

**Н.В. Кононкова**

## **ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КНР**

*В статье исследуется современная правовая регламентация нормотворческой деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти различных уровней в КНР. Анализируются нормы Конституции КНР и Закона КНР о правотворчестве, устанавливающие компетенцию различных органов власти в правотворческой деятельности.*

*Ключевые слова: Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП), Постоянный комитет ВСНП, Государственный совет, правотворческая компетенция, законы, административно-правовые акты, местное законодательство, правила.*

## **LEGAL REGULATIN OF THE NORM-SETTING ACTIVITIES IN THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA**

*In the article examines the modern legal regulation of norm-setting activities of the legislative and executive state authorities of the Chinese People s Republic and analyses the norms of the Constitution of China and law of the CPR on law-making, establish the competencies of the different authorities of legislative activity.*

*Key words: The National People's Congress (NPC), the Standing Committee of NPC, the State Council, the legislative competence, law, administrative-legal acts, local legislation, rules.*

Правотворческая деятельность любого государства является одной из основных видов деятельности, определяющих его социальную сущность и назначение. Посредством нормативных предписаний, общеобязательных для всех, государство регламентирует различные стороны жизни в обществе, добиваясь решения стоящих перед ним задач. Задачи могут быть разными: создание социалистического (коммунистического) политического режима, построение демократического, правового государства и пр. Распознать истинную сущность государства, его политического режима можно по разным критериям, в том числе, по нашему мнению, по организации законотворческой деятельности в государстве. Характер законотворческой процедуры, полномочия органов власти в сфере правотворчества, степень их участия в принятии, изменении, отмене нормативно-правовых актов позволяют представить истинный характер государственного политического режима.

В связи с этим интересен опыт Китайской Народной Республики (КНР), одной из немногих сегодня стран, не отвергнувших цели построения социалистического (коммунистического) общества. Конституция КНР декларирует, что «коренная задача государства состоит в том, чтобы на основе теории строительства социализма с китайской спецификой сконцентрировать силы на социалистической модернизации» [1, с. 25]. За последние 20 лет Китай добился внушительных успехов в экономическом, социальном развитии, создавая «рыночную экономику, развивая социалистическую демократию, укрепляя социалистическую законность» [1, с. 25]. Бурное экономическое развитие страны, ликвидация последствий «культурной революции» вызвали необходимость восстановления разрушенной правовой системы Китая. С конца 70-х гг. XX в. в КНР принято большое число нормативных актов, направленных как на установление законности в стране, так и на новое регулирование экономики, социальной сферы общества. В результате реформы с 1979 г. по 2000 г. высшими законодательными органами власти было принято более 350 законов и постановлений по экономическим вопросам. Исполнительный орган власти (Госсовет КНР) издал 800 постановлений, собрания народных представителей провинций и их постоянные комитеты одобрили 7000 нормативных актов местного значения. Различные ведомства Госсовета приняли свыше 20 тыс. нормативных актов [2, с. 11].

В статье исследуется современная система законотворчества в материковой части КНР, прежде всего субъектный состав и полномочия субъектов правотворчества, с целью выявления специфических особенностей этого правового института в стране, «строящей социализм с «китайской спецификой». Ограниченные рамки объема статьи не позволяют рассмотреть вопросы процедуры правотворчества, а также законотворчество в Особых административных районах Гонконг (Сянган), Макао (Аомынь).

В современном Китае нормотворческая деятельность регламентируется Конституцией КНР (1982 г.) [1, с. 24-56], Законом КНР о правотворчестве [3, с. 56-78], а также правилами нормотворческой работы министерств и ведомств. В соответствии с указанными нормативными актами субъектами нормотворческой деятельностью в КНР являются следующие органы власти: Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) и его Постоянный комитет (ПК ВСНП), Государственный совет (ГС) и его ведомства, собрания народных представителей и их постоянные комитеты провинций, автономных областей, городов центрального подчинения.

Согласно Конституции и положениям Закона о правотворчестве, высшую законодательную власть в государстве осуществляют ВСНП и ПК ВСНП (ст. 57, 57 Конституции КНР). Основные полномочия ВСНП в сфере законодательной власти составляют: 1) право принятия Конституции; 2) право принятия законов; 3) право контроля над исполнением законодательства; 4) другие законодательные права. Законотворческая деятельность ВСНП осуществляется в рамках вышеуказанных законодательных прав.

