ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В КИТАЕ

ЛЮ Хунянь, профессор Института права Китайской академии общественных наук, доктор юридических наук
100720, КНР, г. Пекин, ул. Шатань бэйцзе, 15
E-mail: liuhongyan1976@163.com

В настоящее время Китай находится на наиболее важном с момента начала модернизационной трансформации этапе в деле противодействия коррупции — стадии «основной борьбы с проявлениями и факультативной борьбы с причинами». Китай активно проводит стратегическую трансформацию государственного антикоррупционного законодательства, осуществляет научную оценку его возможностей в борьбе с коррупцией, создает концепцию активного противодействия коррупции, и основной особенностью здесь является осуществление контроля за отправлением власти, которая должна занять основное место в государственной системе противодействия коррупции. Создаются дуалистическая нормативная система и механизм взаимодействия государственного законодательства и партийных норм, готовится к принятию основополагающий закон о борьбе с коррупцией в государстве. Реализуется поэтапное совершенствование системы, осуществляется переход от формального к реальному противодействию как основной функции антикоррупционного законодательства в целях преодоления современного коррупционного кризиса с китайской спецификой.

Ключевые слова: противодействие коррупции, стратегическая трансформация, законодательная модель.

STRATEGIC TRANSFORMATION OF THE ANTI-CORRUPTION LEGISLATION IN CHINA

Hongyan LIU, professor at the Institute of Law of the Chinese Academy of Social Sciences, doctor of legal sciences
15, Shatan Beije, Beijing, P. R. China, 100720
E-mail: liuhongyan1976@163.com

Currently China is at the most important since the beginning of the modernization transformation of turning point, and there are a lot of opportunities in anti-corruption. Now China holds a strategic transformation of the state anti-corruption legislation; carries out a scientific assessment of the possibilities of anti-corruption legislation, creates the concept of active fight against corruption. The main feature of this concept is the control over the exercise of power; and it has to occupy the main place in the state system of counteraction of corruption. The dualistic regulatory system and the mechanism of interaction of state law and party rules are creating now in the country, and soon the fundamental law on anti-corruption will be adopted. Also, the existing system is improving step by step — from the formal to the real anti-corruption as the primary function of the anti-corruption legislation in order to overcome the modern crisis of corruption with Chinese characteristics.

Anti-corruption in China is currently at the stage of “the fight against epy traits and the optional fight against the reasons», the concept of anti-corruption with focus on prevention is promoting, the dualistic anti-corruption regulatory system within the state laws and intraparty rules has already created. The Chinese legislator is trying to use all the opportunities in various sectors of the legislation on anti-corruption. The legislation in terms of “do not take a trick” is actively improving, the legislation in terms of “not being able to take” is modernizing, the legislation in the terms of “unwell to take” is improving, the program and the plan on scientific development of the legislation is on the stage of adoption.

Keywords: anti-corruption, strategic transformation, legislative model.

DOI: 10.12737/article_59bbac202b31d8.53700151

Политика реформ и открытости последних 30 лет XX в. являет собой начало третьей трансформации Китая в современную эпоху. Данная модернизационная трансформация, продвигаемая широкомасштабными и интенсивными усилиями правительства, не имеет примеров в истории и привлекает внимание всего мира. Помимо «двойного процветания»¹ эта трансформация также верг-

ла Китай в тяжелый «современный коррупционный кризис». Неотступно сопровождающая модернизацию коррупция вызывает и распространяется поистине «китайскими темпами», вплоть до появления

дала условия для «двойного процветания» современного Китая: во-первых, процветание, основанное на обновлении экономической системы; во-вторых, процветание, основанное на высоких темпах устойчивого экономического развития. Подробнее см.: Тридцать лет политики реформ и открытости в Китае (1978—2008) / под ред. Цзоу Дунтао. Пекин, 2008. С. 1.

¹ Провозглашенная на Третьем пленуме КПК 11-го созыва 18 декабря 1978 г. политика реформ и открытости в Китае соз-

серьезной угрозы «институциональной коррупции»². В современном Китае внимание к проблемам коррупции и противодействия ей превзошло все иные социальные проблемы.

