

Принцип верховенства закона в местном управлении в КНР: теория и практика¹

The principle of rule of law in local government in the PRC: theory and practice

Ха Шуцзюй,

доктор юридических наук,
Юридический институт,
Хэйлунцзянский университет,
г. Харбин, КНР
hashuju@163.com

Чжан Юепин,

аспирант,
Юридический институт,
Хэйлунцзянский университет,
г. Харбин, КНР
hashuju@163.com

Ha Shuju,

Doctor of Law Law Institute
Heilongjiang University, Harbin, China
hashuju@163.com

Zhang Yueping,

Graduate student, Law Institute
Heilongjiang University,
Harbin, China
hashuju@163.com

© Ха Шуцзюй, Чжан Юепин, 2022

DOI: 10.17803/2587-9723.2022.5.163-174

Аннотация. В данной статье проанализированы теоретические и практические проблемы законодательства, действующего на местном уровне в КНР. С учетом принципа верховенства закона местное законодательство стало важнейшим аспектом в укреплении потенциала местного самоуправления и стимулировании развития на местах, что обуславливает следование местного законодательства ценностным ориентирам и целям муниципального управления.

Данная статья разъясняет основные теории, лежащие в основе практики местного законодательства в Китае, исследует глубинные проблемы в текущей практике местного законодательства, изучает, как принцип «верховенства закона» сочетается с местными ресурсами Китая, и предлагает пути развития местного законодательства и укрепления верховенства закона.

Основываясь на теории социалистического законодательства с китайской спецификой и принимая во внимание современные тенденции и материально-правовые ресурсы местного управления в КНР, авторы статьи утверждают, что путь к реализации верховенства закона в местном законодательстве и управлении лежит через осознание местными законодательными органами разумной позиции власти, границы между соблюдением закона и свободой, а также баланса между правами и обязанностями. Данные три аспекта являются ядром исследований по осознанию ценности субъекта верховенства права.

Ключевые слова: местное законодательство, местное управление; верховенство закона, законотворчество, КНР.

¹ Данная статья подготовлена в рамках Инновационного проекта для аспирантов Хэйлунцзянского университета (№ проекта: YJSCX2021-001HLJU).

Abstract. This article analyzes the theoretical and practical problems of the current legislation at the local level in China. Taking into account the principle of the rule of law, local legislation has become the most important aspect in strengthening the capacity of local self-government and stimulating local development, which causes local legislation to follow the same values and goals as municipal government. This article explains the main theories underlying the practice of local legislation in China, explores the underlying problems in the current practice of local legislation, studies how the principle of "rule of law" is combined with local resources in China, and suggests ways to develop local legislation and strengthen the rule of law. Based on the theory of socialist legislation with Chinese specifics and taking into account current trends and the material and legal resources of local government in China, the article argues that the way to implement the rule of law in local legislation and governance lies through the awareness by local legislatures of a reasonable position of power, the boundary between law and freedom, as well as the balance between rights and responsibilities. These three aspects are the core of research on the awareness of the value of the subject of the rule of law.

Keywords: local legislation, local governance, rule of law, lawmaking, PRC.

Рассматривая местное законодательство в Китае² в исторической перспективе, можно обнаружить, что его развитие на теоретическом и практическом уровнях было фрагментарным и противоречивым, а также пересекающимся и прогрессивным. До того, как современная китайская юриспруденция активно начала изучать вопросы развития местного законодательства с точки зрения принципа верховенства закона, этот важный аспект эффективности национального управления не привлекал особого внимания со стороны академического сообщества. Причина этого заключается в том, что законодательство — это не изолированный юридический вопрос, а комплексная проблема, тесно связанная с экономическим развитием, политическими изменениями и социальными преобразованиями.

Именно эти факторы сделали отношения между центральными и местными органами власти в Китае нестабильными и несбалансированными на протяжении всей его истории, тем самым поставив местное законодательство в подчиненное положение. Это ярко выражено в Конституции

1954 г. и Конституции 1978 г., которые не содержали никаких определенных положений по вопросу местного законодательства³.

Такое положение дел продолжалось до конца 1978 г., когда был созван третий пленум Центрального комитета Коммунистической партии Китая 11-го созыва, определивший новое направление политического и экономического развития Китая, концепцию правовой системы и эмансипацию правосознания населения. Изменение правовых норм местного законодательства в Китае показывает, что именно применение принципа верховенства права разрушило основы феодального общества Китая и позволило стране вступить на путь построения правового государства. По сути, региональный подход является расширенным продолжением концепции, основанной на верховенстве закона. При этом верховенство закона применительно к местным органам государственной власти позволяет полностью мобилизовать местную инициативу и служит модернизации и преобразованию национальной системы верховенства закона⁴.

² Понятие местного законодательства в данной статье является широким, т.е. оно не ограничивается тремя формами местных законов и постановлений, постановлений местных органов власти и постановлений самоуправления, как это предусмотрено в Законе «О законодательстве», а охватывает нормативные документы, сформулированные местными народными собраниями и их постоянными комитетами, а также местными органами власти на уровне уезда или выше. Следовательно, объектом данной статьи являются «нормативные документы, принимаемые местными законодательными и административными органами на уровне уезда или выше».

³ Китай обнародовал Общую программу Китайской народной политической консультативной конференции, которая служила временной конституцией в начале его основания в 1949 г. Статья 16 этой Программы гласит: «Разделение полномочий и функций между Центральным народным правительством и местными народными правительствами устанавливается постановлением Комитета Центрального народного правительства в соответствии с характером каждого вопроса так, чтобы это как способствовало национальному единству, так и соответствовало местными условиями». Это фактически установило принцип сочетания центрального и местного разделения полномочий в законодательной системе Китая того времени. Однако, хотя Программа функционировала как временная конституция, она не была конституцией по сути, и поэтому в данной статье утверждается, что вопрос разделения законодательных полномочий между центральным и местным уровнями и, следовательно, местных законодательных полномочий, не был предусмотрен в Конституции Китая до 1982 г.

⁴ 潘玲霞: 《依法治国与改善党的领导方式》, 载《理论月刊》, 2006年第6期, 第70页 [Пань Линся. Управление государством на правовой основе и совершенствование руководства КПК // Теория : ежемесячник. 2006. № 6. С. 70].

