

Иманбекова Асель Смановна,
Учебно-научно-производственный комплекс
«Международный университет Кыргызстана»
Магистр права и делового администрирования
E-mail: aselbayaly@gmail.com

МЕТОДЫ И ПРИЕМЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ НА ПРИМЕРЕ ЮЖНОЙ КОРЕИ

ТҮШТҮК КОРЕЯНЫН МИСАЛЫНДА КОРРУПЦИЯГА КАРШЫ КҮРӨШҮҮНҮН МЕТОДДОРУ ЖАНА ЫКМАЛАРЫ

METHODS AND EXPERIENCE OF FIGHTING AGAINST CORRUPTION IN SOUTH KOREA

Аннотациясы: Бул макалада Түштүк Кореяда коррупцияга каршы күрөшүү тажрыйбасы боюнча маселелер каралат. Шаардык администрациясынын чиновниктери жарандардын арыздарын кароосун көзөмөлдөө боюнча онлайн системасы болгон «OPEN» программасынын мисалында иш жүзүндө көрүнүктүү жыйынтыктарды көрсөтүүчү коррупцияга каршы күрөшүүнүн эффективдүү механизми менен таанышууга мүмкүн болот. Түштүк Кореяда коррупцияга каршы кыйынаосуз күрөшүү программасы болгон коррупцияга каршы күрөшүү боюнча сеулдук комплекстүү стратегиясына өзгөчө көңүл бурулат. Жыйынтыгында, Түштүк Кореяда коррупцияга каршы күрөшүү методдорунун маанисин аныктоого аракет кылынат.

Негизги сөздөр: коррупция, Азия өлкөлөрүндө коррупцияга каршы күрөшүү тажрыйбасы, коррупцияга каршы күрөшүү методдору, коррупцияга каршы күрөшүү ыкмалары, «OPEN» программасы, коррупцияга каршы күрөшүү стратегиясы, мыйзамдын улуктугу, саясий эрк, коррупцияны алдын алуу, ачыктык (тунуктук) маданияты, коррупцияны түп тамырынан жоготуу, антикоррупциялык көрсөткүчтөрдүн индекси, социалдык көзөмөл.

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы опыта борьбы с коррупцией в Южной Корее. На примере программы «OPEN», онлайн-системы контроля за рассмотрением заявлений граждан чиновниками городской администрации, можно ознакомиться с эффективным механизмом борьбы с коррупцией, реально действующим и показывающим результаты. Значительное внимание уделяется комплексной сеулской стратегии борьбы с коррупцией - программе неуклонной борьбы с коррупцией в Южной Корее. В заключении, делается попытка в определении значения методов борьбы с коррупцией в Южной Корее.

Ключевые слова: коррупция, опыт борьбы с коррупцией в азиатских странах, методы борьбы с коррупцией, приемы борьбы с коррупцией, программа «OPEN», стратегия борьбы с коррупцией, верховенство закона, политическая воля, предотвращение коррупции, культура прозрачности, искоренение коррупции, индекс антикоррупционных показателей, социальный контроль.

Abstract: The article envisages and studies the experience of fighting against corruption in South Korea. In the context of «OPEN» system, an online monitoring system for the consideration of citizens' applications by officials of the city administration, is possible to find out and learn about an effective mechanism to combat corruption, which is really effective and successful. Considerable attention is paid to the complex Seoul anti-corruption strategy – the program of undeviating and persistent fighting against corruption in South Korea. Finally, there is an attempt to determine the value of the methods of fighting against corruption in South Korea.

Key words: corruption, the experience of fighting against corruption in Asian countries, methods of combating corruption, the program «OPEN», anti-corruption strategy, the rule of law, political will, corruption prevention, culture of transparency, corruption eradication, anti-corruption index indicators, index of corruption perception, social control.

Общеизвестно, что коррупция - это одна из наиболее серьезных угроз не только для развития экономики и социального благополучия отдельных стран, но и для национальной и международной безопасности в целом.

Коррупция угрожает основанной на верховенстве закона устойчивости демократических институтов, конституционным принципам равенства и социальной справедливости. Коррупция уже давно является одной из самых острых проблем в мировом сообществе, искоренить которую пока не удается. Пагубное воздействие этого асоциального явления ощущается в любой стране независимо от государственного устройства или традиций.

