

Мо Цзихун

СОЗДАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАСЛОНА В КИТАЕ

Аннотация. В статье автор раскрывает ряд проблем в области правового регулирования построения институциональных основ противодействия коррупции в КНР. Автором развивается мысль о том, что Компартия Китая всегда считала борьбу с коррупцией своей основной миссией; акцентирует внимание на необходимости заключения власти в «клетку системы» посредством регламентирования перечня властных полномочий. Особо отмечает необходимость создания системы протоколирования, обнародования и расследования фактов вмешательства руководящих кадров в правосудие, обеспечения независимости прокурорского надзора и судебной власти. Автором делается вывод о том, что твердое следование цели служения народу и успешный опыт, полученный Компартией в процессе строительства антикоррупционной системы, обязательно станет ценным вкладом в решительную борьбу с коррупцией для всего человечества.

Ключевые слова: Китай, коррупция, фаервол, аппарат, правительство, полномочия, народ, сотрудничество, опыт.

С момента создания нового Китая 1 октября 1949 г. Коммунистическая партия Китая (КПК), ставшая партией власти, уделяла пристальное внимание предупреждению и пресечению коррупционных преступлений законными методами и средствами, стараясь соответствовать образу партии, искренне и бескорыстно служащей интересам народа.

1. Компартия Китая всегда считала борьбу с коррупцией своей основной миссией

В декабре 1978 г. на третьем пленуме ЦК КПК 11-го созыва¹ был взят курс на «выправление ошибочного и восстановление правильного», акцент в деятельности партии и государства с классовой борьбы был перенесен на экономическое строительство, началась реализация политики реформ и открытости. В целях предотвращения возникновения и распространения факторов, порождающих коррупцию, которыми с большой степенью вероятности могут сопровождаться реформы, Компартия Китая, выступая в качестве правящей партии, предпринимала большое количество усилий по строительству в государственной системе «фаервола», не дающей разгореться пожару коррупции, предупреждала и пресекала в рядах руководящих партийных работников злоупотребления служебным положением и использование служебного положения в корыстных целях, разрабатывала различные политические меры, эффективно

обеспечивала единообразие и преемственность антикоррупционной политики. На этих направлениях КПК добилась значительных успехов.

На XIII съезде партии подчеркивалось², что в процессе реализации политики реформ и открытости борьба с коррупцией в рядах самой партии является неизбежной. Снисходительное отношение к наличию в партии коррупционных элементов приведет к деградации всей партии. Членов партии, не выдержавших испытаний, нужно сначала попытаться перевоспитать, используя дар красноречия и убеждения, но, если проверка покажет, что только лишь воспитательными мерами проблему решить невозможно, следует руководствоваться принципом строгого внутрипартийного управления и применять жесткие дисциплинарные меры. В отношении коррупционных элементов, порочащих партию и подрывающих народное хозяйство, необходимо брать курс на решительное искоренение, решать проблему немедленно после ее выявления, безжалостно избавляться от коррупционеров, сколько бы их ни было, ни в коем случае не вскармливать пороки своим благодушным отношением.

В свою очередь на XIV съезде партии³ акцент делался на необходимости использования правовых ин-

¹ Третий пленум ЦК КПК 11-го созыва проходил в Пекине с 18 по 22 декабря 1978 года.

² Доклад Чжао Цзыян на XIII всекитайском съезде КПК «Вперед по пути социализма с китайской спецификой» (25 октября 1987 г.).

³ Доклад Цзян Цзэминь на XIV всекитайском съезде КПК «Наращивать темпы претворения в жизнь политики реформ и открытости и темпы модернизации, добиваться еще больших побед в деле строительства социализма с китайской спецификой» (12 октября 1992 г.).

Статья написана по материалам выступления на пленарном заседании Четвертого Евразийского антикоррупционного форуме «Предупреждение коррупции: новые подходы», организованного Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ совместно со Счетной палатой России при поддержке Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, 23-24 апреля 2015 г.

струментов для предупреждения коррупции и борьбы с ней. В докладе отмечалось, что создание неподкупного, некоррупцированного правительства должно опираться на воспитание, но в еще большей степени – на закон. Необходимо на практике усилить контроль над партийными чиновниками со стороны партийных организаций всех уровней и органов дисциплинарного контроля, а также контроль над партией со стороны народных масс, демократических партий и беспартийных лиц, создать надежную систему внутривнутрипартийного и внепартийного надзора, пронизывающую всю структуру снизу доверху и сверху донизу. Особенно важным является создание механизма ограничения, который бы эффективно препятствовал использованию служебного положения в корыстных целях и порочному стилю работы сотрудников правоохранительных органов и должностных лиц, непосредственно связанных с управлением людьми, финансами, материальными ценностями. Коррупционные элементы, причиняющие вред интересам партии и народа, независимо от занимаемого положения, подлежат неотвратимому наказанию в соответствии с партийной дисциплиной и государственными законами.

На XV съезде КПК⁴ было выдвинуто требование о «систематизации и регламентации внутривнутрипартийной жизни» и намечены следующие установки: одновременно лечить симптомы и причины заболевания, рассматривать воспитание как основу, закон как гарантию, надзор как ключевое звено. Посредством углубления реформ уничтожать саму почву, благоприятствующую появлению и разрастанию коррупции. Под централизованным руководством парткомов, объединяя усилия партии и правительства, в сотрудничестве с дисциплинарными комиссиями, опираясь на поддержку и участие народных масс, решительно пресекать любые проявления коррупции. Связывать в единое целое борьбу с коррупцией и чистку партийных рядов, не позволять коррупционерам найти себе убежище внутри партии.

