

Государство и общество

Институт Председателя Китайской Народной Республики в политико-правовом развитии страны

© 2010

О. Максимова

В статье рассматривается становление и развитие института Председателя КНР с момента образования Китайской Народной Республики в 1949 г. вплоть до сегодняшнего дня. Его возникновение и развитие происходило под влиянием исторических и национальных традиций Китая с учетом необходимости и целесообразности создания такого института в конкретных политических условиях.

Ключевые слова: Председатель КНР, политический институт, национальные особенности, традиции.

Политико-правовое развитие в Китае — сложный и многоплановый процесс, сущность, формы и направления которого обусловлены разнообразными факторами социально-экономической, политической и культурной жизни страны, ее национальным своеобразием и историческими традициями. Немалый интерес для исследователей представляют роль и значение в нем органов государственной власти, среди которых видное место отводится посту Председателя КНР¹, введенному Конституцией 1954 г. Примечательно, что его конституционное регулирование пока не получило должного освещения в специальной отечественной литературе. При этом следует отметить, что в истории Китайской Народной Республики был определенный период, когда данный институт был исключен из структуры органов власти².

Существование института Председателя КНР включает несколько этапов. Первый охватывает период с 1954 по 1975 гг. — с принятия Конституции КНР, закрепившей этот пост в системе высших органов государственной власти, до его упразднения в Конституции 1975 г. путем исключения соответствующих статей из текста Основного закона³. Конституция 1978 г. не предусматривала воссоздания этого института в системе органов государственной власти Китая. Заключительный этап начинается с принятия Конституции 1982 г., которая восстановила институт Председателя КНР, хотя и с несколько уменьшенными полномочиями.

Максимова Ольга Олеговна, аспирант Кафедры конституционного (государственного) права зарубежных стран Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина. E-mail: maksimova_o@mail.ru.

Важно отметить, что вплоть до принятия в 1954 г. первой Конституции КНР ее роль выполняла Общая программа Народного политического консультативного Совета Китая (НПКСК), ставшая базой правотворческой деятельности государственных органов КНР на протяжении первых пяти лет ее существования. Основным принципом организации государственного аппарата Общая программа объявляла демократический централизм, особо указывалось на подотчетность правительственных органов представительным и подчинение меньшинства большинству⁴. Высшим органом власти в этот период был Центральный народный правительственный совет⁵. Его председателем стал Председатель КПК Мао Цзэдун. Он же возглавлял Народно-революционный военный совет.

15 сентября 1954 г. в Пекине открылась первая сессия Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП), которая приняла прошедшую всенародное обсуждение Конституцию КНР, внесшую существенные изменения в структуру государственных органов Китая. С принятием этой конституции в стране начался новый этап государственного строительства.

Прежде всего, была изменена система высших государственных органов. Место Центрального народного правительственного совета заняло ВСНП. Поскольку сессии ВСНП созывались через определенные достаточно продолжительные временные периоды, возникла необходимость в создании постоянно действующего органа ВСНП, для этого из числа его депутатов стал избираться Постоянный Комитет ВСНП (далее — ПК ВСНП), который фактически занял положение высшего органа государственной власти. В структуру органов власти был введен Председатель КНР, облеченный правом опубликования законов и указов, назначения высших должностных лиц на основании решений ВСНП и его Постоянного комитета. Председателю КНР было предоставлено право созыва высшего консультативного государственного органа страны — Верховного государственного совещания, куда входили все высшие руководители государства (Председатель и заместители Председателя КНР, председатель Постоянного комитета ВСНП, премьер Государственного административного совета и другие лица)⁶.

Первая сессия Всекитайского собрания народных представителей 1-го созыва избрала председателем Постоянного комитета ВСНП Лю Шаоци, а Председателем КНР — Мао Цзэдуна. Лю Шаоци в докладе о проекте Конституции говорил следующее об этих двух постах: "...функции главы государства в нашей стране выполняются совместно Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей и Председателем Китайской Народной Республики... Как Постоянный комитет, так и Председатель Китайской Народной Республики не превышают в своих правах Всекитайское собрание народных представителей. Большие государственные дела в нашей стране решаются не одним человеком и не группой в несколько человек... все важнейшие вопросы должны обсуждаться и решаться собраниями народных представителей. Важнейшие вопросы общегосударственного характера обсуждаются и решаются Всекитайским собранием народных представителей, а в период между сессиями — его Постоянным комитетом"⁷. Как следует из этого разъяснения, Конституция не предоставляла Председателю КНР исключительного права действовать от имени государства⁸. Вместе с тем, в Конституции было записано: "Председатель Китайской Народной Республики возглавляет вооруженные силы страны и является председателем Государственного комитета обороны"⁹, но при этом ничего не было сказано о полномочиях этого комитета¹⁰.

