

Секция «Правовые традиции Китая: международное и национальное измерения»

**ИССЛЕДОВАНИЕ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ОБХОДА
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ФОРМ В КОНТЕКСТЕ ДВОЙСТВЕННОЙ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ЛОГИКИ НА ПРИМЕРЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СПЕЦИАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН КНР**

Научный руководитель – Марочкин Сергей Юрьевич

Ся ШУан

E-mail: stud0000300453@study.utmn.ru

I. Постановка проблемы

В правовой системе социализма с китайской спецификой нормативные акты специальных экономических зон (СЭЗ) занимают важное, но неоднозначное место. Их значимость обусловлена тем, что они непосредственно исходят из решений о предоставлении полномочий Всекитайским собранием народных представителей (ВСНП), что придает им особый законодательный статус, отличный от общего местного законодательства. Однако их конкретное место в иерархии правовых актов долгое время оставалось неясным, что приводило к разногласиям в судебной практике. С 2010 года, когда границы СЭЗ были расширены и полностью совпали с границами городов, в законодательной практике СЭЗ сложилась тенденция, при которой нормативные акты СЭЗ стали активно замещать местные нормативные акты, особенно в таких областях, как градостроительство и экологическое строительство. Это явление, получившее название «уклонение от формы законодательства», проявляется в том, что законодательные органы сознательно выбирают между двумя формами законодательства — нормативными актами СЭЗ и местными нормативными актами — с целью избежать определенных законодательных трудностей. Несмотря на то, что Закон о законодательстве четко разграничивает эти две формы, на практике нормативные акты СЭЗ часто замещают местные нормативные акты, что вызывает споры относительно их места в правовой системе и юридической силы. Изучение этого явления помогает понять сложные соображения, лежащие в основе законодательного процесса, и предоставляет теоретическую основу для оценки и разработки мер по его регулированию. В данной докладе это явление определяется как «уклонение от формы законодательства», и рассматриваются механизмы его возникновения, а также возможные стратегии противодействия.

II. Условия составления уклонения от законодательной формы

В современном процессе законодательства Китая на уровне центрального и местного законодательства часто наблюдается ситуация, когда законодательные органы выбирают определённую законодательную форму. В области административного законодательства существует явление "уклонения" от правил административных регулирований в пользу административных нормативных документов. Аналогичные ситуации имеют место и в законодательной работе Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП), например, изменение названий законов, "понижение статуса" законов до уровня административных правил и т. д. Эти случаи фактически представляют собой ситуацию, когда законодательные органы активно выбирают одну из двух возможных законодательных форм в соответствии со своими предпочтениями, что можно обобщить термином "уклонение". Уклонение от законодательной формы в законодательных особых экономических зонах имеет следующие составляющие условия: 1. Основная предпосылка: двойное законодательное право Законодательные органы городов, в которых расположены экономические особые зоны, получили двойное законодательное право с момента

вступления в силу Закона о законодательстве в 2000 году. До этого некоторые экономические особые зоны имели только право на разработку правил экономических особых зон. Однако до 2010 года, из-за широкого охвата местных законов, законодательство в основном разрабатывалось на их основе, что снижало использование права на разработку законов экономических особых зон, и явных случаев уклонения не наблюдалось. После 2010 года, когда территории экономических особых зон совпали с административными границами городов, критерии разграничения охвата двух законодательных форм утратили свою актуальность. Постоянный комитет ВСНП не предоставил чётких разъяснений, ограничившись лишь принципиальными указаниями, что увеличило пространство для свободного усмотрения нижестоящих органов и позволило городам, в которых расположены экономические особые зоны, выбирать наиболее выгодную законодательную форму.

2. Институциональная основа: право на законодательные изменения. Законодательные органы экономических особых зон имеют операционные стандарты. Например, в Чжухае используется принцип "изменений согласно которому законы экономических особых зон применяются, если требуется внесение изменений, а законы административных городов — в случае отсутствия такой необходимости. Также сформированы критерии различия, такие как названия правил и необходимость утверждения. Среди них "стандарт изменений" является наиболее важным и подразумевается неявно Законом о законодательстве. Однако этот стандарт субъективен, что позволяет законодательным органам расширять свои полномочия, что составляет институциональную основу уклонения от законодательной формы.