Право принятия Конституции в мировой практике обычно означает право на разработку, внесение изменений, толкование и отмену Конституции. Однако согласно Конституции КНР, ВСНП осуществляет только право внесения поправок, изменений в Конституцию, а Постоянный комитет ВСНП – право толкования конституции. Ни одна из конституций КНР (1978 г., 1982 г.) не предусматривала выполнения каким-либо органом права разработки конституции и права упразднения конституции (ст.62, ст.67 Конституции КНР).

Право принятия законов – это право принятия основополагающих государственных законов, действующих и общеобязательных в масштабе всего государства. «ВСНП принимает и

изменяет уголовные и гражданские законы, законы о государственной структуре и иные основные законы» (п.3 ст.62 Конституции КНР, абз. 2 ст. 7 Закона о правотворчестве).

Право контроля над исполнением законодательства – это право осуществления контроля над законотворческой деятельностью прежде всего Постоянного комитета ВСНП, а также других субъектов нормотворчества. Согласно действующей Конституции и положениям Закона о правотворчестве, ВСНП осуществляет право законодательного надзора в двух направлениях: 1) ВСНП вправе изменять или отменять нецелесообразные постановления Постоянного комитета ВСНП (п. 11 ст. 62 Конституции КНР, ст. 88 Закона); 2) ВСНП вправе осуществлять контроль за выполнением Конституции (п.2 ст. 62 Конституции). В рамках указанного права ВСНП вправе осуществлять контроль над деятельностью иных субъектов правотворчества, нарушающей положения Конституции. Эти правила не только обеспечивают ключевое положение ВСНП в системе законодательной власти Китая, но и означают установление за ВСНП права контроля за соответствием Конституции нормотворческой деятельности иных органов власти.

Помимо права на выполнение законодательной власти в указанных направлениях, ВСНП в случае необходимости может выполнять и другие законодательные полномочия. Конституционное основание на это сформулировано в п. 15 ст. 62 Конституции, где предусматривается право ВСНП на осуществление «других функций, которые надлежит осуществлять высшему органу государственной власти». Первостепенное среди них – право предоставления законодательных полномочий другим органам государственной власти, прежде всего Постоянному комитету ВСНП. В соответствии с абз. 3 ст. 7 Закона о правотворчестве, п. 2, 3 ст. 67 Конституции ПК ВСНП принимает и изменяет все другие законы, за исключением тех, которые принимает ВСНП. А в период между сессиями он вносит частичные дополнения и изменения в принятые ВСНП законы. Но его решения не должны противоречить основным принципам данных законов.

До принятия действующей Конституции (1982 г. в редакции 1999 г.) только ВСНП имело право принимать законы. Постоянный комитет ВСНП мог принимать лишь отдельно действующие законоположения или постановления. До этого момента конституционное законодательство не делило законы на основные и другие. Конституция 1982 г. изменила указанное положение, предусмотрев одновременное осуществление высшей государственной законодательной власти Всекитайским собранием народных представителей и его Постоянным комитетом, а также разделение законов на два вида – основные законы и «другие законы». Но следует отметить, что ни в Конституции, ни в Законе о правотворчестве нет четких определений и отличий этих видов законов. Однако по смыслу ст. 62, 67 Конституции КНР, ст. 7, 8 Закона о правотворчестве можно предположить, что основные – это законы, принимаемые ВСНП, а «другие законы» – это законы, принимаемые ПК ВСНП.

Кроме того, согласно ст. 9 Закона, ВСНП и его Постоянный комитет вправе делегировать Госсовету полномочия на первоочередное принятие по некоторым вопросам, указанным в ст.8 Закона, административно-правовых актов в соответствии с реальной необходимостью и по которым еще не разработаны законы. Исключение – нормы уголовного права, лишение гражданских и политических прав, принудительные меры в отношении ограничения свободы личности, вопросы юридической системы. Ст. 65 Закона о правотворчестве предусматривает право ВСНП делегировать полномочия по принятию законодательных актов в особых экономических зонах (ОЭЗ) Собраниям народных представителей и их постоянным комитетам провинций, городов, в которых находятся ОЭЗ.

Следует отметить эту особенность КНР делегировать законодательные полномочия Госсовету. Правительствам в социалистических государствах обычно законодательная власть не делегировалась, однако в этом не было особой нужды: правительства и министерства сами заполняли пробелы законодательного регулирования, подчас даже в нарушение конституционных и законодательных норм [4, с. 115].

