



ХАРИЧЕВА М.С.,
соискатель КЛЮИ МВД России

kharichevam@gmail.com

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ: СИНГАПУР

KNARICHEVA M.
THE INTERNATIONAL EXPERIENCE
OF COMBATING CORRUPTION: SINGAPORE



Сингапур, Ли Куан Ю, Бюро по расследованию случаев коррупции, Акт по предотвращению коррупции, меритократия, «Трансперанси Интернэшнл» .

В статье даётся обзор опыта борьбы с коррупцией в Сингапуре. Приводятся предпосылки начала кампании по борьбе с коррупцией; рассматриваются причины, препятствующие успешным действиям на данном направлении. Автор описывает и анализирует совокупную систему факторов, которая стала залогом успеха при выведении государства из кризиса: наличие жёсткой политической воли у лидеров страны; принятие эффективного антикоррупционного законодательства; действенные административные меры; создание специализированного института по борьбе с коррупцией.

В условиях суровой российской действительности во главу угла ставится борьба с коррупцией и разработка адекватной нашим реалиям комплексной системы искоренения этого всепоглощающего явления. РФ имеет определённые наработки в этой области, но, безусловно, требуется обратить свои взоры туда, где эта борьба успешно идёт и даёт положительные результаты. На первый взгляд имеет смысл разобрать опыт тех стран, которые, по данным Transparency International, из года в год занимают ведущее место в рейтинге стран по индексу восприятия коррупции (Дания, Финляндия, Новая Зеландия), но в данной научной статье будет исследован опыт страны, которая по аналогии с Россией являлась государством «третьего мира», но сумела, в буквальном смысле, «восстать из пепла». На сегодняшний день она обладает правовой системой мирового уровня, эффективной и прозрачной экономической системой, одним из самых низких уровней преступности и коррупции в мире. Речь идёт об островном городе-государстве Сингапур, хотя сюда же можно привести пример ещё одного государства, рассмотренного автором в другой научной статье, опыт которого, по сути, аналогичен сингапурскому. Гонконг и Сингапур являются своеобразными «маячками» для России в решении стратегически важного вопроса – вопроса борьбы с коррупцией.

Опыт Сингапура, по сути, уникален. К моменту обретения своей независимости

в 1965 году страна находилась в крайне тяжёлом экономическом положении, отсутствовала стройная, адаптированная законодательная система, произошел разгул организованной преступности. Всё это на фоне низкого уровня образования населения, неспособного постоять за свои права, могло привести к фактической гибели государства. Необходимы были незамедлительные действия. Лидеры Сингапура смогли выработать систему чётких, целенаправленных действий, следуя которой страна смогла совершить разительный скачок от страны третьего мира до страны с высоким уровнем жизни и развития.

Первые шаги были сделаны правительством Ли Куан Ю (Премьер-министра Сингапура в 1959-1990е гг.). В своих воспоминаниях он пишет: «Перед всеобщими выборами, проходившими в мае 1959 года, мы приняли важное решение: выдвинуть на первый план борьбу с коррупцией. Наша борьба за чистое, некоррупцированное правительство имела глубокий смысл. Принимая присягу в здании муниципалитета в июне 1959 года, мы все надели белые рубашки и брюки, что должно было символизировать честность и чистоту нашего поведения в личной и общественной жизни...».[1] Первое правительство страны в противостоянии коррупции столкнулось с несколькими проблемами. Закон, регулирующий борьбу с коррупцией, был откровенно слаб. Многие коррупционные преступления оказались вне сферы его действия, а работ-



ники правоприменительных органов не обладали властью, дающей им возможность эффективно исполнять свои функции. Более того, найти доказательства преступлений было крайне сложно из-за неэффективного законодательства и вовлеченности огромного количества чиновников в коррупционную практику.[2]

Ещё в 1952 году англичанами было основано Бюро по расследованию случаев коррупции (БРСК – Corrupt Practices Investigation Bureau). Целью основания была борьба с растущей коррупцией. Вначале его деятельность не приносила успехов в силу объективных причин:

- несовершенство антикоррупционного законодательства;
- недостаточность полномочий у сотрудников Бюро;
- слабо развитое гражданское общество, отсутствие правовой грамотности у населения;
- уровень доходов государственных чиновников несопоставимо мал в сравнении с доходами в частном секторе;
- сотрудники БРСК были полицейскими, отправленными в так называемую «командировку» на работу в Бюро. Они не горели желанием выполнять свои обязанности, особенно когда в случаи взяточничества были вовлечены их коллеги по основной работе.[3]

После принятия независимости политический лидер Сингапура Ли Куан Ю взял курс на улучшение антикоррупционного законодательства, в том числе с целью усиления работы по предотвращению коррупции, а также наделяния сотрудников БРСК более обширными полномочиями. Акт о предотвращении коррупции (АПК) вступил в силу в 1960 году.