В докладе, прозвучавшем на XVI съезде КПК⁵, было заявлено о создании и совершенствовании нового партийного стиля, углублении и активизации борьбы с коррупцией. В данном докладе подчеркивалась необходимость руководствоваться выдвинутым ЦК КПК тезисом – «восемь «да» и восемь «нет»», опираясь, во-первых, на просвещение, и, во-вторых, на законы, в правильном

направлении развивать критику и самокритику, направлять усилия на решение острых вопросов в области идеологического стиля партийной деятельности, подхода к образованию, стилю работы, стилю руководства и образа жизни чиновников, уделять особое внимание профилактике и преодолению таких явлений, как формализм и бюрократия. Усиливать воспитательную работу, развивать демократию, совершенствовать правовую систему, укреплять надзор и контроль, обновлять систему, наполнять все важнейшие политические мероприятия антикоррупционным содержанием, принципиальным образом предотвращать возникновение коррупции и бороться с ее проявлениями. Укреплять и совершенствовать систему руководства и рабочие механизмы борьбы с коррупцией, добросовестно реализовать систему ответственности при создании неподкупного партийного аппарата и соответствующего партийного стиля, объединять усилия в профилактике коррупции и борьбе с ней. Руководящие кадры, в особенности чиновники высшего руководящего звена, должны подавать личный пример, правильно распоряжаться имеющейся у них властью, сохранять свою репутацию незапятнанной, сознательно вступать в борьбу с различными проявлениями коррупции. Каждый коррупционный элемент должен быть привлечен к ответственности и подвергнут суровому наказанию.

На XVII съезде КПК⁶, исходя из необходимости практического совершенствования партийного стиля, были обозначены характеристики и основные цели Коммунистической партии Китая, выдвинут тезис о том, что партия и коррупция являются абсолютно несовместимыми, как огонь и вода. Решительная борьба с коррупцией и эффективное предупреждение ее возникновения определяют симпатии и антипатии народа, являются залогом жизнеспособности самой партии, основными политическими задачами, которым партия должна уделять постоянное внимание.

Искоренение причин коррупции и борьба с ее проявлениями, комплексное наведение порядка в данной области, совмещение карательных и профилактических мер, акцент на предотвращение и предупреждение, последовательность и упорство в создании системы профилактики коррупции и борьбы с ней; решительная борьба с коррупцией и, в то же время, еще больший упор на радикальные меры, на профилактику, на строительство системы; расширение области применения карательных и профилактических антикоррупционных мер, позволяющих искоренить первопричины коррупции.

⁴ Доклад Цзян Цзэминь на XV всекитайском съезде КПК «Высоко неся великое знамя теории Дэн Сяопина, продолжить всестороннее строительство социализма с китайской спецификой в XXI веке» (12 сентября 1997 г.).

⁵ Доклад Цзян Цзэминь на XVI всекитайском съезде КПК «Комплексное строительство общества со средним достатком, создание новых аспектов социализма с китайской спецификой» (8 ноября 2002 г.).

⁶ Доклад Ху Цзиньтао на XVII всекитайском съезде КПК «Высоко неся знамя социализма с китайской спецификой, бороться за новые победы в деле всестороннего строительства общества со средним достатком» (15 октября 2007 г.).

Что касается конкретных антикоррупционных мер, позволяющих возвести прочную «огнеупорную стену», в докладе Компартии на XVII съезде также предлагалось внедрить строгую систему ответственности при создании стиля партийной работы и некоррупцированного аппарата правительства. Твердо придерживаться курса на углубление реформ и институциональные инновации, укреплять культурное строительство честного и неподкупного правительства, формировать эффективный воспитательный механизм против разложения и перерождения, систему противодействия коррупции и поощрения бескорыстия, механизм контроля за осуществлением властных полномочий. Усиливать централизованное управление, направляя представителей органов дисциплинарного контроля в различные учреждения, совершенствовать систему инспекторских проверок. Способствовать укреплению самодисциплины кадровых работников, развитию у них таких черт, как бескорыстие и неподкупность, повышению их способности противостоять разложению и перерождению. Решительно пресекать порочные тенденции, причиняющие вред интересам народных масс, на практике решать вопросы, вызывающие у народа болезненную реакцию. Неизбежно доводить до суда дела о нарушениях дисциплины и закона, привлекать к ответственности любого коррупционера, невзирая на чин, не допускать преступного попустительства.

В докладе на XVIII съезде КПК⁷, на основе заявлений об активизации строительства антикоррупционной системы, сделанных в докладе на XVII съезде, были высказаны дальнейшие, более конкретные требования к строительству этой системы и четко сформулированы следующие задачи: всеми силами способствовать созданию карательно-профилактической антикоррупционной системы, добиваться честности чиновников, неподкупности правительства, прозрачности политики. Укреплять просветительскую работу в области противостояния коррупции и поощрения бескорыстия, культивировать честность и неподкупность в правительстве.

Руководящие кадры всех уровней, в особенности работники высшего руководящего звена, должны сознательно придерживаться принципа неподкупности, строго соблюдать требования к предоставлению руководящими кадрами отчетов о существенных событиях, быть строгими и требовательными к себе, а также выполнять воспитательную и дисциплинирующую функцию в отношении своих родственников и сослуживцев, ни в коем случае не позволять себе никаких привилегий.

⁷ Доклад Ху Цзиньгао на XVIII всекитайском съезде КПК «Неуклонно продвигаясь вперед по пути социализма с китайской спецификой, всемерно бороться за создание общества со средним достатком» (8 ноября 2012 г.).

Строго регламентировать осуществление полномочий, усилить надзор за осуществлением руководящими кадрами властных полномочий, в особенности это касается ключевых фигур в руководстве. Продолжать углубление реформ важнейших областей и ключевых звеньев, укреплять правовую систему в области борьбы с коррупцией, осуществлять профилактику и контроль рисков в деле создания честного и неподкупного правительства, не допускать конфликта интересов, активнее использовать научные методы в профилактике коррупции. Развивать международное антикоррупционное сотрудничество. Строго придерживаться системы ответственности при создании партийного стиля и формировании некоррупцированного правительственного аппарата. Укреплять систему дисциплинарных проверок, совершенствовать централизованное управление путем создания уполномоченных структур, еще больше развивать надзорную функцию инспекционных органов. Неуклонно придерживаться «политики кнута» в борьбе с коррупцией, решительно проводить расследования в отношении дел, имеющих общественный резонанс, направлять усилия на решение проблем коррупции, затрагивающих интересы народных масс. Неважно, что это за человек, какими полномочиями он обладает и какой занимает пост – если он нарушил партийную дисциплину и государственные законы, то должен понести суровое наказание.

