ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ FOREIGN EXPERIENCE

УДК: 35.07(510)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2018-1-2/104-119

В. В. Сонин¹

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

E-mail: vsonin@yahoo.com

«ДВУЛИКИЙ ЦЕРБЕР»: КИТАЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И ЕГО РЕФОРМИРОВАНИЕ

Аннотация. В статье описываются традиционные основания государственного контроля в Китае, его современное состояние в Китайской Народной Республике, а также содержание и значение проводимой в настоящее время реформы государственного контроля. В древнем Китае существовала мощная система контрольных органов в составе цензората и советников, отличавшаяся организационной самостоятельностью от административного аппарата, высоким статусом и профессионализмом чиновников, разнообразием форм контроля и разветвлённой сетью органов на местах. Опыт функционирования традиционного китайского контрольного аппарата был положен Сунь Ятсеном в основу организации контрольной власти – одной из пяти ветвей власти в его оригинальной теории властей, которая реализована в настоящее время на Тайване. В КНР контрольные органы до недавнего времени были представлены партийными комиссиями по проверке дисциплины, органами административного контроля, контрольными подразделениями прокуратуры и т.д. Основным звеном был тандем Центральной комиссии по проверке дисциплины КПК и Министерства контроля – единый комплекс контрольных органов, являвшийся локомотивом проводимой антикоррупционной кампании. При этом органы административного контроля имели слишком узкую сферу деятельности, недостаточную самостоятельность, находились в двойном подчинении и зависимости от объектов контроля. Реформа государственного контроля призвана консолидировать

¹ Вадим Вадимович Сонин, Ph.D. in Law, научный сотрудник Юридической школы Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток, Россия.

Для цитирования: Сонин В. В. «Двуликий Цербер»: китайский государственный контроль и его реформирование // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 4. С. 104–119.

государственный контрольный аппарат путём слияния органов административного контроля и контрольных подразделений прокуратуры в системе государственных контрольных комиссий, формируемых собраниями народных представителей, образующих единую централизованную систему и контролирующих всех государственных служащих. Результатом реформы стало восстановление традиционно высокого статуса контрольных органов и формирование новой подсистемы государственных органов – нового центра политической власти. Этот эксперимент также привел к самому масштабному преобразованию государственного аппарата КНР со времён основания республики и внесению изменений в конституцию.

Ключевые слова: Китай, КНР, государственный контроль, коррупция, анти-коррупционная кампания, политическая реформа, административная реформа, конституция.

Vadim V. Sonin¹

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

E-mail: vsonin@yahoo.com

“TWO-FACED CERBERUS”: STATE CONTROL AND ITS REFORM IN CHINA

Abstract. The main purposes of this article are to analyze the traditional foundations for state control in China, to characterize the current situation with state control in the People's Republic of China, and to describe the content and significance of the ongoing state control reform. In ancient China, there was a powerful system of supervisory bodies in the subsystems of the censorship and advisers, characterized by organizational independence from the administrative apparatus, the high status and professionalism of officials, the variety of forms of control and the extensive network of local control bodies. The experience of the traditional Chinese control apparatus was laid by Sun Yat-sen into the basis of the control authority, one of the five branches of power in his original theory of power, which is currently implemented in Taiwan. In the PRC, the supervisory bodies are represented by party commissions for discipline inspection, administrative control bodies, control units of the prosecutor's office, etc. The center included the tandem of the Central Commission for Discipline Inspection of the Communist Party of China and the Ministry of Control – a single set of control bodies, which was the engine of the ongoing

¹ Vadim V. Sonin, Ph.D. in Law, postdoctoral researcher at School of Law of Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

For citing: Sonin V. V. “Two-faced Cerberus”: state control and its reform in China // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2018. N 4. P. 104–119.

anti-corruption campaign. At the same time, the administrative control bodies had a very narrow a field of activity; they were not sufficiently independent and were in double subordination and dependence on the objects of control. The reform of state control was called upon to consolidate the state control apparatus by merging the bodies of administrative control and control departments of the prosecutor's office in the system of state control commissions formed by assemblies of people's representatives, building a unified centralized system and controlling all civil servants. The result of reforms is supposed to restore the traditionally high status of control bodies and to establish a new subsystem of state bodies - a new center of political power. This experiment also leads to the most ambitious transformation of the state apparatus of the People's Republic of China since its establishment and amendment of the constitution. The paper was written on the basis of Chinese legislation and other official documents, as well as the works of Chinese and Russian researchers.

Key words: China, PRC, state control, corruption, anticorruption campaign, political reform, administrative reform, constitution.