Развитие теории и практики местного законодательства в три этапа

Становление и развитие теории местного законодательства в Китае необходимо анализировать через призму взаимоотношений центра с местным уровнем на протяжении тысячелетий. До Опиумной войны 1840 г. отношения между центральным правительством и местными властями в Китае были однонаправленными, и в законодательном плане местные органы власти полностью подчинялись центральному правительству, демонстрируя черты единой законодательной системы при абсолютизме.

После 1840 г. на фоне появления капиталистических отношений западные идеи о верховенстве закона были привнесены в Китай и оказали огромное влияние на политические идеи и социальную мысль современного Китая. Соответственно, отношения подчиненности местных властей перед центральными органами начали меняться.

После 1949 г. — года создания Китайской Народной Республики — в рамках цели «создания современного, независимого и единого государства», была установлена единая централизованная система, включающая центральное и местное законодательство. Именно с 1949 г. в Китае возникли реальные условия для дальнейшего развития теории местного законодательства.

Представляется обоснованным разделить развитие теории и практики местного законодательства в Китае можно на следующие три этапа.

1. 1840—1949 гг.: начало процесса модернизации местного законодательства

До 1840 г. все феодальные династии в древнем Китае придерживались системы, при которой только центральное правительство обладало законодательной властью. После Опиумной войны 1840 г. централизованная феодальная власть начала переживать кризис, и в течение почти столетия после этого Китай находился в процессе превращения из традиционной феодальной империи в современное национальное государство. В разгар этих беспрецедентных исторических перемен самодостаточность правовой культуры Китая была нарушена⁵, и отношения между центром и местными властями начали модернизироваться⁶.

Глубокие изменения в международной обстановке и внутривнутриполитическом ландшафте в этот период означали, что новая форма государственного устройства уже не могла быть простым продолжением и воспроизведением традиционной феодальной империи⁷. В ходе этого процесса различные политические силы и деятели предлагали федерализм, централизацию и уравнивание в части установления структурной формы государства.

Соответственно, на практику местного законодательства также было оказано явное влияние. Например, после Синьхайской революции провинции Хубэй, Цзянсу и Чжэцзян объявили о своей независимости и создали провинциальные институциональные механизмы, приняв местное законодательство в форме местных договорных законов, имеющих статус основных законов провинции. Эти местные законодательные акты фактически закрепляли отношения между центральным правительством и местными органами власти на основе принципа федерализма и устанавливали принцип разделения законодательной власти между центральным правительством и местными органами власти, что стало первым опытом в развитии местного законодательства в Китае.

В то же время роялисты, представленные Кан Ювэем, яростно выступали против федеративной системы, которая давала местным органам власти отдельные полномочия, и активно выступали за централизацию законодательной власти путем полного подчинения ее центральному правительству. В то же время Сунь Ятсен, государственный деятель, возглавивший китайскую демократическую революцию, выступал за уравнительность, т.е. «все вопросы единого характера по всей стране должны быть подчинены центральному правительству, а вопросы местного характера должны быть подчинены местным органам власти, без предпочтения централизации или децентрализации»⁸.

С точки зрения объективности уравнительности — это лучший принцип взаимоотношений между центральными и местными органами власти, который вбирает в себя сильные стороны унитарной централизации и использует преимущества федеральной децентрализации, однако

⁵ 张晋藩：《中国法律的传统与近代转型》，北京：法律出版社，2019年版，第334页 [Чжан Цзинь фань. Традиция и современная трансформация китайского права. Пекин：Юридическое изд-во, 2019. С. 334].

⁶ 封丽霞：《中央与地方关系法治化研究》，北京：北京大学出版社，2008年版，第281页 [Фэн Лися. Исследование верховенства закона в отношениях между центральной и местной властью. Пекин：Изд-во Пекинского университета, 2008. С. 281].

⁷ 王续添：《地方主义、联邦主义与新国家构建中的制度选择》，载《新华文摘》，2007年第13期，第60—64页 [Ван Сюйтянь. Местничество, федерализм и институциональный выбор в строительстве нового государства // Дайджест Синьхуа. 2007. № 13. С. 60—64].

⁸ 黄子毅：《中央和地方职权划分的法律问题》，北京：中共中央党校出版社1998年版，第44页 [Хуан Цзыи. Правовые аспекты разделения центральной и местной власти. Пекин：Изд-во центральной партийной школы КПК. 1998. С. 44].

эта теория местной децентрализации доктора Сунь Ятсена была нереалистичной для практики и слишком идеалистичной в политической ситуации того времени.

В целом местное законодательство в Китае на данном этапе находилось под влиянием политической обстановки и требований времени, сталкивалось с раздробленностью традиций и запросами современности, а также с конфликтом между Китаем и Западом и еще не искало разумного пути, который бы соответствовал местным ресурсам Китая.

Следует подчеркнуть, что с момента рождения Коммунистической партии Китая в 1921 г. лидеры партии также пытались построить местное законодательство, соответствующее национальным условиям Китая. Первоначально на направление местного законодательства оказал влияние бывший Советский Союз, а на Втором национальном съезде Коммунистической партии Китая впервые была предложена идея «частичной федерации», при которой Монголия, Тибет и Хуэйцзян⁹ будут автономными, а остальная часть страны будет единой¹⁰ — система, известная как «свободный федерализм». После 1945 года Коммунистическая партия отказалась от этой идеи свободной федерации и вместо этого предложила создание унитарного государства и принятие региональных национальных автономий, что заложило теоретическую основу для унитарной модели центрально-местных отношений после основания государства в 1949 г.

2. 1949—1978 гг.: от децентрализации к централизации

В 1949 г., когда была создана Китайская Народная Республика и Коммунистическая партия Китая стала правящей партией, перед партийными лидерами встала задача — как управлять, регулировать отношения между центральным и местным уровнями, чтобы консолидировать власть. В социальном контексте того времени Китай почти столетие находился в состоянии «раздробленности», и после создания нового Китая необходимо было положить конец этому состоянию разобщенности и отсутствию единства, поэтому новый Китай должен был стать политическим образованием под центральной властью¹¹.

В то же время под влиянием Советского Союза перед Коммунистической партией Китая встала

национальная и модернизационная задача ускорения индустриализации, обогащения страны и укрепления армии, по своему политическому мировоззрению сходная с задачами бывшего Советского Союза. Различные внешние и внутренние факторы диктовали необходимость определить как основное направление законодательной системы Китая национальное единство и централизацию.

