

Преследование коррумпированных чиновников: правовая система Китая и международное правовое сотрудничество

Статья подготовлена в рамках проекта Национального фонда общественных наук КНР «Изучение выполнимого механизма судебной власти в переходном периоде РФ» (№ 14CFX058), а также проекта Научно-исследовательского фонда «Изучение механизма судебной власти и государственного управления в переходном периоде Российской Федерации» (№ 2015M571465).

Ван Хайцзюнь,

доктор юридических наук,
помощник президента Научно-исследовательского института
Восточно-китайского университета политики и права

В последнее время китайские чиновники все чаще и чаще с похищенными средствами скрываются в других странах, практически уже можно говорить о транснациональной тенденции. Информация о коррумпированных чиновниках, сбежавших за границу, заполонила страницы газет. Проблема привлекла большое внимание общественности¹. Преследование коррумпированных чиновников стало «вторым полем боя» внутринациональной антикоррупционной деятельности, которую активно осуществляет Правительство Китая. Однако для противодействия коррупции требуется тесное международное сотрудничество в области уголовного судопроизводства; кроме того, необходимо решить несколько институциональных проблем, создать новые механизмы для превентивной работы и международного сотрудничества².

Китайская транснациональная борьба с коррупцией и преследование за рубежом коррумпированных чиновников

Бегство коррумпированных чиновников с огромными денежными суммами за границу не толь-

ко приводит к утечке больших объемов внутригосударственных активов и препятствует нормальному ходу экономической деятельности, но и подрывает общественное доверие к политической системе, наносит вред социальной справедливости, авторитету закона и имиджу государства.

Поэтому преследование сбежавших за границу коррумпированных чиновников и возвращение из-за границы похищенных средств всегда были в Китае одной из ключевых задач в рамках борьбы с коррупцией. Несмотря на то, что достигнуты определенные успехи, положение дел не улучшается.

Согласно докладу Китайской академии общественных наук (2011 г.) начиная с 90-х гг. XX в. количество китайских коррумпированных чиновников за рубежом составило от 4 000 до 18 000 человек, а сумма похищенных средств, вывезенных ими за границу, превысила 800 млрд юаней³. Страны ЕС, США, Канада и другие, не подписавшие с Китаем договор об экстрадиции, стали первыми в списке «убежищ», выбираемых китайскими коррумпированными чиновниками. Эти страны особенно привлекательны для коррумпированных чиновников высокого

¹ Ван Хайцзюнь. Политика Китая и международное сотрудничество в области преследования коррумпированных чиновников и возвращения похищенных средств // Общественное обозрение. 2015. № 1. С. 35.

² Хуан Фэн. Правовые вопросы создания эффективного механизма преследования коррумпированных чиновников и возвращения похищенных средств из-за рубежа // Правоведение. 2015. № 3. С. 3.

³ Почему преследование коррумпированных чиновников сложнее, чем возврат похищенных средств? // Пекинская молодежная газета. 2014. 8 дек.

статуса, совершивших хищение огромных сумм денежных средств⁴.

В последние 20 лет Китай активизировал работу по преследованию коррумпированных чиновников и возвращению похищенных средств из-за рубежа. Начиная с 2014 г. усилия, предпринимаемые в борьбе с коррупцией, являются беспрецедентными: в начале 2014 г. была развернута работа по контролю за чиновниками; в марте Комиссия по проверке дисциплины ЦК КПК создала Управление международного сотрудничества; в июле Министерство общественной безопасности КНР начало специальную кампанию по преследованию коррумпированных чиновников за рубежом «Охота на лис — 2014»; в октябре Верховный народный суд КНР, Верховная народная прокуратура КНР, Министерство общественной безопасности КНР, Министерство иностранных дел опубликовали «Уведомление об убеждении сбежавших за границу экономических преступников явиться с повинной»; в ноябре на совещании АТЭС в Пекине была принята «Пекинская декларация по борьбе с коррупцией»⁵.

