

Гун Бин*

РОССИЙСКОЕ И КИТАЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ДЕКЛАРИРОВАНИИ ИМУЩЕСТВА: СХОДСТВО И РАЗЛИЧИЯ

Аннотация. В России и Китае декларирование имущества является важным звеном в системе борьбы с коррупцией, однако, основываясь на различных политических системах, различных экономических базах, исторической культуре и социальной среде, странами сформированы разные конструкции. Поиск общих черт в декларировании имущества в указанных государствах, анализ различий в них, использование положительного опыта имеют большую ценность. Направление развития китайской системы декларирования имущества должно быть таким, чтобы она эволюционировала из внутрипартийного в государственное законодательство; модель системы должна перейти от режима единого управления внутри системы в открытый режим множественного общественного управления, ее функциональными целями должно стать не выявление коррумпированных элементов, а предотвращение конфликтов интересов; логика ценностей системы должна превратиться из ограничения единственным требованием декларирования в сбалансированное сочетание связывания обязательствами и оказания правовой помощи.

Ключевые слова: Китай, Россия, государственные чиновники, декларирование имущества, сравнение законодательства, направление развития, коррумпированные элементы, сбалансированное сочетание, борьба с коррупцией, совместное управление.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.114.5.193-202

Борьба с коррупцией является глобальной проблемой управления государством. Отправляясь в путь из очень похожих исходных точек социальной трансформации, Китай и Россия прилагают много усилий для реализации целей социальной трансформации в политике и рыночной экономике. Развитие по такой модели стран обусловило ряд сложных задач совместного управления, с которыми неизбежно столкнулись оба государства, и вопрос

коррупции — один из них. Что касается России, «современная коррупция здесь не только отличается от “старой”, но на сегодняшний день для ее развития сформированы чрезвычайно благоприятные условия: при переходе от плановой экономики к рыночной возникли новые правила игры, разложение традиционной системы ценностей привело к тому, что такого рода ненормальное явление стало иметь очень острый характер»¹.

¹ Мени И. Коррупция на рубеже веков: эволюция, кризис и сдвиг в ценностных представлениях // Международный журнал социальных наук. 1997. № 16. С. 13.

Статья подготовлена в рамках проекта национального фонда общественных наук КНР «Сравнительный анализ антикоррупционных законодательств в КНР и РФ» (номер проекта: 14BFX003), а также проекта провинции Хэйлунцзян общественных наук «Управление юридическим риском в освоении земли на российском Дальнем Востоке и механизмы разрешения споров» (номер проекта 14Y004).

© Гун Бин, 2016

* Гун Бин, доктор юридических наук, доцент Хэйлунцзянского университета (Китай)
gongbing_lawyer@yahoo.com.cn
150080, КНР, провинция Хэйлунцзян, г. Харбин, район Нань Ган, ул. Сюе Фу, д. 74

Декларирование имущества — мера, которая была принята Китаем и Россией для борьбы с коррупцией. Исследование создания системы декларирования собственности государственных чиновников в России и Китае, поиск общих черт в системах декларирования имущества двух стран, анализ различий в них, заимствование положительного опыта имеют важное теоретическое значение.

РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА В ОБЛАСТИ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА

Российское законодательство в области декларирования имущества. Вопрос о коррупции в России имеет особое значение². Коррупция как тень сопровождает весь процесс трансформации государства, борьба с ней никогда не прекращается. Символом этого является антикоррупционный закон РФ (Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»). С момента его принятия Россия вступила в новую фазу противодействия коррупции. В статье 8 данного Закона специально регламентирован порядок декларирования имущества, который стал фундаментальной нормой в создании действующих законодательных рамок для этой процедуры. После этого был принят комплекс нормативных правовых документов, обеспечивающих базовые правовые нормы, регулирующие декларирование имущества.

Российское законодательство определяет перечень различных должностей в соответствии со степенью риска коррупции. Каждый государственный чиновник, занимающий должность, указанную в перечне, должен представить информацию об имеющемся собственном имуществе, имуществе супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Кроме того, граждане, намеревающиеся занять должность, требующую декларировать имущество, также должны представить соответствующую информацию.

