

ДОКТРИНА КАК ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ДОКУМЕНТ В КИТАЕ И РОССИИ

© **Мадаев Евгений Олегович**

кандидат юридических наук,
доцент кафедры международного права,
Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова
Россия, г. Улан-Удэ
madaeo@mail.ru

Доктрина как политико-правовой документ является важной составной частью законодательной системы Российской Федерации и Китайской Народной Республики определяя в настоящее время не только основы государственной политики, но и стратегию, и тактику правового регулирования общественных отношений в различных сферах.

Практика создания доктрин как политико-правовых документов может быть признана полезной и даже необходимой, поскольку: 1) эти документы масштабны, имеют всеотраслевой охват, стратегический и перспективный характер, создают общий согласованный план политических действий и правового регулирования; 2) они осуществляют смычку политической и правовой сфер, формулируют задачи правового регулирования применительно к конкретной историко-политической, экономической, экологической и пр. ситуации, могут корректироваться при ее смене при неизбежности общих универсальных принципов права и основ правового регулирования; 3) эти документы имеют научные основания и в то же время юридическую форму, то есть они являются важным средством легитимизации политической, политико-правовой и собственно правовой доктрины как элемента правовой системы государства.

Отрицательным фактом является то, что при всей полезности и необходимости доктрины как политико-правового документа ее правовой статус, место и роль в законодательной системе России и Китая не определены.

Ключевые слова: доктрина, политико-правовой документ, нормативно-правовой акт.

Прежде всего, не следует забывать о 70-летнем советском периоде, многие доктринальные схемы которого, при общем отрицании общественно-экономического строя были восприняты новой Россией. Поэтому сначала нами будет кратко охарактеризована марксистская политико-правовая доктрина в СССР и ее социалистической интерпретации на примере Китайской Народной Республики.

Закрепление в Конституции СССР в 1977 г. положения о том, что «вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный, научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма» (ст. 6), свидетельствовало об официальном признании марксистской доктрины [1].

Разумеется, отдельные положения марксистской доктрины сегодня требуют уточнения. Однако было бы неправильным отрицать ее значение в развитии общественной мысли, пытаться замалчивать ее научную значимость. В XX столетии марксизм-ленинизм превратился в одну из самых влиятельных политических

доктрин в мире. После Второй мировой войны на третьей части мира развернулось строительство социалистических государств на основе марксистско-ленинской доктрины.

«Социалистическая правовая система с китайской спецификой» официально сформулированное руководством КНР, об особом содержании исследуемой темы, подтверждает взятый Китаем курс на построение социалистического правового государства (13-я Поправка к Конституции КНР, принятая 15.03.1999 на 2-м заседании Всекитайского собрания народных представителей 9-го созыва, которая закрепляет необходимость «построения социалистического правового государства» с учетом собственных национальных особенностей. Жэньминь жибао. 17.03.1999 (на кит.яз)) [10]. Правовая система Китая сохранила на себе не только национальные особенности, но и характерные черты социалистического права [22, с. 42]. Исследование права современного Китая не возможно в отрыве от понимания основ марксистско-ленинской идеологии и происходящих в государстве политических процессов. Одной из главных особенностей правовой системы КНР является определяющее влияние Коммунистической партии Китая на формирование принимаемого в государстве законодательства. Современный Китай представляет собой партократическое государство, в котором присутствует фактическая принадлежность власти центральным и местным органам правящей партии. Решения КПК определяют вектор развития китайского права, закладывают основу правового строительства в КНР. Деятельность партии в сфере правового регулирования общественных отношений носит характер прямого вмешательства в юридическую сферу под лозунгом «руководства» и «направления» законодательного развития страны. Со времени образования в 1949 г. КНР была принята трансформация политических решений КПК в законодательные акты. Профессор Л.М. Гудошников свидетельствует: «что касается КПК, то эта партия еще со времен установления ее власти в освобожденных районах издавала и продолжает издавать директивные акты, непосредственно регулирующие деятельность государственных органов, практикуется и издание совместных партийно-государственных постановлений. ... Более того, в течение многих лет не только в освобожденных районах, но и в КНР обычной практикой было вынесение судебных решений после получения указаний партийных комитетов» [12, с. 580]. Российский ученый Е. В. Куманин констатирует: «проблематика соотношения права и политики важна для понимания китайского права. В силу исторических и национальных особенностей в Китайской Народной Республике политические меры воздействия длительное время вытесняли правовые формы организации общественных отношений. Поэтому для исследования китайского права требуется детальное выявление каналов взаимодействия политики и права» [17, с. 13].