Борьба с коррупцией ведется большинством государств мира. Однако в эффективном преодолении коррупции лишь немногим из государств удается добиться ощутимых результатов на практике. В этой связи особый интерес представляет государство Южная Корея, достигшая определённого успеха в борьбе с коррупцией.

Политическая воля

Одним из неотъемлемых и необходимых условий преодоления коррупции является политическая воля¹. Если государство в лице его высшестоящих руководящих органов будет заинтересовано в выживании, то противостояние коррупции и её искоренение – вполне реальная задача. Наглядным примером такой положительной амбициозности стал Сеул – столица Южной Кореи. Здесь власть действительно смогла создать эффективный механизм борьбы с коррупцией, реально действующий и показывающий результаты.

На сегодняшний день Южная Корея является примером «культуры прозрачности». Соответствуя веяниям времени, Сеул учитывает новейшие научные разработки и технологии. На их основе совершенствует местные меры антикоррупционной политики. Настоящую сенсацию в этой сфере произвела новая сеульская программа «OPEN», запущенная в 1999 году и позволившая гражданам контролировать через Интернет процесс рассмотрения своих

обращений государственными чиновниками. Мэр Сеула Гох Кун, при котором разрабатывалась и была внедрена программа «OPEN», проявил ту самую необходимую политическую волю, заявив о намерении вести самую неприемлемую войну с коррупцией, информируя общественность о деятельности государственных служб от рассмотрения обращений граждан до политики принятия решений.

Благодаря этой программе граждане могут в любое время проследить ход рассмотрения документов по своему обращению. Данная система онлайн-контроля за рассмотрением обращений граждан «OPEN», обеспечивающая прозрачность в работе городской администрации, позволяет предотвратить ненужные проволочки или несправедливое рассмотрение чиновниками дел граждан, позволяет гражданам следить за тем, как решаются вопросы о выдаче разрешения или санкции по тому или иному делу в случаях, когда наиболее вероятно проявление коррупции, и протестовать, если замечены какие-либо нарушения. Таким образом, обеспеченная прозрачность деятельности администрации создаёт предпосылки для искоренения коррупции.

Программа «OPEN» разработана и построена на определённых принципах, составляющих каркас всей сеульской антикоррупционной стратегии.

1. *Доступность*. Данную идею можно рассматривать в трёх направлениях:

- в любое время и из любого места граждане могут отслеживать через Интернет процесс прохождения поданных ими прошений в городской администрации – это территориально-временной аспект;
- граждане могут получить любую информацию, в регламентированных программой «OPEN» предметных областях, затрагивающую их права, – это информационный аспект;
- удобство пользования этой программой облегчает процедуру осуществления контроля за качеством работы властных структур и позволяет быстро реагировать на обнаруженные нарушения – это оперативно-функциональный аспект.

¹ Коррупция по - азиатски. Статья В.А. Павлова. Электронный ресурс: www.oxrana.ru. Political and Economic Risk Consultancy, Ltd.

2. *Прозрачность.* Данное положение подразумевает, во-первых, обеспечение программой «OPEN» открытой системы наблюдения, а во-вторых, ясность процедурных моментов в деятельности администрации: доступ в реальном времени к информации, касающейся деталей процедуры рассмотрения заявлений граждан, принятия решения об удовлетворении просьбы; возможность просмотра документов; отслеживание сроков рассмотрения.

Основной задачей подобной системы онлайн-контроля за рассмотрением обращений граждан является предупреждение коррупционных деяний путём:

- предоставление гражданам необходимой информации в этой сфере, позволяющей им осуществлять социальный контроль;
- установление прозрачности;
- исключение личного общения чиновников и граждан, как необходимого условия существования коррупции. Свободный доступ к информации о состоянии дела исключает необходимость личных контактов с чиновниками или предложения им взятки с целью ускорить завершение процесса принятия решения.

Таким образом, целью «OPEN» является искоренение коррупции, как общественно вредного явления, подрывающего основы государственности, и восстановление доверия граждан к городской администрации, поскольку ожидается большая честность и объективность в работе аппарата чиновников, находящихся под постоянным контролем.

