

ДОСВІД СІНГАПУРУ ТА ГОНКОНГУ В БОРОТЬБІ З ПОЛІТИЧНОЮ КОРУПЦІЄЮ

Об'єктом дослідження є політична корупція у Сінгапурі й Гонконзі, та шляхи боротьби з нею. Ці держави визначено автором як такі, що продемонстрували дієві антикорупційні механізми у політиці. У статті звернено увагу на антикорупційні стратегії, які з огляду на їх результативність можуть бути використані в інших державах, у тому числі бути апробовані в Україні.

Ключові слова: корупція, політична корупція, Сінгапур, Гонконг.

Кушнарев И. В. Опыт Сингапура и Гонконга в борьбе с политической коррупцией

Объектом исследования является политическая коррупция в Сингапуре и Гонконге, и пути борьбы с ней. Эти государства определено автором как такие, которые продемонстрировали действенные антикоррупционные механизмы в политике. В статье обращено внимание на антикоррупционные стратегии, которые в силу их результативность могут быть использованы в других государствах, в том числе быть апробированы в Украине.

Ключевые слова: коррупция, политическая коррупция, Сингапур, Гонконг.

Kushnarev Igor. The experience of Singapore and Hong Kong in the fight against political corruption

The research object is political corruption in Singapore and Hong Kong as well as the ways of fighting it. The author defines them as examples of countries that demonstrated effective anti-corruption mechanisms in politics. The paper paid attention to anti-corruption strategies in terms of their effectiveness can be used in other states, including in Ukraine to be tested.

Key words: corruption, political corruption, Republic of Singapore, Hong Kong Special Administrative Region.

Політична корупція на сьогодні все ще залишається невід'ємним атрибутом повсякденної діяльності сучасних політичних акторів. Вона притаманна тією чи іншою мірою як для найрозвиненіших, так і для найвідсталіших держав планети. Проте окремим із них вдалося за останні півстоліття домогтися вражаючих успіхів у

© КУШНАРЬОВ Ігор Володимирович – кандидат юридичних наук, докторант відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

антикорупційній боротьбі: чи то демократичними реформаційними перетвореннями, чи завдяки жорстким, авторитарним методам. До таких держав, які можуть пишатися результатами боротьби з політичною корупцією, відносяться й два «азійські тигри» – Сінгапур і Гонконг. Їх антикорупційні стратегії мають чимало спільного. Але головною причиною, яка викликає наш дослідницький інтерес, є все ж їх результативність. Ці держави продемонстрували дієві антикорупційні механізми у політиці, а тому їх досвід заслуховує на вивчення з метою можливого використання в Україні.

Ми опиралися на дослідження щодо Сінгапуру (Л. Гладченко, А. Поліщук, А. Сиротін, Д. Ткачук, Л. Шмаль та ін.) та Гонконгу (М Харичева, Ю. Лавренюк та ін.). Окремо виділимо творчий доробок сінгапурського прем'єр-міністра Лі Куан Ю, який був головним генератором антикорупційної боротьби. Водночас звернемо увагу на два моменти: 1) дослідницький аналіз згаданих авторів стосувався найперше корупції у широкому її розумінні без звуженого акценту саме на політичній компоненті цієї протиправної діяльності; 2) сінгапурській антикорупційній моделі приділено значно більше наявних у політичній науці досліджень, в той час як досвід Гонконгу, який теж міг би бути цінним для України, вивчений недостатньо.

У дослідницьких аналізах проблематики політичної корупції на пострадянському просторі, наводять найперше для показу масштабу проблеми для порівняння найперше Сінгапур середини ХХ століття¹, і водночас ставлять цю державу (як і Гонконг) за приклад успішного антикорупційного проекту². З огляду на це досвід цих держав потребує аналізу під ракурсом вивчення саме політичної корупції у названих державах.

У часи, коли Сінгапур був британською колонією, усезагальна корумпованість була соціально прийнятним, повсякденним явищем. Ризик для корупціонера бути викритим і покараним був мізерним. Антикорупційна боротьба у Сінгапурі розпочалася ще у 1871 році з прийняття кримінального кодексу (англ. Penal Code of the Straits Settlements), де корупцію було оголошено поза законом. Згодом корупція була визнана серед тих проблем, із якими не справилася британська колоніальна влада. Цьому, як припускають дослідники³, було три причини: 1) тогочасні сприятливі умови для корупції; 2) невисокий рівень зарплат; 3) незначна ймовірність розслідування

та покарання. Та й громадська думка того часу толерувала корупцію: панувало типове для більшості азійських країн терпиме ставлення до неї; корупційні дії «були радше нормою, причому для усіх верств суспільства»⁴. Сінгапур перебував у вкрай складній економічній ситуації, яка ще більше сприяла масштабній корупції різних її видів.

