

*С.Н. Жилкибаев**

ЦКПД КПК «на передовой» борьбы с коррупцией в КНР

АННОТАЦИЯ: В статье рассматривается деятельность специфического подразделения, играющего особую роль в борьбе с коррупцией в КНР: Центральной комиссии по проверке дисциплины (ЦКПД) Коммунистической партии Китая. Опыт иностранного государства в этом аспекте автором считается полезным и поучительным.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: КНР, Коммунистическая партия Китая, борьба с коррупцией в Китае, ЦКПД КПК, *шуангуй*.

Правящая Коммунистическая партия обладает специфическим подразделением, играющим особую роль в государстве и способным влиять на политико-государственное управление и юстицию в КНР, в первую очередь в вопросах, связанных с борьбой с коррупцией. Антикоррупционные расследования ведёт специализированный партийный контрольно-надзорный и следственный орган: Центральная комиссия по проверке дисциплины (ЦКПД) КПК и комиссии по проверке дисциплины (КПД) КПК на местах (Устав КПК гл. VIII, ст. 43–45) [14; 10, с. 68–69]. Устав КПК определяет полномочия комиссии скорее как этические, чем правоохранительные: «Обеспечивать соблюдение Устава партии и других внутривнутрипартийных норм, проверять претворение в жизнь линии, курса, политики и решений партии, помогать парткомам в усилении стилевого партийного строительства, в организации и координации работы по борьбе против коррупции» [14]. Однако специальный партийный акт «Постановление о порядке проверок» 1994 г. содержит правила расследования комиссиями КПК

* Жилкибаев Санат Нурболович, бакалавр, Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кугафина (МГЮА), Оренбург, Россия; E-mail: prozrach@mail.ru

по проверке дисциплины. Поскольку среди государственных служащих Китая преобладают члены КПК, то КПД имеют полномочия в отношении большинства государственных служащих, но тем не менее остаётся часть государственных служащих — не членов КПК, на которых формально не распространяются полномочия партийных комиссий.

Это особое положение можно объяснить словами одного китайского чиновника: «Допустим, в стране есть общие законы для всех. Но в своём собственном доме ты следуешь своим внутренним правилам, и они-то важнее всего» [7, с. 198].

Историческим предшественником данного института является система административного контроля и надзора за чиновниками¹, созданная на принципах легизма императором Цинь Ши-хуан-ди (правил в 221–210 гг. до н. э.) [1, с. 167–168].

Главным правом, предоставленным данному органу, его «основным оружием» является практика внутривнутрипартийного предварительного расследования, получившая неофициальное название *шунангуй* («двойное указание», т.к. комиссия указывает две вещи: время и место), она предусмотрена в ч. 3 ст. 28 «Постановления о порядке проверок комиссиями по проверке дисциплины Коммунистической партии Китая»: в случае наличия коррупционных подозрений ЦКПД КПК или местные КПД наделены полномочиями «требовать от соответствующих лиц явиться в указанное место в указанное время и объяснить все обстоятельства дела» [9, с. 91–92].

Основаниями для начала предварительного расследования являются нарушения закона (государственного и партийного), выявленные тайными проверками и постоянным надзором над партией и обществом, а также любые признаки политического и морально-этического разложения, достоверную информацию о чём в форме заявлений, жалоб и сообщений можно направить в органы ЦКПД-КПД как письменно, так и устно, посредством писем, звонков или электронных писем, в том числе и анонимных. И этим правом активно пользуются различные социальные группы: от простых граждан, пострадавших от разложившихся чиновников, и равнодушных активистов гражданского общества Китая до бывших любовниц [4] и обиженных госслужащих. Согласно официальной статистике, около 40% всех антикоррупционных расследований начались благодаря жалобам населения и только в 2013 г. в ЦКПД КПК поступили около

¹ Контрольная и надзорная власть: чиновники-инспекторы (кит. *цзянь-юйши*, впоследствии также *юйши* и *цшиши*) [1, с. 203–204], подчинённые напрямую только самому императору.

