

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ В СФЕРЕ БОРЬБЫ СО ВЗЯТОЧНИЧЕСТВОМ (НА ПРИМЕРЕ ГОНКОНГА, СИНГАПУРА, ЮЖНОЙ КОРЕИ)

Причины возникновения и распространения коррупции в системах государственной власти различных государств весьма разнообразны, поэтому и попытки выработать универсальные административно-правовые средства по предупреждению и пресечению коррупции представляются малореальными¹. Однако в целом ряде зарубежных стран удалось создать такие механизмы, которые позволили ограничить коррупцию масштабами, не представляющими серьезной опасности для нормального функционирования государственного аппарата. Особый интерес представляет практика тех государств, где структурные преобразования дали наибольшие результаты и тем самым создали предпосылки для успешного экономического роста. К таким странам относятся: Дания, Швеция, Новая Зеландия, Сингапур, Финляндия, Швейцария, Исландия, Нидерланды, Австралия, Канада, Люксембург, Австрия, КНР (Гонконг), Германия, Норвегия, Ирландия, Великобритания, США, Япония². Вместе с тем зарубежный опыт предупреждения и пресечения коррупционных проявлений в системе государственной власти может быть применен только с учетом национального законодательства.

Необходимо учесть, что в западных странах подготовка высококвалифицированных кадров для государственного аппарата имеет вековые традиции. Например, по приказу Наполеона была основана высшая элитарная школа «Эколь Политеchnique», которая на долгие годы стала центром подготовки профессиональных государственных служащих.

В свое время Отто фон Бисмарк отмечал, что «с плохими законами и хорошими

чиновниками управление еще возможно, но с плохими чиновниками не помогут никакие законы».

Система отбора и подготовки государственных служащих (в США, Франции, Германии, Великобритании), их социальный статус способствуют формированию в этом слое элитарной морали, составной частью которой является своеобразное чувство избранности и ответственности за состояние общества, культ управленческого профессионализма и трудолюбия. Все это создало в Англии, Франции и Германии сильный фактор традиционности, объективно противодействующий коррупционным проявлениям.

Заслуживает внимания и положительный опыт Гонконга (специального административного района КНР), Сингапура и Южной Кореи³.

Гонконг – одна из финансовых столиц мира. Чтобы добиться этого, власти приложили гигантские усилия. В начале 1970-х годов Гонконг был очагом преступности: под крылом коррумпированной полиции процветали ракет, наркоторговля и проституция. В 1973 году, когда власти решились на радикальные меры, губернатор Гонконга Мюррей Маклемор упразднил бесполезную антикоррупционную службу, входившую в состав МВД, и вместо нее учредил Independent Commission Against Corruption (ICAC). Эта структура стала подчиняться напрямую губернатору. Чтобы избежать притока в ICAC продажных полицейских, на работу в комиссию принимали молодежь – выпускников лучших университетов и молодых специалистов, не успевших обзавестись вредными связями. Губернатор лично назначал каждого члена комиссии на шесть лет без возможности

¹ Куракин А. В., Тюрин В. А., Савостин А. А. Международные, европейские и национальные аспекты борьбы с коррупцией в системе государственной службы РФ // Право и политика. 2005. № 8. С. 53 – 60.

² Индекс восприятия коррупции. 2008 // Трансперенси Интернешнл : сайт. URL: <http://www.transparencykazakhstan.org/UserFiles/file/CPI2008.pdf> (дата обращения: 01.02.2017).

³ Анализ национальных законодательств зарубежных государств в сфере борьбы с коррупцией (Сингапур, Южная Корея, США, Россия) // Верховный суд Республики Казахстан : сайт. URL: <http://sud.gov.kz/rus/content/analiz-nacionalnyh-zakonodatelstv-zarubezhnyh-gosu-darstv-v-sfere-borby-s-korrupciei-singapur> (дата обращения: 01.02.2017).

