СТРАТЕГИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

СЕВАЛЬНЕВ Вячеслав Викторович, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: sevalnev77@gmail.com

В статье рассматриваются стратегии противодействия коррупции на примере Российской Федерации и Китайской Народной Республики. Автор проводит сравнительный анализ разработанных стратегий в России и Китае, рассматривает соответствующие практики противодействия коррупции. Сделан вывод, что в стратегиях противодействия коррупции названных стран имеются отдельные общие подходы, однако существуют значительные отличия в применяемых подходах, например, имеются большие возможности по внедрению информационно-телекоммуникационных технологий в правоприменительной практике Российской Федерации, учитывая положительный опыт Китайской Народной Республики. Также любопытен опыт КНР в дискурсе верховенства права, неотвратимости наказания и отсутствии избирательного правосудия в отношении коррупционеров. В свою очередь для китайских экспертов может быть интересен опыт институализации деятельности по противодействию коррупции, находящий отражение в планах по противодействию коррупции, которые раз в два года разрабатываются и принимаются в правовом пространстве Российской Федерации.

Ключевые слова: противодействие коррупции, стратегия противодействия коррупции, антикоррупционное законодательство, правовое регулирование, информационный портал, Китай.

ANTI-CORRUPTION STRATEGY: THE EXPERIENCE OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

V. V. SEVALNEV, senior research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: sevalnev77@gmail.com

The article deals with the strategy of anti-corruption on the example of Russian Federation and the People's Republic of China. The author conducts a comparative analysis of the strategies developed in Russia and China, considering the appropriate anti-corruption practices. The author concludes that the anti-corruption strategies in these countries have some common approaches, but there are significant differences in applying approaches, for example, there are great opportunities for incorporation of information and telecommunication technologies in the law enforcement practice of the Russian Federation, taking into account the positive experience of the People's Republic of China. Also the experience of China is very interesting in the discourse of the rule of law, inevitability of punishment and the absence of selective justice against corrupt officials. In turn, for the Chinese experts can be interesting the experience of the institutionalization of anti-corruption efforts, which is reflected in anti-corruption plans, which are developing and adopting twice a year in a legal space of the Russian Federation.

Keywords: anti-corruption, anti-corruption strategy, anti-corruption legislation, regulation, information portal, China.

DOI: 10.12737/21872

Рассматривая феномен «стратегия», прежде всего необходимо отметить, что данная категория более характерна для менталитета восточных стран, нежели западных. Так, известный немецкий китаевед Харро фон Зенгер начиная с 90-х гг. XX в. ввел в широкий научный оборот термин «стратагема», что в определенном контексте может означать и «стратегия». По его мнению, понятие «стратагема» (по-китайски — 智谋、谋虑、策略、战略) означает стратегический план, в котором для противника задумана какая-либо ловушка или хитрость¹. Интересна сама се-

мантика этого китайского понятия, в частности, слово «стратегия» в китайском языке состоит из двух иероглифов «战» и «略», которые по отдельности означают «война», «план», «тактика», «образ действия».

Стратегемность зародилась в глубокой древности и в первую очередь была связана с приемами военной борьбы. Большое влияние на теоретическую разработку стратегемности оказал величайший военный мыслитель Древнего Китая Сунь-цзы, автор трактата «Бинфа» («О военном искусстве»), который уже в те времена предлагал облекать предварительные расчеты в форму различных стратегий. На протяжении тысячелетий китайские полководцы составляли специальные стратагемы для взятия крепостей и

¹ См.: Зенгер Х. фон. Стратагемы. О китайском искусстве жить и выживать. Т. 1. М., 2004. С. 17—18.

достижения успеха в военных кампаниях. В исторических хрониках и романах сохранились имена выдающихся стратегов: от легендарного Тай Гуна, наставника У-вана, основателя династии Чжоу (XI—III вв. до н. э.), соперничавшего в военной славе с самим Сунь Бинем полководца У-цзы (V в. до н. э.), до героев эпопеи «Троецарствие» (конец II — начало III в. н. э.) Чжугэ Ляна и Цао Цао.

