



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

УДК 328.185

DOI 10.51980/2542-1735_2021_3_78



Владимир Иванович МАЙОРОВ,

профессор кафедры административной деятельности
органов внутренних дел Тюменского института
повышения квалификации сотрудников МВД России,
доктор юридических наук, профессор

1955715@rambler.ru



Ольга Николаевна ДУНАЕВА,

старший преподаватель кафедры современных
образовательных технологий Южно-Уральского
государственного университета (национальный
исследовательский университет)
(г. Челябинск)

dunaevaon@gmail.com

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ И КИТАЕ

COMPARATIVE ANALYSIS OF CORRUPTION AGAINST MEASURES IN RUSSIA AND CHINA

В статье рассматриваются основные направления антикоррупционной политики в России и Китае. Представлены этапы формирования антикоррупционной политики в КНР за последнее десятилетие. На основе анализа показан как универсализм, так и специфика эффективности «китайской модели» противодействия коррупции. Сравнительный анализ российской и китайской моделей противодействия коррупции может способствовать развитию антикоррупционного законодательства, применению наиболее эффективных мер по противодействию коррупции на государственной службе, а также созданию атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям, укреплению гражданского общества в России.

The article discusses the main directions of anti-corruption policy in Russia and China. The stages of the formation of anti-corruption policies in China over the past decade are presented. Based on the analysis, the universalism and specificity of the effectiveness of the «Chinese model» of anti-corruption, are shown. A comparative analysis of the Russian and «Chinese models» of anti-corruption can contribute to the development of anti-corruption legislation; application of the most effective anti-corruption measures in the public service; as well as creating an «atmosphere of intolerance» for corruption, strengthening civil society in Russia.

Ключевые слова: государственная антикоррупционная политика, коррупция, коррупционер, эффективность мер, антикоррупционное законодательство, Россия, Китай.

Keywords: state anti-corruption policy, corruption, corrupt official, effectiveness of measures, anti-corruption legislation, Russia, China.



В последние десятилетия в связи с активным внутренним экономическим развитием, а также ускоренными процессами глобализации и международного сотрудничества в ряде стран, в том числе России и Китае, увеличилось количество коррупционных преступлений, что потребовало решительных мер со стороны государственной власти и правоохранительных органов.

В настоящее время Китайская Народная Республика (далее – КНР) поддерживает торгово-экономические отношения со 180 странами мира. Крупными торговыми партнерами Китая являются экономически развитые страны, прежде всего США, страны Евросоюза, Россия. Одновременно активно преобразуется и внутренняя жизнь Китая, многократно увеличились государственные расходы, что создает коррупционные «соблазны» для госслужащих всех рангов. Происходящие социально-политические изменения в стране, темпы экономического развития способствовали реформированию государственной службы, изменению мер противодействия коррупции, в том числе и в полиции.

Коррупцию обычно трактуют как использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных прав, а также связанных с официальным статусом авторитета, возможностей, связей в целях личной выгоды. Коррупция опасна тем, что ключевые решения принимаются не в интересах государства и общества, а в интересах конкретных лиц.

Коррупция в Китае имеет культурно-исторические корни и связана с возникновением государства и бюрократического аппарата. Одним из первых известных юридических актов по борьбе с коррупцией в Китае является введенный в 1644 году «Правовой кодекс» империи Цин, закрепивший для чиновников, замеченных в мздоимстве, санкции с учетом размера полученной взятки. Социально-психологические корни коррупции скрыты в желании делать подарки «гуанси», чтобы добиться расположения. Дорогой подарок выделял человека среди других просителей и способствовал скорейшему выполнению его просьбы. Исходя из этико-политических

идеалов и традиций Китая, заложенных еще Конфуцием в VI в. до н.э., чиновники должны бескорыстно заботиться о порядке и справедливости, довольствоваться жалованием. Но на практике и в современном Китае многие стремятся воспользоваться своим положением для тайного увеличения доходов [14].

Современным руководством Китая широкомасштабная борьба с коррупцией активизировалась с начала бурного экономического роста страны в 80-90-е годы XX в. и прошла несколько эволюционных этапов развития, учитывая основные цели, стратегии и меры противодействия.

