УДК 342.52 (510)
DOI 10.18101/978-5-9793-1659-8-80-85

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В КИТАЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

© **Чжан Юепин**
докторант, преподаватель юридического факультета,
Хэйлунцзянский университет
Китай, г. Харбин
13836128691@163.com

Данная статья посвящена теоретическим и практическим проблемам разграничения законодательных полномочий между различными уровнями государственной власти и органов государства в Китайской Народной Республике. Автором анализируются особенности функционирования законодательной системы КНР на разных уровнях и взаимоотношения центральной власти и муниципалитетов. Несмотря на то, что КНР является унитарным государством, законодательная система государства представляет собой многоуровневую систему. Благодаря реформам и изменениям последних десятилетий правовая база взаимоотношений центральной власти и местных властей претерпела существенную трансформацию. Несмотря на это существующая система разграничения полномочий законодательных органов различных уровней имеет определенные недостатки, такие как дублирование законов, отсутствие механизма разрешения споров и расплывчатость норм, определяющих компетенцию различных органов законодательства. Вышеупомянутые проблемы еще предстоит решить усилиями академических и практических кругов таким образом, чтобы это соответствовало национальным интересам и принципам правового государства.
Ключевые слова: Китайская Народная Республика, законодательная компетенция, разграничение полномочий, КНР, централизация власти, автономия, законотворчество.

Теоретическая основа распределения полномочий между центральной законодательной властью и местными законодательными органами Китая базируется на идеях «социализма с китайской спецификой». Развитие правового регулирования распределения законодательных полномочий между центром и регионами, в зависимости от руководящий идеологии на том или ином промежутке времени, прошло 4 этапа: 1) 1949–1954; 2) 1954–1979; 3) 1979–2015 и 4) 2015 — по настоящее время.

Первый этап характеризуется наличием широких законодательных полномочий у органов местной власти. Это было связано со многими объективными факторами — КНР как государство образовалась только в 1949 году, еще не была разработана и принята Конституция, не было учреждено Всекитайское собрание народных представителей, также отсутствовала теоретическая база, посвященная проблемам разграничения полномочий между разными уровнями власти. Следовательно, местные органы власти на разных уровнях имели право разрабатывать различные временные постановления и распоряжения, а предметы местного ведения не были законодательно разграничены [8, с. 65]. В силу неразвитости правовой базы законотворческий процесс не был строго регламентирован, что на практике приводило ко многим противоречиям и разночтению.

Главной особенностью законодательной власти в период с 1954 по 1979 г. была ее концентрация в руках центрального правительства. Еще в процессе разра-

ботки Конституции КНР 1954 г., Мао Цзэдун подчеркивал необходимость установления централизованной власти и установления монополии на принятие законодательных актов. В частности, он утверждал «все законы должны приниматься центральным правительством и местные органы власти не могут принимать законы. Центральное правительство должно иметь полномочия по изменению и отмене нормативно-правовых актов местных органов и последние обязаны подчиняться центральному правительству» [9, с. 212]. Данная позиция нашла свое отражение в ст. 22 Конституции 1954 г. — «Всекитайское собрание народных представителей является единственным органом осуществления законодательной власти государства» [4, ст. 22].

В первые годы существования КНР высокоцентрализованная политическая и экономическая система оказала глубокое влияние на взаимоотношения между центральным и местными законодательными органами, а советская законодательная система также послужила эталоном для укрепления централизации власти. Данный подход способствовал поддержанию политической и экономической стабильности в стране. Однако скоро стало очевидно, что ограничение инициативы местных органов власти, хорошо знакомых проблемами своего региона, не способствовало развитию общества и права. Осознавая данную проблему Мао предложил ее решение в виде предоставления большей автономии местным органам в принятии нормативно-правовых актов. Он писал «полномочия органов местной власти должны быть немного расширены на основе сохранения единого руководства центральной власти, с предоставлением большей независимости каждому населенному пункту с целью охвата широкого круга общественных отношений» [6, с. 651], Такая позиция Мао Цзэдуна ознаменовала постепенное начало отхода Китая от модели чрезмерной централизации власти и начало объективного осмысления состояния дел между центральным и местным уровнями в контексте национальных условий. Тем не менее последующие политические сотрясения и «Культурная революция» не дали возможности в полной мере реализовать эти идеи.

