

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ КНР

Третьяков К.Н.

С древних времен по сегодняшний день право в Китае рассматривается как инструмент управления народом и установления общественного статуса индивида, что находит свое отражение в значительном влиянии на право, которое оказывает политическая власть (император в древности, Коммунистическая партия Китая (КПК) в наши дни).

Свидетельством такого влияния являются так называемые «изменения Конституции политического характера», весьма распространенные в Китае в последние десятилетия конституционного развития.

С формальной (процедурной) точки зрения такие изменения, во-первых, происходят после очередного Всекитайского съезда КПК, во-вторых, изменение Конституции инициируется Центральным Комитетом КПК. С материальной (содержательной) точки зрения такие изменения, во-первых, напрямую связаны с изменениями Устава КПК и практически дословно им соответствуют, во-вторых, такие изменения касаются в основном экономической политики и идеологической платформы китайского государства.

В последние годы появились также изменения Конституции системного характера – изменения, касающиеся основных прав и свобод граждан, основных принципов государственного строительства и т.п. Такие изменения являются результатом демократических преобразований, имевших место в Китае в последние годы.

Для Китая является традиционным тесное переплетение политического (властного) и правового (регулирующего) начал, которое находит самое разнообразное воплощение. Например, в древнекитайском языке понятия, обозначающие явления юридического характера, обозначались тремя иероглифами: 法 (fǎ), 律 (lǜ) и 刑 (xíng). Сегодня в Китае право в объективном смысле (как система норм) обозначается иероглифом 法 без какой-либо дополнительной смысловой нагрузки. Однако следует помнить, что в древнекитайском языке все три приведенных выше иероглифа имели ярко выраженное значение принуждения и наказания. Иначе говоря, для древнего китайца, мыслящего и выражающего свои мысли запечатленными в иероглифах понятиями, право (法) имело в первую очередь оттенок принуждения, жесткого управления, установления статуса, определения места человека в социальной иерархии.

Такое же воззрение на право как инструмент власти можно найти в трудах мыслителей, являвшихся основоположниками китайской философии. Например, Кун-цзы (Конфуций) в «Суждениях и беседах» пишет: «Если руководить народом

посредством законов и поддерживать порядок посредством наказаний, то хотя он и будет стараться избегать их, но у него не будет чувства стыда; если же руководить им посредством добродетели и поддерживать в нем порядок при помощи церемоний, то у него будет чувство стыда, и он будет исправляться»¹.

Из приведенного суждения можно сделать ряд выводов:

1. Формальным источником права (формой выражения нормы) является закон.

2. Назначение права (закона) заключается в первую очередь в том, чтобы руководить народом, право – это лишь инструмент («治民之具»), а не нечто самостоятельное.

3. Право (закон) имеют прямую связь с носителем власти и не могут существовать в отрыве от такого носителя; иначе говоря, носитель власти (император) является материальным источником права.

4. Право (закон, 法) и наказание (刑) тесно связаны между собой: соблюдение норм права обеспечивается наказанием; правоприменение носит принудительный характер.

Аналогичные по сути воззрения можно найти в трудах легистов (Шан Яна) – право является инструментом власти и управления народом, не имеет самостоятельного значения. В этом, кстати, заключается одно из основных отличий традиционной китайской и западноевропейской правовой культуры – для последней право есть в первую очередь инструмент упорядочения деятельности членов общества, действующих на основе свободного волеизъявления, право в западной культуре есть, прежде всего, процесс посредничества и способ общения². Указанная же особенность китайского правового сознания проявляется и сейчас в трудах китайских юристов: обычно право (особенно публичное) рассматривается в очень тесной связи с властными полномочиями. Конституционное право современные китайские правоведы и вовсе называют «политическим правом» (政治法)³.

В XX веке, когда создавалась Китайская Народная Республика, тесная взаимосвязь между правом и политикой нашла свое новое проявление – если ранее фактором, создающим формальные нормы, признавался император, то в прошлом веке ему на смену пришла Коммунистическая партия Китая (КПК), политическая воля которой и стала материальным источником права.

Особенно ярким проявление политической материи в правовом поле было в первые годы после образования КНР – достаточно вспомнить, что с 1949 г. по 1954 г. роль Конституции Китая играла «Общая программа Народно-политического консультативного Совета Китая», т.е. документ, носящий ярко выраженный политический характер, являлся формальным источником конституционного права.

