

УДК 347.963

ББК 67.721

Д.А. Глазунов

Алтайский государственный университет (Барнаул, РФ)

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
СИНЬЦЗЯНА В 2014 г.
(по материалам доклада о работе
народной прокуратуры СУАР)**

Опираясь на доклад прокурора Синьцзяна за 2014 г., автор статьи анализирует деятельность прокуратуры Автономного района. Автономный район в последнее время получил большой импульс экономического развития. В связи с этим прокуратура вынуждена была перераспределить свой функционал и обратить внимание на экономические и должностные преступления. В целом выделяют шесть основных пунктов работы прокуратуры: антитеррористическая деятельность, борьба с экономическими правонарушениями, противодействие коррупции, осуществление надзорных функций, реорганизация прокурорского надзора, новая кадровая политика. Новый импульс прокуратуры можно связать с личностью нового прокурора Нисяна Ибулаина, который ранее не работал в правоохранительных органах. Тем не менее деятельность прокуратуры стала более открытой, публичной.

Ключевые слова: Синьцзян, прокуратура, борьба с терроризмом, противодействие коррупции, надзорная деятельность.

D.A. Glazunov

Altai State University (Barnaul, Russia)

**THE ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR'S
SUPERVISION OF XINJIANG IN 2014
(on materials of the report of the people's Procuratorate
of Xinjiang Uyghur Autonomous region)**

The author of the article, based on the 2014 year report of Xinjiang's prosecutor analyzes the activity of the Prosecutor's office of the Autonomous Region. Autonomous Region have recently received a great impetus to economic development. In this regard, the prosecutor's office was forced to reallocate their functionality and to pay attention to economic and malfeasance. On the whole, are 6 main points of the prosecutors' work: anti-terrorism, the fight against economic crime, fight against corruption, implementation of oversight functions, reorganization of public prosecutor's supervision, the new personnel policy. A new impetus to the prosecutor's office can be attributed to the person of the new the prosecutor Nehphase Yibulayin, who previously no worked in law enforcement. Nevertheless, the activities of the Prosecutor's Office has become more open and public.

Key words: Xinjiang, the prosecutor's office, the fight against terrorism, combating corruption, supervisory activities.

Изучение Синьцзяна вызывает большой интерес у современной научной и аналитической общественности. Значительные перспективы реализации концепции «Экономический пояс – Шелковый путь» могут стать для Западного края Китая локомотивом развития и поводом для трансформации в «ядро» Центральной Азии. Между тем имиджевая составляющая для СУАР неоднозначная. В связи с этим интерес представляет собой комплекс мер по борьбе с преступностью, терроризмом и коррупцией. Данная статья посвящена итогу деятельности органов прокуратуры Синьцзяна за 2014 г.

Главный прокурор Синьцзяна, исходя из своего функционала, обязан ежегодно отчитываться о проделанной работе, не только перед главным прокурором КНР, но прежде всего перед депутатами Собрания народных представителей автономного района. Напомним, что высшим органом провинции является Собрание народных представителей, депутаты которого собираются на сессии один раз в год. Помимо иных обязанностей депутаты административной единицы выслушивают отчеты о проделанной работе правительства, своего постоянного комитета Собрания народных представителей, верховного суда и прокуратуры. Поэтому годовые доклады призваны показать эффективность того или иного учреждения, продемонстрировать функциональную включенность в государственный механизм, выполнение наказов КПК и иных высших органов власти, возникшие проблемы и способы их преодоления. Отчетные доклады можно характеризовать как типичные документы официального делопроизводства во всех регионах Китая.

Доклад о работе народной прокуратуры был зачитан прокурором Синьцзяна 22 января 2015 г. перед 3 сессией 12 созыва Собрания народных представителей СУАР [1]. Этот документ состоит из трех частей: основная работа, планы на будущий год и комментарии. Доклад прокурора, как и любой официальный документ, содержит

перечень органов, официальных лиц, чьи установки легли в основу деятельности прокурорского надзора. Речь идет, прежде всего, о руководстве КПК автономного района и верховной прокуратуре КНР, Собрания народных представителей автономного района (2 сессии 12 созыва) и его постоянного комитета, генеральном секретаре КПК Си Цзиньпине, втором рабочем совещании ЦК КПК по вопросам Синьцзяна, 3 и 4 пленумах 18 съезда партии, общим (расширенным) заседании партактива 7 и 8 собрания 8 парткома автономного района. Забегая вперед, отметим, что итоги деятельности вышеперечисленных государственных и партийных структур формируют новую общественно-политическую ситуацию, где основной упор делается, в частности, на борьбу с коррупцией.

