

Лю Янь

аспирант кафедры политологии
Казанского (Приволжского)
федерального университета

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ
ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
НАРОДНОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО
КОНСУЛЬТАТИВНОГО
СОВЕТА КИТАЯ**

Аннотация:

Предметом исследования в статье являются институциональные основы функционирования Народного политического консультативного совета Китая как организационной формы делиберативных механизмов принятия политико-управленческих решений. Цель автора – определить роль этого общественно-политического объединения в государственной системе КНР, установить состоятельность такого институционального критерия, как легитимизирующий характер деятельности НПКСК. Для достижения обозначенной цели использованы исторический метод (для анализа эволюции функций НПКСК), институциональный и компаративистский (в сравнении НПКСК со схожим институтом в Российской Федерации) подходы. В результате автор констатирует, что данная организация должна не только объединять на своей платформе разные политические силы, но и формировать у демократических партий, а также у беспартийных деятелей определенные Конституцией КНР патриотические настроения.

Ключевые слова:

народный политический консультативный совет Китая, КНР, политическая система Китая, делиберативная демократия, политические институты, парламент, конституционное право Китая, государственный строй КНР.

Liu Yan

PhD student,
Political Science Department,
Kazan (Volga Region) Federal University

**INSTITUTIONAL FEATURES
OF THE ACTIVITY
OF CHINESE PEOPLE'S
POLITICAL
CONSULTATIVE CONFERENCE**

Summary:

The present study examines the institutional framework for functioning of the Chinese People's Political Consultative Conference (CPPCC) as an organizational form of deliberative mechanisms for making political and administrative decisions. The aim of the author is to determine the role of this social and political association in the state system of the People's Republic of China (PRC), to establish consistency of such an institutional criterion as the legitimizing nature of the CPPCC activities. The author used a historical method (for analyzing the evolution of the CPPCC functions), as well as institutional and comparative approaches (comparing the CPPCC with a similar institution of the Russian Federation). As a result, the author states that the considered socio-political association should not only unite different political forces on its basis, but also develop sentiments of patriotism in democratic parties, as well as among non-party leaders, determined by the Constitution of the PRC.

Keywords:

Chinese People's Political Consultative Conference, the People's Republic of China (PRC), political system of China, deliberative democracy, political institutions, parliament, constitutional law of China, state system of the PRC.

Для Народного политического консультативного совета Китая (далее – НПКСК) нормативную составляющую изначально (в 1949 г.) выполняла Общая программа [1, с. 86], которая считается первым конституционным актом, зафиксировавшим основы государственного строя КНР [2, с. 30; 3, с. 24]. Однако в период 1949–1954 гг. совет обладал государствообразующим статусом и считался одним из институтов верховной политической власти страны [4, с. 63]. Это выражалось в таком полномочии, как формирование состава Центрального народного правительственного совета – высшего органа управления КНР на рассматриваемый момент.

Поскольку в Общей программе НПКСК 1949 г. провозглашалась «демократическая диктатура народа», именно институтам народного представительства отводилась руководящая роль в формировании стратегического курса государственной политики КНР. Так, органы исполнительной власти отчитывались перед представительными, к числу которых относились НПКСК и разветвленная сеть его комитетов, включая местные. Ему же отводилась задача координации работы так называемых органов «народного контроля», обладавших властными полномочиями, в том числе правом привлекать к ответственности должностных лиц и публичных служащих, не соблюдающих законы и иные политико-управленческие решения. Таковыми, например, являлись резолюции, принятые Всекитайским комитетом НПКСК, а чуть позже – с 1951 г. – конституционные представления о едином фронте демократических народных сил.

Характер НПКСК в 1949 г. строился на идее существования широкомасштабного общественно-политического движения [5, с. 42; 6, с. 26]. Оно получило конституционное наименование

«Народный демократический единый фронт» и представляло собой государственное объединение патриотических демократических элементов. Последние раскрывались в Общей программе НПКСК в качестве союза рабочих и крестьян. Помимо них, фронт включал в себя «мелкую» и «национальную» буржуазию, но с определяющей ролью трудящегося класса в данном объединении. Только в таком совокупном виде формулировалась принадлежность государственной власти, осуществляющей диктатуру народной демократии в Китае [7, с. 126].

