

Государство и общество

1-я сессия ВСНП 12-го созыва и новая административная реформа в Китае

В. Бородич, А. Виноградов, П. Трощинский

В статье рассматриваются итоги первой сессии ВСНП 12-го созыва (март 2013 г.) и сессии НПКСК, новые назначения на высшие государственные посты КНР, законодательная деятельность и особенности правотворческого процесса. Особое внимание уделено некоторым положениям административной реформы, начало которой было положено на сессии ВСНП в этом году.

Ключевые слова: сессия ВСНП, административная реформа, новое поколение китайского руководства, правотворческий процесс, законодательная деятельность.

С начала осуществления китайским государством политики реформ и открытости неуклонно повышается роль правового регулирования в модернизации страны. Первые шаги нового китайского руководства показали, что этот курс будет продолжен и обретет новое измерение.

* * *

1-я сессия ВСНП 12-го созыва (5—17 марта 2013 г.) и 1-я сессия НПКСК 12-го созыва (3—12 марта 2013 г.) — «две сессии», проходившие в Пекине, сформулировали основные направления государственного строительства, которые будут положены в основу работы нового поколения китайских руководителей в ближайшие годы.

На них был завершен процесс передачи высших государственных постов представителям пятого поколения, начатый на XVIII съезде КПК (ноябрь 2012 г.). Председателем КНР и председателем Центрального Военного Совета КНР (ЦВС КНР) был избран новый Генеральный секретарь ЦК КПК, Председатель Военного Совета ЦК КПК Си Цзиньпин. Ли Юньчао стал заместителем Председателя КНР. Таким образом, всего за 4 месяца был завершен процесс передачи высших постов в партии и государстве Си Цзиньпину, в то время как предыдущему Председателю КНР Ху Цзиньтао на это потре-

Бородич Владимир Федорович, ведущий научный сотрудник Центра политических исследований и прогнозов, кандидат юридических наук. E-mail: borodich@rambler.ru.

Виноградов Андрей Владимирович, руководитель Центра политических исследований и прогнозов, доктор политических наук. E-mail: vinogradov-a.v@mail.ru.

Трощинский Павел Владимирович старший научный сотрудник Центра политических исследований и прогнозов, кандидат юридических наук. E-mail: troshc@mail.ru.

бовалось более 2 лет. Заместителями председателя ЦВС КНР стали генералы Фань Чанлун и Сюй Цилин.

На сессии были проведены и другие важные кадровые назначения. Премьером Госсовета, как и ожидалось, был избран член Постоянного Комитета Политбюро (ПК ПБ) Ли Кэцян. Его заместителями стали Чжан Гаоли (член ПК ПБ), Лю Яньдун (женщина), Ван Ян, Ма Кай. Ян Цзин, Чан Ваньцзоань, Ян Цзечи, Го Шэнкунь, Ван Юн стали членами Госсовета.

Постоянный Комитет ВСНП в составе 162 человек возглавил член ПК ПБ Чжан Дэцзян. Председателем ВК НПКСК стал член ПК ПБ Юй Чжэншэн.

Председателем Верховного народного суда КНР был избран Чжоу Цян, Генеральным прокурором Верховной народной прокуратуры был переизбран Цао Цзяньмин.

Все эти кандидатуры и персональные назначения были утверждены состоявшимся накануне 2-м пленумом ЦК КПК 18-го созыва (февраль 2013 г.)