Начиная с XVIII съезда КПК борьба с коррупцией в Китае вступила в новый период интенсификации и трансформации. В октябре 2014 г. Четвертый пленум КПК 18-го созыва принял постановление «О некоторых основополагающих вопросах всестороннего продвижения правления государством на основе закона» (далее — Постановление), в котором впервые было предусмотрено ускорение разработки антикоррупционного законодательства, совершенствование системы противодействия и профилактики коррупции, направленное на формирование единого антикоррупционного механизма «не смей брать, не мочь брать, не хотеть брать [взятки]» с целью решительного подавления и предупреждения коррупционных явлений. Интенсификация антикоррупционного законодательства не означает лишь простое ускорение законодательной работы, но включает в качестве предпосылки повышение качества законодательства³. Для этого необходимо в первую очередь с точки зрения стратегии определить законодательную концепцию, систему и модель антикоррупционного законодательства, утвердить более рациональные стадии и этапы законодательной работы для обеспечения качества законодательства и действительного повышения возможностей государства по противодействию коррупции⁴.

Выбор концепции китайского антикоррупционного законодательства. Законодательная концепция выполняет непосредственную направляющую функцию для законодательной деятельности. На новом этапе борьбы с коррупцией в Китае «не мочь брать» уже стало ключевым элементом государственной антикоррупционной стратегии, поэтому следует менять традиционную законодательную концепцию «прямого противодействия» в пользу утверждения основанного на контроле осуществления власти активного противодействия, чтобы сформировать жесткую систему «косвенного противодействия» на стадии возникновения коррупционных явлений, тем самым максимально устраняя возможности для совершения коррупционных преступлений⁵.

² Подробнее см.: Хэ Цзэнкэ. Новый путь борьбы с коррупцией: исследование проблем коррупции в Китае переходного периода. Пекин, 2002. С. 9.

³ См.: Чжэн Юннань. Борьба с коррупцией и вторая китайская политическая революция (на кит. яз.) // Материалы для молодежи (Циннянь данькао). 2014. 13 авг. С. 3.

⁴ См.: Вэй Чандун. Развитие регулятивной функции законодательства в отношении коррупции в рамках идеологии активного противодействия (на кит. яз.) // Вестник общественных наук (Шэхуэй кэсюэбао). 2014. 31 окт.

⁵ См.: Хэ Цзэнкэ. Новый путь борьбы с коррупцией... С. 9.

В настоящее время в сфере антикоррупционной борьбы в Китае возникла проблема «бутылочного горлышка», при которой законодательные возможности по борьбе с коррупцией практически исчерпаны. С одной стороны, под воздействием жесткой государственной антикоррупционной политики число антикоррупционных нормативных актов внутри партии и за ее пределами постоянно растет, налицо эффект критической массы. С другой стороны, количество коррупционных преступлений не только не снижается, но, наоборот, растет, а объем невыявленной (латентной) коррупции, возможно, еще выше. Фундаментальная причина состоит в том, что концепция «прямого противодействия» делает акцент на устрашающем эффекте уголовного наказания, однако игнорирует институциональные причины формирования коррупционной преступности. В условиях, когда источники коррупции не перекрыты, простое ужесточение наказания за коррупцию не соответствует принципу экономии репрессии. Поэтому следует своевременно скорректировать законодательную концепцию, утвердив концепцию активного противодействия, нацеленного на искоренение источников происхождения коррупции. Его основной установкой является основанное на процессе формирования и отправления власти, связанное с ограничением, транспарентностью и наказанием злоупотребления формирование всеобъемлющего и системного механизма противодействия коррупции с целью осуществления перехода от карательных методов к модели координации профилактики и наказания.

В рамках идеологии активного противодействия профилактика является основным методом антикоррупционного законодательного строительства. Уголовное законодательство более не является стержневым содержанием системы противодействия коррупции, однако активизация антикоррупционной функции уголовного законодательства, возложение на него задач наказания и предупреждения также становится важной составляющей идеологии активного противодействия. При реализации идеологии активного противодействия китайское уголовное законодательство о коррупционных преступлениях по-прежнему должно наращивать свой карательный потенциал в отношении коррупции, развивать функцию профилактического противодействия коррупции, совершенствовать процессуальные механизмы реализации карательной и профилактической функций в отношении коррупции.