Восточноазиатские государства, сформировавшиеся под влиянием китайской политико-правовой культуры, придают особое значение контролю как виду государственной деятельности [1, с. 126; 2, с. 161]. Такое внимание уходит корнями в идеологию легизма, в котором контроль считался необходимой предпосылкой для поощрений и наказаний – основы государственного управления. Признающие разделение властей государства даже выделяют отдельную контрольную ветвь, социалистические страны создают мощные системы контрольных органов. Китай как исторический центр дальневосточной государственно-правовой традиции привлекает особое внимание в связи с развернувшимися там процессами реформирования системы государственного контроля. Этот эксперимент привёл к самому масштабному преобразованию государственного аппарата КНР со времён учреждения республики, внесению изменений в конституцию и созданию самостоятельной системы контрольных органов.

Зарождение контрольных органов в Древнем Китае принято связывать с периодом Сражающихся Царств (*Чжаньго*), когда в царстве Цинь (будущая династия Цинь) появились должности цензора (*юйши*) и инспектора государственных налогов (*гочжэньцзянь*). Цензор первоначально был личным секретарём царя (*вана*), делавшим записи и ответственным за хранение документов. Благодаря этому он хорошо знал всех чиновников государства и в качестве «глаз и ушей» правителя приобрёл контрольные функции [8, с. 188].

Наивысшего расцвета традиционная китайская модель контрольного аппарата достигла при династии Тан. В этот период контрольный аппарат состоял из двух частей: контрольной системы (цензорат) и системы увещаний (советники императора). Цензоры исправляли злоупотребления чиновников, восстанавливали государственный порядок, осуществляли контроль посредством возбуждения дел против отдельных чиновников. Советники же занимались увещанием императора и других начальствующих лиц, сверяли и возвращали для пересмотра их распоряжения.

Цензорат (*юйшитай*), возглавлявшийся начальником цензората (*юйши дафу*) и его заместителем – главным цензором (*юйши чжунчэн*), состоял из трёх палат: высокой палаты (*тайюань*) из 4 цензоров, занимавшихся контролем и выявлением злоупотреблений всех чиновников, ведением расследований и судебных тяжб, дворцовой палаты (*динюань*) из 6 цензоров, делавших доклады императору и расследовавших нарушения закона в столице, а также контрольной палаты (*чаюань*) из 10 цензоров, проводивших инспекционные проверки по областям и уездам, а также назначавших наказания. Между этими тремя палатами было налажено разделение труда на основе взаимодействия и пересечения функций, что позволило сформировать независимую от административного аппарата систему контроля.

«Система увещаний» при династии Тан включала ряд советников, имевших право во время аудиенции указывать императору на ошибки. В их ведение входило составление докладов с «иносказательными порицаниями», сопровождение императора в составе свиты, выявление несвоевременных или не сообразных морали действий и решений с обсуждением наиболее важных вопросов в присутствии императора или подачей докладов по менее важным. Институт советников способствовал некоторому ограничению произвола императорской власти, обеспечивал стабильность и долговременность династического правления. Таким образом, цензоры контролировали и исправляли действия и решения нижестоящих чиновников, в то время как советники выправляли повеления и указы императора, образуя в целом полноценный контрольный аппарат [9, с. 149–150].

Традиционный китайский контрольный аппарат обладал рядом особенностей, делавших его весьма эффективной системой:

Во-первых, государственный контроль пользовался организационной самостоятельностью. Вертикально соподчинённые органы контроля и надзора не зависели от административных и других органов. Начиная с Западной Хань и вплоть до Цин местные контрольные органы неизменно были напрямую подчинены центральному правительству, образуя вертикально соподчинённую систему органов от императора до местных чиновников [10, с. 69].

Во-вторых, чиновники контрольных ведомств были наделены высоким статусом. Действовала жёсткая система отбора кандидатов на основе экзаменов, к чи-

новникам предъявлялись высокие требования. Цензорами зачастую назначали людей простого происхождения, которые более ревностно следили за знатными и богатыми чиновниками административного аппарата. Цензоры были наделены широкими полномочиями, имели право непосредственно разрешать дела и назначать наказания [11, с. 80].

В-третьих, существовали разнообразные формы контроля, такие как проверка жалоб, возбуждение дел против чиновников, проведение дознания, регулярные выездные проверки в ведомствах, рассмотрение важных политических дел в личном присутствии императора, проверка выполнения установленных показателей деятельности, направление постоянных инспекционных групп на места и т.д. Кроме того, во избежание снижения эффективности системы контроля многие династии практиковали институты встречного и взаимного контроля. Встречный контроль осуществлялся чиновниками из не входящих в контрольный аппарат ведомств, тогда как взаимный контроль друг за другом вели представители различных контрольных органов [9, с. 152].

В-четвертых, в императорском Китае действовала разветвлённая сеть контрольных органов на местах. Исторически территория страны была разделена на несколько округов, в которые регулярно направлялись инспекционные группы цензора для проверки исполнения правительственных указов, наказания чиновников за мздоимство и другие злоупотребления, приёма народных жалоб и обращений и т.д. При некоторых династиях учреждались постоянные контрольные органы (инспекции) на местах (например, при Сун, Юань и т.д.) [11, с. 81].

