УДК 328.185 (592.3)

Филиппов Виктор Владимирович – канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и административного права Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail: filvv20@mail.ru*

В.В. Филиппов
V.V. Filippov

Особенности организации противодействия коррупции в Сингапуре

В статье описаны наиболее существенные особенности антикоррупционной политики Сингапура, позволившей достичь существенных показателей в противодействии коррупционному поведению со стороны чиновников государственных органов и должностных лиц негосударственного сектора. В основе подобной политики лежит развитое законодательство, устанавливающее запрет на использование служебного положения в личных целях и получение незаконных преимуществ материального и нематериального характера, охватывающих в том числе протекционизм и покровительство. Немаловажным является наличие специализированного государственного правоохранительного органа, имеющего исключительные полномочия выявлять и расследовать коррупционные нарушения во всех сферах и областях жизни общества Сингапура. Для оказания влияния на служебное поведение чиновников в структуре Правительства Сингапура действует Комиссия государственной службы, нацеленная на установление контроля за соблюдением стандартов служебного поведения государственными служащими во всех ветвях власти и на всех уровнях органов власти и управления.

Counteraction to corruption in Singapore

The article describes the most significant features of Singapore's anti-corruption policy made for significant performance in combating corrupt behavior by government officials and private sector officials. At the heart of such a policy is developed legislation imposing a ban on the use of official position for personal gain and getting of illegal material and immaterial benefits including protectionism and patronage. Also important is the presence of a specialized state law enforcement agency having special duties to detect and investigate corruption offenses in all spheres and sectors of society Singapore. To influence the behavior of officials in the official structure of the Government of Singapore the Singapore Public Service Commission acts and it targets to control for Standards of Official Conduct by state officials of all branches of government and at all levels of government and administration.

Ключевые слова: *противодействие коррупции, антикоррупционное законодательство, специализированный правоохранительный орган, получение незаконных преимуществ, коррупция, стандарты служебного поведения.*

Keywords: *counteraction to corruption, anti-corruption legislation, specialized law enforcement agency, getting of illegal benefits, corruption, standards of official conduct.*

Международная организация «*Transparency International*», изучающая коррупционные проявления в государствах мира, устойчиво определяет Сингапур на 5 место (из 182) среди стран с наименьшим восприятием коррупции [1]. В этой связи, возникает необходимость рассмотрения основных направлений, предпринимаемых государственными структурами и сингапурским обществом для поддержания противодействия коррупции на должном уровне.

Первоначальные и действенные шаги в противодействии коррупции были предприняты в Сингапуре после обретения страной независимости в 50-е г. прошлого. Власть, объявив войну коррупции, определила, что общим базисом противодействия коррупции в Сингапуре является политика «нулевой терпимости» *(zero-tolerance policy)* любых проявлений коррупции в обществе, которая трансформировалась в соответствующие законодательные, правоприменительные и организационные меры, рассмотренные ниже.

Эффективное специализированное законодательство. Во-первых, нужно отметить наличие Закона *«О предупреждении коррупции» (Prevention of Corruption Act),* принятого в 1960 году, с изменениями и дополнениями действующего в настоящее время, являясь основным антикоррупционным нормативно-правовым актом [2]. Настоящий закон определяет уголовно-наказуемым деянием незаконное получение вознаграждения, к которому относятся не только деньги, вещи и предметы, но и любые услуги, оказание благосклонности, предоставление любой защиты от любого наказания или воздержание от исполнения любого властного воздействия.

Тем самым, законодатель Сингапура криминализировал в качестве коррупционного преступления в том числе незаконное получение выгоды нематериального характера, что в корне отличает указанный закон от определения коррупции, данного в ст. 1 российского Закона «О противодействии коррупции» [3]. В качестве субъекта преступления выступают: любой государственный служащий Сингапура, торговый агент, менеджер, управляющий, администратор и иное должностное лицо негосударственной структуры.