На основании принципов и стандартов разграничения полномочий, указанных в законодательных документах РФ, все субъекты и муниципальные образования РФ определяют перечень должностей, претенденты на замещение которых должны декларировать свое имущество.

По Указу Президента РФ от 18 мая 2009 г. необходимые для декларирования сведения подразделяются на пять видов:

- информация о доходах;
- информация об имуществе;
- сведения о денежных средствах на счетах в банках и прочих кредитных учреждениях;
- информация о ценных бумагах;
- информация об обязательствах имущественного характера.

Президент РФ, Председатель Правительства РФ и его заместители, главы всех министерств и другие чиновники должны ежегодно подавать сведения об имуществе за предыдущий год до 1 апреля текущего года. Прочие государственные служащие подают соответствующие сведения до 30 апреля каждого года.

Управления кадров всех ступеней отвечают за организацию декларирования, прием и разглашение соответствующих сведений. Сведения об имуществе, представленные государственными чиновниками, должны быть открытыми, но не должна оглашаться вся предоставленная информация. Сведения, которые можно придать гласности, включают в себя: недвижимое имущество, находящееся во владении и пользовании государственного чиновника, супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (тип недвижимого имущества, государство, где оно находится, площадь); транспортные средства, находящиеся во владении государственного чиновника, супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (тип и марка); задекларированный годовой доход. Разглашение предоставленных сведений осуществляется двумя путями. Первый — публикация на официальном сайте государственного органа информации, разрешенной для разглашения, об имуществе государственного чиновника, его супруги и несовершеннолетних детей. Второй путь — если на официальном сайте отсутствует указанная информация, то средства массовой информации могут ходатайствовать о получении сведений об имуществе конкретного чиновника для придания их гласности.

Российское законодательство устанавливает механизм возбуждения проверки сведений об имуществе. Основанием для возбуждения такой проверки являются сведения, переданные в письменной форме правоохранительными

² Наумова С. Ю., Чаннова С. Е. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). М., 2009.

органами, прочими государственными органами, местными органами самоуправления и их должностными лицами, политическими партиями и постоянными руководящими органами непартийных всероссийских общественных организаций, зарегистрированных в соответствии с законом, Торгово-промышленной палатой РФ, средствами массовой информации.

Кадровая служба всех ступеней отвечает за проверку точности и полноты сведений об имуществе, поданных государственными чиновниками. Она может проводить проверку самостоятельно, а также обращаться в исполнительные органы государственной власти, имеющие право на осуществление специальной проверки, для получения информации, которой они обладают. Кроме этого, российские органы надзора имеют право проверки исполнения государственными чиновниками своих обязательств по декларированию имущества, а также могут проверять сведения, подаваемые государственными чиновниками.

В соответствии с нормами Федерального закона «О борьбе с коррупцией» непредставление информации об имуществе или представление неполной или неточной информации об имуществе является незаконным. В отношении граждан, исполняющих обязательства государственных чиновников, может быть принято решение об отказе в назначении на должность, а государственные чиновники, уже вступившие в должность, освобождаются от нее. Российское законодательство уделяет серьезное внимание защите личных прав государственных чиновников; защита прав и меры по оказанию помощи проходят через все этапы декларирования имущества и проверки сведений.

Практические результаты декларирования имущества. Практика декларирования имущества государственных чиновников в России началась в 90-е гг. прошлого века. «К сожалению, можно с уверенностью утверждать, что

до 2008 г. данные указы исполнялись плохо, к тому же не были достигнуты существенные результаты. Одной из основных причин провала реализации на практике декларирования имущества государственных чиновников на данном этапе является непоследовательность порядка декларирования имущества, установленного законодательством»³. Сделав реализацию антикоррупционного закона РФ узловой точкой, в 2009 г. Россия начала новый раунд декларирования имущества государственных чиновников. Однако трехлетняя практика декларирования имущества в целом показала, что результат далек от ожидаемого. По более пессимистичным оценкам, первый раунд декларирования имущества государственных чиновников практически не дал никаких результатов⁴. Результаты исследований, приведенные в Докладе об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2012 г., подготовленном Консультативным советом РФ, свидетельствуют, что граждане России пока еще не видят снижения уровня коррупции. Исследования оценки эффективности антикоррупционных мероприятий, проводимые сотрудниками Консультативного совета во всех регионах страны, показали, что оценка состояния дел на 5 баллов составляет 5 %; на 4 балла — 16 %; на 3 балла — 36 %; неудовлетворительная оценка, ниже 3 баллов, достигла 43 %⁵.