Основатель Китайской республики Сунь Ятсен высоко оценивал древнекитайский аппарат контроля, в особенности право цензора (контролёра) возбудить дело против чиновника. Он, в частности, писал: «...недопущение монопольного отправления власти, указание на ошибки и увещание вышестоящего (вплоть до императора) представляет собой оптимальный способ согласования свободы и власти» [9, с. 149]. В 1906 г. Сунь Ятсен сформулировал свою версию теории разделения властей, где наряду с традиционными (законодательной, представительной и судебной) предложил выделить также экзаменационную и контрольную власть. Контрольная власть в его представлении должна была «ведать контролем и наблюдением за исправным несением чиновниками их обязанностей». В отличие от императорских цензоров старого Китая или парламентов государств конституционной традиции, контрольный орган, по мысли Сунь Ятсена, должен быть независимым [3, с. 119]. Система разделения пяти властей была реализована в Конституции Китайской Республики 1947 г., действующей до настоящего времени на Тайване. Согласно ст. 90 данной конституции, контрольную ветвь власти в государстве возглавляет Палата контроля, которая осуществляет разрешительные

полномочия, а также рассматривает дела по порицанию и аудиту [4, с. 416; 5, с. 382–384].

Государственный контроль в Китайской Народной Республике

С образованием КНР в 1949 г. при Государственном административном совете КНР был создан Комитет народного контроля для проверки злоупотреблений правительственных органов и их должностных лиц. На пяти уровнях, начиная от центрального правительства и вплоть до уездного, были созданы комитеты народного контроля, осуществлявшие расследование и рассмотрение дел, исправление злоупотреблений, дачу рекомендаций, назначение дисциплинарных взысканий и иные полномочия.

После издания Конституции КНР 1954 г. Комитет народного контроля был преобразован в Министерство контроля, получившее новые функции оценки работы ведомств и проведения аудита. В период «культурной революции» контрольные органы, подобно всему государственному аппарату, были дезорганизованы, а их функции перешли к комиссиям по проверке партийной дисциплины. Министерство контроля было восстановлено лишь в 1987 г. в качестве «государственного лица» Центральной комиссии по проверке дисциплины (ЦКПД) КПК. Тогда же получил своё закрепление принцип совместной работы административных контрольных органов и партийных дисциплинарных комиссий [11, с. 81]. С 1993 г. ЦКПД и Министерство контроля стали действовать сообща, издавая совместные решения под двумя подписями. В настоящее время единый комплекс органов осуществляет двойную функцию – партийно-дисциплинарный и административный контроль [12]. Таким образом, в период существования КНР система государственного контроля во главе с Комитетом народного контроля была сначала упразднена в ходе «культурной революции» с передачей её функций комиссиям по проверке партийной дисциплины, а с началом реализации политики реформ и открытости – восстановлена в усечённом виде «административного контроля».

В соответствии с Конституцией КНР 1982 г. государственный аппарат строится на основе единства и централизации органов государственной власти. Высшим органом государственной власти и источником легитимности всех других государственных органов является Всекитайское Собрание Народных Представителей (ВСНП). Именно оно формирует основные подсистемы государственных органов – государственного управления (во главе с Госсоветом КНР), суда (Верховный Народный Суд КНР) и прокуратуры (Высшая Народная Прокуратура КНР). Эти подсистемы сокращенно обозначались как «правительство и две палаты» (一府两院), составляя основу функционального разграничения государственной власти. Основным государственным контрольным органом – Министерство контроля –

до реформы 2018 г. входил в подсистему органов управления, поэтому осуществлявшийся им административный контроль назывался в китайской теории «внутрисистемным» – он распространялся лишь на органы государственного управления. «Внутрисистемный» контроль считался недостаточно эффективным в силу организационной и финансовой зависимости местных контрольных органов от объектов контроля – народных правительств соответствующего уровня, а также чрезмерно узкой сферы его осуществления. Институциональным средством повысить эффективность контроля считалось повышение его статуса и преобразование из «внутрисистемного» в «межсистемный» (переход от административного к государственному контролю), что требовало выделения контрольных органов в отдельную подсистему, формируемую собраниями народных представителей и ответственную непосредственно перед ними (формула 一府一会两院 – «одно правительство, одна комиссия и две палаты»).