Правонарушители (коррупционеры) могут быть лишены свободы до 5 лет или оштрафованы до 100 тыс. сингапурских долларов *(1 сингапурский доллар SD равен примерно 24,4 рубля).* Причем, подобному наказанию подлежат также лица, незаконно предлагающие должностным лицам вознаграждения, услуги или преимущества.

Другой акт – *Уголовный кодекс Сингапура (Singapore Penal Code)* – имеет в своем составе главу IX «Правонарушения, связанные с государственными служащими» *(Offences by or relating to public servants)*, где предусматриваются наказания для чиновников за совершение деяний, связанных с получением незаконных преимуществ за: совершение или несовершение действий, связанных с исполнением служебных обязанностей, оказание или неоказание благосклонности кому-либо или оказание влияния на действия другого; побуждение или подстрекательство другого государственного служащего к нарушению закона; попытку или получение ценной вещи для себя или другого лица без возмещения или с неадекватным возмещением от лица, находящегося с получателем в зависимых служебных отношениях, либо от лица, на кого распространяются служебные функции (управленческие или контрольные) или от подчиненного; намеренное причинение ущерба другому лицу; умышленное составление документа, электронных данных, плана или перевода, содержащих искаженную и недостоверную информацию с целью причинения ущерба другому лицу; незаконное занятие торговой деятельностью (при наличии прямого запрета на подобную деятельность для государственного служащего); незаконную покупку собственности или незаконное предложение цены (при наличии прямого запрета для чиновника) на свое имя или имя другого; умышленную выдачу себя за руководителя государственного органа. Подобные деяния, в зависимости от тяжести совершенного, наказывается лишением свободы от 3 лет до 1 года и (или) штрафом [4].

Еще один акт – Закон *«О Парламенте (привилегии, иммунитет и полномочия)» (Parliament (Privileges, Immunities and Powers) Act)* – предусматривает ответственность за правонарушения, совершаемые членами Парламента [5]. Последним запрещено участвовать в работе любых комитетов и обсуждать что-либо, в том числе принимать участие в голосовании, если это прямо касается личных интересов, запрещено получать, требовать или одобрять подарки, подношения или вознаграждения, заем, награду, компенсацию или иное в целях одобрения или неодобрения законопроекта, резолюции или иного решения, если это относится к законодательным процедурам. В случае совершения подобного виновный наказывается лишением свободы до 7 лет и (или) штрафом до 10 тыс. SD.

Вместе с тем, ни одно официальное расследование не может быть проведено правоохранительными органами в отношении парламентария. Однако председатель Парламента, в силу ст. 20 данного закона, за совершение таких деяний, как «позорное поведение», злоупотребление привилегиями или оскорбление, наделен полномочиями с одобрения Парламента: заключить нарушителя в тюрьму на срок, не превышающий сессию Парламента; наложить штраф до 50 тыс. SD; отстранить от участия в работе Парламента до конца сессии или на определенный срок; сделать замечание. Для заключения в тюрьму Парламент своим решением наделяет председателя правом составить ордер на арест виновного парламентария, после чего ордер передается полиции для исполнения.

Закон «О политических пожертвованиях» (Political Donations Act), принятый в 2000 г., регламентирует поступление пожертвований для политических ассоциаций, кандидатов и их представителей на выборах, а также запрещает поступление подобных пожертвований из других стран или анонимных источников [6]. Положения закона направлены на предупреждение существования «политической коррупции», влияющей, в первую очередь, на формирование высшей законодательной и исполнительной власти Сингапура, включая выборы президента. Закон определяет «политическое пожертвование» как: подарок или деньги, любое имущество; прямая или косвенная оплата расходов кандидата, его доверенного лица или политической ассоциации; предоставление займа, собственности, услуг или оборудования, за исключением предоставления на общих коммерческих условиях; спонсорская помощь в связи с выборами.

Для регистрации пожертвований назначается специальный государственный служащий *(Registrar of Political Donations)*, уполномоченный регистрировать все финансовые и иные поступления в адрес кандидата или политической партии (ассоциации).

