

ЗАРУБЕЖНОЕ ПРАВО

УДК 340.13

Система и развитие законодательства Китайской Народной Республики

Лю Цюсэнь

Юго-Западный университет политологии и права КНР,
Китайская Народная Республика, 401120, Чунцин, район Юйбэй, пр. Баошэн, 301

Для цитирования: Лю, Цюсэнь. 2020. «Система и развитие законодательства Китайской Народной Республики». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 3: 666–678. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.309>

В статье рассказывается о системе и современном этапе развития законодательства Китайской Народной Республики, отличающегося спецификой, продемонстрированной автором. Законодательная деятельность в КНР рассматривается в качестве особой процедуры, отражающей волю правящего класса и поддерживаемой в принудительном порядке. Понятие «законодательство» сегодня в Китае включает в себя деятельность центральных и местных органов власти, отдельных административных органов по принятию Конституции, законов, декретов, административных актов. Согласно Конституции КНР, Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) и его постоянно действующий орган — Постоянный комитет ВСНП — являются органами, осуществляющими законодательную власть. В пределах национальных автономных территорий и специальных административных районов КНР действует своя законодательная власть, определенная Конституцией КНР. Автор обращается к истории законодательства Китая, далее переходя к современной законодательной системе КНР, отдельно останавливаясь на особенностях автономных территорий и специальных административных районов. В заключение исследования выделяются три проблемы, следующие из теории и практики законодательства КНР: уточнение руководящих принципов; определение прав и обязанностей в сфере законодательства; проведение унификации законодательного процесса. Дискуссия в отношении принципов в настоящее время не переступает порог науки, практическая реализация предложений осуществима только в будущем. В отсутствие права и обязанностей в сфере законодательства возникает риск юрисдикционной путаницы, обусловленной двухуровневой системой законодательных органов и возможностью как осуществления законодательных прав, так и их делегирования. Наконец, важна и унификация законодательного процесса, заключающаяся в ревизии старых актов и принятии новых для достижения цели соответствия текущим социальным и технологическим запросам государства и общества.

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2020

Ключевые слова: Китайская Народная Республика, система законодательства, Закон о законодательстве, автономные территории, специальные административные районы.

1. Введение

Законодательство — это система нормативных актов, принятых законодательным органом или непосредственно населением и действующих на территории страны. В Китайской Народной Республике (далее — КНР) законодательная деятельность представляет собой государственную деятельность, направленную на принятие или утверждение каким-либо государственным органом в соответствии с определенной процедурой действий, отражающих волю правящего класса и обеспечивающих соблюдение норм поведения в принудительном порядке (Фу Цзытан 2009, 229–230).

В современном обществе законодательная власть государства, как правило, принадлежит парламенту, но система может различаться. В некоторых государствах парламент обладает особыми полномочиями: помимо законодательной власти, он обычно также имеет право на сбор налогов. В государствах, где существует двухпалатная парламентская система, нижняя палата, как правило, обладает фундаментальной налоговой властью и может контролировать налогообложение, накладывая вето на государственный бюджет.

Законодательному процессу в целом присущи принципы демократичности, открытости, сопричастности и саморегулирования. Система ценностей современного законодательного процесса включает главным образом справедливость, эффективность и порядок. Правосудие — краеугольный камень законодательного процесса; эффективность придает ему экономическое значение, а порядок привносит в него институционализированную концепцию.

В рамках законодательного процесса в КНР государственный орган, обладающий законодательными полномочиями, создает нормативные правовые акты, ограничивает систему, с помощью которой законодатели могут беспрепятственно осуществлять свою деятельность и обеспечивать соблюдение процессуальных норм, а также определяет законные пути и надлежащие правовые процедуры, позволяющие государству разрешать конфликт интересов, регулирует общественный порядок и распределение социальных ресурсов. Говоря о китайском законодательстве, нужно понимать, что речь идет о принятии центральными и местными органами государственной власти, а административными органами, имеющими право законодательной власти, — Конституции, законов, декретов (в совокупности именуемых законами) и административных актов.