3. Объективные проявления: значительная разница в количестве и масштабное покрытие. Уклонение от законодательной формы имеет объективные проявления. Например, с момента внесения изменений в Закон о законодательстве в 2015 году и до конца 2021 года в экономических особых зонах таких городов, как Шэньчжэнь и Сямэнь, количество законов экономических особых зон и обычных законов существенно различалось. В последние годы ситуация остаётся аналогичной: законы экономических особых зон часто составляют более 90%. Субстантивная ориентация: уклонение от сложностей законодательной процедуры. Уклонение от законодательной формы имеет субъективную цель. В отличие от "юридического уклонения" в социологии права, оба явления представляют собой рациональный выбор, но первое не предполагает обязательных законодательных норм, что предоставляет больше пространства для выбора. Суть уклонения заключается в избегании сложностей законодательной процедуры, таких как затягивание времени на разработку законов. Субъектами уклонения от законодательной формы в экономических особых зонах являются те же законодательные органы, что отличает их от аналогичных действий Постоянного комитета ВСНП, Государственного совета и местных правительств. Основываясь на двойном законодательном праве и праве на изменения, они используют неопределённость системы для гибкого принятия решений, что приводит к уклонению от законодательной формы.

III. Механизм возникновения уклонения от законодательной формы

Ключ к пониманию механизма возникновения уклонения от законодательной формы заключается в понятии "институциональная логика". Потенциальное напряжение между различными институциональными логиками побуждает законодательные органы экономических особых зон к уклонительным действиям, что в конечном итоге приводит к широкому распространению законов экономических особых зон, замещая местные законы.

1. Двойная институциональная логика законодательства экономических особых зон - Логика государства [U+FF1A] центральные законодательные органы придерживаются двух институциональных логик в отношении законодательства экономических особых зон: - Логика толерантности: законы экономических особых зон рассматриваются как законодательная форма с более широкими полномочиями, которая играет роль "полигона для эксперимен-

тов". Эти законы проходят менее строгую проверку, если в целом соответствуют "принципам следования" выполняют процедуру регистрации и содержат разумные изменения, они могут быть одобрены. - Логика единства правовой системы: законы, разрабатываемые экономическими особыми зонами в качестве местных законов, должны рассматриваться наравне с законами других городов с административными округами. Они не могут изменять нормативные акты более высокого уровня, имеют меньшую юридическую силу и должны строго соответствовать требованиям законодательных полномочий. Такие законы требуют одобрения законодательного органа на уровне провинции, подлежат более строгой проверке и регистрации. Эти две логики применяются к различным законодательным формам и процедурам, формируя двойную систему. - Логика бюрократической иерархии: это институциональная логика, которая регулирует процесс принятия решений законодательными органами экономических особых зон. Она включает три подлогики: - Логика исполнения: Между "логикой толерантности" и "логикой исполнения" существует напряжение, поскольку формулировка "принципов следования" является неопределённой, что позволяет законодательным органам гибко использовать право на изменения для достижения других целей. - Логика риска: "Логика единства правовой системы" связана с большими рисками, так как законы подлежат контролю через процедуру "одобрение — регистрация — отмена" где проверка строгая, а отмена закона может иметь серьёзные последствия. В рамках "логики толерантности" законы экономических особых зон контролируются через процедуру "регистрация — отмена" что предоставляет большую самостоятельность и снижает риски. Это побуждает законодательные органы менять законодательную форму. - Логика эффективности: Законодательство экономических особых зон ориентировано на эффективность. "Логика единства правовой системы" предполагает высокие затраты: длительные процедуры законодательства, множество ограничений и необходимость подробного обоснования. В то же время разработка законов экономических особых зон в рамках "логики толерантности" проще, требует меньше времени и работы, что побуждает законодательные органы нарушать двойную систему ради повышения эффективности. 2. Стратегии реагирования законодательных органов экономических особых зон Перед лицом двойных требований "логики толерантности" и "логики единства правовой системы" законодательные органы экономических особых зон применяют относительно мягкие стратегии реагирования. Стратегия согласия Законодательные органы формально поддерживают двойную систему, обеспечивая одновременное использование обеих форм законодательства. Хотя новые местные законы разрабатываются редко, каждая экономическая особая зона принимает как минимум один закон в течение нескольких лет и пересматривает определённое количество местных законов. Это позволяет избежать негативного впечатления и поддерживать видимость нормального осуществления законодательных полномочий города с административным округом. Стратегия компромисса Формально законодательные органы подчиняются требованиям, но на практике нарушают изоляцию между двумя институциональными логиками. Они используют "стандарт изменений" вместо более чётких критериев разграничения, что делает различие между законодательными формами субъективным и позволяет самостоятельно выбирать форму закона. Кроме того, они используют предварительное законодательство для поглощения исполнительного и автономного законодательства, что делает предварительное законодательство экономических особых зон более свободным. Стратегия уклонения Законодательные органы косвенно "выходят" из сферы разработки местных законов. Перед лицом требований вышестоящих институтов они сокращают масштабы разработки местных законов, особенно новых законов, и переключаются на разработку законов экономических особых зон, используя право на изменения, чтобы избежать влияния "логики единства правовой системы".