Западная цивилизация рецептировала философские и правовые идеи и подходы Древнего Китая. Понятие «стратегия», кроме военной сферы, стало активно использоваться в бизнес-образовании и бизнес-практике, представляя собой своеобразный долгосрочный план действий в определенной сфере. В настоящее время подавляющее большинство учебных программ для MBA, EMBA содержат различные блоки предметов, в названии которых присутствует термин «стратегия», например, стратегический менеджмент, стратегическое мышление, стратегические технологии управления затратами и др.

После успешной апробации в бизнесе понятие «стратегия» стало распространяться в правовом пространстве большинства стран континентальной и англосаксонской правовых систем.

В Российской Федерации термин «стратегия» применительно к правотворчеству и правоприменительной практике появился относительно недавно, особенно в контексте противодействия коррупции. Так, Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 утверждена «Национальная стратегия противодействия коррупции» (далее — Стратегия), в которой в качестве основных принципов стратегии противодействия коррупции указываются:

- 1) признание коррупции одной из системных угроз безопасности Российской Федерации;
- 2) использование в противодействии коррупции системы мер, включающей меры по предупреждению коррупции, по уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных деяний, при ведущей роли на современном этапе мер по предупреждению коррупции.

Стратегия предусматривает соответствующие механизмы и субъектов реализации. Наряду с контролем при формировании и исполнении бюджетов всех уровней, решением кадровых вопросов, унификации правовых актов путем их оперативного приведения в соответствие с требованиями федеральных законов по вопросам противодействия коррупции Стратегия обращает внимание на необходимость обеспечения неотвратимости ответственности за коррупционные правонарушения и объективного применения законодательства Российской Федерации, а также необходимости активного вовлечения в работу по противодействию коррупции политических партий, общественных объединений и других институтов гражданского общества.

В Китае аналогичный документ появился лишь четыре года спустя, это на первый взгляд может показаться странным, учитывая исторические традиции выработки стратегий в различных областях в китайском обществе.

«Государственная стратегия борьбы с коррупцией КНР»² была представлена в октябре 2014 г. на пятой сессии Конференции государств — участников Конвенции ООН против коррупции в Вене. Содержание Стратегии по сравнению с российским аналогом относительно небольшое: весь документ состоит из пяти пунктов. Например, первый пункт называется «Укрепление законодательства и институционального строительства; использование верховенства права и правовых методов в борьбе с коррупцией», а пятый — «Улучшение каналов информирования о фактах коррупции и поддержка граждан и средств массовой информации в осуществлении контроля».

Если посмотреть с формальной точки зрения, то можно прийти к выводу что в России уже сложилось комплексное правовое регулирование вопросов противодействия коррупции. Вершину пирамиды занимает Национальная стратегия противодействия коррупции, ее развивают Национальные планы по противодействию коррупции (2008 г., 2010—2011 гг., 2012—2013 гг., 2014—2015 гг. и 2016—2017 гг.), важную роль играет базовый Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», который не только закрепил основные понятия, но и впервые определил источники правового регулирования, содержащие нормы по противодействию коррупции.

В России также реализована система представления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих и членов их семей, закрепленная Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557. Проблема определения границ дозволенного при получении подарков лицами, замещающими государственные должности, и некоторыми другими категориями в России получила свое нормативное закрепление в постановлении Правительства РФ от 9 января 2014 г. № 10. Разработано Типовое положение, в соответствии с требованиями которого подарок стоимостью выше 3 тыс. руб. или если его стоимость не известна сдается на хранение ответственному лицу в подразделении, установлены четкие сроки уведомления о получении такого подарка и порядок составления такого уведомления, предусмотрена также возможность выкупа полученного подарка и др.

В правовой системе КНР пока нет подобной отечественному праву антикоррупционной пирамиды нормативных правовых актов, в частности отсутствует базовый закон о противодействии коррупции. Начи-

²中国的反腐败国家战略. URL: <http://jw.fafu.edu.cn/f5/0f/c2137a62735/page.htm>.

ная с 90-х гг. XX в. в Китае ведется разработка единого закона о борьбе (противодействии) с коррупцией, но до сих пор такой законодательный акт не принят. Отдельные положения о противодействии коррупции содержатся в разрозненных актах правотворчества, многочисленных подзаконных актах, ведомственных приказах, инструкциях, правилах КПК и различных министерств и ведомств. Определенная часть документов, регулирующих рассматриваемые вопросы, принимается местными государственными органами власти и управления.