С 1978 г., после реформы Дэн Сяопина, по настоящее время длится период всеобщего процветания в законодательной сфере Китая. Конституции КНР 1978 г. (《中华人民共和国宪法 (1978年)》), принята Собранием народных представителей КНР 05.03.1978. Дата обращения 10 июля, 2019. http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4365.htm и 1982 г. (Конституция КНР. Принята Собранием народных представителей КНР 04.12.1982 с изм. 11.03.2018. Дата обращения 10 июля, 2019. http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4421.htm) в той или иной степени восстановили и дополнили положения Конституции КНР 1954 г. (《中华人民共和国宪法 (1954年)》), принята Собранием народных предста-

вителей КНР 20.09.1954. Дата обращения 10 июля, 2019. http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/26/content_4264.htm); на этой основе была разработана новая законодательная процедура. В 1982 г. принят Закон о системе Всекитайского собрания народных представителей (далее — ВСНП; 《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》), принят Собранием народных представителей КНР 10.12.1982. Дата обращения 10 июля, 2019. http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4425.htm), который определял законодательную власть, порядок рассмотрения законодательных актов и процедуру голосования.

Китай — унитарное государство, имеющее огромную территорию и самую большую численность населения в мире, поэтому разделение властей на национальном уровне в нем должно в полной мере отражать принцип суверенитета, обеспечивать верховенство статуса ВСНП в законодательном процессе, а также наделять центральное правительство и местные органы власти соответствующими законодательными полномочиями для эффективного управления государством. Исходя из сказанного, законодательная власть в Китае имеет несколько уровней: на государственном уровне принадлежит ВСНП и его Постоянному комитету; на уровне правительства — государственным департаментам, наделенным полномочиями ВСНП; на местном уровне — местным органам государственной власти и исполнительной власти провинций (《中华人民共和国立法法》, принят Собранием народных представителей КНР 15.03.2000. ст. 7, 9, 72. Дата обращения 10 июля, 2019. http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lfzt/2014/node_27175.htm).

2. Основное исследование

2.1. История законодательства Китая

Китай — одна из древнейших стран, поэтому его законодательство имеет долгую историю. На территории Древнего Китая традиция статутного права восходит к VI в. до н.э. Статутное право требует, во-первых, накопления опыта законодательной деятельности и базовой зрелости юридической техники, во-вторых, развитой письменности, чтобы закон мог быть оформлен в письменной форме. В 407 г. до н.э. в Китае уже был первый статутный кодекс «Законная книга» (《法经》, 战国时期著名的改革家李悝制定) — первый феодальный и системный писанный кодекс в китайской истории. Данный кодекс стал примером феодального закона для последующих поколений. В Восточной Азии одним из первых статутных правовых актов был закон «Тан Люй Шу И» 651 г. (《唐律疏议》原名《律疏》, 又名《唐律》、《永徽律疏》, 高宗永徽二年, 长孙无忌、李绩等在《贞观律》基础上修订) — собрание Уголовного кодекса династии Тан и его подзаконных актов, самый древний и полный феодальный Уголовный кодекс Китая, состоящий из 30 томов. «Да Цин Люй Ли» 1740 г. (《大清律例》, 乾隆五年完成, 并定名为《钦定大清律例》) — национальный кодекс династии Цин, последней из наиболее крупных династий Китая. После этого, вплоть до завершения реформы системы правопорядка, не происходило никаких изменений в правовых нормах, регулирующих порядок наследования. Некоторые нововведения в правовой системе осуществлялись главным образом путем внесения дополнительных изменений в существующие акты.

После создания КНР в 1949 г. были отменены старые законы и разработана Общая программа Народного политического консультативного совета КНР («中国人民政治协商会议共同纲领», принята 21.09.1949 I заседанием Народного политического консультативного совета КНР. Дата обращения 10 июля, 2019. http://www.xinhuanet.com//ziliao/2004-12/07/content_2304465.htm), которая в течение определенного времени играла роль временной Конституции. Данная программа предусматривала, что высшим органом государственной власти является ВСНП. До созыва ВСНП на всеобщих выборах его функции исполнялись во время пленарных заседаний Всекитайского народного политического консультативного совета. В новой Китайской Народной Республике первым принятым законом, подписанным Мао Цзэдуном, стал Закон о браке КНР («中华人民共和国婚姻法 (1950年)», принят Собранием народных представителей КНР 13.04.1950. Дата обращения 10 июля, 2019. http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=43205). Данный закон действовал с 01.05.1950 и предусматривал упразднение феодальной системы брака, основанной на принуждении, подчинении женщин мужчинам и игнорировании интересов детей; введение новой демократической системы брака, в рамках которой мужчины и женщины могут свободно вступать в брак; защиту равных прав мужчин и женщин и законных интересов женщин и детей.