В течение 31 дня после окончания финансового года политическая партия (ассоциация) обязана направить в адрес уполномоченного доклад, в котором описываются все детали полученных пожертвований (каждое финансовое поступление на сумму 10 тыс. SD и более) и указываются все источники поступлений. В отношении кандидата действует требование по направлению подобного доклада в течение 31 дня после опубликования результатов выборов, в соответствии со ст. 51 Закона «О парламентских выборах» *(sect.51 Parliamentary Elections Act)* или ст. 34(1) Закона «О президентских выборах» *(sec.34(1) Presidential Elections Act).*

Уполномоченный обладает правом проводить регулярные инспекции финансовой и бухгалтерской документации политической партии (ассоциации), требовать предоставления сведений и информации, в том числе в электронном виде, о полученных пожертвованиях и источниках. В случае непредоставления требуемых сведении без достаточных оснований или препятствования действиям уполномоченного виновный может быть оштрафован до 2 тыс. SD. Если инспектирующему умышленно предоставляется недостоверная информация либо кто-либо уничтожает, фальсифицирует или изменяет содержимое отчетной документации, то виновный может быть лишен свободы на срок до 12 месяцев и оштрафован до 3 тыс. SD. В случае, если доклад о поступивших пожертвованиях не направлен вовремя в адрес уполномоченного, виновный (политическая ассоциация, партия, кандидат или его доверенное лицо) подлежит штрафу до 2 тыс. SD, а в случае продолжаемого правонарушения наказание составляет дополнительный штраф до 500 SD за каждый последующий день свыше установленного срока. При составлении фальшивой декларации о якобы поступившем пожертвовании виновный подлежит штрафу до 5 тыс. SD и (или) лишению свободы до 6 месяцев, а в случае повторного совершения подобного деяния подлежит штрафу до 20 тыс. SD и (или) лишению свободы

до 3 лет. В случае получения пожертвований из «запрещенных» источников (от иностранных и анонимных спонсоров) виновный подлежит штрафу до 3 тыс. SD и (или) лишению свободы до 12 месяцев.

Закон «О таможне» (Customs Act) [7] принят в 1979 г., и его положения в ст. 138 устанавливают, что, если служащий таможни или работающий на таможне Сингапура тайно конфискует или соглашается конфисковать или не конфисковать судно, самолет или иное транспортное средство или товары, и это сопряжено с получением, одобрением или согласием принять или попыткой получения взятки, вознаграждения, подарка или награды за неисполнение своих должностных обязанностей, или служащий попустительствует другому лицу незаконно экспортировать или импортировать товары, подлежащие обложению таможенной пошлиной, виновный наказывается лишением свободы до 3 лет и (или) штрафом до 5 тыс. SD и лишением права находиться на государственной службе Сингапура. Если служащий таможни имеет все основания подозревать другого служащего в незаконном получении денег в качестве взятки или злоупотреблении служебным положением, он может провести обыск подозреваемого, но только если последний равного с ним ранга или рангом ниже.

Закон «О коррупции, распространении наркотиков и других тяжких преступлениях (конфискация доходов)» (Corruption, Drug Trafficking and other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act) [8]. Закон вступил в силу в 1999 г. и регламентирует деятельность судов и правоохранительных структур в отношении конфискации имущества, полученного (приобретенного) в том числе в результате совершения таких преступлений, как: взяточничество; «отмывание» средств, полученных преступным путем; сокрытие преступлений и преступной деятельности. Имущество определяется как денежные средства и иная собственность, движимая и недвижимая, включая нематериальные активы и право на собственность.

Для конфискации имущества прокурор обращается в суд для получения соответствующего ордера *(confiscation order).* В случае, если суд сочтет предоставленные доказательства убедительными, ордер выдается и указывается точное наименование собственности (имущества), подлежащего изъятию. Если по объективным причинам невозможно провести конфискацию определенных вещей, предметов или денежных средств, суд может принять решение конфисковать у виновного иное ценное имущество адекватной стоимости. Закон устанавливает возможность замены штрафа другим видом наказания исходя из следующих соотношений: если штраф не превышает 20 тыс. SD – до 2 лет лишения свободы; если штраф превышает 20 тыс. SD – до 5 лет лишения свободы; если штраф превышает 50 тыс. SD, но менее 100 тыс. SD – до 7 лет лишения свободы; если штраф превышает 50 тыс. SD – до 10 лет лишения свободы.