Несколько слов о стиле самого доклада. Текст доклада изобилует огромным числом партийных лозунгов, слоганов и китайских идиом. Например, «били точно, били сильно и добились авторитета», «выделение в отдельную группу должностных преступлений необходимо рассматривать как бойцовский захват рук, для того чтобы решительно наказывать и эффективно предотвращать коррупцию» и т.д.

В рамках источниковедческого анализа стоит уделить внимание профессиональной характеристике главного прокурора Синьцзяна Нисяну Ибулайну [Nehphase Yibulayin]. По выявленным нами источникам можно отметить, что Нисян Ибулаин (уйгур) родился в 1954 г. в г. Кульджа. Его трудовая деятельность распадается на три этапа. Ее начало датируется 1971 г. в качестве рабочего на металлургическом заводе. В последующий период (1977–1988 гг.) он работает в постоянном комитете комсомольской организации и едином фронте Синьцзяна на разных должностях.

Второй этап (1988–1996 гг.) деятельности связан с бизнес-структурами (управление холдингом китайских гостиниц, председательство в туристическом обществе Синьцзяна). Интересно, что в этот период Нисян Ибулаин заканчивает профессио-

нальный технический университет по специальности «русский язык», повышает свою квалификацию в Казахском национальном университете, обучается в аспирантуре КАОН по специальности «предпринимательская деятельность» и оканчивает партийную школу в Синьцзяне.

Наконец, третий этап (с 1998 г. по сегодняшний день) связан со службой в государственных и партийных органах. Так, например, десять лет Нисян Ибулаин занимался делами в управлении внешними связями КПК Синьцзяна, после чего вплоть до 2013 г. занимал должность секретаря и был членом постоянного комитета Собрания народных представителей автономного района.

В 2013 г. он был назначен на должность старшего прокурора Синьцзяна. Обстоятельства его назначения на должность главного прокурора автономного района нам неизвестны, но отсутствие элементарного юридического образования, опыта работы в надзорных органах позволяет сказать о приоритете политических причин над профессиональными.

Общая картина (количество и номенклатура) преступности в докладе отсутствует. Тем не менее присутствуют данные о количестве арестованных по подозрению в разных уголовных правонарушениях – 27164 человека, и предъявленных обвинений – 34816. По сравнению с прошлым годом эти показатели выросли на 95,7 и 59,3% соответственно.

Результаты службы органов прокуратуры в докладе представлены в шести группах. **Первая группа** связана с антитеррористической деятельностью. Была проведена большая работа по задержанию подозреваемых и передаче в суд дел по резонансным терактам в Урумчи, Яркенде и содействию терактам в Пекине (28 октября) и Юньнани (1 марта), а также о сепаратизме Ильхама Тохти. В поле зрения прокуратуры попала деятельность, которая финансово подпитывала терроризм: были арестованы 9344 человека, подозреваемые в преступлениях по распространению наркотиков, порнографии, организации азартных игр,

мошенничеству, разбою-грабежу и пр., а также предъявлены обвинения 11635 подозреваемым в перечисленных выше преступлениях.

По мнению прокурора Нисяна Ибулаина, терроризм имеет социальные корни, поэтому, помимо «борьбы против насилия», органы прокурорского надзора делали «акцент на убеждение и просвещение для строительства устойчивой и упорядоченной социальной среды». В результате представители «государева ока» смогли разработать и осуществить ряд пропагандистских мероприятий для жителей сельской местности с целью предупреждения преступлений.

Не менее важная работа была проведена с низовым звеном полиции, которая наиболее приближена к проблемам населения. Помимо специальных собраний с полицейскими, проведены профилактические мероприятия в сфере общественной безопасности, проанализирована правоприменительная практика и с учетом вышесказанного был подготовлен ряд локальных нормативных документов, инструкций по предотвращению насильственных и террористических актов.