На сегодняшний день в Китае крайне мало ученых юристов придерживаются той точки зрения, что политические документы КПК можно считать формальным источником права. Однако это совершенно не означает, что роль политической воли КПК как материального источника современного конституционного права КНР снизилась – вернее будет сказать, что она нашла новые формы своего проявления. Одной из таких форм, которая будет рассмотрена в настоящей работе, являются так называемые «изменения конституции политического характера» (政策性修宪 – *kit.*, change of constitution in politics – *англ.*), которые можно (правда, несколько упрощенно), называть «политическими изменениями конституции».

Изменения конституции политического характера можно определять в широком и в узком смысле. В широком смысле – это оперативное изменение положений конституции политического

характера на основании изменения политики государства, при этом руководящим принципом внесения в конституцию изменений является текущий политический курс; в узком смысле под политическими изменениями конституции понимается прямая конституционализация ряда политических положений⁴. Таким образом, в самом общем смысле можно определить политические изменения конституции как трансформацию политической воли КПК в волю государственную, закрепленную в основном законе страны.

Политические изменения конституции можно анализировать с формальной (внешней) и существенной (внутренней) точки зрения. При этом формальный критерий помогает ответить на вопрос, вызвано ли изменение конституции переменой политики правящей партии, существенным же критерием является то, каковы изменения конституции по содержанию, носят ли они в этом смысле политический характер. При этом необходимо иметь в виду, что указанные два критерия на практике очень тесно переплетены между собой, поэтому приведенное разделение является в известной степени условным. Тем не менее, на этом основании можно проанализировать ситуацию с изменениями Конституции КНР, сложившуюся на сегодняшний день, чтобы выделить ряд характерных признаков, которые позволили бы утверждать наличие в правовой системе Китая такого явления, как изменения конституции политического характера.

Так, к формальным (внешним) признакам того, что изменения Конституции Китая носят политический характер на протяжении последних нескольких десятилетий, можно отнести следующее:

1. Изменения Конституции происходят после очередного Всекитайского съезда КПК. Так, поправки в действующую Конституцию КНР 1982 г. вносились несколько раз. В 1988 г. поправки были внесены после XIII Всекитайского съезда КПК в 1987 г., поправки 1993 г. были внесены после созыва XIV Всекитайского съезда КПК в 1992 г., после созыва XV Всекитайского съезда КПК в 1997 г. были внесены поправки 1999 г., наконец, последний блок поправок 2004 г. был внесен в Конституцию после созыва XVI Всекитайского съезда КПК. Надо сказать, что сама Конституция 1982 г. была выработана после созыва XII Всекитайского съезда КПК⁵.

2. Изменение Конституции инициируется предложением ЦК КПК, причем такое предложение может сопровождаться проектом конкретных поправок к Конституции со стороны партии. Китайские правоведы, анализируя конституционно-правовую практику Китая, делают

Право

вывод о существовании в этой области соответствующего конституционного обычая⁶. Действительно, весь сложный и многоступенчатый порядок внесения предложения об изменении Конституции КНР, его обсуждения, внесения поправок в текст проекта, его согласование и опубликование – все это не регулируется писаными нормами. Китайский законодатель специально посвятил порядку изменения основного закона лишь одну норму: ст. 64 Конституции КНР устанавливает, что предложение об изменении Конституции вносится Постоянным Комитетом Всекитайского собрания народных представителей (ПК ВСНП) или более, чем 1/5 от числа делегатов ВСНП, и принимается более, чем 2/3 от общего числа делегатов ВСНП. Такая лаконичность и привела к возникновению конституционных соглашений – сформировавшихся в политико-правовой практике неписаных правил поведения.

Материальными (содержательными) признаками того, что изменения Конституции КНР носят политический характер, являются следующие:

1. Изменения Конституции КНР тесно связаны с внесением изменений в такой политический документ, как Устав КПК. В связи с этим необходимо отметить, что Конституция Китая, как и любой документ государственно-правового характера, содержит в себе ряд норм-деклараций и норм-принципов. Применительно к Китаю это означает, что основным законом этого государства в своей преамбуле и первой главе «Общие положения» содержит ряд норм идеологического характера. Таким образом, курс правящей партии получает не только политическую, но и соответствующую правовую платформу, причем на самом высоком уровне в правовой системе КНР, и изменение идеологической основы этого курса влечет внесение изменений в конституцию государства. В качестве примера можно привести положения абзаца седьмого Преамбулы Конституции Китая, где говорится о марксизме-ленинизме, учении Мао Цзэдуна, и теории и учении о «тройственном представительстве» (三个代表) Дэн Сяопина⁷. Именно этот абзац, в частности, был предметом поправки в 2004 г.: если ранее в нем речь шла просто о «теории Дэн Сяопина» (邓小平理论); после того, как идеологическая платформа КПК была скорректирована, появилась формулировка «теория и важные положения учения о «тройственном представительстве» Дэн Сяопина» (курсив мой – К.Т.).