Прорив відбувся, коли Партія народної дії, перемігши на виборах (1959), сформувала уряд та ініціювала Акт протидії корупції (Prevention of Corruption Act, POCA, 1960). На сьогодні Сінгапур є серед найменш корумпованих держав світу. Ще у 1996 році Служба консультацій із політичних та економічних ризиків (Political and Economic Risk Consultancy, PERC) визначила за Сінгапуром третє місце (після Швейцарії та Австралії) у переліку найменш корумпованих країн світу. З резюме PERC: «У всіх країнах існує антикорупційна законодавча база, але ні в одній із них закон не дотримується так чітко та неухильно, як у Сінгапурі. Корумповані чиновники, особливо високопосадовці, зіштовхуються у Сінгапурі з протидією небаченої суворості»⁵. За даними «Transparency International», у рейтингу 2016 року держав (індекс сприйняття корупції; англ. The Corruption Perceptions Index) Сінгапур був на 7-й позиції (це держава-лідер серед азійських держав): 2016 – індекс 84; за роки проведення замірів цього індексу щодо Сінгапуру він істотно не коливався.

Відзначимо, що боротьба з різними видами корупції, у т. ч. й політичною, традиційно є важливою темою внутрішньополітичної боротьби багатьох азійських держав. Але у більшості із них, найперше у держав-сусідів і партнерів Сінгапура по АСЕАН (Філіппіни, Малайзія, Таїланд та ін.), ця боротьба обмежувалася періодами підготовки та проведенням виборів, а потім зводилася нанівець або ж до проведення коротких за часом і звужених за цілями популістичних пропагандистських кампаній задля зведення рахунків із політичними конкурентами. Л. Гладченкоб як приклади наводить корупційні афери кланів президентів Х. М. Сухарто (Індонезія), Ф. Маркоса та К. Акіно (Філіппіни), Ро Де У (Південна Корея), прем'єр-міністра Т. Чинавата (Таїланд) та ін.

Як зауважував прем'єр-міністр Сінгапуру Лі Куан Ю у своїх мемуарах, «політична корупція у Сінгапурі особливо увиразнювалася під час підготовки та проведення електоральних кампаній різного

рівня. Тоді змагальність ідей, програм кандидатів на виборні посади часто витіснялися «конкуренцією гаманців»⁷. Сінгапурські очільники усвідомлювали, що така «комерційна демократія», зумовлена чималими витратами на виборчу кампанію, запускає в дію двигун корупції, адже електоральні капіталовкладення спонсорів мають неодмінно конвертуватися у позаконкурентні урядові контракти і незаконні преференції, наділення посадами. Висока вартість виборів визнавалася прокляттям багатьох азійських держав.

Уже після перших виборів у незалежному Сінгапурі очільники держави оприлюднили всю інформацію про доходи, нерухомість, комерційні інтереси тощо. А приймаючи присягу, члени першого уряду одягнули білий одяг, символізуючи чесність, чистоту поведінки в особистому та громадському житті.

Антикорупційне законодавство Сінгапура (Закон «Про запобігання корупції»⁸ та ін. акти) передбачає розширене визначення неправомірної вигоди. Зловживати своєю владою стало дорого та кримінально карано: підвищувалися максимальні штрафи за корупцію в десять разів; завідомо неправдиві свідчення у антикорупційних справах стали злочином, що карався тюремним ув'язненням і високим штрафом тощо. Уряду Лі Куан Ю вдалося досягнути цілковитого нетолерування корупції громадськістю. Влада на практиці показала: якщо порушення будуть виявлені, то жодна посада не є порятунком від покарання.

Головним органом, який було створено у 1952 році для боротьби з корупцією, є Бюро з розслідування випадків корупції (БРВК; англ. Corrupt Practices Investigation Bureau), яке вивчало найперше корупцію у вищих ешелонах влади. БРВК, наділене надзвичайними повноваженнями, стало безпосереднім виконавцем політичної волі уряду Сінгапура у справі викорінення політичної та інших форм корупції. Це Бюро виконує водночас превентивну та репресивну функції.