Однако реалии были таковы, что вновь созданному новому государству было трудно консолидировать власть за короткий период времени, и в этот конкретный исторический период (1949—1952 гг.) Китай четко следовал линии, определенной Центральным бюро Коммунистической партии Китая, которая существовала во время революционной войны (после 1935 г.) для управления страной в основных регионах. Страна была разделена на шесть основных административных районов: Северо-Восточный, Северо-Китайский, Северо-Западный, Юго-Западный, Южно-Центральный и Восточно-Китайский. Эти шесть регионов были одновременно местными органами власти отдельного уровня и представительными органами Совета Центрального народного правительства¹² и обладали широкими законодательными полномочиями. Основой законодательной власти Большого региона являлись Временная программа», которая служила временной конституцией, так и Общие правила организации комитетов народного правительства Большого региона, разработанные Государственным советом в 1949 г.

После 1953 г., когда была создана высокоцентрализованная законодательная система по советской модели, местные органы власти потеряли почти всю свою экономическую автономию, а законодательная власть, соответственно, была сосредоточена в центре. После упразднения центральным правительством крупных административных районов в 1954 г. полномочия местных автономий продолжали уменьшаться, что отразилось на взаимоотношениях между центральным и местными правительствами. Новая Конституция не предусматривала разделения полномочий между центральными и местными государственными учреждениями, и местные народные собрания на всех уровнях принимали и издавали резолюции в соответствии с полномочиями, предусмотренными

⁹ Общее название южной части Тяньшаня в Синьцзяне во времена династии Цин. В этом районе проживали уйгурские и узбекские народы.

¹⁰ «“二大”和“三大”» (中国共产党第二、三次代表大会资料选编), 北京: 中国社会科学出版社1985年版, 第3-27页 [Второй и третий съезды: Избранные материалы второго и третьего съездов Коммунистической партии Китая. Пекин: Изд-во общественных наук Китая, 1985. С. 3—27].

¹¹ 费正清, 麦克法夸尔: 《剑桥中华人民共和国史》(1949-1965), 王健朗等译, 上海人民出版社1990年版, 第22页 [Фэй Чжэнцин, Майкфаркуар. Кембриджская история Китайской Народной Республики (1949—1965) / пер.: Ван Цзяньлан [и др.]. Шанхай: Шанхайское народное издательство, 1990. С. 22].

¹² Высший исполнительный орган государственного управления в Китае в 1949—1954 гг.

ми законом, но не имели права законодательной инициативы.

Таким образом, законодательная власть была почти полностью сосредоточена в руках высшего законодательного органа. По мере развития социалистической практики постепенно выявлялись недостатки этой высокоцентрализованной политической системы. Мао Цзэдун отметил эту проблему: «В такой стране, как наша, необходимо задействовать как центральные, так и местные инициативы. Местным органам власти следует предоставить больше независимой власти, чтобы они могли активно вести свою деятельность при условии консолидации единого руководства центрального правительства»¹³.

По этой причине Центральный комитет партии начал экспериментировать с передачей власти на местный уровень, но все закончилось тем, что центральное правительство вернуло себе законодательную власть. Из-за теоретической незрелости разделения полномочий местных законодательных органов и отсутствия практического опыта, на который можно было бы опереться, отношения между центральным правительством и местными законодательными органами в Китае с 1950-х до конца 1970-х гг. находились в сложной ситуации¹⁴.

Рассматривая особенности местного законодательства в Китае в этот период с практической точки зрения, можно увидеть, что, несмотря на два коротких периода централизованной децентрализации, эта децентрализация все еще в основном доминировала над централизованной властью, а последующие Конституции 1975 и 1978 гг. не устанавливали четких границ местной законодательной власти.

3. 1979 г. — настоящее время: от централизации к децентрализации

До 1979 г. местное законодательство Китая характеризовалось полуинституционализацией, что не соответствовало уровню экономического развития того времени. 1978 год ознаменовался проведением Третьего пленума ЦК КПК 11-го созыва, который определил совершенно новое направление политического и экономического развития Китая и правовую концепцию.

Руководствуясь новыми идеями, вторая сессия Пятого Всекитайского собрания народных пред-

ставителей в 1979 г. частично изменила Конституцию 1978 г. и приняла Органический закон о местных собраниях народных представителей и местных народных правительствах всех уровней (далее — Органический закон о местных органах власти). Принятие этого ключевого закона позволило местным властям на уровне провинций Китая принимать и обнародовать местные нормативные акты. В результате внесения поправок в Конституцию в местных народных собраниях на уровне уезда и выше также были созданы постоянные комитеты¹⁵.

В то же время различные факторы, такие как развитие рыночной экономики, увеличивающийся разрыв в правовой системе, дисбаланс в региональном развитии и активное воплощение политики реформ и открытости, потребовали введения специальных законов для регулирования местного законодательства. Наконец, Конституция 1982 г. обеспечила четкую правовую основу для местной законодательной власти: в ст. 3 говорится, что «следует придерживаться принципа предоставления полной роли местной автономии и инициативе под единым руководством центрального правительства».

Статья 100 Конституции также гласит: «Народные собрания провинций и муниципалитетов, непосредственно подчиненных центральному правительству, и их постоянные комитеты могут, при условии, что они не противоречат Конституции, законам и административным постановлениям, принимать местные постановления и сообщать о них Постоянному комитету Всекитайского собрания народных представителей для протокола».

Новая Конституция расширяет местные законодательные полномочия в двух направлениях: во-первых, она расширяет субъект местной законодательной власти от народных собраний провинциального уровня до постоянных комитетов; во-вторых, она расширяет законодательные полномочия региональных этнических автономий, и этнические автономные районы имеют право принимать автономные нормативные акты и отдельные нормативные акты в соответствии с политическими, экономическими и культурными особенностями местных этнических групп¹⁶.

Значение новой Конституции для местного законодательства заключается в том, что впервые

¹³ 毛泽东:《毛泽东选集》(第5卷),上海:人民出版社,1977年版,第275-276页[Мао Цзэдун. Избранные произведения Мао Цзэдуна. Т. 5. Шанхай: Народное издательство, 1977. С. 275—276].

¹⁴ 辛向阳:《大国诸侯—中国中央与地方关系之结》,北京:中国社会科学出版社1995年版,第347-348页[Синь Янянь. Великие вассалы — сложная тема центрально-местных отношений в Китае. Пекин: Изд-во китайского общества, 1995. С. 347—348].