1 апреля 2015 г. Китай начал кампанию «Охота на лис — 2015» и уже добился значительных успехов: в феврале европейские страны впервые дали согласие на экстрадицию в Китай подозреваемых в совершении экономических преступлений; в апреле впервые экстрадировали из Греции подозреваемых в совершении экономических преступлений; в июне китайская полиция впервые направилась в Индонезию с целью развернуть деятельность по так называемому централизованному аресту виновных⁶. Согласно статистическим данным, по состоянию на 30 сентября 2015 г. в рамках реализации кампании «Охота на лис — 2015» было задержано 627 подозреваемых в 63 странах и регионах, среди них путем преследования 365 человек, 258 человек пришли с повинной в полицию, 4 человека осуждены в других странах⁷.

Транснациональная борьба с коррупцией должна включать в себя не только преследование бежавших за границу коррумпированных чиновников, но и возвращение из-за границы похищенных средств; эти два действия тесно

взаимосвязаны; первое относится к реализации справедливости, а второе характеризует эффективность антикоррупционной деятельности. Только тогда, когда будут реализованы обе указанные составляющие, можно будет говорить о достижении цели транснационального противодействия коррупции. Транснациональная борьба с коррупцией — это еще и создание нового международного правопорядка.

Таким образом, преследование за рубежом коррумпированных чиновников и возвращение похищенных средств — это системный проект. Он должен предусматривать и меры, направленные на предотвращение коррупции⁸.

Плюралистический путь и интерактивный механизм преследования бежавших за границу коррумпированных чиновников

В юридическом смысле под коррумпированными понимаются чиновники, совершившие коррупционное преступление, в том числе государственные чиновники, управляющие и работники государственных предприятий и учреждений⁹. Транснациональная борьба с коррупцией прежде всего заключается в преследовании бежавших за границу коррумпированных чиновников. Успехи и поражения в их преследовании могут отражать состояние антикоррупционного механизма страны и динамику международного правового сотрудничества. В соответствии с действующим антикоррупционным механизмом Китая основными способами преследования являются экстрадиция, репатриация в рамках миграционного законодательства, уголовное преследование в чужой стране и возвращение посредством убеждения¹⁰.

Экстрадиция и упрощенная экстрадиция. Экстрадиция — основная форма правового сотрудничества в рамках уголовного судопроизводства между странами, она является общепринятым способом преследования коррумпированных чиновников за рубежом в настоящее время. Пять принципов экстрадиции могут быть обобщены следующим образом: принцип двойной крими-

⁴ Хуан Фэн. Международное сотрудничество по преследованию коррумпированных чиновников в антикоррупционной области: трудности, проблемы и контрмеры // Народная трибуна. 2015. № 25. С. 66.

⁵ Чжан Лэй. Рефлексия и контрмера по преследованию коррумпированных чиновников и возвращению похищенных средств из-за рубежа по коррупционной преступности // Современное правоведение. 2015. № 3. С. 72.

⁶ Свет. 2015. 12 окт.

⁷ Китайская молодежная газета. 2015. 5 нояб.

⁸ Ван Хайцзюнь. Указ. соч. С. 35.

⁹ Хуан Фэн. Правовые вопросы создания эффективного механизма преследования коррумпированных чиновников и возвращения похищенных средств из-за рубежа. С. 4.

¹⁰ Хуан Фэн. Международное сотрудничество по преследованию коррумпированных чиновников в антикоррупционной области: трудности, проблемы и контрмеры. С. 67.

нальности; принцип специализации; принцип невыдачи собственных граждан; принцип исключения из оснований выдачи политических преступлений; принцип невыдачи в случаях возможности применения смертной казни. Подписанные между международными субъектами соглашения об экстрадиции предоставляют гарантии для преследования коррумпированных чиновников за рубежом.

