



Материалы VII Конвента РАМИ

Секция № 23

Международный лоббизм и противодействие коррупции

Бельтюкова Галина Николаевна, магистрант МГИМО (У) МИД России

Борьба с коррупцией в Юго-Восточной Азии. Уроки для России

В настоящее время проблема борьбы с коррупцией привлекает внимание как научного сообщества, так и политиков большинства стран, в том числе Юго-Восточной Азии. Согласно Corruption Perceptions Index 2011, подготовленному Transparency International, в ЮВА существует большой разброс в уровнях коррупционности – от 9,2 в Сингапуре (5 место в мире) до 1,5 в Мьянме (180 место). 6 стран из 10 занимают места во второй сотне, при этом Россия с ее 143 местом и индексом 2,4 обгоняет только Мьянму, Камбоджу и Лаос и находится ниже Филиппин (2,6 и 129 место) и Индонезии (3,0 и 100 место), долгое время считавшихся одними из наиболее коррумпированных стран региона. В связи с этим было бы интересно проанализировать антикоррупционные реформы в регионе ЮВА и возможность использования данного опыта Россией. При этом необходимо рассмотреть не только успешный случай Сингапура, но и не столь удачные примеры, поскольку это может помочь избежать многих ошибок¹.

До рассмотрения конкретных реформ следует отметить, что институциональная и общественная культура ЮВА (за исключением, возможно, Сингапура) благоприятствует коррупции. Несмотря на наличие правовых норм, предпочтение отдается устоявшимся социальным практикам, таким, как реципрокный обмен, долг благодарности, отношения патрон-клиент. Семейные и клановые связи во многом определяют профессиональное положение чиновника/политика и перспективы его карьерного роста. Для рассматриваемых государств характерна неконфронтационная культура, уважение к старшим и необходимость «сохранения лица», поэтому высокопоставленные чиновники/политики редко подвергаются уголовному преследованию в связи с коррупцией. Госслужба еще с колониальных времен рассматривается многими как возможность поправить свое материальное положение, и этому способствуют низкая заработная плата младших госслужащих и довольно слабые механизмы контроля. Что касается населения, то оно, в основном, не считает, что государство представляет общественные интересы, и также обращается к неформальным способам достижения своих целей. Как отметили авторы доклада ПРООН о Лаосе, система патронажа действует

¹ В докладе будут рассмотрены антикоррупционные реформы в следующих странах: Сингапур (самая успешная реформа), Малайзия (страна со средним уровнем коррупции), Индонезия и Филиппины (страны со сходным уровнем коррупции по сравнению с Россией, достигшие определенных успехов и поднявшиеся в индексе за последние 10 лет), Лаос (страна с показателями хуже, чем у России)

на основе *quid pro quo*: неполитический средний класс извлекает выгоду из коррупции, получая налоговые и иные льготы, а в обмен не вмешивается в политику, негласно поддерживая существующий режим². То есть любые антикоррупционные инициативы изначально сталкиваются с сопротивлением значительной части чиновничества и с недоверием воспринимаются обществом.

Более того, одной из основополагающих проблем антикоррупционных инициатив в регионе является отсутствие реальной политической воли во всех странах кроме Сингапура, что выражается в том, что высокопоставленные политики не служат примером честности и беспристрастности, фактически поощряют клановые связи и периодически обвиняются в коррупции и злоупотреблениях (что, например, привело к импичменту президента Филиппин Дж.Эстрады и попытке импичмента другого президента Г.Аройо).

В настоящее время все страны региона (кроме Лаоса) используют всеобъемлющие антикоррупционные стратегии, сочетающие правовой, культурный, и другие подходы. С точки зрения общей направленности можно выделить превентивные и репрессивные меры. Превентивные меры включают в себя четкие и полные антикоррупционные законы, создание органов по борьбе с коррупцией, реформы госслужбы (меритократия, мониторинг и контроль, свободный доступ к информации, материальные стимулы, регулирование поведения и этики госслужащих), работу с населением и гражданским обществом. В репрессивные меры входят административные и уголовные санкции.