¹⁵ 许崇德:《中华人民共和国宪法史(下册)》,福州:福建人民出版社2003年版,第341-342页[Сюй Чундэ. Конституционная история Китайской Народной Республики. Т. 2. Фучжоу: Фуцзяньское народное издательство, 2003. С. 341—342].

¹⁶ 谢勇主编:《地方立法学》,北京:法律出版社2019年版,第32页[Местное законодательство / ред. Се Юн. Пекин: Юридическое издательство, 2019. С. 32].

в конституционной форме был четко закреплён общий принцип разделения полномочий и ответственности между центральными и местными государственными органами, а именно: следование принципу предоставления полной свободы местной инициативе под единым руководством центрального правительства. Данный подход создал биполярный законодательный орган центрального и местного правительства и заложил конституционную основу для разделения законодательной власти между центральным и местным правительствами.

В 2000 г. был обнародован Закон о законодательстве КНР, основной закон государства, специально регулирующий и регламентирующий законодательную деятельность, который конкретизировал сферу компетенции местного законодательства, законодательные процедуры и контроль за местным законодательством со стороны центрального правительства. Это привело к более четкому разделению законодательных функций между центральным и местным уровнями и сыграло важную роль в преодолении произвольного и слепого разделения законодательных полномочий.

В 2015 г. в Закон о законодательстве КНР были внесены изменения, наделяющие законодательными полномочиями муниципалитеты, созданные в районах. Это означает, что Китай вышел на совершенно новый этап в практике передачи полномочий местным органам власти. Сегодня местное законодательство в Китае приобрело форму лестницы, т.е. законодательные полномочия осуществляются систематически, неравномерно и локализовано, с акцентом на местные различия.

Проанализировав теоретическое и практическое развитие местного законодательства в Китае, можно выявить правило, согласно которому местное законодательство находится под глубоким влиянием политической ситуации конкретного исторического периода и является прямым отражением политического и социального развития. По мере социально-экономического развития и изменения исторических обстоятельств отношения между центральным правительством и местными органами власти должны эволюционировать и развиваться в соответствии с реальностью.

По мере продвижения Китая по пути модернизации и развития правового государства законодательные отношения между центральным правительством и местными органами власти также должны рассматриваться с точки зрения верховенства закона, а это требует, чтобы теория и практика местного законодательства также следовали по этому пути. Сегодня теория местного законодательства в Китае достигла зрелости как

с точки зрения политики и директив Коммунистической партии Китая на центральном уровне, так и с точки зрения углубленных исследований теоретических вопросов законодательства учеными, и это свидетельствует о том, что китайское законодательство идет в ногу со временем.

Однако следует отметить, что в принципе невозможно добиться полной синхронизации между теорией и практикой, и всегда будет существовать дистанция между идеями и действиями. На фоне призывов к верховенству закона в местном законодательстве местные административные единицы, наделенные законодательными полномочиями, не до конца понимают дух верховенства закона, и в законодательной практике постоянно возникают проблемы того или иного рода, препятствующие эффективному управлению.

Проблемы в практике местного законодательства в Китае

С момента передачи законодательной власти от центрального правительства на местный уровень в развитии местного законодательства постепенно выявились следующие особенности:

- дисбаланс в экономическом, политическом и культурном развитии между различными местностями из-за дисбаланса в региональном развитии, что привело к дисбалансу в законодательстве;
- возникновение противоречий интересов между местными и центральными правительствами;
- чрезмерная зависимость местных законодательных органов от законодательных средств, что привело к скачку количества местных законодательных актов.

Рассматривая эти особенности в контексте отношения центрального правительства к местному законодательству, можно прийти к выводу, что здесь проявляются некоторые глубоко укоренившиеся проблемы в местном законодательстве, которые постоянно интерпретируются в контексте построения правового государства и продвижения принципа верховенства закона в местном управлении¹⁷.

1. *Отсутствие правильного понимания функций местной законодательной власти.* В основном это выражается в формализме местного законодательства и дублировании законодательных актов. Местные законодательные органы с трудом усваивают принцип «непротиворечия», и для того чтобы предотвратить возникновение ситуаций, когда принятый акт может противоречить вышестоящему закону, они прямо копируют в своем

¹⁷ 何晓明:《地方立法民主化进程的回顾和展望》,载《人大研究》2005年第7期,第27-30页[Хэ Сяомин. Обзор и перспективы процесса демократизации местного законодательства // Исследование о ВСНП. 2005. № 7. С. 27—30].

законодательстве вышестоящий закон или другое местное законодательство, что приводит к снижению качества законотворчества.

В частности, местное законодательство на практике слишком консервативно, ему не хватает инициативы и у него предвзятое понимание природы и функций местного законотворчества¹⁸. На практике во многих регионах законотворчество ограничивается узкой сферой принятия местных исполнительных нормативных актов в соответствии с центральным законодательством, а местные исполнительные органы отдают предпочтение центральным актам и игнорируют местные¹⁹.

С другой стороны, существует большое количество дублирующих правовых норм по одному и тому же вопросу, при этом местное законодательство повторяет нормативные акты, имеющими высшую юридическую силу, административные правила и местное законодательство того же уровня как по названию, так и по структуре. Это весьма распространенное явление в действующем местном законодательстве Китая.

С точки зрения разграничения законодательной компетенции центрального правительства и местных органов власти массовое дублирование местного законодательства размыло полномочия местных законодательных органов, предусмотренные Законом о законодательстве, усугубив проблему путаницы между полномочиями центральных и местных органов. За несколько десятилетий, прошедших с момента развития местной законодательной практики в Китае, некоторые представления, сложившиеся под влиянием исторических, культурных и социальных факторов, глубоко укоренились и постепенно сформировали законодательную традицию. Закон предусматривает принцип «непротиворечия», и от того, как интерпретируется этот принцип, зависит степень активности местного законодательства. Непротиворечие не означает полного соответствия центральному законодательству.

С точки зрения характеристик, функций и статуса местного законодательного органа, непротиворечие не должно означать, что местное законодательство не может регулировать вопрос, который не предусмотрен Конституцией, законами или административными правилами, в про-

тивном случае местное законодательство не будет обладать двойными атрибутами подчинения и автономии и не сможет решать проблемы, которые не подходят для решения центральными органами или не могут быть решены ими в данный момент.