В принятом на третьем пленуме ЦК КПК 18-го созыва «Постановлении ЦК КПК по некоторым важным вопросам всестороннего углубления реформ»⁸ (ниже сокращенно именуемым «Постановление об углублении реформ») изложенные в докладе на XVIII съезде КПК требования об интенсификации строительства «огнеупорной» антикоррупционной стены нашли воплощение в конкретных реформаторских мерах; в постановлении было четко заявлено о необходимости повышения эффективности и действенности борьбы с коррупцией посредством реформирования системы.

Принятое на третьем пленуме ЦК КПК 18-го созыва «Постановление об углублении реформ» устанавливает: необходимо укрепление, обновление и системная защита антикоррупционных институциональных механизмов, укрепление централизованного партийного руководства при создании партийного стиля, строительстве некоррупцированного аппарата правительства и ведении антикоррупционной деятельности. Реформирование системы контроля партийной дисциплины, оздоровление системы руководства антикоррупционной деятельностью и ее рабочего механизма, реформирование и совершенствование долж-

⁸ Принято на третьем пленуме Центрального Комитета Коммунистической партии Китая 18-го созыва 12 ноября 2013 г.

ностных функций координационных групп по борьбе с коррупцией. Реализация системы ответственности при создании партийного стиля и некоррупцированного аппарата правительства, возложение основной ответственности на парткомы, а ответственности за надзор – на дисциплинарные комитеты, разработка и внедрение эффективной и осуществимой системы привлечения к ответственности.

Дисциплинарные комитеты различных уровней должны оказывать содействие парткомам в укреплении партийного стиля, организовывать и координировать функции при осуществлении антикоррупционной деятельности, усиливать контроль над парткомами аналогичных уровней, в особенности над членами постоянных комитетов, повышать роль специальных органов в осуществлении внутривнутрипартийного контроля. Способствовать конкретизации, упорядочиванию и систематизации системы двустороннего руководства деятельностью по проверке партийной дисциплины, усиливать контроль вышестоящих дисциплинарных комитетов над нижестоящими. Привлекать к ответственности по делам о коррупции руководителей вышестоящих дисциплинарных комитетов, при наложении взысканий на чиновников и проведении расследований одновременно с представлением отчетов парткому аналогичного уровня отчитываться перед вышестоящим дисциплинарным комитетом. Выдвижение кандидатур на должности секретарей и заместителей секретарей дисциплинарных комитетов различных уровней и их аттестация должны в основном проводиться вышестоящим дисциплинарным комитетом вместе с организационным отделом.

Дисциплинарный комитет ЦК КПК аккредитует в ЦК, партийных организациях уровня ЦК и государственных органах специальные структуры для проведения дисциплинарных расследований, осуществляет от своего имени централизованный контроль. Аккредитованные структуры подотчетны направившему их органу и выполняют надзорные функции. Необходима реорганизация системы инспекционных проверок на уровне ЦК, провинций, районов и городов, с тем, чтобы она охватывала все местные органы, ведомства, предприятия и организации. Оздоровление правовой системы, направленной на противостояние коррупции и поощрение бескорыстия, совершенствование законодательных и нормативных актов, касающихся наказания коррупционных элементов и предотвращения коррупции, профилактики и контроля рисков в работе антикоррупционного правительства, недопущения возникновения конфликта интересов, обязанности руководящих кадров докладывать о делах частного характера, превентивного отстранения от должности во избежание злоупотреблений; внедрение экспериментального порядка раскрытия информации о новых

кандидатах на должности чиновников высшего руководящего звена. Укрепление системы демократического и правового надзора, контроля со стороны общественного мнения, применение и регламентация контроля посредством сети Интернет.

В «Постановлении ЦК КПК о некоторых вопросах всестороннего продвижения практики управления государством на основе верховенства закона»⁹ (ниже сокращенно именуемое «Постановление об управлении государством на основе верховенства закона»), рассмотренном и принятом на четвертом пленуме ЦК КПК 18-го созыва, особо подчеркивается: нужна «нулевая терпимость» к коррупции в сфере правосудия, решительное избавление от «паршивых овец».

Одновременно с этим, в «Постановлении об управлении государством на основе верховенства закона» определены новые меры и требования в отношении борьбы с коррупцией в государственной системе, в том числе: ускоренное продвижение государственного антикоррупционного законодательства, совершенствование системы профилактики коррупции и борьбы с ней, формирование механизма, при котором коррупционные элементы не осмелятся, не смогут и не заходят совершать преступления, решительное подавление и предотвращение проявлений коррупции. Совершенствование правовой системы в сфере наказаний за взяточничество и коррупцию, расширение понятия объекта взяточничества от «имущества» до «имущества и прочих имущественных интересов». В рамках дисциплины и закона борьба за преодоление формализма, бюрократии, эпикурейства и расточительства, создание тщательно продуманного, долгосрочного, эффективного механизма преодоления. Совершенствование и строгое исполнение институциональных норм в сфере политической деятельности, работы и жизни руководящих кадровых работников, направление усилий на упорядочивание разного рода привилегий. Особое внимание было уделено созданию партийного стиля, строительству некоррупцированного правительства, ведению антикоррупционной борьбы; возложение основной ответственности на партийные комитеты, а ответственности за надзор – на дисциплинарные комитеты, беспощадное, твердое и непреклонное наказание всех коррупционных элементов за любые проявления коррупции.

В общем и целом, Коммунистическая партия, являясь партией власти, придерживается строгой последовательности и преемственности в реализации политики предупреждения коррупции и наказания за совершение коррупционных деяний. По мере все-

9 Принято на четвертом пленуме Центрального Комитета Коммунистической партии Китая 18-го созыва 23 октября 2014 г.

стороннего продвижения практики управления государством на основе верховенства закона и создания стратегии управления социалистическим правовым государством, антикоррупционная мощь системы возрастает, а роль «огнеупорной стены» становится все более значимой. Можно предположить, что, придерживаясь существующего антикоррупционного образа мышления, мы сможем постоянно находить новые, имеющие китайскую специфику, методы борьбы с коррупцией в государственной системе.

