

УКРАИНСКАЯ АКАДЕМИЯ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

На правах рукописи

СУНЬ ТАЯ - ХУН

ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ СИСТЕМА В КНР

Специальность: 12.00.02 Государственное  
право и управление, административное право,  
финансовое право.

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

КИЕВ - 1993 г.



Диссертационная работа по теме: «...»  
 ного проведения Украинской академии наук  
 шений при Киевском университете им.Т.Г.Шевченко.

Научный руководитель - кандидат юридических наук,  
 профессор П.Ф.МАРТЫНЕНКО

Научный консультант - доктор юридических наук  
 И.П.ГОЛОСНИЧЕНКО


Официальные оппоненты- Заслуженный деятель науки и техни-  
 ки Украины, доктор юридических  
 наук, профессор И.Н.ПАХОМОВ  
 - кандидат юридических наук,  
 доцент А.И.ИЕРУСАЛИМОВ

Ведущая организация - Институт государства и права  
 АН Украины.

Защита диссертации состоится 30 июня 1993г. в 14.00  
часов на заседании специализированного совета К 052.05.01  
 при Украинской академии внутренних дел по адресу: улице Соломен-  
 ская 1.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке академии.  
 Автореферат розослан 27 мая 1993г.

Ученый секретарь специализированного совета  
 кандидат юридических наук

 В.И.ЖУРАВНИЙ

## Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Китайская Народная Республика - крупнейшее в мире государство, имеющее особые исторические традиции и древнюю развитую культуру. В последний период, за время политики "открытых дверей" экономическое и политическое положение в Китае существенно изменилось. Возросло влияние Китая на процессы, которые происходят в мире. В проведении реформ в КНР ключевую роль играет народное правительство КНР, которое действует активно и конструктивно. Однако теоретические и практические аспекты его деятельности, его внутреннего строя и места в государственном механизме КНР остаются слабоизученными и поэтому малоизвестными, особенно за пределами КНР.

В первые годы КНР в вопросах государственного строительства полностью заимствовала опыт СССР. Очевидно, что тогда изучение вопросов правительственной деятельности было мало актуальным. К тому же во время "культурной революции" эта тема потеряла и всякую практическую значимость. Только после "культурной революции" стало ясно, что сегодня изучение правовых вопросов государственного управления и самоуправления в Китае приобретает большую теоретическую и практическую актуальность.

В настоящее время успешные преобразования в Китае интересуют многие государства, в том числе Украину, о чем свидетельствует официальный визит Президента Украины в КНР в 1992 году. Глубокое изучение положения в Китае, особенностей организации и деятельности его институтов, системы государственного управления имеет международную актуальность.

Институт народного правительства в КНР прошел сложный путь развития, и дал всему миру полезный опыт как положительный так и отрицательный. Это особенно важно подчеркнуть, учитывая то, что Китай — многонациональное государство /56 национальностей/. Национальные противоречия существуют и в Китае. Потенциально есть опасность разделения государства. Какова роль народного правительства в отведении этой опасности, в обеспечении действия интеграционных тенденций?

По разным причинам до сих пор значительные территории Китая не объединены в единое государство /Тайвань, Сянган, Аомынь/. Народное правительство в КНР постоянно работает над этим вопросом и разработало конституционную программу. Вскоре Сянган и Аомынь будут возвращены Китаю. Это, несомненно, положительный опыт, имеющий международное значение. Еще одна актуальность исследования системы народного правительства в КНР: взаимопонимание, использование положительного опыта между государствами в деле территориальной организации власти, в вопросах политико-правового строительства.

Украина только что получила независимость. Ее территориальная организация власти, система государственного управления в основном перешла от бывшего СССР. Украина сегодня, разрабатывая проект новой Конституции, ведет трудный поиск адекватной для своих национальных особенностей системы организации государственной администрации на местах, взаимоотношений центра и регионов, государственного управления и местного самоуправления. Опыт Китая может оказаться в какой-то части полезным. При этом Украина имеет сильную промышленную базу, развитой сельское хозяйство, богатые природные ресурсы.