В контексте текущего развития Китая местное законодательство должно активно адаптироваться к потребностям реформы и играть активную роль в продвижении, регулировании и обеспечении реформы. В современной законодательной практике Китая большинство законов, принятых центральной властью, характеризуется обобщенными чертами, в основном применимыми ко всем населенным пунктам страны, но едва ли точно вписывающимися в местную действительность. В то же время центральное законодательство чрезвычайно осторожно, поскольку цена проб и ошибок слишком велика, поэтому законодательство неизбежно отстает.

После внесения изменений в Закон о законодательстве большое количество местных субъектов были наделены законодательными полномочиями, что объясняется намерением Центрального комитета партии играть соответствующую роль в местном законодательстве, поощрять местные органы власти принимать законы, учитывающие местные потребности. В условиях такой большой ответственности формалистическая тенденция местных законодательных органов означает растрату законодательных ресурсов и отсутствие законодательных функций, что серьезно препятствует развитию местной законодательной практики.

2. *Отсутствие понимания границ законодательных инноваций.* На волне реформы было выдвинуто предложение о нововведениях в местном законодательстве. Инновации являются одним из важных критериев качества местного законодательства.

Центральное правительство неоднократно поощряло инициативы местных законодательных органов, и местные собрания народных представителей могут его активно изучать, проявляя новаторский подход в рамках своих законодательных полномочий, если это способствует углублению реформ, стимулированию социальной деятельности и улучшению условий жизни людей²⁰.

¹⁸ 董和平：《市场经济与地方立法观念转变》，载《南京社会科学》1994年第12期，第42-46页 [Дун Хэпин. Рыночная экономика и изменение концепции местного законодательства // Нанькинская общественная наука. 1994. № 12. С. 42—46].

¹⁹ 封丽霞：《地方立法的形式主义困境与出路》，载《地方立法研究》，2021年第6期，第64-80页 [Фэн Лися. Формалистское тяжёлое положение и выход местного законодательства // Исследование о местном законодательстве. 2021. № 6. С. 64—80].

²⁰ 栗战书：认真学习贯彻习近平法治思想，为全面建设社会主义现代化国家提供法律保障—在第二十六次全国地方立法工作座谈会上的讲话 [Ли Чжаньшу. Добросовестно изучать и реализовывать мысль Си Цзиньпина о верховенстве закона для обеспечения правовой защиты всестороннего строительства современной социалистической страны : выступление на 26-м Национальном симпозиуме по местному законодательству] // URL: <http://www.hbrd.net/system/2020/12/04/100533579.shtml> (дата обращения: 29 ноября 2021 г.).

На практике некоторые законодательные органы не понимают границ инноваций и местных особенностей, в результате чего идеи, принципы и содержание законодательства противоречат вышестоящему закону, а местные особенности в законодательстве превышают разумные местные потребности. Это явление известно в китайской юриспруденции как «доброкачественная неконституционность». Ее называют «доброкачественной», потому что в быстро меняющемся обществе законодательство часто бывает незрелым и в некоторой степени экспериментальным по своей природе.

Политика реформ и открытости, а также социальное развитие являются беспрецедентными событиями, что диктует необходимость того, чтобы институциональные изменения в Китае проходили через процесс экспериментов, который требует постоянного изучения как на центральном, так и на местном уровне. С этой точки зрения, местное законодательство призвано совершенствовать правовую систему, а его неконституционность не является субъективной и злонамеренной.

Однако с точки зрения политологии и унитарные, и федеративные государства выдвигают положение о том, что законодательство на местном уровне не должно противоречить законодательству на более высоком или центральном уровне. Это положение, по сути, является общим стремлением к правовому единству и централизации власти в странах с различными формами государственного устройства²¹.

Следовательно, местное законодательство, каким бы новаторским оно ни было, не должно противоречить Конституции и высшему закону. Это предъявляет требования к пониманию местным законодательным органом границ инноваций. Противоречие Конституции и закону с более высокой юридической силой в законодательной практике должно пресекаться.

3. *Отсутствие явной предвзятости в отношении интересов народа.* Демократические ценности — это тенденция, на которую обязательно должно ориентироваться местное законодательство. Осуществление законодательной власти на местном уровне позволяет большему числу граждан приобщиться к законодательству и больше узнать о законодательных вопросах, которые затрагивают их непосредственные интересы, что значительно повышает социальную значимость и популярность издаваемых законов.

В идеальном мире такая форма законодательства позволила бы демократическим ценностям проявиться более непосредственно. Однако ре-

альность такова, что местное законодательство как атрибут публичной власти должно уравнивать и интегрировать различные интересы. «Процесс формирования закона — это процесс, в котором различные интересы выражаются, передаются и интегрируются в законодательный процесс»²².

Обязанность местных законодательных органов состоит в том, чтобы сбалансировать и интегрировать потенциально противоречивые интересы, сдерживать неправомерные интересы и защищать законные. В этом процессе местным законодательным органам трудно придерживаться ценностной ориентации на власть под влиянием традиционной правовой культуры. Поэтому в законодательстве часто отдается приоритет защите интересов ограниченного круга лиц в ущерб законным правам и общественным интересам других групп, особенно граждан.

Недостаточное внимание к правам и интересам народа в местном законодательстве отражается в четырех основных аспектах:

- во-первых, законодательная власть местных собраний народных представителей реализуется не в полной мере;
- во-вторых, законодательному процессу присущи авторитаризм и закрытость;
- в-третьих, законодательное поле не ориентировано на людей и не отвечает реальным потребностям народа;
- в-четвертых, законодательные положения носят макроскопический характер и не всегда направлены на обеспечение интересов народа.

Местные собрания народных представителей как органы общественного мнения не участвуют в принятии большинства законодательных актов, а местная законодательная власть почти всегда осуществляется местными постоянными комитетами ВСНП. Например, в провинции Хэйлунцзян с 2000 г. законодательным органом на уровне провинции было принято 259 местных законов и постановлений, из которых только три были приняты народными собраниями, что не представляет сбалансированной моделью, способствующей реализации народной демократии.

Что касается законодательных процедур, то участие общественности в законодательстве никогда не было реализовано на практике. Низкая прозрачность каналов обратной связи для сбора замечаний по законопроектам в определенной степени снизила инициативу участия общественности в законотворческой деятельности. Местное законодательство в основном следует за центральным или одна провинция принимает

²¹ 王丽萍: 《联邦制与世界秩序》, 北京: 北京大学出版社2000年版, 第107页 [Ван Липин. Федерализм и мировой порядок. Пекин: Изд-во Пекинского университета, 2000. С. 107].