На сессии ВСНП с отчетами выступили бывший премьер Госсовета Вэнь Цзябао — о работе правительства, У Банго — о работе ПК ВСНП, Цзя Цинлинь — о работе ВК НПКСК. В докладе Вэнь Цзябао, в частности, было отмечено, что ВВП Китая за прошедшие 5 лет с 2007 г. по 2012 г. вырос с 26,6 трлн юаней (\$4,22 трлн) до 51,9 трлн юаней (\$8,24 трлн), т.е. почти в 2 раза, КНР по этому показателю вышла на второе место в мире после США. Рост внешнеторгового оборота составлял в среднем 12,2% в год. Доходы городского и сельского населения ежегодно росли в среднем на 8,8% и 9,9%. Девять лет подряд росло производство зерна. На 2013 г. были намечены контрольные цифры роста ВВП — 7,5%, рост потребительских цен в пределах 3,5%, уровень безработицы в городах — 4,6%¹. Вместе с тем, Вэнь Цзябао были названы основные противоречия и проблемы, «требующие внимания следующего состава правительства»: неравномерность, негармоничность и неустойчивость развития, противоречия между снижением темпов роста и избыточностью производственных мощностей, обострение противоречий между экономическим развитием и окружающей средой, рост социальных противоречий, проблем безопасности пищевых продуктов и медикаментов и т.д.

На пресс-конференции 17 марта по окончании сессии ВСНП новый премьер Госсовета Ли Кэцян сформулировал три главных задачи, которые стоят перед правительством: поддержание устойчивого развития экономики, непрерывное улучшение жизни народа и обеспечение социальной справедливости. Важнейшей предпосылкой для этого является изменение модели экономического роста². Показательным с точки зрения приоритетов государственного строительства стало заявление нового премьера: «мы должны придерживаться духа верховенства закона в строительстве современной экономики, общества и правительства»³.

Правовая проблематика заняла одно из центральных мест в работе сессии, что стало продолжением принципиального курса китайского руководства в области государственного строительства. Вслед за углублением социально-экономических реформ, повышением уровня жизни населения, вступлением КНР в различные международные организации, на XV съезде КПК (12—18 сентября 1997 г.) руководство страны выдвинуло задачу формирования социалистической правовой системы к 2010 г. Согласно заявлению предыдущего Председателя Постоянного комитета ВСНП У Банго на 4-й сессии ВСНП 11-го созыва, «социалистическая правовая система с китайской спецификой уже сформирована»⁴. За 25 лет работы ВСНП и его Постоянного комитета (1982 г. — 2008 г.) был принят 441 закон, среди которых 130 в экономической сфере (29,47% от общего числа нормативных правовых актов) и 23 закона в социальной (5,21%).

Новый председатель ПК ВСНП Чжан Дэцзян, характеризуя основные направления деятельности в правотворческой сфере, подчеркнул необходимость укреплять «верховенство права», создавать правовые институты и юридические законы, которые бы не менялись при смене руководителей или их точек зрения. В последние годы вопросам

права и законности китайское государство уделяет все более пристальное внимание. Это обстоятельство, в первую очередь, обусловлено необходимостью формирования эффективных правовых механизмов для обеспечения осуществляемых в стране социально-экономических преобразований, развития внешнеэкономической и международной деятельности. Руководство КНР, судя по всему, пришло к выводу, что без основополагающих законодательных актов, повышения уровня правосознания и правовой культуры простых граждан, невозможно достичь положительных результатов в ходе проведения социалистической модернизации. Юридическая терминология стала неотъемлемой частью докладов государственных и партийных лидеров Китая. Новый Председатель КНР Си Цзиньпин в декабре 2001 г. защитил диссертацию, получив степень доктора права⁵. Заместитель председателя Ли Юаньчао также имеет степень доктора права⁶, а премьер Госсовета КНР Ли Кэцян закончил юридический факультет Пекинского университета, а затем получил степень доктора экономики.

В декабре 2012 г. на торжественном собрании по случаю 30-й годовщины со дня обнародования действующей Конституции КНР Си Цзиньпин подчеркнул, что законодательство — это основной способ управления государством, правления и выполнения административной работы⁷.