Начиная с 1 января 2013 г. государственные чиновники наряду с декларированием указанных доходов, имущества и обязательств имущественного характера должны подавать сведения о собственных расходах, а также о расходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке, связанной с приобретением земли, прочего недвижимого имущества, транспортных средств, ценных бумаг, акций (доли в инвестировании, доли в уставном капитале),

³ Доклад о развитии системы антикоррупционного декларирования в России / НИУ ВШЭ. М., 2012. С. 16—17.

⁴ Медведев: Кампания с декларациями чиновников дала почти нулевой эффект // URL: http://www.gazeta.ru/politics/2012/03/22_a_4101685.shtml (дата обращения: 16 января 2013 г.).

⁵ Результаты исследований специалистов, работающих в направлении борьбы с коррупцией, и граждан, активно участвующих в антикоррупционной деятельности, показали еще более худший результат: эффективность антикоррупционных мер оценили на 5 баллов только 2 % опрошенных, на 4 балла — 8 %, на 3 балла и ниже — 90 % (см.: Общественная палата Российской Федерации. Доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2012 год).

если общая сумма по таким сделкам превышает общий доход за предыдущие три года чиновника, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Установлена система анализа и контроля соответствия доходов и расходов государственных чиновников. В процессе контроля информации о расходах государственного чиновника органы надзора должны определить, соответствуют ли расходы его доходам. Если установлено явное несоответствие, государственный чиновник освобождается от должности, а также лишается незаконно приобретенной собственности. Фактически за небольшой период времени реализации антикоррупционного закона ответственные лица органов прокуратуры РФ осознали, что такой механизм отчетности (расходы) просто необходим в стране, где чиновники никогда не объясняли источников происхождения элитных квартир и дорогостоящих автомобилей⁶.

БАЗОВАЯ СТРУКТУРА СИСТЕМЫ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА В КИТАЕ: ЕЕ ОСНОВНЫЕ НЕДОСТАТКИ

Законодательство в области декларирования имущества. В Китае порядок декларирования имущества попал в поле зрения законодателей в 1987 г., прошел длительный путь от включения в план законодательной деятельности в самом начале до его стабильной реализации в форме внутрипартийного законодательства в итоге⁷. Действующий в Китае регламент докладов руководящих кадров является китайской версией системы декларирования имущества. В настоящее время директивными документами, регламентирующими систему декларирования имущества государственных чиновников, являются: Регламент в области отчетности по семейному имуществу руководящих кадров на уровне провинций (пробная версия) от 15 июня 2001 г.; Регламент в области отчетно-

сти по соответствующей частной информации о руководящих кадрах (далее сокращенно — Регламент) от 26 мая 2010 г.

В Китае в качестве различий в административных рангах взяты пределы полномочий субъектов декларирования, определенные стандартами. Лицами, принявшими на себя обязательства по декларированию, являются руководящие кадры (выше должности заместителя соответствующего должностного лица) местного уровня власти уездов, партийных органов всех ступеней, органов ВСНП, административных органов, органов Народного политического консультативного совета, судебных органов, органов прокуратуры, органов демократической партии; руководящие кадры (выше должности заместителя соответствующего лица), равнозначные местному уровню власти уездов, в народных организациях и бюджетных организациях; руководители выше среднего уровня крупных и особо крупных национализированных унитарных предприятий и государственных холдинговых предприятий, члены руководства средних национализированных унитарных предприятий и государственных холдинговых предприятий.

Руководящие кадры до 31 января каждого года должны единовременно обобщенно докладывать об изменениях в семейном статусе, произошедших в прошлом году, и о смене местожительства супруга и детей за пределы государства, об их занятиях, доходах, недвижимости, инвестициях и др. В течение 30 дней после вступления в должность чиновник обязан сообщить соответствующие данные. При подаче заявления об отставке он одновременно сообщает и предусмотренную указанными Регламентами информацию.