²² 杨炼: 《立法过程中的利益衡量研究》, 北京: 法律出版社2010年版, 第1页 [Ян Лянь. Исследование об учете интересов в законодательном процессе. Пекин: Юридическое издательство, 2010. С. 1].

закон, который отвечает потребностям местного экономического развития, в то время как другие регионы не изучают реальную ситуацию в своей провинции и слепо копируют акты, в результате чего часть законов остаются бесполезными.

Что же касается содержания законов, то местные законодательные органы не всегда имеют необходимую информацию о состоянии реальных дел, что приводит к принятию правовых норм, оторванных от реальных прав и обязанностей граждан.

Возможные решения проблем местного законодательства

Законотворчество и управление — это два основных рычага, способствующих построению правового государства, они взаимно обусловлены и пересекаются друг с другом. Центральные и местные законодательные органы уже давно сталкиваются с непростой проблемой верховенства закона. С другой стороны, непрерывное развитие общества привело к трансформации единого подхода к государственному управлению в комплексный, при этом верховенство закона стало основным способом управления современным государством.

В соответствии с этой логикой создание модели, в которой законодательство и управление дополняют друг друга, стало основным предложением для законодательных органов, а повышение качества местного законодательства и обеспечение верховенства закона в местном управлении также стало основной целью местной законодательной деятельности. Представляется оптимальным применение следующих решений существующих проблем:

1. *Признание соответствующей юридической силы закона.* Суть этого пути заключается в рассмотрении соотношения между законом и властью. Неоспоримым фактом является то, что сила закона заключается в поддержке власти. Тот факт, что закон связан с властью, само по себе является еще одним аспектом констатации верховенства закона. Возникает парадокс: закон должен поддерживаться властью, а власть должна сдерживаться законом, при этом следует осознать, что конечным пунктом власти в правовом государстве является порядок и что сохранение и поддержание порядка является основной целью существования власти. Это также отвечает на вопрос о необходимости существования местной законодательной власти с доктринальной точки зрения.

Одной из целей местного управления обязательно должен быть социальный порядок, а законотворчество является наиболее эффективным средством достижения этой цели. После того, как центральное правительство предоставило местным органам законодательную власть, местная законодательная практика неизбежно развивалась в двух направлениях, одно из которых — расширение, включая расширение местных законодательных полномочий, а другое — инновации местного законодательства для обеспечения жизнеспособности экономического развития. И фактор, определяющий оба направления, лежит в пределах осуществления законодательной власти законодательным органом. Если настаивать на использовании власти для достижения господства и власти для удовлетворения отраслевых интересов, то трудно реализовать принцип верховенства закона местной законодательной властью.

Субъективно законодательная власть должна измеряться законодательными потребностями и соответствующим образом сочетать планирование и принятие нормативных правовых актов. Потребность в законодательном урегулировании — это объективная потребность в регламентации в ответ на развитие общественных отношений или возникновение социальных проблем, а также необходимость улучшения механизмов урегулирования конфликтов интересов²³.

Законодательные тенденции и современные требования, а также ценности и приоритеты также могут быть движущим фактором при подготовке и принятии законов. Если законодательный орган находится под влиянием своего стремления к власти или внешних факторов, таких как крупные общественные события и чрезвычайные ситуации, и игнорирует реальные потребности местного законодательства, слепо принимая законы или следует иным негативным тенденциям, то законодательство выйдет за разумные пределы и ослабит желаемый законодательный эффект.

Компетенции и полномочия местных законодательных органов все еще нуждаются в правовом регулировании центральными законами. На нормативном уровне в унитарном государстве невозможно провести очень четкое и конкретное разделение между центральными и местными законодательными полномочиями в юридическом тексте, и такое ожидание нереалистично; можно только полагаться на вспомогательную систему контроля законодательных полномочий²⁴.

В Китае контрольным механизмом местной законодательной власти является система «по-

²³ 郭道晖主编：《当代中国立法》（上卷），北京：中国民主法制出版社1998年版，第193-194页 [Современное китайское законодательство / ред. : Го Даохуэй. Т. 1. Пекин : Издательство демократической правовой системы Китая, 1998. С. 193—194].

²⁴ Чжан Юепин. Разграничение законодательных полномочий в КНР: теория и практика // Современное право. 2020. № 9. С. 127—131.

дачи и рассмотрения». Местные власти придерживаются принципа «должен иметь, должен рассматривать и должен исправлять ошибки» при подаче и рассмотрении, усиливают проверку содержания местного нормативного акта и совершенствуют процедуры подачи и рассмотрения, чтобы эффективно поддерживать единство правовой системы и решать проблемы противоречия местных законов вышестоящим законам. Для эффективного поддержания единства правовой системы и решения проблем, существующих на практике, правительство должно усилить работу по пересмотру содержания местных законов и регламентировать процедуры осуществления пересмотра.

2. *Граница между законом и свободой.* В правовом государстве свобода фактически является вопросом общества и личности, полного единства общества и независимой свободы личности, развития общества и совершенствования личности, пропорционального соотношения между социальной властью и правами личности²⁵.

Реализация принципа верховенства закона требует наличия гарантий обеспечения свободы. Если законодательство слишком сильно ограничит свободу, возникнет правовой патернализм. Вопрос, над которым следует задуматься законодательной власти, заключается в том, при каких обстоятельствах можно надлежащим образом установить меру и пределы свободы. Чем шире круг свобод, предоставляемых гражданам, тем теснее связи между личностью и обществом, а также между гражданами и государством, что является тенденцией общественного развития.

Очевидная проблема в существующей практике местного законодательства заключается в том, что законодательный орган четко понимает свою законодательную функцию, но не понимает должным образом функцию закона. Законодательная власть игнорирует местную традиционную культуру, обычаи и практику, чрезмерно идеализирует функцию закона, полагая, что все проблемы, возникающие в местном управлении, могут быть решены с помощью принятия закона. Местное законодательство имеет свойство подчинять различные ценности демократии централистским государственным целям, таким как устав и экономический рост, что приводит к деградации правового государства в простую правовую систему и непосредственно приводит к тому, что определенные группы граждан становятся носителями репрессивных норм, порожденных местным законодательством. За-

конодательная власть должна изменить свою концепцию и соотнести свои намерения с интересами граждан, тщательно изучать, какие законы действительно нужны гражданам, а какие они отвергают.