Однако это положение соблюдалось лишь в тот период, когда пост занимал Мао Цзэдун (1954–1958). Когда же на первой сессии ВСНП 3-го созыва в январе 1965 г. Председателем КНР был избран Лю Шаоци, верховное командование вооруженными силами фактически перешло в руки председателя Военного совета Центрального Комитета коммунистической партии Китая (ЦК КПК), т.е. Мао

Цзэдун. По его приказу армия осуществила незаконное смещение ряда высших государственных должностных лиц, в том числе Председателя КНР¹¹. Акт смещения Лю Шаоци был формально утвержден XII (расширенным) пленумом ЦК КПК в октябре 1968 г., хотя право на его снятие с этой высокой государственной должности принадлежало только Всекитайскому собранию народных представителей.

В период “культурной революции” была полностью парализована деятельность выборных органов государственной власти — системы собраний народных представителей. Председатель КПК объявлялся “главой государства, главнокомандующим всеми вооруженными силами КНР”, а его “идеи” — “руководством для любого рода деятельности народа всей страны”¹².

Начавшаяся вскоре после IX съезда КПК (апрель 1969 г.) борьба за власть в китайском руководстве привела к фактической ликвидации поста Председателя КНР. Мао Цзэдун опасался, что назначенный при его жизни преемник (Линь Бяо) попытается узурпировать власть или ограничить абсолютную власть “вождя”. К этому периоду относятся его высказывания о ликвидации должности Председателя КНР, тогда как Линь Бяо настаивал на сохранении этого поста.

В 1970 г. ЦК КПК попытался выработать новую Конституцию КНР взамен Конституции 1954 г., которая фактически прекратила свое действие. В марте того же года Политбюро ЦК КПК приступило к подготовительной работе по пересмотру Основного закона, а в июле сформировало комиссию, которая занималась разработкой текста Конституции. Председателем комиссии был Мао Цзэдун, его заместителем — Линь Бяо. Затем проект новой Конституции был рассмотрен на II пленуме ЦК КПК 9-го созыва, проходившем с 23 августа по 6 сентября 1970 г.¹³

Одобренный на этом пленуме проект Конституции не предусматривал поста Председателя государства, но вместо этого предоставлял Мао Цзэдуну и Линь Бяо более высокое по сравнению с постом Председателя КНР положение. В преамбуле проекта Конституции непомерно преувеличились “великий вождь председатель Мао Цзэдун” и его идеи, говорилось, что: “Председатель Мао Цзэдун является великим вождем всех наций и народностей всей страны, главой нашего государства пролетарской диктатуры, верховным главнокомандующим вооруженными силами страны. Заместитель Председателя Линь Бяо является близким соратником Мао Цзэдуна и его преемником, заместителем главнокомандующего вооруженными силами страны. Идеи Мао Цзэдуна являются руководящим курсом во всей работе народа всей страны”¹⁴.

Освободившееся после смещения Лю Шаоци место осталось незанятым, церемониальные функции главы государства (Председателя КНР) исполнял Дун Биу, избранный первой сессией ВСНП 3-го созыва заместителем Председателя КНР. С 1972 г. он стал официально исполнять обязанности Председателя КНР. При этом специальной процедуры назначения не требовалось, поскольку, согласно статье 46 Конституции КНР 1954 г., если место Председателя КНР становится вакантным, его автоматически занимает заместитель Председателя¹⁵. Впервые он был назван в таком качестве 24 февраля 1972 г., когда подписал приветственное послание по случаю национального праздника Кувейта, а затем при принятии верительных грамот от первого посла Перу в КНР¹⁶.

С учетом отсутствия поста Председателя КНР в Конституции 1975 г. некоторые функции главы государства, связанные, главным образом, с представительством Китая внутри страны и на международной арене, возлагались на ПК ВСНП и его председателя. В этом качестве председатель ПК ВСНП принимал верительные грамоты от иностранных дипломатических представителей, участвовал во встречах, проводях, приемах, банкетах в честь иностранных гостей соответствующего ранга, подписывал телеграммы от имени Постоянного комитета ВСНП.

