

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КИТАЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ



П. В. ТРОЦИНСКИЙ,
ведущий научный сотрудник Института Дальнего Востока
Российской Академии Наук, к.ю.н.

Статья посвящена исследованию особенностей политики современного китайского государства в законодательной сфере. Приводятся характерные нормативные правовые акты КНР, отражающие специфику осуществляемой китайским законодателем правотворческой работы. Отмечается малое количество принятых в Китае законов и отсутствие в правовой системе страны некоторых кодифицированных актов правотворчества. Особое внимание уделяется законодательной политике в области либерализации института смертной казни, плану китайского парламента по принятию необходимых для страны правовых актов в ближайшее время. Подчеркивается особая специфика современной правовой системы, включающей древнее право Китая, право стран социализма и имплементированные нормы международного права, а также законодательные системы Гонконга, Макао и Тайваня.

Ключевые слова: Китай, законодательство, правовая система, коммунистическая партия, сравнительное правоведение, смертная казнь, политика, правовое государство, социализм, государственная безопасность.

Право современного Китая, правовая культура и правосознание его граждан, действующее в стране законодательство обладают особой спецификой, представляющей значительный теоретический и практический интерес для науки сравнительного правоведения. Сформированная в конце 2010 г. правовая система КНР уникальна и состоит из единства традиционного (древнего) права Китая, права стран социалистического лагеря, имплементированных в национальное законодательство некоторых норм международного права. Она также включает в себя отдельные законодательные системы Гонконга, Макао и Тайваня.¹ Все это живет в едином пространстве, управляется правящей коммунистической партией и функционирует по непонятным для большинства иностранцев правилам. Само название «социалистическая правовая система с китайской спецификой» (中国特色社会主义法律体系), официально сформулированное руководством КНР, свидетельствует об особом содержании исследуемой проблематики, подтверждает взятый Китаем курс на построение социалистиче-

ского правового государства с учетом собственных национальных особенностей.²

Характерным для современного Китая является относительно небольшое количество принятых в стране законов. К концу 2010 г. в КНР действовало 236 законов, 690 административных актов и более 8600 местных актов правотворчества.³ По состоянию на сентябрь 2014 г. в правовой системе КНР было 242 закона, 737 административных актов, более 8500 местных актов правотворчества.⁴ Отметим, что относительная малочисленность основных законов по сравнению с оперативными постановлениями (подзаконными актами) по локальным вопросам – давняя традиция. Склонность современного китайского законодателя к малому числу основополагающих интегральных актов и потоку частных нормативов – особенность, своими корнями уходящая в далекое прошлое китайской истории.

Законотворческой работе китайского парламента свойственна различная степень интенсивности. В истории государства известны периоды, когда в течение многих лет законы в стране не принимались вовсе (напр., в годы «великой культурной революции») либо их количество было чрезвычайно мало (напр., в 2008 г.).⁵ Встречались периоды, когда для регулирования различных сфер общественных отношений китайский законодатель прорывал большой объем правотворческой работы (напр., в 2012 г.).⁶

Целый ряд важных законов был принят Всекитайским собранием народных представителей (далее: ВСНП) и его Постоянным комитетом (далее: ПК ВСНП) в прошедшем 2014 г. Так, внесены поправки в действующие Закон КНР «Об охране окружающей среды» (中华人民共和国环境保护法) и Административно-процессуальный кодекс

¹13-я Поправка к Конституции КНР, принятая 15.03.1999 на втором заседании Всекитайского собрания народных представителей 9-го созыва, закрепляющая необходимость «построения социалистического правового государства» (建设社会主义法治国家). Жэньминь жибао. 17.03.1999 (на китайском языке).

²См.: У Банго. 形成中国特色社会主义法律体系的重大意义和基本经验 (Важнейшее значение и основной опыт формирования социалистической правовой системы с китайской спецификой) // Цюши. 2011. № 3. С. 3 (на китайском языке).

³依法治国七讲 (图解版) (Семь бесед об управлении государством на основе закона) (издание с разъяснительными схемами). Пекин: «Народное издательство», 2014. С. 6-7 (на китайском языке).