Человек имеет социальную природу, и эта социальная природа определяет, что человек должен стремиться к объективной свободе. Это требует, чтобы законы, принимаемые законодательной властью, учитывали эту природу. В свете исторического опыта и современных тенденций путь Китая к верховенству права должен быть сосредоточен на использовании исконно китайских ресурсов, а также традиций и реалий китайской правовой культуры. Хотя центральное правительство ждет от местного законодательства изменений, оно отнюдь не консервативно, возникновение и усиление законотворчества является лишь одним из институциональных изменений, обусловленных переменами в социальной жизни, особенно в экономическом образе жизни²⁶.

Типичными примерами являются местные законы последних лет, касающиеся цивилизованного поведения, традиционного семейного воспитания и брака, которые сильно ограничивают объективные свободы граждан, не получают их одобрения и не соответствуют современным тенденциям экономического развития Китая, являются типичным негативным примером неправильного восприятия понятий «закон» и «свобода».

3. *Обеспечение баланса между правами и обязанностями.* Центральные и местные органы власти в конечном счете находятся на службе у народа, и поэтому законотворчество должно иметь целью защиту прав человека.

При такой логической взаимосвязи следует учитывать новую перспективу защиты гражданских прав в качестве ориентира для местного законодательства. Местное законодательство не может рассматривать только такие вопросы, как распределение полномочий, регулирование процедур, наличие надзора и т.д. Многие вопросы якобы касаются властных отношений между центральными и местными органами власти, но на самом деле, по сути, являются вопросами защиты гражданских прав. Вопрос, который должны рассмотреть местные законодательные органы, заключается в том, как более эффективно защитить основные права граждан с помощью более разумной системы, и это эффективный способ построения правового государства. В конце концов, защита прав граждан является ключевым

²⁵ 王人博, 程燎原: 《法治论》, 桂林: 广西师范大学出版社2014年版, 第130-134页 [Ван Жэньбо, Чэн Ляоюань. О верховенстве закона. — Гуйлинь: Изд-во Гуансиского педагогического университета. 2014. С. 130—134].

²⁶ 道格拉斯·C·诺斯: 《制度、制度变迁和经济绩效》, 刘守英译, 上海三联书店1994年版, 第15-20页 [Дуглас К. Норт. Институты, институциональные изменения и экономическая эффективность / пер. : Лю Шоуин. Шанхай : Шанхайский книжный магазин «Саньянь», 1994. С. 15—20].

аспектом принципа верховенства права в любом контексте²⁷.

Важно отметить, что одним из основных элементов нормативной структуры права также являются обязательства, и что все вопросы, касающиеся права, вращаются вокруг прав и обязанностей, а способ, которым права и обязанности регламентируются, является одной из форм, в которых реализуется принцип верховенства права.

Законодательство должно быть связано с ценностной основой прав и должно отражать ориентированный на людей подход к верховенству права от формы до содержания, а также ограничивать произвол прав через определение и регулирование обязательств. Закон, который только предоставляет права тем, кто подпадает под его действие, но не оговаривает обязанности, которые они должны взять на себя, неизбежно приведет к ущемлению интересов другой группы людей, которые также подпадают под действие этого закона. Это относится как к нормам, регулирующим осуществление государственной власти, так и к нормам, регулирующим поведение отдельных лиц.

Уменьшение обязательств ведет к смещению ценностей, которые разделяют права и обязанности, что приводит к несправедливому законодательному регулированию и дисбалансу в социальных отношениях. В современном правовом государстве разрыв между правами и обязанностями, отраженными в нормативных актах, неизбежно является признаком регресса политических и правовых отношений. Для должного понимания существующих проблем необходимы правовая грамотность законодателей, справедливость и беспристрастность при принятии законов, а также реализация законодательного механизма.

Заключение

Китай как страна с социалистической правовой системой положил в основу своей правовой системы марксистско-ленинское мировоззрение, согласно которому реальной основой общественного строя являются все экономические и социальные условия жизни данного общества²⁸. Правовой порядок неизбежно следует той же схеме. Право

не существует самостоятельно, оно является отражением экономической базы и неотъемлемой частью производственных отношений. Политика реформ и открытости, провозглашенная в конце 1970-х гг., потребовала от страны стать первопроходцем в экономике и одновременно привела к развитию теории и практики китайского законодательства.

С этой точки зрения, основой для создания и изменения местного законодательного порядка в Китае стало развитие экономики. Именно в этой связи центральное правительство делегировало законодательные полномочия местным органам власти в больших масштабах, характер предметов местного законодательства постепенно изменился в сторону местных интересов, а принцип местного законодательства был отделен от его первоначальной ценностной ориентации и функциональной ориентации, что не только привело к появлению местного протекционизма в местном законодательстве, но и привело к появлению норм, противоречащих закону большей юридической силы.

Это привело не только к появлению местного протекционизма в местном законодательстве, но и к возникновению проблем на практике, таких как противоречие местного законодательства вышестоящему закону, чрезмерное увлечение местными особенностями и отсутствие ориентированности на интересы людей. Накопление этих проблем в течение длительного периода напрямую влияет на эффективность управления.

С точки зрения законодательства и управления, с развитием общества государственное и социальное управление в Китае претерпело значительные изменения и в целом переходит от управления под руководством правительства к комплексному управлению, с большим социальным сотрудничеством и местными органами власти в качестве основного органа управления. Это иллюстрирует значимость законотворчества на местном уровне. Именно совершенствуя местное законодательство и делая его качественным, соответствующим национальным и местным интересам и отвечающим потребностям людей, местное управление может действительно достичь должного уровня обеспечения принципа верховенства закона.

²⁷ 《法学词典》（增订版），上海辞书出版社1984年版，第605页 [Юридический словарь. Испр. и доп. изд. Шанхай : Шанхайское издательство словарей, 1984. С. 605]; 乔伟主编：《新编法学词典》，山东人民出版社1985年版，第636-637页 [Новый юридический словарь / ред. : Цяо Вэй. Цзинань : Шаньдунское народное издательство, 1985. С. 636—637].