переизбрания. ICAC получила беспрецедентные полномочия. Фактически ее сотрудники работали как военно-полевые суды — могли арестовать чиновника, руководствуясь лишь обоснованными подозрениями, долгое время держать его под арестом без предъявления обвинений, замораживать банковские счета. Многие радикальные нововведения были закреплены в законодательстве. Один из законов установил презумпцию виновности для чиновников, живших на широкую ногу. Для ICAC уже этого было достаточно, чтобы возбудить уголовное дело, а обвиняемый мог избежать преследования, только если был в состоянии доказать легальность происхождения денег. В ином случае ему грозили десять лет тюрьмы.

Во избежание пополнения рядов взяточников сотрудниками ICAC правительство позаботилось о том, чтобы зарплаты в ICAC были в среднем на 10 % выше, чем у других служащих. За работниками ICAC надзирали общественные комитеты, составленные из чиновников, предпринимателей и представителей интеллигенции.

За долгие годы коррупция в Гонконге превратилась в разветвленную систему. Понимая это, ICAC первым делом взялась за «крупную рыбку» — посадила за решетку самых влиятельных из продажных должностных лиц, чем обезглавила коррупцию. Очень важно, что в сознании простых обычайтелей члены комиссии не стали карателями, хватавшими проворовавшихся чиновников по ночам. Этому способствовало то, что их работу с самого начала активно освещали СМИ. Параллельно с силовыми акциями правительство вело пропаганду, стараясь подключить к решению проблемы все общество.

Работа ICAC стала приносить плоды уже через год. В 1974 году количество доведенных до суда коррупционных дел удвоилось по сравнению с предыдущим годом — 218 против 108. Сейчас Гонконг — одна из наименее коррумпированных зон в мире. Но в целом процесс борьбы с коррупцией занял почти 30 лет.

Сингапур получил независимость в 1965 году, после чего его правительство вынуждено было одновременно решать множество проблем. Одной из них была коррупция. Попытки противодействовать ей начались еще в 1952 году, когда было создано Corrupt Practices Investigation

Bureau (СПБ), директор которого подчинялся напрямую премьер-министру страны. Однако недостаток средств и отсутствие правовой базы мешали проводить эффективную антикоррупционную работу. В 1960 году был принят «Акт о предотвращении коррупции» (POCA), который преследовал две цели — нейтрализовать коррупционноемкие статьи и ужесточить наказание за взяточничество.

POCA устранил некоторые серьезные препятствия.

Во-первых, он дал четкое и емкое определение всех видов коррупции. Взяточники не могли больше уходить от ответственности, получая «благодарность» в форме подарков и прячась за размытыми формулировками.

Во-вторых, он увеличил тюремные сроки за взятки.

В-третьих, POCA регламентировал работу СПБ и дал ему серьезные полномочия. Бюро получило разрешение задерживать потенциальных взяточников, проводить обыск в домах и на работе, проверять банковские счета и т. д. В ведомстве организованы три отдела: оперативный, административный и информационный. Два последних, кроме поддержки оперативной работы, отвечают и за «чистоту» бюрократии. В их ведении — отбор кандидатов на высокие государственные должности, профилактические меры и даже организация тендеров на госзаказы.

Сингапурское законодательство несколько раз дополняли. Например, в 1989 году ввели конфискацию имущества. Жесткий контроль дал неплохие результаты, поэтому власти перешли ко второму этапу борьбы со взяточничеством — «мягкому». Начиная со второй половины 1980-х годов правительство стало работать над «качеством» бюрократии. Чиновникам значительно увеличили размер заработной платы (в дальнейшем это делали каждые несколько лет), что должно было удержать их от взяток. Оклады высших должностных лиц страны стали высчитываться в зависимости от средних заработков в бизнесе (сейчас они доходят до 20–25 тыс. дол. США в месяц). Первоначально и парламентарии, и население страны восприняли такую инициативу с недоверием, но создатель «сингапурского экономического чуда» премьер-министр Ли Куан Ю публично обосновал ее целесообразность.