Мабуть, успіх Сінгапура зумовлений найперше волею та послідовністю вищого керівництва держави, а також запровадженням (всупереч світовій практиці) принципом «презумпції винуватості» для державних службовців. Останнє передбачає, що усіляке «заохочення» чиновника розглядається як корупційний стимул (винагорода за послуги), допоки не буде доведено зворотнє; доказування неви-

нுவатості покладається на самого підозрюваного. Така стратегія для боротьби з корупцією, є радше авторитарною, але дієвою. Адже завдяки цьому, а також волі керівництва держави до змін, суспільна хвороба, якою є корупція, у Сінгапурі успішно долається. На останньому чиннику акцентує й українська дослідниця Л. Шмаль, котра до системи чинників протидії корупції у Сінгапурі віднесла: «наявність жорсткої політичної волі у лідерів країни; прийняття ефективного антикорупційного законодавства; застосування дієвих адміністративних заходів; створення спеціалізованого інституту по боротьбі з корупцією»⁹.

Сінгапур підійшов до проблеми боротьби з політичною корупцією з пріоритетним завданням найперше викоринити саме ті умови, які сприяють їй, а не лише кримінально переслідувати корупціонерів. Антикорупційна стратегія Сінгапуру ґрунтується на принципі «логіка у контролі за корупцією»¹⁰, тобто «...спроби викоринити корупцію повинні ґрунтуватися на прагненні мінімізувати або виключити умови, що створюють як стимул, так і можливість, нахили особистості до вчинення корумпованих дій»¹¹.

У цій державі відсутні жодні імунітети щодо розслідування справ найвищих посадовців, політиків; контроль за доходами суб'єктів політичної корупції є перманентний, а не фрагментарний (як-от у деяких державах про це «згадують» лише під час виборчої кампанії, особливо при пошуку компромату на політичних опонентів). За роки антикорупційної кампанії було чимало гучних обвинувачень високопосадовців, наприклад, щодо міністра національного розвитку Так Кіа Гана, міністра охорони довкілля Ві Тун Буна, міністра національного розвитку Те Чінг Вана та ін.

Для боротьби з корупцією у Сінгапурі також вдалися до забезпечення фінансування державних службовців, підняття розміром оплати престижності їх роботи. Тут можемо процитувати сінгапурського державця, першого прем'єр-міністра цієї держави Лі Куан Ю: «Невелика влада, надана людям, які не можуть гідно прожити на свою зарплату, створює стимули для її невірного використання»¹². Оплата праці прем'єр-міністра Сінгапуру (бл. 600 тис. амер. дол.) значно перевищує винагороду очільників провідних держав світу. Втім, потрібно враховувати, що у багатьох державах офіційна зарплатня не є основою доходу перших осіб держави (є різні

пільги, котрі у Сінгапурі мінімізовані)¹³. Усякі пільги та привілеї сприймаються як такі, що псують людину, роблять її пристосуванцем, а це розглядається як одна з причин, що породжує політичну корупцію. Сінгапурські міністри відповідальні перед прем'єр-міністром, щопівроку декларуючи доходи (свої та членів сім'ї). У випадку, якщо у прем'єра є сумніви у доброчесності членів свого кабінету, ним ініціюється службове розслідування. В цілому сінгапурський досвід довів, що адекватна винагорода життєво важлива для підтримки чесності та моральності політиків, високопосадовців.

Отже, сінгапурському суспільству вдалося створити клімат чесності та відкритості, який перевів політичну корупцію у категорію соціально неприйнятних явищ. Однак, досвід цієї держави, попри те що його можна ставити у приклад, у повній мірі не є адаптивний (з огляду на різні національні особливості) для більшості держав світу, для яких проблема політичної корупції залишається на порядку денному.

Дослідниця С. Роуз-Аккерман ставить як Сінгапур, так і ще одну азійську державу – Гонконг, як приклад тих держав, які створили успішні незалежні антикорупційні органи, які підпорядковуються напряму тільки главі уряду чи парламенту¹⁴. У Гонконгу корупція усіх рівнів і видів була довший час характерною особливістю: ще наприкінці 50-х – на початку 60-х років ХХ століття корупція повністю охоплювала державний (як і приватний) сектор. Як у випадку зі Сінгапуром, у тогочасному Гонконгу корупція була стилем життя, необхідним для виживання. Про тогочасні обсяги політичної корупції в Гонконгу говорили образно: мовляв, можна «заскочити в автобус» (тобто, активно долучитися до корупційних практик), чи «бігти позаду» (бути аутсайдером, не включеним в усталену систему правил політичної гри), але не можна «стояти перед автобусом, що рухається уперед» (себто, противитися, скаржитися).