Сравнительно с Китаем в Украине лучшие условия для развития. Они объективно облегчают решения вопросов перестройки системы государственного управления и самоуправления.

Из этого следует, что изучение института народного правительства КНР имеет определенную актуальность не только для Китая, но и для Украины.

Цель и задачи исследования. На основе глубокого анализа литературы и законодательных актов Китайской Народной Республики раскрыть юридическую природу, систему и структуру народного правительства КНР всех уровней, порядок его образования и функционирования, для обмена информацией по строительству органов исполнительной власти между Украиной и КНР.

Для реализации данной цели автор работы поставил следующие задачи:

- произвести историко-логический анализ возникновения правительства Китайской Народной Республики;
- исследовать закономерности возникновения должности председателя КНР;
- осветить порядок избрания на должность и освобождения от должности высших должностных лиц государственной исполнительной власти;
- исследовать компетенции государственного совета, как высшего органа государственной исполнительной власти;
- на основе статистических данных о КНР осветить ее административно-территориальное устройство;
- на основе данных об успехах КНР, достигнутых в экономике и других областях общественной жизни, доказать приемлемость организации исполнительной власти в виде правительства на всех территориальных уровнях.

Методологическую и теоретическую основу диссертации составили начала формально-логического, исторического, сравнительно-правового и некоторых других методов исследований в праве, исходные положения трудов украинских, российских и китайских ученых в области конституционного и административного права. Как известно, государственное устройство, система государственного управления и самоуправления основаны на конституции, ее теории. Автор исследует диссертационную тему на основе возникновения и преобразований конституции КНР, сопоставления конституционной теории и конституционной практики КНР.

Большинство выводов и положений диссертации основано на документальных материалах КНР: текстах конституции, законов, актов органов государственного управления и самоуправления. Использованы также тексты документов Коммунистической партии Китая — правящей политической партии в КНР.

В Китае только недавно юридическая наука обратилась к систематическому изучению организации и деятельности Китайского народного правительства. В Китае, однако, еще мало трудов, которые глубоко и объективно раскрывали бы вопросы нынешней политической системы КНР, хотя имеется достаточно большое количество статей и других разрозненных материалов. В других странах /США, Япония, бывший СССР/ ученые-китаеведы публикуют много ценного материала о Китайской политической системе, состоянии экономики, культуры и др. Например, институт Дальнего Востока АН СССР в свое время с 1973 по 1991 гг. ежегодно публиковал выпуски, в которых систематизировал основные сведения о социально-экономическом развитии, политике и культуре КНР. Подобные материалы оказали определенную помощь в исследовании

темы диссертации.

Практическое значение результатов исследования заключается в том, что автор ясно выдвинул необходимость проведения разделения властей в конкретных условиях КНР.

До сих пор в КНР господствует представление, что разделение властей - это теория и практика исключительно капиталистических государств, базирующихся на основе частной собственности.

Хотя данная диссертация не исследует специально теорию разделения властей, автор диссертации, однако, ставит под сомнение объективность этого стереотипа и демонстрирует это на анализе правительственной системы КНР. Автор не только признает необходимость проведения разделения властей в КНР, но и акцентирует внимание на необходимости проведения разграничения функций партии и функций государства.

Несомненно, в Китае существует своя специфика построения социалистического общества, однако - как строить в этих условиях государство, политический механизм власти у нас конкретного образца нет. Ясно одно - чтобы этот механизм отвечал критериям демократии необходимо искать адекватную структуру правительства, которая соответствовала бы этим критериям и специфике Китая.

Не менее важное практическое значение диссертации и в раскрытии международных аспектов китайского опыта государственного строительства. Из процесса развития народного правительства в КНР необходимо извлечь позитивные и негативные уроки, чтобы не допустить второй "культурной революции".

Положения, выносимые на защиту.