2. «Заключить власть в клетку системы» посредством регламентирования «перечня властных полномочий»

После 18-го съезда партии, ЦК КПК во главе с Генеральным секретарем Си Цзиньпин, оценив момент и проанализировав обстановку, определил основные вопросы и ключевые звенья деятельности по борьбе с коррупцией и поощрению соблюдения этических и моральных норм, и принял за их решение: с одной стороны, при расследовании коррупционных преступлений по-прежнему сохранилась приверженность принципу «бить и тигров, и мух», с другой стороны, пристальное внимание стало уделяться строительству в государственной системе «огнеупорной стены», которая позволяла бы пресечь в зародыше любые коррупционные явления. Генеральный секретарь ЦК КПК Си Цзиньпин в своем выступлении на втором пленарном заседании дисциплинарного комитета ЦК подчеркнул: необходимо ужесточить ограничения и усилить контроль за осуществлением властных полномочий, «заточить власть в клетку системы», создать такой дисциплинарный, превентивный, защитный механизм, при котором никто не осмелится и не сможет пойти на коррупционное преступление. Он также подчеркнул, что кадровые руководящие работники различных уровней должны накрепко запомнить – ни один человек не имеет абсолютной власти, выходящей за рамки закона; любые властные полномочия должны осуществляться в интересах народа, с ответственностью перед народом и под контролем народа.

Чтобы «заключить власть в клетку системы», в «Постановлении об управлении государством на основе верховенства закона», принятом на четвертом пленуме ЦК КПК 18-го созыва, было дана четкая концепция «перечня властных полномочий» и поставлены задачи: внедрение системы перечня властных полномочий, неукоснительное искоренение самой возможности ретроориентированного поведения в коридорах власти. В соответствии с системой перечня властных полномочий правительства различных уровней и их рабочие органы должны довести до сведения общества свои должностные функции, правовые основания, субъекты

осуществления полномочий и границы полномочий, порядок управления, способ надзора и прочие аспекты своей деятельности.

В целях дальнейшего претворения в жизнь системы перечня властных полномочий правительства, упомянутой в «Постановлении об управлении государством на основе верховенства закона» четвертого пленума ЦК КПК 18-го созыва, в конце марта 2015 г. Канцелярия ЦК КПК вместе с Канцелярией Госсовета КНР опубликовали «Руководство по внедрению системы перечня властных полномочий рабочих органов правительств различных уровней» (ниже сокращенно именуемое «Руководство»). В данном «Руководстве» выдвинуты «базовые требования», или «рабочие цели» системы перечня властных полномочий правительства – все административные полномочия, реализуемые рабочими органами правительств каждого уровня, субъекты осуществления полномочий, порядок осуществления и соответствующая ответственность должны быть оформлены в виде конкретного перечня и доведены до сведения общества, чтобы общество могло контролировать работу правительства. С помощью создания системы перечня властных полномочий и перечня соответствующей ответственности планируется более четко определить сферу должностных полномочий местных правительств, сократить управленческий аппарат и предоставить большие права нижестоящим органам власти, ускорить формирование высокоэффективной, государственной системы, опирающейся на законы, функционирующей в жестких рамках, с рациональным распределением труда и единством полномочий и ответственности, а также научно обоснованного, эффективного механизма контроля, сдерживания и координации власти, позволяющего осуществлять всестороннее продвижение управления на основе закона. Конкретная сфера реализации подразумевает, что рабочие органы местных правительств различных уровней становятся основными органами реализации административных полномочий, ключевыми точками внедряемой системы перечня властных полномочий. В соответствии с законом реализующие административные полномочия бюджетные учреждения и органы вертикального управления создаются в местных структурах, обладающих административными полномочиями, и также включаются в систему перечня властных полномочий.

В соответствии с требованиями «Руководства», местные органы государственной власти всех уровней при введении в действие перечня властных полномочий правительства должны строго соблюдать установленную процедуру, ориентироваться на существующие проблемы, исходить исключительно из практики; укреплять организационное руководство, делать упор на общую координацию действий. Говоря более конкрет-

но, для продвижения системы перечня властных полномочий правительства необходимо выполнить работу в следующих направлениях:

- 1) Разобраться с уже имеющимися административными полномочиями. Рабочие органы местных правительств различных уровней должны провести полную и доскональную классификацию своих административных полномочий, непосредственно касающихся граждан, юридических лиц и прочих организаций, установить и детализировать критерии по каждому конкретному пункту, составить сводный перечень административных полномочий всего органа. Правительство каждой провинции (автономного округа, города прямого подчинения) может в соответствии с административными лицензиями, административными наказаниями, мерами административного принуждения, административными сборами, административными выплатами, административными проверками, административными подтверждениями, административными поощрениями, административными санкциями и прочими методами классификации категорий с учетом местной специфики разработать единый стандарт классификации, четко обозначив политические требования; определение прочих категорий должно соответствовать государственным законам и нормативным актам.
- 2) Бросить все силы на ревизию и регулирование административных полномочий. На базе всестороннего упорядочивания необходимо, руководствуясь принципом законности полномочий, провести ревизию и регулирование имеющихся административных полномочий. Административные полномочия, не имеющие под собой законных оснований, следует немедленно аннулировать, а полномочия, действительно требующие сохранения, оформить надлежащим образом; полномочия, которые могут быть переданы нижестоящим органам власти и ведомствам, следует немедленно передать, выполнив положенную процедуру приема-передачи; в отношении полномочий, имеющих под собой законные основания, но не соответствующих требованиям всестороннего углубления реформ и потребностям социально-экономического развития, а также полномочий, юридические основания которых противоречат друг другу, и полномочий, не имеющих более объекта регулирования и в течение многих лет не требующих совершения никаких административных действий, должны быть своевременно выдвинуты предложения об аннулировании или корректировке. После передачи административных полномочий нижестоящим органам необходимо усилить контроль процесса и постфактум-контроль.
- 3) В соответствии с законами и нормативными актами провести проверку и утверждение. Местные правительства различных уровней, руководствуясь списком полномочий, оставшихся после проведения ревизии их рабочих органов, должны, соблюдая тщательно разработанную процедуру и единый стандарт проверки, в соответствии с законом последовательно проверить легитимность, целесообразность и необходимость каждого пункта из списка. Если изменений требуют сами законы и нормативные акты, необходимо сначала изменить законы, а потом уже регулировать административные полномочия, то есть «сначала строить, потом разрушать», продвигаться вперед последовательно и упорядоченно. В ходе проверки следует активно прислушиваться к мнению низовых структур, ученых и специалистов, общества и простого народа. Результаты проверки должны быть в установленном порядке утверждены соответствующим партийным комитетом и правительством.
- 4) Оптимизировать порядок осуществления властных полномочий. Что касается сохраненных и утвержденных полномочий, рабочие органы местных правительств различных уровней должны, руководствуясь принципами прозрачности, эффективности и удобства для народа, разработать схему последовательности действий при реализации полномочий, сократить число задействованных на практике рабочих звеньев, установить границы «гибкости» при принятии административных решений, четко определить орган, ответственный за выполнение каждой задачи, требования к ее выполнению и срок выполнения, повысить степень регламентации осуществления административных полномочий.
- 5) Обнародовать перечень властных полномочий. Местные правительства каждого уровня должны оформить в виде перечня оставшиеся и утвержденные административные полномочия своих рабочих органов, за исключением полномочий под грифом «секретно», указав название полномочия, его код, категорию, критерий, субъект осуществления, схему последовательности действий, метод контроля и пр., и оперативно разместить эту информацию на сайте правительства или ином носителе. Легитимность, целесообразность и необходимость пунктов перечня властных полномочий подразделений, обладающих административными полномочиями, которые созданы на местах органами вертикального управления, проверяются и утверждаются вышестоящими органами; перечень полномочий размещается у операционных окон в помещении указанных подразделений, публикуется на сайте вышестоящего органа и прочих носителях.