Период с 1979 до 2015 г. характеризуется постепенной децентрализацией власти и наделением местных собраний народных представителей полномочиями по принятию местных законов и актов. Основными Законодательными актами в этой области были Органический «Закон о собраниях народных представителей на местном уровне и местных народных правительствах Китайской Народной Республики» от 1 июля 1979 года [7], «Закон КНР о законодательном процессе» от 15 марта 2000 года [2] и Конституция 1982 года. Так Органический «Закон о собраниях народных представителей на местном уровне и местных народных правительствах Китайской Народной Республики» в ст. 6 предусматривал, что «народные собрания провинций, автономных районов и муниципалитетов, непосредственно подчиненных центральному правительству, могут, в соответствии с конкретными условиями и практическими потребностями своих административных регионов и при условии, что они не противоречат Конституции, законам, политике, указам и постановлениям центрального правительства, формулировать и обнародовать местные законы и постановления и сообщать о них ПК ВСНП и Государственному совету» [7, ст. 6]. Конституция также обратила внимание инициативности местных органов: «Разграничение полномочий центральных и местных государственных органов проводится по принципу всемерного развития инициативы и активности на местах при едином руководстве центра» [3, ст. 3].

Поощрение полномочий региональных собраний народных представителей привело к появлению крупных городов и признание за ними особого статуса с правом законотворчества по местным вопросам. Данный процесс стал более актуален с резким ростом и развитием свободных экономических зон.

Руководство страны в период с 1989 по 2002 г., ядром которого был Цзян Цзэминь, также придавало большое значение развитию отношений между центральными и местными органами власти, всегда придерживалось и давало полную возможность реализации как центральных, так и местных инициатив, подчеркивая, что «общим принципом должно быть единство, отражающее общие интересы, но также гибкость, учитывающая местные интересы под единым руководством» [10, с. 468].

В октябре 2014 г. на четвертом пленуме ЦК КПК 18-го созыва было принято Решение ЦК КПК по ряду важнейших вопросов, касающихся всестороннего продвижения верховенства закона, в котором предлагалось определить пределы и объем местных законодательных полномочий и предоставить местные законодательные полномочия муниципалитетам, созданным в соответствии с законом. На этом фоне и в качестве ответа на реальное положение дел, в новой редакции Закона «О Законодательном процессе» в 2015 г. понятие «крупные муниципалитеты» было заменено на «муниципалитеты, созданные в округах», и они были наделены законодательными полномочиями, в результате чего количество муниципалитетов, наделенных законодательными полномочиями, увеличилось с 49 до 284, а муниципалитеты с округами стали самостоятельным и важным звеном в законодательной системе. Кроме того, чтобы решить проблему отсутствия конституционной основы для законодательной власти муниципалитетов, Закон о поправках к Конституции, принятый в марте 2018 г., добавил пункт в статью 100 Конституции, прямо подтверждающий конституционную основу для законодательной власти муниципалитетов, созданных в округах.

Таким образом, на протяжении всей истории становления КНР, с учетом ее многонационального характера, вопрос о разграничениях полномочий между центральными органами власти и местными собраниями являлся одним из ключевых и государство в последние годы идет по пути поощрения инициативы местных собраний народных представителей.

Несмотря на то, что КНР фактически является унитарным государством Конституция не содержит нормы, закрепляющие данный статус. В преамбуле лишь говорится, что «Китайская Народная Республика является единым многонациональным государством, совместно основанным народами всех национальностей». Некоторые ученые отмечают, что полномочия местных органов власти в Китае делегируются только центральным правительством, и поэтому в условиях унитарной системы существует только вопрос «делегирования», а не «разделения властей» [1, с.130]. Однако это лишь теоретическое понимание, и как «унитарная», так и «федеральная» системы в чисто идеальном смысле являются лишь теоретическими конструкциями. В действительности не существует ни полной унитарной системы, ни полной федеративной системы, а скорее переходное состояние между ними [5, с. 280]. Таким образом, местная децентрализация часто существует и в унитарных государствах, и способ, которым регулируются отношения между центральным и местным законодательством, варьируется от одного унитарного государства к другому. В этом контексте местную децентрализацию можно разделить на два условных типа децентрализации: децентрализация с раз-

делением и делегированная децентрализация. В первом случае, как правило, в конституции или соответствующих законах перечисляются вопросы, которыми должны заниматься центральное правительство и местные органы власти соответственно, а во втором случае, местным органам власти предоставляется определенная степень юрисдикции по некоторым вопросам, в то время как центральное правительство оставляет за собой окончательное решение.