⁴Современное право КНР (обзор законодательства). Под ред. Гудошникова Л.М., Троцинского П.В. Часть 2. 2002 – 2010. С. 130-153. М.: Центр научной информации и документации ИДВ РАН, 2012.

⁵Подр. см.: Троцинский П.В. Законодательство. Китайская Народная Республика: политика, экономика, культура. 2012-2013. Сборник научных трудов / Гл. ред. М. Л. Титаренко. М.: ИД «Форум», 2013. С. 60-79. ISBN: 978-5-8199-0569-2.

КНР (вступили в силу 01.01.2015); принят Закон КНР «О фарватере» (中华人民共和国航道法) (вступил в силу 01.03.2015); Постановлением ПК ВСНП 4 декабря признано «Днем Конституции».

В ноябре 2014 г. появился Закон КНР «О борьбе со шпионажем» (中华人民共和国反间谍法), который своим вступлением в силу отменил действовавший с 1993 г. Закон КНР «О государственной безопасности». Закрепленные в законе положения свидетельствуют об ужесточении законодательной политики Китая в сфере национальной безопасности. Это обусловлено новыми угрозами, с которыми в последнее время сталкивается китайская государственность.

В рамках осуществляемой административной реформы по результатам состоявшегося 3-го Пленума ЦК КПК 18-го созыва (ноябрь 2013 г.) было принято решение о создании нового китайского мега-министерства – «Комитета по национальной безопасности» («Совет государственной безопасности») (国家安全委员会) – единый орган координации и обеспечения государственной безопасности в стране. Идею его создания китайские власти предложили еще в 1997 г., когда Председатель КНР Цзянь Цзэминь посетил США и принял решение о формировании в Китае аналогичного американскому Совету по национальной безопасности (англ. National Security Council) органа. В сентябре 2000 г. в КНР была создана Канцелярия руководящей группы по внешней работе ЦК КПК, которая включала в себя и функции Совета государственной безопасности.

Председателем данного органа назначен глава КНР Си Цзиньпин. В рамках обеспечения государственной безопасности новый орган координирует деятельность Министерства общественной безопасности, Военной полиции, органов юстиции, второй и третьей части НОАК, МИД, Министерства государственной безопасности и других силовых министерств, включая Центральную комиссию КПК по проверке дисциплины. По своим возможностям Совет государственной безопасности намного мощнее американского аналога. Китайские эксперты свидетельствуют, что КНР «... крайне нуждается в авторитетном учреждении, способном координировать деятельность различных силовых ведомств страны исходя из национальных интересов в целом, чтобы тем самым справиться со все более усложняющимися и серьезными вопросами национальной безопасности».⁷

31 августа 2014 г. в ответ на широкие протестные акции в Гонконге, китайский парламент принимает Постановление ПК ВСНП «О вопросах всеобщих выборов главы Особого административного района Сянган и правилах правотворчества, способных возникнуть в 2016 г.» (全国人民代表大会常务委员会关于香港特别行政区行政长官普选问题和2016年立法会产生办法的决定). Документ подробно разъясняет порядок прямых всеобщих выборов Главы администрации и Законодательного совета населением Гонконга для исключения политических спекуляций, формально лежащих в основе вспыхнувших в регионе беспорядков. Российский исследователь Сонин В.В. отмечает: «для сохранения политической стабильности и лояльности будущего руководства автономии китайское правительство в настоящее время проводит «тонкую настройку» избирательного законодательства Гонконга. При этом из трех стадий процесса наделения полномочиями (выдвижение кандидатуры, выборы и назначение Постоянным комитетом ВСНП КНР) основное внимание уделяется порядку выдвижения кандидатур и назначения избранного кандидата».⁸ Власти КНР будут использовать действующее законодательство для недопущения избрания главой Гонконга противосто-

⁷Хуа Иньвэнь. Создание Комитета по делам национальной безопасности как никогда своевременно. Ежемесячный Журнал Китай. 2013. № 12. С. 4.

ящего Центру кандидата. В последние годы китайское государство сталкивается с новыми вызовами и угрозами, требующими принятия законодательных актов, повышающих качество правового регулирования существующих общественных отношений.