Далее правительство предприняло попытки сделать профессию чиновника не только высокооплачиваемой, но и уважаемой. В Сингапуре на государственном уровне начинает проповедоваться принцип меритократии. Путь наверх открывается перед умными, прогрессивно мыслящими, наиболее способными людьми. За вербовку отвечает СРВ. Отбор происходит еще в школе, а дальше будущую элиту «ведут»: помогают поступить в университет, отправляют на учебу и стажировку за границу, различным образом поощряют успехи. Постепенно чиновничий аппарат Сингапура обновился — пополнился правильно выученными и воспитанными кадрами. Все это происходило на фоне жесткого давления коррупционеров.

Политика «кнута и пряника» принесла плоды — уровень коррупции в Сингапуре упал в разы. Изменилось отношение инвесторов к этой стране. «Мы приветствовали каждого инвестора. Мы просто из шкуры вон лезли, чтобы помочь ему начать производство», — писал Ли Куан Ю. — В результате американские транснациональные корпорации заложили фундамент масштабной высокотехнологичной промышленности Сингапура¹.

В Сингапуре борьба с коррупцией ведется непосредственно политическими лидерами и высшими должностными лицами, ее всемерно поддерживает общественность. Другими словами, борьба с коррупцией здесь ведется непрерывно, о чем свидетельствует наличие постоянно действующего специализированного органа по борьбе с коррупцией — Бюро по расследованию случаев коррупции (основано в 1952 году), обладающего политической и функциональной самостоятельностью².

Борьба с коррупцией, подобно меритократии (продвижению на ключевые посты лишь по заслугам), многонациональной политике и pragmatizmu, 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.

В сфере внутренней политики и системы управления Южной Кореи определяются следующие основные цели:

оптимизация системы государственных органов управления, обеспечение ее прозрачности и безкоррупционности;

рациональная децентрализация экономики и сбалансированное региональное развитие;

широкое участие и консолидация народа в ходе политических реформ.

Как отметил президент Южной Кореи Ли Мен Бак, коррупция существует на двух уровнях — вверху и внизу, и бороться с ней надо начинать с верха. Одним из необходимых условий преодоления коррупции является политическая воля³. Если государство в лице его вышестоящих руководящих органов будет заинтересовано в выживании, то противостояние коррупции и ее искоренение — вполне реальная задача. Наглядным примером такой положительной амбициозности стал Сеул — столица Южной Кореи. Здесь власть действительно смогла создать эффективный механизм борьбы с коррупцией, реально действующий и показывающий результаты. Соответствуя веяниям времени, Сеул учитывает новейшие научные разработки и технологии, на их основе совершенствует местные меры антикоррупционной политики.

Известно, что одной из причин коррупции является бюрократия. В Южной Корее упрощение бюрократических процедур посредством реформирования государственных учреждений значительно способствовало снижению уровня коррупционности государственных органов. Уменьшилось количество прямых контактов граждан с чиновниками, работающими в контролирующих, лицензирующих и других государственных учреждениях⁴.

¹ Победить коррупцию: как это было в Гонконге и Сингапуре // Executive.ru : сайт. URL: <http://www.e-executive.ru/management/practices/1820116-pobedit-korruptsiu-kak-eto-bylo-v-gon-konge-i-singapure> (дата обращения: 01.02.2017).

² Хонг М. Сингапур — страна, победившая коррупцию // Независимая газета. 2000. 18 мая.

³ Номоконов В. А. России нужна стратегия борьбы с коррупцией // Чистые руки. 2000. № 4. С. 27–31.

⁴ Анализ национальных законодательств ...