На VIII заседании Комитета Центрального народного правительства КНР 28.06.1950 был принят Закон о земельной реформе КНР («中华人民共和国土地改革法», 中央人民政府委员会第八次会议通过于1950年6月28日), обнародованный указом Председателя от 30.06.1950 и вступивший в силу с даты его опубликования. В нем содержались положения об упразднении феодализма и введении крестьянской собственности на землю, что должно было освободить сельские производственные силы, развить сельскохозяйственное производство и открыть путь к индустриализации нового Китая.

На XXII заседании Совета Центрального народного правительства 11.02.1953 был принят Закон о выборах в ВСНП и местных собраниях народных представителей («全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法», 中央人民政府委员会第二十二次会议通过于1953年2月11日). В соответствии с ним в мае 1953 г. были проведены первые общенациональные выборы народных представителей.

20 сентября 1954 г. 1197 делегатов Генеральной ассамблеи проголосовали за проект Конституции КНР. В Конституции 1954 г. утверждалось, что вся власть в КНР принадлежит народу, который осуществляет власть через ВСНП и местные собрания народных представителей. Согласно данному правовому акту, ВСНП являлся высшим органом государственной власти. ВСНП (вместе с его постоянным комитетом) — единственный орган, осуществляющий законодательную власть в государстве (ст. 21–22). Впоследствии данные положения были закреплены и в новой Конституции КНР 1975 г. (ст. 17–18), а также в Конституциях 1978 г. (ст. 22, 25) и 1982 г. (действующая Конституция с изм. в 2018 г., ст. 58–67).

2.2. Законодательная система Китая

В России распространено мнение, согласно которому в КНР существует социалистическая правовая система (система коммунизма). Однако в Китае считается, что в стране господствует особая китайская правовая система, близкая к романо-

германской. Именно поэтому законодательство — важный аспект государственной деятельности в политической жизни Китая.

Согласно ст. 58 действующей Конституции КНР, ВСНП и Постоянный комитет ВСНП осуществляют законодательную власть на государственном уровне. Согласно ст. 7 Закона о законодательстве КНР, ВСНП как высший законодательный орган Китая имеет право на издание законодательных актов, изменения Гражданского и Уголовного кодексов, законов о государственных органах и других основных правовых актов.

Постоянный комитет ВСНП является постоянным органом и осуществляет государственную власть в период между сессиями ВСНП. Постоянный комитет ВСНП имеет право: толкования Конституции и законов КНР; издания законодательных актов (отличных от тех, что должны быть приняты ВСНП); дополнения и изменения законов, принятых ВСНП, без ущерба для основополагающих принципов и духа правовых актов (ст. 58 Конституции КНР). Постоянный комитет подотчетен ВСНП, отчитывается перед ним о своей работе и находится под его постоянным надзором. ВСНП имеет право вето на неуместные законы и решения Постоянного комитета.

Право ВСНП и Постоянного комитета ВСНП на издание законов считается всеобъемлющим — у них даже есть право на принятие законодательных актов в отрасли административного права, принадлежащее Госсовету КНР. В соответствии с Законом о законодательстве КНР, вступившим в силу 01.07.2000, законы, касающиеся определенных вопросов, могут быть приняты только ВСНП и его Постоянным комитетом. К таким вопросам относятся: 1) государственный суверенитет; 2) создание, организация и определение полномочий государственных органов; 3) система территорий национальной автономии и система специальных административных районов; 4) преступления и наказание; 5) гражданские свободы и права; 6) экспроприация негосударственной собственности; 7) базовая система сферы гражданского права; 8) экономическая система и основные системы финансов, налогообложения, таможи, финансов и внешней торговли; 9) судебная и арбитражная системы; 10) другие вопросы, по которым требуется принятие законов ВСНП и Постоянного комитета ВСНП.

На уровне юридической практики формулировка «другие вопросы, по которым требуется принятие законов ВСНП и ПК ВСНП» (ст. 8 Закона о законодательстве КНР) включает в себя вопросы: 1) основных прав и обязанностей граждан и их интересов (регулируемые, например, Кодексом административно-процессуального права); 2) политической, экономической, культурной и военной систем; 3) эксплуатации, использования и защиты государственных ресурсов; 4) высшей государственной власти, а также вопросы, которые, по мнению органа, должны регулироваться его законодательством.