Сам НПКСК был объявлен организационной формой воплощения Народного демократического единого фронта. При этом в Общей программе 1949 г. уточнялось, что в его состав должны входить не только представители от государствообразующих патриотических групп населения, но и члены социально-политических объединений. Среди них выделялись члены Коммунистической партии Китая (далее – КПК); представители всех законных демократических организаций (иных партий, общественно-политических групп и народных организаций); территориальные представители всех районов, входящих в состав КНР; члены Народно-освободительной армии; представители национальных меньшинств; представители интеллигенции; китайские граждане, которые проживают за границами КНР; представители патриотически-демократических структур, составляющих основу общественного строя Китая. Столь обширная социальная база, заложенная в фундамент деятельности НПКСК, принципиальным образом гарантировала участие большого числа людей и организаций, что является неременным условием функционирования данного института и на современном этапе.

На фоне отсутствия парламента к моменту начала действия Общей программы в 1949 г. ряд его полномочий осуществлялся НПКСК, что сформировало политическую традицию, гарантированную конституционными нормами, касающуюся возможности внесения предложений на рассмотрение высшими органами власти КНР. Так, до формирования общегосударственного парламента – Всеитайского собрания народных представителей – на сессиях НПКСК утверждался состав высшего органа исполнительной власти Китая – Центрального народного правительственного совета. После проведения парламентских выборов в 1954 г. НПКСК из учредительного института трансформировался в консультативный. Это означало изменение характера его деятельности в части взаимоотношений с политическими институтами, в том числе с институтами высшей государственной власти.

Например, помимо права вносить предложения, связанные с осуществлением народной демократии, НПКСК получил возможность проводить политические консультации по поводу вопросов, выносимых на обсуждение высшими законодательным и исполнительным органами власти. Однако в ст. 13 Общей программы 1949 г. данное направление ограничивалось двумя критериями.

Первый заключался в необходимости политических консультаций по проблемам, связанным с планом государственного строительства, т. е. по конституционно значимым аспектам государственного устройства, системы органов управления, прав и обязанностей граждан, организационного взаимодействия между ветвями власти и др.

Второй критерий касался так называемых «важных мероприятий», что неоднозначно трактовалось исследователями. В частности, одни ученые полагали, что потребность учета обобщенного мнения членов НПКСК со стороны парламента и правительства была обусловлена приоритетом выработки решений, влияющих на сохранение патриотизма и единства нации [8; 9, р. 254]. Другие авторы констатируют, что важность мероприятий определялась вопросами общегосударственного масштаба, когда высшие политические институты разделяли ответственность с изучаемым звеном народной демократии [10, р. 151; 11].

Российские исследователи отмечают, что в таком двуедином критерии ограничения консультативной компетенции НПКСК выражается институциональный облик своеобразной «общественной палаты» Китая, которая не является государственным органом [12] по аналогии с практикой РФ, но обладает рядом привилегий в принятии политико-управленческих решений, затрагивающих интересы либо всего народа, либо отдельных групп, представленных в составе совета.

Со временем отделение парламентских функций сопровождалось изменением вектора институционализации НПКСК в политической системе КНР. Это выразилось в закреплении в положениях его устава требований о соблюдении единого патриотического восприятия. Любой участник данного института – гражданин или организация – обязан соответствовать патриотическим установкам, выработанным на протяжении длительного периода. Аналогичное требование распространяется на все решения, которые принимаются НПКСК, а также на проекты коллективных решений и порядок их обсуждения.

Последнее характерно для вопросов, которые могут быть решены непосредственно на местах. Если какая-то проблема затрагивает интересы граждан, живущих в одной провинции или

муниципалитете, то достаточными считаются обсуждение и принятие соответствующего решения в рамках местного комитета НПКСК (например, выделение помощи фермерам в провинции Ляонин в 2017 г., формирование мер по борьбе со смогом в крупных городах и др.). В случае, когда проблема касается большего числа граждан и организаций, т. е. приобретает межрегиональный и национальный масштаб, тогда местные комитеты формируют проекты решений, а Всекитайский комитет НПКСК становится координационным центром, который должен контролировать этот процесс и при необходимости утверждать окончательное политико-управленческое решение. Такой вариант наблюдается в современной публичной политике КНР.