Акт явился тем катализатором, который запустил процесс совершенствования антикоррупционной стратегии по борьбе с коррупцией. Он закрепил ёмкое и чёткое определение всех видов коррупции, что исключило возможность взяточников прятаться за размытыми формулировками при принятии «даров» и «подношений» от третьих лиц.

Вид преступления, называемый обычно взяткой, описан в законе термином «коррупционное вознаграждение». Вознаграждения могут принимать разные формы и включать в себя:

а) деньги или любые подарки, гонорары, займы, награды, комиссионные, ценные бумаги, различную собственность или долю

в любой собственности, движимой или недвижимой;

б) любую должность, работу или контракт;

в) любую уплату, освобождение, погашение долга в рамках любого займа, обязательства и других задолженностей полностью или частично;

г) любые другие услуги, предпочтение, преимущества любого вида, включая защиту от любого штрафа или неспособности, настоящей или ожидаемой, а также освобождение от действий или дисциплинарных взысканий, назначенных либо нет, или снисхождение к выполнению любой обязанности или права в рамках профессиональной деятельности;

д) любое предложение, попытку или обещание любого вознаграждения в рамках пунктов а, б, в и г.[5]

Помимо этого, Акт расширил полномочия сотрудников Бюро и увеличил наказание за взяточничество.

Организационная структура Бюро по расследованию случаев коррупции.

Бюро возглавляет Директор (Эрик Тан). Он подотчётен непосредственно Премьер-министру Сингапура.

С 1 июня 2011 года в Бюро входят 3 департамента:

1. Операционный департамент. В него входит разведывательное подразделение, занимающееся сбором и обработкой информации, необходимой для деятельности Следственного отдела Бюро. Подразделение управления и поддержки также призвано оказывать содействие Следственному отделу.

2. Департамент Корпоративных Дел.

В него входят 4 подразделения:

- Управления персоналом и развития
- Финансово-административное
- Планирования, политики и корпоративных отношений
- Информационных технологий

3. Следственный департамент. Выполняет главную функцию Бюро – расследование правонарушений, предусмотренных Актом о предотвращении коррупции. В нем 2 подразделения, специализирующихся на расследовании случаев коррупции в государственном и частном секторах. При завершении расследования документы передаются Прокурору. Согласно АПК, обвинение не может быть предъявлено без его письменного



согласия. Дела против государственных служащих при недостаточности доказательств для поддержания судебного преследования передаются главе Департамента для принятия дисциплинарных мер.

Функции Бюро по расследованию случаев коррупции:

- получение и расследование жалоб о предполагаемых случаях коррупции;

- расследование фактов злоупотребления служебным положением и ненадлежащего выполнения служебных обязанностей, при наличии подозрений на присутствие признаков коррупции;

- предотвращение коррупции путем исследования процедур работы государственного сектора с целью сведения случаев коррупции к минимуму.

БРСК обладает достаточно авторитарными методами действий, что вполне объяснимо, учитывая состояние государства в то время, когда данная структура была создана. Примечательно, что все полномочия регламентированы законом, что исключает возможность произвола со стороны сотрудников Бюро. Это важно, поскольку злоупотребление данной им властью способно разрушить в мгновение все положительные наработки в установлении доверительных отношений с обществом и в вопросах борьбы с коррупцией. «Бюро вызывает страх в сердцах многих сингапурцев, особенно тех, кто склонен к коррупционным действиям. По словам наблюдателя, сингапурская бюрократия боится Бюро, как всевидящего ока правящей партии и уважает за эффективную работу и утонченные методы действия. Название БРСК в переводе с китайского означает «Бюро по расследованию заразной жадности.»[5]

Полномочия сотрудников Бюро регламентируются статьёй 15 АПК:

- директор и другой особый уполномоченный имеют право арестовывать без ордера любого человека, подозреваемого в совершении правонарушения, предусмотренного данным Актом, к которому имеются разумные претензии, если получена информация из достоверных источников;

- следователи могут обыскивать любое арестованное лицо и изымать все найденные при нём вещи, при наличии улики незаконной деятельности. Подозреваемые лица женского пола могут быть обысканы только следователем женского пола;

- любое лицо, арестованное по таким мотивам, препровождается в отделение Бюро или полиции.[6]

Полномочия сотрудников Бюро по обыску и конфискации имущества, регулируемые ст. 22 АПК:

Директор Бюро имеет право выдачи любому из сотрудников ордера, наделяющего его полномочиями вхождения в любое помещение, даже силой, его обыска, производства выемки и задержания любых документов, статей или имущества, связанных с коррупционными действиями.

