

УДК 328.185 (592.3)

НЕКОТОРЫЕ ПРИЕМЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ НА ПРИМЕРЕ СИНГАПУРА

А.А. Акунов, А.С. Иманбекова

Анализируется успешный опыт борьбы с коррупцией на примере Сингапура.

Ключевые слова: противодействие коррупции; успешный опыт борьбы с коррупцией; антикоррупционная политика Сингапура; модель Сингапура.

SOME METHODS OF FIGHTING AGAINST CORRUPTION ON THE MODEL OF SINGAPORE

A.A. Akunov, A.S. Imanbekova

The article analyses the successful practice of fighting against corruption on the model of Singapore.

Key words: counteraction against corruption; successful practice of fighting against corruption; anticorruption policy of Singapore; Singapore model.

На сегодняшний день проблема коррупции является чрезвычайно важной и актуальной в политической, экономической, социальной жизни всего мира. Для коррупции характерна транснациональность и системность, она не признает национальных границ. Она имеет повсеместное распространение, масштаб данного явления достиг международного уровня. Коррупция проникла во все сферы деятельности человека: она искажает политическую, социальную жизнь, усугубляет бедность, разрушает все на своем пути. Сегодня понятие «коррупция» часто упоминается в заголовках журнальных и газетных статей всех изданий мира. Все это подчеркивает актуальность рассматриваемой проблемы и обуславливает необходимость проведения соответствующих исследований для преодоления этого зла усилиями международного сообщества с привлечением потенциала национальных правовых систем.

Трудно переоценить ту опасность, которую представляет собой коррупция для государства, общества и каждого конкретного человека в отдельности. В стране, пораженной коррупцией, резко снижается эффективность экономики, усиливается нищета и социальное неравенство, расширяется пропасть между обществом и властью, политика превращается в сферу дележа национального богатства, разлагаются нравственные устои общества, наносится непоправимый ущерб престижу страны на международном уровне.

Коррупция демонстрирует полное безразличие государственных должностных лиц к общественной пользе, к закону, к народу. Она представляет собой слияние монополии власти, неограниченных полномочий государственных служащих в принятии решений и отсутствия жесткой правовой подотчетности и подконтрольности чиновников.

Коррупция выходит за рамки национальных границ и требует глобального подхода. Доходы от нее после «отмывания» включаются в мировые и национальные финансовые потоки, подрывая государственные и международные институты власти и экономики. Активная транснациональная борьба с коррупцией в мире и в отдельных странах развернулась в основе своей в последнюю четверть века, когда коррупция стала приобретать стойкие институциональные черты. Она угрожает верховенству закона, демократии и правам человека, подрывает моральные устои общества, доверие к власти, принципы государственного управления, равенства и социальной справедливости, препятствует конкуренции, затрудняет экономическое развитие. В ряде стран она стала одной из основных причин кризиса внешней и внутренней задолженности. Коррупция вновь и вновь, как зловещий феникс, встает на пути развития мирового сообщества, стран, народов, законодателей, правительств, правоохранительных органов и научных учреждений.

Конкретные проявления коррумпированности бесконечно разнообразны: от получения взяток,

протекционизма (выдвижения работников по признакам родства, землячества, личной преданности, приятельских отношений) до сложных и завуалированных форм участия должностных лиц, их родственников и близких в различных сферах предпринимательской деятельности, получения незаконных доходов от деятельности субъектов хозяйствования. Коррупционность должностных лиц высшего уровня, участвующих в законотворчестве, может проявляться в виде лоббирования за вознаграждение определенных законов, голосования определенным образом и т. д.

Несмотря на это, определенную информацию о масштабах распространенности коррупции в различных странах можно получить из некоторых достаточно авторитетных источников. Одним из основных требований, предъявляемых к таким источникам информации, является их независимый статус. В этом контексте информация, которой располагает «*Transparency International*» [1] – крупнейшая международная организация, занимающаяся борьбой с коррупцией, заслуживает доверия. Упомянутая организация не занимается расследованием конкретных проявлений коррупции. Ее основная задача – проведение независимых исследований в этой области. На основании проведенных исследований в области управления, принятия решений, прозрачности бизнеса «*Transparency International*» рассчитывает индекс восприятия коррупции, который отражает восприятие положения дел с коррупцией в отдельных странах бизнесменами и аналитиками, как зарубежными, так и представляющими сами страны. Индекс восприятия коррупции (ИВК) представляет собой рейтинг 177 стран, каждая из которых получает определенный балл: 100 баллов соответствуют наименьшему уровню коррупционности, 0 – наибольшему. В странах с показателем ниже 50 баллов уровень коррупции считается высоким. Организаторы исследования призывают сравнивать страны не столько по позиции в списке (которая может меняться из-за исключения или добавления новых исследуемых стран), сколько по баллам, которые они получают [2].