2. По своему содержанию изменения Конституции КНР очень близки либо полностью совпадают с содержанием руководящего доклада ЦК КПК, в котором также содержатся упомянутые

предложения внести изменения в Устав КПК. В докладе может содержаться, в частности, обоснование необходимости внесения изменений в Конституцию (корректировка идеологического курса, экономические преобразования), наиболее общие положения, касающиеся содержания вносимых изменений либо непосредственно текст поправок к Конституции, рекомендация о создании Комиссии по изменению Конституции. Все это впоследствии берется за основу рекомендации изменения Конституции, которую дает Центральный Комитет КПК Постоянному комитету ВСНП.

3. Изменения политического курса правящей партии КНР происходят в основном в идеологической, как уже было указано выше, и экономической областях, особенно явно это проявляется при анализе четырех пакетов поправок, которые принимались к Конституции КНР 1982 г.⁸ Только в 2004 г. были приняты нашумевшие поправки о правах человека (которыми, кстати, собственно в главу 2 Конституции – «Основные права и обязанности граждан» – было внесено только одно изменение: в ст. 33 Конституции был добавлен абзац, в соответствии с которым «государство уважает и гарантирует права человека»; остальные поправки вносились в Преамбулу, главу 1 «Общие положения», главу 3 «Государственные органы» и главу 4 «Государственный флаг, государственный гимн, государственный герб и столица»). До этого, за редкими исключениями, поправки вносились в Преамбулу и первую главу Конституции КНР.

Поправки к Преамбуле отражали изменение идеологической платформы, о чем сказано выше, а поправки к главе 1 Конституции (ст. 1 – 32) имели в основном экономическое содержание. Так, в 1988 г. поправки касались разрешения частной хозяйственной деятельности и передачи права пользования землей на законных основаниях. В 1993 г. поправки затронули такие сферы общественных отношений, как государственные предприятия, экономические основы сельского хозяйства, социалистическая рыночная экономика. Кроме этого, было внесено изменение в ст. 42 («Право на труд и обязанность трудиться»), но оно носило опять-таки экономический характер: термин «предприятия под государственным управлением» (国营企业) был заменен на более точный термин «предприятие, находящееся в государственной собственности» (国有企业). Еще одно изменение (к ст. 98 Конституции) касалось сроков полномочий собраний народных представителей местного уровня.

В поправках 1999 г. содержится положение, относимое китайским правоведом к изменениям Конституции «системного» характера (подробнее

об этом ниже), а именно, в ст. 5 было внесено дополнение, в соответствии с которым в КНР осуществляется принцип законности управления государством (依法治国), проводится строительство социалистического государства, управляемого на основании закона (建设社会主义法治国家). Остальные поправки носили опять-таки идеологическое (изменение Преамбулы) либо экономическое содержание (были внесены изменения в общие положения, касающиеся экономической системы, коллективных сельских и индивидуальных хозяйств), а также переработано положение, Конституции, касающееся поддержания социалистического порядка и государственной безопасности.

Возвращаясь к поправкам, внесенным в Конституцию Китая в 2004 г., можно отметить, что изменения, вносимые в Общие положения основного закона, хотя и затрагивали права человека, но в то же время носили ярко выраженный «экономический» характер. Например, поправка в ст. 11 Конституции в дополнение к ранее существовавшим терминам «индивидуальные хозяйства» и «хозяйства, находящиеся в частном управлении» (个体经济、私营经济) ввела более широкий термин: «хозяйства, не основанные на общественной собственности» (非公有制经济). «Экономической спецификой» обладает и гарантия неприкосновенности законной частной собственности граждан, дополненная, правда, правом государства осуществлять конфискацию частной собственности в общественных интересах (любопытно отметить, что это положение содержится в первой главе Конституции, а не в главе, специально посвященной основным правам и обязанностям граждан). Наконец, отметим, что в поправках 2004 г. свое конституционное закрепление получила система социального страхования (社会保障制度).

Таким образом, анализ поправок к действующей Конституции КНР дает основания сделать вывод о том, что они за прошедшие несколько десятков лет носили в основном экономический характер, что напрямую связано с изменением экономической политики Китая в направлении проведения «реформ и открытости». Экономическую же политику этого государства определяет КПК, следовательно, между ее политической волей и изменениями текста Конституции КНР существует системная взаимосвязь.