До недавнего времени основным контрольным органом и «локомотивом» антикоррупционной кампании в КНР являлась ЦКПД КПК и подчинённые ей местные комиссии по проверке дисциплины. ЦКПД осуществляет партийный контроль дисциплины членов КПК, действуя на основе партийных нормативных актов о дисциплинарной ответственности. «Государственным лицом» ЦКПД было Министерство контроля КНР, входившее в систему органов государственного управления во главе с Госсоветом КНР. Возглавлявший его министр одновременно являлся заместителем секретаря ЦКПД КПК. Министерство действовало на основе специального Закона КНР «Об административном контроле» от 9 мая 1997 г. В соответствии со ст. 2 данного закона министерство «осуществляет контроль за органами государственного управления и их должностными лицами, а также за иными назначаемыми органами государственного управления лицами». Если возглавляемая ЦКПД система комиссий по проверке дисциплины охватывала всех членов КПК, то министерство контролировало отнюдь не всех государственных служащих, вне сферы его внимания оставались должностные лица системы собраний народных представителей, правоохранительных органов, государственных учреждений и госпредприятий и т.д. [6, с. 303–306]. На местах контрольные органы народных правительств уровня уезда и выше осуществляли контроль в пределах своей административно-территориальной единицы и несли ответственность перед правительством соответствующей единицы и вышестоящим контрольным органом (принцип двойного подчинения).

Помимо комиссий по проверке партийной дисциплины и органов административного контроля контрольной деятельностью занималась также прокуратура (управление по противодействию коррупции, подразделения по борьбе с нарушением прав с использованием служебного положения и по профилактике служебной

преступности) [7, с. 57–58], органы Госсовета КНР (Государственное ревизионное управление, Государственное управление по предупреждению коррупции), управление по противодействию отмыванию денег при Народном банке Китая и др. Соборы народных представителей, органы общественной безопасности, суды и иные правоохранительные органы также были наделены соответствующими полномочиями в сфере расследования и рассмотрения коррупционных дел [12].

Таким образом, в результате «культурной революции» и других исторических потрясений XX в. традиционная система государственного контроля в КНР была серьёзным образом деформирована и до недавнего времени сохраняла ряд структурных дефектов. Во-первых, в условиях сосуществования административного и партийного дисциплинарного контроля государственный сектор контрольного аппарата оставался разобщённым. Кроме того, контрольные органы находились в двойном подчинении у местных правительств и вышестоящих контрольных органов, что негативно сказывалось на их самостоятельности и эффективности работы. Во-вторых, сфера административного (государственного) контроля была слишком узка и не включала государственных служащих из системы собраний народных представителей, правоохранительных органов, должностных лиц государственных учреждений и предприятий [10, с. 67]. В-третьих, финансирование контрольных органов зависело от местных властей, в связи с чем самостоятельность первых была явно недостаточна, средства контроля ограничены, преобладал последующий контроль в ущерб профилактическому. Сложившаяся статусная асимметрия партийного и государственного контроля приводила к значительным трудностям в ходе проводимой в Китае антикоррупционной кампании и стала причиной масштабной реформы государственного контроля.

Содержание и значение реформы государственного контроля

В настоящее время китайская антикоррупционная кампания переориентируется с противодействия проявлениям коррупции на борьбу с её причинами. При этом, несмотря на необычайное усиление внутрипартийного контроля после 18-го Съезда КПК 2012 г., контроль за государственным аппаратом и государственными служащими до недавнего времени практически не претерпевал изменений. Образовалась «мёртвая зона» в части контроля служебной дисциплины беспартийных государственных служащих. В связи с этим началась подготовка реформы, направленной на укрепление и консолидацию контрольного аппарата. В январе 2015 г. на заседании парткома ПК ВСНП было заявлено: «Следует ускорить работу по внесению поправок в закон об административном контроле, чтобы создать правовую основу для формирования системы государственного контроля, охватывающей все государственные органы и государственных служащих».

В начале 2016 г. на 6-м пленуме ЦКПД 18-го созыва генеральный секретарь КПК Си Цзиньпин заявил о необходимости совершенствования контрольного механизма, перепроектирования высших уровней системы контроля, усиления как партийного самоконтроля, так и контроля за государственным аппаратом, выстраивания организационной структуры контроля в общегосударственном масштабе, формирования системы государственного контроля, полностью охватывающей государственные органы и государственных служащих [13, с. 40]. В коммюнике 6-го пленума ЦК КПК 18-го созыва контрольные органы были впервые поименованы как отдельная разновидность государственных органов и поставлены в иерархии сразу после органов государственного управления, перед судами и прокуратурой [14]. Последнее сигнализировало о намерении выделить контрольные органы в отдельную систему и придать им особый статус.

Целью реформы стало распространение государственного контроля на всех служащих, осуществляющих полномочия государственной власти. Иными словами, модель партийного дисциплинарного контроля распространилась на всех государственных служащих, в том числе из систем собраний народных представителей, народных политических консультативных советов, правоохранительных и судебных органов, государственных учреждений, руководителей государственных предприятий, административных работников государственных школ, университетов и больниц. Другой момент реформы состоял в перенесении акцента с проверки «партийной дисциплины» на контроль соблюдения законодательства (о государственной службе, антикоррупционного и т.д.). Если внутрипартийный контроль зиждется на формуле «руководить партией на основе дисциплины», то государственный контроль основан на принципе «руководить всем на основе закона». Эта система «двойного повсеместного контроля» позволила избежать сохранения зон неподконтрольности администрации, а также сузить сферу дискреции субъектов политической власти. С точки зрения легитимности новые контрольные комиссии из сугубо административных органов трансформировались в органы с производной демократической легитимностью, что позволило преодолеть проблему слабости внутриведомственного контроля и повысило статус субъектов контроля в соотношении со статусом его объектов [15].