Как уже отмечалось, высшая законодательная власть в КНР представлена двумя органами – ВСНП и Постоянным комитетом, непрерывно действующим между его сессиями. В условиях «расщепления» законодательной власти важно определить законодательную компетенцию каждого государственного органа. Законодательная компетенция – это совокупность полномочий по принятию законов, которая образует главную часть компетенции любого представительного органа и реализация которой занимает в их деятельности наибольшее место. Согласно Конституции и Закону о законодательстве, законодательная власть Постоянного комитета ВСНП включает: 1) право на принятие законов и внесение в них изменений; 2) право толкования Конституции и законов; 3) право на осуществление контроля над законодательством; 4) другие законодательные права. С другой стороны, законодательная деятельность Постоянного комитета ВСНП имеет и определенные ограничения: у него нет права принимать Конституцию и вносить в нее изменения, принимать основополагающие законы. Осуществляемое Постоянным комитетом право внесения поправок и дополнений в законы ВСНП обусловлено тем, что поправки и дополнения не должны противоречить основным моментам указанных законов. ВСНП вправе отменить нецелесообразные решения и законы Постоянного комитета.

Такое «расщепление» законодательной власти в КНР не является новеллой. Подобная своеобразная практика типична для большинства социалистических стран. Органы этих стран, считавшиеся представительными и законодательными, не были приспособлены к самостоятельной законодательной деятельности и не были предназначены для нее. Функцией их было служить ширмой законодательной деятельности коммунистических партий, партийных олигархов. Поскольку эти органы были не в состоянии оперативно реагировать на текущие потребности из-за редких (1-2 раза в году) сессий, их законодательная компетенция практически осуществлялась постоянно действующими высшими коллегиальными органами. Эти органы формально избирались верховными представительными органами, как правило, из числа депутатов. Президиумы, постоянные комитеты или государственные советы по вопросам, отнесенным к сфере законодательства, оперативно издавали указы, подлежащие, как правило, последующему утверждению на ближайшей сессии верховного представительного органа.

Но, несмотря на внешнюю схожесть с типичным для социалистических стран положением, в Китае этот вопрос решен всё же иначе. Согласно нормативным актам Постоянный комитет ВСНП сам принимает и изменяет законы, кроме тех, которые отнесены к исключительному ведению ВСНП, а также в период между сессиями ВСНП может вносить в принятые Собранием законы частичные изменения и дополнения, не противоречащие основным принципам этих законов, равно как дает толкование законов. Полномочием принимать законы наделены в КНР, таким образом, два органа, один из которых даже формально не подходит под критерий представительного (это напоминает ситуацию, предусмотренную Конституцией РСФСР 1918 г., а также Конституциями СССР и РСФСР 1977-1978 гг., в редакции 1988-1989 гг.) [4, с. 120].

Полномочиями в области нормотворчества наделен Государственный совет КНР, являющийся центральным народным правительством, государственным исполнительным органом власти, высшим государственным административным органом.

На основании Конституции КНР, Закона о правотворчестве к основным нормотворческим полномочиям Госсовета относятся:

1. Разработка, принятие и изменение административно-правовых актов. Это основное, постоянно исполняемое Госсоветом правомочие. В соответствии с прямыми положениями Конституции и Закона о законодательстве Госсовет правомочен разрабатывать и изменять нормативные акты по соответствующим административным делам. Первое из 18 полномочий Госсовета, предусмотренных в ст. 89 действующей Конституции, формулируется так: Госсовет на основе Конституции и законов разрабатывает административно-правовые акты. Ст. 56, 57 Закона о правотворчестве также предусматривают это полномочие.

Административно-правовые акты обладают меньшей юридической силой, чем Конституция и законы, но большей по отношению к местным законоположениям. Административно-правовые нормативные акты имеют общеобязательную юридическую силу в масштабах всего государства. Административно-правовые акты регулируют общественные отношения в таких сферах государственной и общественной жизни как экономика, политика, образование, наука, культура, спорт, физкультура и др.

2. Законотворческая инициатива по внесению законопроектов в ВСНП и ПК ВСНП. Право внесения законопроектов – неотъемлемая составная часть системы законодательной власти в целом, а также важная составная часть законотворческой компетенции Госсовета. С 1979 г. среди законов, принятых ВСНП и его ПК, примерно 70% было внесено Госсоветом [5].

