
АНТИКОРРУПЦИОННАЯ СТРАТЕГИЯ СИНГАПУРА: ОРИЕНТАЦИЯ НА РЕЗУЛЬТАТ

Артак Манукян *
Тамерлан Хаджиев **

В статье анализируются опыт, особенности и характерные черты современной антикоррупционной политики Сингапура, представлен прогноз дальнейшего развития антикоррупционной стратегии государства. Подчеркивается, что изучение одной из самых успешных в мире антикоррупционных практик особо важно для современной России, для которой коррупция стала одной из серьезнейших проблем социального развития.

Тема борьбы с коррупцией не сходит со страниц научных изданий и СМИ. Нет недостатка и в усилиях правительств по устранению ее пагубных последствий для развития государства и общества. Однако немногие могут похвастаться серьезными успехами в сфере противодействия этому опаснейшему социальному злу. Более того, наблюдается повсеместный рост коррупционных преступлений и ущерба от этой незаконной практики. Не случайно коррупцию относят к очень опасным социальным заболеваниям, хотя и всем понятно, что коррупция – это, в определенном смысле, неизбежность, которую можно существенно уменьшить, но нельзя искоренить абсолютно.

Сегодня вряд ли найдется хоть одно правительство, которое не представляет опасность коррупции, особенно если она становится системным явлением, а значит, самым непосредственным образом затрагивает устои государства. Повсеместно принято антикоррупционное законодательство, создаются соответствующие государственные правоохранительные структуры, неуклонно ужесточается ответственность за коррупционные правонарушения.

Тем не менее, в мире очень немного государств, которые можно отнести к числу обладающих эффективной законодательной антикоррупционной базой, которая реально в короткие исторические сроки конструктивно повлияла на процессы антикоррупционного оздоровления своего общества. Одним из таких государств является Сингапур. Именно Сингапур первым среди современных индустриальных стран начал активную борьбу с коррупцией и укрепление морально-нравственных устоев власти и профессионализма аппарата государственного управления. Совместно с Партией народного действия в достаточно короткие по стратегическим меркам сроки (с 1959 г.) правительство Сингапура добилось впечатляющих успехов – сегодня Сингапур одна из самых здоровых с точки зрения лечения коррупционной болезни стран. И не только в Азиатско-Тихоокеанском регионе. На протяжении почти двадцати лет страна прочно находится в семерке наименее коррумпированных государств мира.

Антикоррупционная стратегия страны ориентирована на три главные задачи: избавление государственного аппарата от взяточников; упрощение бюрократиче-

* Манукян Артак Ростомович,
аспирант кафедры государственного управления и права МГИМО(У) МИД России

** Хаджиев Тамерлан Денельбекович,
аспирант кафедры государственного управления и права МГИМО(У) МИД России

ских процедур и ужесточение правовой регламентации полномочий чиновников; контроль за соблюдением этических стандартов служебной деятельности. При этом установили, что заработная плата чиновника, адвоката, судьи, врача государственной больницы, научного сотрудника НИИ должна быть сопоставимой с той, которую он может получить за аналогичную работу в частной корпорации или занимаясь частной юридической или иной профессиональной практикой. В таких условиях честность и порядочность в межличностных отношениях очень скоро становятся своего рода привычкой и естественным состоянием души человека.

Такое понимание ситуации стало основанием для разработки и реализации на практике целой системы мер антикоррупционной направленности. Все они отличались всесторонней продуманностью, актуальностью, строгостью и последовательностью. В качестве первоочередных мер, которые могли бы быть наиболее эффективными в борьбе с коррупцией, руководство страны определило следующее:

- создание более современного антикоррупционного законодательства;
- учреждение специального максимально самостоятельного государственного органа по борьбе с коррупцией;
- ужесточение уголовной ответственности за коррупцию;
- установление высоких социальных гарантий государственным и муниципальным служащим;
- практику постоянной и планомерной ротации управленческих кадров;
- законодательные гарантии безопасности лица и членов его семьи, давших показания по факту коррупции;
- широкое освещение антикоррупционной деятельности в СМИ;
- проведение независимой экспертизы законов и нормативных актов на предмет коррупционных последствий;

Принципы противодействия коррупции также продуманы: ответственность обеих сторон коррупционных отношений; разграничение государственного и частного интереса; равенство всех перед законом и судом; деbüroкратизация аппарата – минимизация документационного оборота, личный пример руководителя; карьерный рост на основе персональных заслуг и достижений, а не родственных или друже-

ственных связей; достойная заработная плата; подконтрольность – непредвиденные проверки бизнеса, декларирование доходов, имущества и долгов, прокурорская проверка банковских, акционерных и расчетных счетов подозреваемых в причастности в коррупционных сделках. «Инициаторы данной мысли понимали, что даже небольшая власть, данная людям, которые не могут достойно прожить на свое жалование, создает крайне заманчивые стимулы для ее неправильного использования»¹.