Подводя промежуточный итог изложенным выше формальным и материальным признакам политического характера изменения конституции в Китае, отметим следующее: движущей силой изменения Конституции (внесения поправок или полного пересмотра) является изменение политического

курса, т.е. политической воли КПК; само изменение Конституции является по своей сути конкретным проявлением руководящей роли КПК в правовой сфере, однако такое проявление носит неформальный характер (официально партия и право в современном Китае отграничены друг от друга). В результате взаимодействия политики (власти) и права в данной сфере общественных отношений возникают конституционные обычаи – неписанные нормы, регулирующие взаимоотношения КПК и государственного аппарата КНР.

На наш взгляд, на сегодняшний день политический характер, который носят изменения конституции в Китае, является объективно обусловленным. Происходит это в силу того, что Конституция КНР содержит, как уже говорилось ранее, политико-идеологические положения. Соответственно, в том случае, если политический курс и его идеологическая платформа меняются и становятся не соответствующими Конституции, теоретически можно говорить о неконституционности изменений такого рода. Следовательно, для устранения возникающего противоречия объективно необходимо поменять Конституцию, которая, таким образом, превращается из юридического документа в своего рода политическую декларацию, обеспечивающую закрепление властной воли на высшем юридическом уровне. Если обратиться к китайским правовым традициям, речь о которых шла выше, такое положение дел вполне укладывается в юридическую парадигму нашего великого соседа (право как инструмент власти и подчинения, не имеющий самостоятельной ценности).

Развитие китайского общества в рамках процесса последовательного проведения политики реформ и открытости, однако, привело к определенной демократизации современного китайского общества, приведения государственного механизма и правовой системы КНР в определенное соответствие с западными канонами. Ввиду этого начала раздаваться критика политических изменений Конституции (правда, весьма немногочисленная). Действительно, такой подход к изменению основного закона государства имеет ряд недостатков, и в первую очередь – он приводит к потере стабильности конституции, а значит, и ее авторитета в обществе, что может оказать негативное воздействие на правовое сознание и правовую культуру китайского народа. В качестве альтернативы политическим изменениям конституции сегодня предлагаются изменения системного характера (制度性修宪 – *кит.*, change of constitution in system – *англ.*), или, упрощенно, системные изменения конституции.

Под системными изменениями конституции понимаются изменения, осуществляемые в целях обеспечения демократии и конституционализма (конституционного правления, верховенства конституции), направленные на улучшение существующего конституционного строя в государстве⁹. Эти изменения не зависят от изменений политического курса и его идеологической платформы: они призваны решить не текущие вопросы управления делами государства, а закрепить фундаментальные, основные положения в области государственного строительства.

Надо сказать, что в последних двух пакетах поправок, которые принимались к действующей китайской Конституции в 1999 г. и 2004 г., содержатся, по мнению исследователей, ряд положений, которые можно отнести к изменениям основного закона системного характера. Это уже упоминавшаяся поправка 1999 г., добавившая в ст. 5 Конституции новый абзац следующего содержания: «В Китайской Народной Республике осуществляется принцип законности государственного управления и строительство социалистического государства, управляемого на основании закона» (中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家). Кроме того, к системным изменениям можно отнести уже описанную выше поправку 2004 г. к ст. 33 Конституции, которая установила принцип уважения и гарантий прав человека со стороны государства. Как видно, оба указанных изменения китайского основного закона направлены на установление фундаментальных принципов конституционного строя любого государства – законности и обеспечения прав и свобод человека – поэтому могут быть отнесены не к «сиюминутным» политическим положениям, а к изменениям конституции, носящим «долговечный», системный характер.

Изложенное выше позволяет сделать следующие выводы:

1. Хотя в современном Китае партия и ее политические документы официально отделены от государственного аппарата и издаваемых им нормативно-правовых актов, на практике политическая воля правящей партии КНР – Коммунистической партии Китая – продолжает играть важную роль в правовой системе нашего великого соседа как материальный источник права.

2. Эта роль проявляется, в частности, в том, что Конституция КНР во многом является документом, закрепляющим властное волеизъявление КПК, ее политический курс и идеологическую платформу этого курса. Таким способом воля правящей партии получает свое высшее правовое закрепление.

3. Данное взаимодействие политического и

правового начал порождает такой феномен, как изменения конституции политического характера, при которых основной закон страны подвергается полному или частичному пересмотру ввиду изменения политического курса. В правовом поле изменения конституции политического характера приводят к образованию конституционных обычаев, регулирующих механизм взаимодействия между партией власти и государственным аппаратом КНР.