7 ноября 2016 г. Секретариат ЦК КПК опубликовал «Проект проведения эксперимента по реформе государственного контрольного аппарата в г. Пекине, провинциях Шаньси и Чжэцзян» [16], в котором провинциальным (городским) собраниям народных представителей было предложено сформировать контрольные комиссии для реализации функций специализированных органов государственного контроля. 25 декабря проект был утвержден в форме решения ПК ВСНП [17]. Решение предусматривало совместное издание обязательных предписаний контрольными комиссиями и комиссиями по проверке партийной дисциплины (принцип «двойной подписи»). Кроме того, оно предписывало обеспечить взаимодействие

контрольных комиссий с правоохранительными органами (судами, прокуратурой, полицией). Выбор регионов для проведения эксперимента не случаен: в Пекине внедрение контрольных комиссий Си Цзиньпин мог контролировать лично, а в Чжэцзяне у него оставались личные связи и опыт борьбы с коррупцией со времён пребывания там на разных должностях в 2002–2007 гг. Проведение эксперимента, как указывалось в официальном разъяснении Решения ПК ВСНП, было ограничено мартом 2018 г., когда должен был быть принят закон «О контроле» [18].

Контрольные комиссии формируются провинциальными (городскими) собраниями народных представителей (СНП) в качестве специализированных органов государственного контроля. Хотя принцип двойного подчинения контрольных комиссий (соответствующему СНП и вышестоящей контрольной комиссии) сохранился, однако СНП в нынешнем виде представляют собой достаточно аморфные органы, которые не смогут оказывать на комиссии такого сильного давления, как ранее местные народные правительства на свои контрольные управления. Контрольные комиссии осуществляют полномочия по контролю, проведению расследований, наложению взысканий и в своей работе взаимодействуют с правоприменительными и правоохранительными органами [13, с. 41].

Система государственного контроля по закону 2018 года

В развитие вышеуказанного эксперимента 20 марта 2018 г. был принят Закон КНР «О контроле», создавший в Китае новую подсистему государственных органов – государственные контрольные комиссии.

Согласно ст. 3 закона, контрольные комиссии всех уровней представляют собой специализированные органы, которые осуществляют функцию государственного контроля в отношении всех государственных служащих и лиц, осуществляющих полномочия публичной власти, расследуют служебные преступления и правонарушения, ведут антикоррупционную работу и строительство неподкупной администрации, охраняют авторитет конституции и закона. Контрольные комиссии в соответствии с требованиями законодательства осуществляют контрольные полномочия и свободны от вмешательства органов государственного управления, общественных организаций и отдельных лиц. Контрольные комиссии осуществляют расследование служебных правонарушений и преступлений в условиях взаимодействия и взаимного контроля с судами, прокуратурой и правоохранительными органами.

В ст. 6 закона определены принципы работы контрольных комиссий: борьба с причинами и проявлениями [коррупции], комплексное воздействие, усиление ответственности, строгое наказание за коррупцию, углубление реформ, построение правового государства, эффективное ограничение и контроль власти; усиление правового и нравственного воспитания, продвижение положительных начал tradi-

ционной китайской культуры, создание эффективного механизма «невозможности, неспособности, нежелания» осуществлять коррупционную деятельность.

Во главе системы контрольных комиссий стоит Государственная контрольная комиссия КНР. Местные комиссии создаются в провинциях, автономных районах, городах центрального подчинения, автономных волостях, уездах и автономных уездах, городах и городских районах.

Государственная контрольная комиссия формируется Всекитайским собранием народных представителей (ВСНП) КНР и отвечает за осуществление государственного контроля в масштабах всей страны. Она состоит из председателя, нескольких заместителей председателя и членов комиссии. Председатель избирается ВСНП, заместители председателя и члены комиссии назначаются Постоянным комитетом (ПК) ВСНП по представлению председателя комиссии. Местные контрольные комиссии формируются собраниями народных представителей соответствующего уровня.

Контрольные комиссии осуществляют следующие функции:

1. Контроль и надзор за антикоррупционным обучением государственных служащих, исполнением ими своих должностных обязанностей в соответствии с законом и справедливостью, неподкупностью при отправлении власти и в повседневной работе, а также за соблюдением норм нравственности.

2. Расследование случаев коррупции и взяточничества, превышения полномочий, халатности, использования служебного положения в личных целях, распределения государственных заказов с использованием служебного положения, растраты государственного имущества и средств и других служебных преступлений.