- 6) Создать и укреплять механизм динамического управления перечнями властных полномочий. После обнародования перечня властных полномочий необходимо по мере принятия, изменения, упрощения, разъяснения законов и нормативных актов, а также в случае изменения организационной структуры или должностных функций своевременно корректировать перечень и доводить обновленный перечень до сведения общественности. Вопросы, прямо не оговоренные в перечне властных полномочий, но подлежащие контролю со стороны правительства, находятся в сфере ответственности правительства; вопросы, подлежащие включению в перечень властных полномочий, оформляются надлежащим образом. Создается механизм динамической корректировки и долгосрочного управления перечнем властных полномочий.
- 7) Активное продвижение перечней ответственности. Одновременно с созданием перечней властных полномочий необходимо, руководствуясь принципом единства полномочий и ответственности, последовательно определить меру ответственности, соответствующую каждому полномочию, составить перечень ответственности, четко определить лиц, несущих ответственность, разработать механизм отчетности. Если перечень властных полномочий уже составлен, следует ускорить составление перечня ответственности; если перечень властных полномочий еще не разработан, составление перечня ответственности следует сделать одним из основных пунктов реформы и заниматься его продвижением одновременно с продвижением перечня властных полномочий.
- 8) Усиление контроля за властью и функционированием системы ответственности. После обнародования перечней властных полномочий рабочие органы местных правительств всех уровней, выполняющие административные функции некоммерческие организации, созданные органами вертикального управления и обладающие административными полномочиями подразделения на местах должны реализовать свои полномочия в строгом соответствии с обнародованным перечнем, на практике подтверждая его значимость, регламентирующую и обязательную силу. Необходимо всеми силами продвигать реализацию административных полномочий через интернет, повышать степень публичности и прозрачности, создавать эффективный механизм контроля за реализацией властных полномочий. Организации и лица, осуществляющие свои полномочия не в соответствии с перечнями властных полномочий, должны в соответствии с дисциплинарными положениями и законами привлекаться к ответственности.

Система перечня властных полномочий является «огнеупорной стеной» государственной системы, выстраиваемой в антикоррупционной практике Компартией Китая, и, если судить по текущей ситуации, ее эффективность достаточно заметна. Как говорится в «Синей книге верховенства закона»¹⁰, изданной Институтом права Академии общественных наук КНР 18 марта 2015 г., система перечня властных полномочий дала свои плоды, но оставила значительное пространство для доработки.

В «Синей книге» подчеркивается, что создание системы перечня властных полномочий является важной стратегической мерой для упрощения административной процедуры и передачи полномочий низовым звеньям, а также для проведения реформы в области административных разрешений. В 2014 году были приняты значительные усилия по строительству системы перечня властных полномочий, местным органам власти в ходе различных политических экспериментов удалось создать множество институциональных инноваций «с местным колоритом», например, систему «одна база, четыре платформы», систему совместных рабочих заседаний по вопросам перечня властных полномочий, порядок «три доклада – три проверки», механизм динамической координации перечня властных полномочий и пр.

Стремясь выполнить выдвинутые ЦК КПК требования о создании системы перечня властных полномочий, местные правительства воссоздавали и перенимали друг у друга созданные на местах экспериментальные политические модели, благодаря чему удалось эффективно осуществить передачу полномочий низовым звеньям, сократить управленческий аппарат и предоставить большие права нижестоящим органам власти, создать порталы «электронного правительства». В «Синей книге» также подчеркивается, что в строительстве системы перечня властных полномочий, ориентированном на реформу административных разрешений, на уровне выше местного по-прежнему существует много недоработок, в том числе:

- 1) Традиции «кампаний по упорядочиванию чего-либо» по-прежнему сильны. Реформам недостает строгих процессуальных норм, процедуре реформирования административных лицензий не хватает механизмов участия народных масс, специалистов, предприятий и других субъектов общественной жизни, а конкретно в отношении перечней властных полномочий и реформы административных разрешений на местном уровне, не хватает еще и законных механизмов надзора. В результате эффект от сокращения управленческого

¹⁰ Под редакцией Ли Линь и Тянь Хэ, издательство Академии общественных наук, март 2015 г.

аппарата и передачи полномочий низовым звеньям в рамках реформирования системы административных разрешений часто сохраняется только в течение некоторого времени, после чего все приходится начинать сначала.