Параллельно с этим законодатель идет по пути некоторой либерализации многих фундаментальных правовых институтов, в особенности уголовного и уголовно-процессуального права. Так, в плане правотворческой работы на 2015 г. стоит принятие десятых по счету поправок в Уголовный кодекс КНР, включая отмену смертной казни по 9 составам преступлений (контрабанда ядерных материалов, контрабанда оружия и боеприпасов, контрабанда поддельной валюты, подделка валюты, получение денежных средств путем мошенничества, организация проституции, насильное вовлечение в занятие проституцией, воспрепятствование исполнению должностных обязанностей в военной сфере, распространение слухов в военное время). Напомним, что принятые 25.02.2011 Поправки в действующий УК КНР отменили высшую меру наказания по 13 составам экономических преступлений (преступления ненасильственного характера).⁹

Таким образом, общее количество составов преступлений, по которым лицо может быть приговорено к смертной казни снизилось с 68 до 55 (на 19,1%) (по состоянию на март 2015 г.). Смертная казнь за такие ненасильственные преступления как коррупция, перевозка/хранение/сбыт наркотических (психотропных) веществ китайским государством продолжает применяться.

Общая картина законодательного регулирования института высшей меры наказания в правовом пространстве Китая выглядит следующим образом:

Континентальный Китай	Гонконг	Макао	Тайвань
Сохранена. Действует 55 составов преступлений, предусматривающих смертную казнь (ранее 68 составов) (в 2015 г. планируется снизить до 46).	Отменена в 1993 г. (фактически не применялась с декабря 1966 г.) (последний приговор был приведен в исполнение 16.11.1966 в отношении гражданина Вьетнама за совершенные им разбой и убийство. Затем все приговоры к смертной казни решением английской королевы заменялись на пожизненное лишение свободы)	Отменена в 1996 г. (действующий с 1886 г. португальский УК установил смертную казнь, однако на территории Макао она не применялась. 14.11.1995 был принят УК Макао, юридически отменив смертную казнь (ст. 39))	Сохранена. В общей сложности действует около 50 составов преступлений, предусматривающих высшую меру наказания. В последние годы приговоры к смертной казни в исполнение не приводятся (с декабря 2005 смертная казнь не применялась в течение 1585 дней до апреля 2010 г., когда были расстреляны четверо особо опасных преступников).

⁸Сонин В.В. Укрощение «тройного коня»: избирательные фильтры на выборах главы администрации Гонконга // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения / Journal of foreign legislation and comparative law. 2014. № 5. С. 823.

⁹URL: http://news.xinhuanet.com/2011-02/25/c_121123806.htm (дата обращения – 20.02.2015) (на китайском языке).

Главным вопросом повестки прошедшего в октябре 2014 г. 4-го Пленума ЦК КПК 18-го созыва стала политико-правовая доктрина «управление государством на основе закона» (依法治国).¹⁰ Впервые в истории Китая правовой проблематике было уделено значительное внимание. По результатам доклада Председателя КНР Си Цзиньпина на Пленуме принято Постановление ЦК КПК «О некоторых важных вопросах всестороннего стимулирования управления государством на основе закона» (关于全面推进依法治国若干重大问题的决定).¹¹ Партийно-государственное руководство КНР сделало особый акцент на необходимости совершенствования правовой системы страны, принятии новых законов, внесении дополнений и изменений в действующие акты правотворчества. Все это должно быть осуществлено в ближайшие годы для всестороннего регулирования проводимых преобразований. На пленуме подчеркнуто: «закон является важным орудием при управлении государством, хороший закон – предпосылка для правильного управления. В ходе построения социалистической правовой системы с китайской спецификой следует строго придерживаться приоритета правотворчества, выявлять его направляющую и стимулирующую роль, осознавать важность повышения качества правотворческой деятельности».