Руководством Сингапура в борьбе с коррупцией была сделана ставка на принципы меритократии и базовые каноны конфуцианской этики. Доверие людей является самым ценным активом любого правительства. Все отлично знали многочисленные примеры деятельности неэффективных правительств и коррупции в высших эшелонах власти отдельных азиатских стран, которые стали причиной упадка этих государств. По этой причине забота об эффективном использовании человеческого капитала на основе таланта и достоинств, внедрение прозрачной и заслуживающей доверия системы кадровых назначений в сочетании с отлаженной системой подлинной ответственности должностных лиц имели глубокий смысл².

Большинством представителей нынешнего поколения лидеров Сингапура принцип «оставаться честным и неподкупным» виделся как привычка и норма жизни. У них было прекрасное образование, достойное и стабильное материальное положение, и они шли к власти не для того, чтобы разбогатеть. Их личной безупречностью создавался новый моральный климат в обществе. Общественным мнением коррупция стала рассматриваться как угроза для успешного развития общества, авторитета государства на международной арене.

Высокий моральный авторитет членов правительства служил основой и средством привлечения на государственные должности нового поколения достойных и талантливых людей, хотя этот вариант карьеры не всегда являлся самым привлекательным в отношении личных доходов.

Учитывались и многие особенности, которые существенно затрудняют борьбу с коррупцией. Три четверти населения, например, это этнические китайцы, у которых испокон веку сложился обычай: идешь к чиновнику – захвати «презент». Так уж сложилось, что даже самые ни-

чтожные проблемы без «благодарности» не решались. Подношения стали, чуть ли, не важнейшей характеристикой образа жизни. Со временем и «слуги народа», несмотря на законы, считали взятку нормой и открыто принимали вознаграждения. Полиция вымогала деньги у торговцев, школьные учителя принимали «подарки» от родителей, врачи были благодарны за достойное внимание со стороны посетителей³. Каким же образом Сингапuru удалось войти в элитарный клуб передовых с антикоррупционной точки зрения государств мира?

Сегодня в Сингапуре действует сильное социально ориентированное антикоррупционное законодательство. Коренным образом был обновлен закон (1937 г.) «О борьбе с коррупцией». Воспользовались и тем, что еще в 1960 г. был принят «Акт о предотвращении коррупции» (РОСА), преследовавший две цели: нейтрализовать коррупционные статьи национального законодательства и ужесточить наказание за взяточничество.

В обновленном документе четко определены все виды коррупции (взяточники не могли уходить от ответственности, получая «благодарность» в форме подарков и прячась за размытыми юридическими формулировками); тюремные сроки за взятки были существенно увеличены. Акт предусматривает индексацию и постоянное повышение заработной платы государственных служащих; совершенствование процедур взаимодействия с гражданами, предприятиями и организациями с целью исключения бюрократических проволочек; обеспечение должной прозрачности контроля и надзора; ротацию кадров во избежание формирования устойчивых коррупционных связей; обеспечение режима конфиденциальности для предотвращения утечки инсайдерской информации.

Предусмотрены также процедуры пересмотра (каждые 3-4 года) антикоррупционных планов и конкретных мер противодействия коррупции. В качестве силового принуждения широко практикуются штрафы, лишение свободы, конфискация, увольнение с работы. Причем каждый знает, что взяточник рискует не только своей свободой, но ставит под сомнение успешное будущее своих потомков. И не только одного последующего поколения.

По новому законодательству многократно увеличались штрафные санкции за антигосударственные корыстные дея-

ния, особенно в части ограничения расходов на избирательные кампании, пожертвований в пользу политических партий. Голосование во время президентских и парламентских выборов теперь обязательно, а значит, не требует больших расходов и практически полностью исключало подкуп избирателей.

Сегодня сингапурцы, как законопослушные граждане, голосуют без какого-либо «внешнего давления», голосуют не за деньги и не за тех, кто больше даст и пообещает, а за тех, кто на самом деле проявляет честность, обеспечивает работой, строит дороги, школы, больницы и общественные центры, кто охраняет их покой. При этом не допускается преднамеренной дискредитации оппозиции. Наоборот, в Сингапуре парламентская оппозиция официально квалифицируется как важнейший фактор антикоррупционного «давления на правительство». Сделано также все необходимое для того, чтобы так называемые свободные средства массовой информации не были частью коррумпируемой системы.