Законодательный процесс КНР состоит из четырех стадий:

- *законодательная инициатива*; Президиум ВСНП, его Постоянный комитет и специальные комитеты, делегации ВСНП или более 30 представителей ВСНП могут вносить предложения на рассмотрение в Собрание народных представителей; Центральное правительство КНР, Центральный военный совет КПК, Верховный народный суд и Верховная народная прокуратура

КНР имеют право вносить предложения в отрасли, относящиеся к сфере их полномочий;

- *обсуждение*; Президиум ВСНП имеет право выносить решение о принятии предложения делегации ВСНП или более 30 представителей ВСНП;
- *принятие*; после рассмотрения ВСНП законопроект выносится на голосование; законы должны быть приняты не менее половиной от общего числа всех представителей; акты, касающиеся изменения Конституции, должны быть приняты большинством в две трети голосов всех представителей; законопроекты, подлежащие рассмотрению Постоянным комитетом Собрания народных представителей КНР, должны быть приняты не менее чем половиной от числа всех его членов;
- *публикация нового закона*; законы, принятые ВСНП и его Постоянным комитетом, публикуются как указ Председателя КНР.

Согласно ст. 89 Конституции и ст. 65 Закона о законодательстве КНР, Государственному совету КНР (далее — Госсовет) принадлежит законодательная власть в области административного права. В сферу власти Госсовета КНР по принятию законодательных актов входят вопросы: 1) утвержденные в ст. 89 Конституции КНР; 2) входящие в компетенцию ВСНП; 3) связанные с полномочиями Госсовета согласно Конституции КНР; 4) другие вопросы, необходимые для обеспечения исполнительной власти, которые не нарушают Конституции КНР.

Законодательный процесс в сфере управления в КНР осуществляет исполнительная власть страны (Госсовет КНР) посредством принятия, изменения и отмены административных законов, подзаконных актов и административных положений. Согласно ст. 57–62 Закона о законодательстве КНР, Госсовет утверждает административные законы, подзаконные акты и административные положения в соответствии со следующей процедурой:

- *разработка и составление проектов*; согласно ст. 57 Закона о законодательстве, административные законы составляются Государственным советом КНР. Соответственно, административные подзаконные акты и положения также составляются органами Госсовета, и разрабатываются отраслевыми организациями;
- *заседание, обсуждение и слушания в Госсовете*; это обязательный этап в законодательном процессе; в ходе разработки административного законодательства должны широко учитываться мнения соответствующих органов, организаций и граждан;
- *проверка и изменение*; в соответствии со ст. 59 Закона о законодательстве КНР после разработки проекта административного акта данный проект направляется Законодательному органу Госсовета для рассмотрения и проверки по материальным и процессуальным вопросам;
- *рассмотрение и принятие*; после разработки и проверки административного законодательного акта он переходит в этап рассмотрения на официальном заседании, где он рассматривается на одной из комиссий Госсовета КНР; административные законы и их положения должны быть приняты большинством голосов;

- *подписание и публикация*; после рассмотрения и принятия административные правовые акты подписываются председателем Госсовета КНР и публикуются в Официальном бюллетене Государственного совета и в газетах, издаваемых по всей стране;
- *обложение в форму публичного акта и рассмотрение в Постоянном комитете ВСНП*; в соответствии с Законом о законодательстве КНР все законы и постановления, за исключением законов, принятых ВСНП, представляются в соответствующий орган в течение 30 дней после их публикации; Постоянный комитет ВСНП имеет право на рассмотрение и отклонение всех законов (кроме законов, принятых ВСНП).

Согласно Конституции КНР и соответствующим законам, в провинциях, на автономных территориях, в городах центрального подчинения, в административных центрах провинции и в особенных районах, утвержденных Государственным советом КНР, у местных собраний народных представителей и их постоянных комитетов есть ограниченное право осуществления законодательной деятельности в отрасли своих полномочий. Они могут принимать местные административные законы и постановления в соответствии с особенностями региона и необходимостью существования определенных актов, а также представлять их на рассмотрение ВСНП и вышестоящих народных комитетов. Местные органы государственной власти соответствующего уровня могут также в сфере своих полномочий принимать административные и исполнительные подзаконные акты и положения по данным законам, а также представлять их на утверждение Госсовету и вышестоящим административным органам.