Частная информация, которую должны сообщить руководящие кадры, должна приниматься к рассмотрению организационными (кадровыми) отделами. Задекларированные сведения не предаются гласности, они известны толь-

⁶ В августе 2010 г. первый заместитель Генерального прокурора РФ А. Буксман в своем интервью подчеркнул, что если в России будет принят закон о контроле расходов чиновников, то это станет ударом по коррупции // URL: http://rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_neizheng/20100819/42856074.html.

⁷ Процесс развития системы представления частной информации руководящих кадров в Китае см.: Лю Чжиюн. Декларирование имущества чиновников в КНР: существующая ситуация и корректирующие меры // Изучение политики. 2002. № 4. С. 78—79; Ван Юйкай. Для углубления реформ необходимо осмелиться затронуть имущественные права, закрепленные законом: размышления об учреждении системы декларирования имущества чиновников // Вестник Центральной партийной школы КПК. 2009. № 2. С. 73.

ко данным отделам и не могут быть получены общественностью. В практике декларирования имущества очень редко требуется открытая информация о декларациях чиновников. Например, в округе Алтай в Синьцзяне, в г. Цыси провинции Чжэцзян и в других местах предусматривалось обнародование информации о декларировании имущества⁸, однако данная работа в настоящее время свернута. Организационные (кадровые) отделы и органы (учреждения) контроля дисциплинарных расследований в соответствии с рабочими требованиями могут обобщать доклады, а также реализовывать специальные меры по разрешению универсальных вопросов. В процессе контроля за деятельностью, выдвижением и назначением на службу кадровых работников органы (учреждения) дисциплинарных расследований при расследовании уголовных дел по должностным правонарушениям — органы прокуратуры — после утверждения главными ответственными лицами данных органов могут ознакомиться с материалами по соответствующим вопросам, доклады — руководящими кадрами.

Органы (учреждения) дисциплинарных расследований и организационные (кадровые) отделы могут проводить расследования и проверку в отношении материалов по соответствующей частной информации, докладываемой руководящими кадрами. Начиная с 2014 г. ЦК проводил проверки в отношении частной информации, которая представлялась руководящими кадрами, при этом организационные (кадровые) отделы отвечали за подготовку и реализацию конкретных работ. Осуществлялась произвольная выборочная проверка и проверка по ключевым пунктам. Произвольная выборочная проверка проводилась централизованно в единовременном порядке после завершения работы по обобщению материалов по ежегодным представлениям соответствующей частной информации от руководящих кадров (проверя-

лось 3—5 % информации). Начиная с 2015 г. выборочная проверка, проводимая в отношении частных сведений о кадрах высшего руководства, увеличена до 10 %.

Руководящие кадры, не выполняющие свои обязательства по декларированию имущества или представившие неполные и недостоверные данные, в соответствии со степенью серьезности каждого конкретного случая подвергаются воспитанию критикой, мерам корректировки, проверке в отношении выполнения предписаний, принудительным беседам, освобождению от должности и другим мерам; нарушители дисциплины — дисциплинарным взысканиям согласно соответствующим постановлениям. Лица, которые сообщили недостоверные данные или скрыли информацию, не могут выдвигаться на какие-либо должности или включаться в списки резерва кадров. В новейшей практике антикоррупционной борьбы невыполнение требований Регламента представления частной информации официально стало одним из признанных фактов нарушения дисциплины кадрами высшего руководства партии⁹.

Основные недостатки действующей системы декларирования имущества. Оценивая систему декларирования частной собственности руководящих кадров в последние 4 года, можно сказать, что организационная работа в этом направлении укрепились и упорядочилась, стала определенным действием в их политической жизни, полное ее внедрение постепенно принимается руководящими кадрами всех уровней; упрочилась важность и авторитетность работы по декларированию; постепенно нормализуется и совершенствуется процесс организации декларирования, требования декларирования становятся более четкими и научными, форма декларации — более рациональной и полной, качество декларируемой информации существенно по-

⁸ Хуан Вэйпин, Лю Ванъи. Практика разглашения информации об имуществе руководящих кадров КНР: существующая ситуация, безвыходное положение и корректирующие меры (согласно исследованиям 20 пробных образцов в стране) // Научные исследования общества. 2014. № 3. С. 60.

