

К ВОПРОСУ О ЮРИДИЧЕСКОМ СТАТУСЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КНР

© Трощинский Павел Владимирович

кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник,
Институт Дальнего Востока Российской академии наук
Россия, г. Москва
troshc@mail.ru

Статья посвящена исследованию формально-юридического статуса Председателя КНР в системе высших органов государственной власти и управления. Обращается внимание на недопустимость приравнивания Председателя к главе государства. Согласно Конституции КНР главой государства выступает Всекитайское собрание народных представителей. Председатель КНР является лишь исполнительным-распорядительным органом при нем. ВСНП формирует все высшие органы власти, включая Председателя КНР, премьера Государственного совета, председателя Центрального военного совета, председателя Государственного контрольного комитета, председателя Верховного народного суда, председателя Верховной народной прокуратуры и др. ВСНП вправе сместить их с занимаемой должности.

По первой Конституции КНР 1954 г. главой государства выступал коллегиальный орган в лице ВСНП и Председателя КНР. Однако роль председателя государства в политических процессах того времени была незаметна. Конституцией КНР 1975 г. (период «культурной революции») пост Председателя был упразднен. Его не было и в Конституции 1978 г. Лишь Конституция 1982 г. восстановила Председателя КНР в системе высших органов государственной власти. Полномочия Председателя чрезвычайно ограничены, и он действует, в основном, в соответствии с решениями ВСНП. Фактически (а не юридически) государством руководит Генеральный секретарь ЦК КПК, то есть глава правящей коммунистической партии, которая определяет направления развития страны в целом. Пост Председателя КНР формален и не является важным в системе высших органов власти и управления.

Ключевые слова: КНР, глава государства, ВСНП, Председатель КНР, Конституция, право Китая

В российской юридической и синологической литературе, посвященной исследованию системы высших органов государственной власти и управления (и в иных, затрагивающих КНР работах) существует устойчивое мнение, что главой государства в Китайской Народной Республике является её Председатель. К сожалению, это ошибочное представление содержится не только в трудах далеких от знания китайского законодательства авторов, но и в ряде работ авторитетных российских ученых, изучающих Китай и его право. Часто Председателя КНР, по западному образцу, имеют Президентом, что также не верно.

Обратившись к положениям действующей Конституции КНР (принята в 1982 г., с поправками от 1988, 1993, 1999, 2004 и 2018 гг.) станет очевидным, что с формально-юридической (доктринальной) стороны главой государства выступает Всекитайское собрание народных представителей (далее: ВСНП), которое представляет собой высший орган государственной власти (ст. 57 Конституции КНР), осуществляющий законодательную власть в стране (ст. 58 Конституции КНР). Более того, все иные высшие государственные органы ответственны и

подотчетны ВСНП. А местные органы — местным собраниям народных представителей (СНП).

В КНР отсутствуют система разделения властей, система сдержек и противовесов. ВСНП — не просто высший законодательный орган Китая. Оно формирует все остальные органы, которые ему подотчетны. ВСНП является главой государства, а Председатель КНР — лишь исполнительно-распорядительным органом при нем, квазисекретарем по исполнению некоторых, весьма ограниченных поручений. Фактическим же руководителем Китая является Генеральный секретарь Центрального комитета Коммунистической партии Китая, то есть глава правящей партии, определяющей вектор развития всего государства в целом.

ВСНП осуществляет законодательную власть в стране, образует другие высшие государственные органы, включая Председателя КНР, отвечает за решение важнейших государственных вопросов. Подтверждением тезиса о том, что ВСНП юридически выступает в качестве главы государства являются установленные Конституцией КНР его широкие полномочия, к основным из которых относится (ст. 62 Конституции КНР): 1) внесение изменений в Конституцию КНР, осуществление контроля за ее исполнением; 2) принятие и изменение уголовного, гражданского законодательства, законодательства о государственной структуре, других «основных законов»; 3) избрание Председателя и заместителей Председателя КНР; 4) утверждение кандидатуры Премьера Государственного совета по представлению Председателя КНР; по представлению премьера Государственного совета утверждение кандидатур его заместителей, членов Госсовета, министров, председателей комитетов, главного ревизора, начальника секретариата; 5) избрание председателя Центрального военного совета и по его представлению утверждение кандидатур других членов ЦВС, включая заместителей председателя; 6) избрание председателя Государственного контрольного комитета (конституционная поправка марта 2018 г.); 7) избрание председателя Верховного народного суда КНР; 8) избрание председателя Верховной народной прокуратуры КНР; 9) рассмотрение и утверждение планов экономического и социального развития, отчетов об их выполнении; 10) рассмотрение и утверждение государственного бюджета и отчета о его исполнении; 11) изменение или отмена ненадлежащих постановлений ПК ВСНП; 12) утверждение образования провинций, автономных районов и городов центрального подчинения; 13) утверждение создания особых административных районов и их режимов; 14) решение вопросов войны и мира; 15) осуществление иных полномочий.