Важно подчеркнуть, что прокурорские чины принимали участие в специальных «три нет»¹ и «100 дней по противодействию преступлениям сект “абсолютного духа” и иных сектантских организаций» мероприятиях. В результате смогли инициировать дальнейшие планы по предотвращению террористических преступлений и преступлений на почве религиозной нетерпимости.

Была проведена значительная межведомственная работа совместно с департаментом общественной безопасности, народным судом высшей ступени, департаментом внутренней юстиции автономного

¹ «Сань фэй» дословно переводится как «три запрета». Под этой аббревиатурой понимаются: незаконные религиозные мероприятия, незаконная религиозная пропаганда, распространение незаконных религий через сеть Интернет». *Прим. автора.*

района по координации борьбы с терроризмом. В итоге был подписан и опубликован документ «О взглядах на работу по делам о деятельности «Фалуныгун» и других еретических сект».

Вторую группу составила борьба с экономическими преступлениями. За последние пять лет в Синьцзяне произошел прорыв в экономическом развитии. ВВП увеличился в 2 раза и достиг 926,4 млрд. юаней в 2014 г. Сегодня СУАР занимает 4-е место среди регионов КНР по темпам развития ВВП [2]. В сентябре 2013 г. Си Цзиньпин выдвинул грандиозную концепцию «один пояс и один путь», а позже правительство выпустило документ, в котором Синьцзян назван центральным участком в при строительстве Шелкового пути. По замыслу правительства КНР Синьцзян станет точкой, от которой будут расходиться три торговых (Северный, Центральный и Южный) пути. По сути, СУАР из периферии превращается в «передний край» Китая: «Это позволяет, с точки зрения географии, ресурсов, политики, но не экономики выгод, Синьцзяну превратиться в передний край “экономического пояса Шелкового пути” и важный стратегический узел» [3].

В связи с этим главная задача прокуратуры – защита государственных инвестиций. Поэтому органы прокуратуры тщательно расследовали преступления, которые были совершены вокруг важных инвестпроектов. Эта группа преступлений во многом совпадает с антикоррупционными делами, о которых речь пойдет ниже.

Нарушение регулирования рыночных норм и правил всегда входило в сферу повышенного интереса прокуратуры КНР. В результате был санкционирован арест 426 и предъявлены обвинения 585 лицам, подозреваемым в производстве контрафакта, обмане при продаже, мошенничестве при заключении контрактов, незаконной предпринимательской деятельности, иных нарушениях порядка рыночной экономики.

Особенно сурово преследовались преступления против народной и частной

собственности. Во всяком случае, можно увидеть несколько линий работы прокуратуры в этом направлении. Во-первых, прокуратура расширяла свой надзор за делами, переданными на рассмотрение административно-исполнительным органам (например, по преступлениям против пищевой и фармакологической безопасности). Во-вторых, усилили досудебное следствие и специальную работу по должностным преступлениям против общественных доходов. В этом случае привлекли к ответственности 494 подозреваемых по 459 судебным делам за должностные преступления в материальной сфере, по сравнению с прошлым годом количество дел выросло на 11,7%, а наказанных – на 14,4%.

Внимание органов прокурорского надзора привлекли преступления против народного благосостояния и народного дохода: «У нас был прогресс в специфичной работе по преступлениям, связанным с пренебрежением служебных обязанностей в сфере целевых фондов, в результате отдали под суд 70 человек?» [1].

«Мягкость» и «строгость» применялись при ведении дел против народного благосостояния, которые в основном связаны с нарушением экологического законодательства: незаконное возделывание земли, слив токсичных и прочих вредных для окружающей среды веществ. По всей вероятности, такие преступления совершают часто представители сельского населения. Задекларированная мягкость выразилась в отмене ареста для 2963 и закрытии дел для 1600 лиц при незначительности преступного деяния.