3. Разработка административно-правовых актов по вопросам делегированного законодательства. За исключением сфер уголовного законодательства, основных политических прав и личных свобод граждан, судебной системы, ВСНП и ПК ВСНП могут по мере необходимости принимать решение о предоставлении Госсовету права выработать административно-правовые акты по вопросам, которые положено регулировать посредством законов. Если административно-правовые акты, принятые Государственным советом, прошли успешную проверку на практике и условия для принятия закона созрели, Государственный совет должен ходатайствовать перед ВСНП и его ПК о принятии соответствующего закона.

4. Контроль над законотворчеством в определенных сферах. Он правомочен изменять либо аннулировать нецелесообразные, противоречащие Конституции, законам и административно-правовым актам распоряжения и постановления подведомственных ему органов; местных органов исполнительной власти; правила ведомств и правила местных правительств.

Нормотворческими полномочиями наделены также министерства и ведомства Госсовета. В Госсовете числится несколько десятков министерств, комитетов, комиссий и органов непосредственного подчинения. Их законотворческие права выражаются, главным образом, в праве выработать административные правила и распоряжения. В абз. 2 ст. 90 Конституции установлено, что «министерства и комитеты на основе законов, а также административно-правовых актов, постановлений и распоряжений Госсовета в пределах компетенции данных органов издают распоряжения, инструкции и положения». Эта норма получила дальнейшее развитие в Законе о правотворчестве. Согласно ст. 71 Закона, министерства, комитеты, Народный банк Китая, Ревизионное управление и находящиеся у них в прямом подчинении органы,

имеющие функции административного управления, вправе в соответствии с законом и административно-правовыми актами, постановлениями и приказами Госсовета в пределах своей компетенции принимать правила. Эти правила принимаются в целях исполнения законов либо административно-правовых актов, постановлений и распоряжений Госсовета. Закон также предписывает, что административно-правовые акты по делам, касающимся полномочий более двух ведомств Госсовета, разрабатываются Госсоветом либо заинтересованными ведомствами совместно (ст. 72 Закона). Нормотворчество ведомств Госсовета по своему характеру относится к административному законодательству, содержание его не должно превышать сфер административного управления.

В действующей Конституции и Законе о правотворчестве регламентируются лишь общие положения о нормотворческих полномочиях и о процедуре разработки правил ведомствами Госсовета. Специальные процедурные нормы, детально регламентирующие нормотворческую деятельность министерств и ведомств, содержатся в Положении о порядке разработки правил и распоряжений, принятом Госсоветом в 2001 г., а также правилами нормотворческой работы, принимаемыми каждым ведомством.

Нормотворческими полномочиями наделены также местные органы государственной власти по разработке и пересмотру нормативных актов, юридическая сила которых не выходит за пределы данных административных районов. В соответствии с нормами Конституции, страна делится: 1) на провинции, автономные области и города центрального подчинения, 2) провинции, автономные области делятся на автономные округа, уезды, автономные уезды и города, 3) уезды, автономные уезды делятся на волости, национальные волости и поселки. Автономные области, автономные округа и автономные уезды являются районами национальной автономии (ст. 29).

На основании Конституции КНР в провинциях, городах центрального подчинения, уездах, городах, городских районах, волостях, поселках создаются собрания народных представителей и народные правительства. В автономных областях, автономных округах, автономных уездах учреждаются органы самоуправления. Местные собрания народных представителей являются органами государственной власти на местах. Местные собрания народных представителей создают постоянные комитеты (ст. 95, 96 Конституции). Органами самоуправления в районах национальной автономии являются собрания народных представителей и народные правительства (ст. 112 Конституции).