1. Все рассматриваемые государства приняли законы о предотвращении или борьбе с коррупцией, однако объем охватываемых ими явлений, а также предполагаемые меры и полномочия антикоррупционных органов заметно отличаются. Закон о предотвращении коррупции 1960 г. в Сингапуре является самым четким и всеобъемлющим, в то время как Закон против коррупции 2005 г. в Лаосе сформулирован наиболее общо. Во всех законах дается определение коррупции, перечисляются антикоррупционные органы, их права, функции и полномочия, устанавливается наказание за различные виды коррупции. Кроме этого, в государствах имеются законы/декреты против отмывания денег, законы о конфискации незаконно приобретенного имущества (Сингапур, Филиппины), причем обязанность доказать легальность обладания имуществом лежит на обвиняемом. В Сингапуре все антикоррупционные законы распространяются и на преступления, совершенные за рубежом, что еще более сужает окно коррупционных возможностей.

2. В регионе есть два подхода к антикоррупционным ведомствам: некоторые страны создали один орган (Сингапур), другие – несколько различных органов, отвечающих за разные аспекты антикоррупционной стратегии (Филиппины, Индонезия, Малайзия, Лаос). Более того, в Индонезии и на Филиппинах существуют специальные суды, занимающиеся только антикоррупционными делами, что призвано обеспечить большую эффективность и скорость рассмотрения дел. Хотя общими задачами данных органов во всех странах является предотвращение и расследование коррупционных дел, сотрудничество с населением, их полномочия различны. Если Бюро по расследованию случаев коррупции в Сингапуре расследует жалобы в государственном и частном секторе, проверяет кандидатов на госслужбу и может привлечь к суду любого подозреваемого в коррупции вне зависимости от его должности, то Офис омбудсмана на Филиппинах не может действовать в отношении высокопоставленных политиков и членов парламента, в Лаосе антикоррупционные ведомства не могут принудить полицию и прокуратуру следовать их рекомендациям. Формально все органы по борьбе с коррупцией являются независимыми и подчиняются только премьер-министру или президенту. Однако фактически полностью независимо лишь сингапурское Бюро. Остальные антикоррупционные органы в той или иной степени политизированы и избирательны в

² Laos – UNDP Baseline Study for the Preparation of a National Anti-Corruption Strategy, July 2006. - p. 11

расследованиях, что доказывают неоднократные процессы против их руководителей, прокуроров и судей антикоррупционных судов. В Лаосе по обвинениям в коррупции до сих пор задерживались и показательно наказывались только мелкие служащие, а единственным наказанием высокопоставленных чиновников-коррупционеров являлся перевод на другую должность или отставка с сохранением всех льгот, а также невключение в Центральный комитет НРПЛ на следующих выборах³. Кроме того, к общим проблемам антикоррупционных агентств можно отнести недостаток финансирования, плохую координацию и даже соперничество между различными органами (напр., между Комиссией по борьбе с коррупцией и полицией в случае Индонезии), чрезмерную загруженность (особенно Офис омбудсмана), недостаток квалифицированных кадров.

3. Реформы госслужбы, проведенные или проводимые в странах региона, направлены на повышение профессионализма, честности, открытости чиновника и прозрачности его деятельности и доходов. Целью является создание элитной и уважаемой в обществе прослойки чиновничества, эффективно выполняющей свои обязанности.

Больше всего к идеалу приблизилась сингапурская государственная служба. Отбор туда осуществляется уже во время учебы, когда наиболее способным студентам выдается государственная стипендия на обучение в ведущих университетах мира при условии последующей работы на госслужбе в течение 8 лет. Комиссия по госслужбе отвечает за назначение, продвижение, перевод и увольнение служащих, а также дисциплинарный контроль. Карьерный рост и размер заработной платы зависят от результатов экзаменов и показателей работы чиновника. Сама заработная плата госслужащих с 1970-х гг. ежегодно пересматривается, а с 1990-х гг. привязана к заработным платам за схожие виды работ в частном секторе. В 1994 г. был принят правительственный документ «О конкурентных заработных платах для честного и компетентного правительства», согласно которому заработная плата министров и высокопоставленных госчиновников привязывается к средней заработной плате 1 000 самых высокооплачиваемых сотрудников частного сектора в 6 профессиях: банковская деятельность, финансовая отчетность, инженерное дело, право, местные производственные компании, МНК. В частности, в 2011 г. годовая заработная плата премьер-министра составила 2,2 млн долл⁴. Однако в то же время сингапурцы отошли от системы пожизненного найма и правительственных льгот при выходе на пенсию: все госслужащие и политики пользуются такой же пенсионной схемой, как и другие граждане.