Если офицер Бюро имеет разумные основания полагать, что отсрочка в получении ордера на обыск сорвет планы расследования, он может воспользоваться правом расследования, упомянутым выше, без получения данного ордера.[7]

Статья 5 АПК дает развернутое определение лица, виновного в совершении коррупционного правонарушения. Оно виновно в коррупции, когда само или в соучастии с кем-либо:

- незаконно подкупает, получает или выражает согласие на получение любого вознаграждения для себя или другого лица;

- незаконно дает, обещает или предлагает другому лицу вознаграждение, независимо от того, в своих или сторонних интересах, вознаграждает или подстрекает другое лицо к действию или бездействию в отношении любого дела, реального либо задуманного.[8]

В 1999 году вступил в действие Акт о коррупции, обороте наркотиков и других серьезных преступлениях (Конфискации выгод). Он позволил суду конфисковывать имущество осужденного, если доказано, что такое является выгодой от совершения коррупционного преступления.[9]

Для успешной деятельности Бюро установило контакт с гражданским населением с целью повышения уровня правовой культуры, а также для получения его поддержки (чего так не хватает России). В Интернете есть страница БРСК с полной информацией о нём, а также есть телефон горячей линии, по которой круглосуточно принимаются звонки, в том числе анонимные. Кроме того, одним из направлений деятельности Бюро является предупреждение коррупции. Оно изучает методы работы подверженных коррупции департаментов и государственных органов с целью выявления слабых мест в существующей административной системе, которые



могли бы способствовать появлению коррупции, взяточничества и недобросовестной практики, и направляет руководителям департаментов рекомендации по проведению мер, направленных на устранение недостатков и предотвращение коррупции. Кроме того, сотрудники бюро регулярно проводят лекции и семинары для государственных служащих, особенно для тех, которые взаимодействуют с общественностью, по таким вопросам, как скрытые аспекты коррупции и методы их преодоления.[10]

Помимо создания Бюро по расследованию случаев коррупции, Британское колониальное правительство в январе 1951 года представило Сингапuru систему меритократии путём создания Комиссии Государственной Службы. Она преследовала две цели: оградить гражданскую службу от политики и привлечь в ряды служащих самые квалифицированные местные кадры.[11] Система прижилась. Правительство осознавало, что одними только авторитарными методами коррупцию не побороть, поэтому, начиная со второй половины 1980-х, оно стало работать над «качеством» бюрократии. И парламентарии, и население восприняли с недоверием эту инициативу, но премьер-министр Ли Куан Ю публично обосновал ее целесообразность. Правительство задумало сделать профессию чиновника не только высокооплачиваемой, но и уважаемой. В Сингапуре на государственном уровне проповедуется принцип меритократии. Путь вверх открывается перед самыми умными, прогрессивно мыслящими и способными. За это отвечает Бюро по борьбе с коррупцией. Вербовка происходит еще в школе, а дальше будущую элиту ведут: помогают поступить в университет, отправляют на учебу и стажировку за границу, поощряют успехи. Так постепенно чиновничий аппарат обновлялся правильно выученными и воспитанными кадрами, многие из которых пополняли ряды агентства. К тому же чиновникам серьезно подняли зарплаты, что должно было удерживать их от взяток и предотвратить «утечку мозгов» в частный сектор. Уровень зарплат повышался постепенно, начиная с 1973, потом в 1979, 1982, 1989 и 1994.[12]

С 1952 года БРСК выросло из маленькой организации в крупную влиятельную структуру. Количество персонала увеличилось в 16 раз и достигло 82 офицеров, по сравнению с 5 в момент основания Бюро. Несмотря на это, БРСК по-прежнему оста-

ется небольшим агентством, особенно если сравнивать с аналогичным антикоррупционным институтом в Гонконге, где Независимая Комиссия по Борьбе с Коррупцией насчитывает в штате 1194 человека, что в 15 раз превышает численный состав Бюро. Бюджет БРСК также вырос в разы – с 1.024.370\$ в 1978 году до 19.788.317\$ в 2003 году.[13]

Подводя итог вышесказанному, можно выделить совокупность следующих факторов, явившихся залогом успешной борьбы с коррупцией:

Политическая воля. Правительство своим примером показало, что борьба с коррупцией – это борьба реальная и долгосрочная. Ли Куан Ю пишет: «Мы опасались за исход выборов, потому что чувствовали себя неподготовленными и недостаточно организованными, чтобы бороться с коммунистами, которые в случае нашей победы на выборах стали бы бороться с нами. Но оставить эту группу негодяев у власти на следующий пятилетний срок означало бы заразить коррупцией и тех государственных служащих, которые в целом были честными людьми. Случись это, мы бы уже не смогли управлять государством. Мы решили бороться за победу».[14] Система целенаправленных, жёстких действий помогла правительству добиться успеха.