К приверженцам марксистской доктрины причисляют себя не только традиционные социалистические государства, но и некоторые традиционные капиталистические государства, например Португалия, в Конституции которой, наряду с другими целями Учредительного собрания, «одобrivшего и узаконившего» ее 2 апреля 1976 г., ставится цель «открыть пути к социалистическому обществу» [16, с. 521].

Как справедливо отмечал известный компаративист Р. Давид, «разница в существе доктрин и их применении в России по сравнению со странами романо-германского права заключалась ... лишь в том, что в советский период в России в качестве юридически значимых доктрин выступали не только правовые, но и

политические доктрины (решения съездов КПСС, партийных пленумов и др.), тогда как в западноевропейских странах подобной практики не было и нет» [13, с. 189–190].

Итак, одним из важных источников права в материальном смысле в СССР была политическая доктрина, основанная на учении марксизма-ленинизма и выраженная в документах политико-правового характера, т. е. отчасти приобретающая и значение источника права в формально-юридическом смысле. Этой доктриной провозглашалось построение коммунистического общества в качестве конечной цели общественного развития и как его элемента, и одновременно как средства правового регулирования. А решения партийных съездов, подводящие итоги предшествующего строительства и намечающие дальнейшие перспективы на ближайшие годы, являлись своего рода задачами для достижения этой цели и были, по сути, тоже источниками права своего рода «вторичного» характера.

Аналогичная ситуация сохраняется и в Китайской Народной Республике, где государственная воля находит свое выражение в политико-правовых документах, носящих программный характер, принимаемых партийными или правительственными органами КНР.

В качестве примера можно привести: План 12-ой пятилетки (с 2011г. по 2015г.); Программа 863 (Государственный план развития исследований в области высоких технологий); Программа 973 (Государственный план развития основных фундаментальных исследований); Государственная программа среднесрочного и долгосрочного развития науки и техники на 2006–2020 гг. Несмотря на отсутствие прямых указаний на меры юридической ответственности за нарушение закрепленных в них положений, государственные и/или партийные документы имеют обязательную силу для субъектов их исполнения и подлежат немедленной реализации в практической деятельности государственных органов и простых граждан Китая. При нарушении положений, например, Плана пятилетки виновное ответственное лицо лишается своей должности согласно действующему законодательству КНР. Зачастую в соответствии с государственными Программами и Планами китайский законодатель приступает к принятию необходимого для их реализации нормативного правового акта.

Несмотря на важное значение государственных программных документов для правовой системы КНР, их все же нельзя отнести к источниками права Китая. Как отмечает отечественный исследователь источников конституционного права КНР К. Н. Третьяков, "мы анализируем документы политического характера с точки зрения формы и содержания, оцениваем их связь с нормативными актами и приходим к выводу, что такие документы не относятся к формально-юридическим источникам, однако играют большую регулятивную роль и являются одной из предпосылок формирования писаных и неписаных норм конституционного характера. Иначе говоря, политическая воля Компартии КНР, будучи материальным источником права, фиксируется в форме политических документов, которые, таким образом, занимают своего рода буферное положение между материальным и формальными источниками современного китайского конституционного права" [21, с. 21].

Научный интерес и повышенное внимание к доктрине в последние годы связаны, помимо прочего, с тем обстоятельством, что за несколько истекших лет в российской политико-правовой практике доктрина приобрела устойчивый характер самостоятельного вида правового документа. Вероятно, в данном случае

можно говорить о своего рода политико-правовом феномене, имеющем одновременно и нормативно-правовой, и декларативно-политический характер.