Кроме того, законодательные органы различных уровней автономных территорий имеют право на самоуправление, соответствующее уровню их административного управления.

Специальные административные районы (Гонконг и Макао) обладают полностью автономными законодательными полномочиями, не противоречащими Конституции КНР, Основному закону о Специальном административном районе Гонконге КНР (中华人民共和国香港特别行政区基本法, принят Собранием народных представителей КНР 04.04.1990. Дата обращения 10 июля, 2019. <http://www.people.com.cn/item/flfgk/rdlf/1990/111102199002.html>) и Основному закону о Специальном административном районе Макао КНР (中华人民共和国澳门特别行政区基本法, принят Собранием народных представителей КНР 31.03.1993. Дата обращения 10 июля, 2019. https://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/leibasica/index_cn.asp).

2.3. Законодательство на автономных территориях и в специальных административных районах Китайской Народной Республики

Китайская Народная Республика является унитарным государством, однако на территории страны имеются автономные районы.

Национальная районная автономия считается в КНР основным политическим принципом и одновременно воплощением принципа централизации и децентрализации в конституционной системе, а также олицетворением принципа

децентрализации в распределении центральной и местной власти. Национальная районная автономия требует разделения власти между центром и автономными районами. Автономные территории в своей области обладают полной автономией (Ян Хайкунь, Цзинь Лянсинь 2007) и наделены законодательной и исполнительной властью; полномочия делегируются им центральными органами государственной власти. Однако, в отличие от субъектов федерации, у автономных территорий нет права выхода из состава федерации. Кроме того, создание автономных территорий в обязательном порядке зависит от того, какие территории заселены определенными этническими меньшинствами.

В настоящее время в Китае официально насчитывается 56 национальностей. Ханьцы составляют 92 % населения страны, остальные народы являются национальными меньшинствами. Из признанных 55 этнических меньшинств 44 имеют автономные территории, которые обладают автономией в законодательной, административной и судебной сферах. Автономные территории занимают около 64 % всей территории страны (Regional Autonomy for Ethnic Minorities China. Дата обращения 10 июля, 2019. <http://www.china-un.ch/eng/rqrd/jblc/t187368.htm>).

В соответствии со ст. 116 действующей Конституции и ст. 19 Закона о национальной региональной автономии («中华人民共和国民族区域自治法», принят 31.05.1984 Собранием народных представителей КНР, с изменением 28.02.2001. Дата обращения 10 июля, 2019. http://www.gov.cn/test/2005-07/29/content_18338.htm) Собрание народных представителей автономных районов уполномочено принимать положения о самоуправлении и отдельные нормативные акты в соответствии с политическими, экономическими и культурными особенностями местного населения. Наделение национальной автономии властью в сфере законодательства гарантирует реализацию системы национальной региональной автономии, развития политической, экономической и культурной областей национальной автономии. Однако Китай, как и многие государства, сталкивается с проблемами, связанными с длительным циклом осуществления законодательной власти в автономных районах, реализацией законодательной власти за пределами автономии, а также ненадлежащим вмешательством со стороны вышестоящих государственных органов.

Кроме того, альтернативная и дополнительная нормы выступают важной характеристикой законодательства автономных территорий КНР. Если рассмотреть все альтернативные нормы, принятые с 1980 по 2015 г., то можно заключить, что наибольший процент здесь составляют нормы брачно-семейного права, а также гражданского и избирательного, наименьший — нормы уголовного права (Сун Лун 2016).

Специальный административный район — часть особой местной системы КНР, действующей в соответствии с принципом «одна страна, две системы». При господствующем унитарном политическом режиме у специального административного района высокая степень автономии, которой не имеется у других территориальных образований в стране. Безусловно, в рамках единой системы в КНР центральное и абсолютное руководство действует на всей территории страны, однако специальный административный район имеет не только исполнительную, судебную и законодательную власть, но и право последней инстанции (ст. 2 Основного закона о Специальном административном районе Гонконге КНР; ст. 2 Основного закона о Специальном административном районе Макао КНР): его законодатель-

ный орган может принимать законы в пределах, установленных в Основном законе; после их принятия они доводятся до сведения Постоянного комитета ВСНП для регистрации и вступления в силу.