⁹ Дисциплинарным комитетом ЦК КПК была осуществлена проверка по вопросам серьезного нарушения дисциплины в отношении бывшего заместителя начальника центрального бюро государственного торгово-промышленного управления, члена партийной группы Сунь Хунчжи, бывшего генерального директора Китайской национальной нефтегазовой корпорации Ляо Юньюаня. Установлено, что указанными лицами была серьезно нарушена организационная дисциплина, а также скрыта соответствующая частная информация // Официальный сайт Министерства контроля Комиссии по проверке дисциплины ЦК КПК. URL: http://www.ccdi.gov.cn/jlsc/201506/t20150615_57839.html.

вышается; начата работа по проверке декларируемой информации, наблюдаются тенденции постепенного расширения ее сферы и развития более строгих стандартов проверки¹⁰.

Декларирование имущества государственных чиновников стало осуществляться недавно, в целом система находится на стадии апробирования. Основные ее недостатки выявляются в следующем.

Во-первых, недостаточная жесткость действия нормативных документов, регулирующих декларирование имущества. Внедряются меры партийной дисциплины и дисциплины госслужащих по декларированию имущества, но отсутствуют законодательные акты, обладающие большей обязательной силой. Имеет место своего рода «недостаточное законодательное обеспечение», что приводит к низкой «себестоимости» нарушения дисциплины, но к большим доходам.

Во-вторых, формирование системы декларирования имущества «внутри контролируемого типа» не достигает цели контроля. Говоря в целом, действующая в Китае система декларирования имущества демонстрирует яркие черты непоследовательности. Например, декларируемые сведения имеют ограниченную внутреннюю открытость, т.е. налицо «непрозрачность», что в значительной степени умаляет эффективность народного наблюдения и открытого контроля. К тому же не сформирована система расследования исходя из видов ответственности: партийной и юридической. Это приводит к тому, что кадры высшего руководства, нарушающие требования декларирования имущества, не получают должного наказания.

В-третьих, не создан механизм правовой защиты государственных чиновников и оказания им помощи. Действующая в Китае система декларирования имущества лишь принуждает государственных чиновников предоставлять полные и достоверные сведения. При этом она не обеспечивает законодательно защиту указанных лиц и членов их семей, а также правовую помощь в процессе проверки сведений об имуществе и привлечения к ответственности.

СХОДСТВО И РАЗЛИЧИЯ РОССИЙСКОЙ И КИТАЙСКОЙ СИСТЕМ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА И НАПРАВЛЕНИЯ ИХ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ

Сходство и различия систем декларирования имущества. Сходство российской и китайской систем декларирования имущества заключается в следующем: обе страны в качестве важного инструмента борьбы с коррупцией активно внедряют декларирование имущества государственных чиновников, успешно применяющееся на практике в других странах. Россия и Китай заимствуют проверенный опыт других стран, последовательно совершенствуя законодательство и его реализацию. Система декларирования имущества, действующая в России и Китае, уже начала играть активную роль в противодействии коррупции и выявлении конфликтов интересов. Однако в целом эта работа находится на начальной стадии. Круг субъектов декларирования не включает в себя всех государственных чиновников; устанавливаются лишь различия в административных рангах

¹⁰ С 21 по 22 января 2013 г. в Пекине состоялось 2-е пленарное заседание 18-го съезда Центральной комиссии по проверке дисциплины КПК. На заседании в первую очередь был выдвинут вопрос о проверке деклараций руководящих кадров. В целях реализации принятого решения с согласия ЦК организационный отдел ЦК КПК возглавил работу по созданию механизма выборочной проверки, в котором приняли участие 13 функциональных подразделений. Организационные партийные отделы парткомов провинциального и городского уровней под руководством партийного комитета создали аналогичный механизм. В настоящее время по всей стране сформирован и организован последовательно согласующийся и совмещающий вертикаль рабочий механизм функционирования отделов кадров, а также механизм тесного взаимодействия каждого функционального подразделения. Организационным отделом ЦК КПК уже выборочно проверено 1 550 кадровых работников центрального управления и резервных кадров провинциального уровня, а также 60 170 кадровых работников административных органов и управлений, руководящих кадров уездного уровня. Планируется аннулирование полномочий у 5 кадровых работников центрального управления, а также ведется соответствующая проверка в отношении десятков кадровых работников административных органов, управлений и кадров уездного уровня (см.: Новостная сеть «Синьхуа». URL: http://news.xinhuanet.com/politics/2011-09/15/c_122034802.htm. Репортаж от 17 июня 2015 г.).