Поштовхом до змін була економічна та демографічна криза початку 1970-х років, яка зумовила наростання протестних настроїв населення, а також хвиля протестів 1973 року, зумовлених втечею з держави підозрюваного у корупції високопосадовця. У 1974 році було утворена Незалежна Комісія з боротьби з корупцією (НКБК; англ. The Independent Commission Against Corruption). Методом бо-

ротьби з корупцією було обрано не лише репресивний шлях покарань, а й заходи запобігання корупційним практикам. Успіх антикорупційної боротьби уможливився завдяки послідовній підтримці держави: як і в Сінгапурі проявилася політична воля вищого керівництва.

На сьогодні Гонконг відноситься до «найчистіших» держав Азії (відповідно до Індексу сприйняття корупції); поступаючись у показниках лише Сінгапуру. За результатами опитувань громадської думки¹⁵, діяльність Незалежної Комісії з боротьби з корупцією схвалюють близько 99 % опитаних, які вірять у ефективність цього органу. Понад 90% усієї інформації про неправомірні корупційні дії мають своїм джерелом саме громадськість¹⁶. А ще недавно (початок 70-х років) менше третини громадян готові були надати дані, які стосувалися особисто себе.

Для гонконгських високопосадовців, як і для сінгапурських, відмінена презумпція невинуватості. Фактично діють закони на взірць військового трибуналу за наявності щодо особи обґрунтованої підозри. У Гонконгу перестали переслідувати тих, хто дає хабар (тобто винен завше чиновник). У Гонконзі вважають, що основою антикорупційного успіху стало не стільки створення та діяльність НКБК, скільки «реальний громадянський контроль за діяльністю цієї комісії, який не дав їй стати частиною кримінальної мережі»¹⁷.

Висновок з вивчення досвіду цих країн можна зробити такий: для мінімізації політичної корупції необхідна воля і неухильна послідовність, персональний позитивний приклад вищого керівництва держави; як показує досвід названих держав жорсткі авторитарні методи усе ж приносять доволі швидкий результат.

1. *Сиротин А.* Опыт борьбы с коррупцией в Сингапуре. URL: http://sudanet.ru/borba_s_korruptsiei_v_singapore 2. *Поліщук А.* Правила протидії корупції і досвід для України: Грузія і Сінгапур // *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2016. № 5. 166–169. 3. *Quah J. S. T.* Combating Corruption in Singapore: What Can Be Learned? // *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 2001. Vol. 9. № 1 (March). pp. 29–35. 4. *Гладченко Л. В.* Об опыте Сингапура по противодействию коррупции // *Проблемы национальной стратегии*. 2014. № 3 (24). С. 127. 5. *Quah J. S. T.* Combating Corruption in Singapore: What Can Be Learned? // *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 2001. Vol. 9. № 1 (March). pp. 29–35. 6. *Гладченко Л. В.* Об опыте Сингапура по противодействию коррупции // *Проблемы национальной стратегии*. 2014. № 3 (24). С. 130. 7. *Ли Куан Ю.* Сингапур-

ская история: 1965–2000 гг. Из третьего мира – в первый. – Москва: МГИМО-Университет, 2010. С. 154. **8.** *Prevention of Corruption Act*. URL: http://www.asean-hrmec.org/downloads/singaporePrevention_of_Corruption_Act.pdf **9.** *Шмаль Л.* Сингапурська модель протидії корупції: досвід для України // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2015. № 2. С. 110. **10.** Там само. С. 113. **11.** *Номоконов В. А.* Организованная преступность: тенденции, перспективы борьбы. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1999. 304 с. **12.** *Ткачук Д.* Досвід боротьби з корупцією. Сингапур. URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2014/12/5/7046467/> **13.** *В Сингапуре карманы чиновников проверяют руки правосудия*. URL: <https://www.nowaygazeta.ru/articles/2006/10/12/27619-v-singapore-karmany-chinovnikov-proveryayut-ruki-pravosudiya> **14.** *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы; [пер. с англ. О. А. Алякринского]. Москва: Логос, 2003. 356 с. **15.** *Харичева М. С.* Борьба с коррупцией: опыт Гонконга. URL: https://xn--80aaifradibgfzb7br.xn--b1agajc0ayikbb.xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site126/document_file/3cSPxGEDrj.pdf **16.** *Yeung J. Au.* Fighting Corruption – The Hong Kong Experience. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan002750.pdf> **17.** *Лавренюк Ю.* Досвід запобігання та протидії корупції у країнах Азіатсько-Тихоокеанського регіону // Ефективність державного управління. 2014. Вип. 39. С. 44–45.