2 млн заявлений на «недобросовестных чиновников», что на 50% больше, чем в предшествовавшем году [2]. Также без внимания не остаются данные административно-государственных, прокурорских и партийных проверок. Активные блогеры социальных сетей (например, Weibo, WeChat) публикуют в большом количестве разоблачительные фото- и видеоматериалы на местных чиновников и их близких: «низкая» личная, деловая жизнь (это выражается, главным образом, в низкой трудовой дисциплине, использовании государственных средств на оплату товаров и услуг для личного потребления, в т.ч. постыдных супружеских измен и половых извращений, в использовании служебного автомобиля в личных целях, организации роскошного застолья по случаю свадебных и других торжеств, а также похорон) и различные казусы, раскрывающие сущность разложившихся чиновников, всё это оперативно передаётся в ЦКПД и КПД КПК интернет-цензорами.

Хотя собранные КПД сведения не могут быть непосредственно приняты в судебном процессе в качестве допустимых доказательств, правоохранительные органы имеют доступ к этой информации, которая может обеспечить ориентиры для официального расследования Антиторрупционным бюро (АКБ) Народной прокуратуры КНР.

После завершения партийного расследования, в случае, если есть основания для уголовного преследования, КПД передают дело в Антиторрупционное бюро. Согласно мнению учёного Го Юна, КПД и АКБ «конкурируют, но чаще сотрудничают друг с другом»; «если в КПД, рассмотрев дело, решают не передавать его в органы народной прокуратуры для дальнейшего расследования и судебного преследования, прокуратуре часто бывает трудно самостоятельно инициировать независимое официальное расследование в отношении подозреваемого, даже если она считает, что имело место возможное нарушение закона» [9, с. 94,102].

Таким образом, можно говорить о том, что специализированные подразделения партии проводят предварительное следствие, а комитет партии, согласно рангу подозреваемого на основании заключения комиссии, выносит приговор по делу: в случае виновности лица вердикты выносятся на публику посредством необычного механизма — объявлением об исключении из партии в СМИ. Как только дело бывшего чиновника и члена КПК передадут в судебную систему, его судьба практически предрешена. «Во время *шунгуя* человек ещё пытается обрести личную свободу или хотя бы отделаться понижением по службе, — утверждает пекинский адвокат Цянь Леян, работающий государственным защитником обвинённых чиновников. — К тому моменту, когда дела попадают к судьям,

спор ведётся не о виновности или невиновности, а о длительности тюремного срока... После передачи в руки судебной системы чиновник теряет всякую надежду. Это означает конец политической карьеры. Как правило, когда я принимаю такое дело, клиент находится в состоянии глубочайшей депрессии» [7, с. 205].

В официальной государственно-правовой и международно-правовой сфере аналогами ЦКПД КПК за рубежом оказываются в большинстве случаев не партийные, а государственные антикоррупционные учреждения. Следовательно, ЦКПД КПК должна обладать и обладает «государственным лицом»: это Министерство контроля при Госсовете КНР. Статус Министерства контроля определяется Законом КНР об административном контроле 1997 г. Институционально Министерство контроля подчиняется Госсовету КНР. Однако органы Министерства контроля и КПК «работают вместе» и стали фактически одной организацией [11, с. 82–83] в соответствии с принципом, принятым в китайской администрации: «одна организация, две вывески, две функции» [9, с. 169]. Как утверждает профессор Го Юн, «номинально Министерство контроля — это орган Госсовета; на самом деле, оно находится под прямым руководством ЦКПД КПК и может рассматриваться как её часть» [9, с. 148–149]. Ему в помощь и в подчинение также было создано в 2007 г. Государственное управление по предупреждению (пресечению) коррупции при Госсовете КНР [13, с. 49].

Вместе с тем, ЦКПД КПК участвует в международном сотрудничестве, например, в работе по приведению китайского антикоррупционного законодательства в соответствие с Конвенцией ООН против коррупции. В итоговые документы прошедшего в ноябре 2014 г. в Пекине саммита АТЭС вошло совместное заявление о создании в Азиатско-тихоокеанском регионе новой международной сети антикоррупционных и правоохранительных учреждений (АСТ-NET), офис которой будет находиться в Пекине и действовать под эгидой ЦКПД КПК [12, с. 151].