[U+2163]. Практическая оценка обхода форм законодательства

Относительно уклонения от законодательной формы в законодательстве специальных экономических зон (СЭЗ), необходимо учитывать как потенциально разумные факторы, стоящие за этим явлением, так и возможные негативные последствия, чтобы сформировать всестороннее понимание.

1. Относительная разумность уклонения от законодательной формы "Логика включения" в отношении законодательства СЭЗ со стороны государства имеет относительную разумность в определенный исторический период и соответствует принципу дифференцированного подхода к отношениям между центральными и местными органами власти, установленному в статье Конституции о "двух активностях". Таким образом, уклонение от законодательной формы, вызванное "логикой включения" может быть частично оправдано.

Положение о "двух активностях" содержит элементы "управления через неопределенность" что отражает "антиформалистскую стратегию Конституции". "Логика включения" и "принцип следования" предоставляют определенным регионам право на эксперименты, а законодательство СЭЗ носит опережающий и экспериментальный характер, обладая высокой степенью свободы усмотрения. В таких условиях принцип "запрещено все, что не разрешено" теряет свою применимость, и законодательные органы СЭЗ получают свободу выбора форм законодательства. Для повышения эффективности и выполнения обязательств по инновациям они могут выбирать "быстрый путь" принятия законодательства СЭЗ, что можно рассматривать как косвенное проявление "адаптивной логики" партизанской войны в законодательной сфере.

2. Негативные последствия уклонения от законодательной формы Несмотря на свою разумность, уклонение от законодательной формы в законодательстве СЭЗ может иметь негативные последствия, поскольку статья Конституции о "поддержании единства и достоинства социалистической правовой системы" накладывает ограничения на законодательство СЭЗ.

- Усиление неравенства в законодательстве между регионами: Четыре города, где расположены СЭЗ, уже обладают естественными преимуществами и монополизировать институциональные выгоды. После появления уклонения от законодательной формы это неравенство может усугубиться. С одной стороны, города, не являющиеся СЭЗ, имеют ограниченные возможности для реагирования на риски противоречий в законодательстве, тогда как СЭЗ могут использовать право на изменение для преобразования спорных положений в подлежащие "общему рассмотрению". С другой стороны, при стремлении к опережающим экспериментам города, не являющиеся СЭЗ, сталкиваются с множеством ограничений, тогда как законодательство СЭЗ охватывает более широкий круг вопросов, предоставляя больше возможностей для экспериментов. Это усиливает неравенство и может привести к конкуренции между регионами.