1. Доктрина развития российской науки. Одобрена Указом Президента РФ от 13 июня 1996 г. (в ред. Указа Президента РФ от 23.02.2006 г. [5].

2. Доктрина информационной безопасности РФ. Утверждена Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. [3].

3. Морская доктрина РФ. Утверждена Президентом РФ 26 июля 2015 г. [8].

4. Климатическая доктрина РФ. Утверждена распоряжением Президента РФ от 17 декабря 2009 г. [7].

5. Доктрина продовольственной безопасности РФ. Утверждена Указом Президента РФ от 21 января 2020 г. [4].

6. Военная доктрина РФ. Утверждена Президентом РФ 25 декабря 2014 г. [2].

7. Экологическая доктрина РФ. Одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. [9].

В контексте нашего исследования важнейшим является вопрос, обладают ли названные документы юридической силой, содержат ли они общеобязательные правила поведения общего характера — нормы права, т. е. являются ли они источниками права.

С точки зрения юридической техники обращает на себя внимание способ введения доктрин в действие. Все они, за исключением Морской доктрины, введены в действие правовым актом субъекта правотворчества — либо Президента РФ, либо Правительства РФ. Обычно таким способом вводятся в действие нормативные правовые акты типа «положение», «правила», «порядок», «перечень» и т. п., при этом их юридическая сила напрямую зависит от места органа, утвердившего акт, во властной иерархии. Однако не может не вызвать удивления та юридикотехническая «пестрота», с которой вводились в действие вышеперечисленные доктрины: одобрена Указом Президента РФ — 1; утверждены Указом Президента РФ — 2; утверждена Президентом РФ «напрямую», без издания специального акта — 2; утверждена распоряжением Президента РФ — 1; одобрена распоряжением Правительства РФ — 1.

Таким образом, лишь две из семи действующих на федеральном уровне доктрин введены в действие одинаковым способом.

Еще большая правовая неопределенность возникает в результате изучения легальных дефиниций и характеристик доктрин, данных в их текстах.

В Доктрине информационной безопасности для характеристики самого акта используется преамбула: «Доктрина информационной безопасности РФ представляет собой совокупность официальных взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления обеспечения информационной безопасности РФ. Настоящая доктрина служит основой для: формирования государственной политики в области обеспечения информационной безопасности РФ...».

Тот же подход обнаруживается и в Доктрине продовольственной безопасности: «В настоящей Доктрине развиваются положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. N 683, касающиеся продовольственной безопасности, учтены положения Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. N 208, и других документов стратегического планирования. ...Настоящая Доктрина является основой для разработки

нормативных правовых актов в области обеспечения продовольственной безопасности, развития сельского и рыбного хозяйства».

Таким образом, в текстах доктрин в большей степени подчеркивается их политическая, а не юридическая составляющая. Вместе с тем сами правотворческие органы признают за ними значение нормативных правовых актов, и вводятся они в действие с соблюдением той же процедуры, что и нормативные правовые акты. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что доктрины как политико-правовые документы, являясь, если исходить из процедуры их принятия, документами подзаконными (президентскими и правительственными), реализуются в последующем в федеральных законах. Авторы политико-правового анализа современной российской законодательной деятельности говорят об этом, может быть, несколько излишне категорично и резко, но в целом верно: парламенты подотчетны обществу и ответственны за принятые законы, как в фундаментальном, так и в формальном смысле. «Вместе с тем опрометчиво предполагать, что они, как институты законодательной власти, «пишут» законы. Мы настаивали бы на том факте, что парламенты функционально рассматривают и принимают законопроекты, вводят законодательство в действие. Особенная их роль состоит в определении того, кто формирует правительство, которое вносит законопроекты», однако реалии современного политического процесса и законодательной деятельности заключаются в том, что «Президент страны, а в некоторых случаях и Правительство поддерживаются мощной административной машиной бюрократии, которая и является реальным автором законов» [20, с. 11]. Помимо положений, устанавливающих цели и задачи государственной политики и правового регулирования в той или иной сфере, доктрины содержат в себе также нормы-принципы. Так, например, в Доктрине развития науки указано: «Важнейшими принципами государственной научной политики являются: а) опора на отечественный научный потенциал...».