Программа «OPEN» организована достаточно просто. Как только гражданин подаёт заявление, например, о получении разрешения на строительство, сотрудники соответствующего отдела администрации помещают информацию об этом заявлении на сайт «OPEN». Пользуясь любым компьютером, имеющим доступ в Интернет, граждане могут узнать в реальном времени, зарегистрировано ли должным образом их заявление, кто конкретно занимается этим вопросом, когда можно ожидать разрешения, а если просьба не удовлетворена, то по каким причинам.²

В программе чётко обозначены сферы

жизнедеятельности, гражданские проекты в которых следует рассматривать открыто, поскольку именно в них, как оказалось после проведённых исследований, наиболее характерно распространение коррупционной практики. В частности, это жильё и строительство; строительные работы; транспорт; окружающая среда; санитария и социальное обеспечение. Каждая сфера включает определённый набор проектов. Например, категория «Жильё и строительство» делится на:

- 1) проекты жилищного строительства;
- 2) разрешение на строительство и контроль;
- 3) проекты реконструкции зданий;
- 4) проекты улучшения экологии микрорайона;
- 5) утверждение архитекторов;
- 6) разрешение на размещение уличной рекламы.

В настоящее время количество социальных сфер, отобранных для обязательной публикации в Интернете, составляет 54 – те, где чаще всего происходят правонарушения при рассмотрении заявок; те, что особенно неудобны для граждан из-за сложной процедуры оформления документов, и те, где открытая публикация всех этапов рассмотрения проекта позволит гражданам не просить чиновников ускорить прохождение документов.

На сайте размещается подробная информация по каждому делу, включая процедуру регистрации поданного заявления, оформления необходимой документации, а также программа поиска информации. Система также предусматривает размещение сведений о соответствующем отделе городской администрации и об ответственных за рассмотрение данного дела сотрудниках и их телефонах, а также информации о том, когда и как оформляются документы по данному вопросу, об ожидаемой дате очередной процедуры в процессе продвижения бумаг на каждом этапе.

Система «OPEN» даёт возможность отслеживать любые задержки по вводу данных посредством сравнения даты ввода данных с фактической датой рассмотрения заявления на

² Ю.В.Латов. Коррупция причины, экономические последствия и влияния на развитие общества. Поведенческая экономика. 12 апреля 2012.

каждой стадии любым чиновником. Система требует от всех сотрудников администрации указывать на сайте день и час работы с каждым заявлением. Ни один чиновник не сможет отложить рассмотрение дела и тем более не осмелится принять неправомочное решение.

Сотрудники, ответственные за аудит и инспектирование, могут проверить, истек ли срок, поставленный для выполнения конкретной процедуры, и потребовать от соответствующего департамента, который вводил на сайт «OPEN» информацию, объяснить, по какой причине произошла задержка в отношении данного дела, ввести новую дату следующей процедуры по делу, а в том случае, если данные не были вовремя введены, а указанная процедура была проведена, немедленно обновить данные на сайте.

Таким образом, Программа «OPEN» представляет возможности для осуществления *социального контроля* за своевременным исполнением процедуры рассмотрения заявлений, отслеживания и предупреждения любых задержек в этом процессе, в порядке ввода данных, а также возможности для выявления злоупотреблений.

С 15 апреля 1999 года – даты введения системы «OPEN» – городскими департаментами было опубликовано в целом 48 330 заявлений граждан, а число посетителей сайта «OPEN», по данным от 4 октября 2000 года, зарегистрировано на уровне 10 000 000. Общественный интерес к сайту возрастает – каждый день его посещают в среднем 1 900 человек.

Социологический опрос 1 245 человек показал, что 84,3% (984 из 1167) респондентов считают программу «OPEN» способствующей достижению «прозрачности», а 72,3 % (762 из 1055) – удовлетворяющей их интересам.

«OPEN» динамично публикует информацию обо всем потоке административной работы в режиме реального времени (теперь о решении по частному делу можно узнать в тот же момент, когда оно было принято), и в этом отношении программа уникальна.