Кроме того, законодательная власть в специальных административных районах сильно отличается от власти на другой территории.

Во-первых, законы, принимаемые в специальных административных районах, не подлежат представлению на утверждение Центрального правительства, если они не противоречат Основному закону. После принятия в районе законы сразу вступают в силу еще до представления, что доказывает высокую уровень автономии в данном районе. Однако Собрание народных представителей как высший законодательный орган в государстве имеет право отклонения законов, принятых в специальных административных районах, если они нарушают Основной закон о Специальном административном районе. Таким образом, у законодательного органа центрального правительства есть право только на признание или отклонение законодательных актов специального административного района, что позволяет обеспечивать право на самоуправление данного района.

Во-вторых, местное самоуправление в Специальном административном районе также является самоуправлением в рамках Основного закона. Основной закон о Специальном административном районе иногда даже определяется как «малая конституция», в которой разграничены полномочия между центральным и территориальным специальным самоуправлением, а также установлена ответственность местного самоуправления за налогообложение, валюту, общественный порядок и т. д.

Право принятия и изменения Основного закона о Специальном административном районе принадлежит только ВСНП, а право его толкования — Постоянному комитету ВСНП.

2.4. Развитие современного законодательства в Китае

В наши дни в законодательство КНР было внесено множество изменений. При постоянном быстром развитии общества перед юристами возникают все новые проблемы. В последние годы и в КНР, и в РФ примером конфликта между теорией и судебной практикой выступает проблема искусственного интеллекта. Современные результаты научной деятельности оказывают серьезное влияние на законодательство и теорию государства и права.

Система права характеризуется *стабильностью*, которая необходима для защиты его авторитета. Но общество требует перемен, и правовая реформа, которая проводится сейчас в КНР, именуется *развивающей*, так как необходим эволюционный прорыв (У Цзэн 2015, 211). На начальном этапе реформы (после 1978 г.), когда отсутствовала полная система правовых актов, зачастую практика шла вперед, укрепляя результаты реформ путем принятия законодательства. Но в настоящее время, когда в Китае существует правовая система, законодательство играет важнейшую роль в обеспечении социальной стабильности и развитии государства.

В 2015 г. в КНР были приняты поправки к Закону о законодательстве, предназначенные для адаптации закона к новым требованиям общества и государства. Так, законодательная система КНР имеет ряд особенностей.

Во-первых, она характеризуется демократичностью, что отражается в законодательном процессе. Современная законодательная процедура представляет собой систему, которая изменяет все законы путем принятия демократических решений большинством голосов.

Во-вторых, законодательной системе КНР присущ принцип гласности, в частности гласности законодательных процедур, требующей, чтобы общественность была проинформирована о конкретной законодательной деятельности (предложения, запросы, обсуждения и голосование). Кроме того, слушания по законодательным вопросам должны быть открытыми и распространяться по возможности через средства массовой информации. Обязательно обеспечивается свободный доступ граждан к информации, гарантируются свобода интервью с журналистами, публикация протоколов заседаний и т. д. Гласность законодательных процедур — необходимое условие осуществления гражданами права на информацию. Граждане современного общества имеют полное право на получение информации о действиях законодательных органов, что является предварительным условием для косвенного участия в законотворческой деятельности. Вместе с тем законодательный орган выражает общественное мнение, а поэтому обязан предоставлять общественности информацию о законодательной деятельности. Законодательная власть обладает значительными полномочиями, поэтому гражданам следует предоставить более широкие права на получение информации для оценки и мониторинга действий законодателей.

В-третьих, одна из особенностей законодательной системы КНР состоит в том, что она носит переговорный характер, основанный на принципах компромисса, сотрудничества и терпимости. Данные принципы необходимы для урегулирования конфликта интересов в правовой системе, а также для поддержания профессиональной этики законодателей в их деятельности.