Ведущая роль в реализации антикоррупционной стратегии и оперативно-тактических решений в сфере противодействия коррупции принадлежит всенародно избираемому президенту Сингапура. Глава государства является хранителем национального достоинства, гарантом строгого и непредвзятого расследования крупных коррупционных скандалов, осуществления научно обоснованной кадровой политики, в том числе части назначения на высшие должности в исполнительной и судебной власти, в вооруженных силах и полиции.

Значительно эффективнее стало функционировать **Бюро по расследованию коррупции** (агентство по борьбе с коррупцией)⁴. В его компетенции расследование и пресечение коррупционных проявлений, причем как в государственной сфере экономики, так и частном секторе, проверка информации о коррупции в чиновничьей среде, разработка эффективных методов выявления зон коррупционного риска и оценки коррупциогенности системы управления. Под особый контроль взяли предвыборные кампании и парламентские выборы, деятельность полиции и инспекций (жилищное строительство, торговля, здравоохранение, землеустройство и землепользование, лицензирование), банковские счета чиновников, их родственников и агентств. Каждый

бюджетный доллар был взят под строгий контроль. Бюро по-прежнему пользуется полным доверием политического руководства страны и подотчетно непосредственно правительству страны, что гарантирует его самостоятельность в принятии решений, независимость от стороннего «давления».

Особую роль сыграло повышение профессионализма и усиление независимости судебной системы. Весь коррумпированный судейский корпус был в одночасье заменен на лучших юристов страны, среди которых преобладали частные адвокаты.

Строже стали регламентироваться служебные полномочия и конкретные действия чиновников. Упрощались бюрократические процедуры вплоть до отмены всякого рода ненужных разрешений и лицензий. Также был обеспечен более предметный надзор за соблюдением этических стандартов служебных отношений. Одновременно ужесточались меры уголовного наказания за коррупционные действия. Жесткие акции (вплоть до увольнения) были проведены во многих государственных ведомствах. Все эти меры сочетались с уменьшением вмешательства государства в экономику, повышением зарплат чиновников и подготовкой квалифицированных административных кадров⁵.

Антикоррупционная политика стала более результативной после резкого повышения зарплат служащим государственного и муниципального аппарата. Правительство решило: и полицейский, и рядовой клерк в офисе должны иметь такую оплату труда, которая бы исключала соблазн брать взятки и допускать другие злоупотребления. Сегодня в Сингапуре чиновник в среднем получает до 20-25 тыс. долл. в месяц (до 750 тыс. руб.), министр - до 100 тыс. долл. - примерно 3 млн. руб. в месяц. Зато и охрана, и автомобиль с водителем, и содержание жилища - за личные деньги⁶. Зарплата судьи достигла нескольких сот тысяч долларов в год (в 90-е годы - свыше 1 млн долл.), что в 10 раз выше министерских окладов. Результат: местная бюрократия считается одной из самых эффективных в мире, и самой, кстати, высокооплачиваемой — заработка чиновников выше, чем у равных им по статусу служащих в США⁷.

Первоначально и парламентарии, и простые граждане Сингапура восприняли антикоррупционные инициативы ру-

ководства страны со значительной долей недоверия. Поэтому Премьер-министр Ли Куан Ю уделял большое внимание их разъяснению, публично обосновывая целесообразность таких мер, доказывал, что и министрам, и судьям, и рядовым чиновникам абсурдно рисковать свободой и своей репутацией при столь высокой зарплате. Порядочность сегодня в Сингапуре рассматривается как одно из важнейших профессиональных качеств чиновника. Хотя, понятно, что взяточничество как система не сразу исчезла из повседневной жизни страны. Даже при большой зарплате, некоторые служащие так и не смогли отказаться от получения дополнительных «вознаграждений» от просителей. С ними приходится разбираться отдельно. Важно, что практически ни один факт служебных злоупотреблений не остается вне внимания соответствующих органов и комиссий.

На сегодняшний день, являясь, надо признать, достаточно жестким авторитарным государством, Сингапур занимает лидирующие места в мировых рейтингах по отсутствию коррупции, экономической свободе и уровню управляемости. Конечно, трудно сравнивать маленькое островное государство с населением в 4 млн. человек с огромной Россией, которая имеет иную историю и иные традиции. Но пример Сингапура убедительно демонстрирует, что благодаря политической воле, эффективным изменениям в законодательстве, неподкупному агентству и независимости судебного корпуса, вполне реально свести коррупцию к очень низкому уровню. Причем всего за несколько лет⁸. Четкие и простые для понимания цели реформ, жесткие методы их реализации, часто вопреки ориентирам западных моделей развития обеспечили отличные, как это признается в мировом сообществе, результаты.