- результаты историко-логического исследования возникновения правительства Китайской Народной Республики;
- характеристика закономерностей возникновения должности председателя КНР, среди которых необходимость стабилизации политической и общественной жизни, поднятие международного авторитета КНР, развития дипломатических отношений и другие;
- изложение порядка избрания на должность и освобождения от должности высших должностных лиц государственной исполнительной власти;
- освещение территориального устройства КНР, системы и структуры ее правительства различных уровней, компетенцию Государственного совета и других органов исполнительной государственной власти;
- приемлемость организации исполнительной власти в виде правительства для всех территориальных уровней КНР;
- рекомендации по пересмотру партийного влияния на аппарат исполнительной власти.

Апробация результатов исследования проводилась при выступлении с сообщением на научно-практической конференции в Украинской академии внутренних дел в мае 1993 г., а также в процессе обсуждения диссертации на кафедре сравнительного правоведения Украинского института международных отношений при Киевском университете. Ключевые положения диссертации учтены в нормативном курсе "Сравнительное административное право". На материалах диссертации планируется издание учебного пособия.

Структура и содержание диссертации. Диссертация состоит из введения, четырех глав, включающих двенадцать параграфов, заключения и списка литературы.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, излагаются цели и задачи работы, методологические основы исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, указывается практическая значимость диссертации и апробация результатов исследования.

Первая глава - "Конституционная концепция народного правительства в КНР" - включает четыре параграфа.

В первом параграфе раскрывается понятие народного правительства в конституционном праве КНР, которое опирается на глубокоую традицию. Об этом понятии до сих пор идут дискуссии среди ученых КНР. Приведены отдельные высказывания ученых древнего и современного Китая, ученых других стран. Из сопоставления и анализа различных точек зрения можно видеть всеобщее признание того, что понятие народного правительства - это глубоко специфическое понятие в праве Китая, унаследованное как опыт древнего Китая, так и опыт современной КНР, имеющее опору в массовом сознании народа.

В Китае практически на всех этапах его исторического развития всегда существовало однозначное представление о правительстве, подтвержденное конституцией КНР. Несмотря на дискуссию по этому вопросу, в диссертации определены рамки понятия народного правительства.

Во втором параграфе показан процесс эволюции народного правительства в КНР. В его основе - развитие конституции КНР. В этом процессе выделяются пять этапов.

Первый этап: с 1949 г. /образование КНР/ до 1954 г. /принятие первой конституции КНР/. По историческим причинам в первое время не было возможности созвать съезд народных

представителей для принятия конституции. Поэтому первый съезд народно-политического консультативного совета Китая принял "Общую программу". В ней определялось государственное устройство КНР и структура управления государством.

На этой основе возникло Китайское народное Правительство. "Общая программа" выполняла роль временной конституции страны. В это время у власти было переходное правительство, которое значительно отличалось от нынешнего.

Второй этап: с 1954 г. до 1975 г. /принятие второй конституции КНР/. В это время отмечается утвержденное стабильное развитие концепции народного правительства, выявление его отличительных черт вплоть до наступления событий, связанных с проведением "культурной революции". Именно на этом этапе отмечается и бюрократизация правительственных структур.

Третий этап: с 1975 г. до 1978 г. /принятие третьей конституции КНР/. На этом этапе восстанавливается правительственная система КНР, разрушенная в ходе "культурной революции", но несмотря на это - уровень ее организации не соответствовал ее уровню пятидесятых годов.

Четвертый этап: с 1978 г. до 1982 г. /принятие нынешней конституции КНР/. Главная задача этого этапа - полное восстановление и эффективное регулирование организации и деятельности системы народного правительства в КНР. Цель этого этапа состоит в том, чтобы целиком освободиться от следов "культурной революции" в системе государственного управления и местного самоуправления.

Пятый этап: с 1982 г. до настоящего времени. На этом этапе производится перестройка и имеет место дальнейшее развитие структуры народных правительств в КНР. Система в целом зна-

чительно изменилась, особенно на уровне местных народных правительств, что стимулировало восстановление местного самоуправления и привело к быстрому развитию народного хозяйства.