О квалификации сотрудников данных комиссий высказался специалист по ЦКПД КПК Ф. Сапио: «...за редкими исключениями в комиссиях работают чиновники среднего возраста, с низким или средним, но не юридическим образованием. Создаётся впечатление, что они мало или ничего не знают о методах расследования и сборе доказательств» [9, с. 163–164].

Небольшой должностной оклад сотрудников ЦКПД-КПК (впрочем, как и всех остальных китайских должностных лиц) даже при наличии государственного социального обеспечения невольно укрепляет такое впечатление: сотрудники комиссии выглядят изнурёнными

героями, которые преодолевают немыслимые трудности, соблазны в борьбе с «всемирным злом» и почти в одиночку сражаются с окопавшимися взяточниками. Так, в 2005 г. широкий отклик в китайских СМИ получило интервью с Ли Юсином, являвшимся старшим антикоррупционным работником провинции Чжэцзян. Ли посетовал, что на протяжении восьми лет подряд у него ни разу не было выходного дня. Он до сих пор обитает в ветхом деревянном домишке в Тайчжоу, довольно богатом городе. Вся его мебель — залатанный диван, ржавый холодильник и сломанный телевизор. Угрозы не дают жене спать: она то и дело просыпается и кричит от страха. Но Ли не сдаётся, говоря: «Когда личные потребности кадрового работника вступают в конфликт с нуждами организации, он обязан подчиниться интересам организации. Если кто-то боится смерти или опасается потерять свою должность, такому человеку противопоказано работать начальником дисциплинарной комиссии» [7, с. 203–204].

Согласно новым правилам ЦКПД КПК, подчиняющаяся только своему руководителю Ван Цишаню (также входящему в состав Постоянного комитета Политбюро ЦК КПК и являющемуся лично доверенным лицом Председателя КНР Си Цзиньпина) [3] и ЦК КПК, получила возможность проводить проверки глав руководящих групп партии, которыми являются, как правило, высшие руководители страны. Под проверки ЦКПД попадут также народные суды высшей ступени, прокуратуры провинциального уровня, руководители министерств, ведущих госпредприятий и финансовых структур. До этого сфера деятельности Центральной комиссии по проверке дисциплины ограничивалась уровнем глав провинциальных правительств, партийных руководителей провинций, глав провинциальных Собраний народных представителей, а также НПКСК провинциального уровня [16].

Из принятого в ноябре 2013 г. на 3-м пленуме ЦК КПК программного Постановления ЦК КПК «О некоторых важных вопросах всестороннего углубления реформ» стало известно о том, что запланирована реформа системы контроля партийной дисциплины (п. 36). Структурно КПД интегрированы в политическое руководство КНР. КПД представляют собой сетевую структуру: Центральная комиссия по проверке дисциплины подчиняется непосредственно ЦК КПК; кроме того, есть местные (провинциальные, городские, уездные, КПД в отдельных правительственных учреждениях), которые подчиняются одновременно партийному комитету своего же уровня и дисциплинарной комиссии следующего, более высокого уровня. Этот принцип, известный как «двойное руководство», был закреплён в Уставе КПК (ст. 43) на XII съезде КПК в 1982 г. [14]. Ныне идущая

реформа партийной дисциплины (п. 36 постановления) предполагает сохранение принципа «двойного руководства», но с усилением власти вышестоящих КПД над нижестоящими. Согласно информации агентства «Синьхуа», до реформы местные КПД должны были докладывать о возможной коррупции только в парткомы своего же уровня, но не в вышестоящие КПД. Для инициирования расследования требовалось согласие глав местных парткомов. В настоящее время реформа, по традиции китайского правительства, тестируется в отдельных районах. По информации, полученной исследователем Смирновой Л.Н. от профессора Университета Цинхуа Чжэн Чжэньцина, с апреля 2014 г. эксперимент по реформе начался в дисциплинарных комиссиях провинций Хэбэй, Чжэцзян, Хэнань, Гуандун, Шэньси, в Комитете Госсовета по наблюдению и управлению за государственной собственностью, а также в дисциплинарных органах в Министерстве торговли и Генеральной таможенной администрации. Содержание эксперимента заключается в том, что, хотя принцип «двойного руководства» сохранился, но в вопросах расследования дел о коррупции главное руководство осуществляется вышестоящими дисциплинарными комиссиями, причём нижестоящие КПД должны в обязательном порядке докладывать о ходе расследования как местным парткомам, так и вышестоящим КПД. Как отметил Чжэн Чжэньцин, «это крупная реформа и обновление в методах расследования коррупции и организации КПД. Полагаю, что пилотная реформа будет распространена на большее количество КПД и постепенно на всю страну» [11, с. 84–85].