Разграничение законодательных полномочий в КНР можно разделить по вертикали власти и по горизонтали. Вертикальное разграничение относится к разделению законодательных полномочий между центральным и местным уровнями, а также между провинциями и муниципалитетами, созданными в округах; горизонтальное же относится к разделению полномочий между партией и центральным правительством, местными народными собраниями и местными правительствами. Несмотря на то, что Конституцией КНР и законами регламентированы общие положения разграничения полномочий, законодательные полномочия центральных и местных органов власти остаются расплывчатыми, и не хватает более четких положений о том, какие именно полномочия входят в компетенцию центральных органов и местных органов власти, а также провинций и муниципалитетов, созданных в округах. Неоднозначность законодательных полномочий между провинциями и муниципалитетами привела к частым проблемам дублирования законодательства, превышения законодательных полномочий и противоречивости законодательства на практике. Проблема также состоит в разграничении полномочий между органами власти провинций и муниципалитетами. Так, согласно Закону «О законодательном процессе в КНР», муниципалитеты, созданные при округах, могут принимать нормативные акты по таким вопросам, как городское и сельское строительство и управление, охрана окружающей среды, сохранение исторических и культурных ценностей. С другой стороны, провинциальные законодательные органы также могут принимать законы по данным вопросам, что является повторением и затрудняет правовое регулирование указанных сфер.

Разграничение полномочий по горизонтали в КНР имеет свои особенности в силу руководящей роли КПК, что закреплено в тексте Конституции [11, с. 65]. Сегодня основным требованием к руководству законодательной деятельностью партии является поддержка осуществления законодательных полномочий народными собраниями всех уровней, чтобы политические установки партии могли быть возведены в закон с помощью правовых процедур и средств, а демократический и научный характер законодательства мог быть гарантирован при осуществлении руководства партией.

Необходимо отметить также проблемы разграничения полномочий между местными народными собраниями и местными органами власти, в силу размытости понятий. Так местные органы власти могут принимать постановления по «административным вопросам, относящиеся к административному региону», однако и за местными народными собраниями также закреплено право издавать постановления по «местным делам». По данному вопросу научное сообщество приходит к выводу, что из-за подотчетности и подконтрольности местных правительств местным собраниям народных представительств, первые не могут иметь законодательную власть.

На сегодняшний день, благодаря постоянной оптимизации распределения законодательной власти на местах, законодательная система Китая осуществила

важную трансформацию от высокоцентрализованной законодательной системы к единой и многоуровневой законодательной системе. Многоуровневая система подразумевает наличие иерархии субъектов законодательства, которые могут издавать законы и постановления соответствующего ранга. Такая законодательная система не только обеспечивает единство национального законодательства, но и гарантирует, что местные законы эффективно решают региональные проблемы.

Несмотря на достигнутые успехи в данном направлении в КНР, все еще имеются недостатки, способствующие к появлению преград в законотворчестве. К таким недостаткам можно отнести:

– недостаточно четкое разделение законодательной компетенции между органами власти по вертикали и горизонтали. То есть расплывчатость правовых норм приводит превышению полномочий местных народных собраний или откровенному отказу от законотворчества во избежание законодательных коллизий;

– отсутствие механизма разрешения споров в отношении определения законодательных полномочий. Решение споров о компетенции в КНР решается путем «запросов и ответов», и нет четкого механизма разрешения возникшего спора, как например в странах запада, где решение такого рода проблем отнесены к компетенции судов;

– проблема дублирования законодательства. Из-за большего массива нормативно-правовых актов местных органов, дублирующих нормы центральных органов снижается их эффективность и израсходуются огромные средства;

Решением такого рода недостатков может служить конкретизация норм законодательства и предоставление полного права законодательной инициативе. Местные органы власти должны усвоить принцип «непротиворечия», предусмотренный Конституцией, и проявить инициативу в законотворчестве на местном уровне, принимая законы по необходимым и существенным вопросам с учетом конкретной ситуации и практических потребностей своих административных районов. Также положительным образом может послужить установление общих принципов и стандартов на центральном уровне и предоставление приоритета местному законотворчеству по детальному регулированию того или иного вопроса, так как местные законодательные органы лучше понимают реальную ситуацию в своих административных районах.