В 2002 году на XVI съезде Коммунистической партии Китая (далее – КПК) был взят курс на новый этап антикоррупционной компании в КНР. Обоснованы принципы и направления борьбы с коррупцией: развитие государственности и институциональных инноваций, усиление воспитательного воздействия и дисциплины, ужесточение контроля в государственных структурах, совершенствование системы руководства, создание рабочего механизма борьбы против «разложения» (в китайском менталитете нарушение гармонии и переход в противоположное качество – хаос, если не приложить достаточных усилий и заботы).

В 2007 году для изучения современных причин возникновения коррупции и наиболее эффективных методов ее искоренения на государственной службе было создано Государственное управление по предупреждению коррупции. В КНР противодействие коррупции осуществляется на всех уровнях; так, в 2012 году к пожизненному заключению был приговорен Лай Чансин, крупный предприниматель, который был обвинен в контрабанде, а также в создании коррупционной сети, охватившей более сотни высокопоставленных чиновников, в том числе руководителей полиции. По этому делу были приговорены к смертной казни (позже замененной на тюремное заключение) Чжуан Жуншунь, заместитель начальника полиции провинции Фуцзянь, и Ли Цзичжоу, заместитель министра общественной безопасности КНР.



В 2012 году решением политбюро ЦК КПК был принят доктринальный документ «Восемь правил по улучшению стиля работы и укреплению связей с народными массами». «Восемь правил» (нумерологический концепт числа «8» в китайском менталитете несет значение достаточности) можно считать основными стратегическими направлениями и активаторами реализации нового этапа антикоррупционной политики в Китае для государственных служащих: 1) отказ от пышных торжеств за государственный счет; 2) отказ принимать участие в коммерческих мероприятиях; 3) сведение к необходимому минимуму поездок за границу и сокращение штата сопровождающих; 4) изживание формализма в письменной документации и в устной речи при общении с гражданами; 5) отказ от личного «пиара» в СМИ; 6) отказ от перекрытия дорог для проезда; 7) отказ от публикации автобиографий, поучительных книг и т.п. за государственный счет; 8) экономия государственных средств (не пользоваться в личных целях дорогами автомобилями, квартирами и др.).

В 2013 году генеральный секретарь ЦК КПК Си Цзиньпин, выступая на XVIII съезде партии, обозначил новый этап государственной политики и решительных мер по преодолению коррупции: чиновники в своей деятельности ориентируются на формализм и бюрократизм, что свидетельствует об их оторванности от народа в решении насущных проблем; это наносит вред авторитету и снижает эффективность усилий государственной власти, а также дестабилизирует общество. Необходимо поднять на более высокий уровень общественное сознание людей, формировать новые устои гражданского общества в нетерпимости к фактам коррупции [11].

В настоящее время в деятельности государственного аппарата КНР задействованы около 70 миллионов чиновников, но для огромного населения страны (1440 миллионов человек), данное количество признано умеренным. В рейтинге по проценту количества чиновников от всех трудоспособных граждан Китай находится на 26 месте – 8,8% (для сравнения: Россия в том же рейтинге входит в первую пятерку наиболее бюро-

кратических стран с результатом 25-30%). Согласно официальным данным Верховной народной прокуратуры Китая, в 2006-2009 годах были выявлены и наказаны 67 тысяч государственных чиновников, а по итогам 2017 года за дисциплинарные нарушения «Восьми правил» были наказаны 71,6 тысяч госслужащих. Следует отметить, что применение информационных технологий содействует снижению коррупции: сокращение штата чиновников, улучшение качества их работы, введение четких критериев оценки работы, сведение к минимуму коррупционных рисков деятельности.

К выстраиванию обновленных отношений между государственными органами и обществом, формированию объективной оценки происходящих событий подключены все современные медиасредства КНР [17]. В СМИ открыто показывают недостойное поведение чиновников всех рангов (баснословные траты, шикарные особняки, роскошные автомобили), а также их последующее «позорное» снятие с должностных постов, исключение из рядов КПК, лишение права занимать государственную должность. Судебные процессы над коррупционерами заканчиваются суровыми приговорами (смертная казнь, пожизненное заключение). В настоящее время в Китае смертная казнь применяется редко, ее заменяют на пожизненное заключение, а в СМИ транслируют «речи покаяния» бывших чиновников из тюремных камер.