Конституция КНР 1978 г. не предусматривала восстановления поста Председателя КНР, передавая часть его полномочий (оговоренных Конституцией КНР 1954 г.) председателю ПК ВСНП. Его функции впервые в конституционной практике КНР перечислялись в отдельной статье. Как и в Конституции 1975 г., полномочия председателя ПК ВСНП носили большей частью представительский характер либо осуществлялись на основе и во исполнение решений, принятых ВСНП и его Постоянным комитетом.

С принятием Конституции КНР 1982 г. пост Председателя КНР был восстановлен. Восстановление данного института объяснялось необходимостью осуществлять, во-первых, координацию действий высших органов государства с целью “укрепления всей государственной системы”, во-вторых, представительство государства с миллиардным населением в международных делах.

Как указывал председатель ПК ВСНП Пэн Чжэнь в докладе “О проекте исправленной конституции” на пятой сессии ВСНП 5-го созыва 26 ноября 1982 г., “практика со времени образования КНР показывает, что учреждение поста Председателя КНР является необходимым для совершенствования государственной структуры, а также отвечает обычаям и чаяниям народов нашей страны”.

Таким образом, в КНР существует коллегиальный глава государства, включающий ПК ВСНП и Председателя КНР. В Конституции устанавливается четкое разграничение функций между ними. Основной закон также разграничил функции руководящих органов партии и государства. В частности, в Конституциях 1975 и 1978 гг. указывалось, что кандидатура премьера Госсовета выдвигается ЦК КПК и утверждается ВСНП. По Конституции 1982 г. кандидатура премьера Госсовета выдвигается Председателем КНР и утверждается ВСНП, после чего Председатель Республики издает указ о назначении премьера.

Конституция КНР 1982 г. в целом изменила статус Председателя КНР по сравнению с тем, который предусматривался Конституцией 1954 г. Как указывалось выше, он больше не был правомочен созывать под своим председательством Верховное государственное совещание для выработки предложений по важным государственным вопросам и передавать эти предложения ВСНП, ПК ВСНП, Государственному административному совету или другим соответствующим органам для обсуждения и принятия решений (как это предусматривалось ст. 43 Конституции КНР 1954 г.).

Конституция 1982 г. изменила и возрастной ценз для занятия должности Председателя КНР. Конституция 1954 г. устанавливала минимальный возраст кандидата на пост Председателя в 35 лет, а по действующей Конституции он не должен быть ниже 45 лет.

В Конституции 1954 г. предусматривался конкретный срок полномочий Председателя, но отсутствовало специальное положение о его продлении. По Конституции 1982 г., срок полномочий Председателя КНР был установлен такой же, как и для ВСНП каждого созыва (5 лет), при этом указывается, что его полномочия могут продлеваться лишь еще на один срок.

Учитывая политический опыт прошлых лет, в Китае подчеркивают, что ныне Председатель КНР поставлен законом под контроль ВСНП, а его деятельность должна осуществляться на основе Конституции и законов государства, принятых ВСНП и его Постоянным комитетом¹⁷. По Конституции 1982 г. Председатель КНР выполняет полномочия двоякого рода: единоличные и коллегиальные. Именно этим обусловлена двойственная природа его конституционно-правового статуса, который является по-своему уникальным для современной политико-государственной системы

С одной стороны, в порядке осуществления самостоятельных полномочий он “принимает дипломатических представителей иностранных государств, на ос-

новании решений Постоянного комитета ВСНП направляет и отзывает полномочных представителей в иностранных государствах, ратифицирует и денонсирует договоры и важные соглашения, заключенные с иностранными государствами”¹⁸. С другой стороны, “на основе решений, принятых ВСНП и его Постоянным комитетом, он издает законы, назначает и смещает высших государственных должностных лиц (премьера, заместителей премьера, членов Госсовета, министров, председателей комитетов, главного ревизора, начальника секретариата); награждает государственными наградами и сообщает о присвоении почетных званий”¹⁹; подписывает указы о помиловании, о введении военного положения, объявляет о состоянии войны и издает указы о мобилизации”²⁰. В данном случае институт главы государства в КНР носит коллегиальный характер. Председатель КНР может действовать исключительно на основе соответствующих решений высших органов государственной власти.

Иначе классифицируют его полномочия китайские юристы²¹ и политологи, выделяя две их группы: полномочия, связанные с деятельностью внутри страны, и полномочия, ориентированные на внешнеполитическую деятельность.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что Председатель КНР как специфическая “составляющая” коллегиального главы государства, может действовать исключительно на основе решений Постоянного Комитета, волю которого не может нарушить. В этих положениях Конституции отражена присущая социалистической системе тенденция к господству коллегиальных методов осуществления власти в КНР.