Третья группа дел – борьба против «тигров» и «мух»³. Хотелось бы отме-

² Имеется в виду дело, которое расследовалось по факту хищения средств из фондов для оказания помощи деревни электроприборами. *Прим. автора.*

³ С 21 по 22 января 2013 г. в Пекине прошло второе заседание Центральной комиссии КПК по проверке дисциплины, в ходе которого генеральный секретарь ЦК КПК Си Цзиньпин провозгласил новый лозунг, согласно которому необходимо «бить и тигра, и муху». Под «тиграми» подразуме-

тить вновь решения КПК. В частности, на четвертом пленуме ЦК КПК 18-го созыва было выдвинуто важное решение об управлении государством на основе закона, четко указано о необходимости систематизировать и узаконить борьбу с коррупцией. Вся тяжесть этой задачи пала на органы прокуратуры. По данным Жэньминь жибао, прокуратура Китая по всей стране провела крупномасштабную кампанию по борьбе с коррупцией, выполняя требование ЦК КПК бороться с «тиграми и мухами» [4]. В Синьцзяне было произведено расследование 695 случаев, по которым привлекли 786 человек по обвинению во взяточничестве и коррупции, превышении служебных полномочий. По сравнению с прошлым годом разница увеличилась на 4,8 и 11,2% соответственно. Из привлеченных к расследованию 54 человека занимали должности выше уровня уезда и 5 – уровня тин (департамента).

Партийные структуры, перед которыми прокуратура также ежегодно отчитывается о борьбе с коррупцией, дали положительный отзыв на аналитический отчет о мерах по предотвращению служебных преступлений органами прокуратуры Синьцзяна за 2013 г.

Прокуратура не только выявляла факты преступлений, но и увеличила динамику судебных дел этой группы. Передали в суд 628 подозреваемых по 580 делам о взяточничестве, коррупции и иных служебных преступлениях, что по сравнению с прошлым годом увеличилось на 8,3 и 6% соответственно; среди них 326 – по важным преступлениям⁴, которые выросли на 24,4%.

Наиболее распространенными коррупционными делами стали нарушения правились руководители, обладавшие властью, а под «мухами» – чиновники низкого уровня [5].

⁴ Особые (большие) дела связаны с взяточничеством и коррупцией, которые оцениваются в денежном выражении в 5 000 юаней и выше; или с использованием средств не по назначению в 10 000 юаней и выше. Важные дела связываются с взяточничеством и коррупцией чиновников уездного уровня и выше. *Прим. автора.*

вил ирригации и гражданской противовоздушной обороны⁵. Была проделана большая работа по розыску и возвращению краденого (вернули государству 123 430 000 юаней). Смогли найти и отдать в суд 12 лиц, скрывавшихся от следствия.

Халатность и небрежность госслужащих стали объектом судебного разбирательства по 115 эпизодам (из них 30 связаны с особо крупным ущербом) с привлечением 158 лиц. По сравнению с 2013 г. количество привлеченных к ответственности чиновников за эту категорию преступления увеличилось на 24,4%. Наиболее резонансным делом с СУАР стали события «24 октября»⁶. По итогам расследования были привлечены 16 подозреваемых в халатности и небрежности по 16 уголовным делам.

Упор был сделан и на превентивную работу по предотвращению должностных преступлений. Прокуратура для облегчения надзора за расходами в крупных стройках (например, строительство скоростной кольцевой трассы G30 Урумчи, первой линии метро и пр.) подписала с 28 главами администраций и управлений автономного района документ «О подходах по укреплению связей и взаимодействию в работе по предотвращению должностных преступлений». Сделали 18371 служебный запрос в архив по преступлениям о взяточничестве, что по сравнению с прошлым годом выросло на 110%.

Четвертая группа – проверка выполнения надзорных функций. В течение отчетного года было оформлено 130 протестов по административным, гражданским

⁵ Привлечено 65 подозреваемых по 63 делам, связанным со служебной халатностью, превышением полномочий, взяточничеством и коррупцией, которые совершили глава управления противовоздушной обороны автономного района Чжу Синьби с прочей группой лиц.

⁶ Согласно расследованию Главного управления по регулированию безопасности в сфере производства, 24 октября 2014 г. в районе Мидун в угольной шахте произошел обвал породы на глубине 618 м. В результате катастрофы 16 человек погибло, 11 раненых, ущерб составил 15 862 600 юаней. Было возбуждено уголовное дело [6].

и уголовным делам. В порядке надзора исправили 533 нарушения в судебных делах, 206 нарушений содержания под стражей и исполнения уголовных наказаний. В этом направлении органы прокуратуры проявили системный подход, не только увеличили интенсивность деятельности, но и обновили локально-нормативную базу. Совместно с судом высшей инстанции автономного района подписали важный документ: «О некоторых подходах по развитию и исполнению надзорных мер».