Выбор системы антикоррупционного законодательства для Китая. В Китае к настоящему времени на основе национальной специфики и конструкции системы политической власти уже заложена дуалистическая нормативная система, состоящая из государственного законодательства и партийных нормативов, которая представляет собой важный страте-

гический выбор в обновлении китайского антикоррупционного законодательства.

Сейчас уже в основном сформированы внутрипартийная и внешняя линии развития нормативного регулирования, причем противодействие коррупции внутри партии основывается на партийных нормах, в то время как противодействие за пределами партии зиждется на нормах государственного законодательства. Понятие партийных норм впервые было выдвинуто Мао Цзэдуном на Шестом пленуме КПК 6-го созыва в 1938 г.: «В целях упорядочения внутрипартийных отношений, помимо четырех вышеперечисленных важнейших дисциплинарных мер, необходимо учредить определенные сравнительно подробные партийные нормативные акты для унификации действий руководящих органов различных уровней»⁶. Впоследствии данное определение использовалось партийными лидерами всех поколений. С точки зрения Закона КНР «О правотворчестве» политические партии не являются надлежащими субъектами законодательной деятельности, а внутрипартийные нормативы, конечно, нельзя назвать правом. Однако с точки зрения философии права любые признанные соглашением некоторой общности людей и обладающие общеобязательной силой правила поведения могут быть названы правом⁷. Поэтому внутрипартийные нормативы вполне можно назвать правом и отнести их к социальному или мягкому праву⁸.

Постановление Четвертого пленума КПК 18-го созыва содержит требование о всеобъемлющем продвижении пяти основных систем правления государством на основе закона. Эти пять систем продвижения правового государства в Китае включают подсистемы государственных и партийных норм. В системе антикоррупционного законодательства государственные и общественные нормы наделены различным статусом и функциями. Государственные нормы обеспечиваются принуждением, их назначением в упорядочении и исправлении поведения людей. Общественные нормы не имеют принудительного характера, их назначение состоит в формировании коллективной воли и внутренней среды.

Если говорить о китайском антикоррупционном законодательстве, то «общественное право» субъектов рыночной экономики и общественных самоуправляемых организаций еще пребывает в зачаточном состоянии, однако партийные нормы как разновидность «общественного права» уже достигли определенного уровня развития, составив «дуалистическую» систему из государственного законодательства и партий-

ных норм⁹. При этом внутрипартийные нормы играют роль ядра данной системы и стимулируют развитие «общественного права» в целом, в итоге обеспечивая параллельное развитие государственного законодательства и «общественного права», что представляет собой осознанный стратегический выбор в деле обновления антикоррупционной законодательной модели на современном этапе.

Выбор китайской антикоррупционной законодательной модели. Законодательная модель представляет собой институциональную структуру определения и разграничения законодательной компетенции, форм законодательства, выбора объектов законодательной деятельности и т. д. С точки зрения общемировой практики существует две основные модели антикоррупционного законодательства: централизованная и децентрализованная.

Централизованная модель представляет собой принятый государством специализированный антикоррупционный закон, координирующий иные законодательные акты антикоррупционной направленности. Тем самым формируется система антикоррупционного законодательства с ядром в виде антикоррупционного закона. Так, Россия, Сингапур, Республика Корея, Вьетнам, Таиланд и другие государства приняли отдельные антикоррупционные законы. Децентрализованная модель имеет место в случае отсутствия специализированного антикоррупционного закона, когда антикоррупционную функцию выполняет целый ряд различных законодательных актов. В Китае в настоящее время реализуется децентрализованная модель.