Согласно мнению авторов исследования, коррупция по-прежнему остается одной из основных проблем во многих государствах мира, тем самым ослабляя систему демократических институтов. В 2013 г. более двух третей из 177 государств, охваченных исследованием, набрали менее 50 баллов. Данные исследования показывают, что правительства этих стран не могут защитить своих граждан от коррупции, будь то злоупотребления в сфере распределения государственных ресурсов, взяточничество должностных лиц, недобросовестное

использование бюджетных средств или принятие решений без ведома общественности, работа органов охраны правопорядка и функционирование судебных систем. Основной проблемой в борьбе с коррупцией по-прежнему остаются вопросы расследования и вынесения наказаний за коррупционные преступления.

Председатель правления *Transparency International* Угетт Лабелль комментирует: «*Индекс восприятия коррупции*» за 2013 г. показывает, что все страны по-прежнему сталкиваются с угрозой коррупции на всех уровнях управления, от выдачи разрешений на местном уровне до практического исполнения законов и правовых норм. Пробелы в законодательстве и недостаток политической воли со стороны правительств способствует росту коррупции как в отдельных государствах, так и в международном масштабе. Опыт стран, показавших наилучшие результаты, наглядно показывает, как прозрачность способствует подотчетности и обеспечивает прекращение коррупции. Тем не менее, даже страны, достигшие высоких позиций в рейтинге, не преодолели таких проблем, как «приватизация государства», нарушение принципов финансирования избирательных кампаний и надзора за исполнением крупных государственных контрактов, которые по-прежнему остаются основными источниками коррупционных рисков» [1].

«*Transparency International*» отмечает, что коррупция остается серьезной проблемой, в первую очередь, для бедных и развивающихся государств. Согласно данным за 2013 г., опубликованным этой организацией, в пятерку самых коррупционированных стран попали Афганистан, Северная Корея, Сомали, Судан, Ливия и др. Странами с самым низким уровнем коррупции традиционно стали Дания и Новая Зеландия (по 91 баллу), Финляндия и Швеция (по 89 баллов), Норвегия и Сингапур (по 86 баллов) [3].

В настоящее время *Сингапур* занимает лидирующие места в мире по отсутствию коррупции, экономической свободе и развитию. Анализируя мировые тенденции коррупционного противодействия, хочется рассмотреть стратегию борьбы с явлением коррупции именно Сингапура – как одной из лидирующих стран в данном контексте.

Сингапур – жесткая авторитарная страна, в которой существуют жестокие санкции за любое правонарушение, а уж тем более преступление. Это продиктовано и историей Сингапура, и его этнической составляющей, традициями, географическим азиатским местоположением и другими факторами.

Сингапур перешел к Японии в 1942 г. и был под ее властью до поражения в сентябре 1945 г.

С 1959 г. Сингапур становится самоуправляемым государством в составе Британской империи. После выборов Ли Куан Ю занял должность премьер-министра. В 1963 г. в результате референдума Сингапур вошел в Малайскую федерацию, а 7 августа 1965 г. был исключен из нее и 9 августа 1965 г. получил независимость.

С 1959 по 1990 гг., во время правления Ли Куан Ю, Сингапур, лишенный всяческих природных ресурсов (даже воду получает из Джохора в Малайзии), смог решить многие внутренние проблемы и совершил скачок от страны третьего мира до высококоразвитой страны с высоким уровнем жизни.

К моменту обретения независимости Сингапур получил в наследие от Британских колонизаторов действенную гражданскую службу, хотя коррупция оставалась привычным явлением, пронизывающим все слои общества.

Закон, регулирующий борьбу с коррупцией, был недостаточно силен. Многие коррупционные преступления оказывались вне круга его действия. Исполнительные органы не обладали полномочиями, которые предоставили бы им возможность эффективного выполнения своих функций. Сложилась система непродуктивного законодательства, практически все чиновники были так или иначе связаны с коррупционной деятельностью.

Госслужащие имели низкую заработную плату, что в результате неизбежно породило использование должностного положения в личных целях. Население имело низкий уровень образования и правовой культуры.

На сегодняшний день власти Сингапура смогли создать эффективный механизм борьбы с коррупцией, который реально действует и дает результаты. Секреты успеха Сингапура в борьбе с коррупцией:

- Непрерывная борьба с коррупцией.
- Наличие постоянно действующего специализированного органа по борьбе с коррупцией.