Финансово-кредитные институты страны во исполнение данного закона обязаны: сохранять документации о сделках своих клиентов; регистрировать

все сделки и соответствующие документы, отражая взаимоотношения с клиентом в финансовой и бухгалтерской документации; выявлять «подозрительные» средства и собственность, участвующие в сделках, и незамедлительно сообщать об этом в правоохранительные или уполномоченные государственные органы. В случае пренебрежения возложенными обязанностями финансовый институт (юридическое лицо) подлежит штрафу до 10 тыс. SD.

Закон так же предусмотрел ряд преступлений, связанных с различными обстоятельствами проведения конфискации: в случае выявления лица, которое помогает скрывать виновному средства, полученные от совершения коррупционных или иных преступлений путем использования защищенных денежных фондов, вложения в покупку имущества или инвестирования в предпринимательскую деятельность, пособник подлежит наказанию в виде штрафа до 200 тыс. SD и (или) лишению свободы до 7 лет; лицо, в отношении которого действует запрет не сообщать кому-либо о содержании проводимого расследования, но, пренебрегшее запретом, наказывается штрафом до 30 тыс. SD и (или) лишением свободы до 3 лет; препятствование проведению расследования, целью которого является выяснение местонахождения имущества, подлежащего конфискации, наказывается штрафом до 30 тыс. SD и (или) лишением свободы до 3 лет; препятствование или затруднение исполнению служебных обязанностей уполномоченным лицом, проводящим расследование, наказывается штрафом до 2 тыс. SD и (или) лишением свободы до 6 месяцев.

Специализированное национальное антикоррупционное агентство. В связи с принятием вышеупомянутого Закона «О предупреждении коррупции» в Сингапуре было создано Бюро расследования коррупционной деятельности *(Corrupt Practices Investigation Bureau).* Бюро является специализированным государственным органом, уполномоченным на выявление и расследование коррупции, обладает исключительным правом, в сравнении с другими правоохранительными структурами Сингапура, проводить оперативно-розыскные и следственные мероприятия в области борьбы с коррупцией, отвечая перед Парламентом, государством и обществом за результативность противодействия коррупционным правонарушениям. Здесь уместно обратить внимание на то, что в России борьба с коррупцией «разбросана» по различным ведомствам, таким как органы прокуратуры, Следственный комитет РФ, ФСБ, МВД, и не определена государственная структура, которая является «головной» в деле организации подобного противодействия с применением оперативно-розыскных мер и уголовно-процессуальных средств.

Директор Бюро, его заместитель, помощники и специальные следователи назначаются Президентом Сингапура. Сотрудники Бюро имеют обширные полномочия, в том числе вправе производить аресты подозреваемых, для чего им не требуется особого разрешения (прокурора или суда). Причем, арест может проводиться в связи с поступлением в Бюро достоверной и мотивированной жалобы или заслуживающих доверия

сведений, в том числе от информаторов. Сотрудники Бюро без указания прокурора могут начать расследование факта коррупции с использованием положений ст. 122 Уголовно-процессуального кодекса Сингапура *(sec.122 Criminal Procedure Code).*

Если в ходе расследования необходимо провести обыск или изъятие доказательств, сотрудники Бюро могут прибыть или иметь доступ в любое место, в том числе с использованием физической силы. По требованию директора или сотрудников Бюро любое лицо, располагающее необходимой информацией, обязано ее предоставить. Лицо, препятствующее подобным действиям путем отказа, нападения, создания помех или пренебрегающее предоставлением требуемых сведений, признается виновным в совершении уголовного преступления и наказывается штрафом до 10 тыс. SD и (или) лишением свободы до 1 года. В случае умышленного предоставления недостоверных сведений виновный признается совершившим уголовное преступление и наказывается штрафом до 10 тыс. SD и (или) лишением свободы до 1 года.