3. Привлечение к дисциплинарной ответственности государственных служащих-правонарушителей, привлечение к ответственности руководящих работников за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, направление результатов расследования служебных преступлений в прокуратуру для проведения проверки и передачи дела в суд; выдача предписаний подконтрольным органам и организациям.

Особенностью организации деятельности контрольных комиссий является их право на постоянной основе создавать контрольные подразделения и направлять контролёров в подконтрольные органы КПК, государственные органы соответствующего уровня, в другие наделённые властными полномочиями организации и учреждения, а также подконтрольные административно-территориальные единицы и государственные предприятия.

В сферу государственного контроля включены следующие категории государственных служащих и иных лиц:

1. Служащие органов КПК, собраний народных представителей и их постоянных комитетов, народных правительств, контрольных комиссий, народных судов

и прокуратур, народных политических консультативных советов всех уровней, органов демократических партий, торгово-промышленных ассоциаций, а также иных работников, деятельность которых регулируется Законом КНР «О государственных служащих».

2. Лица, осуществляющие функции публичной власти в организациях, которым законодательством, подзаконными актами или решениями государственных органов переданы полномочия в сфере государственного управления.

3. Управленческий персонал государственных предприятий.

4. Лица, осуществляющие управленческие функции в государственных учреждениях образования, науки, культуры, здравоохранения, спорта и т.д.

5. Лица, осуществляющие управленческие функции в низовых организациях местного самоуправления.

6. Иные лица, осуществляющие в соответствии с законодательством функции публичной власти.

Контрольные комиссии наделены рядом процессуальных полномочий. В частности, при осуществлении государственного контроля и проведении служебных расследований они вправе направлять запросы организациям и отдельным лицам, собирать и истребовать доказательства. Комиссии также вправе проводить допросы лиц, проверяемых по подозрению в коррупции и взяточничестве, превышении полномочий и совершении других служебных преступлений. Если контрольная комиссия получила часть доказательств виновности лица в совершении тяжкого служебного преступления или правонарушения, но требуется дальнейшее расследование, проверяемое лицо может быть помещено в определённое место на определённый срок (так называемая практика «шуангуй») в одном из следующих случаев:

- обстоятельства дела носят сложный или тяжёлый характер;
- проверяемое лицо может скрыться или совершить самоубийство;
- проверяемое лицо может сговориться о даче показаний с другими лицами, либо сфальсифицировать, утаить или уничтожить доказательства по делу;
- могут иметь место другие действия, мешающие проведению расследования.

Контрольные комиссии могут проверять и арестовывать («замораживать») связанные с расследуемым делом банковские депозиты, платежи, акции и облигации, паи в капитале и другое имущество организаций и физических лиц. Должностные лица контрольных комиссий, проводящие расследование, вправе проводить личный досмотр и обыск жилья и имущества проверяемых лиц, а также лиц, которые могут скрывать проверяемое лицо или доказательства совершения им преступления. В процессе расследования тяжких коррупционных и иных служебных преступлений по поручению контрольных комиссий могут применяться технические средства и способы получения доказательств. В соответствии со ст. 33 закона

собранные контрольными комиссиями предметы, письменные заявления и показания свидетелей, объяснения проверяемых лиц, аудио- и видеоматериалы, электронные данные и другие материалы могут использоваться в качестве доказательств в уголовном процессе.

Заключение

В китайском языке существует выражение 打肿脸充胖子 («бить себя по лицу, чтобы оно распухло и казалось солиднее»). В политических реалиях КНР антикоррупционная кампания и консолидация государственных контрольных органов в системе контрольных комиссий призваны укрепить «государственное лицо» партийных комиссий по проверке дисциплины и заполнить пробелы, существующие в деятельности административного контроля. Перераспределение полномочий от правоохранительных и административных к контрольным органам приведёт к ослаблению правоохранительной (в том числе судов, прокуратуры и курирующей их Центральной политико-юридической комиссии – бывшей вотчины опального Чжоу Юнкана) и административной (возглавляемой премьером Ли Кэцяном – выходцем из конкурирующей группы «комсомольцев», патронируемой бывшим генсеком Ху Цзиньтао) систем. В то же время, это означает усиление позиций ЦКПД и превращение её в самостоятельный центр политической власти и подсистему государственной власти, прочный оплот нынешнего руководителя китайского государства.

Мощный государственный контроль составляет важную характеристику китайской государственно-правовой традиции, а нынешняя реформа в сущности восстанавливает его привычный статус. Консолидация государственных контрольных органов создает симметрию в сложившемся тандеме государственного и партийного контроля, который предстаёт в виде «двуликого Цербера», оберегающего режим от коррупции и политических оппонентов. С другой стороны, создание новой подсистемы государственных органов диверсифицирует систему власти в КНР, способствует формированию «сдержек и противовесов» в условиях непризнания принципа разделения властей. Это позволяет предположить наличие объективной потребности в автономном существовании государственного контроля в странах конфуцианского региона, в виде ли отдельной власти или подсистемы государственных органов. На очереди – институциональное обособление экзаменационной системы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ефимов, Г. В. Борьба с коррупцией в Сингапуре // Россия и АТР. – 2008. – № 2. – С. 125–127.
2. Пантелеева, М. В. Антикоррупционные меры в сфере японской политики // Россия и АТР. – 2009. – № 1. – С. 158–164.