В третьем параграфе определяется место и роль системы народного правительства в государственной структуре КНР. Политическая основа государства базируется на <sup>системе</sup> Народных представителей. Вся власть в государстве согласно конституции принадлежит народу. Народ через съезды народных представителей осуществляет свои суверенные права. Все государственные органы на всех уровнях подконтрольны и подотчетны съездам народных представителей. Например, в системе высших органов государства единым полномочным органом является Всекитайское Собрание Народных Представителей. При нем действуют институты Председателя КНР, Государственного Совета КНР, Центрального Военного Комитета, Верховного суда КНР, Верховного прокурора КНР, ЦК КПК - это по сути ядро государственной структуры. Он осуществляет свой политический курс через органы государственной власти и государственного управления. Четкое разграничение функций партии и функций государства составляет актуальную для КНР проблему. В этом параграфе подробно изложена также система функций народного правительства: политических, экономических, в области культуры.

В четвертом параграфе дается анализ организации и деятельности отдельных органов народного правительства, затем выясняется их система. В последней части этого параграфа сделан критический анализ принципов формирования органов народного правительства и их деятельности, вносятся предложения по совершенствованию этих принципов.

Вторая глава - "Государственный Совет - центральное народное правительство КНР". Эта глава включает два параграфа. В первом параграфе объясняется юридическая природа Председателя КНР. Согласно нынешней Конституции КНР, институт Председателя КНР - это отдельный орган государства. В сфере внешних отношений он представляет государство, а внутри страны - выполняет часть функций государственной и исполнительной власти под контролем Съезда и его Постоянного Комитета. Он - символ государственного суверенитета. Эта должность была учреждена во время принятия I-й Конституции КНР.

Во время "культурной революции" должность Председателя КНР была ликвидирована. Его функции были переданы Председателю Постоянного Комитета ВСНП. В нынешней Конституции эта должность восстановлена, однако функции Председателя КНР теперь сокращены. Он потерял былую самостоятельность, свои функции выполняет на основании распоряжений Всекитайского Собрания Народных Представителей и его Постоянного Комитета. Сокращение его полномочий принято для того, чтобы не создавать дублирующие государственные органы, то есть чтобы не было дополнительного /кроме ВСНП/ руководящего органа в отношении Государственного Совета КНР. В то же время Председатель КНР помогает в работе Государственному Совету КНР, выполняет дипломатические функции и др. функции Председателя КНР по многим вопросам связаны с деятельностью Государственного Совета КНР, поэтому в диссертации отдельно дается анализ института Председателя КНР.

Во втором параграфе излагается организация и деятельность Государственного Совета КНР. В этом параграфе рассматрива-

ются четыре аспекта:

- во-первых, юридическая природа Государственного Совета КНР. Согласно нынешней Конституции "Государственный Совет - это центральное народное правительство, является высшим административным органом и исполнительным органом ВСНП". После принятия Конституции 1954 г. юридическая природа центрального народного правительства изменилась. Главная причина - выполнение задач переходного правительства;

- во-вторых, устройство Государственного Совета КНР. Государственный Совет КНР в соответствии с Конституцией является самым сложным государственным органом. Со времени создания КНР до настоящего времени структура Госсовета частично изменилась. Это соответствовало уровню политического и экономического развития в разные периоды. Премьер нынешнего Госсовета руководит его работой и несет за это полную ответственность. Заместители Премьера и члены Госсовета помогают Премьеру в его работе.

При Госсовете действуют функциональные, ревизионные и вспомогательные рабочие органы, а также временные органы и канцелярия. За их деятельность несут ответственность их руководители;

- в-третьих, Премьер-министр Госсовета. Это самая ответственная должность и самая трудная из всех должностей Госсовета. Поэтому в соответствии с требованиями нынешней Конституции, существует определенный порядок утверждения кандидатур на эту должность, а также указывается срок полномочий Премьера, порядок контроля за его деятельностью.

Факты свидетельствуют о том, что при наличии одной

партии в государстве легко может возникнуть бюрократизм и диктатура. В диссертации вносится предложение, направленное на совершенствование этого института;

- в-четвертых, функция Госсовета - как исполнительного и административного органа. Госсовет выполняет много функций: дипломатические, оборонные, народно-хозяйственные, сообщения и связи, воспитания и образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, руководство средствами массовой информации, общественного порядка и др.