Правда, отказ жестко следовать установленным западным образцам вызвал немало дискуссий и острых споров. Особенно по поводу авторитарных методов достижения этих результатов, ограниченности опыта Сингапура для других стран. Впрочем, это несколько не снижает актуальности антикоррупционной проблематики и практической значимости ее изучения. Для нас особо важно знать, что в Сингапуре буквально на концептуальном уровне поняли не только смертельную опасность коррупции, но и то, что победить ее и установить должный правопорядок в стране можно только при условии, если:

- во-первых, удастся разрушить ту систему, которая объективно воспроизводит коррупцию и те общественные отношения, которые в таких условиях становятся таковыми;

- во-вторых, удастся не на словах, а на деле обеспечить доверие народа к своему правительству;

- в-третьих, поймем простую истину, что низкооплачиваемые и нравственно рыхлые чиновники не только не укрепляют, а, наоборот, последовательно разрушают правительство: адекватное (не выше и не ниже) вознаграждение - жизненно важное условие для поддержания моральной чистоты и высокой эффективности государственного управления.

Говоря современным языком, здесь усвоили, что коррупция - это своего рода квазиинституциональное воплощение неформальных норм межличностных отношений на уровне властных структур и частных лиц, что это своеобразная форма самоорганизации противоправного корыстного взаимодействия, имманентно наличествующего и перманентно проявляющегося на макро-, мезо- и микроуровнях социальной организации общества, обладающей особой спецификой и крайне негативно влияющей на статус и повседневную деятельность государственных организаций⁹.

Сегодня в Сингапуре на всех этажах социальной стратификации и во всех звеньях и уровнях государственной власти сформирована атмосфера отвращения к «жадности, продажности и моральному разложению чиновничества», делается все, чтобы разрушить веками формировавшийся в обществе «азиатский коррупционный образ жизни»¹⁰. Скромное в разумных пределах жилище, отсутствие личных садовников и водителей, строгие служебные помещения, запрет сверхдорогих персональных авто для многих служащих стали своего рода символами стремления к честности в политике и служебных отношениях. Это на одном полюсе.

На другом же - борьба с безработицей, государственная поддержка малоимущих, субсидирование жилья и общественного здравоохранения, забота о динамичном росте заработной платы в соответствии с повышением эффективности экономики, справедливое пенсионное обеспечение, сбалансированная политика налогообложения. И это не показной эгалитаризм, а базовый принцип антикоррупционной

стратегии и залог социально-политической стабильности страны.

На начальном ее этапе, чтобы показать пример самоограничения, даже было заморожено денежное содержание министров. Существенно были ограничены также темпы роста заработной платы бюджетников. Позже начал действовать принцип сопоставимости жалования министра и работника подобного ранга в частном секторе: нельзя высокий государственный статус рассматривать в качестве формы вознаграждения за труд и ту ответственность, которую несет тот же министр. Служба обществу при всей ее социальной значимости и авторитетности не должна вести к потерям человека в доходах. Никаким благородством и самопожертвованием оправдывать это не следует. Бюрократические ограничения - не фактор стабильности кадров и не борьба с коррупцией, а скорее наоборот - верный путь к частой сменяемости администрации и возрождению коррупции с последующим ее воспроизводством в расширенных масштабах.

Правительству удалось преодолеть унаследованное с прошлого представление о том, что государственные служащие должны получать скромное жалование, что их должность, статус и влияние являются сами по себе более чем достаточным вознаграждением. Логика решения данных проблем оказалась достаточно проста. Политические лидеры и должностные лица имеют право на получение адекватного вознаграждения в зависимости от важности их должности и полученных результатов. Их доходы должны быть сопоставимы с заработной платой руководителей соответствующего уровня в других сферах деятельности. Это является обязательными условиями честного, неподкупного и эффективного правительства.

Профессия чиновника стала престижной и высокооплачиваемой. Путь наверх открывается перед самыми умными, прогрессивно мыслящими и способными людьми. Подбор потенциальных кандидатов начинается уже в школе, а дальше будущую административную элиту в буквальном смысле слова ведут по сложным дорогам личного совершенствования и профессионального роста: помогают поступить в престижные университеты, отправляют на учебу и стажировку за границу, поощряют успехи и достижения, предлагают должности в соответствии с их способностями¹¹.

Ежегодно выделяется несколько сот стипендий лучшим студентам из Индии, Китая и других стран Юго-Восточной Азии с надеждой на их последующее трудоустройство в Сингапуре или его компаниях за рубежом. В результате активной вербовки приток специалистов в три раза превысил «утечку мозгов».