Сложно жить в условиях хаоса. Внедрение «OPEN» в работу городской администрации

позволило установить контроль за соблюдением чёткого порядка решения вопросов, ведь нельзя бороться с преступностью, оставляя «зияющие пустоты».

В некоторой степени можно рассматривать «OPEN» как аналог итальянской операции «Чистые руки», правда, в несколько ином ракурсе. Приоритетным оказался не последующий карательный контроль чиновничества, а предыдущий профилактический, который предупредит появление злоупотреблений либо позволит на ранней стадии выявить и отстранить от службы недобросовестных должностных лиц. Опыт Сеула доказывает, что в борьбе с коррупцией репрессии хоть и необходимы, но не играют решающую роль вопреки утверждениям П. Яни³. Тем не менее, подобная программа не исключает нужду в карательных мерах. Честность – характеристика личностная, субъективная, её необходимо воспитывать, прививать. Она должна подкрепляться страхом перед хорошо и ответственно работающей контролирующей инстанцией. Поэтому мэру Сеула, его преемникам следует придерживаться выбранных позиций, теперь от них отступать нельзя.

Система «OPEN» является прогрессивным инструментом в административном секторе, позволяющим наладить правильное и здоровое его функционирование, при этом все государственные службы центрального и местного уровня должны перенимать работу с данной программой и содействовать её развитию и усовершенствованию.

«OPEN» удачна тем, что это не просто исследовательский проект, теоретическое изыскание, направленное на подтверждение правильности выбранных ориентиров, точек опоры для борьбы с коррупцией, а именно то исследование, которое уже воплощено в жизнь, действует на практике и даёт положительные результаты. Этот проект сам по себе – и констатация проблемы наличия коррупции, и во многом способ её разрешения.⁴

По приглашению Транспаренси Интернэшнл мэр Гох Кун принял участие в Девятой Международной антикоррупционной конференции,

³ Ф.С. Филиппова. Сборник статей. Можно ли в борьбе с коррупцией в России использовать зарубежный опыт? Спб. - НОРМА, 2012.

проходившей с 10 по 15 октября 1999 года в Дурбане (Южная Африка). Он представил участникам конференции программу «OPEN» как эффективный инструмент выявления коррупции во властных структурах. Она вызвала большой интерес у 1600 участников из 135 стран и у таких международных организаций, как Международный Валютный Фонд, Всемирный Банк, ОЭСР, Интерпол. В результате Сеул получил право провести Международную Антикоррупционную конференцию в 2003 г.⁵

Столичное правительство Сеула разработало совместно с ООН учебное пособие по работе с системой «OPEN» для распространения в странах членах ООН. Эти две организации провели демонстрационный учебный показ работы онлайн-системы «OPEN» в Сеуле в августе 2001 года. Тем самым ООН приветствует её распространение в государственных властных структурах всех стран. Однако реальное восприятие программы «OPEN» конкретной национальной системой продемонстрирует наличие в высших эшелонах власти той самой политической воли на борьбу с коррупцией и подверженность государственного механизма этому явлению, и в этой связи данная система выступает своеобразным критерием.

В целом международное сообщество признало назревшую необходимость в подобном проекте и его действенность. Это подтверждено в резолюции Дурбанской конференции, в которой была дана зарубежная оценка программы «OPEN»: Мы будем разрабатывать, находить и распространять новые, творческие и эффективные методы предотвращения и выявления коррупции, такие, как система открытого рассмотрения тендеров общественных проектов, продемонстрированная нам Мэром Сеула.

Помимо своего самостоятельного значения и автономного существования система «OPEN» является лишь составной частью комплексной сеульской стратегии борьбы с коррупцией. Программа неуклонной борьбы с коррупцией осуществляется по четырем основным направлениям:

- 1) превентивные меры,
- 2) репрессивные меры,
- 3) большая прозрачность деятельности администрации,
- 4) тесное сотрудничество между частными лицами и государственными службами.

1. Превентивные меры заключаются в ослаблении государственного регулирования во всех административных сферах. Избыточные нормы муниципального регулирования были либо отменены, либо упрощены.