Таким образом, система местного законодательства в КНР постоянно реформируется и дополняется на основе собственного опыта путем «проб и ошибок». Рецепция правовых норм из западных стран в реалиях КНР является затруднительным из-за социалистической направленности правовой системы государства и национальных, культурных, исторических особенностей административных регионов. Тем не менее, накопленный богатый опыт обеспечивает постепенную трансформацию правовой системы и повышение эффективности законотворчества.

Литература

1. Ван Чжэньминь. Отношения между центральным правительством и специальными административными районами — анализ структуры верховенства закона. Пекин: Издательство Университета Цинхуа, 2002. 134 с.

2. Закон КНР «О законодательном процессе» от 15.03.2000. URL: http://www.china.org.cn/english/government/207420.htm (дата обращения: 07.06.2021). Текст: электронный.

3. Конституция Китайской Народной Республики ((принята ВСНП 04.12.1982) (с учетом поправок, внесенных 11.03.2018)) // СПС Всекитайского собрания народных представителей Китайской Народной Республики. URL: http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/node_2825.htm (дата обращения: 07.06.2021). Текст: электронный.
4. Конституция Китайской Народной Республики (принята ВСНП 20.09.1954). URL: http://www.lawinfochina.com/Display.aspx?lib=law&Cgid=52993 (дата обращения: 07.06.2021). Текст: электронный.
5. Майкл Раскин и др. Политология (9-е изд.). Пекин: Renmin University Press, 2009. 285 с.
6. Мао Цзэдун. Избранные труды Мао Цзэдуна. Пекин: Народное издательство, 1986. 729 с.
7. Органический «Закон о собраниях народных представителей на местном уровне и местных народных правительствах на местном уровне Китайской Народной Республики» от 01.07.1979 (поправки от 27.10.2004). URL: http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1982-12/10/content_1478474.htm (дата обращения: 07.06.2021). Текст: электронный.
8. Song Fangqing, Jiang Xiaoxian and Cheng Qingdong, A Study on the Theory and Practice of Local Legislative Power Allocation in China (Сун Фанцин, Цзян Сяосянь и Ченг Циндун, Исследование теории и практики распределения законодательной власти на местном уровне в Китае. Пекин: Law Press, 2018 г., 198 с.), Beijing, Law Press, 2018 edition, 198 p.
9. Хань Даюань, Конституция 1954 года и китайский конституционализм (2-е изд.). Ухань: Издательство Уханьского университета, 2008, С. 212–213.
10. Цзян Цзэминь: Избранные труды Цзян Цзэминя (том 1). Пекин: Народное издательство, 2006. 472 с.
11. Цюй Чжэньлун. Политическая логика современной китайской правовой системы. Чанчунь: Цзилиньский университет, 2015. 213 с.

DELIMITATION OF LEGISLATIVE POWERS IN CHINA: THEORY AND PRACTICE

Zhang Yueping
doctoral student, lecturer of the Faculty of Law,
Heilongjiang University,
China, Harbin
13836128691@163.com

This article is devoted to the theoretical and practical problems of delimiting legislative powers between different levels of government and government bodies in the People's Republic of China. The author analyzes the features of the functioning of the legislative system of the PRC at different levels and the relationship between the central government and municipalities. Despite the fact that the PRC is a unitary state, the legislative system of the state is a multi-level system. Thanks to the reforms and changes in recent decades, the legal framework for relations between the central government and local authorities has undergone a significant transformation. Despite this, the existing system of delimiting the powers of legislative bodies at various levels has certain shortcomings, such as duplication of laws, the absence of a mechanism for resolving disputes and the vagueness of the norms defining the competence of various legislative bodies. The aforementioned problems have yet to be resolved through the efforts of academic and practical circles in a way that is consistent with the national interests and principles of the rule of law.
Keywords: People's Republic of China, legislative competence; differentiation of powers; PRC, centralization of power, autonomy, lawmaking.