По результатам мартовской 2013 г. сессии можно выделить следующие основные направления деятельности ВСНП в области правового регулирования экономических преобразований и реформ:

1) Усиление законодательной работы по созданию эффективных механизмов борьбы с коррупцией. Так, первым подписанным новым Председателем КНР Си Цзиньпином законодательным актом стал Закон КНР «О туризме» (принят на 2-м заседании ПК ВСНП 12-го созыва 25 апреля 2013)⁸. В нем, кроме положений, связанных с правовым регулированием туристической деятельности, также содержатся нормы, направленные на противодействие коррупционным явлениям в туристической сфере, ее использование в качестве взяток работникам государственно-административного аппарата.

В Докладе Генерального прокурора Верховной Народной Прокуратуры КНР Цао Цзяньмина перед китайским парламентом (10 марта 2013 г.) отмечалось, что за период с 2008 по 2012 гг. в общей сложности было возбуждено 65 787 уголовных дел по коррупции в отношении 218 639 человек, среди которых 13173 — должностные лица уездного и выше уровня (среди них 950 руководителей канцелярий и выше, 30 — провинциальных министров и выше), 19 003 преступника привлечены к уголовной ответственности⁹. Приведенные Генеральным прокурором цифры подтверждают масштабность антикоррупционной кампании, решимость китайских властей вести борьбу с этим разрушающим государственные устои и препятствующим успешному экономическому развитию явлением;

2) Повышение эффективности работы в природоохранительной сфере, работа над проектами Поправок в действующее природоохранительное законодательство. Премьер Госсовета в своем докладе особо подчеркнул необходимость внесения изменений в закон КНР «О возобновляемых источниках энергии», закон КНР «О стимулировании чистых производств», закон КНР «О сохранении воды и земли», закон КНР «Об экономике энергоресурсов».

Китайский парламент продолжает работать над проектом поправок в закон КНР «Об охране окружающей среды» (принят на 11-м заседании ПК ВСНП 7-го созыва 26 декабря 1989). Проект предусматривает усиление контроля и ответственности в природоохранительной сфере, включение экологической работы в планы модернизационного строительства. На 25-м заседании ПК ВСНП 11-го созыва (25 февраля 2012) был внесен ряд изменений в закон КНР «О стимулировании чистых производств». 21 января 2013 г. Министерством охраны окружающей среды КНР и Комиссией по регулированию страховой деятельности КНР опубликован совместный документ, в соответствии с которым в

Китае в экспериментальном порядке вводится система обязательного страхования ответственности за загрязнение окружающей среды. 28 февраля 2013 г. Министерство коммерции КНР и Министерство охраны окружающей среды КНР опубликовали руководство для китайских предприятий по соблюдению правил охраны окружающей среды. Положения приведенных выше актов нормотворчества в скором времени должны получить свое закрепление уже на уровне закона;

3) Необходимость в усилении защиты прав интеллектуальной собственности также находилась в поле зрения прошедшей парламентской сессии¹⁰. ВСНП продолжает работу над поправками в закон КНР «О торговой марке» (принят на 24-м заседании ПК ВСНП 5-го созыва 23 августа 1982 г., с изменениями от 22 февраля 1993 г., 27 октября 2001 г.). Рассматриваемые изменения направлены на совершенствование механизма защиты правообладателя при использовании торговой марки, повышения ответственности за допущенные нарушения;

4) Китайский парламент планирует принятие и новых законов. К ним, в первую очередь, относится закон КНР «О безопасности специального оборудования»¹¹ (под таким оборудованием понимаются паровые котлы, трубы высокого давления, лифты, подъемное оборудование, эскалаторы, оборудование, используемое в развлекательных парках и др.). Для китайских властей проблема безопасности жизни и здоровья при использовании указанного оборудования в последние годы стала достаточно масштабной. Для обеспечения безопасного использования специального оборудования Комитет по законодательной работе представил проект закона, а его принятие ожидается на ближайшем заседании ПК ВСНП;

5) На состоявшейся сессии ВСНП китайскими парламентариями в очередной раз не было принято ни одного законодательного акта, что свидетельствует о том, что весь объем полномочий по правотворческой работе снова ложится на его Постоянный комитет, что подтверждает особую осторожность китайских властей при принятии важных для страны актов правотворчества. Статистика свидетельствует, что подавляющее большинство законов в Китае принимает именно ПК ВСНП, а не сам ВСНП.