Правовая доктрина «управление государством на основе закона» предполагает серьезное повышение независимости и открытости судопроизводства в государстве. Руководство страны прилагает усилия для нивелирования оказываемого местными чиновниками влияния на судей. Для этого финансирование судебного аппарата после Пленума принято осуществлять через Центр, а не местный бюджет. Кроме того, для повышения общественного контроля за выносимыми судами приговорами и решениями по уголовным, гражданским, административным делам создана система онлайн трансляции судебных заседаний через Интернет. С 1 января 2014 г. вступили в силу принятые Верховным народным судом (далее: ВНС) КНР «Правила обнародования в сети Интернет решений народных судов» (最高人民法院关于人民法院在互联网公布裁判文书的规定), согласно которым китайские суды всех уровней обязаны назначить специализированный орган для осуществления работы по опубликованию в Интернете вынесенных решений (приговоров, постановлений). При этом четко закрепляется, что по делам, затрагивающим государственную тайну, частную жизнь граждан, по преступлениям, совершенным несовершеннолетними, при использовании медиативных процедур и в иных случа-

¹⁰Жэньминь хуабao. 2014. № 11. С. 10-13 (на китайском языке).

¹¹Жэньминь жибао. 29.10.2014. С. 1-4 (на китайском языке).

ях обнародование судебных решений в Интернете не допускается (ст.4).

Перед ВНС КНР правящей партией поставлена задача активизации процесса создания системы выездных судов, совершенствования системы публичных обвинений со стороны органов народной прокуратуры, системы народных заседателей. Отмечен категорический запрет на разрешение дел, используя связи, личную заинтересованность, покровительство родственникам и знакомых с использованием несовершеннолетнего законодательства. Так, в крупных городах Китая Шэньчжэнь и Шэньян уже созданы передвижные суды ВНС КНР для разбирательства важных административных и гражданских дел. Они являются аккредитованными органами ВНС КНР. Их судьями работают судьи ВНС КНР. Законная сила приговоров, вынесенных такими судами, равняется силе приговоров ВНС – суда последней инстанции.

В плане правотворческой работы китайского законодателя на ближайшие годы стоит принятие:

1. Поправок в действующий УК КНР;
2. Закона КНР «О борьбе с терроризмом» (中华人民共和国反恐法),¹² актуальность которого резко повысилась в связи с известными трагическими событиями на железнодорожном вокзале в г. Куньмин, административном центре провинции Юньнань на юге-западе Китая (01.03.2014);
3. Закона КНР «О борьбе с коррупцией» (中华人民共和国反腐败法). За прошедший 2014 г. в отношении 1575 чиновников начато партийное расследование по обвинениям в коррупции, среди них 229 человек – уровня уезда и управлений, 34 – уровня канцелярий и департаментов. Более 500 коррупционеров скрылись за пределами КНР, за рубежом оказалось свыше 1 млрд. преступных доходов.¹³ В конце 2014 г. по обвинению в коррупции исключен из партии один из самых высокопоставленных чиновников в истории нового Китая Чжоу Юнкан (член Политбюро ЦК КПК), возбуждено уголовное дело. Запущена процедура расследования, возбуждено уголовное дело в отношении Лин Цзихуа (главный советник бывшего лидера КНР Ху Цзиньтао, зам. председателя Всекитайского комитета Народного политического консультативного совета Китая), развернута ширококомасштабная компания по борьбе с «тиграми и мухами», то есть с крупными и мелкими коррупционерами всех уровней;
4. Иные законы: Закон КНР «О борьбе с насилием в семье» (中国人民共和国反家庭暴力法); Закон КНР «О ядерной безопасности» (中国人民共和国核安全法); Закон КНР «Об управлении зарубежными неправительственными организациями» (中国人民共和国境外非政府组织管理法); Закон

¹²Жэньминь жибао. 10.03.2014 (на китайском языке).

¹³Жэньминь жибао. 08.01.2015. С. 11 (на китайском языке).





КНР «О государственной безопасности» (中华人民共和国国家安全法); Закон КНР «О местах предварительного заключения» (中华人民共和国看守所法); Закон КНР «Об оказании помощи потерпевшим в уголовном судопроизводстве» (中华人民共和国刑事被害人救助法) и др.