Для Нисяна Ибулаина одной из важных задач стали «неправосудие» и избирательная «нестрогость» закона, которые являются главными проблемами официальной юстиции в «сознании народных масс». В связи с этим органы следствия приложили значительные усилия для исправления ситуации. Инициировали возбуждение 124 дел, которые долгое время оставались без последствий при наличии явных признаков преступлений и, наоборот, отказали в открытии дел по 62 заявлениям при недостаточных или незаконных на это основаниях. В этом же духе было произведено 146 дополнительных арестов при наличии явных оснований для помещения под стражу, но при фактическом отсутствии такового в реальности и пр.

Надзорная деятельность за судебным процессом была отмечена 50 апелляциями на решения суда, 45 из которых связаны с уголовным процессом. По ошибочным, на взгляд прокуратуры, приговорам суда было подано 80 апелляций. В 23 делах прокурорский надзор внес предложения о доследовании.

Следующая часть судопроизводства – исполнительное производство, также не было оставлено без внимания прокуратуры. Во всяком случае были поданы протесты по 151 делу, что выросло по сравнению с прошлым годом на 64%. Политика прокурорского надзора была направлена на увеличение практики по досрочному освобождению, смягчению наказаний и внеюремному исполнению приговоров. Положительно решили дела о сверхсроч-

ном (51 человек) и длительном (15 человек) содержании под стражей.

Наконец, усилили контроль за правоприменением в административных органах. Создали и развили механизм по соединению уголовного правосудия с административным. В качестве примера можно привести воздействие к выполнению обязанностей соответствующих органов и содействию на сумму более 28 460 000 юаней для оказания помощи в получении земли 9 предприятиям.

Пятое направление деятельности прокуратуры – это реорганизация механизма и новая регламентация работы надзорного органа. Увеличение КПД и повышение качества работы для работников прокуратуры проходило под знаменем усиления роли самоконтроля «для повышения уровня образцового, справедливого, цивилизационного законоисполнения». Средством для этого стало придание деятельности прокуратуры открытости и публичности.

Модернизировали систему ведения судебных дел. На всех стадиях процесса: от рассмотрения и сепараций жалоб, допросов обвиняемых (в должностных преступлениях) до оглашения приговоров – была внедрена система аудио- или видеофиксации. Более 95% отделов прокуратуры организовали независимую систему наблюдения в судебных и надзорных залах. Для этого все подразделения прокуратуры были оснащены специальной техникой и программным обеспечением.

Ввели систему предварительного оценивания рисков при ведении судебных дел. 2014 – год начала внедрения единых норм судопроизводства, разработан закон «О подходах к [реализации] строгих мер по предупреждению ошибочных приговоров и усилению единообразия в правоприменении».

Изменили отношение к общественности. В прессе увеличились публикации, которые комментировали важные судебные разбирательства. Был проведен «день открытых дверей прокуратуры», организован брифинг с участием более 3 000 представителей общественности. От-

крыты официальные микроблог (вэйбо), интернет-портал синьцзянской прокуратуры, что позволило не только отчитываться перед народом, но и изучать его настроения.

Тщательно реализовывались на практике отредактированные «два закона»⁷, поэтому сторона обвинения в суде, с одной стороны, гарантировала соблюдение прав человека, а с другой – вела реальный состязательный процесс с адвокатурой. Прокуратура, суды СУАР и ассоциация адвокатов Синьцзяна подписали «Усиление практических мер по сотрудничеству между адвокатами и органами прокуратуры в гражданских и административных делах».

Наконец, шестое направление – усиление кадрового потенциала прокуратуры. Новый прокурор при реализации кадровой политики вынужден был обратить внимание на «четыре усилия»⁸ и «пять способностей»⁹. Для работников прокуратуры важным критерием их деятельности стала «честная служба для народа». Поэтому одним из связующих с народом звеном стала политика «фан хуэй цзю». Для реализации этой политики был отобран 801 сотрудник прокуратуры, для того чтобы в сельской местности выполнять различные общественные работы.