Из опубликованного «Пятилетнего плана по борьбе с коррупцией на 2013–2017» мы также узнаём о том, что планируется внести изменения в «Постановление о порядке проверок комиссиями по проверке дисциплины КПК». Хотя пятилетний план прямо не упоминает *шунгуй*, как не упоминает и введение ограничений на длительность этой процедуры, он приводит детализацию «Постановления о порядке проверок» и обеспечивает стандартизацию механизмов поддержания партийной дисциплины. Наконец, план конкретно указывает на необходимость «чётко определить процедуру обжалования тех санкций, с наложением которых члены партии не согласны» [9, с. 102].

В коммюнике 4 Пленума ЦК КПК 18-го созыва 23 октября 2014 г., посвящённого «управлению государством на основе закона», была установлена генеральная линия КПК: «Социалистическое верховенство закона должно твёрдо держаться партийного руководства, а партийное руководство — опираться на социалистическое верховенство закона», также предусматривается развитие внутрипартийной закон-

ности, общего партийного надзора и социалистического правосознания в соответствии с принципом «партия сама себя контролирует и осуществляет строгое самоуправление» [5, с. 9].

На 6 Пленуме ЦК КПК 18-го созыва (24–27 октября 2016 г.) были рассмотрены и приняты два новых документа о партийной дисциплине и борьбе с коррупцией («Некоторые нормы и принципы внутрипартийной политической жизни в условиях новой обстановки» и «Положение КПК о внутрипартийном контроле» [8]). В коммюнике этого пленума КПК обещает решительно бороться с нарушениями на выборах, покончить с покупкой и продажей должностей и подкупом избирателей. Требование от партии назначений на должности, почестей и специального обращения строго воспрещается, исключаются «торги» с партийными организациями в целях получения продвижения по службе и запрещается нарушение их решений. При выборах и назначении госслужащих недопустимы внешнее вмешательство и нарушения дисциплины [6].

2 ноября 2016 г. Центральная комиссия по проверке дисциплины на состоявшемся заседании по изучению и реализации решений 6 Пленума ЦК КПК 18-го созыва призвала прилагать активные усилия для осуществления строгого руководства партии. Секретарь ЦКПД Ван Цишань призвал комиссию играть главенствующую роль в претворении в жизнь двух документов и более эффективно решать существующие проблемы в партийном управлении. Дисциплинарным комиссиям различных уровней было поручено усилить контроль за воплощением решений пленума и поддерживать власть ЦК КПК. Комиссии по проверке дисциплины должны взять на себя ответственность за укрепление партийного управления и совершенствование механизмов контроля и отчётности, говорится в заявлении, опубликованном по итогам заседания [15].

Критика в адрес используемых КПД методов осуществляется с двух различных позиций: с точки зрения нарушения прав человека и с точки зрения зависимости КПД от внутрипартийных органов (как местных, так и центральных) и, одновременно, независимости КПД перед официальным законодательством, правоохранительными органами, судом и представительными органами власти КНР.

Однако, в случае успешного итога реформ в контрольно-надзорной системе КПК на основе их подчинения закону не только КПК, но и КНР, возможна трансформация ЦКПД-КПД КПК в «четвёртую», контрольно-надзорную ветвь власти, характерную для восточноазиатских, конфуцианских государств.

