенциала гражданского общества в борьбе с коррупцией видятся серьезным активом индийских властей и могут представлять ценный опыт для ее партнеров по БРИКС, включая Россию.

В Китае антикоррупционная политика оказалась вынесена в число национальных приоритетов довольно давно, причем речь идет отнюдь не только о широко известных жестких мерах наказания лиц, уличенных в коррупционных преступлениях. Китайская антикоррупционная стратегия опирается, прежде всего, на мощную институциональную основу: обширную сеть государственных органов и правовых инструментов. Один из примеров: в декабре 2007 г. было учреждено Государственное управление по противодействию коррупции, подчиненное Государственному совету КНР. В число функций ведомства вошло и выявление коррупционеров, и разработка целых комплексов антикоррупционных мер, и даже ведение собственных расследований.

В 2010 г. была подготовлена Белая книга «Усилия Китая по борьбе с коррупцией и формированию неподкупного партийного и правительственного аппарата», которая во многом предвосхитила курс нынешнего руководства КНР на войну с коррупцией как на низовом, так и на самом высоком уровне, объявленный в 2013 г.

Ключевые посылы масштабной антикоррупционной кампании были сформулированы в речи генерального секретаря ЦК КПК Си Цзиньпина от 14 января 2014 г.: «Нам нужно активнее и решительнее взяться за дело, чтобы вымести коррупцию из политической и судебной системы. Каждый чиновник должен понимать, что закон — это красная черта, которую нельзя пересекать».

Однако, несмотря на размах государственной антикоррупционной кампании, в рамках которой ежегодно по различным коррупционным эпизодам осуждаются порядка 100 тысяч государственных служащих, а аресты распространяются уже на высших партийных чиновников КПК, глубокая историческая укорененность коррупции в китайской бюрократической культуре делает даже столь активную государственную антикоррупционную политику эффективной лишь частично. Это свидетельствует о необходимости укрепления международного сотрудничества.

Весомыми успехами в борьбе с коррупцией среди стран БРИКС может похвастаться ЮАР, не обладающая ни финансовыми ресурсами, ни мощным административным аппаратом своих партнеров–гигантов. Занимая наиболее высокую строчку среди стран БРИКС в рейтинге Индекса Transparency International, ЮАР не имеет и столь давних коррупционных традиций, как некоторые другие страны.

Стимул к повышению гражданского контроля над государственной политикой дал крах режима апартеида и последовавшая политическая трансформация в стране в 1990-х гг. Определенную роль в противодействии коррупции в ЮАР играет Служба публичного защитника. Она была учреждена в 1994 г. в качестве одного из нескольких институтов, призванных поддерживать демократическое устройство Республики. Инструментом развития широкого диалога между государством, бизнесом и гражданским обществом по вопросам противодействия коррупции служит площадка Национального антикоррупционного форума, учрежденного в Кейптауне в 2011 г. Такие инструменты, как и в случае Индии, способствуют более активному вовлечению общественности и неправительственных структур в решение задач в рамках антикоррупционной повестки дня.

Однако это не означает, что коррупционные вызовы неактуальны для ЮАР. По оценке Мамфела Рамфеле, лидера партии AgangSA и бывшего управляющего директора Всемирного банка, злоупотребления в системе государственных закупок могут обходиться бюджету ЮАР в 30 млрд рандов (около 2,3 млрд долларов США) ежегодно.

Несмотря на особенности национальных политик противодействия коррупции, страны БРИКС сближает общий характер коррупционной угрозы. Коррупция становится фактором, реально снижающим возможности для полноценного участия стран БРИКС в укреплении финансовой стабильности и, конечно, для их экономического роста и того статуса, который они стремятся обрести в мире. Зачастую страны БРИКС имеют и схожие проблемы. Коррупция не только разъедает возможности для экономического роста, но и **представляет реальную опасность для национального суверенитета — особой ценности для каждой из стран БРИКС**. Массовая реанимация коррупционного компромата — один из основных факторов давления на власти любого из государств.

Необходимость изучения этого фактора коррупции была обозначена среди одной из новых областей сотрудничества в **Этеквинском плане действий**, принятом на саммите в Дурбане в 2013 г. **В следующем году это вопрос был четко обозначен в Форталезской декларации БРИКС**. В 2015 г. по результатам саммита в Уфе было принято решение о создании **Рабочей группы БРИКС по антикоррупционному сотрудничеству**. В документе была отмечена важность правового сотрудничества государств. Лидеры выразили надежду на успех шестой сессии Конференции государств–участников Конвенции ООН против коррупции. Сессия пройдет в Санкт-Петербурге 2-6 ноября 2015 г.