В Китае опыт борьбы с коррупцией при помощи широкой огласки в СМИ дает значимый эффект не только как «устрашение и предупреждение» – в силу социокультурных традиций открытая «потеря лица» перед обществом является дополнительным наказанием, так как отражается на членах семьи и родственниках (позор, презрение, отчуждение). Антикоррупционная компания в Китае решает три задачи: снизить экономический ущерб от коррупционных преступлений, довести до чиновников понимание неизбежности сурового наказания, вернуть в обществе доверие к государственной власти.

Одним из направлений противодействия коррупции в Китае является совершенство-



вание деятельности органов прокуратуры В процессе создания проекта закона о борьбе с коррупцией прокуратурой КНР подготовлены изменения в уголовный кодекс, предусматривающие ответственность за коррупцию в отношении общественных ценностей, совершенную государственным служащим с использованием служебного положения, установлено наказание в виде лишения свободы на срок до пяти лет либо арест; при крупном размере взятки, при наличии отягчающих обстоятельств назначается лишение свободы на пять и более лет; при особо отягчающих обстоятельствах – пожизненное заключение либо смертная казнь. Нарушение положений закона влечет применение санкций как на предоставляющую, так и принимающую сторону, а также посредников, что отражено в тезисе: «Бить и по тиграм, и по мухам».

Усиление борьбы с коррупцией отразилось на организационной структуре, во всех прокуратурах КНР созданы специализированные антикоррупционные управления [16].

В то же время антикоррупционные преследования сталкиваются с проблемой массового оттока подозреваемых в другие страны. Согласно докладу Академии общественных наук КНР, опубликованному в 2011 году, с 90-х годов XX века из числа «голых чиновников» (правительственный чиновник, чья семья постоянно проживает за рубежом, где и находятся все финансы) свыше 18 000 человек бежали из страны, а сумма вывезенных ценностей превышает 800 миллиардов юаней. Согласно статистике более половины сбежавших коррупционеров скрываются в США, Канаде и Австралии, которые не подписали с Китаем соглашения об экстрадиции, поэтому во многих случаях не удается добиться выдачи коррупционеров-беглецов [2].

В рамках антикоррупционной программы «Охота на лис» в 2014 году в КНР был опубликован «Настойчивый призыв к преступникам, совершившим экономические преступления и сбежавшим за границу» вернуться на родину и отдать похищенные средства. В 2017 году в КНР были возвращены около 1,3 тысячи фигурантов коррупционных дел, включая 347 членов КПК и чиновников госаппарата.

Результатом этих усилий стало возвращение в казну более 1 миллиарда юаней. При этом общая сумма похищенных и выведенных из страны бюджетных средств оценивается в 126 миллиардов юаней. Но полный экономический ущерб от коррупции трудно оценить в силу ее латентности.

Непосредственно расследование коррупционных преступлений в Китае сталкивается с «тремя трудностями»: выявление факта преступления, ведение следствия и получение доказательств, осуществление наказания. Наличие высоких покровителей и «поддержка» со стороны членов коррупционной связи позволяют чиновникам-коррупционерам избежать реального наказания даже при наличии весомых доказательств.

В марте 2018 года в Конституцию Китая были внесены изменения, которыми создано единое антикоррупционное ведомство, объединяющее отдельные подразделения китайского правительства, прокуратуры и ЦКПД КПК. Новое ведомство наделено широкими полномочиями, включая проведение следственных действий, наложение ареста на имущество и банковские счета, а также задержание подозреваемых. Создание общенационального внепартийного органа, нацеленного на борьбу с коррупцией на всех уровнях, включая самый высокий, является важным шагом в решении данной проблемы.