А если исходить из того, что и правовой статус, и реальная политическая роль главы китайского государства в настоящее время существенно возросли, то не исключено, что подобная ситуация в перспективе может оказать влияние на перемещение “центра тяжести” реальной власти из партийного аппарата в государственный. При этом следует учесть, что Председатель КНР традиционно занимает высокий партийный пост. Так первый Председатель КНР (1954–1959) являлся Председателем ЦК КПК, второй — заместителем Председателя ЦК КПК, а Ли Сяньнянь был избран XII съездом КПК членом Постоянного комитета Политбюро ЦК КПК (1982 г.). Главное политическое событие в КНР в 2002 г. — избрание Ху Цзиньтао Генеральным секретарем ЦК КПК, который сменил на этом посту Цзян Цзэминя.

Заметную трансформацию претерпел порядок пожизненного занятия кадровыми работниками руководящих должностей — вместо него была введена выборная система. Это очень важный момент, так как он указывает на ломку старой традиции неизбежности единоличной власти и одновременно — на попытки сохранить традицию передачи власти от одного поколения лидеров к другому²².

Председатель Республики является одновременно Председателем Центрального военного совета КНР и Председателем ЦВС ЦК КПК. В этих функциях Председателя КНР заложена основа его реальной власти, поскольку армия в Китае всегда играла весьма заметную роль в управлении государством.

Особняком стоит деятельность в сфере руководства внешней политикой страны; формально в составе правительства КНР существует министерство иностранных дел, по существу же внешняя политика находится исключительно в ведении первого лица в партии и государстве, т.е. в конечном итоге фактического руководителя всеми тремя сферами деятельности — партийной, правительственной и военной.

В истории КПК и КНР бывали различные периоды. Иногда военная, партийная и правительственная власть сосредоточивалась в одних руках. Так было при Мао Цзэдуне, Цзян Цзэминя и с 2005 г. при Ху Цзиньтао. Иногда во главе этих сфер деятельности стояли двое или даже трое руководителей, таково было положение, когда у власти фактически находился Дэн Сяопин, а формально, то есть на посту Председателя КНР, был Ян Шанкунь.

Не определенный в правовом отношении институт председателя Центрального военного совета, как по партийной, так и по государственной линии, можно рассматривать как закамуфлированный рычаг нажима на конституционные органы власти в случае, если их деятельность “дисгармонизирует” с целями и намерениями Председателя КНР.

Переход властных полномочий к “четвертому поколению” китайского руководства начался в 2002 г., когда Ху Цзиньтао сменил Цзян Цзэминя на посту Генерального секретаря ЦК КПК. В марте 2003 г. он был избран Председателем КНР, а в сентябре 2004 г. — председателем ЦВС ЦК КПК. Ранее все эти посты также занимал Цзян Цзэминь. 8 марта 2005 г. сессия ВСНП одобрила просьбу Цзян Цзэминя об отставке с поста председателя ЦВС КНР. Позднее этот пост также занял Ху Цзиньтао, что завершило процесс смены власти в высшем руководстве страны.

15 марта 2004 г. в действующую Конституцию КНР, первоначально принятую в 1982 г., была внесена четвертая серия поправок. Ей предшествовали поправки 1988, 1993 и 1999 гг. Но именно поправки 2004 г. коснулись полномочий Председателя КНР²³. Если ранее его полномочия ограничивались в основном представительскими функциями, то их расширение было выражено одной фразой: “Осуществление деятельности в сфере государственных дел”, Однако, по всей вероятности, в будущем предполагается принятие закона о Председателе КНР, где его деятельность будет поставлена в четкие правовые рамки. В частности, несомненно, должен быть поднят вопрос об опубликовании Председателем КНР законов. Сейчас он подписывает законы и соответствующие указы об их опубликовании обычно в день их принятия ВСНП или ПК ВСНП, но нигде не определено, может ли Председатель не подписать закон и какие это может иметь правовые последствия.

Оценивая становление и развитие института Председателя КНР, можно отметить, что он развивался достаточно динамично, поскольку необходимость в верховном лидере нации имеет в Китае глубокие исторические корни. Китаеведы объясняют это по аналогии с системой императорского двора, которая была подчинена абсолютной власти императора²⁴.