3. Сунь Ятсен. Три народных принципа и будущее Китая // Избранные произведения / Сунь Ятсен ; отв. ред. С. Л. Тихвинский. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Наука, 1985. – 784 с.
4. Трощинский, П. В. Правовая система Китая / П. В. Трощинский. – М. : Изд-во Института Дальнего Востока РАН, 2016. – 472 с.
5. Как управляется Китай: эволюция властных структур Китая в 80–90-е гг. XX века / под ред. М. Л. Титаренко. – М. : Институт Дальнего Востока РАН, 2001. – 420 с.
6. Жилкибаев, С. Н. Административный контроль с китайской спецификой // Эволюция российского права : тез. докл. 15-й Всерос. науч. конф. молодых учёных и студентов (Екатеринбург, 27–28 апреля 2017 г.) / Уральский гос. юрид. ун-т. – Екатеринбург, 2017. – С. 303–306.
7. Жилкибаев, С. Н. Правовой статус Антикоррупционного бюро Верховной народной прокуратуры КНР // Юридическая наука и практика 2.0: взгляд в будущее : материалы I Междунар. науч.-практ. конвента студентов и аспирантов. Т. 3. Казань : Изд-во Казан. (Приволжск.) федерал. ун-та, 2016. – С. 57–58.
8. История китайских политических институтов / под ред. Бай Гана. – Тяньцзинь : Тяньцзиньское народное изд-во, 2002. – 508 с. – Кит.
9. О древнекитайском контрольном аппарате и его современном значении // Юридический вестник. – 2009. – № 2. – С. 149–153. – Кит.
10. Лю Сююань. Контрольный аппарат в Древнем Китае и его значение для современности // Знание и действие. – 2016. – Март, № 8. – С. 67–70. – Кит.
11. Чжан Ижуй. Китайская традиционная система контроля: развитие, реформирование и значение / Чжан Ижуй, Хэ Пу // Передний край. – 2012. – № 17. – С. 80–81. – Кит.
12. Тань Айлин. Эксперимент с реформой контроля открывает «масштабную политическую реформу» // Окно Южного ветра. – 2016. – 16–29 ноября. – С. 27–29. – Кит.
13. Май Ваньхуа. Интерпретация эксперимента по реформе системы государственного контроля // Insight China. – 2016. – № 28. – С. 40–43. – Кит.
14. Коммюнике 6-го Пленума ЦК КПК 18-го созыва [Электронный ресурс] : принято 27 октября 2016 г. – Режим доступа: <http://cpc.people.com.cn/n1/2016/1028/c64094-28814467.html>. – Кит.
15. Гао Бо. Политическая реформа и новые изыскания в борьбе с причинами коррупции // Жэньминь жибао. – 2016. – 15 ноября. – С. 11. – Кит.
16. Проект проведения эксперимента по реформе государственного контрольного аппарата в г. Пекине, провинциях Шаньси и Чжэцзян [Электронный ресурс] / Канцелярия ЦК КПК // Информационное агентство «Синьхуа». – Режим доступа: http://news.xinhuanet.com/2016-11/07/c_1119867301.htm. – Кит.

17. О проведении эксперимента по реформе государственного контрольного аппарата в г. Пекине, провинциях Шаньси и Чжэцзян [Электронный ресурс] : решение Постоянного комитета ВСНП. Принято 25 декабря 2016 г. // Справочно-правовая система «Фабao». – Режим доступа: <http://pkulaw.cn/>. – Кит.

18. Разъяснение «Проекта решения Постоянного комитета ВСНП о проведении эксперимента по реформе государственного контрольного аппарата в г. Пекине, провинциях Шаньси и Чжэцзян» [Электронный ресурс] : оглашено 19 декабря 2016 г. // Справочно-правовая система «Фабao». – Режим доступа: <http://pkulaw.cn/>. – Кит.

19. Ли Лимин. Антикоррупционная функция контрольных комиссий и ее правовое содержание // Китайская хозяйственная газета. – 2016. – 14 ноября. – С. А06. – Кит.

REFERENCES

1. Efimov G. V. Bor'ba s korruptsiei v Singapore [The fight against corruption in Singapore]. *Rossiya i ATR*, 2008, no. 2, pp. 125–127.

2. Panteleeva M. V. Antikorrupsionnye mery v sfere yaponskoi politiki [Anti-Corruption Measures in the Sphere of Japanese Policy]. *Rossiya i ATR*, 2009, no. 1, pp. 158–164.