Доктрины как политико-правовые документы, посвященные тому или иному виду безопасности, содержат, помимо прочего, перечень угроз безопасности. Для блокировки этих угроз, минимизации последствий от их действия государство наряду с другими мерами вводит в соответствующие механизмы правового регулирования сдерживающие правовые средства, или, выражаясь словами А. В. Малько, «правовые тормоза» [19, с. 61].

Не вызывает сомнений тот факт, что рассмотренные выше доктрины (в значении доктрина-документ) являются согласованным плодом научной и политической деятельности, выражают признанные политическим руководством государства научные теории и концепции, или, если смотреть под иным углом зрения, являются собой политически адаптированные научные разработки, выполненные учеными по заказу политиков.

Таким образом, в текстах доктрин как политико-правовых документов сформулированы основанные на научных теориях и имеющие юридическое содержание целеполагающие и декларативные нормы (нормы, устанавливающие задачи и направления правового регулирования), нормы-принципы. Исходя из их содержания, в дальнейшем строится вся правотворческая, в том числе законотворческая, правоинтерпретационная и правоприменительная практика в соответствующей сфере правового регулирования. Отрицательным фактом является то, что при всей полезности и необходимости доктрины как политико-правового документа ее правовой статус, место и роль в законодательной системе (иными

словами — в системе источников-форм права) России и Китая не определены. Необходимость закрепления содержательного и юридического статуса доктрины-документа подтверждается тем обстоятельством, что в последнее время подобные документы стали издаваться не только на президентском и правительственном уровне, но и другими субъектами правотворчества [6]. Вопрос о необходимости «закона о законах» активно обсуждается уже много лет. И. Ф. Казьмин и С. В. Поленина отмечают, что название «Закон о законах» употребляется в научных дискуссиях как условное. «Но для официального заголовка закона оно малопригодно, так как большинство авторов считают, что решать он должен вопросы, связанные с изданием не только законодательных, но и других (подзаконных) актов» [15, с. 4]. Интересна в этом отношении позиция Ю. Г. Арзамасова, утверждающего, что сразу же после принятия в 1993 г. Конституции РФ следовало бы принять федеральный закон «Об источниках (формах) права в РФ», который бы стал основополагающим, базовым документом, основой правового регулирования в нашем государстве. Закрепив в данном документе все виды (формы) источников права.» [11, с. 233]. Вероятно, следует присоединиться к мнению Ю. В. Егоровой и М. А. Мушинского, согласно которому, вероятно, основное место в «законе о законах» должны занять два блока норм: 1) устанавливающие иерархию источников права по юридической силе; 2) устанавливающие порядок и пределы действия нормативных правовых актов» [14].

В целом соглашаясь с таким видением, добавим от себя, в свете нашего исследования первоочередная задача — это официализация назначения и правового статуса политико-правовых документов типа «доктрина».

Литература

1. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Введен в действие с 7 октября 1977 года Декларацией ВС СССР от 7 октября 1977 г. № 6365-IX в порядке, установленном Законом СССР от 7 октября 1977 г. // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
2. Военная доктрина РФ. Утверждена Президентом РФ 25 декабря 2014 г. № Пр-2976 // СЗ РФ. 2009. № 51. Ст. 6305.
3. Доктрина информационной безопасности РФ. Утверждена Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 // СЗ РФ от 12 декабря 2016 г. N 50 ст. 7074.
4. Доктрина продовольственной безопасности РФ. Утверждена Указом Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20. // Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации». Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73338425>
5. Доктрина развития российской науки. Одобрена Указом Президента РФ от 13 июня 1996 г. № 884 (в ред. Указа Президента РФ от 23.02.2006 г. № 169) // Российская газета, N 40, 28.02.2006.
6. Доктрина среднего медицинского и фармацевтического образования в Российской Федерации. Утверждена решением коллегии Минздрава РФ от 28 декабря 1999 г. № 20.
7. Климатическая доктрина РФ. Утверждена распоряжением Президента РФ от 17 декабря 2009 г. № 861-рп. // СЗ РФ. 2009. № 51. Ст. 6305.
8. Морская доктрина Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 26 июля 2015 г.
9. Экологическая доктрина РФ. Одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р. // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.
10. Конституция Китайской Народной Республики (Принята на 5-ой сессии Всекитайского собрания народных представителей пятого созыва, обнародована и официально