²⁸ 茨威格特, Н. 克茨著, 《比较法总论》，贵阳：贵州人民出版社1992年版第511-513页 [Цвейгерт К., Кертц Х. Общая теория сравнительного права. Гуйян : Гуйчжоуское народное издательство, 1992. С. 511—513].

БИБЛИОГРАФИЯ

1. 潘玲霞: 《依法治国与改善党的领导方式》, 载《理论月刊》, 2006年第6期, 第70页 [Пань Линся. Управление государством на правовой основе и совершенствование руководства КПК // Теория : ежемесячник. — 2006. — № 6.]
2. 张晋藩: 《中国法律的传统与近代转型》, 北京: 法律出版社2019年版, 第334页 [Чжан Цзиньфань. Традиция и современная трансформация китайского права. — Пекин : Юридическое изд-во, 2019.]
3. 封丽霞: 《中央与地方关系法治化研究》, 北京: 北京大学出版社2008年版, 第281页 (Фэн Лися. Исследование верховенства закона в отношениях между центральной и местной властью. — Пекин : Изд-во Пекинского университета, 2008.)
4. 王续添: 《地方主义、联邦主义与新国家构建中的制度选择》, 载《新华文摘》2007年, 第13期, 第60-64页 (Ван Сютянь. Местничество, федерализм и институциональный выбор в строительстве нового государства // Дайджест Синьхуа. — 2007. — № 13. — С. 60—64.)
5. 黄子毅: 《中央和地方职权划分的法律问题》, 北京: 中共中央党校出版社1998年版, 第44页 [Хуан Цзыи. Правовые аспекты разделения центральной и местной власти. — Пекин : Изд-во центральной партийной школы КПК, 1998.]
6. 《“二大”和“三大”》(中国共产党第二、三次代表大会资料选编), 北京: 中国社会科学出版社1985年版, 第3-27页 [Второй и третий съезды : Избранные материалы второго и третьего съездов Коммунистической партии Китая. — Пекин : Изд-во общественных наук Китая, 1985.]
7. 费正清, 麦克法夸尔: 《剑桥中华人民共和国史》(1949-1965), 王建朗等译, 上海人民出版社1990年版, 第22页 [Фэй Чжэнцин, Майкфаркуар. Кембриджская история Китайской Народной Республики (1949—1965) / пер. : Ван Цзяньлан [и др.]. — Шанхай : Шанхайское народное издательство, 1990].
8. 毛泽东: 《毛泽东选集》(第5卷), 上海: 人民出版社, 1977年版, 第275-276页 [Мао Цзэдун. Избранные произведения Мао Цзэдуна. — Т. 5. — Шанхай : Народное издательство, 1977.]
9. 辛向阳: 《大国诸侯—中国中央与地方关系之结》, 北京: 中国社会科学出版社1995年版, 第347-348页 [Синь Сянъян. Великие вассалы — сложная тема центрально-местных отношений в Китае. — Пекин : Изд-во китайского общества, 1995.]
10. 许崇德: 《中华人民共和国宪法史(下册)》, 福州: 福建人民出版社2003年版, 第341-342页. [Сюй Чундэ. Конституционная история Китайской Народной Республики. Т. 2. — Фучжоу : Фуцзяньское народное издательство, 2003.]
11. 谢勇主编: 《地方立法学》, 北京: 法律出版社2019年版, 第32页 [Местное законодательство / ред. : Се Юн. — Пекин : Юридическое издательство, 2019.]
12. 何晓明: 《地方立法民主化进程的回顾和展望》, 载《人大研究》2005年第7期, 第27-30页 [Хэ Сяомин. Обзор и перспективы процесса демократизации местного законодательства // Исследование о ВСНП. — 2005. — № 7. — С. 27—30.]
13. 董和平: 《市场经济与地方立法观念转变》, 载《南京社会科学》1994年第12期, 第42-46页 [Дун Хэпин. Рыночная экономика и изменение концепции местного законодательства // Нанькинская общественная наука. — 1994. — № 12. — С. 42—46.]
14. 封丽霞: 《地方立法的形式主义困境与出路》, 载《地方立法研究》2021年第6期, 第64-80页. [Фэн Лися. Формалистское тяжелое положение и выход местного законодательства // Исследования о местном законодательстве. — 2021. — № 6. — С. 64—80.]
15. 王丽萍: 《联邦制与世界秩序》, 北京: 北京大学出版社2000年版, 第107页 [Ван Липин. Федерализм и мировой порядок. — Пекин : Изд-во Пекинского университета, 2000.]
16. 杨炼: 《立法过程中的利益衡量研究》, 法律出版社2010年版, 第1页 [Ян Лянь. Исследование о взвешивании интересов в законодательном процессе. — Пекин : Юридическое издательство, 2010.]
17. 郭道晖主编: 《当代中国立法》(上卷), 北京: 中国民主法制出版社1998年版, 第193-194页 [Современное китайское законодательство / ред. : Го Даохуэй. — Т. 1. — Пекин : Издательство демократической правовой системы Китая, 1998.]
18. Чжан Юепин. Разграничение законодательных полномочий в КНР: теория и практика // Современное право. — 2020. — № 9. — С. 127—131.
19. 王人博, 程燎原: 《法治论》, 桂林: 广西师范大学出版社2014年版, 第130-134页 [Ван Жэньбо, Чэн Ляоюань. О верховенстве закона. — Гуйлинь : Изд-во Гуансиского педагогического университета, 2014.]
20. 道格拉斯·С.诺斯: 《制度、制度变迁和经济绩效》, 刘守英译, 上海三联书店1994年版, 第15-20页 [Дуглас К. Норт. Институты, институциональные изменения и экономическая эффективность / пер. : Лю Шоунин. — Шанхай : Шанхайский книжный магазин «Саньянь», 1994. — С.15—20.]
21. 《法学词典》(增订版), 上海辞书出版社1984年版, 第605页 [Юридический словарь. Испр. и доп. изд. — Шанхай : Шанхайское издательство словарей, 1984.]
22. 乔伟主编: 《新编法学词典》, 山东人民出版社1985年版, 第636-637页 [Новый юридический словарь / ред. : Цяо Вэй. — Цзинань : Шаньдунское народное издательство, 1985.]
23. 茨威格特, Н.克茨著, 《比较法总论》, 贵阳: 贵州人民出版社1992年版第511-513页 [Цвейгерт К., Кертц Х. Общая теория сравнительного права. — Гуйян : Гуйчжоуское народное издательство, 1992.]