3. Sun' Yatsen. Tri narodnykh printsipa i budushchee Kitaya [Three people's principles and the future of China]. Sun' Yatsen. *Izbrannye proizvedeniya* [Selected works]. Tikhvinskii S.L., ed. 2nd ed. Moscow: Nauka Publ., 1985. 784 p.

4. Troshchinskii P. V. *Pravovaya sistema Kitaya* [Legal system of China]. Moscow: Institute of Far Eastern Studies of Russian Academy of Science Publ., 2016. 472 p.

5. Titarenko M. L., ed. *Kak upravlyaetsya Kitai: Evolyutsiya vlastnykh struktur Kitaya v 80–90-e gg. XX veka* [How China is governed: Evolution of China's power structures in 1980s–1990s] Moscow: Institute of Far Eastern Studies of Russian Academy of Science Publ., 2001. 420 p.

6. Zhilkibaev S. N. Administrativnyi kontrol' s kitaiskoi spetsifikoi [Administrative control with Chinese characteristics]. *Evolyutsiya rossiiskogo prava: tezisy dokladov 15 Vserossiiskoi nauchnoi konferentsii molodykh uchenykh i studentov (Ekaterinburg, 27–28 aprelya 2017 g.)* [Evolution of Russian law. Papers of the 15th All-Russian scientific conference of young scientists and students (Ekaterinburg, April 27–28, 2017)]. Ekaterinburg, 2017, pp. 303–306.

7. Zhilkibaev S. N. Pravovoi status Antikorrupsionnogo byuro Verkhovnoi narodnoi prokuratury KNR [The legal status of the Anticorruption Bureau of the Supreme People's Procuratorate of the People's Republic of China]. *Uridicheskaya nauka i praktika 2.0: vzglyad v budushchee: materialy I Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konventa*

studentov i aspirantov [Juridical Science and Practice 2.0: A Look into the future: proceedings of the I International scientific and practical convent of students and PhD students]. Vol. 3. Kazan', 2016, pp. 57–58.

8. Bai Gang, ed. *Zhongguo zhengzhi zhidu shi* [History of Chinese political institutions]. Tianjin: Tianjin People's Publishing House, 2002. 508 p.

9. Zhang Guoan. Lun Zhongguo gudai jiancha zhidu ji qi xiandai jiejian [Old Chinese control system and its modern meaning]. *Faxue pinglun*, 2009, no 2. pp. 149–153.

10. Liu Siyuan. Zhongguo gudai jiancha zhidu ji qi xiandai qishi [Control apparatus in ancient China and its meaning for the present]. *Zhi yu xing*, March 2016, no. 8, pp. 67–70.

11. Zhang Yirui, He Pu. Zhongguo chuantong jiancha tizhi de bianqian, gaige ji qishi [Chinese traditional control system: development, reform and the value]. *Qianyan*, 2012, no. 17, pp. 80–81.

12. Tan Ailin. Jiancha gaige shidian kaiqi «zhongda zhengzhi gaige» [Experiment with control reform opens «a large-scale political reform»]. *Nanfengchuan*, 2016, 16–29 November, pp. 27–29.

13. Mai Wanhua. Gojia jiancha tizhi gaige shidian jiedu [Interpretation of the experiment on the reform of the system of state control]. *Xiaokang – Insight China*, 2016, no. 28, pp. 40–43.

14. *Communiqué of the 6th Plenum of the CPC Central Committee of 18th convocation: adopted on October 27, 2016*. Available at: <http://cpc.people.com.cn/n1/2016/1028/c64094-28814467.html> (accessed 18 December 2018). (In Chinese).

15. Gao Bo. Zhengzhi gaige he fanfu zhiben de xin tansuo [Political reform and new research in combating the causes of corruption]. *Renmin Ribao*, 2016, 15 November, p. 11.

16. *Experimental project on the reform of the state apparatus of control in Beijing, Shanxi and Zhejiang by the Office of the CPC Central Committee*. Available at: http://news.xinhuanet.com/2016-11/07/c_1119867301.htm (accessed 18 December 2018). (In Chinese).

17. *The decision of the NPC Standing Committee on conducting an experiment on the reform of the state control apparatus in Beijing, Shanxi and Zhejiang: December 25, 2016*. Available at: <http://pkulaw.cn/> (accessed 18 December 2018). (In Chinese).

18. *Clarification about «Draft decision of the Standing Committee of the NPC on conducting an experiment on the reform of the state control apparatus in Beijing, Shanxi and Zhejiang»: announced on December 19, 2016*. Available at: <http://pkulaw.cn/> (accessed 18 December 2018). (In Chinese).

19. Li Limin. Jianchawei de fanfubai gongneng yu fazhi yihan [Anticorruption function of the control commissions and its legal content]. *Zhongguo Jingyingbao*, 2016, 14 November, p. A06.