На нынешнем этапе необходимо двигаться дальше — и экспертам, и компетентным органам.

Вопросы повышения прозрачности экономик стран БРИКС, а также обеспечения этических стандартов предпринимательской деятельности и государственного управления уже затрагивались представителями экспертного сообщества в рамках **Академических форумов БРИКС**. В частности, участники форума в Дурбане в 2013 г. отметили в числе фундаментальных предпосылок для глобального экономического успеха БРИКС сильную деловую и трудовую этику, развитие которой должно осуществляться при стабильном и функциональном правительстве. В качестве важной меры было упомянуто повышение прозрачности информации в отношении ресурсных рынков. Также, бразильские эксперты подчеркнули важность обеспечения прозрачности и подотчетности действий правительства, а также обеспечения их эффективного мониторинга в контексте реализации стратегии международного развития Бразилии как страны-члена БРИКС. Дискуссия об ответственном и прозрачном правительстве как необходимой институциональной составляющей для успешного экономического сотрудничества стран клуба была продолжена в рамках Академического форума БРИКС 2014 г. в Рио-де-Жанейро.

В аналитическом докладе «На пути к долгосрочной стратегии стран БРИКС», подготовленном Советом экспертных центров БРИКС в 2015 г., подчеркивается важность транспарентности в эффективном управлении государством. Отдельно упомянуто, что усиление прозрачности в финансовой сфере критично для интернационализации валютных систем стран БРИКС.

Серьезные наработки созданы в рамках деятельности *двадцатки*, членами которой являются все страны БРИКС. В ходе саммита 5–6 сентября 2013 г. в Санкт-Петербурге лидеры стран-участниц утвердили «Санкт-Петербургскую декларацию лидеров «Группы двадцати», в которой одобрили план содействия росту экономики и занятости, а также обозначили основные направления согласованной фискальной и антикоррупционной политики.

В Санкт-Петербургской декларации *двадцатки* усилению борьбы с коррупцией посвящена отдельная глава, в которой поощряется участие России в международных организациях, оказывающих противодействие коррупции. В документе говорится о готовности поддерживать и развивать сотрудничество Рабочей группы «Группы двадцати» по противодействию коррупции с «Деловой двадцаткой» и «Гражданской двадцаткой». Также среди ключевых положений итоговой декларации — решение о создании сети экспертов по вопросам отказа во въезде в их страны коррумпированным чиновникам. Помимо этого, была утверждена Санкт-Петербургская стратегическая программа для Рабочей группы «Группы двадцати» по противодействию коррупции, которая будет задавать общее направление деятельности РГПК и станет основой для разработки последующих Антикоррупционных планов действий.

В преддверии встречи старших должностных лиц по вопросам борьбы с коррупцией в ноябре 2015 г. в Санкт-Петербурге и в ходе ее подготовки стоит обратить внимание на некоторые положения этих документов, а также другие идеи:

- распространение культуры нетерпимости к коррупции. Нетерпимость к коррупции может рассматриваться как одна из составных частей патриотизма и укрепления национального суверенитета;
- выработка странами БРИКС совместной политики противодействия воздействию коррупции на сферу малого бизнеса. Это общая проблема, но в России она особо актуальна: исследование, проведенное в 2014 г. Объединением предпринимательских организаций России, показало, что за предыдущий год личное участие в коррупционных сделках принимали две трети (67%) опрошенных бизнесменов. Причем в большинстве случаев участвовали в таких схемах они не по своей воле;
- применение в целях борьбы с коррупцией разработанных ФАТФ мер противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. Россия за год своего председательства собрала немало наработок (в том числе в рамках подготовки саммита G8 в 2014 г.), которые сегодня можно использовать в отношении работы с БРИКС;
- развитие взаимодействия в области противодействия налоговым преступлениям. Реагирование на риски, связанные с использованием налоговых гаваней;
- развитие механизмов противодействия отношениям коррупционеров с иностранными финансовыми институтами.

Кроме того, целесообразным шагом видится сбор группы экспертов с целью подготовки предметных, содержательных предложений по наполнению повестки дня саммита-2016 в Индии в части вопросов противодействия коррупции.

Наконец, продуктивным шагом по итогам российского председательства в БРИКС могла бы стать подготовка Белой книги БРИКС о совместных мерах по противодействию коррупции и финансовым преступлениям как угрозам национальной безопасности каждой страны БРИКС в отдельности и клуба БРИКС в целом.