- Усиление оппортунизма в использовании права на изменение законодательства: Субъективный характер "стандарта изменения" может усилить оппортунистические тенденции. Во-первых, это может привести к псевдоинновациям, когда изменения вносятся ради самих изменений, что уже привлекло внимание Постоянного комитета ВСНП. Во-вторых, это может привести к ненужному дублированию, поскольку требование Закона о законодательстве избегать повторений в местных нормативных актах не решает проблему в законодательстве СЭЗ, а лишь усугубляет ее.

- Увеличение нагрузки на суды: На уровне судебной системы, с одной стороны, правила применения местных нормативных актов и законодательства СЭЗ различаются, и уклонение от законодательной формы, превращающее множество местных нормативных актов в законодательство СЭЗ, увеличивает нагрузку на суды по проверке и определению их

применимости. С другой стороны, поскольку пояснения о внесенных изменениях в законодательство СЭЗ не публикуются, суды вынуждены тратить больше времени и усилий на определение характера изменений, особенно в случаях конфликта с вышестоящими законами, что также увеличивает нагрузку на судебные органы.

V. Нормативные меры по противодействию уклонению от законодательной формы

В отношении уклонения от законодательной формы в законодательстве экономических особых зон некоторые учёные предлагают отменить право на разработку местных законов и чётко определить преимущества права на разработку законов экономических особых зон. Однако полное снятие ограничений может привести к тому, что экономические особые зоны станут "законодательными особенностями". Считается, что сохранение двойной системы и частичная корректировка существующих институциональных механизмов являются более целесообразными, поскольку это позволяет сохранить влияние "логики единства правовой системы" и одновременно регулировать уклонительные действия. Конкретные меры следующие:

1. Контроль за увеличением: ограниченное совместное использование исключительных законодательных полномочий центрального правительства - Значение: Ограниченное открытие исключительных законодательных полномочий центрального правительства, предусмотренных статьёй 11 Закона о законодательстве, для совместного использования законодательными органами экономических особых зон имеет два важных аспекта. Во-первых, это повышает эффективность "логики толерантности" и "логики единства правовой системы" что соответствует новому позиционированию экономических особых зон центральным правительством, способствует развитию таких проектов, как Большой заливский регион, и одновременно увеличивает затраты на уклонение от законодательства, обеспечивая разумное разделение функций. Во-вторых, это подчёркивает функцию "первенства во всём" снижая частоту использования права на изменения, и фокусирует регулирование законов экономических особых зон на некоторых исключительных законодательных полномочиях центрального правительства, что позволяет снизить роль изменений и усилить функцию "первенства во всём". - Основные моменты реализации: Во-первых, определить вопросы, регулируемые законами экономических особых зон, которые должны сосредоточиться на основных гражданских и экономических системах, предусмотренных статьёй 11 Закона о законодательстве, избегая запрещённых к передаче полномочий. Во-вторых, уточнить механизмы контроля: изменить процедуру с "регистрация — отмена" на процедуру "одобрение — отмена" аналогичную процедуре для законов Хайнаньской свободной торговой зоны. Органы, разрабатывающие законы, должны предоставлять объяснения о случаях "первенства во всём" или изменений, а Постоянный комитет ВСНП проверяет их на соответствие Конституции и законам. В-третьих, в краткосрочной перспективе Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) должно в соответствии с процедурой предоставить новое разрешение, уточнив вопросы корректировки, запретов и процедуры одобрения. В долгосрочной перспективе потребуется внесение изменений в Закон о законодательстве и разработка специализированных законов, таких как единый закон об экономических особых зонах, для систематизации регулирования.
2. Снижение нагрузки на существующие законы: эффективная очистка законов экономических особых зон - Субъекты очистки: Обычно очистка законов проводится по принципу "кто принял — тот и очистит" но учитывая, что законодательные органы экономических особых зон могут избегать проблем, предлагается использовать "двойную систему": сначала они самостоятельно проводят очистку, а затем представляют результаты на проверку и пересмотр Постоянного комитета ВСНП, чтобы своевременно выявлять и исправлять проблемы. - Критерии очистки: В процессе очистки законов обычно используются различные критерии, но для законов экономических особых зон следует уделять особое внимание критериям, помимо