В марте 2015 г. на заседании третьей сессии ВСНП 12-го созыва уже было одобрено для дальнейшего рассмотрения пять проектов Закона КНР «О противодействии коррупции» (№ 187, 265, 295, 386, 404), внесенных группами народных депутатов³. Исторически технический процесс принятия законов в правовой системе КНР растянут по времени (требуется прохождение многочисленных согласований в подкомитетах и комитетах и финальное публичное обсуждение), поэтому можно предположить, что для принятия данного правового акта потребуется еще один-два года⁴.

Коммунистической партией Китая разработаны программные документы по противодействию коррупции — План работы по созданию и совершенствованию системы профилактики и противодействию коррупции на 2008—2012 гг., План работы по созданию и совершенствованию системы профилактики и противодействию коррупции на 2013—2017 гг.⁵

Интересно отметить срок их действия — пять лет, в отличие от России, где подобные планы принимаются, как правило, сроком на два года. Такие документы в Китае носят внутривнутрипартийный характер — представляют собой разновидность локальных нормативных актов партии, но учитывая особое положение коммунистической партии в Китае, практически 100%-ю партийность чиновников, их можно отнести к нормативным актам общенационального характера.

Сравнительный анализ нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции в Российской Федерации и КНР на основании наличия или отсутствия базового закона в области противодействия коррупции и некоторых других показателей позволяет нам выдвинуть гипотезу о более развитом в техни-

ческом плане антикоррупционном законодательстве России по сравнению с Китаем.

Несмотря на такое «техническое отставание» законодательства, с 2013 г. в КНР проводится масштабная кампания по борьбе с коррупцией, объявленная новым руководителем страны Си Цзиньпином. Должностных лиц высокого уровня, против которых ведутся расследования по подозрению в коррупции, именуют тиграми, а чиновников более низкого уровня — мухами. Такой подход называют «бить тигров и давить мух».

В 2014 г. ЦК КПК провел расследование против 68 «тигров», включая таких высокопоставленных чиновников как Чжоу Юнкан, Сюй Цайхоу, Лин Цзихуа и др., по результатам расследования 30 дел уже переданы в судебные органы.

В соответствии с докладом Верховной народной прокуратуры⁶, обнародованным на сессии ВСНП в 2015 г., были выявлены и наказаны более 54 тыс. коррупционеров среди партийных и государственных чиновников различных уровней. Это на 1,5% меньше, чем в 2014 г., но темпы антикоррупционной кампании сохраняются. Цифра в 50 тыс. человек превышена уже третий год подряд. В 2015 г. увеличилась доля относительно крупных руководителей среди разоблаченных взяточников и казнокрадов — в полтора раза, до 41 человека выросло число задержанных в ранге министра или главы провинции. Почти на 23% возросло число тех, кого поймали на взятке или махинации в особо крупном размере — это сумма более 1 млн юаней (свыше 10 млн руб.). Но единственной по настоящему крупной фигурой, подвергшейся преследованию за коррупцию, стал глава партийной организации провинции Хэбэй — Чжоу Бэньшунь.

Усилено преследование бежавших за границу коррупционеров. «Охота на лис» — так называется операция по возвращению в Китай подозреваемых чиновников. Для этого созданы офисы по международному преследованию подозреваемых в коррупции, развивается многостороннее и двустороннее сотрудничество в рамках Конвенции ООН против коррупции 2003 г., определены механизмы антикоррупционного сотрудничества между правоохранительными органами США, Канады, Австралии и других стран. Во время встречи лидеров стран АТЭС в ноябре 2014 г. была подписана Пекинская декларация по борьбе с коррупцией, которая закрепляет, что коррумпированные китайские чиновники не смогут получить убежище в странах, ее подписавших, включая Российскую Федерацию.

В сфере профилактики противодействия коррупции в Китае реализуются образовательные антикоррупционные программы, проводятся специальные занятия с госслужащими, где разбираются резонанс-

³ CM.: 十二届全国人大三次会议秘书处关于第十二届全国人民代表大会第三次会议代表提出议案处理意见的报告. URL: http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2015-03/15/nw.D110000renmrb_20150315_1-04.htm.

⁴ Подробнее см.: Трощинский П. В. Борьба с преступностью в Китае: нормативно-правовой аспект // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 47—58.

⁵ CM.: 建立健全惩治和预防腐败体系2003—2017年工作规划. URL: <http://fanfu.people.com.cn/n/2013/1225/c64371-23946476-2.html>.