Централизованная и децентрализованная модели имеют преимущества и недостатки. Достоинство централизованной модели состоит в определенности законодательной концепции, которая ясно отражает политическую позицию законодателя и привлекает внимание масс. Уровни правового регулирования и его система здесь носят относительно определенный характер и обеспечивают системность, целостность и согласованность законодательства, полноценно отражают системное действие законодательства. Недостаток данной модели в том, что сложно достичь необходимой конкретности правового регулирования. Преимущество децентрализованной модели состоит в ее способности обеспечивать конкретное регулирование определенных этапов и сфер коррупции, внесение изменений в законодательство сравнительно упрощено. К недостаткам этой модели можно отнести большое количество законодательных актов, сложность в увязывании идей и институтов, вероятность дублирования и проблематичность достижения комплексного социального эффекта. Примене-

⁶ Мао Цзэдун. Сочинения. Т. 2. Пекин, 1991. С. 528.

⁷ См.: Харт Г. Понятие права / пер. Чжан Вэньсяня и др. Пекин, 1996. С. 118.

⁸ См.: Ло Хаоцай, Сун Гундэ. Мягкое право и регулирование публичного управления с его помощью (на кит. яз.). Пекин, 2009. С. 78.

⁹ См.: Цинь Цяньхун. Развитие китайской законодательной модели в перспективе конституционализма (на кит. яз.) // Китайское правоведение (Чжунго фасюэ). 2005. № 3.

ние той или иной модели определяется конкретными условиями каждого государства.

Ввиду влияния кодификационной традиции и насущной потребности в повышении возможностей законодательства в борьбе с коррупцией для современного китайского антикоррупционного законодательства целесообразно использовать централизованную модель, а именно: принять специализированный «антикоррупционный закон», тем самым сформировав комплексную многоуровневую систему антикоррупционного законодательства с ядром в виде «антикоррупционного закона» при вспомогательном значении иного законодательства.

Выбор стадий и этапов китайского антикоррупционного законодательства

Выбор стадий китайского антикоррупционного законодательства. Начиная с 18-го съезда КПК по мере усиления борьбы с коррупцией и отстранения от должностей множества высокопоставленных чиновников вопрос направления дальнейшего развития китайской антикоррупционной политики привлекает повышенное внимание общества. В начале 2013 г. секретарь Центральной комиссии КПК по проверке партийной дисциплины Ван Цишань заявил, что антикоррупционная политика должна «сохранять курс на одновременную борьбу с проявлениями и причинами, в настоящее время необходимо сосредоточить усилия на борьбе с проявлениями коррупции, чтобы выиграть время для борьбы с ее причинами». Дискуссия о борьбе с проявлениями или причинами коррупции вызвала еще больший общественный интерес¹⁰. Большинство точек зрения довольно оптимистически поддерживают «теорию смены курса», считая, что Китай уже перешел либо вот-вот перейдет к стадии «борьбы с причинами коррупции». Другие полагают, что будущая стадия «одновременной борьбы с проявлениями и причинами» коррупции никоим образом не предполагает переход от «охоты на тигров и борьбы с проявлениями» к «времени борьбы с причинами», но должна продемонстрировать устойчивое противодействие коррупции с одновременной борьбой как с проявлениями, так и с причинами коррупции, обеспечивать эффективную борьбу с причинами наряду с интенсивной борьбой с проявлениями, заключаться в единстве акцента на борьбу с проявлениями и углубления борьбы с причинами¹¹.

Борьбу с коррупцией в Китае можно разделить на три стадии: первая — стадия борьбы с проявлениями коррупции, вторая — стадия основной борьбы с про-

явлениями и факультативной борьбы с причинами, третья — стадия основной борьбы с причинами и факультативной борьбы с проявлениями коррупции. Автор полагает, что в настоящее время Китай находится на второй стадии. В отличие от стадии «борьбы с проявлениями», на которой происходит лишь противодействие самой коррупции, на второй стадии осуществляется массированная и централизованная борьба с коррупцией в рамках специальных кампаний; с помощью самых решительных мер снижается объем коррупции, самыми жесткими средствами пресекается рост коррупции. Цель данной стадии — путем такого «переливания крови» создать условия и выиграть время для борьбы с причинами коррупции. Безусловно, уже на данной стадии борьба с причинами должна стать одной из основных задач. Государство должно расширить ресурсы, выделяемые на развитие законодательства по борьбе с причинами для обеспечения постепенного перехода к третьей стадии борьбы с коррупцией в Китае — основной борьбы с причинами и факультативной борьбы с проявлениями коррупции.