Китайская система экстрадиции сложилась несколько позже, чем в западных странах, вероятно поэтому есть недостатки в ее организации и правовом регулировании. Некоторые договоры об экстрадиции между Китаем и другими странами не вступили в силу, в китайском Уголовном кодексе есть такой вид наказания, как смертная казнь, что является препятствием для экстрадиции.

В практике некоторых стран существует система «упрощенной экстрадиции», т.е. в случае согласия запрашиваемого лица на экстрадицию сокращается процедура расследования, проводимая в общем порядке. Такой способ не только ускоряет процесс, но и сокращает затраты на правовое сотрудничество. Действующее законодательство Китая не предусматривает такого способа экстрадиции.

Репатриация в рамках миграционного законодательства. Она означает высылку иностранного гражданина путем репатриации нелегальных иммигрантов и выдворения за пределы страны в страну, которая может осуществлять уголовное преследование в отношении данного лица. Эта мера применяется обычно в случаях тесного сотрудничества стран на принципах взаимности. Независимо от мотивов принятия государством решения о репатриации, или выдворения, данная мера объективно способствует достижению одинакового с экстрадицией результата, поэтому репатриация в рамках миграционного законодательства также называется фактической экстрадицией. С помощью этого метода Китай успешно преследовал несколько коррумпированных чиновников. Следует отметить, что репатриация зависит от понимания и признания страной, осуществляющей репатриацию, китайского уголовного судопроизводства. Большое значение имеет доверие к китайским системам уголовного правосудия и защиты прав человека¹¹; на практике достичь этого не так легко¹².

¹¹ Чэнь Цзэсянь, Чжоу Вэймин. Преследование коррумпированных чиновников и возвращение похищенных средств из-за рубежа и система уголовной правовой взаимопомощи // Вестник Пекинского педагогического университета (социальные науки). 2015. № 5. С. 144.

¹² Юй Хэвэй. Рассуждение о создании и структуре механизма по преследованию коррумпированных чиновников и возвращению похищенных средств из-за рубежа в антикоррупционной области // Государственное управление и право. 2015. № 9. С. 122.

¹³ Ван Лян. Несколько подходов и методов по преследованию коррумпированных чиновников и возвращению похищенных средств из-за рубежа // Вестник Высшей школы Китайской академии социальных наук. 2015. № 4. С. 82.

Уголовное преследование в чужой стране. Когда существуют препятствия для осуществления экстрадиции или репатриации в рамках миграционного законодательства, китайский компетентный орган представляет судебному органу страны, где преследуемое лицо скрывается, доказательства совершения им преступления, в том числе предусмотренного в качестве такового законодательством данного государства. На основании этого судебные органы иностранного государства в соответствии со своим законодательством осуществляют арест и уголовное преследование виновного.

В делах, связанных с судебным преследованием в другой стране, существуют различные возможности репатриации беглых преступников. Если сбежавшее лицо готово признать себя виновным и согласно добровольно возвратиться в Китай, можно непосредственно репатриировать его путем сделки обвинения с обвиняемым; если же сбежавшее лицо не желает вернуться на родину, тогда после отбытия им наказания за рубежом оно должно быть выслано в Китай.

Возвращение посредством убеждения. Органы прокуратуры Китая извлекли определенный опыт из практики международного правоохранительного сотрудничества. Возвращение посредством убеждения заключается в том, что на основании предусмотренной китайским законодательством явки с повинной как основания смягчения наказания и уголовной политики «сочетания строгости наказания со снисходительностью», опираясь на международные механизмы, при активном содействии правоохранительных органов страны, куда сбежало лицо, китайские правоохранительные органы убеждают сбежавших за границу коррумпированных чиновников, советуют им по собственному желанию вернуться в Китай. В этом явно прослеживается «китайская специфика»¹³.

Возвращение посредством убеждения, являющееся замещающей экстрадицию мерой, позволяет одним действием добиться тройной выгоды в вопросе преследования коррумпированных чиновников за рубежом:

- 1) более экономичным и эффективным способом достигаются цели преследования;
- 2) государство, в котором скрывается сбежавшее лицо, решает проблемы, вызванные ино-

странными беглыми преступниками, обеспечивает местный правопорядок;

- 3) сбежавшему лицу обеспечивается признание его действий явкой с повинной и снисходительность при рассмотрении дела¹⁴.