С другой стороны, тот факт, что существующие в КНР три центра власти: партийный, государственный и военный находятся сегодня под руководством одного человека — лидера КПК, высшего должностного лица государства и главнокомандующего — Ху Циньтао, свидетельствует в пользу того, что несмотря на определенную “декоративность” самого поста Председателя КНР в сравнении с ВСНП и его Постоянным комитетом, концентрация властных полномочий в руках одного человека позволяет говорить о формировании в стране основы для единой президентской власти с “китайской спецификой”.

-
1. Китайское слово “чжуси” переводится на русский язык как “председатель”. До 1982 г. на английский язык оно также переводилось как “председатель” (chairman), но затем его официальный перевод в названии главы КНР был изменен на “президент” (president). При этом в других контекстах “чжуси” по-прежнему переводится как “chairman”, а названия президентов других стран переводятся на китайский как “цзунтун”.
 2. В настоящей статье мы не рассматриваем историю президентской власти в Китае, поскольку при всей схожести названного института и института Председателя КНР между ними не существует отношений правопреемства.
 3. Zhonghua renmin gong he guo zhengzhi zhidu, 1999. Di 278—289 ye. [Политический строй Китайской Народной Республики]. Шанхай, 1999. С. 269—270.
 4. Гудошников Л.М. Конституции социалистических государств. М., 1987. Т. 1.

5. Гудошников Л.М. Конституция Китайской Народной Республики в процессе исторических перемен и реформ (К двадцатой годовщине принятия действующей Конституции КНР) // Проблемы Дальнего Востока. 2002. № 3.
6. Китайская Народная Республика. Экономика, Государство и право, культура. М., 1979. С. 146—147.
7. Инако Цунэо. Право и политика современного Китая, 1949 — 1978 гг. М., 1978. С. 90—91.
8. Однако только Председатель КНР мог представлять ВСНП кандидатуру премьера Госсовета. Кроме того, Председатель мог созвать в случае необходимости Верховное государственное совещание и быть его председателем. Предложения Верховного государственного совещания подлежали передаче Председателем КНР ВСНП, Постоянному комитету ВСНП, Государственному административному совету и другим соответствующим органам для обсуждения. Следовательно, Председатель КНР мог проявлять политическую инициативу.
9. Конституция и основные законодательные акты Китайской Народной Республики (1954—1958 гг.). М., 1959.
10. Инако Цунэо. Указ. соч.
11. Егоров К.А. Государственный аппарат КНР, 1967—1981. М., 1982.
12. Егоров К.А. Китайская Народная Республика: Политическая система и политическая динамика (80-е годы). М., 1993.
13. Инако Цунэо. Указ. соч.
14. Там же.
15. Государственный строй Китайской Народной Республики. М., 1988.
16. Егоров К.А. Государственный аппарат КНР, 1967—1981. М., 1982.
17. Государственный строй Китайской Народной Республики. М., 1988. С. 188—189.
18. *Zhong hua ren min gong he guo xianfa. Beijing. 2004. Di 26 ye. Di 80 tiao.* [Конституция Китайской Народной Республики. Пекин., 2004. С. 26. Ст. 80].
19. Учреждение государственных орденов и государственных почетных званий и вынесение решений о награждении производятся Постоянным комитетом, а награждение — Председателем.
20. *Zhong hua ren min gong he guo xian fa. — Beijing. 2004. Di 26-27 ye. Di 81 tiao* [Конституция Китайской Народной Республики. Пекин., 2004. С. 26-27. Ст. 81].
21. См., например: *Wang Jin Song: “Zhonghua renmin gong he zhengfu yu zhengzhi”.* Beijing, 1995. Di 70 ye; *Li Buyan zhibian: “Xianfa bijiao yanjiu”.* Beijing, 1998. Di 744 ye; *Zhonghua renmin gong he guo zhengzhi zhidu/ Pu Xingtan zhibian.* Shanghai. 1999. Di 278—289 ye. Ван Зиньсонг. Китайское народное правительство и политики. Пекин, 1995. С. 70.; Ли Буюань Конституционное сравнительное исследование. Пекин, 1998. С. 744; Политический строй Китайской Народной Республики. Шанхай. 1999. С. 278—289.
22. Литвинов О. Обновление социальной структуры и политической системы КНР // Проблемы Дальнего Востока. 2004. № 4.
23. Гудошников Л.М., Поляков В.П. Развитие конституционного права Китайской Народной Республики (1988 — 2004 гг.) // Проблемы Дальнего Востока. 2004. № 4.; Комментарий к Конституции Китайской Народной Республики. Пекин, 2005. С. 78—79. Ст. 80.
24. Литвинов О. Указ. соч.