

Опыт борьбы с коррупцией в Южной Корее и Сингапуре

Шунаев А. М.

Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация; shunaev-alexis@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В статье исследуется система мер по противодействию коррупции в Южной Корее и Сингапуре. Актуальность данной темы обусловлена необходимостью применения в Российской Федерации передового опыта развитых стран, успешно применяющих антикоррупционные механизмы. Автором рассматриваются законодательные особенности нейтрализации коррупционной угрозы, проводится анализ данных о выявленных и расследованных преступлениях коррупционной направленности. В исследовании учитывается исторический аспект противодействия коррупции, особенности функционирования специализированных организаций (ACRC в Южной Корее и CPIB в Сингапуре), реализующих весь спектр действий по противодействию коррупции.

Ключевые слова: коррупция, Сингапур, Южная Корея, комплаенс, CPIB, ACRC

The Experience of Combating Corruption in South Korea and Singapore

Shunaev A. M.

Saint-Petersburg State University of Economics, Saint-Petersburg, Russian Federation; shunaev-alexis@yandex.ru

ABSTRACT

The article explores the system of measures to counteract the corruption threat in South Korea and Singapore. The relevance of this topic is due to the need to apply in the Russian Federation the best practices of developed countries that successfully apply anti-corruption mechanisms. The author examines the legislative features of neutralizing the corruption threat, analyzes the data on corruption-related crimes identified and investigated. The study takes into account the historical aspect of counteracting corruption, the specific functioning of specialized organizations (ACRC in South Korea and CPIB in Singapore) that implement the full range of anti-corruption activities.

Keywords: corruption, Singapore, South Korea, complains, CPIB, ACRC

Коррупция является одной из ключевых проблем современного общества, генезис этого феномена кроется в слабости человеческой природы — жадности, желании богатства и широко распространенном в современном обществе этическим релятивизмом. Процесс консьюмеризации и негативная тенденция уменьшения доверия между людьми являются объективными факторами, существенно усложняющими процесс нейтрализации коррупционных рисков. Такие тенденции оказывают значительное воздействие на все сферы человеческой деятельности, не остается в стороне и экономика.

Огромную роль в современной экономике играет частный сектор, который наиболее оперативно реагирует на изменения среды. По некоторым оценкам, вклад частного сектора в ВВП большинства стран мира составляет около 60%¹. На наш взгляд, имен-

¹ IMF Facilitates Debate on Private Sector // The International Monetary Fund [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar112713a> (дата обращения: 12.12.2017).

но эти факторы необходимо использовать при формировании антикоррупционной политики государства. Огромную роль негосударственного сектора в противодействии коррупционной угрозе отмечает и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которая выделяет пассивное и активное участие в процессе противодействия коррупции. Специализированные антикоррупционные инструменты для бизнеса разрабатывались такими организациями, как Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество, Трансперенси Интернешнл, Всемирный банк, Международная торговая палата.

Вредность и опасность коррупционных взаимодействий давно доказаны экономистами и все больше осознаются игроками на рынке, чему можно найти подтверждение в практике внедрения различных инструментов противодействия коррупционной угрозе в коммерческих договорах и соглашениях. Много внимания этой проблеме уделено в научных трудах [2; 3].

Бизнес, свободный от коррупции, может защитить компанию и работников от ситуаций, связанных с ограничением их прав при расследовании уголовных дел по многим коррупционным статьям, сохранить репутацию на рынке и привлечь надежных партнеров и клиентов. Для формирования эффективных инструментов нейтрализации необходимо учитывать успешный опыт зарубежных государств с высокоразвитой экономикой, к которым смело можно отнести Южную Корею и Сингапур. По мнению автора, опыт государств с ярко выраженной коллективистской культурой ведения бизнеса может быть интегрирован в бизнес-процессы на территории РФ с меньшими усилиями, чем опыт стран с ярко выраженным индивидуализмом в бизнес-среде.

Южная Корея — богатая демократическая страна с хорошими перспективами экономического роста. По мнению нобелевского лауреата по экономике Дугласа Норта, она является одной из трех стран, наряду с Японией и Тайванем, которые далеко продвинулись в переходе к «порядкам открытого доступа» [6]. Примерно в середине прошлого века Южная Корея была государством с очень высоким уровнем коррупции и слабой властью. В самом общем виде историю развития данного государства можно разделить на четыре периода.