В последние годы доля согласившихся добровольно вернуться в Китай беглых преступников непрерывно увеличивается. С момента начала реализации специальной кампании по преследованию коррумпированных чиновников за рубежом «Охота на лис — 2014» 76 человек, подозревавшихся в совершении преступлений, явились с повинной (42 % от числа лиц, возвращенных в Китай)¹⁵.

Указанные способы представляют собой действующие в Китае механизмы в рассматриваемой сфере и характеризуют политику по преследованию коррумпированных чиновников.

Следует заметить, что борьба с коррупцией сталкивается с рядом сложностей, обусловленных, во-первых, политическими барьерами (страна, осуществляющая репатриацию, может быть не согласна с китайским процессуальным законодательством и идеями о правах человека); во-вторых, наличием препятствий для судебного преследования в иностранном государстве; в-третьих, отказом преступников от возвращения в Китай и т.д. Поэтому Китай начинает менять стратегию, которая ограничивается каким-либо единственным способом; реализуются комплексные многосторонние мероприятия, формируются механизмы интеграции, комбинации и обмена.

Инновационные способы сотрудничества увеличивают интенсивность возвращения похищенных средств из-за рубежа

В борьбе с коррупцией возвращение из-за рубежа похищенных средств важнее, чем преследование коррумпированных чиновников. Несмотря на то, что позиция Китая в данном вопросе, возможно, оправданна с точки зрения нравственности, тем не менее она ограничена гражданско-правовыми нормами и порядком страны, где находятся выведенные из Китая активы¹⁶. Часто встречаются случаи, когда коррумпированные чиновники были задержаны, но деньги при этом не возвращены или возвращена их малая часть. Таким образом, антикоррупционный эффект

не достигается. В Китае в настоящее время основными способами возвращения похищенных средств из-за рубежа являются возвращение и распределение активов.

Возвращение активов. Оно включает в себя следующие четыре ситуации: 1) преследуются коррумпированные чиновники с требованием о возврате похищенных денег; 2) страна, где находятся похищенные средства, инициирует их изъятие в рамках внутреннего законодательства; 3) подается гражданский иск за рубежом; 4) специальная конфискация незаконно приобретенного имущества.

В рамках осуществления Китаем международного правового сотрудничества в области возвращения похищенных средств государство одновременно с представлением запроса об экстрадиции или репатриации коррумпированных чиновников представляет и запрос о передаче похищенных средств. Это является сравнительно распространенным способом. Законодательством многих стран предусмотрены меры по изъятию похищенных средств. В китайском уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве также содержатся соответствующие положения. В процессе предоставления взаимной правовой помощи инициируется процедура изъятия страной, где находятся выведенные из Китая активы, имущества, полученного в результате совершения коррупционных преступлений. Возможна подача соответствующего гражданского иска в суд иностранного государства. После вынесения судом решения имущество возвращается китайской стороне. Гражданский иск может быть подан в народный суд по месту обнаружения преступления. В этом случае по вступившему в законную силу решению компетентные органы Китая обращаются с ходатайством о его исполнении соответствующей страной. Специальная конфискация означает, что народный суд Китая рассматривает дело в отношении незаконно добытого имущества, находящегося за границей. После вступления в силу решения о конфискации соответствующему государству направляется просьба о признании и исполнении этого решения.

В практике встречаются значительные трудности. Так, в некоторых случаях на момент запроса активы уже были преобразованы либо страна не желает способствовать их возвращению, вероятно, в том числе потому, что они оказываются вложенными в местную экономику¹⁷. Ни одна

¹⁴ Хуан Фэн. Правовые вопросы создания эффективного механизма преследования коррумпированных чиновников и возвращения похищенных средств из-за рубежа. С. 6—7.