Одним из главных итогов прошедшей сессии стал представленный ответственным секретарем Госсовета Ма Каем Проект административной реформы, который был утвержден на сессии ВСНП 14 марта 2013 г. («Проект реформы структуры Государственного совета и изменения полномочий»)¹². Можно утверждать, что уже сложился порядок приведения в действие реформы государственного управления (в официальных китайских документах именуется административной реформой или реформой структуры правительства). Целеустановку дает очередной съезд КПК, 2-й Пленум очередного созыва ЦК КПК рассматривает и принимает проект реформы, который затем обсуждается и принимается с поправками на первой сессии ВСНП. Таким же остался порядок рассмотрения и утверждения седьмой по счету реформы, начинающейся в 2013 г.

К моменту принятия решения о новой административной реформе, в Китае уже было проведено 6 аналогичных мероприятий: в 1982, 1988, 1993, 1998, 2003 и 2008 гг.

Стержнем предыдущей 6-й административной реформы XVII съезд КПК определял систему «больших министерств», за которыми закреплялась новая, более емкая конфигурация функций государственного управления. Министерства, управляя ведомственной сферой, концентрировали функции, ранее распыленные между несколькими министерствами и ведомствами. Расчет делался на оптимизацию государственного управления — сокращение штата управленцев, уменьшение числа межведомственных согласований, сосредоточение кадрового потенциала ведущих специалистов.

В первом разделе Отчетного доклада ЦК КПК XVIII съезду была определена целевая установка для нынешней реформы государственного управления. По мнению заместителя председателя Китайского Общества по исследованию реформы системы административного управления, профессора Института административного управления

Ван Юйкая, теоретической основой административной реформы является экономический детерминизм, неизбежная зависимость изменений в надстройке от развития экономического базиса. Смысл административной реформы, по его мнению, в том, что внешней ее формой будет «система больших министерств», а содержанием — трансформация функций правительства как органа публичной политики¹³.

В пятом разделе Отчетного доклада «Продолжать развитие политического строя социализма с китайской спецификой, стимулировать реформу политической системы», были очерчены рамки реформы административной системы: «Нам предстоит уделять больше внимания улучшению форм партийного руководства и государственного управления для того, чтобы гарантировать эффективное управление государством со стороны народа под руководством партии»¹⁴. Целью административной реформы Отчетный доклад определял «создание социалистической административно-управленческой системы с китайской спецификой».

В соответствии с заданной целью в Отчетном докладе были предложены конкретные направления реформирования: 1) разделение функций административно-управленческого аппарата и хозяйственных функций предприятий, организаций, управляющих госактивами, учреждений непроизводственной сферы и общественных организаций; 2) создание «правительственных органов обслуживающего типа», отвечающих требованиям неподкупности, высокой эффективности, научной обоснованности функций, оптимальной структуры, соответствия интересам народа.

В соответствии с этими требованиями структура Государственного совета была сокращена до 26 министерств и ведомств министерского уровня (включая Канцелярию Государственного совета КНР). В целом, у членов нового кабинета более высокий образовательный уровень — 21 человек имеет степень магистра или доктора.

Начало реформы, как представляется, было продиктовано несколькими факторами.

Во-первых, политическим. На XVII съезде КПК прежним руководством партии было четко заявлено о необходимости разработки Проекта реформирования административного аппарата Госсовета. Был принят документ «Мнение об углублении реформирования системы административного управления», который определил общие направления административной реформы.

Во-вторых, управленческим. Смысл начавшейся реформы заключается в упрощении административных процедур и управления, предоставлении более широких полномочий административным органам на местах, искоренении бюрократизма и неповоротливости аппарата, устранении дублирования административных функций разными органами, унификации административных процедур.