Первый период (1948–1960 гг.) начинается с создания на полуострове двух отдельных государств. Второй период (1960–1987 гг.) включает в себя такие события, как Студенческая апрельская революция 1960 г. и последовавший за ней военный переворот. Третий период (1987–1997 гг.) начинается с постепенного перехода к демократии и заканчивается «спасательным» кредитом из МВФ. Четвертый период, начатый в 1997 г., продолжается по настоящее время и включает в себя активные меры по борьбе с коррупцией, нравственному регулированию общественных процессов наряду с реформированием корпоративного и финансового секторов [5, с. 2].

Комплексный подход к антикоррупционной стратегии, разработанный городской администрацией Сеула, был реализован по четырем основным направлениям.

Первое направление включает меры по минимизации государственного регулирования. На наш взгляд, заслуживает внимания практика отсутствия прикрепления государственного служащего к конкретному району города, в результате которой чиновникам приходится работать с заявлениями из разных районов.

Вторым направлением является внедрение системы сбора информации о коррупции и контроля со стороны мэра. Данное направление было реализовано через персональное оповещение всех физических и юридических лиц, контактировавших с городской информацией, о возможности подачи жалобы или сообщения о коррупции напрямую мэру Сеула.

Третье направление состояло во внедрении системы «OPEN» (Online Procedures Enhancement for Civil Applications), суть которой заключалась в контроле за поряд-

ком и сроками рассмотрения заявлений граждан, а также в устранении потребности в личных контактах с конкретным чиновником. Все заявления можно было подать через систему on-line обращения. По данным опросов жителей Сеула, эта инновация привела к увеличению прозрачности работы государственных служащих¹.

Четвертое направление заключалось в подписании чиновниками договора о неподкупности, согласно которому они обязались не брать предмет взятки и уведомлялись о наказании в случае нарушения договора.

Стоит отметить закон Южной Кореи «О борьбе с коррупцией», принятый с 1 января 2002 г. Согласно порядку, установленному этим нормативно-правовым актом, главный антикоррупционный орган обязан начать предварительное расследование по заявлению от любого лица. Фактором, сдерживающим от злоупотреблений предоставленным правом сообщения о коррупции, является суровое наказание за ложное обвинение в совершении действий коррупционной направленности [1, с. 92].

Низкие рейтинги TI (52-е место в рейтинге 2016 г.), на наш взгляд, во многом обусловлены историческими особенностями ведения бизнеса в этом государстве. Практика привлечения друзей и родственников на ключевые посты в бизнесе является нормой на протяжении нескольких десятилетий. В таких крупнейших корейских компаниях, как Korean Airlines, Hanjin, Lotte, Samsung, Daewoo практически все ключевые должности занимают друзья, родственники или однокурсники одной семьи. Схожие ситуации можно встретить в американских и европейских компаниях, но в Южной Корее подобная практика повсеместна и уникальна по глубине таких связей в организации.

Схожие правила подбора кандидатов на должности имеют место и в государственном секторе. Бывший Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун в начале его деятельности многократно подвергался критике за его намерения заменить большое количество сотрудников организации на своих специалистов из Кореи². Такое поведение обусловлено главным культурным приоритетом корейского общества — помощью семье и близким. Результат подобной традиции наглядно продемонстрирован самоубийством вице-председателя компании Lotte в 2016 г., совершенным с целью сокрытия коррупционных действий своего руководителя.

В 2017 г. разразился политический скандал в отношении президента Кореи Пак Кын Хе, которая была уличена в сговоре с ее подругой Чхве Сун Силь. В результате уголовного дела Чхве Сун Силь была приговорена к тюремному заключению, а президенту грозит наказание от 10 лет до пожизненного заключения³. По данному делу под следствием находятся представители фирмы Samsung, принимавшие участие в передаче предмета взятки для получения различных привилегий⁴.