Чиновник, слишком долго сидящий в своем кресле, может в своем ведомстве установить систему продавец-покупатель. Чтобы искоренить потенциальный тайный сговор, администрация Сеула отменила давно установившуюся практику передачи определенного района под контроль одного чиновника, принимающего решения о выдаче разрешений, санкциях и контроле. Отныне чиновникам предписывается ежедневно рассматривать заявления из разных районов.⁶ Кроме того, существенные кадровые изменения были проведены в администрациях 25 округов. Таким образом, кадровая политика в Сеуле, как и во многих других государствах, остаётся центральным звеном антикоррупционной политики.

2. Репрессивные меры вводятся в действие за каждый проступок, совершённый городскими чиновниками Сеула. Для осуществления принципа нулевой толерантности к коррупции введена система прямого обращения к мэру. Раз в месяц почтовые открытки с оплаченным ответом посылаются тем, кто имел дело с городской администрацией в сферах, подверженных коррупции. Их просят отправить открытки с информацией о любых злоупотреблениях обратно на адрес мэра. Мэр лично читает все открытки и следит за тем, чтобы каждый нарушитель закона был должным образом наказан.

3. Прозрачность деятельности администрации Сеула обеспечивает программа «OPEN». Наряду с ней введён Индекс антикоррупционных показателей. Он позволил в 1999 году определить уровень «чистоты» каждой

⁴ А.С.Минозов, Е.Г. Куклина. Коррупция как система: структура и механизмы управления: материалы международно-практической конференции «Инфо - 2012».

⁵ Г.С.Сатаров. Коррупция нетрадиционный взгляд: Коррупционные отношения: агентская модель и смежные подходы.

⁶ Отчет по анализу лучших практик мира по борьбе с коррупцией. Сборник статей. Г. Усть -Каменогорск, 2009.

административной единицы, полученные результаты были опубликованы. Индекс антикоррупционных показателей подсчитывался по результатам опроса мнения лиц, обращающихся в государственные службы, а также с использованием статистики антикоррупционных мер, предоставляемой администрацией. Индекс служит стимулирующим средством, порождающим здоровую конкуренцию между органами городской власти Сеула.

4. Сотрудничество между частными лицами и государственными службами прослеживается по всем вышеупомянутым направлениям. Кроме того, было внедрено ещё одно нововведение – «Договор о неподкупности», цель которого – предотвращение коррупции и любых других нарушений закона в сфере поставок товаров и услуг населению. Обязательство не брать взятки является соглашением между чиновниками, курирующими поставки товаров и услуг, и претендентами на выполнение строительных работ или поставщиками товаров и услуг. Подписывая такой договор, стороны соглашаются, что в случае его несоблюдения будут должным образом наказаны.

В совокупности эти меры качественно дополняют друг друга, поддерживают взаимную действенность и обеспечивают эффективность всей антикоррупционной системы Сеула.

Есть новшество и на законодательском уровне. Эталонным назвали новый закон Южной Кореи «О борьбе с коррупцией», вступивший в силу с 1 января 2002 года, но уже получивший широкое международное признание.⁷ В соответствии с ним право начинать расследование о коррупции фактически предоставлено любому совершеннолетнему гражданину страны: комитет по аудиту и инспекции (так называется в стране главный антикоррупционный орган) обязан начать расследование обвинений по любому заявлению. От злоупотребления таким правом граждан сдерживает одна из статей закона, предусматривающая ответственность за ложное обвинение в коррупции – тюремное заключение до 10 лет и/или штраф до 40 тысяч долларов.

Хотелось бы отметить, что вышеописанная картина позволяет говорить о высоком уровне

изобретательности и творческом подходе, проявленном Правительством Сеула. Выработаны новые позитивные и весьма перспективные идеи борьбы с коррупцией, следование которым уже сегодня дало положительные результаты. Согласно данным ежегодного отчета ТИ о коррупции ИВК в Южной Корее с 2000 года по 2015-й значительно повысился. Южная Корея в прошлом году заняла 37 место согласно Индексу Восприятия Коррупции и 4-ое место страна занимает в рейтинге Doing Business.