При относительно небольшом количестве законов, в КНР широко развито подзаконное и местное правотворчество. Китайский законодатель предпочитает идти по пути принятия отдельных локальных нормативных правовых документов для более оперативного реагирования на происходящие в стране изменения. Центральные власти предоставляют широкие правотворческие полномочия органам власти на местах для незамедлительного принятия соответствующих подзаконных актов по устранению существующих пробелов в регулировании общественных отношений. В Китае принятие закона сопряжено с соблюдением долгих и сложных законотворческих процедур, что может привести к замедлению социально-экономического развития государства. До принятия необходимого для правовой системы закона китайские власти прибегают к активному использованию подзаконного, местного регулирования, что способствует более оперативному реагированию на происходящие в стране изменения. Местное правотворчество настолько развито, что для успешной работы в правовом поле Китая необходимо комплексно изучать действующее в том или ином регионе законодательство, которое широко используется китайским правоприменителем. Без знания положений местных законов решить возникшую юридическую проблему, руководствуясь лишь ограниченным перечнем действующих центральных законов, невозможно.

Также подчеркнем, что широкое подзаконное, местное правотворчество сыграло решающую роль в деле масштабного привлечения крупных иностранных инвестиций в различные сектора экономики КНР. Это способствовало ускоренному экономическому развитию страны. Зарубежным инвесторам не нужно было ожидать появления в правовой системе Китая необходимого инвестиционного закона, вместо которого Государственным советом КНР и местными правительствами администрациями активно принимались подзаконные нормативные правовые акты, предоставляющие инвестору различные налоговые и иные преференции. Местные нормотворческие акты зачастую принимались настолько оперативно, насколько этого требовал инвестор. И это при том, что в Китае до настоящего времени не приняты основополагающие для большинства современных государств кодифицированные акты правотворчества: Гражданский, Административный и Налоговый кодексы.

Вместе с тем для зарубежного инвестора существуют серьезные риски, связанные с тем, что

при изменении внутреннеполитического курса китайских властей либо рыночной конъюнктуры местными органами власти с такой же оперативностью могут быть приняты нормативные акты, существенно ухудшающие правовое положение иностранного инвестора (предприятия) на территории китайского государства. При отсутствии закона, на изменение которого требуется значительное время, подзаконные и местные акты могут быть исправлены в самые кратчайшие сроки. Все вышесказанное представляет серьезные риски для работающего в Китае иностранного бизнеса.

Предоставление Центром широких правотворческих полномочий местным органам власти в отдельных случаях приводит к росту коррупции в среде региональных чиновников, которые стараются активно поддерживать аффилированные с ними компании в ущерб интересам государства и другого конкурирующего бизнеса. Не случайно, что в последние годы одним из важных вопросов китайского государства стала выработка законодательных мер для установления действительных бенефициаров, стоящих за номинальными руководителями компаний, определение прозрачности деятельности конечного собственника, контроля за деятельностью юридического лица.

Завершая настоящее исследование, сделаем следующие важные выводы:

1. Китайский законодатель не спешит с принятием трудноизменяемых и громоздких кодифицированных актов правотворчества (законов), предпочитая им отдельные локальные подзаконные нормативные правовые документы для оперативного регулирования возникающих в правовой системе страны вопросов. Отсутствие в КНР Гражданского, Административного и Налогового кодекса не является препятствием для успешного экономического развития государства, притока крупных зарубежных инвестиций в народное хозяйство Китая.
2. Законотворческая работа китайского парламента планируется на годы вперед и в ее основе лежит необходимость в успешном разрешении возникающих на различных этапах государственного развития вызовов и угроз. Так, для всестороннего обеспечения государственной безопасности решением правящей партии был создан новый координирующий деятельностью силовых ведомств мегаорган, а ПК ВСНП принял важный Закон «О борьбе со шпионажем». Потрясающие страну крупные террористические акты вынуждают китайского законодателя принять отдельный антитеррористический закон, который должен появиться в правовой системе КНР в 2015 г. Необходимость в усилении правовых мер по борьбе с коррупцией заставляет парламент принять и Закон «О борьбе с коррупцией», который также ожидается в 2015 г.