Как известно, для оценки стран мира по факту «коррупции» в государственном секторе используется Corruption Perception Index – Индекс восприятия коррупции (ИВК), который рассчитывается по методике международной неправительственной организации Transparency International; инструментами сбора информации являются открытые статистические источники, опросы населения стран мира, оценки экспертов. В этом контексте измерения коррупции такими данными, как количество уголовных дел или судебных приговоров, не отражают реального положения, а, скорее, свидетельствуют об эффективности работы правоохранительных органов. Результаты ИВК публикуются ежегодно. Сравним результаты данного рейтинга двух стран за два года с пятилетним интерва-



лом. Так, в 2015 году Китай в рейтинге ИВК (из 180 стран мира) находился в первой половине и занимал 83 место (ранг), Россия – 119 место. По версии данного исследования за 2020 год, Китай – 78 место, Россия – 129 место¹. По всей видимости, последовательная и достаточно жесткая антикоррупционная политика с учетом культурных традиций и поддержкой общества, которую проводит руководство Китая в течение последних двадцати лет, имеет положительный эффект.

В Российской Федерации создана и действует нормативно-правовая база по противодействию коррупции. Понятие «коррупции» закреплено законодателем в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» как социально-юридическое явление и как коррупционное правонарушение – отдельное проявление коррупции, влекущее за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность. Противодействие коррупции – скоординированная деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции, уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, минимизации и (или) ликвидации ее последствий.

Насколько эффективна деятельность по противодействию коррупции в России, можно рассматривать с нескольких точек зрения. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) представляет данные мониторингового исследования о восприятии населением уровня коррупции в стране. Согласно результатам масштабного аналитического обзора за 2018 год действия властей по борьбе с коррупцией становятся для россиян все более заметными. В позитивных результатах работы в этом направлении уверены 55% граждан, тогда как об ухуд-

шении ситуации утверждают только 13%. Расследования и судебные процессы за коррупционные преступления над отдельными политиками и чиновниками высокого уровня, произошедшие за последние годы, 42% россиян воспринимают как свидетельство реальной борьбы властей с данным явлением, «не взирая на ранги». Но то, что такие «показательные» аресты и краткие сообщения о них в СМИ в целом не окажут значительного влияния на коррупционное поведение государственных служащих, отмечают 47% опрошенных². Особо следует обратить внимание, что 24% респондентов убеждены, что «во взяточничестве погрязло все общество», это опасно тем, что влечет, по мнению социологов и психологов, «самоисполняющееся пророчество», то есть в силу социальной установки люди готовы реализовывать коррупционное поведение (как принимающая, так и предлагающая стороны) именно в силу убежденности, что так поступают все.

Эффективное противодействие и предупреждение коррупции носит комплексный характер, что требует разработки научно обоснованных мер. В России исследования в данной сфере осуществляются в нескольких направлениях: коррупция изучается как социально-психологическое явление в обществе [12], выявляются психологические характеристики коррумпированной личности, в том числе и сотрудников правоохранительных органов [4], оценивается экономический эффект от реализации антикоррупционной политики и деятельности правоохранительных органов [3], осуществляются разнообразные правоведческие исследования [подр.: 9; 8]; разрабатываются наиболее эффективные меры предупреждения и противодействия [10; 13]; анализируется позитивный зарубежный опыт [5; 6]; развивается международное сотрудничество в данной сфере [15].

На основе вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

1. Эффективность сложившейся «китайской модели» противодействия коррупции

1 Рейтинг стран мира по «Индексу восприятия коррупции» за 2020 г. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>.

2 ВЦИОМ представляет данные мониторингового исследования о восприятии населением уровня коррупции в обществе. 2018. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9139>.



была достигнута системным и последовательным воздействием мер на политико-правовом и управленческо-организационном уровнях, формированием в обществе нетерпимости к коррупционным проявлениям.

2. Развитие механизмов международного сотрудничества в противодействии коррупции, успешная национальная антикоррупционная политика стабилизируют внутреннюю и внешнюю экономическую безопасность Китая, повышают авторитет государства на международной арене.

3. Для России изучение успешного зарубежного опыта, в том числе «китайской модели» противодействия коррупции, может способствовать развитию антикоррупционного законодательства, применению наиболее эффективных мер противодействия коррупции на государственной службе.