Были проведены дискуссии (обсуждения) по теме «О роли профессиональной совести для осуществления требований законности для народа». В итоге признаны необходимость компетентной подготовки и усиление административного надзора за руководящим составом и ответственными лицами. Основательно продвинута антикоррупционная работа, изданы доку-

⁷ По всей видимости, имеются в виду нормативные акты, которые регламентируют деятельность адвокатуры и охраняют права подсудимого при производстве следствий, включая апелляции. *Прим. автора.*

⁸ Политическая твердость, справедливость, честность, эрудированность. *Прим. автора.*

⁹ Способность к повышению партийного духа, строгое соблюдение дисциплины, высокий профессионализм и бескорыстность государственной службы. *Прим. автора.*

менты «О подходах дальнейшего усиления дисциплинарного контроля в органах прокуратуры Синьцзяна», «Органы прокуратуры СУАР усилили подходы к реализации основных обязанностей в антикоррупционной работе и надзорных обязанностей в строительстве некоррупцированного аппарата в партийном духе».

Проведены мероприятия по усилению профессионализма прокурорских чинов. Был организован 21 курс повышения квалификации, слушателями которых стали 2500 человек. Проведены дисциплинарные проверки и по их результатам были привлечены к ответственности 5 сотрудников прокуратуры. Прделана большая работа по реорганизации низовых структур прокуратуры. Для создания низовых структур прокуратуры была продумана своеобразная дорожная карта, которая получила название «Подходы к реализации создания и унификации синьцзянской низовой прокуратуры на 2014–2018».

Для поощрения лучших работников прокуратуры были выявлены «передовики прокуратуры» и «лучшие прокурорские работники Синьцзяна». Лучшим работникам прокуратуры предоставили возможность получить свой «час славы» путем больших интервьюирований в различных СМИ. Самые известные прокурорские работники становились примером для подражания остальным. Например, героем синьцзянских СМИ стал Чжан Бяо, а во всех зданиях прокуратуры были организованы специальные «уголки Чжан Бяо».

Таким образом, в 2014 г. прокурорский надзор Синьцзяна значительно интенсифицировал свою работу. Речь идет не только о тех проблемах (борьба с коррупцией, экономические преступления), которые были в центре внимания КПК или властей административного района, но и о прочих делах, которые входят в компетенцию надзора. Вместе с тем в деятельности прокуратуры появились новшества, которые инициировал вновь назначенный прокурор Нисян Ибулаин. Во-первых, деятельность прокуратуры стала более публичной,

открытой для общества. Была проведена реорганизация низовых звеньев прокурорского надзора, изменены принципы подбора кадров, проведены изменения в судебном процессе. Все это свидетельствует

о том, что власти КНР серьезно взялись за изменение имиджа СУАР, который должен занять центральное место в реализации концепции «Экономический пояс – Шелковый путь».

Библиографический список

1. Цзычжицуй жэньминь цзяньчаюань гунцзо баогао [Доклад о работе народной прокуратуры автономного района]. URL: http://www.xjpcsc.gov.cn/zxbd/dbdhhy/rdh12_3/zxdt/201501/t4028e49c4b0f7c3a014b105564220023.html; 25.06.2015.
2. Цзун Хэ. 60 лет спустя // Китай: ежемесячный журнал. 2014. №10. С. 46–49.
3. «Идай илу» яньсянь дицуй дали гоуцзянь «лити сы лу да тундао» [Примыкающие районы к «одному поясу и одному пути» энергично будут создавать ответвления Шелкового пути]. URL: http://www.gov.cn/xinwen/2015-11/17/content_5013362.htm; 25.12.2015.
4. Жэньминь жибао. 2014. URL: <http://russian.people.com.cn/31521/8551338.html>; 25.12.2015.
5. Жэньминь жибао. 2013. URL: <http://russian.people.com.cn/95181/8124008.html>; 25.12.2015.
6. Синцзян дунфан цзиньшэн гун мао юсянь гунсы мицюань шагоу мэйкуан «10.24» чжунда динбань шигу дьяоча баогао: [Аналитический доклад о происшествии «24 октября» на угольной шахте Мицюань шагоу» торгово-промышленной ООО «Восточная цзиньшэн» в Синьцзяне]. URL: http://www.chinasafety.gov.cn/newpage/Contents/Channel_21141/2015/0326/247885/content_247885.htm; 25.12.2015.