Юрисдикция Бюро распространяется на государственный и частный секторы. В ряде случаев расследование начинается с предположения, что должностное лицо предприятия, учреждения, организации и т. д. получило взятку. Фактически служащий считается виновным даже тогда, когда он не имел возможности, властных полномочий или права вернуть взятку взяткодателю. Предполагаемый взяткополучатель должен в судебном заседании доказать, что полученное им имущество или деньги не являются взяткой, а получены законно. Если должностное лицо не сможет опровергнуть обвинение и доказать обратное, то считается, что он виновен в совершении факта коррупции, получил взятку и, как результат, суд определяет ему вид и меру уголовного наказания.

Некоторые виды преступлений, такие как: отмывание средств, добытых преступным путем, растрата, присвоение денежных средств и имущества, мошенничество со стороны должностных лиц и т. д., – выявляет и расследует Департамент коммерческих дел полиции Сингапура *(Commercial Affairs Department of the Singapore Police Force),* фокусируясь на так называемой «беловоротничковой преступности».

В немалой степени выявлению фактов коррупции, должностных и финансовых преступлений помогают положения упомянутого выше Закона «О коррупции, распространении наркотиков и других тяжких преступлениях (конфискация доходов)». Например, ст. 39 «Обязанность раскрывать осведомленность или подозрения» *(sec. 39 Duty to disclose knowledge or suspicion)* обязывает служащего финансово-кредитного учреждения, осведомленного о наличии у кого-либо собственности, добытой или приобретенной за счет криминальных средств, сообщить об этом специально уполномоченному лицу учреждения *(Suspicious Transaction Reporting Officer),* который, в свою очередь, должен незамедлительно информировать правоохранительные органы. Пренебрежение подобным информированием наказывается штрафом до 20000 SD. Информатор не может, в связи с этим,

быть привлечен к дисциплинарной ответственности или подвергнут иному наказанию (например, гражданско-правового характера) работодателем. Информирование проводится таким образом, чтобы другие не знали о нем, и закон запрещает разглашать сведения об информаторе.

Для координации и организации целенаправленной деятельности в 2011 г. в структуре Департамента экономических преступлений прокуратуры Сингапура был организован дивизион (управление), предназначенный для «направления» (координации) расследований, проводимых Бюро и полицией.

Для иллюстрации антикоррупционной деятельности ниже приведены примеры некоторых дел, расследованных Бюро за последнее время [9]:

- в 2012 г. глава Центрального антинаркотического бюро Сингапура *Ng Boon Gay* был привлечен к уголовной ответственности за неоднократное получение услуг сексуального характера от женщин – служащих коммерческой компании «*Hitachi Data Systems*» в обмен на заключение государственного контракта на поставки оборудования для этого ведомства. Суд посчитал подобное поведение подсудимого, как незаконное получение услуг коррупционного характера;
- в июле 2012 г. были предъявлены обвинения профессору национального университета Сингапура *Tey Tsun Hang* в получении взяток в виде персонального компьютера, одежды и письменных принадлежностей за «оказание благосклонности» студентам;
- в июне 2012 г. к уголовной ответственности был привлечен руководитель гражданской обороны Сингапура *Peter Lim* за неоднократное получение услуг сексуального характера от служащих компании «*IT*» в обмен на заключение выгодных государственных контрактов на поставку электронного оборудования для нужд обороны страны.

Эффективная организация государственной службы Сингапура. В структуре правительства страны действует Комиссия государственной службы *(Singapore Public Service Commission),* которая является единственной государственной постоянно действующей уполномоченной структурой, независимой от министерств, департаментов и местных властей.

Комиссия возглавляется председателем и 14 членами, назначаемыми президентом. Однако в комиссию не могут быть назначены: государственные служащие; служащие корпораций, которые не зарегистрированы, в соответствии с Законом «О компаниях» *(Companies Act)* или в соответствии с иным законодательным актом; члены Парламента или кандидаты; члены торгового союза, юридического лица или ассоциаций, входящих в торговый союз; руководители политических партий (ассоциации).