В-третьих, экономическим. Появление новых сфер экономической деятельности требует специализированных органов управления, которые, по замыслу разработчиков, будут способствовать повышению качества предоставляемых услуг, сокращению расходов по содержанию громоздкого аппарата, снижению рисков и повышению экономической эффективности в условиях развивающегося экономического кризиса. За исключением инвестпроектов, затрагивающих сферу государственной и общественной безопасности, упрощается административный контроль и процедуры по привлечению инвестиций в различные проекты — право на их утверждение и осуществление передается местным административным органам. Упрощаются разрешительные процедуры в сфере производственной деятельности, снижаются расходы для бизнеса по оплате административных процедур.

В-четвертых, правоохранительным (усиление борьбы с экономической преступностью, коррупцией, мошенничеством, защита прав интеллектуальной собственности и т.п.). Упразднение ряда министерств и ведомств и создание новых неизбежно повлечет за собой разрыв существующих коррупционных связей. Хотя официальной причиной уп-

разделения Министерства железных дорог названа необходимость разделения функций государственного управления в сфере железнодорожного транспорта от функций по управлению железнодорожным движением и оказанию услуг железнодорожных перевозок, основной причиной представляется масштабная коррупция и неэффективность данного министерства. Создание Главного государственного управления по контролю качества продуктов питания и медикаментов, несомненно, также будет способствовать усилению контроля в сфере безопасности продуктов питания.

Проект реформы, в частности, включал следующие положения.

1. Ликвидацию Министерства путей сообщений, создание Государственного управления по железным дорогам и Государственной компании по железным дорогам. Функции министерства по разработке технических стандартов эксплуатации железных дорог, контроля за безопасностью эксплуатации железных дорог, качеством оказания услуг железнодорожных перевозок и качеством железнодорожного строительства передаются создаваемому Государственному управлению по железным дорогам КНР в составе Министерства транспорта КНР. Функции управления железнодорожным транспортом, оказания услуг пассажирских, грузовых и специальных железнодорожных перевозок, строительством железных дорог будут переданы создаваемой Государственной компании по железным дорогам, которая будет нести и ответственность за безопасность железнодорожных перевозок.

2. Упразднение Министерства здравоохранения, Государственного комитета по населению и планированию рождаемости и создание единого Государственного комитета по здравоохранению и планированию рождаемости. В функции нового Комитета будет входить контроль над оказанием медицинских услуг и состоянием здравоохранения в стране, оказание государственных услуг в сфере здравоохранения и планирования рождаемости. Функции по исследованию и разработке стратегии, планов демографического развития и демографической политике переданы Государственному комитету по развитию и реформе КНР. Государственное управление по традиционной китайской медицине КНР, ранее находившееся в подчинении Министерства здравоохранения КНР, перейдет в подчинение нового Государственного комитета по здравоохранению и планированию рождаемости.

3. Создание Государственного управления по контролю и управлению за пищевой и лекарственной продукцией (ранее: Государственное управление по контролю качества продуктов питания и медикаментов). На новый орган дополнительно будут возложены функции Канцелярии Комитета Государственного совета КНР по безопасности продуктов питания, функции Главного государственного управления по контролю качества, инспекции и карантину КНР в части контроля над безопасностью продуктов питания на этапе производства и функции Главного государственного управления торговли и промышленной администрации КНР в части контроля над безопасностью продуктов питания на этапе реализации. Функции по разработке стандартов качества продуктов питания и оценке риска безопасности продуктов питания перейдут к Государственному комитету по здравоохранению и планированию рождаемости КНР. Функции по контролю над безопасностью сельскохозяйственных продуктов возложены на Министерство сельского хозяйства КНР, которому также переданы функции контроля за забоем скота, ранее относившиеся к Министерству коммерции КНР.