Государственная служба Сингапура считается одной из самых эффективных в Азии. Общая численность госслужащих составляет около 65 000 человек. Отлично выученными и воспитанными кадрами укомплектованы службы президента и премьер-министра, 14 министерств и 26 постоянных комитетов. Это достигается продвижением по службе исключительно на основе способностей человека, современным материально-техническим обеспечением служебной деятельности, строгой дисциплиной и трудолюбием чиновников, их напористостью и постоянным стремлением к совершенству.

Составной частью работы на высокий результат являются традиции постоянной подготовки и повышения квалификации служащих. Каждый чиновник обязан проходить как минимум 100 часов обучения в год, в том числе по проблематике антикоррупционной политики государства.

Итак, высшее государственное руководство, прежде всего министры обладают солидным университетским образованием и вполне самостоятельные люди, чтобы не прибегать к противоправным методам обеспечения своего материального благо-

получия. Власть сделала все, чтобы обеспечить высокий уровень доверия к себе со стороны граждан.

Представленная политика показала свою эффективность. Прежде всего, в части обеспечения финансовой стабильности, сбалансированности государственного бюджета, отказа от зарубежных заимствований, успешности реализации социальных программ, инвестиций в развитие инфраструктуры страны, оптимальности налогообложения.

Возвращаясь к Российской действительности, можно полагать, что опыт Сингапура в области создания и в дальнейшем укрепления антикоррупционной политики, может благотворно повлиять на разработку и совершенствование действующего законодательства о противодействии коррупции в России. Особенно в части правового и кадрового обеспечения государственного управления, разработки критериев качества организационной, функциональной и должностной структуры государственного аппарата, оптимизации властных полномочий и системы денежного содержания служащих. Работа не самая простая, если учесть, что наша политическая система находится в состоянии становления. В ней еще много лазеек для коррупции и возможностей для противоправного использования служебного положения в неблагоприятных целях. Причём людьми самого разного служебного уровня и властных полномочий.

ANTI CORRUPTION POLICY OF SINGAPORE: IN PURSUIT OF RESULTS

The paper analyses the most fundamental issues and specific features of the modern anti-corruption policy of Singapore, explores the anti-corruption experience in the country and forecasts the further development of its anti-corruption strategy. The paper states that learning the lessons of one of the most effective anti-corruption practices in the world is particularly important for Russia where corruption has become one of the gravest obstacles of social development.

Artak Manukkyan,
Research Student, Department of State
Administration and Law, MGIMO (University)
under the Ministry for Foreign Affairs of Russia;

Tamerlan Khadzhiev,
Research Student, Department of State
Administration and Law, MGIMO (University)
under the Ministry for Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

антикоррупционная политика,
антикоррупционная стратегия, государство,
государство правовое, законность,
коррупция, меры по борьбе с коррупцией,
правопорядок.

Keywords:

anti corruption policy, anti corruption strategy,
state, law-based state, rule of law, corruption,
measures to combat corruption, law and order.

Литература:

- ¹ См.: Ли Куан Ю. Сингапурская история : 1965-2000 гг.. Из третьего мира - в первые. М., 2010. С. 154.
- ² Герменчук В. Борьба с коррупцией в Сингапуре: слагаемые успеха // Банковский вестник. 2011. № 34 (543). С. 54.
- ³ Моисеев В. "Сингапурское чудо": как стать процветающей страной // <http://www.chelt.ru/2011/3-11/moiseev.3-11.html>
- ⁴ Борьба с коррупцией в Сингапуре // <http://maykop-news.ru/net/4468-borba-s-korruptsiej-v-singapore.html>
- ⁵ ВЦИОП. Особенности борьбы с организованной преступностью в странах Юго-Восточной Азии. 2007. С. 91.
- ⁶ Моисеев В. "Сингапурское чудо": как стать процветающей страной // <http://www.chelt.ru/2011/3-11/moiseev.3-11.html>
- ⁷ Фалалеев Д. Они побороли коррупцию // <http://hbr-russia.ru/issue/31/177/>
- ⁸ Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. М., 2009. С. 66.
- ⁹ См.: Герменчук В. Борьба с коррупцией в Сингапуре: слагаемые успеха // Банковский вестник. 2011. № 34 (543). С. 52-53.
- ¹⁰ См.: Ли Куан Ю. Сингапурская история: 1965-2000 гг. Из третьего мира - в первые. М., 2010. С. 153, 159.
- ¹¹ Герменчук В. Борьба с коррупцией в Сингапуре: слагаемые успеха // Банковский вестник. 2011. № 34 (543). С. 55.