В-четвертых, законодательная система КНР является саморегулируемой. Саморегулирование законодательного процесса — результат институционализации законодательного органа и один из важнейших показателей для определения степени институционализации законодательного органа. Через определенное время после начала своей деятельности директивные органы, стремясь к успешному проведению таких мероприятий, как обсуждение и принятие решений, сами вырабатывают совершенный комплекс механизмов и моделей поведения, которые постепенно приводят к установлению норм поведения для членов Комиссии. В этом проявляется институционализация самого законодательного органа. Под институционализацией понимается процесс, в рамках которого законодательная власть формирует поведение, обеспечивающее выполнение конкретных функций. В целях упорядочения работы директивных органов они сами разрабатывают правила проведения процедур. Благодаря таким правилам парламент постепенно приобретает уникальный статус, отличающийся от статуса правительства, что способствует относительно независимой законодательной деятельности.

3. Выводы

В теории и практике законодательства КНР существуют и определенные проблемы.

Во-первых, руководящие принципы в законодательстве считаются неясными. Законодательная деятельность в условиях реформы представляет собой крупномасштабный общественный проект. Руководящие принципы в законодательстве считаются особенно важными для обеспечения различных видов законодательных разработок и единого понимания социальных проблем в судебной практике.

Некоторые ученые считают, что в основе законодательства Китая должны лежать пять основных принципов, предполагающих содействие:

- демократическому социалистическому строительству;
- созданию и совершенствованию рыночной экономики;
- развитию мотивации различных законодательных органов;
- осуществлению законов;
- единству социалистической правовой системы (Цзоу Цзинь, Цзян Шулянь 2012).

По мнению некоторых ученых, законодательство должно включать в себя такие принципы, как демократичность, открытость, беспристрастность, последовательность властных обязанностей и т. д. (Ан Тон 2016). В настоящее время данные взгляды обсуждаются, но пока не применяются на практике.

Во-вторых, не установлены права и обязанности в сфере законодательства. Законодательная юрисдикция тесно связана с законодательной системой. В КНР законодательная система является двухуровневой: под единым руководством ВСНП и его Постоянного комитета полномочные местные народные собрания и постоянные комитеты осуществляют 1) государственную и 2) местную законодательную власть. Особенно явно разделение системы на два уровня прослеживается в отрасли административного законодательства: на центральном уровне в него входят министерства, комитеты и Госсовет КНР, а на местном уровне — органы местного самоуправления всех уровней и местные органы власти. Таким образом, эта двухуровневая законодательная система (административного права) фактически представляет собой многоуровневую законодательную систему. За принятие законов и нормативных актов отвечает ВСНП, а за принятие административных и нормативных актов — исполнительная власть государства. Что касается политического режима, то большинство населения и правительство на всех уровнях могут осуществлять законодательные полномочия или делегировать их, поэтому уровень сложности очевиден. На практике такая юрисдикционная путаница приводит к неясности в отношении ответственности и прав.

В-третьих, необходима унификация законодательного процесса. В период создания и совершенствования системы социалистической рыночной экономики некоторые из ранее принятых законодательных актов низкого уровня требовали корректировки, политического и административного вмешательства, что послужило препятствием для принятия законодательства в новых условиях. Справедливость и эффективность стали важными проблемами для законодательного органа КНР. Унификация законодательного процесса оказалась важнейшим аспектом развития права в направлении соответствия социальным и технологическим требованиям и обеспечения развития государства и общества.

Законодательная технология представляет собой совокупность структурированных и лингвистических формулировок права, возникающих в законодательной

практике. В то же время, придавая большое значение научно обоснованному содержанию законодательства, следует сознательно соблюдать его технические нормы и обеспечивать его единообразие и эффективное осуществление, с тем чтобы выразить его намерения в ясной и понятной форме.

Таким образом, закон выступает главным инструментом управления страной, а законодательство считается предпосылкой правильного управления. Законодательный процесс — это важнейшая деятельность, требующая больших усилий и предполагающая ответственность за направление развития государства и общества.