¹⁵ URL: http://news.youth.cn/sz/201410/t20141031_5950127.htm [дата обращения: 13.11.2015].

¹⁶ Хуан Фэн. Проблемы, связанные с возвращением активов: сравнительное исследование. Пекин, 2010. С. 2.

¹⁷ Ноша тяжела, а путь далек по преследованию коррумпированных чиновников и возвращению похищенных средств из-за рубежа // Юридическая ежедневная газета. 2015. 19 мая.

страна не готова стать убежищем иностранных коррумпированных чиновников, но вряд ли какая-либо страна исключает приток иностранного капитала.

Распределение активов. Второй путь по возвращению похищенных средств из-за рубежа — это распределение активов, в последнее время активно входящее в международную практику. Конвенция ООН против коррупции не содержит четкого регулирования вопроса о распределении активов, а просто позволяет государствам-участникам достичь взаимоприемлемого соглашения. Многие страны подписали соответствующие соглашения, это может положительно сказаться на преследовании коррупционеров за рубежом.

Законодательство ряда стран предусматривает систему распределения коррупционных активов. Действующее законодательство Китая не содержит такого института. Многие дела о возвращении средств продвигаются очень медленно из-за традиционных представлений о том, что «вывезенные за границу незаконные активы являются собственностью государства и не могут быть разделены с иностранным государством».

Вслед за изменением концепции и усилением транснационального противодействия коррупции китайское законодательство стало постепенно признавать, что распределение активов — это компромиссное и реалистичное решение. Были проведены обсуждения относительно системы и доли распределения. Для продвижения сотрудничества между заинтересованными странами, для максимального противодействия коррупции и изъятия коррупционных средств распределение активов признается возможной и необходимой мерой¹⁸.

Стоит отметить, что в рамках системы распределения активов необходимо четко определить доли в соответствии с положениями Конвенции ООН против коррупции, при этом не следует для достижения цели возвращения средств соглашаться на необоснованные требования других стран. В то же время необходимо заимствовать международную общепринятую практику и предоставлять странам, оказывающим помощь, определенную финансовую компенсацию.

Дальнейшее развитие международного сотрудничества в области правового преследования коррумпированных чиновников и возвращения похищенных средств из-за границы

Укрепление международного сотрудничества в области совместной борьбы с коррупцией стало своего рода международным консенсусом. Но из-за различий в правовых системах, концепциях прав человека и других вопросах существуют определенные препятствия в его осуществлении. Конфликты интересов, в частности по вопросам принадлежности коррупционных активов, влияют на уровень сотрудничества.

Китайское правительство активно участвует в международном правовом сотрудничестве. Четвертый Пленум ЦК КПК 18-го созыва в 2014 г. принял решение ЦК КПК «О некоторых важных вопросах всестороннего продвижения управления государством на правовой основе», где четко сформулированы следующие основные направления политики: «углубление международного сотрудничества в области правосудия, совершенствование китайской системы правовой взаимопомощи, расширение сферы правовой взаимопомощи между странами, укрепление международного сотрудничества в области противодействия коррупции, усиление мер по преследованию коррумпированных чиновников и возвращению похищенных средств из-за рубежа, экстрадиции и репатриации»¹⁹.

Это означает, что Китай обратился к мировой общественности с громким призывом об «укреплении международного сотрудничества в области противодействия коррупции» и «усилении международного преследования беглых коррупционеров и похищенных средств». Принятая 8 ноября 2014 г. на совещании АТЭС на уровне министров Пекинская декларация о борьбе с коррупцией (далее — Декларация) имеет особую важность, она «создала крупнейшую государственную антикоррупционную платформу по преследованию за рубежом коррумпированных чиновников и похищенных средств». Конкретные предложения по сотрудничеству, указанные в Декларации, включают в себя создание «сети правоохранительного сотрудничества АТЭС по борьбе с коррупцией» (ACT-NET), а также секретариата.