Выбор этапов развития антикоррупционного законодательства в Китае. На стадии основной борьбы с проявлениями и факультативной борьбы с причинами коррупции следует в первую очередь начать с упорядочения и изменения законодательства в сфере борьбы с проявлениями коррупции, разрешить проблему недостаточности антикоррупционного потенциала законодательства, что может быть реализовано в рамках следующих этапов:

1) ускорение совершенствования законодательства в аспекте «не смей брать». Расширение возможностей антикоррупционного законодательства по обнаружению и наказанию проявлений коррупции, максимизация «себестоимости» коррупционного поведения являются основными целями законодательства в аспекте «не смей брать»;

2) последовательное формирование законодательства в аспекте «не мочь брать». Устранение возможностей и условий для коррупции, борьба с источниками коррупционного поведения является стержневым содержанием законодательства в аспекте «не мочь брать», а также составляет основное требование Конвенции ООН против коррупции 2003 г.;

3) создание подходящих возможностей для формирования законодательства в аспекте «не хотеть брать». Гарантирование и надлежащее расширение разумных прав государственных служащих, совершенствование их профессиональной этики и морали, усиление позитивного стимулирования поведения государственных служащих, формирование в них способности сознательно и добровольно противостоять коррупции на основе самодисциплины составляет основное содержание развития законодательства в аспекте «не хотеть брать».

Законодательство в аспекте «не хотеть брать» является естественным продолжением и высшей стадии

¹⁰ Подробнее см.: *Фань Даюй*. Борьба с коррупцией в Китае в настоящее время переходит от борьбы с проявлениями к борьбе с причинами // Пекинская молодежная газета. 2014. 13 июля.

¹¹ См.: *Дай Чжиюн*. Борьба с коррупцией должна своевременно перейти от борьбы с проявлениями к борьбе с причинами // Южный уикенд (Наньфан Чжоумо). 2014. 26 июня.

ей реализации законодательства в аспектах «не мочь брать» и «не сметь брать» и одновременно выступает необходимым дополнением и мягкой поддержкой законодательства двух вышеуказанных аспектов. Конечная цель борьбы с коррупцией состоит отнюдь не в увеличении числа наказаний за коррупцию, а в формировании культуры общества без коррупции на основе культуры неподкупной власти¹². Реализация данной цели требует жесткого предупреждения и эффективного наказания коррупции средствами законодательства в аспектах «не мочь брать» и «не сметь брать», но еще больше нуждается в реализации руководящей и направляющей роли законодательства в отношении идей и представлений, активизации сознательного противодействия коррупции со стороны публичных служащих.

Коррупция является порождением существующих институтов, однако и институты также являются основой противодействия коррупции¹³. «Институциональное бездействие в сфере борьбы с коррупцией не способствует эффективному подавлению и тем более искоренению коррупции». В этом смысле все государства начинают противодействие и профилактику коррупции с институтов, утверждая принцип неподкупного правительства¹⁴. Китай уже перешел к стадии институциональной борьбы с коррупцией. В численном выражении борьба с корруп-

цией уже составляет весьма масштабный процесс, однако ее качество оставляет желать лучшего, причем основная проблема состоит в несформированности стержневых институтов. Это является ключевой причиной того, что китайская модель борьбы с коррупцией, реализуемая в процессе модернизации, не может преодолеть явление «коррупционной вязкости», а государство в целом оказалось ввергнуто в коррупционный кризис¹⁵. Законодательство является основой институционального строительства. В условиях новой политики «высокого напряжения борьбы с коррупцией» формирование научной законодательной стратегии, определение эффективных путей развития законодательства, избежание свойственных законодательству прежних лет неупорядоченности и неэффективности являются условием ускоренного формирования китайского антикоррупционного законодательства.