либо определяется перечень должностей в соответствии со степенью риска коррупции. Не создан независимый орган, принимающий к рассмотрению декларации об имуществе, таким органом и органом проведения проверки являются кадровые (организационные) отделы разных ступеней. Не регламентирован механизм всесторонней проверки, а дифференцированно применяется способ, сочетающий в себе проверку, основанную на заявлениях, произвольную выборочную проверку и проверку по ключевым пунктам.

Различия в системах двух стран выражаются главным образом в следующем:

1. Различная строгость требований нормативных документов, регулирующих декларирование имущества. В России система декларирования имущества государственных чиновников, как уже указывалось, регламентируется Федеральным законом «О борьбе с коррупцией» и рядом указов Президента РФ. В Китае же порядок декларирования имущества государственных чиновников устанавливается в некоторых внутрипартийных нормативных актах.

2. Разное содержание декларирования. В России декларирование имущества государственных чиновников ограничено лишь сведениями имущественного характера, содержание информации о декларируемом имуществе достаточно обширное. Кроме сведений о доходах, законодательство требует предоставить информацию о расходах и об источниках капитала, используемого для расходов. В сравнении с этим пределы сведений о декларируемом имуществе в Китае достаточно узкие и включают в себя лишь часть информации об имуществе и о доходах, исключая информацию о расходах. Кроме этого, китайское законодательство требует прочую информацию об исполнении обязательств, связанных с данным лицом, например об изменении в семейном положении, а также сведения о миграции за пределы государства его супруги (супруга) и детей, сведения о вступлении в брак его детей с иностранцем, их род деятельности и др.

3. Различная степень открытости декларируемой информации. Информация о декларируемом имуществе государственных чиновников в России должна быть в открытом доступе на официальном сайте органа, где чиновник занимает должность; общественность может ее проверить. Российские средства массовой ин-

формации могут сделать запрос на получение информации о декларировании имущества и предать ее гласности. В Китае сведения об имуществе, декларируемом государственными чиновниками, не разглашаются, только лишь кадровые (организационные) отделы, органы контроля дисциплинарных расследований, органы прокуратуры в процессе работы по надзору за руководящими кадрами, по подбору и назначению на руководящую должность, а также в процессе выявления должностных правонарушений могут проверить материалы с соответствующей частной информацией, представляемой кадрами высшего руководства.

4. Различные способы проверки декларируемой информации. В России учрежден механизм возбуждения проверки сведений о декларируемом имуществе по заявлениям. В Китае в последние годы проверка сведений о декларируемом имуществе имеет организованное и последовательное развитие, масштаб выборочной проверки декларируемых сведений растет с каждым годом. Методы в Китае имеют больше преимущества, потому что используют устрашающую силу Регламентов. Однако этого недостаточно, не хватает участия в них общественности, а также ее контроля.

5. Различные способы определения ответственности. В России недекларирование сведений об имуществе или представление неполных и недостоверных данных является противозаконным действием, за что чиновник снимается с должности. В случае выявления имущества, источник дохода на приобретение которого невозможно объяснить, оно переходит в собственность государства. В Китае несвоевременное декларирование имущества без уважительной причины, недостоверное декларирование или укрытие имущества является нарушением дисциплины. Ответственность за соответствующее имущество не регламентирована.

6. Различия в оказании правовой помощи субъектам декларирования. В структуре декларирования имущества в России защита прав субъектов декларирования и меры по оказанию помощи проходят через все этапы декларирования имущества, проверки сведений и определения ответственности. Напротив, в китайской системе заметен уклон на одностороннее усиление ответственности государственных чиновников и совершенно не уделяется внимания защите права на личную жизнь, а также мерам помощи в процессе декларирования имущества и проверки сведений.

НАПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА В КИТАЕ

1. Неизбежным этапом развития системы декларирования имущества является преобразование из внутрипартийного законодательства в государственное. Противодействие коррупции должно осуществляться на законодательной основе, власть должна быть ограничена законом. Являясь внутрипартийной законодательной формой, существующий Регламент представления частных сведений о руководящих кадрах на начальном этапе создания системы был важен. Система прошла проверку на жизнеспособность, был выявлен уровень толерантности к ней заинтересованных лиц и общества. Однако системе не хватает угрожающей и обязующей силы, которые, безусловно, должны присутствовать. Поэтому разработка законодательства по декларированию имущества государственных чиновников является неизбежным этапом эволюционного развития представления частных сведений от руководящих кадров, относящихся к внутрипартийному законодательству¹¹.

2. Существенным требованием системы декларирования имущества является переход от режима единого управления внутри системы в соответствующий открытый режим множественного общественного управления. Прозрачность — естественный враг коррупции: чем выше степень прозрачности, тем эффективнее борьба с коррупцией. Существующий в Китае порядок декларирования имущества является своего рода внутрисистемным управлением, эта модель управления обладает непреодолимыми источниками злоупотреблений: это непрозрачность внутреннего надзора и его результатов, а права на информацию и наблюдательное право общественных масс, связанные с коррупцией, в значительной степени ослаблены и даже заменены. Если позволить общественным массам участвовать в надзоре за декларированием имущества государственных

чиновников, обеспечить их права на информацию и права участия, то это будет равнозначно расширению количества субъектов надзора и укреплению его силы, что сформирует малочисленные механизмы доброкачественного управления с многочисленным надзором. Поэтому направление развития, которого нужно придерживаться, заключается в публикации информации об имуществе, декларируемом государственными чиновниками, на официальных интернет-сайтах и в беспрепятственном ознакомлении с ней общественности.

3. Неизбежный выбор преобразования функциональных целей системы из выявления коррумпированных элементов в предотвращение конфликтов интересов.

Следует определить механизм:

- сопоставления доходов и расходов государственных чиновников, то есть одновременно с декларированием доходов и имущества им следует декларировать собственные крупные расходы и расходы супругов и несовершеннолетних детей на приобретение земли, прочего недвижимого имущества, транспортных средств, ценных бумаг и акций, а также предоставлять информацию об источниках капитала;
- ликвидации имущества, приобретенного на средства, источник которых невозможно засвидетельствовать как законный, то есть в процессе сопоставления доходов и расходов, декларируемых государственными чиновниками, любое выявленное имущество, которое приобретено на средства, источник происхождения которых невозможно засвидетельствовать как законный, должно переходить в собственность государства.

4. Переход из ограничения единственным требованием декларирования к сбалансированному сочетанию с обязательствами и оказанием правовой помощи — это необходимый выбор рациональной ценности системы декларирования имущества. «Закон о свободе

¹¹ Решением по некоторым важным вопросам всестороннего углубления реформ на 3-м пленуме ЦК 18-го созыва КПК выдвинута задача: «Здоровая законодательная система противостояния коррупции и поощрения бескорыстия, совершенствование законодательных и нормативных актов в отношении наказаний и мер предотвращения коррупции, профилактики и контроля рисков для честного и неподкупного правительства, предотвращения конфликтов интересов, соответствующей частной информации, назначения и отклонения от должностей, внедрение новых испытательных полигонов для открытой системы соответствующих данных выдвигаемых и назначаемых на должности руководящих кадров».

информации о декларировании имущества должен нести с собой не только свет, но и тепло. Когда по-настоящему честные чиновники купаются в лучах солнца, они не должны чувствовать холод»¹². При создании рациональной системы декларирования имущества ценой реализации целей контроля чиновников и борьбы с коррупцией не должно стать безоговорочное жертвование личной жизнью государственных чиновников и выяснение юридической ответственности, ею должны стать сбалансированный комплекс защиты частных прав, принуждение к гражданским правам и множество других важных ценностей.