Данная сеть станет механизмом неформального сотрудничества правоохранительных органов по обмену информацией, опытом

¹⁸ Юй Хэвэй. Анализ необходимости распределения активов в рамках антикоррупционного международного преследования похищенных средств // Вестник Института железнодорожной полиции. 2015. № 3. С. 54.

¹⁹ URL: http://news.xinhuanet.com/ziliao/201-10/30/c_127159908_7.htm (дата обращения: 13.11.2015).

и технологиями по борьбе с коррупцией и в Азиатско-Тихоокеанском регионе²⁰.

Конкретный механизм работы заключается в том, чтобы посредством своевременного обмена информацией в рамках сотрудничества правоохранительных органов осуществлять реальное деловое сотрудничество по расследованию коррупционных дел, выдвигению обвинений и возвращению активов, заимствовать положительный опыт и наряду с этим улучшать подготовку специалистов. Антикоррупционный механизм сотрудничества, созданный согласно Декларации, по сравнению с прошлым представляет собой крупный прорыв в области противодействия коррупционной преступности. Обмен информацией улучшил взаимопонимание между правоохранительными органами различных стран, дал реальное представление о правовой системе и правоохранительных особенностях других стран.

Китай, продвигая создание АСТ-NET, выступает с призывом об укреплении международного правового сотрудничества в области противодействия коррупции. Уже в целом сформировался его механизм, но для лучшего воплощения в жизнь этих договоренностей необходимо дальнейшее совершенствование ряда его аспектов. В частности, Китай должен взять на себя большую ответственность в этом процессе.

По состоянию на март 2015 г. Китай заключил с 68 странами 122 соглашения об экстрадиции, о правовой помощи и передаче осужденных²¹; с 93 странами — соглашения о сотрудничестве органов прокуратуры или меморандумы о взаимопонимании; с 189 странами наладил сотрудничество органов полиции, аккредитовал 62 офицера связи полиции в 36 посольствах и консульствах в 30 странах²². Страна создала механизмы правового и правоохранительного сотрудничества с США, Канадой и другими странами.

Ускорение процесса специализированной законодательной деятельности в Китае. С целью содействия международному сотрудничеству

в области преследования коррумпированных чиновников и возвращения средств из-за рубежа Китай проводит активную законодательную деятельность.

Закон о международной правовой взаимопомощи по уголовным делам охватывает все сферы сотрудничества в области уголовного судопроизводства, его содержание включает в себя уголовную правовую взаимопомощь, взаимное признание и исполнение судебных решений, передачу уголовного судопроизводства и т.д.²³ Он представляет собой основной нормативный правовой акт о сотрудничестве между Китаем и другими странами в уголовно-правовой сфере.

По форме Закон о правовой помощи главным образом разрешает вопросы, связанные с ее предоставлением Китаем другим странам. Однако с точки зрения принципа международного паритета и взаимной выгоды появление данного Закона является необходимой правовой гарантией дальнейшего проведения Китаем деятельности по преследованию коррумпированных чиновников и возвращению средств из-за рубежа.

Выводы

Мы живем в эпоху глобализации, между странами становится все меньше коммуникативных барьеров, однако в вопросах преследования коррумпированных чиновников, бежавших за границу, все еще существуют преграды. Китай должен осознать серьезность данной проблемы посредством непрерывного совершенствования законодательства, совершенствования системы международного правового сотрудничества, создавать механизмы сотрудничества, основанные на взаимном доверии. Только таким образом станут возможными эффективное сотрудничество с иностранными судебными органами, успешная реализация преследования коррумпированных чиновников, возвращение похищенных средств, защита законных интересов страны.

²⁰ Ван Хайцзюнь. Политика Китая и международное сотрудничество в области преследования коррумпированных чиновников и возвращения похищенных средств. С. 36.

²¹ Свет. 12.10.2015. 12 окт.

²² Китайская молодежная газета. 2015. 5 нояб.

²³ Юридическая вечерняя газета. 2015. 7 сент.