4. Описанные отношения политической и правовой материи в Китае на современном этапе традиционны для правового сознания и правовой культуры этого государства. Однако в последние годы намечается тенденция наряду с изменениями конституции политического характера вносить в нее так называемые системные изменения, направленные не на отражение текущего курса партии власти, а на закрепление в основном законе страны базовых принципов конституционного строя государства (законности и уважения прав и свобод). Следование этой тенденции может в дальнейшем способствовать большей демократизации китайского общества.

Konstantin N. Tretyakov. Change of Constitution in politics in contemporary China state law.

From the ancient times until the present moment the law in China is commonly accepted as one of the instruments to rule the people and set the social status of an individual, this results in the significant influence upon the law in China that the political authority – an emperor in the ancient times and Communist party nowadays – has.

The evidence of close relations between political authorities and legislation in China can be found in so-called changes of the Constitution in politics that has become very popular in China in recent decades of constitutional development.

Formally these changes mean that: (i) the Constitution is changed after the Communist party regularly meeting; (ii) the amendment to the Constitution is initiated by the Central Committee of the Communist party. Materially the changes of Constitution in politics mean that: (i) the amendments to the Constitution are directly related to the changes made to the Charter of the Communist party; (ii) the amendments to the Constitution are almost the mirror image of these changes to the Charter proposed in the Report of the party; (iii) the changes mainly amend the regulations regarding economic policy and ideology (same as the corresponding changes to the Party Charter).

It should be noted that in recent years there have also appeared so-called changes of the Constitution in system – the amendments to the Constitution with regard to rights and freedoms of the citizens of China, the basic constitutional principles of the state, etc. These changes of the Constitution in system are correspondent to certain democratic changes taken place in China in recent years.

Ключевые слова

Кризис, право, экономическое регулирование, юриспруденция, финансовое законодательство, гражданское законодательство, публичное и частное право, права и свободы человека

Keywords

Crisis, law, regulation of economy, legal science, finance legislation, civil legislation, private and public law, human rights and freedoms

1. Конфуций. Суждения и беседы. СПб., 2001. С. 11.
2. Берман Гарольд Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. М., 1998. С. 87.
3. См., например, статью профессора Инь Сяоху «О политических изменениях конституции» в журнале «Исследования правосознания», № 1 за 2000 г. (殷啸虎, «论“政策性修宪”», 法商研究, 2000年1期).
4. Баого Фан, Сяоху Инь. Об изменениях конституции политического и системного характера. «Правовой форум», 2000. Кн. 15. Вып. 2 (房保国, 殷啸虎: «论“政策性修宪”与“制度性修宪”», «法学论坛», 2000年第15卷第2期).
5. В соответствии с существующей правовой доктриной КНР, Конституция 1982 г. есть не новый основной закон, а результат полного пересмотра (全面修改) предшествующей Конституции КНР 1978 г.; как видно, понятие «изменение Конституции» в КНР шире, чем в западных государствах, где полный пересмотр конституции обычно приравнивается к приятию, по сути, нового основного закона. В КНР под принятием новой Конституции принято понимать такие изменения, которые повлекут изменения «основного смысла и базовых принципов» (根本精神和基本原则) конституции. См., напр.: 宪法学. 殷啸虎主编. 上海人民出版社, 2003年版, 第494页 (Конституционное право. Под общей редакцией Инь Сяоху, Шанхайское народное издательство, 2003 г. С. 494). Таким образом, принятие в 1975, 1978 и 1982 гг. Конституций КНР, согласно китайской правовой доктрине, является изменениями Конституции 1954 г., и также, как будет видно из дальнейшего изложения, подпадает под «политические изменения конституции».
6. См., напр.: Основы конституционного права / Под общей ред. Чжан Цинфу. Изд-во общественных наук, 1999. С. 121 (张清福主编: “宪法学基本理论”, 社会科学文献出版社, 1999年版, 第121页).
7. Согласно этому учению, КПК осуществляет представительство требований развития передовых производственных сил Китая, передового курса китайской культуры, а также коренных интересов широких народных масс.
8. В настоящей статье приводится авторский перевод поправок к Конституции КНР 1982 г., подготовленный на основании аутентичного текста, содержащегося в официальном издании 法律法规司法解释全书. 国务院法制办公室编, 中国法制出版社, 2005年版 (Полное собрание законов, подзаконных актов и судебных толкований норм права КНР / Под ред. Юридической канцелярии Государственного Совета КНР. Изд-во Законность, 2005.)
9. Баого Фан, Сяоху Инь. Цит. соч.