4. В России для повышения эффективности необходимо «сконцентрироваться на направлениях, обеспечивающих реализацию антикоррупционной политики, а именно контроль за ее исполнением (в том числе и путем антикоррупционного мониторинга) и назначением персональных санкций в отношении ответственных лиц за ненадлежащую реализацию антикоррупционных планов и программ» [подр.: 7, с. 94].

5. Решающим фактором эффективной реализации антикоррупционной политики в России является укрепление гражданского общества: создание атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям, развитие правовой культуры граждан, правовая интеграция общества.

Библиографический список

1. Борьба с коррупцией в Китае: методы, опыт. URL: <https://fb.ru/article/285462/borba-s-korrupsiyey-v-kitae-metodyi-opuyt>.
2. Ван Хай Цзюнь. Стратегия КНР по преследованию и возвращению в принудительном порядке и международное сотрудничество / Ван Хай Цзюнь // Социальное наблюдение. – 2015. – N 1.
3. Грачев, А.В. Экономический аспект оценки эффективности деятельности подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции / А.В. Грачев // Научный портал МВД России. – 2017. – N 1 (37). – С. 103-109.
4. Елисов, П.П. Личность коррупционного преступника / П.П. Елисов, Н.В. Строчилова // Научный портал МВД России. – 2017. – N 4 (40). – С. 11-15.
5. Латов, Ю.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции в полиции / Ю.В. Латов // Terra Economicus. – 2013. – Т. 11. – N 2. – С. 16-24.
6. Майоров, В.И. Зарубежный опыт эффективного противодействия коррупции в странах азиатско-тихоокеанского региона: Япония, Южная Корея, Сингапур / В.И. Майоров, О.Н. Дунаева // Евразийский юридический журнал. – 2019. – N 11 (138). – С. 296-299.
7. Майоров, В.И. Современные направления антикоррупционной политики в отношении государственных гражданских служащих / В.И. Майоров, Е.А. Летаева // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. – 2018. – N 2. – С. 93-99.
8. Майоров, В.И. Рецензия на диссертацию А.М. Ломова Административно-правовые аспекты противодействия коррупции в ОВД / В.И. Майоров // Административное право и процесс. – 2010. – N 4. – С. 59-61.
9. Майоров, В.И. Урегулирование конфликта интересов в системе государственной службы как мера социального противодействия коррупции / В.И. Майоров // Виктимология. – 2014. – N 2 (2). – С. 51-58.
10. Нечевин, Д.К. Административно-правовые формы и методы противодействия коррупции / Д.К. Нечевин, М.М. Поляков. – М.: ИНФРА-М, 2018. – 128 с.



11. Си Цзиньпин призвал к непоколебимой борьбе с коррупцией. – URL: <http://russian.china.org.cn/exclusive/txt/2013-01/22>.
12. Социально-психологические исследования коррупции / отв. ред. А.Л. Журавлев, Д.А. Китова, В.А. Соснин. – М.: Изд-во «Инст. психологии РАН», 2017. – 285 с.
13. Фролов, В.В. Анализ опыта борьбы с коррупционными преступлениями / В.В. Фролов // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития. – СПб.: Изд-во: С-Пб. УМВД РФ, 2016. – С. 74-77.
14. Хао Лун. Социокультурный контекст реформирования государственной службы Китая / Хао Лун // Вестник МГУКИ. – 2014. – N 4 (60). – С. 210-215.
15. Турнцевский, Ю.В. Противодействие коррупции в Китае: законодательство и правоприменение : монография / Ю.В. Турнцевский, В.В. Севальнев, А.Н. Сухаренко. – М.: ИНФРА-М: ИЗИСП при Правительстве РФ, 2018. – 187 с.
16. Ху Жунь. Правовые проблемы борьбы с коррупцией Китая в Азиатско-Тихоокеанском регионе и пути их решения / Ху Жунь // Актуальные проблемы экономики и права. – 2015. – N 4. – С. 84-95.
17. Чжень Ван Синь. Взаимодействие полиции и общества в Китайской Народной Республике / Чжень Ван Синь // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – N 4 (64). – С. 236-240.