Полномочия настоящей комиссии предусмотрены ст. 110(1) Конституции Республики Сингапур, которая определяет, что: «… Обязанностью Комиссии государственной службы является назначение, утверждение, продвижение, перемещение, увольнение и дисциплинарный контроль в отношении государственных должностных лиц». Комиссия имеет исключительные полномочия по подбору кандидатов на государственные должности и посты, проверку их деловых, профессиональных и моральных

качеств, отбор путем проведения конкурса, контроль служебной деятельности чиновников, проведение проверок в случае совершения государственными служащими проступков, предоставление рекомендаций руководителям государственных органов в отношении нарушителей в части принятия мер воздействия к последним [10].

Проверки проводятся в отношении любых государственных служащих вне зависимости от ранга и занимаемого поста или должности, руководствуясь правилами, устанавливающими процедурные вопросы *(Public Service (Disciplinary Proceedings) Regulations,1999)* [11]. Настоящими правилами так же установлена обязанность для любого чиновника страны предоставлять комиссии всю требуемую информацию, сведения и документы в установленный срок. Предусмотрено, что, если государственный служащий умышленно предоставляет недостоверную информацию, то виновный наказывается штрафом до 2 тыс. SD и (или) лишением свободы до 2 лет. Никто из членов комиссии не имеет права без письменного разрешения Президента Сингапура опубликовывать или раскрывать содержание служебной документации. В противном случае, виновный наказывается штрафом до 1 тыс. SD и (или) лишением свободы до 1 года.

Проводя параллели с организацией государственной службы в России, можно отметить, что российская система государственной гражданской службы разделяется на федеральную и службу субъектов. Действует также муниципальная служба. Каждый субъект РФ организует и контролирует свою систему службы. В стране отсутствует единая система государственной (муниципальной службы), независимой от местных властей или руководителей министерств, ведомств и руководителей субъектов. Подобное приводит к тому, что отсутствие должной независимости в значительной степени, как представляется, существенно и негативно влияет на «прозрачность» деятельности государственных структур и органов местного самоуправления.

Автор, в этой связи, выделяет особенность организации государственной службы Сингапура, а именно: наличие централизованного органа в правительстве страны, уполномоченного на формирование корпуса чиновников; в данную деятельность не вправе вмешиваться руководители иных государственных структур; данный орган имеет исключительное право, закрепленное в Конституции страны, контролировать служебное поведение государственных служащих.

Резюмируя вышеизложенное, можно констатировать, что особенности организации противодействия коррупции в Сингапуре, изложенные выше, оказали положительное действенное влияние на существенную минимизацию воспроизводства условий коррупции. Указанные выше особенности антикоррупционной политики Сингапура могут быть учтены при повышении эффективности стратегии борьбы с коррупционными проявлениями в России.

Литература и источники:

1. Corruption Perceptions Index [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа ***http://www.transparency.org/research/cpi****.*

2. Prevention Of Corruption Act [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа http://statutes.agc.gov.sg/aol/home.w3p.

3. О противодействии коррупции : федеральный закон РФ от 25.12.2008 № 273 -ФЗ (в ред.от 28.12.2013) // Российская газета. – 2008. – № 266.

4. Chapter IX. OFFENCES BY OR RELATING TO PUBLIC SERVANTS [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p.

5. Parliament (Privileges, Immunities and Powers [Электронный ресурс]. – Режим доступа http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p.

6. Political Donations Act [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p.

7. Customs Act [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p.

8. Corruption, Drug Trafficking and other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p.

9. Recent Corruption Cases in Singapore [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа http://www.corporatelivewire.com/top-story.html?id=recent-corruption-cases-in-singapore.

10. Constitution of The Republic of Singapore [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=7097.

11. Public Service (Disciplinary Proceedings) Regulations [Электронный ресурс]. – Режим доступа http://statutes.agc.gov.sg/aol/home.w3p.