***Kushnarev Igor.* The experience of Singapore and Hong Kong in the fight against political corruption**

The research object is political corruption in Singapore and Hong Kong as well as the ways of fighting it. The author defines them as examples of countries that demonstrated effective anti-corruption mechanisms in politics. Therefore their experience deserves a study for its possible use in Ukraine.

The article draws attention to the fact that during the colonial period in the Singapore's history corruption was a widespread, socially acceptable and everyday occurrence. Political corruption was particularly visible during the preparation and conduct of elections, when the competition of ideas and programs of candidates for elective offices was often replaced by “wallet competition”. As a result, the electoral capital investments of sponsors were converted into non-competitive government contracts, as well as illegal preferences and allotment of positions.

The author indicates that the risk of being caught and punished for a corrupt official was meager. Corruption was recognized as one of the problems that the British colonial authorities failed to solve. It was caused by three reasons: 1) presence of opportunities for corruption; 2) low wages; 3) negligible probability of investigation and punishment. Back then corruption was tolerated by public opinion.

It is emphasized that the anti-corruption breakthrough happened when the People's Action Party won the elections (1959), formed a government and initiated the Prevention of Corruption Act (1960). Nowadays Singapore is one of the least corrupt countries of the world. Already in 1996 the Political and Economic Risk Consultancy gave Singapore the third place (after Switzerland and Australia) on the list of the least corrupt countries of the world. According to Transparency International in the

2016 Corruption Perceptions Index Singapore was on the 7th position: in 2016 the index was 84 and it has not significantly varied over the years of this index measurements for Singapore.

The anti-corruption legislation of Singapore provides an expanded definition of illegal gains. The maximum penalties for corruption were raised by 10 times. False evidence in anti-corruption matters became a crime punishable by imprisonment and high penalties etc. The Lee Kuan Yew's government managed to achieve complete intolerance of corruption by the public. The authorities have shown in practice that once the violations are found, no position can save one from punishment.

The article states that the success of Singapore is caused mainly by the will of country's senior management, by introduction (contrary to the world practice) of the "presumption of guilt" principle for civil servants. This strategy of fight against corruption is quite authoritarian yet effective.

The article notes that Singapore's approach to the problem of fight against corruption prioritized eradication of conditions that contribute to it apart from criminal prosecution of corrupt officials. This country provides no immunity in investigation of the top officials' and politicians' cases. The control of political corruption subjects' incomes is permanent and not fragmented.

The author defines Hong Kong as an example of a state, which created successful independent anti-corruption organs. Corruption at all levels and of all types had been a characteristic feature of the state for a long time. In the 1950s and 1960s corruption covered the state (as well as private) sector totally. As in the case of Singapore, at that time corruption was a lifestyle, necessary for survival in Hong Kong.

Attention is paid to the fact that the impulse for changes was the economic and demographic crisis of the early 1970s, which led to the growth of protest moods among the population. The wave of protests in 1973 was caused by a high official accused of corruption escaping from the country. The Independent Commission Against Corruption was created in 1974. The chosen method of fighting against corruption consisted not only of the repressive path of punishments, but also of preventive measures against corruption practices. The success of anti-corruption struggle was possible thanks to consistent support of the state: just as in Singapore, there was political will of senior management. Currently Hong Kong is one of the "cleanest" countries of Asia (according to the Corruption Perceptions Index), its index is just behind Singapore.

For the Hong Kong and Singapore high officials the presumption of innocence has been abolished. De facto the laws follow the model of a military tribunal if there is founded suspicion against a person. It is believed in Hong Kong that the basis of anti-corruption success was not so much the establishment and operation of ICAC, as the "real civilian control over the activities of this Commission, which did not let it become a part of the criminal network".

Key words: corruption, political corruption, Republic of Singapore, Hong Kong Special Administrative Region.