Вышеуказанные примеры коррупции в Корее были очень широко освещены в прессе, что отражает стратегию государства по искоренению коррупционной практики, в том числе путем распространения информации о недопустимости коррупционных проявлений и формирования нулевой терпимости к коррупции. Законодательно эта стратегия закреплена в нормативно-правовом акте «Improper Solicitation and Graft Act», широко известным под названием «Kim Young-ran Act», вступившим в силу

¹ Письмо Постоянного представителя Республики Корея при Организации Объединенных Наций от 23 октября 2001 года на имя Генерального секретаря [Электронный ресурс]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010947.pdf> (дата обращения: 12.12.2017). С. 7.

² Under U. N. Chief, Koreans in Key Posts // Washington Post Staff Writer.

³ Choe Sang-hun, «Park Geun-Hye's Life in Jail: Cheap Meals and a Mattress on the Floor», The New York Times, March 31, 2017.

⁴ Samsung Boss Denies Bribery Charges at First Hearing // Koreatimes, April 7, 2017, Sunday, October 21, 2007.

в сентябре 2016 г. Стоит отметить деятельность специализированного государственного органа The Anti-Corruption & Civil Rights Commission (ACRC), созданного в 2008 г., миссией которого является защита прав и интересов людей и формирование транспарентного и справедливого общества.

Работа ACRC ведется в четырех направлениях: исследование гражданских исков, которые вызваны неудобствами или обременением для граждан; создание общества, свободного от коррупции, путем предотвращения и сдерживания коррупции в государственном секторе; защита прав людей от незаконной и несправедливой административной практики через систему апелляций на решение административного органа; создание рекомендации по изменению законодательных актов, которые могут спровоцировать коррупционное поведение или привести к жалобам граждан.

В целом, политику противодействия коррупции в Южной Корее, по нашему мнению, можно назвать успешной, что находит отражение в положительной динамике изменения индекса восприятия коррупции (38 в 2000 г., 54 в 2010 г., 56 в 2012 г., 55 в 2014 г., 53 в 2016 г.)¹. Результат от реформ, связанный с изменением традиции, не может быть мгновенным, но, на наш взгляд, даст ощутимые результаты в среднесрочной перспективе.

Верхние списки рейтингов «ТІ» традиционно занимает Сингапур. По нашему мнению, опыт данного государства очень специфичен в силу его незначительной территории и относительно небольшого населения. Можно согласиться с мнением В. П. Кириленко и Р. В. Дронова о необходимости использовать антикоррупционные инструменты, применяемые в Сингапуре, в российской практике [2, с. 238].

Еще до образования Сингапура, как независимого государства, под патронажем британского правительства в 1952 г. было образовано Бюро по расследованию коррупционных практик (Corrupt Practices Investigation Bureau). Данная организация, действующая по сегодняшний день, подчиняется напрямую премьер-министру Сингапура и остается единственным органом, ведущим расследования преступлений коррупционной направленности. Политика Сингапура в сфере противодействия коррупционной угрозе основана на следующих базовых принципах: эффективность законодательства, независимость судебной системы, нулевая терпимость к коррупции, эффективная правоохранительная деятельность, эффективная система государственной службы, сильная политическая воля в борьбе с коррупцией.

Наказание за преступления коррупционной направленности предусматривают санкцию в виде штрафа до 100 000 сингапурских долларов (приблизительно 74 000 американских долларов) или лишение свободы сроком до 5 лет, либо и то, и другое за каждый доказанный коррупционный эпизод. Если коррупционное преступление связано с действиями государственного служащего, то штраф составит 100 000 сингапурских долларов или лишение свободы сроком до 7 лет, либо и то, и другое за каждый доказанный эпизод.

Большое внимание уделяется противодействию коррупции в бизнесе. СРІВ выпустило «Практический антикоррупционный гид для бизнеса», который содержит рекомендации по противодействию коррупции и ссылки на статьи нормативных документов из сферы противодействия коррупции. Большое внимание в Гиде уделяется превентивным мерам в противодействии коррупции, в том числе и разработке и внедрению кодекса этики в организации. Под коррупцией понимается получение, дача или просьба предмета подкупа или взятки. Выделяется большое

¹ Индекс восприятия коррупции // Трансперенси Интернешнл [Электронный ресурс]. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsiy/> (дата обращения: 12.12.2017).