ВСНП вправе освободить от должности Председателя (заместителей Председателя) КНР, премьера (заместителей) Государственного совета, его членов, министров, председателей комитетов, главного ревизора, начальника секретариата, председателя и членов ЦВС, председателя Государственного контрольного комитета, председателя Верховного народного суда и Верховной народной прокуратуры (ст.63 Конституции КНР).

Полномочия ВСНП чрезвычайно обширны, что позволяет с определенными оговорками говорить о существовании парламентской республики в Китае. На ежегодной сессии ВСНП все высшие органы власти отчитываются перед ним о проделанной работе.

А что же Председатель? Что говорит о нем действующая Конституция КНР? Какие у него реальные права? Прежде чем обратиться к действующим конституционным нормам, скажем несколько слов об истории появления этого органа в КНР.

Должностное лицо с титулом «Председатель КНР» было введено в систему высших органов государственной власти с принятием первой Конституции страны в 1954 г. Юридически пост Председателя первоначально просуществовал 21 год — с 1954 по 1975 гг. (по второй Конституции КНР 1975 г. этот пост был ликвидирован). Фактически, после незаконного, антиконституционного смещения Лю Шаоци с этого поста в период «культурной революции» в 1968 г., всего лишь 15 лет. В третьей Конституции КНР 1978 г., также как и в предыдущей Конституции 1975 г., упоминание о Председателе КНР отсутствовало. Он был восстановлен лишь действующей Конституцией 1982 г.

По Конституции КНР 1954 г. Председатель КНР наряду с ПК ВСНП выполнял функции главы государства. Иными словами, главой государства являлся коллегиальный квазиорган в лице ВСНП и Председателя КНР. Когда принималась первая Конституция, докладчик по ее проекту — заместитель председателя Центрального народного правительства Лю Шаоци определил положение председателя КНР как часть коллегиальной главы государства, заявив: «Функции главы государства в нашей стране исполняются совместно Постоянным Комитетом Всекитайского собрания народных представителей и Председателем Китайской Народной Республики... Таким образом, глава государства в нашей стране коллегиальный» [1, с.326].

Современник происходящих в то время в Китае событий ученый Чжоу Фан писал: «Главой государства может быть либо одно лицо, либо коллегиальный орган. В Советском Союзе Президиум Верховного Совета СССР является коллегиальным главой государства... Институт главы государства в нашей стране по своему типу аналогичен советскому, но в силу практических условий нашей страны и нашего революционного опыта функции главы государства у нас осуществляются не одним Председателем Китайской Народной Республики или Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей, а совместно Председателем Китайской Народной Республики и Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей. Такая форма института коллегиальной главы государства является особенностью нашего государства» [2, с. 105].

С принятием Конституции 1975 г. начинается следующий этап, характерной чертой которого стало исключение из текста Основного закона поста Председателя КНР. Конституция 1978 г. не предусматривала возрождения этого института в системе органов государственной власти, часть полномочий Председателя КНР были переданы Председателю ПК ВСНП.

Иными словами, в первый период существования КНР её Председатель, наряду с ВСНП (ПК ВСНП), рассматривался в качестве элемента коллегиальной главы государства, однако по мере развития институтов государственной власти Председатель оставался формальной, исполнительной фигурой, все решения, относящиеся к его полномочиям, принимались в партии. Такое положение дел продолжает сохраняться и до настоящего времени.

Во время принятия Конституции КНР 1982 г. среди китайских партийных руководителей по вопросу восстановления поста Председателя КНР проходили «ожесточенные споры» [3, с. 602–603]. Предлагались следующие варианты:

- 1) восстановление должности Председателя;
- 2) отказ от восстановления указанной должности. Его функции возлагаются на председателя ПК ВСНП или премьера Государственного совета;
- 3) функции председателя возлагаются на ПК ВСНП.

Впоследствии, остановив свой выбор на первом из указанных вариантов, разработчики новой Конституции не стали законодательно закреплять за Председателем КНР статус главы государства. Фактически председатель выступает в качестве исполнительно-распорядительного органа ВСНП. Учитывая политический опыт прошлых лет, в Китае подчеркивают, что Председатель КНР поставлен законом под контроль ВСНП, а его деятельность должна вестись на основе Конституции и законов государства, принятых ВСНП и его Постоянным комитетом [4, с.164-165].

Характерно, что восстановив пост Председателя КНР 5-я сессия ВСНП пятого созыва (1982 г.) не избрала сразу это должностное лицо. Председатель КНР был избран только в следующем 1983 г. Возможно, к моменту принятия новой конституции высшее руководство КПК не определилось с кандидатурой Председателя. Возможно и другое объяснение: было решено избрать Председателя в начале его конституционного срока, который тогда, согласно Конституции, совпадал со сроком полномочий данного созыва ВСНП.