- 2) Очевидна избирательность местных правительств в передаче прав низовым звеньям. При осуществлении реформы в области административных разрешений многие местные правительства, для достижения успеха в конкурентной борьбе за достижение показателей ВВП на местном уровне, под маркой сокращения управленческого аппарата и передачи полномочий низовым звеньям на практике отказываются от обязательств по социальному регулированию, и во многих сферах, где требуется укрепление законности, образуется «надзорный вакуум».
- 3) Отсутствие сопутствующих механизмов контроля процесса и постфактум-контроля. Текущая реформа административных разрешений, носящая характер кампании, и система перечней властных полномочий в течение короткого времени привели к отмене большого количества традиционно существующих административных разрешений или к передаче полномочий по их оформлению нижестоящим органам, при этом предполагалось, что «надзорный вакуум» будет заполнен механизмом, осуществляющим контроль процесса и постфактум-контроль, однако возможности местных правительств в плане регулирования законов, как правило, не соответствуют фактическим потребностям.
- 4) Недостаточность средств саморегулирования рынка. Метод сокращения управленческого аппарата и передачи полномочий низовым звеньям, реализуемый в основном посредством кампании по упорядочиванию, вынуждает правительства в течение очень короткого времени передать большое количество полномочий по выдаче лицензий и разрешений отраслевым самоуправляемым организациям, однако существуют серьезные сомнения в том, что эти отраслевые ассоциации и организации способны осуществлять надлежащий надзор.

Следовательно, система перечней властных полномочий правительства требует не только принятия эффективных практических мер для ее воплощения в жизнь, но и теоретического обоснования правовых критериев перечней властных полномочий, всемерного развития роли Собраний народных представителей всех уровней как государственных органов власти, осуществляющих надзор за осуществлением правительствами всех уровней властных полномочий на основе закона. Отлаженная система перечней властных полномочий позволит Собраниям народных предста-

вителей всех уровней в соответствии с Конституцией и законодательством уполномочивать правительства аналогичных уровней на осуществление властных полномочий согласно перечню, и тем самым обеспечивать авторитет Конституции и Закона, гарантировать последовательность и эффективность системы перечней властных полномочий правительства.

3. Создать систему протоколирования, обнародования и расследования фактов вмешательства руководящих кадров в правосудие, обеспечить независимость прокурорского надзора и судебной власти

Вмешательство руководящих кадров в правосудие ведет к несправедливости правосудия и разложению судебной власти, и в настоящее время китайское общество, ведущее борьбу против коррупции, столкнулось с этой специфической проблемой. Существует множество факторов, вызывающих разложение правосудия – это и недостаточная жесткость самой системы, и традиционное в нашем обществе решение вопросов «по знакомству», и культура «личных отношений». К примеру, Бо Силай и Ван Лицзюнь, занимая руководящие должности в Чунцине, не придерживались принципа верховенства закона и по своему усмотрению вмешивались в отправление правосудия, чем причинили серьезный ущерб справедливости и авторитету судебной власти. Поэтому в «Постановлении об управлении государством на основе верховенства закона», принятом на четвертом пленуме ЦК КПК 18-го созыва, четко сказано, что руководящие кадры не должны вмешиваться в деятельность судебных органов, и выдвинуто требование о внедрении системы протоколирования, обнародования и расследования фактов вмешательства руководящих кадров в правосудие. «Постановление об управлении государством на основе верховенства закона» устанавливает: необходимо совершенствовать систему обеспечения независимости прокурорского надзора и судебной власти. Партийные и административные органы всех уровней и руководящие кадры должны оказывать поддержку судам и прокуратурам в справедливом и независимом осуществлении ими должностных полномочий. Необходимо создать систему протоколирования, обнародования и расследования фактов вмешательства руководящих кадров в судебную деятельность и рассмотрение конкретных судебных дел. Партийные и административные органы и руководящие кадры не должны позволять органам юстиции отступать от обязательств, основанных на законе, не должны препятствовать справедливому вершению правосудия; органы юстиции не должны потворствовать попыткам незаконного вмешательства партийных и административных органов и руководя-

щих кадров в судебную деятельность. Случаи вмешательства в судопроизводство, осуществляемое органами юстиции, должны наказываться как нарушения партийной дисциплины и правил поведения для госслужащих; если вмешательство повлекло за собой сфабрикованное дело и ошибочный приговор либо иные тяжкие последствия, виновные должны привлекаться к уголовной ответственности.

В целях реализации основной идеи «Постановления об управлении государством на основе верховенства закона» о невмешательстве руководящих кадров в отправлении правосудия Верховный народный суд 26 февраля 2015 г. опубликовал «Предложения Верховного народного суда о всестороннем углублении реформы народных судов» («Правовой вестник» № 3 за 2015 год), в статье 55 которых в качестве меры реформирования судебной власти называется «создание рабочего механизма предотвращения вмешательства в отправление правосудия». Данная мера реформирования требует от судов всех уровней оказывать содействие соответствующим органам ЦК КПК, продвигать создание системы протоколирования, обнародования и расследования фактов вмешательства руководящих кадров в судопроизводство и рассмотрение конкретных дел. В соответствии с требованием о протоколировании всего процесса судопроизводства четко определены обязанности и ответственность состава суда за ведение соответствующих протоколов. Должен быть создан механизм, позволяющий в законном порядке получать, сохранять на носителе, заносить в специальную базу и хранить в деле для справки информацию о любом вмешательстве руководящих кадров в судебную деятельность, о любых указаниях, официальных письмах, записях и т.п.; соответствующая информация должны храниться в материалах дела для того, чтобы стороны судебного процесса и их представители могли ознакомиться с ней.

В целях реализации соответствующих требований «Постановления об управлении государством на основе верховенства закона», предотвращения вмешательства руководящих кадров в судебную деятельность и в процесс рассмотрения конкретных дел, обеспечения независимого и справедливого осуществления органами юстиции своих полномочий, в соответствии с Конституцией, законами и нормативными актами, учитывающая практику работы правоохранительных органов, в конце марта 2015 года Канцелярия ЦК КПК совместно с канцелярией Госсовета опубликовали «Регламент протоколирования, обнародования и расследования фактов вмешательства руководящих кадров в судебную деятельность и рассмотрение конкретных дел» (ниже сокращенно именуемый «Регламент»). В данном «Регламенте» четко определены действия руководящих кадров, расцениваемые как вмешательство в судебную деятельность. К таким действиям относятся:

- 1) Просьбы о проявлении снисхождения к участникам судебного процесса на этапах предварительной проверки, возбуждения дела, расследования, повторного рассмотрения, предъявления обвинения, рассмотрения дела в суде, приведения приговора в исполнение и т.п.
- 2) Требования встрече в частном порядке лиц, ведущих дело, или ответственных лиц организаций, ведущих дело, с участниками судебного процесса, их адвокатами, законными представителями, близкими родственниками или иными лицами, так или иначе заинтересованными в данном деле.
- 3) Дача совета сотрудникам или родственникам в отношении прошения о проявлении снисхождения к участникам судебного процесса или потворство в подаче такого прошения.
- 4) Превышение должностных полномочий в местечковых или ведомственных интересах, выражающееся в высказывании предвзятого мнения о рассмотрении дела или конкретного требования, касающегося его рассмотрения, с использованием таких форм, как заслушивание отчетов, проведение координационных совещаний, публикация документов и пр.
- 5) Иное незаконное вмешательство в судебную деятельность, препятствование отправлению правосудия. «Регламент» требует: органы юстиции должны в соответствии с законом независимо и беспристрастно реализовать должностные полномочия, не должны исполнять требования каких-либо руководящих кадров, сопряженные с нарушением обязательств, основанных на законе, или установленных законом процедур, препятствующие справедливому отправлению правосудия. Работники юстиции, находясь под охраной закона и партии, объективно протоколируют действия руководящих кадров, квалифицируемые как вмешательство в судебную деятельность и в рассмотрение конкретных дел. Руководящие кадры не должны каким-либо образом «отыгрываться» на работниках юстиции. Работник юстиции не может быть освобожден от должности, переведен на другое место работы, отправлен в отставку, а также понижен в разряде, уволен, лишен места или подвергнут иному наказанию без законных на то причин и без прохождения установленной законом процедуры.

В отношении руководящих кадров, действия которых квалифицируются как вмешательство в судебную деятельность, «Регламент» содержит четкое предписание: если вмешательство в судебную деятельность повлекло за собой какие-либо последствия или оказало какое-либо негативное воздействие, на нарушителя в соответствии с «Положением Коммунистической партии

о дисциплинарных взысканиях», «Порядком наложения взысканий на должностных лиц административных органов», «Правилами применения дисциплинарных взысканий к сотрудникам прокуратуры (действуют в порядке эксперимента)», «Порядком наложения взысканий на работников народных судов», «Дисциплинарным уставом Народно-освободительной армии Китая» и т.п. налагается дисциплинарное взыскание. Если результатом вмешательства явилось сфабрикованное дело и ошибочный приговор либо иные тяжкие последствия, в действиях усматривается состав преступления, и виновный привлекается к уголовной ответственности. Действия руководящих кадров в отношении работников юстиции, продиктованные чувством мести, в соответствии с «Положением Коммунистической партии о дисциплинарных взысканиях», «Порядком наложения взысканий на должностных лиц административных органов», «Правилами применения дисциплинарных взысканий к сотрудникам прокуратуры (действуют в порядке эксперимента)», «Порядком наложения взысканий на работников народных судов», «Дисциплинарным уставом Народно-освободительной армии Китая» и т.п. караются наложением дисциплинарного взыскания; при наличии состава преступления виновный привлекается к уголовной ответственности.

Надо сказать, что появление вышеуказанного «Регламента» может оказаться достаточно эффективной «устрашающей» мерой, сдерживающей чиновников от вмешательства в судебную деятельность по собственному усмотрению. Конечно, при реализации «Регламента» необходимо разграничивать «незаконное вмешательство» и «законный запрос» или «законный надзор». В особенности это касается уведомлений о «законных запросах» и «законном надзоре», которые должны быть оформлены надлежащим образом в установленном порядке во избежание ситуации, когда руководящий работник из-за боязни общественного мнения не будет исполнять установленные законом обязанности по осуществлению надзора.

4. Развивать деятельность по преследованию преступников за рубежом и взысканию с них средств, полученных преступным путем, расставляя для коррупционных элементов «сети на небе и силки на земле»

После XVIII съезда партии ЦК КПК во главе с Генеральным секретарем Си Цзиньпин в целях повышения интенсивности антикоррупционной деятельности, помимо активизации строительства соответствующих систем, также уделяет пристальное внимание созданию фактического потенциала антикоррупционной борьбы, задействует эффективные инструменты преследования сбежавших за границу коррупционных элементов

и взыскания с них средств, полученных преступным путем, расставляя для них «сети на небе и силки на земле», перекрывая коррупционерам пути отступления и разбивая мечты некоторых коррупционных элементов о прожигании за рубежом неправедно нажитого богатства. В «Постановлении об управлении государством на основе верховенства закона», принятом на четвертом пленуме ЦК КПК 18-го созыва, даются четкие установки: развивать международное сотрудничество в области борьбы с коррупцией, повышать интенсивность преследования преступников за рубежом, взыскания с них средств, полученных преступным путем, их принудительной репатриации и экстрадиции.

Откликнувшись на призыв ЦК КПК, Верховный суд и Верховная прокуратура КНР в течение прошлого года предприняли ряд эффективных мер по поиску скрывшихся за рубежом коррупционных элементов и принуждению их к возврату незаконно присвоенного имущества, и добились определенных успехов. В обнародованном в 2015 году отчете о работе народного суда председателя Верховного народного суда Чжоу Цян говорится, что в прошлом году народный суд в сотрудничестве с соответствующими органами разработал проект разъяснения по вопросам судебной практики конфискации незаконно полученного дохода и приступил к процедуре вынесения заочных приговоров о конфискации незаконно полученного скрывающимися за рубежом коррупционными элементами дохода. Активная работа по розыску сбежавших за границу коррупционных элементов и взыскания с них средств, полученных преступным путем, не позволит им затаиться в «зарубежном раю» и избежать наказания. Генеральный прокурор Цао Цзяньмин в опубликованном в 2015 году отчете о работе Верховной народной прокуратуры также говорит о том, что в 2014 году народная прокуратура проводила специальные операции по международному розыску лиц, совершивших должностные преступления, и взысканию с них незаконно полученного дохода. Прокуратурой совместно с соответствующими органами было опубликовано коммюнике, призывающее скрывшихся за рубежом лиц, совершивших экономические преступления, явиться к властям с повинной. Активно развивалось международное сотрудничество в правовой области, совместными усилиями в стране и за рубежом было задержано 749 подозреваемых в преступлениях, в том числе 49 человек были задержаны в США, Канаде и 17-ти других странах и возвращены в Китай. Одновременно с активным розыском преступников возбуждались дела и инициировались процедуры конфискации незаконно полученного дохода подозреваемых, скрывающихся от правосудия, в соответствии с законом с них взыскивался неправомерно полученный доход и прочее имущество, имеющее отношение к делу; коррупционные элементы лишались возможности получения экономической выгоды.