⁶ 2015年最高人民检察院工作报告. URL: <http://lianghui.people.com.cn/2015npc/n/2015/0312/c394473-26681959.html>.

ные коррупционные дела, снимаются документальные фильмы, где покаяние приносят осужденные коррупционеры, ведется разъяснительная работа с гражданами, созданы специальные информационно-телекоммуникационные каналы обратной связи общества и государственных органов. Примечательно, что создана даже специальная компьютерная онлайн-игра «Неподкупный воин», где главный герой с помощью магии борется с коррупционерами⁷.

Статья 41 Конституции КНР определяет, что «граждане КНР... имеют право обращаться в соответствующие государственные органы с жалобами, обвинениями или заявлениями по поводу нарушения закона или служебного долга любым государственным органом или государственным служащим», а ст. 108 УПК КНР устанавливает: «Любая организация или гражданин обладает правом и обязанностью сообщить в органы общественной безопасности, народную прокуратуру или в народный суд в случае если ему станут известными отдельные факты преступления или подозреваемый в совершении преступления».

В связи с этим в правоприменительной практике КНР помимо деятельности специализированных органов на первый план выходят вопросы участия граждан в информировании компетентных органов о фактах коррупции. Такое информирование играет важную роль в противодействии коррупции в связи с тем, что значительно увеличивается массив информации о коррупционных правонарушениях и снижаются финансовые затраты государства на противодействие коррупции. Наряду с этим в КНР признается необходимость совершенствования законодательных и иных механизмов по защите лиц, сообщающих о правонарушениях, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных технологий.

Центральная комиссия КПК по проверке дисциплины и Министерство контроля КНР создали единый информационный портал (<http://www.12388.gov.cn>) и единый телефон доверия (12388), в рамках которых каждый может сообщить о ставших известными ему фактах коррупции. Причем принимаются и анонимные сообщения, хотя стоит отметить, что приоритет отдается сообщениям с настоящими контактными данными заявителя. Заявлению о предполагаемом факте коррупции, отправленному через информационный портал, присваивается идентификационный

номер, по которому заявитель может отслеживать процесс его рассмотрения и принятые меры⁸.

В КНР пределы института «свобода слова» отличаются от западных стран. Так, интернет-трафик контролируется специальными государственными органами, создана специальная программа «зеленая дамба» для обеспечения отделения китайского сегмента сети Интернет от остального мира. Но все эти ограничения не оказывают значительно-го влияния на активность простых граждан по информированию правительства и правоохранительных органов о коррупционных правонарушениях с использованием современных средства коммуникации. Безусловно, такое информирование часто сводится к простому изложению фактов: покупка дорогостоящих аксессуаров (часы, автомобили, квартиры и др.), организация роскошных мероприятий, свадебных торжеств, туристические поездки и проч. Простые граждане посредством китайского аналога программы “whats up” — “we chat” отправляют фотографии, видеозаписи, фиксирующие коррупционное поведение или практики. После этого соответствующее отделение комиссии по проверке дисциплины в партии может инициировать проверку и по ее результатам принять решение о степени ответственности уличенного чиновника.

Российская Федерация и КНР ратифицировали универсальную Конвенцию ООН против коррупции. Ее ст. 33 «Защита лиц, сообщающих информацию» предлагает государствам-участникам рассмотреть возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер для обеспечения защиты любых лиц, добросовестно и на разумных основаниях сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с коррупционными преступлениями.

Если экстраполировать такие практики на российскую почву, то, с одной стороны, следует отметить, что сообщения граждан могут быть политизированными, некомпетентными и необоснованными, но, с другой стороны, правоохранительные органы должны быть компетентны провести проверку фактических данных, содержащихся в сообщениях, поступающих по электронным каналам, и принять соответствующее процессуальное решение или учесть полученную информацию в оперативных целях.

Для правоприменительной практики в Российской Федерации существенной проблемой является недопустимость анонимных сообщений. При решении данного вопроса следует учитывать, с одной стороны, общественную пользу, которая может быть получена от подобных сообщений, а также вопросы защиты персональных данных информаторов, процес-

⁷ В 2007 г. в Китае создана онлайн-игра «Неподкупный воин», которую только за первую неделю после ее выхода скачали более 100 тыс. пользователей. Главный герой игры сражается с коррумпированными чиновниками с помощью оружия, магии и пыток. После уничтожения всех противников и членов их семей и повышения собственной морали и нравственности герой попадает в прекрасный мир без взяточничества и подлости. URL: <http://yatakdumayu.ru/6-samyx-kreativnyx-sposobov-borby-s-korrupciej/>.