законности, особенно в отношении уклонения от законодательной формы. Важно сосредоточиться на технических критериях, чтобы выявить законы экономических особых зон, которые по своей сути должны были быть приняты законодательными органами крупных городов или городов с административными округами. -Результаты очистки: Если законы экономических особых зон подозреваются в уклонении от законодательной формы, их дальнейшее применение, систематизация или изменение неприемлемы. Единственный вариант — отменить их или объявить недействительными. Если законодательные органы считают, что такие законы всё ещё необходимы, после их отмены или признания недействительными можно возобновить законодательный процесс и принять их в форме местных законов.

VI. Заключение

В докладе XX съезда Коммунистической партии Китая было указано, что необходимо совершенствовать правовую систему социализма с китайской спецификой с Конституцией во главе, продвигать научное, демократическое и законное законодательство, а также усиливать системность, целостность, согласованность и актуальность законодательства. Согласно этим критериям, явление уклонения от законодательной формы, изучаемое в данной статье, очевидно, имеет определённые проблемы как на уровне научного, так и на уровне законного законодательства: - С одной стороны, первостепенная ценность законов экономических особых зон заключается в обеспечении правовой защиты для результатов реформ и инноваций. Однако существование уклонений от законодательной формы может привести к тому, что "изменения ради инноваций" на практике легко превращаются в "изменения ради изменений что противоречит требованиям научного законодательства. - С другой стороны, "стандарт изменений обладающий сильным субъективным оттенком, предоставляет законодательным органам значительную свободу усмотрения для гибкого переключения законодательных форм, что лишает положения Закона о законодательстве о различиях между двумя законодательными формами их существенного значения, противоречит требованиям законного законодательства. Если расширить рамки анализа, можно обнаружить, что явление уклонения от законодательной формы широко распространено в действующем законодательстве Китая. Помимо тех случаев, упомянутых в данной статье, в местном законодательстве также существуют проблемы уклонения от законодательной формы между местными законами и правилами местных правительств, а также между местными законами и отдельными постановлениями. Это охватывает такие области, как законодательство народных собраний, законодательство правительств и законодательство национальных автономных районов. Независимо от того, какие разумные факторы стоят за этими явлениями уклонения от законодательной формы, такие действия оказывают определённое воздействие на научное и законное законодательство. Исследование явления уклонения от законодательной формы, с одной стороны, способствует упорядочению сложных взаимоотношений между различными институциональными логиками на уровне макроинституционального проектирования, что позволяет научно обоснованно предоставить надёжные и эффективные законодательные инструменты для всестороннего углубления реформ. С другой стороны, это также помогает в теоретическом плане уточнить существенные различия между различными законодательными формами, что создаёт теоретические основы для дальнейшего достижения законного законодательства. В конечном итоге, это позволяет достичь единства теории и практики через их взаимное переплетение.

Источники и литература

- 1 Чэнь Цзюнь. «О двойном законодательном полномочии специальных экономических зон». Правоведение, 2001, № 9, с. 12.

- 2 Сун Фанцин. «Анализ явления конфликтов в законодательстве специальных экономических зон Китая». Правоведение, 2000, № 1, с. 9.
- 3 Линь Янь. «Переосмысление законодательства специальных экономических зон». Китайское обозрение права, 2019, № 5, с. 185.
- 4 См. Цуй Вэньцзюнь. «О месте нормативных актов специальных экономических зон в правовой иерархии». Академический обмен, 2019, № 6, с. 72–73.
- 5 У Банго. «Выступление на семинаре по формированию правовой системы социализма с китайской спецификой». Гуанмин жибао, 27 января 2011 г., стр. 2.