Наилучшим примером в данном случае является сеульская программа «OPEN», запущенная в 1999 году и позволившая гражданам контролировать через сеть «Интернет» процесс рассмотрения своих обращений государственными чиновниками¹. Данная программа была разработана и внедрена при мэре Сеула Гох Куне, который заявил о намерении вести самую непримиримую войну с коррупцией, информируя общественность о деятельности государственных служб от процесса рассмотрения обращений граждан до политики принятия решений. Система онлайнового контроля за рассмотрением обращений граждан «OPEN», обеспечивающая прозрачность в работе городской администрации, позволяет предотвратить ненужные проволочки или несправедливое рассмотрение чиновниками дел граждан, гражданам – следить за тем, как решаются вопросы о выдаче разрешения или санкции по тому или иному делу в случаях, когда наиболее вероятно проявление коррупции, и протестовать, если замечены какие-либо нарушения. Таким образом, обеспеченная прозрачность деятельности администрации создает предпосылки для искоренения коррупции².

Система «OPEN» является составной частью комплексной сеульской стратегии борьбы с коррупцией. Программа неуклонной борьбы с коррупцией осуществляется по четырем основным направлениям: 1) превентивные меры, 2) репрессивные меры, 3) большая прозрачность деятельности администрации, 4) тесное сотрудничество между частными лицами и государственными службами.

Превентивные меры заключаются в ослаблении государственного регулирования во всех административных сферах. Избыточные нормы муниципального регулирования были либо отменены, либо упрощены. Чиновник, долго находящийся на своем посту, может в своем ведомстве установить систему «продавец-покупатель». Чтобы предотвратить потенциально

возможный тайный сговор, администрация Сеула отменила давно установившуюся практику передачи определенного района под контроль одного чиновника, принимающего решения о выдаче разрешений, санкций и контроле. Отныне чиновникам предписывается ежедневно рассматривать заявления из разных районов. Кроме того, существенные кадровые изменения были проведены в администрациях 25 округов. Таким образом, кадровая политика в Сеуле, как и во многих других государствах, остается центральным звеном антикоррупционной политики.

Репрессивные меры применяются за каждый проступок, совершенный городскими чиновниками Сеула. Для реализации принципа нулевой толерантности к коррупции введена система прямого обращения к мэру. Раз в месяц почтовые открытки с оплаченным ответом посылаются тем, кто обращался в городскую администрацию по вопросам в сферах, подверженных коррупции. Граждан просят отправить открытки с информацией о любых злоупотреблениях обратно мэру, который лично читает все ответы и следит за тем, чтобы каждый нарушитель закона был должным образом наказан.

Прозрачность деятельности администрации Сеула, как было отмечено выше, обеспечивает программа «OPEN». Наряду с ней введен Индекс антикоррупционных показателей, позволивший в 1999 году определить уровень «чистоты» каждой административной единицы. Полученные результаты были опубликованы. Индекс антикоррупционных показателей подсчитывался по результатам опроса лиц, обращавшихся в государственные службы, а также с использованием статистики антикоррупционных мер, предоставляемой администрацией. Индекс служит стимулирующим средством, порождающим здоровую конкуренцию между органами городской власти Сеула.

Сотрудничество между частными лицами и государственными службами прослеживается по всем вышеупомянутым направлениям. Кроме того, было внедрено еще одно нововведение – «договор о неподкупности», целью которого является предотвращение коррупции и любых других нарушений закона в сфере поставок товаров и услуг населению. Обязательство не брать взяток является соглашением

¹ Гилевская М. Анализ антикоррупционной программы Сеула // Украинский ресурс по безопасности : сайт. URL: <http://kiev-security.org.ua/box/4/78.shtml> (дата обращения: 01.02.2017).

² Мирасов А. Их нравы. Как борются с коррупцией в мире // Закон Казахстана : сайт. URL: <http://www.zakon.kz/our/news/news.asp?id=30192302> (дата обращения: 01.02.2017).

между чиновниками, курирующими поставки товаров и услуг, и претендентами на выполнение строительных работ или поставщиками товаров и услуг. Подписывая такой договор, стороны соглашаются, что в случае его несоблюдения будут должным образом наказаны¹.