Другие государства региона пытаются построить сходную систему меритократии и юридически закрепили многие механизмы (в Индонезии и на Филиппинах также существуют Комиссии по госслужбе/назначениям, определены показатели деятельности, на основе которых должны происходить повышения, в Индонезии введена система самостоятельной оценки для госучреждений, внедряются курсы повышения квалификации и т.д.), однако пока к значительным изменениям это не привело, и институциональная культура еще не изменилась. К примеру, Абдулла Хехамахуа, консультант КБК, заявлял, что около 95% индонезийских госслужащих практикуют тот или иной вид коррупции⁵. Государства также провели реформу заработной платы в госсекторе и ввели правило ее регулярной корректировки при учете заработных плат в частном секторе, при этом приоритет отдается особо уязвимым отраслям (Индонезия – правоохранительные органы, Филиппины – судебная система). Тем не менее, это несколько улучшило положение только мелких служащих, проблема малого

³ Ibid., p. 12

⁴ Смотри сайт Singapore Public Service Division http://www.ifaq.gov.sg/psd/apps/fcd_faqlmain.aspx

⁵ Nugroho J. A civil Service Untouched by Reform, 09.03.2011/<http://www.thejakartaglobe.com/commentary/a-civil-service-untouched-by-reform/427495>

вознаграждения высокопоставленных чиновников осталась не затронута. В Лаосе, например, госслужащие всех рангов получают от 56 до 186 долларов в месяц в зависимости от их квалификации, опыта и должности⁶. Складывается впечатление, что правительство страны негласно содействует коррупции как способу повышения благосостояния госслужащих в условиях неспособности государства обеспечить им достойный уровень жизни, поскольку, согласно законодательству, лаосским чиновникам разрешено принимать подарки стоимостью до 100 долл., что повышает вероятность злоупотреблений.

Исследуемые государства приняли этические кодексы для госслужащих, в которых регулируется поведение чиновников, их взаимодействие с населением и бизнес-сообществом, финансовые правила и т.д. В частности, в некоторых странах (напр., Филиппины) чиновникам прямо запрещается заниматься политической деятельностью. В Индонезии и Сингапуре госслужащие должны получить разрешение министра, чтобы стать директором компании или акционером. В Индонезии и на Филиппинах чиновникам запрещено инвестировать или заниматься бизнесом в сфере его профессиональной ответственности⁷. Кроме этого, во всех государствах проводятся антикоррупционные тренинги и семинары для госслужащих, а также программы нравственного восстановления (Филиппины), однако во многих ведомствах на них смотрят только как на формальную процедуру⁸, поэтому их влияние незначительно.

Во всех рассматриваемых странах существуют постоянный внутренний и внешний мониторинг и контроль госслужбы. Обычно он выражается в периодических проверках независимого внешнего органа (напр., Орган финансового аудита в Индонезии или Орган государственного аудита в Лаосе), контроле внутренних отделов госучреждения и ежегодной финансовой отчетности чиновников. Полномочия независимой организации чаще всего распространяются на все министерства и ведомства и всех чиновников, иногда – банки, государственные предприятия и местные органы власти. В ряде случаев такой орган может также предлагать рекомендации по конкретным учреждениям или процедурам (напр., Филиппины).

Отчет о доходах и долговых обязательствах должны предоставлять либо все чиновники (Сингапур, Малайзия), либо только высокопоставленные (Индонезия). Кроме этого, на Филиппинах с 2002 г. существует проверка образа жизни всех чиновников, в том числе полиции и военных по 4 параметрам: поведение, чистая стоимость активов, проверка активов родственников, конфликты интересов. При обнаружении несоответствий госслужащие, которые не смогут их объяснить, будут уволены и лишены всего заработанного незаконным образом имущества.