На основании Закона о правотворчестве собрания народных представителей и их постоянные комитеты провинций, автономных областей, городов центрального подчинения (с учетом конкретной обстановки и реальной необходимости в своем административном районе, при отсутствии противоречия с Конституцией, законами и административно-правовыми актами) могут принимать местное законодательство (ст. 63). Органы власти крупных городов в случае реальной необходимости могут заниматься местным законодательством, которое принимается после утверждения постоянным комитетом собрания народных представителей провинций и автономных областей. Утверждение производится в четырехмесячный срок, в течение которого необходимо проверить законность местного нормативного акта, его соответствие Конституции, законам и административно-правовым актам, а также местному законодательству данной провинции, автономной области. Под крупными городами понимаются города, в которых располагаются народные правительства провинции, автономной области. Собрания народных представителей территорий национальной автономии, в соответствии с осуществляемой в данной

местности национальной политикой, экономическими и культурными особенностями, вправе принимать положения об автономии и отдельно действующие положения. Положения автономных областей вступают в силу после их утверждения ПК ВСНП, положения автономных округов и уездов – после их утверждения постоянным комитетом собрания народных представителей провинций, автономной области, города центрального подчинения (ст. 66 Закона).

Местное законодательство может приниматься: 1) для исполнения положений закона, административно-правовых актов с учетом реальной действительности данного административного района; 2) для урегулирования проблем местного значения (ст. 64 Закона). Если по другим вопросам не приняты законы и административно-правовые акты, то провинции, автономные районы, города центрального подчинения и сравнительно крупные города (с учетом конкретной обстановки и реальной необходимости) могут в своем регионе принять местное законодательство. Местные нормативные акты, если после принятия государством аналогичных законов или административно-правовых актов будут им противоречить, считаются утратившими силу.

Таким образом, проанализировав основную нормативную базу по вопросу регламентации законодательной деятельности, можно сделать некоторые выводы об особенностях законодательной системы в КНР.

1. Высшая законодательная власть в КНР принадлежит двум органам – ВСНП и Постоянному комитету, действующему между сессиями ВСНП. Оба органа имеют полномочие принимать законы – нормативные акты высшей юридической силы (не считая Конституции). ВСНП принимает основные законы, ПК ВСНП – «другие законы». Это отличает КНР от иных социалистических государств, в которых законы имели право принимать только высшие представительные органы.

2. Свообразием отличается делегированное законодательство в КНР. Высшие законодательные органы власти делегируют Госсовету право разрабатывать, принимать административно-правовой акт по вопросам, отнесенным к компетенции законодательной власти, чтобы на практике опробировать действие правовых предписаний. После успешной экспериментальной проверки по данным вопросам, если созрели условия, принимаются законы ВСНП или ПК ВСНП. Поэтому в современном Китае действует относительно небольшое по сравнению с Российской Федерацией количество законов и широко развито подзаконное нормотворчество. Китайский законодатель предпочитает идти по пути интенсивного принятия отдельных локальных юридических актов для более оперативного реагирования на происходящие в стране изменения.

3. Конституция КНР и Закон о правотворчестве не наделяют Председателя КНР (главу государства) широкими законотворческими полномочиями, кроме права подписания и опубликования законов. Не выделен в качестве нормативного акта указ Председателя КНР, не определена его юридическая сила.

4. Официально в нормативно-правовых актах не прописаны полномочия Коммунистической партии Китая (КПК) в сфере законотворчества. Но реальное руководство страной, в том числе и законотворческой деятельностью, принадлежит КПК, постоянному комитету Политбюро ЦК КПК. Он принимает политические решения, касающиеся стратегии политического и экономического развития страны в долгосрочной перспективе, разрабатывает и внедряет изменения в политике проведения реформ, определяет стратегические приоритеты

развития государства. Партийные директивы в реальной жизни преобразуются в форму законов, пройдя через формальную процедуру законотворчества ВСНП [6, с. 223].

---

1. Конституция КНР (1982 г. в редакции 1999 г.) // Современное законодательство Китайской Народной Республики. Сборник нормативных актов/ сост., редактор и автор предисл. Л.М. Гудошников. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2004.

2. Современное законодательство Китайской Народной Республики. Сборник нормативных актов / сост., редактор и автор предисл. Л.М. Гудошников. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2004. – С. 11.

3. Закон КНР о правотворчестве (принят на 3-й сессии ВСНП девятого созыва 15 марта 2000 г.) // Современное законодательство Китайской Народной Республики. Сборник нормативных актов / сост., редактор и автор предисл. Л.М. Гудошников. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2004. – С. 56-78.

4. Страшун, Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Часть общая. – Т 1. – М., 2000.

5. Чжоу Ваншэн. Законодательная система КНР. Режим доступа <http://russian.china.org.cn/russian/115204.htm>

6. Попов, А.П. Политические системы и политические режимы в Китае XX в. – М., 2007.