Его функции расширяются с развитием общества и прогрессом. Поэтому устройство органов Госсовета - важная государственная задача.

Третья глава - "Местное народное правительство в КНР". На территории КНР проживает 56 национальностей. Государство существует несколько тысяч лет. Структура местных народных правительств очень сложная. Требования каждой конституции по структуре правительств неодинаковы. Даже для развития экономики структура местных народных правительств - вопрос далеко не безразличный. Например: в нынешней Конституции КНР утверждается, что местные административные органы делятся на четыре ступени, а фактически существует пять ступеней.

Местные народные правительства - это исполнительные органы местных собраний народных представителей. Структура и функции местных правительств - разные. Это зависит от территории, условий, национальности и тд.

Народные правительства провинций. Здесь излагается процесс возникновения и развития народных правительств провинций, главным образом - их функции. По разным причинам сегодня между

правительствами провинций и правительствами уездов действуют структуры, которые являются по сути правительствами областей. В настоящее время эти структуры фактически признаются как местные народные правительства, но форма их несколько изменилась. Например: правительства средних городов /и выше/ руководят несколькими уездами, которые расположены вокруг этих городов. В таком положении городам легко оказывать помощь уездам в развитии сельского хозяйства, а города получают взамен продукты сельского хозяйства.

Народные правительства уездов. Китай - в основном сельскохозяйственная страна, поэтому главная функция правительств уездов - это развитие сельского хозяйства. В настоящее время с развитием промышленности эта функция несколько изменилась. Особенно это касается районов юга Китая. В этих районах плотность населения больше, то есть, земли у населения значительно меньше. Здесь развита легкая промышленность и кустарное производство товаров народного потребления. В этой области производства занято большинство крестьян. В нескольких больших уездах между правительствами уездов и правительствами волостей существует организационная структура, которая является представителем правительств уездов. Одни из них уже стали местными административными органами. Главное направление развития структуры правительства, на наш взгляд, ликвидация этих органов.

Правительства поселков и волостей. Эти правительства самой нижней ступени, их функции - разные. Правительства волостей находятся в деревне /несколько деревень/. Они управляют сельским хозяйством. Это - типичные сельскохозяйственные

правительства. В последние годы несколько волостей уже стали поселками, где главное — кустарная и легкая промышленность. Функции правительств волостей изменились. Правительства поселков фактически похожи на небольшие города Украины. Главные функции их правительств — управление строительством, промышленностью, торговлей, культурой, коммунальными объектами, соблюдение порядка на своей территории и др.

Народные правительства городов. Необходимо иметь в виду наличие разных городов по количеству населения, большие и средние управляют уездами.

Функции правительства городов центрального подчинения несколько шире функций правительств провинций.

В средних городах и выше имеется районное деление. Правительства городских районов похожи на правительства уездов. Главная их функция — городское строительство и все другие вопросы жизни города. При правительствах районов имеются представители городских кварталов. Их функции ~~маленьких кварталов~~ как функции правительств городского района. Они занимаются вопросами развития промышленности, экономики, культуры, торговли, планированием рождаемости, общей безопасностью и др. Это необходимая структура правительства Китая. Направление ее развития — постепенное преобразование их в местные правительства.

С развитием перестройки в Китае образовано несколько особых районов. По сравнению с обычными правительствами количественная структура правительств особых районов значительно меньше. В народе говорят: "Малое правительство — большое общество". В этих правительствах используется лучший опыт развитых стран. Они пользуются на своей территории ~~полноправной~~ <sup>полноправной</sup>

власть. При этом население работает более эффективно по сравнению с другими районами. Это - один из примеров политической перестройки в Китае.

Особые районы еще называются свободными экономическими зонами. Их функции больше имеют экономическую направленность. Остальные функции особых районов подобны функциям обычных правительств.