4. Важным элементом реформ госслужбы является свободный доступ к информации о госслужащих и госорганах, поскольку это позволяет осуществлять более эффективный контроль над ними со стороны гражданского общества. В Сингапуре, Малайзии, Индонезии и на Филиппинах применяется система e-government для быстрого и эффективного оказания госуслуг, упрощения административных процедур, предоставления прозрачной информации. Министерства публикуют отчеты о проведенной деятельности, выкладывают на свои сайты принятые правовые акты. Кроме этого, граждане имеют право на получение документов по запросу за исключением документов, в отношении которых существуют ограничения и запреты. Например, в Индонезии

⁶ Large Pay Rise on the Way for Govt Employees, 12.06.2012//<http://laovoices.com/large-pay-rise-on-the-way-for-govt-employees/>

⁷ Anti-Corruption Policies in Asia and the Pacific: The Legal and Institutional Frameworks for Fighting Corruption in Twenty-one Asian and Pacific Countries. - 2004//<http://www.oecd.org/site/anti-corruptioninitiative/partnerships/anti-corruptionpoliciesinasiaandthepacificthelalandinstitutionalframeworks.htm>

⁸ Напр., в Лаосе они заключаются только в чтении законов

согласно Закону об открытости публичной информации от 2008 г., все граждане могут подавать в соответствующие ведомства информационные запросы. Ведомство должно в течение 10 рабочих дней сообщить о своем решении и, в случае отказа, объяснить его причину. Закон не распространяется на информацию, могущую помешать идущему уголовному расследованию, нарушить интеллектуальную собственность или частную жизнь, ослабить экономическую безопасность или оборону страны, повредить дипломатическим отношениям⁹.

Однако фактически данные законы выполняются неэффективно, к примеру, в той же Индонезии исследование выявило, что в среднем удовлетворяются только 46% информационных запросов, остальные либо теряются, либо игнорируются¹⁰. В Лаосе правительство строго контролирует доступ к любой внутренней государственной информации, объясняя это интересами национальной безопасности, и никаких законов о свободе информации не существует.

5. Для противодействия коррупции необходимо проводить обучение населения и повышать его сознательность. В основном, этим занимаются антикоррупционные органы и неправительственные организации. Наиболее активно в данной сфере работают филиппинский омбудсмен и индонезийская комиссия по борьбе с коррупцией. На Филиппинах антикоррупционное обучение проводится еще в школах (специальные уроки) и продолжается на госслужбе (семинары), существует газета и радиопрограмма омбудсмента и база данных по случаям коррупции и взяточничества, доступная для всех граждан. К борьбе с коррупцией привлекают молодежь (Молодежное подразделение защиты от коррупции) и взрослых активистов (Подразделение по предотвращению коррупции). В Индонезии КБК ставит на первый план культурную составляющую, выпуская обучающие фильмы (2009 г. – цикл из 4 фильмов) и привлекая к образовательным кампаниям известных певцов и актеров. Однако в условиях устоявшейся институциональной и общественной культуры эффект таких программ проявится только в долгосрочном плане.

6. Гражданское общество активно вовлечено и значительно влияет на антикоррупционную деятельность в Сингапуре и на Филиппинах, в то время как в Индонезии реальное воздействие НПО невелико, а в Лаосе оно фактически отсутствует.

Во всех рассматриваемых странах граждане должны сообщать об известных им случаях коррупции, однако только в Сингапуре это делается на постоянной основе. Граждане других стран, несмотря на наличие законов о защите информаторов, боятся извещать о преступлениях из-за наличия разветвленных коррупционных сетей в полиции и госведомствах и слабой системы защиты свидетелей. Однако постепенно взаимодействие НПО и государства налаживается. На Филиппинах правительство вовлекает НПО к некоторым программам (напр., к процессу усовершенствования государственных закупок, проверке образа жизни чиновников), принимает рекомендации наиболее известных организаций (Procurement Watch. Inc., Transparency and Accountability Network). Сами журналисты и активисты реагируют на жалобы граждан, проводят антикоррупционные расследования и организуют опросы общественного мнения (напр., Social Weather Stations) по вопросам, связанным с коррупцией и госуправлением. В Индонезии также существует много НПО (Indonesia Corruption Watch, Transparency International – Indonesia), однако они оказывают меньшее влияние на правительственные действия, поскольку разобщены, не пользуются доверием у населения, не имеют устойчивых отношений с правительством, слишком слабы, чтобы противостоять сложившимся социальным связям. В Лаосе фактически не существует независимых от