Ключевую роль в борьбе с коррупцией играет Бюро по расследованию случаев коррупции, обладающее политической и функциональной самостоятельностью. Бюро основано в 1952 г., свои полномочия оно получило согласно Акту о предотвращении коррупции. Данный независимый орган расследует и стремится предотвращать случаи коррупции в государственном и частном секторе экономики Сингапура, при этом в Акте коррупция четко квалифицирована с точки зрения различных форм «вознаграждения». Руководителем этого органа является директор, непосредственно ответственный перед премьер-министром. Это означает, что никакой министр не может вмешаться, чтобы остановить расследование или как-либо повли-

ять на него. Бюро несет ответственность за поддержание принципа честности и неподкупности в государственной службе и поощрения свободных от коррупции сделок в частном секторе. Также в его обязанности входит проверка случаев злоупотреблений среди государственных чиновников и сообщение о подобных случаях соответствующим органам для принятия необходимых мер в дисциплинарной области. Бюро также изучает методы работы потенциально подверженных коррупции государственных органов с целью обнаружения возможных слабостей в системе управления. Если выясняется, что подобные пробелы могут привести к коррупции и злоупотреблениям, Бюро рекомендует принятие соответствующих мер главам этих отделов.

Борьба Сингапура с коррупцией строится на установленных принципах искоренения коррупции путем минимизации или исключения условий, создающих стимул или возможность склонения личности к совершению коррумпированных действий. Меры должны предприниматься по отношению к обеим сторонам.

Основные принципы борьбы с коррупцией в Сингапуре:

- Соблюдение принципа ответственности. Коррупцию необходимо наказывать в административном или уголовном порядке. Но общественное порицание – неотъемлемая часть процесса наказания. Меры могут применяться ко всем без исключения.
- Большая строгость в делах о коррупции применяется именно в отношении высокопоставленных чиновников. (Для усиления сдерживающего фактора размер наказания был увеличен до пяти лет лишения свободы и/или штрафа в размере 10 000 долларов, а также обязательность уплаты суммы взятки.) Существует четкая граница между государственными обязанностями и личными интересами [4].
- Главенства закона. Сотрудничество Бюро, расследующего случаи коррупции, и судебных органов, которые решают, каким будет наказание. Общественность должна быть уверена, что Бюро действует эффективно и юридически законно.
- Понятные и внятные методы работы и принятия решений государственными структурами. При осознании общественностью отсутствия возможности влиять на правительственные решения путем дачи взяток коррупции станет меньше.
- Неподкупность – ключевой критерий и основная цель политических лидеров. Запрет использования семейных связей при посту-

- плении на государственную службу. Заслуги перед обществом – залог того, что назначен квалифицированный специалист. Увольнение чиновников нарушивших закон.
- СМИ. Предание гласности случаям коррупции и деталям наказания, чтобы информировать общественность относительно последствий коррупции.
 - Создание духа честности и доверия к государственной службе.
 - Достойная оплата труда государственных служащих, уменьшающая стимул к совершению коррумпированных действий. (В Сингапуре министрам и высшим должностным лицам платят согласно формуле, привязанной к средней заработной плате успешно работающих в частном секторе лиц (адвокатов, банкиров). Правительство Сингапура руководствуется в этом вопросе идеей «движения с рынком», который является «честной, открытой, выгодной и работоспособной системой» вместо лицемерия, результатом которого является двуличие и коррупция.) Защита лиц-информаторов, сообщающих о случаях коррупции.
 - Ликвидация бюрократии. В частности, минимизация количества необходимых для документов подписей. Это уменьшит возможности для коррупции [5].
 - Обязательная контролируемая отчетность государственных должностных лиц об источниках их доходов. (В Сингапуре каждый год от государственных служащих требуют заполнения специальных форм для декларации их имущества, активов и долгов. Если они не могут объяснить, откуда у них дополнительные финансовые средства, можно предположить, что источником является коррупция. Тогда проводится соответствующая проверка. Прокурор вправе проверять любые банковские, акционерные и расчетные счета лиц, подозреваемых в нарушении Акта о предотвращении коррупции.)
 - Контроль за неудовлетворительной денежной политикой за счет жестких правил, строгие ограничения расходов на избирательные кампании, разрешение осуществлять пожертвования только в пользу политических партий, а не отдельных министров или членов парламента, поскольку нельзя позволить таким образом покупать влияние с целью изменения политики правительства [6].
- С июля 1973 г. *специальная антикоррупционная программа* была развернута в Министерстве финансов Сингапура. Эта программа включала, в частности, следующие меры:

- совершенствование процедур взаимодействия с гражданами и организациями с целью исключения проволочек;
 - прозрачность контроля нижестоящих чиновников вышестоящими;
 - ротации чиновников для избегания формирования устойчивых коррупционных связей;
 - проведение непредвиденных проверок;
 - обеспечение режима конфиденциальности для предотвращения утечек важной информации, которой можно воспользоваться в коррупционных целях;
 - введение процедуры пересмотра комплекса антикоррупционных мер каждые 3–5 лет.
- Введя в действие в начале 70-х гг. эту антикоррупционную программу в Министерстве финансов, Сингапур достиг впечатляющих успехов. Как мы видим, указанные выше меры сочетались с дерегулированием экономики, значительным повышением зарплат чиновников и подготовкой квалифицированных административных кадров. С середины 80-х гг. прошлого столетия правительство Сингапура стало серьезно работать над «качеством» бюрократии.
- В первую очередь чиновникам решили значительно увеличить заработные платы, что должно было удерживать их от взяток. Первоначально парламентарии и население Сингапура восприняли эту инициативу с недоверием, но премьер-министр Ли Куан Ю публично обосновал целесообразность этой меры. В дальнейшем зарплата государственных служащих увеличивалась каждые несколько лет.
- В настоящее время оклады высших должностных лиц страны рассчитываются в зависимости от средних заработков в бизнесе и доходят до 20–25 тыс. долларов в месяц. В Сингапуре чиновничество стало поистине привилегированным аристократическим классом. Правительство сделало профессию чиновника не только высокооплачиваемой, но и весьма уважаемой. Местная бюрократия считается одной из самых эффективных в мире.
- В политике подбора и расстановки высокопоставленных кадров в Сингапуре на государственном уровне проповедуется *принцип меритократии*. Указанный термин используется преимущественно в двух значениях. Первое значение соответствует системе, противоположной аристократии и демократии, в которой руководители назначаются из числа специально опекаемых талантов. Второе, более распространенное, значение предполагает создание начальных условий для объективно одаренных и трудолюбивых людей, чтобы они в будущем имели шанс занять высокое общественное положение в условиях свободной конкуренции [7].

В Сингапуре создана система, которая позволяет отбирать способных, умных, прогрессивно мыслящих молодых людей, способствует их образовательному и профессиональному росту. Отбор кандидатов в чиновники происходит еще в школе. Затем представителям будущей элиты помогают поступить в университет, отправляют на учебу и стажировку за границу.

В частности, детям государственных чиновников оплачивается обучение в Оксфорде, Сорбонне, Гарварде и других наиболее престижных зарубежных вузах. Тем самым поощряется появление чиновничьих династий. Государственный служащий, польстившийся на взятку, ставит под удар не только свое будущее, но и будущее своих потомков. За подготовку будущих чиновников отвечает Агентство по борьбе с коррупцией. Так, постепенно государственный аппарат управления обновлялся профессиональными, выученными и воспитанными кадрами, многие из которых пополняли ряды самого агентства [8].

Каждые три года чиновник любого ранга в Сингапуре проходит переаттестацию, в которой скрупулезно анализируются результаты и эффективность его работы, формулируются замечания и предложения по повышению качества работы. Успехи Сингапура в борьбе с коррупцией во многом связаны с политикой бывшего премьер-министра страны Ли Куан Ю, который внес значительный личный вклад в искоренение этого негативного явления.

В результате в настоящее время Сингапур занимает одно из лидирующих мест в мире по низкому уровню коррупции. Проведенное в этой стране социологическое исследование в конце прошлого века показало, что почти 100 % опрошенных работников государственных учреждений верят в то, что их начальник никогда не преступал закон и не брал взятку.

Рассмотрев республику Сингапур в качестве примера одной из лидирующих стран по борьбе с коррупцией – преступным деянием, необходимо оценить глобальную работу такой маленькой страны. За 40 лет она добилась огромных успехов на поприще противодействия коррупции.

Борьба с коррупцией является одним из ключевых факторов экономического успеха Сингапура. Жесткие законы, соответствующее жалование для министров и государственных служащих, наказание коррумпированных чиновников, эффективное функционирование ведомства по борьбе с коррупцией, личные примеры руководителей высшего звена – все упомянутые факты составляют антикоррупционную программу Сингапура. Таким образом, успех этого государства – результат упорной работы по борьбе с коррупцией, ведущейся во всех сферах жизнедеятельности.

Литература

1. Отчет международной организации «Transparency International», 2013.
2. Индекс восприятия коррупции «Transparency International», 2013.
3. Индекс восприятия коррупции 2012, 2011, 2010, «Transparency International».
4. *Адрианов В.Д.* Коррупция как глобальная проблема: история и современность / В.Д. Адрианов. М., 2011.
5. *Ли Куан Ю.* Сингапурская история: из третьего мира в первый / Ли Куан Ю. М., 2005.
6. *Адрианов В.Д.* Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность / В.Д. Адрианов. М.: Волтерс-Клавер, 2009.
7. *Хонг М.* Двенадцать ответов Сингапура на вызовы глобализации / М. Хонг // Проблемы Дальнего Востока. 2002. № 1.
8. Ministry of Education Singapore. Education System. URL: <http://www.moe.gov.sg>