Исходя из этого точка приложения силы в развитии системы декларирования имущества в Китае заключается в следующем. Во-первых, необходимо эффективное определение круга субъектов декларирования имущества. В соответствии с классификацией степени риска коррупции надо определить перечень должностей, занимая которые лица должны нести

обязательства по декларированию имущества. Во-вторых, следует научно определить содержание декларирования имущества и содержание оповещения путем объявления. Информация о семейном положении, браке детей с негражданами КНР относится к информации о частной жизни и должна быть удалена. Декларируемые сведения о собственности следует не раскрывать полностью, а давать в сжатом виде. Для оказания правовой помощи государственным чиновникам в процессе декларирования, проверки и определения ответственности следует определить механизмы:

- возмещения ущерба при ошибках;
- обеспечения конфиденциальности декларируемых сведений;
- установления ответственности за утечку информации; информирования;
- защиты секретов;
- соблюдения гарантий государственных чиновников, в отношении которых проводится проверка.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гун Бин, Ян Чжэнь. Закон РФ о декларировании имущества государственных чиновников: фактическое применение и дальнейшее развитие // Обзор мировой законодательной практики. — 2013. — Февр.
2. Яо Жуйпин, Лю Цзюнь. Система декларирования имущества: реальные трудности и пути решения // Социальные науки. — 2013. — Июнь.
3. Сюй Боли. Где граница между правом общественности на достоверную информацию и правом чиновников на личную жизнь // Прокурорский вестник. — 2013. — 10 янв.
4. Лю Чжиюн. Декларирование имущества чиновников в КНР: существующая ситуация и корректирующие меры // Изучение политики. — 2012. — Апр.
5. Ван Юйкай. Для углубления реформ необходимо осмелиться затронуть имущественные права, закрепленные законом: размышления об учреждении системы декларирования имущества чиновников // Вестник Центральной партийной школы КПК. — 2009. — Февр.

Материал поступил в редакцию 25 августа 2015 г.

RUSSIAN AND CHINESE LEGISLATION ON PROPERTY DECLARATION: SIMILARITIES AND DIFFERENCES

Gun BING — Doctor of Law, Associate Professor at the Heilongjiang University (China)
gongbing_lawyer@yahoo.com.cn
150080, PR China, Heilongjiang, Harbin, Nan Gan, Sue str, 74

Review. *In Russia and China, declaration of property is an important link in the fight against corruption. However, based on different political systems, different economic bases, the historical culture and the social environment, the countries formed various structures. Search for similarities in the declaration of property of these states, the analysis of the differences in their*

¹² Ту Чжэньюй. Защита прав на личную жизнь в системе декларирования имущества // Исследования права и бизнеса. 2011. Янв. С. 8—9.

use of positive experiences to date are of high importance. The course of development of the Chinese system of property declaration should be such that evolves from the inner-into national legislation. The system model should move from single mode control within the system towards a multi-mode outdoor public administration, its functional purpose of the system must be transformed from the detection of corruption elements into the prevention of conflicts of interest. The logic of a system of values should become the only requirement of the restrictions in the declaration of a balanced combination of binding commitments and legal assistance.

Keywords: *China, Russia, state authorities, property declaration, comparing legislation, course of development, corruption elements, balanced combination, combating corruption, collective management.*

BIBLIOGRAPHY

1. *Gu Bing, Yang Zhen* RF Law on declaration of public officials' property: application and further development // Review of International legal practice. 2013 Feb.
2. *Yao Ruiping., Liu Jun.* The system of property declaration: problems and ways of their solutions // Social sciences. 2013, June.
3. *Sui Boli.* Where is the boundary between the public's right to reliable information and the right of officials to privacy // Prosecutor Gazette. 2013. January 10.
4. *Liu Jiyong.* Declaration of officials' property in PR China: current situation and correctional measures // The study of politics. 2012, April.
5. *Wang Yukai.* To deepen the reform it is necessary to dare to affect property rights enshrined by law: reflections on the establishment of system of declaration officials' property // Bulletin of the Central Party School of the CPC. 2009 Feb.

This article was prepared within the framework of the National Social Science Fund Project of China, "A comparison of anti-corruption legislation between China and Russia" (project number: 14BFX003), as well as the project of Heilongjiang Social Sciences "Management of legal risk in land development in the Russian Far East and the dispute resolution mechanisms" (project number 14U004).