Между тем

Правительство Южной Кореи утвердило принятый парламентом страны новый антикоррупционный закон, который по имени его инициатора уже получил неофициальное название “Закон Ким Ён Рана”. Согласно закону, госслужащие, журналисты, а также преподаватели частных вузов будут наказываться тюремным сроком до трех лет либо крупным штрафом в случае получения денег или подарков, связанных с исполнением служебных обязанностей, на сумму более 1 миллиона вон (около 900 долл.). Сумма штрафа будет в пять раз превышать размер взятки или стоимость подарка.

Закон вызвал большие споры. Некоторые указывают, что он нарушает некоторые конституционные права граждан Республики Корея. На протяжении пяти лет на всех уровнях велись широкие обсуждения о целесообразности и необходимости закона для страны.

Суть закона сводится к тому, что наказание за полученные деньги и ценные вещи наступает для каждого, независимо от повода для вручения подарка.

Под действие закона Ким Ён Ран попадают примерно 4 млн. человек и целый ряд организаций – Национальное собрание, органы юстиции, Конституционный суд, законодательные органы, региональные администрации, образовательные учреждения, СМИ и другие организации. В законе можно выделить три основных момента: запрет на выполнение неправомерных просьб, запрет на принятие денег и ценных подарков, ограничение размеров гонораров за чтение лекций. Неправомерные

⁷ Г.С. Сатаров. Коррупция нетрадиционный взгляд: Коррупционные отношения: агентская модель и смежные подходы.

просьбы разделены на 14 категорий, среди которых те, что касаются лицензирования, найма сотрудников, награждения призами и премиями, поступления в университет, оценки успеваемости.

Для подарков установлен следующий регламент: если сумма подарков, полученных от одного человека, превышает 910 долларов за один раз или 2.700 долларов в течение года, то такие действия влекут за собой уголовную ответственность. Оказание знаков внимания в целях поддержания социальных связей допускается, однако и в данном случае установлены четкие критерии: стоимость принимаемых угощений не должна превышать 27 долларов, материального подарка – 45 долларов, денежного подарка – 89 долларов. Гонорар за чтение лекций в других организациях для госслужащих до пятого разряда не может превышать 180 долларов, а для госслужащих в ранге министра – 450 долларов.

28 сентября текущего года в Республике Корея вступил в силу антикоррупционный «Закон Ким Ён Ран». Предполагается, что «закон Ким Ён Ран», названный по имени его инициатора, изменит всю культуру приёма уважаемых лиц, в которой, как правило, и кроются коррупционные действия. Ожидается, что новый закон поможет повысить прозрачность южнокорейского общества.

Список литературы:

1. Коррупция по-азиатски. Статья Владимира Павлова. Электронный ресурс: www.oxrana.ru. Political and Economic Risk Consultancy, Ltd.
2. Латов Ю.В. Коррупция причины, экономические последствия и влияния на развитие общества. Поведенческая экономика. 12 апреля 2012.
3. Можно ли в борьбе с коррупцией в России использовать зарубежный опыт? Сборник статей под редакцией Ф.С. Филлипова. Спб. - НОРМА, 2012.
4. Минозов А.С., Куклина Е.Г. Коррупция как система: структура и механизмы управления: материалы международно-практической конференции «Инфо - 2012». Электронный ресурс: www.minozov.ru/analitic.
5. Опыт борьбы с коррупцией в Сингапуре. Статья Сиротина Арсения. Электронный ресурс: www.sudanet.ru.
6. Отчет по анализу лучших практик мира по борьбе с коррупцией. г. Усть-Каменогорск, 2009.
7. Понятие и сущность современной коррупции. Статья в Альманахе «Молодой международник». Выпуск №11. Владивосток. 20.11.2008.
8. Сатаров Г.С. Коррупция нетрадиционный взгляд: Коррупционные отношения: агентская модель и смежные подходы.
9. Фасхутдинов Р.Р. Статья «Опыт Коррупционной политики Гонконга». Проект «Антикоррупция», 2012.
10. Международный опыт борьбы с коррупцией: от неудач Китая до успехов Израиля (из аналитического доклада Фонда «Информатика для демократии») Чистые руки. 1999 г. №3 С. 17-26.