Библиография

- 付子堂主编. 2009. 法理学初阶. 北京: 法律出版社 [Фу, Цзытан, ред. 2009. *Первая ступень теории права*. Пекин: Дом права].
- 杨海坤、金亮新. 2007. 中央与地方关系法治化问题刍议. 北京: 译林出版社 [Ян, Хайкунь, Цзинь Лянсинь. 2007. *О легализации отношений между центральным и местными органами власти*. Пекин: Илин].
- 宋龙. 2016. 《自治区自治立法报批制度研究》. 政法论 3: 153–154 [Сун, Лун. 2016. «Исследование автономной системы утверждения отчетности законодательства». *Форум политического права* 3: 153–154].
- 武增. 2015. 2015年《立法法》修改背景和主要内容解读. 中国法律评论 3: 210–216 [У, Цзэн. 2015. «Интерпретация предыстории и основного содержания поправки к законодательству 2015 года». *Обзор китайского права* 3: 210–216].
- 邹谨, 姜淑兰. 2012. 《五个有利于》: 中国特色社会主义制度的显著优势. 中央社会主义学院学 6: 110–113 [Цзоу, Цзинь, Цзян Шулянь. 2012. «Пять преимуществ: значительные преимущества социалистической системы с китайскими характеристиками». *Институт социализма КПК* 6: 110–113].
- 安东. 2016. 《坚持依法科学民主原则,切实提高立法工作水平》. 法制日报. 2016-12-14. Дата обращения 10 июля, 2019. http://www.legaldaily.com.cn/fxjy/content/2016-12/14/content_6917789.htm?node=70948 [Ан, Тон. 2016. «Придерживайтесь научных и демократических принципов в соответствии с законом и серьезно повышайте уровень законодательной работы». *Юридическая ежедневная газета*. 14 декабря, 2016].

Статья поступила в редакцию 28 октября 2019 г.;
рекомендована в печать 19 июня 2020 г.

Контактная информация:

Лю Цюэнь — канд. юрид. наук; adelelq@126.com

The system and development of People's Republic of China legislation

Liu Qiucen

Southwestern University of Political Science and Law of China,
301, Yubei Road, Baosheng District, Chongqing, 401120, People's Republic of China

For citation: Liu, Qiucen. 2020. "The system and development of People's Republic of China legislation". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 3: 666–678. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.309> (In Russian)

The article describes the current stage of development of the People's Republic of China, which is distinguished by the specifics used by the author. Legislative activity in the PRC as a special procedure reflecting the will of the ruling class and supporting the coercive one. The concept of "law" today includes the activities in China of central and local authorities, individual administrative bodies for the adoption of bodies, decrees, administrative acts. According to the PRC Constitution, the National People's Congress (NPC) and its permanent body, the NPC Standing Committee, are the legislative branch. Within the autonomous administrative territories of the PRC, its legislative power, determined by the Constitution of the PRC, operates. The author turns to the history of Chinese legislation, dwelling separately on the features of autonomous territories and special administrative systems. In the conclusion of the study, three problems emerge from the theory and practice of the PRC legislation: clarification of the guidelines; determination of rights and obligations in the field of legislation; unification of the legislative process. Discussion regarding principles does not currently cross the threshold of science, proposals for practical implementation can be implemented in the future. There are no rights and obligations in the field of legislation, and the problem of risky confusion arises from the two-tier system of legislative bodies and how they are delegated. Finally, the unification of the legislative process is also important, which consists of revising old acts and adopting new achievements of the goal of the current social and technological demands of the state and society.

Keywords: China, legislative system, Law on legislation, autonomous territories, special administrative areas.

References

- An, Dong. 2016. "Adhere to the scientific and democratic principles in accordance with the law, and effectively improve the level of legislative work". *Fazhi Ribao*. Dec. 14, 2016. Accessed December 14, 2019. http://www.legaldaily.com.cn/fxjy/content/2016-12/14/content_6917789.htm?node=70948. (In Chinese)
- Fu, Ziyang, ed. 2009. *Elementary Jurisprudence*. Beijing, Falv chubanshe Publ. (In Chinese)
- Song, Long. 2016. "Study on the Autonomous Legislation Reporting and Approval System". *Zhengfa Luntan* 3: 153–154. (In Chinese)
- Wu, Zeng. 2015. "Interpretation of the background and main content of the 2015 Legislation". *Zhongguo Falv Pinglun* 3: 210–216. (In Chinese)
- Yang, Haikun, Jin Liangxin. 2007. "Discussion on the development of central and local relations". Beijing, Yilin Chubanshe Publ. (In Chinese)
- Zou, Jin, Jiang Shulan. 2012. "Five benefits: significant advantages of the socialist system with Chinese characteristics". *Zhongyang Shehui Zhuyi Xueyuan* 6: 110–113. (In Chinese)

Received: October 28, 2019

Accepted: June 19, 2020

Author's information:

Liu Qiucen — PhD in Law; adelelq@126.com