Законодательные меры. Создание эффективной, действенной системы антикоррупционного законодательства явилось непосредственным залогом успеха всей кампании по борьбе с коррупцией.

Административные меры. Для уменьшения шансов возможности чиновников быть вовлечёнными в коррупционные действия был предпринят ряд административных мер, в том числе замещение второго полицейского офицера постоянными гражданскими следователями; устранение благоприятных возможностей для коррупции как в действующих нормах, так и в организации работы ведомств; выбор оптимальных административных процедур; сокращение и облегчение для граждан разного рода бюрократических процедур; периодическая ревизия уровня зарплат чиновников с целью их поддержания в актуальном соотношении с уровнем зарплат в частном секторе.[15]

Создание специализированного института по борьбе с коррупцией. БРСК является непосредственным исполнителем политической воли правящей верхушки Сингапура.

Все эти меры показали на деле свою эффективность и привели Сингапур к про-



цветанию. В настоящее время организация «Трансперанси Интернэшнл» включает Сингапур в число пяти стран с наименьшим уровнем коррупции. В 2010 году Сингапур наравне с Данией и Новой Зеландией набрал 9.3 балла и был признан страной с наименьшим уровнем восприятия коррупции.[16]

Конечно, масштабы Российской Федерации несравнимы с крошечным Сингапуром, невозможно просто перенести опыт борьбы с коррупцией на наши реалии. Каких размеров и с каким штатом должен быть специализированный институт (по аналогии с БРСК), чтобы он был в состоянии эффективно контролировать деятельность государственных служа-

щих на всей территории страны? Какие финансовые затраты требуются для воспитания достойных сотрудников бюрократического аппарата? Но всё-таки рациональное зерно вполне применимо к российской действительности. Прежде всего, Администрация Президента, Правительство своим примером должны показать, что борьба возможна, что верховенство закона способно реально противостоять коррупционерам. Необходима дальнейшая работа в сторону построения и укрепления гражданского общества, которое будет оказывать всестороннюю поддержку начинаниям государства в борьбе с этим все разрушающим явлением.

Библиографический список:

1. Ли Куан Ю. Сингапурская истории: из «третьего мира» - в «первый». МГИМО (У) МИД России; М; 2005. С.98-99.
2. Сиротин А. Опыт борьбы с коррупцией в Сингапуре: http://sudanet.ru/borba_s_corrupciei_v_singapore.
3. Muhammed Ali Eradicating Corruption – The Singapore Experience www.tdri.or.th/reports/unpublished/os_paper/ali.pdf.
4. Prevention of Corruption Act http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=202.
5. Jon S T Quah Administrative and Legal Measures for Combating Bureaucratic Corruption in Singapore. Singapore: Department of Political Science, University of Singapore, Occasional Paper No. 34, 1978.
6. http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_retrieve.pl?&actno=Reved-241&date=latest&method=part.
7. Там же.
8. Там же.
9. http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=205.
10. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей <http://www.oecd.org/dataoecd/7/9/39972100.pdf>.
11. Jon S.T. Quah Combating Corruption Singapore-Style: Lessons For Other Asians Countries// Maryland Series in Contemporary Asian Studies, 2: 2007.
12. Jon S.T. Quah Combating corruption in Singapore: What Can Be Learned? // Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 9, No. 1 (March 2001): 29-35.
13. Jon S.T. Quah Combating Corruption Singapore-Style: Lessons For Other Asians Countries// Maryland Series in Contemporary Asian Studies, 2: 2007.
14. Ли Куан Ю Сингапурская истории: из «третьего мира» - в «первый». МГИМО (У) МИД России; М; 2005. С.98.
15. Muhammed Ali Eradicating Corruption – The Singapore Experience www.tdri.or.th/reports/unpublished/os_paper/ali.pdf.
16. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

The article gives the review of experience of fight against corruption in Singapore. In the article preconditions of the beginning of campaign for fight against corruption are resulted; the reasons interfering successful actions on the given direction are considered. The author describes and analyzes cumulative system of factors which became the keystone to success at deducing the state from crisis: rigid political will of leaders of the country; acceptance of the effective anticorruption legislation; effective administrative measures; creation of specialized institute of fight against corruption.

Singapore, Lee Kuan Yew, Corrupt Practices Investigation Bureau, Prevention of Corruption Act, meritocracy, Transparency International.

Рецензент:

Соколов А.Н. - доктор юридических наук, профессор, професор кафедры общеправовых дисциплин Калининградского юридического института МВД России.