Вскоре Сянган и Аомынь будут возвращены Китаю. Тайвань в перспективе также будет воссоединен с континентом. По разным причинам эти регионы имеют свои особенности в государственном устройстве, развитии экономики и политики. Мы можем управлять этими территориями как на континенте. В этом случае выдвинута в КНР концепция "Одно государство - две системы" - то есть, на одной государственной территории предлагается внедрить два общественных строя. При этих условиях структура правительств - разная.

Китайское Народное правительство заявило, что когда Сянган и Аомынь будут возвращены Китаю, то их структура управления в основном останется без изменений минимум на 50 лет. Только вопросы дипломатии и обороны будут в ведении центрального правительства. Что касается Тайваня, то КНР считает, что при всем этом он сохранит и руководство дипломатией и обороной. Будут предприняты меры для того, чтобы его вооруженные силы не были угрозой для континента.

В этой главе рассмотрены вопросы системы самоуправления в КНР. Это - комитеты городского, поселкового и сельского населения, как массовые организации самоуправления. Они играют активную роль в городе и деревне. Факты свидетельствуют, что в Китае, как самой большой стране по количеству населения, необ-

ходимо существование этих органов.

Принят закон "Об организации городского, поселкового и сельского населения". В соответствии с законом эти органы не являются местными народными правительствами. Но они выполняют большую роль в деятельности местных правительств. Фактически они выполняют значительную часть задач правительств на местах. В диссертации ставится вопрос укрепления органов местного самоуправления.

Четвертая глава - "Народные правительства национальной автономии КНР". Как известно, Китай - многонациональное государство. Перед центральным народным правительством стоит исторически важная задача, как правильно решить противоречия между национальностями, укрепить дружбу между ними, сохранить единство и целостность государственной территории.

Для выполнения этих задач в районах национальных меньшинств установлено национальное самоуправление.

В этой главе три параграфа. В первом параграфе излагается сущность национальной автономии. Право самоуправления в районах национальной автономии не означает предоставления им возможности отделения от государства.

Национальная автономия в КНР - это административная автономия, которая служит быстрому развитию экономики, самобытной культуры, сохранению национальных традиций в районах национальных меньшинств. Каждой национальности обеспечивается одинаковое право для своего развития.

Во втором параграфе излагаются функции и структуры народных правительств национальных автономий. Правительства делятся на три ступени. Правительства автономных районов, округов и ав-

тономных уездов. Структура этих правительств похожа на обычные народные правительства. Их функции, однако, несколько отличаются от обычных. Главное отличие в том, что центральное правительство, учитывая отсталое экономическое, политическое и культурное положение национальностей, наделило их большими полномочиями по сравнению с обычными правительствами, при этом не только в области финансов, но и в законодательных вопросах. Им разрешается создание отрядов общественной безопасности для охраны общественного порядка в районах национальной автономии. Они имеют право на своей территории использовать свой язык. Согласно Конституции, председатели автономных районов, начальники автономных округов и уездов должны быть гражданами этих национальностей.

В третьем параграфе излагается экономическое и политическое положение в районах национальной автономии. Главное, что со времени образования КНР до настоящего времени экономика этих районов постепенно развивается, но все же по сравнению с высоко развитой провинцией они пока отстают. Их возможности развития в полной мере не использованы. Уровень развития национальных автономий также различный. Например: жизненный уровень в Синцзян-Уйгурском автономном районе гораздо выше уровня развития большинства районов Китая.

В заключении, рассмотрев институт правительства Китайской Народной Республики, автор обобщает результаты исследования, излагает основные выводы работы.

Основные положения диссер

работах автора:

1. "论机关作风" 《中国青年》 1986 Это касается  
бюрократизма // Китайская молодежь - 1986 г/;

2. "关于提高国家机关工作人员积极性的一些建议" 《法报》  
1984.5.4  
/ Как развить активность работников государственных учре-  
ждений // Юридическая газета - 1984 г., 4 мая /.

Подписано к печати 17.05.93. Тираж 100 экз. Зак. 113

Отпечатано на ротапринте Украинской академии  
внутренних дел