С момента вступления в эпоху современного общества человечество независимо от избранной конкретной модели модернизации неизбежно сталкивается с различными модернизационными вызовами, включая современную коррупцию. При этом статутное право становится важнейшим основанием борьбы государства с коррупцией. Китай уже вступил в стадию модернизационной трансформации; в борьбе с коррупцией присутствуют как приобретения, так и потери. Переосмысление преимуществ и недостатков применявшихся в прошлом методов борьбы, закрепление имеющихся результатов, обновление концепции антикоррупционного законодательства, определение системы, модели и стадий развития законодательства составляют важную задачу стратегического выбора в развитии китайского антикоррупционного законодательства.

¹² См.: Хэ Цзэнкэ. О создании институциональной платформы противодействия коррупции (на кит. яз.) // Вестник Пекинского института управления (Бэйцзин синчжэн сюэюань сюэбао). 2001. № 6.

¹³ См.: Цзинь Айхуэй, Чжао Ляньчжан. Влияние китайской традиционной культуры межличностных отношений на коррупцию (на кит. яз.) // Вестник Северо-восточного педагогического университета. Серия «Философские и общественные науки» (Дунбэй шида сюэбао (Чжэшэбань)). 2010. № 2.

¹⁴ См.: Цянь Сяопин. Общий обзор эффективности реализации законодательства об ответственности за коррупционные преступления и взяточничество в Китае (на кит. яз.) // Цзинаньский вестник (Цзинань сюэбао). 2012. № 6.

¹⁵ См.: Бо Вэйчунь. Институциональный кризис противодействия коррупции в Китае и реагирование на него (на кит. яз.) // Вестник Северо-восточного педагогического университета. Серия «Философские и общественные науки» (Дунбэй шида сюэбао (Чжэшэбань)). 2011. № 3.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Бо Вэйчунь. Институциональный кризис противодействия коррупции в Китае и реагирование на него (на кит. яз.) // Вестник Северо-восточного педагогического университета. Серия «Философские и общественные науки» (Дунбэй шида сюэбао (Чжэшэбань)). 2011. № 3.

Вэй Чандун. Развитие регулятивной функции законодательства в отношении коррупции в рамках идеологии активного противодействия (на кит. яз.) // Вестник общественных наук (Шэхуэй кэсюэбао). 2014. 31 окт.

Дай Чжиюн. Борьба с коррупцией должна своевременно перейти от борьбы с проявлениями к борьбе с причинами // Южный уикенд (Наньфан Чжоумо). 2014. 26 июня.

Ло Хаоцай, Сун Гундэ. Мягкое право и регулирование публичного управления с его помощью (на кит. яз.). Пекин, 2009.

Мао Цзэдун. Сочинения. Т. 2. Пекин, 1991.

Тридцать лет политики реформ и открытости в Китае (1978—2008) / под ред. Цзоу Дунтао. Пекин, 2008.

Фань Даюй. Борьба с коррупцией в Китае в настоящее время переходит от борьбы с проявлениями к борьбе с причинами // Пекинская молодежная газета. 2014. 13 июля.

Харт Г. Понятие права / пер. Чжан Вэньсяня и др. Пекин, 1996.

Хэ Цзэнкэ. Новый путь борьбы с коррупцией: исследование проблем коррупции в Китае переходного периода. Пекин, 2002.

Хэ Цзэнкэ. О создании институциональной платформы противодействия коррупции (на кит. яз.) // Вестник Пекинского института управления (Бэйцзин синчжэн сюэюань сюэбао). 2001. № 6.

Цзинь Айхуэй, Чжао Ляньчжан. Влияние китайской традиционной культуры межличностных отношений на коррупцию (на кит. яз.) // Вестник Северо-восточного педагогического университета. Серия «Философские и общественные науки» (Дунбэй шида сюэбао (Чжэшэбань)). 2010. № 2.

Цинь Цяньхун. Развитие китайской законодательной модели в перспективе конституционализма (на кит. яз.) // Китайское правоведение (Чжунго фасюэ). 2005. № 3.

Цянь Сяопин. Общий обзор эффективности реализации законодательства об ответственности за коррупционные преступления и взяточничество в Китае (на кит. яз.) // Цзинаньский вестник (Цзинань сюэбао). 2012. № 6.

Чжэн Юннэнь. Борьба с коррупцией и вторая китайская политическая революция (на кит. яз.) // Материалы для молодежи (Циннянь цанькао). 2014. 13 авг.