Литература

1. *Адамчик В.В., Адамчик М.В., Бадан А.Н. и др.* История Китая. М.: АСТ; Мн.: Харвест, 2007. 736 с.
2. Борьба с коррупцией // Центральное телевидение Китая. 11.03.2014. URL: <http://www.cntv.ru/2014/03/11/VIDE1394516281015775.shtml> (дата обращения: 12.09.2015).
3. Ван Цишань — член ПК Политбюро ЦК КПК // Жэньминь жибао. 16.11.2012. URL: <http://russian.people.com.cn/31521/8021939.html> (дата обращения: 25.09.2016).
4. *Карнеев А.* Сюрприз для «дядюшки». В борьбе с коррупцией в КНР «второстепенные жёны» не на вторых ролях // Lenta.ru. 25.11.2014. URL: <http://lenta.ru/articles/2014/11/24/mistress/> (дата обращения: 08.09.2015).
5. Коммюнике 4 Пленума ЦК КПК 18-го созыва. 23 октября 2014 года // Бюро переводов при ЦК КПК. 12 с. URL: <http://book.theorychina.org/upload/221e10ac-1c1a-4d99-96dc-cc1beaacc5bb/> (дата обращения 29.01.2016).
6. КПК обещает бороться с коррупцией в системе продвижения по службе // Синьхуа. 27.10.2016. URL: http://russian.news.cn/2016-10/27/c_135785549.htm (дата обращения: 13.11.2016).
7. *МакГрегор Р.* Партия: тайный мир коммунистических властителей Китая. М.: Эксмо, 2011. 416 с.
8. На шестом пленуме ЦК КПК 18-го созыва приняты два документа о партийной дисциплине // Синьхуа. 27.10.2016. URL: http://russian.news.cn/2016-10/27/c_135785406.htm (дата обращения: 13.11.2016).
9. *Смирнова Л.Н.* Борьба с коррупцией в КНР: международный опыт и «особая китайская модель»: дисс ... канд. полит. наук. М., 2014. 210 с. URL: http://polit.msu.ru/pub/DISS_accept/Smirnova_DISS.pdf (дата обращения: 04.09.2015).
10. *Смирнова Л.Н.* Особенности уголовного процесса в коррупционных делах КНР // Право и управление. 21 век. № 2. 2014. С. 67–73.
11. *Смирнова Л.Н.* Борьба с коррупцией в Китае: Конвенция ООН против коррупции и «особая китайская модель» // Вестник МГУ. Серия 12. Политические науки. 2015. № 2. С. 71–87.
12. *Тавровский Ю.В.* Си Цзиньпин: по ступеням китайской мечты. М.: Эксмо, 2015. 272 с.
13. *Тихомиров С.А.* О некоторых технологиях борьбы с коррупцией в Китайской Народной Республике // Адвокат. 2013. № 5. С. 47–52.
14. Устав КПК. Полный текст, принятый с частичными поправками 18-м Всекитайским съездом КПК 14 ноября 2012 г. // Синьхуа. 18.11.2012. URL: http://russian.news.cn/dossiers/2012-11/18/c_131982773.htm (дата обращения: 09.09.2015).
15. Центральная комиссия КПК по проверке дисциплины призвала к осуществлению строгого руководства партии // Синьхуа. 2.11.2016. URL: http://russian.news.cn/2016-11/02/c_135799627.htm (дата обращения: 13.11.2016).

16. Чистка продолжается: контрольному органу Компартии разрешили братья за министров, судей и прокуроров // Южный Китай. 14.08.2015. URL: <http://south-insight.com/node/217319> (дата обращения: 19.08.2015).

*S.N. Zhilkibaev**

**CCDI of CCP “at the forefront” of struggle
against corruption in China**

ABSTRACT: This paper deals with the activity of a specific unit having a prominent role in the fight against corruption in China: the Central Commission for Discipline Inspection (CCDI) of the Chinese Communist Party. The author believes studying this experience to be useful and instructive.

KEYWORDS: China, Chinese Communist Party, the fight against corruption in China, CCDI of CCP, *shuanggui*.

* Zhilkibaev Sanat Nurbolovich, bachelor, Orenburg institute (Branch) of O.E. Kutafin Moscow State Law University (MGYuA), Orenburg, Russia; E-mail: prozrach@mail.ru