количество предметов взятки или подкупа: деньги, собственность, половой акт, обязательство в совершении действия в будущем, услуга. По мнению авторов гида, ключевые моменты при реализации антикоррупционной политики организации заключаются в декларировании намерения следовать требованиям сингапурского антикоррупционного законодательства, осуждении любых форм коррупции, поддержке и защите инициатив по разоблачению коррупционных действий, внедрению систем мониторинга подозрительных процессов и операций, аудита и комплаенса¹. Обоснование необходимости внедрения кодексов этики можно найти в трудах российских ученых [4, с. 12].

С точки зрения автора, заслуживает внимания система подачи заявления о различных коррупционных случаях. О коррупции можно заявить лично в офисе Бюро, по телефону, по факсу, с помощью электронной почты или через личный кабинет на специальном сайте. Все поданные заявления рассматриваются специализированным комитетом. Если в заявлении содержится информация, не относящаяся к коррупции, то она перенаправляется в профильное ведомство, в остальных случаях проводится расследование. Все жалобы рассматриваются в срок до 14 дней, если в жалобе есть информация о совершенном преступлении коррупционной направленности, то принимаются незамедлительные меры по задержанию лиц, причастных к совершению преступления.

Несмотря на эффективную правоохранительную систему, долгую историю по противодействию коррупции и небольшую территорию, случаи коррупции в Сингапуре имеют место быть. Заслуживает внимания статистика по обращениям в CPIB. В 2014 г. было 736 обращений, в 2015 — 877 обращений, в 2016 — 808 обращений. В 2016 г. 34% обращений было подано через веб-сайт, 35% по почте или через факсимильную связь, 11% по электронной почте, 10% по телефону, 7% лично, в 3% случаев информация была переадресована из других инстанций. В большей массе обращения носили ошибочный характер, дела о коррупции возбуждались в среднем в 16% случаев. В 2014 г. было возбуждено 136 дел о коррупции, в 2015 — 132 дела, в 2016 — 118 дел. Наиболее результативными были следующие каналы передачи информации: в 26% случаев возбужден дел о коррупции информация была получена при личном приеме, в 20% по телефону, в 19% информация была переадресована из других инстанций, в 17% по электронной почте. На частный сектор приходится 85% всех зарегистрированных случаев коррупции, десять процентов из них были связаны с покушением на дачу взятки государственному служащему².

По нашему мнению, заслуживают особого внимания разработанные CPIB критерии оценки восприятия коррупции в Сингапуре, позволяющие проводить мониторинг качества собственной работы. Независимой компанией проводится интервьюирование большого количества респондентов (1011 человек в 2016 г.), в ходе которого выясняется восприятие коррупции среди резидентов (70% интервьюированных) и нерезидентов (30% интервьюированных). В интервью входят различные вопросы о распространенности коррупции, системе антикоррупционного контроля и о деятельности Бюро³.

Несмотря на то, что уровень коррупции в Сингапуре по результатам за 2016 г., минимальный за последние 32 года, в прессе активно обсуждаются недавние коррупционные дела. Одним из самых громких дел последних лет является дело

¹ A practical anti-corruption guide for businesses in Singapore // Corrupt Practices Investigation Bureau Lengkok Bahru. Singapore, 2017. С. 13.

² CPIB annual report 2016 [Электронный ресурс]. URL: https://www.cpi.gov.sg/sites/cpi/v2/files/CPIB_Annual%20Report_2016.pdf/ (дата обращения: 12.12.2017). С. 5–6.

³ CPIB annual report 2016 [Электронный ресурс]. URL: https://www.cpi.gov.sg/sites/cpi/v2/files/CPIB_Annual%20Report_2016.pdf/ (дата обращения: 12.12.2017). С. 9–10.