4. Создание Главного государственного управления по делам прессы, печати, радиовещания, кинематографии и телевидения (слиты воедино Главное государственное управление радиовещания, кинематографии и телевидения КНР и Главное государственное управление по делам прессы и печати). Новый административный орган будет также исполнять функции Государственного управления по делам интеллектуальной собственности в рамках и в части исполняемых задач.

5. Воссоздание в новом структурном виде Государственного управления по морям и океанам. Ему переданы функции морского пограничного контроля (ранее относились к Министерству общественной безопасности КНР), государственного управления в сфере рыболовства (ранее относились к Министерству сельского хозяйства КНР), расследования по делам о контрабанде на море (ранее относились к Главному таможенному управлению КНР). Оно будет подчинено Министерству земельных и природных ресурсов КНР. Основные функции будут заключаться в разработке плана использования морской акватории, осуществление контроля над использованием морских ресурсов, защиту окружающей среды на морской территории КНР и правоприменение в области защиты суверенитета КНР в морской территории страны;

6. Воссоздание в новом структурном виде Государственного управления по энергетике. Будет подчинено Государственному комитету по развитию и реформе КНР, а основными функциями станет разработка и организация выполнения стратегии, планов и политики развития энергетики, изучение проблем развития и внесение предложений по осуществлению реформ в сфере энергетики, государственный контроль в сфере энергетики.

В целом, очередной 7-й этап китайской административной реформы не носит прорывного характера, суть и содержание реформы укладываются в существующую модель политического управления. Принципиальной новацией в очередной административной реформе является введение в опытный порядок прямого администрирования провинциальными правительствами уездов и городов уездного подчинения, что вызвано требованиями урбанизации.

Отсутствие принципиальной новизны в модели новой административной реформы вполне соответствует текущему политическому моменту — смене высшего руководства и переходу власти к руководителям пятого поколения. Поскольку фактор общественно-политической стабильности оценивается в правящих кругах КНР как приоритетный, ни политическая, ни административная реформы, по определению, не должны были выходить и не вышли за рамки, в которых они надежно контролируются политическим руководством страны. Вместе с тем, не подлежит сомнению, что тенденция повышения роли права и закона в общественно-политической жизни КНР сохраняется и свидетельствует о глубоких изменениях, которые переживает китайская государственность.

1. Бэйцзин жибао. 2013.19 марта. С. 1–2.
2. http://news.ifeng.com/mainland/special/2013lianghui/jizhehui/detail_2013_03/17/23191893_0.shtml.
3. Там же.
4. Цзинзи жибао. 2011. 11 марта.
5. Диссертация Си Цзиньпина см. URL: (http://www.google.com.hk/search?hl=zh-CN&safe=strict&rlz=1G1GGLQ&biw=1247&bih=829&tbm=isch&sa=1&q=%E4%B9%A0%E8%BF%91%E5%B9%B3%E8%AE%BA%E6%96%87&oq=%E4%B9%A0%E8%BF%91%E5%B9%B3%E8%AE%BA%E6%96%87&gs_l=img.12.0i2i24.6400.6600.0.8161.2.2.0.0.0.175.269.1j1.2.0...0.0...1c.1.5.img.9HyfXQ0pTFc).
6. URL: http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-12/30/content_674868.htm.
7. URL: http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/04/c_113907206.htm.
8. URL: http://www.gov.cn/flfg/2013-04/25/content_2390566.htm.
9. См.: URL: http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/10/c_114970468.htm.
10. См.: Отчетный доклад Вэнь Цзябао. URL: http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/20/c_115091312_3.htm.
11. URL: http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2012-08/31/content_1735731.htm.
12. URL: http://www.npc.gov.cn/npc/dbdhh/12_1/2013-03/15/content_1784337.htm.
13. <http://fangtan.people.com.cn/n/2013/0314/c147550-20792617.html>.
14. XVIII съезд Коммунистической партии Китая (8–14 ноября 2012 г.) // Экспресс-информация ИДВ РАН. 2012. № 7. С. 51.