В общем и целом, под руководством Коммунистической партии Китая, являющейся партией власти, была воздвигнута имеющая китайскую специфику, соответствующая текущей международной ситуации и обладающая действительной эффективностью антикоррупционная «огнеупорная стена». Вне зависимости от того, о чем идет речь – о «системе перечней властных полномочий», о системе протоколирования, обнародования и расследования фактов вмешательства руководящих кадров в правосудие или о международном сотрудничестве в области преследования скрывающихся за рубе-

жом преступников и взыскания с них средств, полученных преступным путем – Китай приобрел богатый опыт, заслуживающий положительной оценки. Этот опыт позволяет создать рабочую площадку в государственной системе и дает прекрасную возможность выиграть время для «симптоматического лечения» и «радикального искоренения». Надо лишь твердо держаться цели служения народу, и успешный опыт, полученный Компартией в процессе строительства антикоррупционной системы, обязательно станет ценным вкладом в решительную борьбу с коррупцией всего человеческого общества.

Библиографический список:

1. Доклад Ху Цзиньтао на XVII всекитайском съезде КПК «Высоко неся знамя социализма с китайской спецификой, бороться за новые победы в деле всестороннего строительства общества со средним достатком» (15 октября 2007 г.).
2. Доклад Ху Цзиньтао на XVIII всекитайском съезде КПК «Неуклонно продвигаясь вперед по пути социализма с китайской спецификой, всемерно бороться за создание общества со средним достатком» (8 ноября 2012 г.).
3. Доклад Цзян Цзэминь на XIV всекитайском съезде КПК «Наращивать темпы претворения в жизнь политики реформ и открытости и темпы модернизации, добиваться еще больших побед в деле строительства социализма с китайской спецификой» (12 октября 1992 г.).
4. Доклад Цзян Цзэминь на XV всекитайском съезде КПК «Высоко неся великое знамя теории Дэн Сяопина, продолжить всестороннее строительство социализма с китайской спецификой в XXI веке» (12 сентября 1997 г.).
5. Доклад Цзян Цзэминь на XVI всекитайском съезде КПК «Комплексное строительство общества со средним достатком, создание новых аспектов социализма с китайской спецификой» (8 ноября 2002 г.).
6. Доклад Чжао Цзыян на XIII всекитайском съезде КПК «Вперед по пути социализма с китайской спецификой» (25 октября 1987 г.).
7. Постановление ЦК КПК о некоторых вопросах всестороннего продвижения практики управления государством на основе верховенства закона (Принято на четвертом пленуме Центрального Комитета Коммунистической партии Китая 18-го созыва 23 октября 2014 г.).
8. Постановление ЦК КПК об углублении реформ (Принято на третьем пленуме Центрального Комитета Коммунистической партии Китая 18-го созыва 12 ноября 2013 г.).
9. Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. Академик РАН Т.Я. Хабриева. – М.: ИД «Юриспруденция», 2012. – 688 с.
10. Синяя книга верховенства закона / Под редакцией Ли Линь и Тянь Хэ, издательство Академии общественных наук, март 2015 г.

References (transliteration):

1. Doklad KHu TSzin'tao na XVII vsekitajskom s"ezde KPK «Vysoko nesya znamya sotsializma s kitajskoj spetsifikoj, borot'sya za novye pobyedy v dele vsestoronnego stroitel'stva obshhestva so srednim dostatkom» (15 oktyabrya 2007 g.).
2. Doklad KHu TSzin'tao na XVIII vsekitajskom s"ezde KPK «Neuklonno prodvigayas' vpered po puti sotsializma s kitajskoj spetsifikoj, vseverno borot'sya za sozdanie obshhestva so srednim dostatkom» (8 noyabrya 2012 g.).
3. Doklad TSzyan TSzehmin' na XIV vsekitajskom s"ezde KPK «Narashivat' tempy pretvoreniya v zhizn' politiki reform i otkrytosti i tempy modernizatsii, dobivat'sya eshhe ból'shikh pobed v dele stroitel'stva sotsializma s kitajskoj spetsifikoj» (12 oktyabrya 1992 g.).
4. Doklad TSzyan TSzehmin' na XV vsekitajskom s"ezde KPK «Vysoko nesya velikoe znamya teorii Dehn Syaopina, prodolzhit' vsestoronnee stroitel'stvo sotsializma s kitajskoj spetsifikoj v XXI veke» (12 sentyabrya 1997 g.).
5. Doklad TSzyan TSzehmin' na XVI vsekitajskom s"ezde KPK «Kompleksnoe stroitel'stvo obshhestva so srednim dostatkom, sozdanie novykh aspektov sotsializma s kitajskoj spetsifikoj» (8 noyabrya 2002 g.).
6. Doklad CHzhao TSzyan na XIII vsekitajskom s"ezde KPK «Vpered po puti sotsializma s kitajskoj spetsifikoj» (25 oktyabrya 1987 g.).
7. Postanovlenie TSK KPK o nekotorykh voprosakh vsestoronnego prodvizheniya praktiki upravleniya gosudarstvom na osnove verkhovnstva zakona (Prinyato na chetvertom plenumе TSentral'nogo Komitete Kommunisticheskoy partii Kitaya 18-go sozyva 23 oktyabrya 2014 g.).
8. Postanovlenie TSK KPK ob uglublenii reform (Prinyato na tret'em plenumе TSentral'nogo Komitete Kommunisticheskoy partii Kitaya 18-go sozyva 12 noyabrya 2013 g.).
9. Korruptsiya: priroda, proyavleniya, protivodejstvie. Monografiya / отв. red. Akademik RAN T.YA. KHabrieva. – М.: ID «YUrisprudentsiya», 2012. – 688 s.
10. Sinyaya kniga verkhovnstva zakona / Pod redaktsiej Li Lin' i Tyan' KHeh, izdatel'stvo Akademii obshhestvennykh nauk, mart 2015 g.