Толстого Леонарда. Сингапурский бизнесмен Леонард Глен Франциск мошенническими действиями заполучил около 49 млн долл., принадлежащих Военно-морскому ведомству США. Им было подкуплено около 30 сотрудников ВМС США, аресты по этому уголовному делу происходили, в том числе, за пределами Сингапура. Главный обвиняемый признал свою вину, ему грозит наказание до 25 лет лишения свободы. По мнению следователей, в деле еще множество нерасследованных эпизодов, под проверкой находятся около 200 человек. В 2017 г., по данным СРІВ, были привлечены к уголовной ответственности два бывших сотрудника Военно-воздушных сил Сингапура за мошеннические действия в отношении организационного работодателя. Не обошли коррупционные скандалы и Бюро по расследованию коррупции, в 2014 г. к лишению свободы сроком на 10 лет был приговорен помощник директора СРІВ за хищение 1,76 млн долл.

Несмотря на долгую и эффективную практику по противодействию коррупции в Сингапуре активные меры, предпринимаемые в Южной Корее, проявления коррупции имеют место быть. Это обусловлено сложностью феномена коррупции и его сущностью, тесно связанной с моральными устоями общества в целом и каждого человека в отдельности. Задача полного прекращения коррупционных практик в обществе может быть решена только на определенный момент времени, важно отметить, что это не гарантирует непопадения коррупции в будущем.

Из анализа практики нейтрализации коррупционной угрозы в рассмотренных странах можно отметить важность механизмов получения информации о коррупции. На наш взгляд, ощутимые результаты дает создание специализированного ведомства, занимающегося исключительно решением задач противодействия коррупции. В полномочия данного государственного органа должен входить весь комплекс мероприятий, начиная от превентивных мер, заканчивая проведением расследования коррупционных преступлений. Мероприятия должны проводиться в условиях нулевой терпимости к коррупции и формирования общества с высокими моральными устоями. В Российской Федерации, на наш взгляд, целесообразно рассмотреть создание подобного органа на базе существующих антикоррупционных подразделений.

Литература

1. *Бакланова П. А.* Информационно-аналитический сборник по профилактике коррупционных правонарушений. М. : Издание Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2011.
2. *Кириленко В. П., Дронов Р. В.* Борьба с коррупцией в органах государственного управления России: политические и правовые аспекты // *Личность. Культура. Общество.* 2012. Т. XIV. Вып. 1 (№ 69–70). С. 235–241.
3. *Кириленко В. П., Дронов Р. В.* Коррупция и государство. «Черная дыра» экономики России. СПб. : Изд-во Политехнич. ун-та, 2012.
4. *Кириленко В. П., Дронов Р. В.* Коррупция как угроза безопасности России и нарушение деловой этики государственных служащих // *Управленческое консультирование.* 2016. № 8. С. 8–14.
5. *Jong-sung You.* Development of control of corruption in South Korea. GIGA German Institute of Global and Area Studies. 28 May 2015.
6. *North, Douglass C., John J. Wallis, and Barry R. Weingast.* 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History.* New York : Cambridge University Press.

Об авторе:

Шунаев Алексей Михайлович, старший преподаватель кафедры экономической безопасности Санкт-Петербургского государственного экономического университета; shunaev-alexis@yandex.ru

References

1. Baklanova P.A. The information and analytical collection on prevention of corruption offenses. M.: Edition of the Federation Council of Federal Assembly of Russia, 2011. 176 p. (In rus)
2. Kirilenko V.P., Dronov R.V. Fight against corruption in state bodies of Russia: political and legal aspects // Personality. Culture. Society [Lichnost'. Kul'tura. Obshchestvo]. 2012. V. XIV. Issue 1 (N 69–70). P. 235–241. (In rus)
3. Kirilenko V.P., Dronov R.V. Corruption and state. “A black hole” of economy of Russia. SPb. : Publishing house of the Polytechnical University., 2012. 451 p. (In rus)
4. Kirilenko V.P., Dronov R.V. Corruption as a Security Threat in Russia and Violation of Conduct of Civil Servants // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. N 8. P. 8–14. (In rus)
5. Jong-sung You. Development of control of corruption in South Korea. GIGA German Institute of Global and Area Studies. 28 May 2015.
6. North, Douglass C., John J. Wallis, and Barry R. Weingast. 2009. Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History. New York : Cambridge University Press.

About the author:

Alexey M. Shunaev, Senior lector of the Chair of Economic Security of Saint-Petersburg State University of Economics (Saint-Petersburg, Russian Federation); shunaev-alexis@yandex.ru