введена в действие Всекитайским собранием народных представителей 4 декабря, 1982 года, с 13-я поправкой к принятой 15.03.1999 на 2-м заседании Всекитайского собрания народных представителей 9-го созыва, которая закрепляет необходимость «построения социалистического правового государства». Жэньминь жибао. 17.03.1999 (на кит. яз.) // URL: <https://asia-business.ru/law/law1/pravo/constitution/> (дата обращения: 14.12. 2020)

11. Арзамасов Ю. Г. Ведомственные кодифицированные акты: ценность, виды, дефекты, проблемы повышения эффективности. // Кодификация законодательства: теория, практика, техника (Нижний Новгород, 25–26 сентября 2008 года): материалы междунар. науч.-практ. конф. / под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, Торгово-промышленная палата Нижегородской области, 2009. С. 215–234.

12. Гудошников Л. М. Эволюция политических институтов Китая во второй половине XX и начале XXI вв. // Политические системы и политические культуры Востока / под ред. профессора А. Д. Воскресенского. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: АСТ: Восток-Запад, 2007.

13. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / пер. с фр. В. А. Туманова. Москва: Международные отношения, 1999. 400 с.

14. Егорова Ю. В., Мушинский М. А. Региональное законодательство в контексте единого правового пространства России / под ред. Р. А. Ромашова. Иркутск: Издательство Восточно-Сибирского института МВД России, 2007. 120 с.

15. Казьмин И. Ф., Поленина С. В. «Закон о законах»: проблемы издания и содержания // Советское государство и право. 1989. № 12. С. 3–9.

16. Конституции государств Европейского Союза / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Москва: НОРМА: ИНФРА-М, 1999. 802 с.

17. Куманин Е. В. Юридическая политика и правовая система Китайской Народной Республики / Е. В. Куманин; отв. ред. Б. А. Страшун; АН СССР, Ин-т государства и права. Москва: Наука, 1990. 157 с.

18. Мадаев Е. О. Доктрина в правовой системе Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук. Иркутск, 2012. 254 с.

19. Малько А. В. Эффективность правового регулирования // Правоведение. 1990. № 6. С. 61–67.

20. Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность: политико-правовой анализ. Москва: Аспект Пресс, 2007. 285 с.

21. Третьяков К. Н. Основные источники современного конституционного права Китайской Народной Республики: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Москва, 2010. 23 с.

22. Трощинский П. В. Правовая система Китая: монография. Москва: ИДВ РАН, 2016. 472 с.

THE DOCTRINE AS A POLITICO-LEGAL DOCUMENT

Evgeniy O. Madaev

Cand. Jur. Sciences, Associate Professor
Banzarov Buryat State University
Russia, Ulan-Ude
madaeo@mail.ru

The doctrine as a politico-legal document is an important part of the legislative system of the Russian Federation and Peoples Republic of China defining now not only the fundamentals of the State policy, but also the strategy and tactics of legal regulation of public relations.

The practice of establishing doctrines as a politico-legal instruments can be considered useful and even necessary because: 1) these documents reveal, have branch coverage, strategic

and forward-looking, coherent plan provide the overall political action and legal regulation; 2) they realize the connections between political and legal spheres, formulate the tasks of legal regulation in relation to the specific historical and political, economic, environmental, etc. the situation may be adjusted when it is changing with the sanctity of shared universal principles of law and the pillars of legal regulation; 3) these documents have a scientific basis and at the same time, legal form, that is, they are an important means of legitimization of political, legal and political and legal doctrine as part of the legal system of the State. Negative fact is that while useful and necessary doctrine as a politico-legal document of its legal status, place and role in the legal system of Russia and China are not defined.

Keywords: doctrine, political and legal document, legal act.