Действующая Конституция посвящает правовому статусу Председателя КНР всего лишь 6 статей. Круг его полномочий чрезвычайно ограничен. Своими приказами Председатель КНР, как и прежде, обнародует законы (при этом наложение вето на законы Конституцией не предусмотрено), подписывает указы о назначении ряда высших должностных лиц правительства, награждает орденами и присваивает почетные звания, издает указы о помиловании, о введении военного (после конституционных поправок 2004 г. — чрезвычайного) положения, объявляет о состоянии войны, издает указы о мобилизации. Председатель представляет КНР, принимает дипломатических представителей, а на основании решений ПК ВСНП направляет и отзывает полномочных представителей в иностранных государствах, ратифицирует и денонсирует договоры и важные соглашения, заключенные с иностранными государствами (в Конституции 1954 г. не упоминалось о денонсации и важных соглашениях).

Несколько по-разному в первой и действующей (до мартовских конституционных поправок 2018 г.) конституциях устанавливались возрастные цензы для высшего должностного лица государства и сроки полномочий. По Конституции 1954 г. Председателем КНР мог быть избран гражданин КНР, достигший 35 лет и обладающий активным и пассивным избирательным правом. Срок полномочий — 4 года (ст. 39). О возможности избрания или не избрания на последующие сроки в Конституции не указывалось. В Конституции 1982 г. (до мартовских конституционных поправок 2018 г.) впервые было введено ограничение на избрание председателя 2 сроками. Ч. 3 ст. 79 Конституции КНР гласила: «Срок полномочий Председателя и заместителя Председателя Китайской Народной Республики соответствует сроку полномочий Всекитайского собрания народных представителей. Председатель и заместители Председателя Китайской Народной Республики могут занимать эти должности не более чем два срока». В настоящее время, после мартовских конституционных поправок 2018 г., занятие поста председателя КНР по срокам не ограничено. *Произошел возврат к положениям первой Конституции КНР 1954 г.*

Председатель КНР по своему фактическому и юридическому статусу является не самой важной фигурой в государстве. Его положение с формально-юридической стороны определено недостаточно четко. Почти всего его полномочия, кроме представительства государства и номинации кандидатуры премьер-

ра Государственного совета, основываются на решениях ВСНП и его ПК (на практике кандидатура премьера также сначала определяется ЦК КПК и согласовывается с ВК НПКСК). Речи о том, что Председатель КНР является главой государства, быть не может.

Литература

1. Лю Шао-ци. О проекте Конституции Китайской Народной Республики // Конституция Китайской Народной Республики. Пекин, 1954. Цитата по: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. Т. 4. Часть Особенная: страны Америки и Азии / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. М.: Норма, 2001. 656 с.
2. Чжоу Фан. Государственные органы Китайской Народной Республики. Перевод с китайского Л.М.Гудошникова и Г.С.Остроумова. Под ред. и с предисловием М.А.Шафира. М.: Издательство иностранной литературы, 1958. 224 с.
3. 许崇德 (Сюй Чундэ). 中华人民共和国宪法史 (Чжунхуа жэньминь гунхэго Сяньфа ши) (История Конституции Китайской Народной Республики). Фуцзянь: Фуцзянь жэньминь чубаньшэ, 2003. 898 с. (на кит. яз.).
4. 朱国斌 (Чжу Гобинь). 中国宪法与政治制度 (Конституция Китая и политический строй). Пекин: Фалюй чубаньшэ, 1997. 294 с. (на кит. яз.).

THE LEGAL STATUS OF THE STATE CHAIRMAN OF THE PRC

Pavel V. Troshchinskiy

Cand. Jur. Sciences, Leading Research,
Institute of Far Eastern Studies Russia Academy of Sciences
Russia, Moscow
troshc@mail.ru

The article is devoted to the study of the formal legal status of the State Chairman of the PRC in the system of higher government authorities and administration. Attention is the State Chairman is not the head of state (chief of state). According to the Constitution of the PRC, the head of state (chief of state) is the National People's Congress. The State Chairman of the PRC is only the executive and administrative organ under him. The National People's Congress to elects all the highest authorities, including the State Chairman of the PRC, the Premier of the State Council, the Chairman of the Central Military Commission, the Chairman of the National Supervisory Commission, the Chairman of the Supreme People's Court, the Chairman of the Supreme People's Procuratorate and others. The National People's Congress has the right to remove them from their posts.

According to the first Constitution of the PRC of 1954, the head of state (chief of state) was a collegial organ represented by the NPC and the State Chairman of the PRC. However, the role of the chairman of the state in political processes of that time was invisible. The Constitution of the PRC of 1975 (the period of the "cultural revolution") abolished the post of the State Chairman. He was not even in the Constitution of 1978. Only the 1982 Constitution restored the State Chairman of the PRC to the system of higher government authorities and administration. The powers of the State Chairman are extremely limited and he acts mainly in accordance with the decisions of the NPC. In fact (not legally) the head of state (chief of state) is the General Secretary of the CPC, the head of the ruling Communist Party, which determines the direction of the country's development as a whole. The post of the State Chairman of the PRC is formal and not important in the political system of China.

Keywords: PRC, head of state, NPC, State Chairman of the PRC, Constitution, Chinese law