3. Под давлением международного сообщества китайские власти идут на некоторую либерализацию традиционного для правовой системы государства института смертной казни. Планируется сократить количество составов преступлений, предусматривающих в соответствии с действующим УК КНР смертную казнь, с 55 до 46. Однако полный отказ от применения высшей меры наказания в Китае вряд ли возможен. Китайское общество единодушно во мнении о целесообразности существования данного вида уголовного наказания в уголовном законодательстве КНР.

П. В. Трошинский: қазіргі кезеңдегі Қытайдағы заңнамалық саясат.

Мақала заң саласындағы қазіргі қытай мемлекеті саясатының ерекшеліктерін зерттеуге арналған. Қытай заңының заң шығару жұмысын жүзеге асырудың қыр-сырын бейнелейтін ҚХР-дың ерекше нормативтік құқықтық актілерін келтіреді. Қытайда қабылданған заңдардың санының аздығын және елдің құқықтық жүйесінде заң шығаруда бірқатар кодификацияланған актілердің болмайтындығын атап көрсетеді. Өлім жазасы институтын либерализациялау саласындағы заң саясатына, жуық арада елге қажетті құқықтық актілерді қабылдау бойынша қытай парламентінің жоспарына баса назар аударылады. Ежелгі құқықтан, социализм елдерінің құқықтарынан және халықаралық құқық нормаларынан, сондай-ақ Гонконг, Макао және Тайвань заңнамалық жүйелерінен

тұратын Қытайдың қазіргі құқықтық жүйесінің өзгеше ерекшелігін атап көрсетеді.

Түйінді сөздер: Қытай, заңнама, құқықтық жүйе, коммунистік партия, салыстырмалы құқықтану, өлім жазасы, саясат, құқықтық мемлекет, социализм, мемлекеттік қауіпсіздік.

P. Troshchinskiy: Legislative policy of China at the present stage.

The article is concerned with the research of modern China policy special aspects in legislative framework. The characteristic regulatory statutory and regulatory enactments of the PRC, which reflect specific characters of law-making work carried out by the Chinese legislator, are provided. The small number of the laws adopted in China, and the absence in legal system of the country of some law-making codifying statute is noted. The special consideration is given to the legislative policy in the field of liberalization of the death penalty institution, to the plan of the Chinese parliament on adoption of legal acts necessary for the country in the near future. Specific features of the modern legal system including the ancient law of China, the law of socialism countries and implementing norms of international law, and also legislative systems of Hong Kong, Macau and Taiwan are emphasized.

Keywords: China, law, legal system, Communist party, comparative jurisprudence, death penalty, politics, legal state, socialism, national security.

ЖАҢА КІТАПТАР

Сактаганова И.С.

М.Х. Дулатидің мемлекеттік-құқықтық көзқарастары. Монография. – Алматы: Эверо, 2014. – 144 б.

Пікір жазғандар: Баймаханов М.Т., ҚР ҰҒА академигі, з.ғ.д., профессор; Бусурманов Ж.Д., заң ғылымдарының докторы, профессор Шапак У., з.ғ.д., профессор. ISBN 978-601-240-623-8



Монографияда М.Х. Дулатидің мемлекеттік-құқықтық көзқарастарының негіздерін ғылыми тұрғыдан ой елегінен өткізу құқық және мемлекет теориясы мен тарихы саласындағы терең зерттелмеген ақтандақтардың орнын толтыруға, мемлекеттің қызметтері мен басқару жүйесінің пәрменділігі, ондағы құқықтың рөлі мен орны туралы күрделі мәселелерді шешуді сапалы түрде жүзеге асыруды қамтамасыз етеді. Ғылыми-теориялық тұрғыдан зерттеудің методологиясын, тақырыптың мемлекет және құқық ілімі құрамындағы орны мен маңызын, зерттеудің мазмұнын мен нәтижелерін жүзеге асырудың теориялық және практикалық аспектілерін талдап, осыған байланысты практика сұранымына жауап беретін ұсыныстар тұжырымдалды.

Ғылыми зерттеу жоғары жене жоғары оқу орнынан кейінгі білім саласындағы уәкілетті мемлекеттік органдар, осы салада ізденушілікпен айналысып жүрген педагогикалық және ғылыми ұжымның назарына ұсынылады.