⁸ Подробнее см.: Севальнев В. В. Противодействие коррупции: опыт КНР // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 1.

суальные и этические основы недопустимости таких сообщений, с другой стороны. В научных и практических кругах КНР идет определенная дискуссия по поводу допустимости анонимных сообщений в отношении правонарушений, в том числе и коррупционных. По состоянию на начало этого года в КНР законодательно допустимы анонимные сообщения о коррупционных правонарушениях.

Возможно, это оказывает определенное влияние на занимаемые нашей страной и КНР места в рейтинге восприятия коррупции, ежегодно составляемом международной организацией Transparency International: в 2015 г. Россия заняла 119 место (поднялась на девять позиций по сравнению с 2014 г.), а КНР — 83 (опустилась на три позиции по сравнению с 2014 г.)⁹, хотя такие оценки не свободны от наличия определенной степени субъективности и целесообразно сопоставлять данные показатели на большем временном отрезке.

Подводя итоги, следует отметить, что в стратегиях противодействия коррупции Российской Федерации и Китайской Народной Республики имеются общие подходы, однако существуют значительные отличия в применяемых подходах.

К общим подходам можно отнести то, что и в России, и в Китае разработаны специальные нормативные правовые документы — стратегии по противодействию коррупции. Однако их содержание, формы, правовой статус отличаются.

К отличительным чертам стратегий по противодействию коррупции можно отнести следующие:

1) антикоррупционное законодательство Российской Федерации по сравнению с КНР более развито в техническом плане. На это указывают прежде всего отсутствие в Китае базового закона о противодействии коррупции и ряд других показателей;

2) в Китае поощряется участие широких масс в антикоррупционной деятельности, в отличие от России, где такое участие зачастую не приветствуется и увязывается с политической деятельностью;

3) в правоприменительной практике КНР допускаются анонимные сообщения, орган, получивший такую информацию, вправе оценить ее содержание, проверить через другие источники и принять решение. В отечественной практике это не реализуется, анонимные сообщения отвергаются по формальному признаку отсутствия данных о заявителе.

Несмотря на имеющиеся различия в применяемых стратегиях противодействия коррупции, положительный опыт в этой сфере может стать большим подспорьем, позволяющим минимизировать коррупционные практики. Так, по нашему мнению, имеются большие возможности по внедрению информационно-телекоммуникационных технологий в правоприменительной практике Российской Федерации, учитывая положительный опыт Китая. Также любопытен опыт КНР в дискурсе верховенства права, неотвратимости наказания и отсутствии избирательного правосудия в отношении коррупционеров.

В свою очередь, для китайских экспертов может быть интересен опыт по институализации деятельности по противодействию коррупции, находящей свое отражение в выработке специальных планов по противодействию коррупции, которые один раз в два года разрабатываются и принимаются в правовом поле Российской Федерации.

⁹ Transparency International: индекс восприятия коррупции. URL: http://www.transparency.org.ru/images/docs/cpi/CPI2015_Table_RU.pdf.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- 2015年最高人民检察院工作报告. URL: <http://lianghui.people.com.cn/2015npc/n/2015/0312/c394473-26681959.html>.
- 中国的反腐败国家战略. URL: <http://jw.fafu.edu.cn/f5/0f/c2137a62735/page.htm>.
- 十二届全国人大三次会议秘书处关于第十二届全国人民代表大会第三次会议代表提出议案处理意见的报告. URL: http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2015-03/15/nw.D110000renmrb_20150315_1-04.htm.
- 建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年工作规划. URL: <http://fanfu.people.com.cn/n/2013/1225/c64371-23946476-2.html>.
- Зенгер Х. фон. Стратегемы. О китайском искусстве жить и выживать. Т. 1. М., 2004.
- Севальнев В. В. Противодействие коррупции: опыт КНР // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 1.
- Трошинский П. В. Борьба с преступностью в Китае: нормативно-правовой аспект // Журнал российского права. 2015. № 8.