К настоящему времени НПКСК можно признать одним из ключевых механизмов делиберативной демократии. Прежде всего это выражается в том факте, что его состав формируется не только из членов Коммунистической партии Китая. Более того, основу демократического контроля, реализуемого НПКСК, составляют также представители других партийных организаций, чья деятельность разрешена в политической системе страны.

К середине 2000-х гг. НПКСК стал механизмом гражданского участия не только партийных членов (как из КПК, так и из других партий), но и представителей непартийной общественности. При этом квоты для таких граждан получили статус обязательной практики формирования состава НПКСК.

Представляется, что именно легитимизирующий признак заложен в ограничении деятельности НПКСК по отношению к высшим политическим институтам КНР. Поэтому словосочетание «важные мероприятия» в ст. 13 Общей программы 1949 г. изначально имело неконкретизированное смысловое наполнение. Его толкование – функция политических сил, наполняющих сложившиеся организационные формы государственного управления в Китае.

Данный вывод наглядно подтверждается практикой деятельности НПКСК как в исторической ретроспективе, так и на современном этапе. Например, в мае 2020 г. на заседании Всекитайского комитета совета обсуждался статус Гонконга, в котором на протяжении 2019–2020 гг. продолжаются уличные протесты и массовое нарушение общественного порядка. По итогам совещаний, проведенных НПКСК, Всекитайским собранием народных представителей и Государственным советом КНР, была подтверждена идея о сохранении двух систем в рамках одной страны. Соблюдая принципы высокой автономии Гонконга, политические институты КНР утвердили резолюцию, на основании которой должен быть принят закон об общенациональной безопасности. Легитимизирующим элементом стало введение запрета гонконгским судьям, имеющим иностранное гражданство, сохранить за собой юрисдикционные полномочия.

На майской сессии Всекитайского комитета НПКСК получил разрешение главный спорный вопрос, ставший основанием для массовых протестов в Гонконге, – возможность КНР экстрадировать задержанных за преступления на материковую часть Китая. Как подчеркнул Энди Цанга, являющийся делегатом от Гонконга во Всекитайском комитете НПКСК, законопроект сохраняет условие действия судебной системы Гонконга на все нарушения, зафиксированные на его территории [13]. Это означает, что жители Гонконга будут подвергаться судебному преследованию в рамках своей автономной судебной системы, а не со стороны высших судебных инстанций КНР.

Еще один пример легитимизирующего характера деятельности НПКСК связан с налоговой политикой. Так, в 2011 г. делегаты Всекитайского комитета НПКСК выдвинули инициативу о повышении базовой планки дохода, с которого будет взиматься налог с рядовых граждан. Эта сумма ранее составляла 2 000 юаней, а с 2012 г. увеличилась до 3 000. Подобное решение стало результатом многоуровневых консультаций, проводимых как местными комитетами НПКСК, так и партийными отделениями в провинциях КНР. 66 % граждан, принявших участие в таких общественных дискуссиях, поддержали проект налоговой реформы, поскольку благодаря заявленным изменениям люди с низкими доходами освобождаются от налогового бремени.

Кроме того, необходимо отметить еще одну специфику реализации полномочий этого института. Каждый член НПКСК при несогласии с принятым решением или отдельными вопросами, касающимися его выполнения, может представить на заседании так называемое «особое мнение». Использование данного инструмента позволяет пересмотреть спорное решение или поручить его оценку другим политическим институтам, включая судебные органы.

Получается, что НПКСК должен не только объединять на своей платформе разные политические силы, но и формировать у демократических партий, а также у беспартийных деятелей определенные Конституцией КНР патриотические настроения. Подобным образом поддерживается политическая система социалистической демократии, конституционно объявленная фундаментом государственного строя.