В совокупности эти меры качественно дополняют друг друга, поддерживают взаимную действенность и обеспечивают эффективность всей антикоррупционной системы Сеула.

Таким образом, анализ зарубежного опыта борьбы с коррупционными правонарушениями приводит к выводу о том, что в развитых странах коррупция максимально исключена. На наш взгляд, такой результат достигнут благодаря следующим мерам.

1. Установление ясных и четких методов работы государственных органов и принятия ими решений. Как только общественность осознает, что отсутствует возможность повлиять на правительственные решения путем дачи взяток, коррупции становится меньше.

2. Личный пример безупречного поведения лидеров страны для поддержания своего авторитета на самом высоком уровне.

3. Наличие гарантий признания личных и профессиональных заслуг человека, а не родственных связей или политического покровительства. Это должно стать определяющим фактором при назначении на должности государственной службы. Использование семейных связей подрывает доверие к государственной службе, к ее эффективности и беспристрастности. Напротив, признание заслуг гарантирует, что на соответствующий пост будет назначен квалифицированный специалист.

4. Соблюдение принципа неподкупности.

СМИ играют важную роль в предании гласности случаев коррупции и привлечения к ответственности. Следует увольнять запятнавших свою репутацию государственных служащих. Огласка таких фактов помогает создать атмосферу доверия к государственной службе, а также закрепить принцип наказания коррупции, так как борьба с коррупцией зависит от системы ценностей политических лидеров, государственной службы и общества.

¹ Гилевская М. Указ. соч.

5. Создание эффективного, работающего на принципе честности и преданности своему делу органа по борьбе с коррупцией. А также решение вопросов, связанных с защитой информаторов, сообщающих о случаях коррупции.

6. Минимизация количества необходимых для документов подписей, что уменьшает возможности для возникновения коррупции.

7. Скрупулезное выяснение источников доходов должностных лиц. Отсутствие объяснений относительно источника дополнительных финансовых средств влечет предположение, что таким источником является коррупция².

Библиографический список

1. Анализ национальных законодательств зарубежных государств в сфере борьбы с коррупцией (Сингапур, Южная Корея, США, Россия) // Верховный суд Республики Казахстан : сайт. — URL: <http://sud.gov.kz/rus/content/analiz-nacionalnyh-zakonodatelstv-zarubezhnyh-gosudarstv-v-sfere-borby-s-korrupciei-singapur> (дата обращения: 01.02.2017).

2. Гилевская М. Анализ антикоррупционной программы Сеула / М. Гилевская // Украинский ресурс по безопасности : сайт. — URL: <http://kiev-security.org.ua/box/4/78.shtml> (дата обращения: 01.02.2017).

3. Индекс восприятия коррупции 2008 // Трансперенси Интернейшнл : сайт. — URL: <http://www.transparencykazakhstan.org/UserFiles/file/CPI2008.pdf> (дата обращения: 01.02.2017).

4. Куракин А. В. Международные, европейские и национальные аспекты борьбы с коррупцией в системе государственной службы РФ / А. В. Куракин, В. А. Тюрин, А. А. Савостин // Право и политика. — 2005. — № 8. — С. 53–60.

5. Мирасов А. Их нравы. Как борются с коррупцией в мире / А. Мирасов // Закон Казахстана : сайт. — URL: <http://www.zakon.kz/our/news/news.asp?id=30192302> (дата обращения: 01.02.2017).

6. Номоконов В. А. России нужна стратегия борьбы с коррупцией / В. А. Номоконов // Чистые руки. — 2000. — № 4. — С. 27–31.

7. Победить коррупцию: как это было в Гонконге и Сингапуре // Executive.ru : сайт. — URL: <http://www.e-executive.ru/management/practices/1820116-pobedit-korrupsiu-kak-etobylov-gonkonge-i-singapure> (дата обращения: 01.02.2017).

8. Хонг М. Сингапур — страна, победившая коррупцию / М. Хонг // Независимая газета. — 2000. — 18 мая.

² Анализ национальных законодательств ...