⁹ The Law Regarding Transparency of Public Information//www.rti-rating.org/pdf/Indonesia.pdf

¹⁰ Problems Found in Handling RTI Requests in Indonesia. – 04.05.2012//
<http://www.freedominfo.org/2012/05/problems-found-in-handling-of-rti-requests-in-indonesia/>

НРПЛ организаций и прессы, свобода слова также ограничивается под предлогом того, что это подрывает социальную гармонию. Таким образом, в Лаосе с коррупцией борются только чиновники и партийные деятели, сами участвующие в коррупционных схемах.

7. В государствах региона приняты довольно жесткие репрессивные меры против коррупции, включающие штраф, тюремное заключение и административные санкции (запрет занимать государственные должности, лишение госльгот). Размер штрафа обычно фиксированный (напр., Сингапур – 80 340 долл., Индонезия – в среднем от 23 200 долл.), однако в некоторых странах (Сингапур) коррупционер кроме штрафа должен выплатить в пользу государства всю сумму незаконно полученного дохода. Срок тюремного заключения зависит от тяжести преступления и может составлять от 1 года до 20 лет. Кроме того, в Индонезии в особых обстоятельствах (при расхищении средств, предназначенных для борьбы с природными бедствиями, последствиями экономического кризиса, социальных волнений) за коррупцию может выноситься смертный приговор. Если нет доказательств совершения уголовного преступления, в отношении нарушителя применяются административные санкции, причем в Сингапуре лицо может быть признано виновным в коррупции, даже если оно не получило взятку, но имело недвусмысленное намерение сделать это. Поскольку основной задачей антикоррупционных агентств является противодействие «большой» коррупции, случаи «мелкой» коррупции пытаются решить максимально быстро. Для этого в 2007 г. на Филиппинах введена «система посредничества» - программа альтернативного урегулирования вопросов мелкого взяточничества и незаконно приобретенного имущества.

Тем не менее, во многих странах ЮВА система дает сбой на этапе имплементации - многие санкции не реализуются или применяются только в отношении политических конкурентов или уже провинившихся политиков. Как заявляет Дж.Ква, шанс филиппинского чиновника избежать осуждения по коррупционному делу в 35 раз выше, чем у гонконгского¹¹. В условиях, когда сами органы по имплементации решений остаются коррумпированными, иного результата ожидать не приходится.

Выводы для России:

1. При принятии длительных, последовательных и эффективных мер можно побороть даже системную коррупцию, ставшую частью институциональной и политической культуры, и это доказывает пример Сингапура, сумевшего за 50 лет изменить свою культуру и стать одним из самых некоррумпированных государств мира.

2. Важную роль играет политическая воля и наличие коалиции поддержки, без которых реформы не приведут к реальным изменениям, что иллюстрирует пример Лаоса.

3. Требуется принять последовательное антикоррупционное законодательство, сочетающее превентивные и репрессивные меры, поскольку только такой двойной подход позволит создать надежную основу для борьбы с коррупцией в условиях, когда институциональная культура государства традиционно способствует этому явлению.

4. Необходимо создать единый независимый орган по борьбе с коррупцией, обладающий большими полномочиями и подчиненный непосредственно президенту (примером может служить сингапурское БРК).

5. Необходимо создать систему эффективного общественного контроля и участия гражданского общества, поскольку сами чиновники сопротивляются реформам, и независимый внешний мониторинг может гарантировать необратимость преобразований.

¹¹ Quah J. Curbing Asian Corruption: An Impossible Dream?//Current History. – Vol. 105. – № 690. – pp. 176-179. – p. 176// http://seaf.stanford.edu/publications/curbing_asian_corruption_an_impossible_dream/

6. Необходимо начать изменять институциональную культуру путем поощрения честного поведения, движения к государственной службе как элитному институту, основанному на принципах меритократии, введения этического кодекса и четкому его следованию.