Консолидирующая миссия НПКСК проявляется в том, что доступным легальным способом участия в общественных дискуссиях становятся те алгоритмы принятия коллективных решений,

которые сформировались либо на партийной основе (через КПК и другие партии), либо на народном представительстве единого патриотического фронта.

Примечательно, что обязанность различных национальных и политических сил взаимодействовать через НПКСК не закреплена в правовых нормах. С момента исчезновения государственного статуса данного объединения в 1954 г. подобная традиция прочно вошла в политическую практику и на современном этапе не нуждается в дополнительных гарантиях. Это означает, что характер НПКСК и механизмы агрегирования общественного мнения, применяемые на его основе, разделяют многие акторы публичной политики КНР. Вместе с таким признанием (легитимацией) возникает комплекс обязанностей по соблюдению идей и требований, составляющих предмет деятельности НПКСК и его различных комитетов.

Это позволяет сделать вывод о потребности высших политических сил КНР задействовать механизм общественных обсуждений по многим направлениям публичной политики. Восстановление НПКСК после «культурной революции» послужило укрепляющим фактором в делиберативных технологиях, широко практикуемых китайскими парламентом и правительством. Таким образом, подтверждается значимость НПКСК как национального общественного объединения, на базе которого происходит концентрированное выражение мнения различных групп населения, включая национальные меньшинства, а также отдельных территориальных и культурных автономий.

Благодарность. Автор выражает благодарность и глубокую признательность Олегу Ивановичу Зазнаеву за научные рекомендации и академическую поддержку при работе над статьей.

Ссылки:

1. Общая программа Народного политического консультативного совета Китая от 29 сент. 1949 г. // Конституционные акты Китая : хрестоматия / сост. Д.В. Кузнецов. Благовещенск, 2014. С. 86.
2. Лю Цюсянь. Источники права КНР и РФ: сравнительный анализ : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. 173 с.
3. Егоров К.А. Представительная система Китая: история и современность / под. ред. Л.М. Гудошников. М., 1998. 238 с.
4. Попов А.П. Политические системы и политические режимы в Китае XX в. : цикл лекций. М., 2007. 287 с.
5. Государственный строй Китайской Народной Республики / Л.М. Гудошников, В.М. Губайдулин, Е.Г. Пашенко и др. ; отв. ред. Л.М. Гудошников. М., 1988. 230 с.
6. Шафир М.А. Демократическая диктатура народа в Китае – одна из форм диктатуры пролетариата. М., 1959. 47 с.
7. Сергиев А.В. Роль демократической диктатуры народа в строительстве социализма в Китае. М., 1958. 339 с.
8. Jacobs J.B. Elections in China // The Australian Journal of Chinese Affairs. 1991. Vol. 25. P. 171–199.
9. Zhiyue B. China's Elite Politics: Political Transition and Power Balancing. Singapore, 2007. 468 p.
10. Tung W.L. The Political Institutions of Modern China. Hauge, 2012. 408 p.
11. Su F., Yang D.L. Political Institutions, Provincial Interests, and Resource Allocation in Reformist China // Journal of Contemporary China. 2000. Vol. 9, no. 24. P. 215–230. <https://doi.org/10.1080/713675934>.
12. Бальчиндоржиева О.Б. Совершенствование системы многопартийного сотрудничества и политических консультаций в КНР // Вестник Бурятского государственного университета. 2009. № 6. С. 205–207 ; Бергер Я. Перспективы политической реформы в современном Китае // Отечественные записки. 2008. № 3 (42). С. 8–27 ; Семенов А.А. Консультации, контроль и обратная связь: роль НПКСК в политической системе Китая // 70 лет современному китайскому государству : материалы ежегодной научной конференции Центра политических исследований и прогнозов ИДВ РАН. М., 2019. С. 151–160.
13. Экс-шеф полиции: КНР продублирует органы безопасности в Гонконге и на национальном уровне [Электронный ресурс] // ТАСС. 2020. 27 мая. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/8574103> (дата обращения: 11.09.2020).

Редактор: Тюлюкова Мария Олеговна
Переводчик: Герасимова Валентина Евгеньевна