

НЕТРАДИЦИОННАЯ МОДЕЛЬ АДМИНИСТРАТИВНОЙ АВТОНОМИИ КНР-ГОНКОНГ. ВЗГЛЯД РОССИЙСКОГО ИССЛЕДОВАТЕЛЯ.

Петрыкина Наталья Ивановна,

*доцент кафедры административного и финансового права
Московского государственного института международных отношений
(университета) МИД России,
кандидат юридических наук
119454, г. Москва, Проспект Вернадского, д. 76.*

Тюрина Дарья Дмитриевна

*студентка II курса Международно-правового факультета
Московского государственного института международных отношений
(университета) МИД России.*

В статье рассмотрены особенности организации управления административной автономией островом Гонконг в составе Китайской Народной Республики. Гонконг имеет статус специального административного района КНР и сохраняет значительную правовую и экономическую автономию, что позволяет Китаю использовать и развивать преимущества данной территории как мирового финансового центра. В статье показаны различия в организации системы государственных органов, правовом регулировании, экономической и финансовой системы САР Гонконг и материкового Китая. Делается вывод о возможности и преимуществах использования подобных нетрадиционных, основанных на различных правовых системах и идеологических принципах, моделей в государственном управлении.

Ключевые слова: *специальный административный район Гонконг, публичное управление, административная автономия, механизм государственного управления.*

Unconventional model of administrative autonomy China-Hong-Kong. View of Russian researcher

Petrykina Natalya I.

*PhD Administrative and financial law unit of
MGIMO university*

Tiurina Daria Dmitrievna

*2nd year student of International Law School
of MGIMO university*

In this article the peculiarities of management organization of Hong-Kong administrative autonomy in China were considered. Hong-Kong has the status of Chinese special administrative district and retains substantial legal and economical autonomy, which allows China to use and develop the advantages of this territory as world financial center. The differences in organization of public authorities, legal regulations, economical and financial systems between Hong-Kong and China are shown in this article. The conclusion is made on the possibility of using such non-traditional models of state management, which are based on different legal systems and ideological principles, on their advantages.

Key words: *special administrative district Hong-Kong, public management, administrative autonomy, mechanism of state management.*

Начало XXI века можно назвать временем перемен как в государственном управлении отдельных государств, так и в мировой геополитике в целом. Отличительной чертой этого периода является недавно начавшееся, но все более очевидное перераспределение сил на мировой политической арене, появление новых форм межгосударственного экономического партнерства, продолжающаяся европейская интеграция, стремительный экономический рост отдельных государств азиатского региона, а также поиск и внедрение новых, нетрадиционных моделей государственного управления и межгосударственного сотрудничества.

Однако даже на фоне этих, не имеющих аналогов в истории явлений международной интеграции и сотрудничества (сопровождающихся целым рядом острых политических и экономических проблем), не менее значимыми с практической и теоретической точек зрения представляются изменения, которые мы наблюдаем последние два десятилетия в механизмах государственного управления некоторых стран, и которые, на наш взгляд, представляют огромный интерес для исследователя.

Одним из наиболее характерных проявлений этих изменений является тенденция к децентрализации государственного управления. Это явление относится к мировым трендам в области публичного управления и находит свое выражение в том, что отдельные государственные функции передаются для исполнения (делегируются) государственными органами специализированным организациям с целью более профессионального и

современного управления. Государственные органы выступают лишь заказчиками, координаторами и контролерами в выполнении данных функций. Фактическими же исполнителями выступают специализированные организации, чья профильная деятельность связана с выполнением такого рода работ, оказанием услуг. При этом их организационно-правовая форма может быть различной. Например, в России это государственные корпорации и компании, АО с госучастием, различные формы учреждений, казачьи общества и некоторые другие.

Однако децентрализация системы административных органов и их функций как метод управленческой деятельности, который относительно недавно появился в России, уже второе столетие уверенно применяется странами западной демократии, поэтому считать его абсолютно новым нельзя. Например, в США существует целый ряд автономных административных структур, созданных в форме правительственных корпораций, которые успешно управляют вверенным им публичным имуществом, объектами инфраструктуры или территорией. В качестве примера можно привести Управление развития долины реки Тенесси, в чье ведение входит развитие промышленности, обеспечение речного судоходства и некоторые функции в сфере обороны в данном регионе.¹ В любом европейском государстве, как и в США, существует множество таких органов децентрализованной администрации.

В то же время децентрализация политическая, экономическая и финансовая, дополненная автономным административным управлением, существующая в рамках единого государства- это совершенно новая модель государственного управления. И именно она действует сейчас в Китае.

По оценкам специалистов, в настоящее время Китай представляет собой самое стремительно развивающееся государство мира. Темпы его экономического роста кажутся еще более впечатляющими на фоне стагнирующей европейской экономики. Подобное стало возможным

¹ Alder Constitutional and Administrative Law. L.. 1989.P225

благодаря комплексу реформ, которые поэтапно проводились в стране в течение последних 30-ти лет. Не последнюю роль в этом сыграли и новые, нетрадиционные модели публичного управления, примененные Китаем для одной из своих административных автономий-острова Гонконг.

В 1997 году бывшая колония Великобритании Гонконг перешла под суверенитет Китайской Народной Республики в соответствии с совместной декларацией, подписанной правительствами этих стран и вступившей в силу 27 мая 1985 года². Специальный административный район Гонконг перешёл под власть Центрального Народного Правительства КНР с признанием высокой степени автономии в исполнительной, законодательной и судебной властях. В основу автономии Гонконга был положен принцип «одна страна-две системы», который заключается в том, что на территории единого государства Китай специальный административный район Гонконг существует на основании собственной политической, правовой, экономической и финансовой системы. В ведении материкового Китая остаются лишь вопросы обороны и внешней политики, и то с рядом изъятий. Такая модель управления позволяет Китаю использовать все преимущества Гонконга как международного финансового центра, сохраняя, тем не менее, идеологический контроль над данной территорией и удерживая ее под своим суверенитетом. Если оценивать ее с научной и практической точек зрения, становится очевидно, что данная нетрадиционная форма организации публичного управления имеет значительный потенциал и наглядно свидетельствует о том, что под суверенитетом одного государства могут мирно уживаться совершенно различные формы социального устройства.

Правовая система

В отличие от материкового Китая (далее-КНР), система права которого с определенными особенностями может быть отнесена к континентальной правовой семье, правовая система Гонконга относится к англо-американской

² Joint Declaration of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the People's Republic of China on the Question of Hong Kong/ <http://www.en.wikipedia.org>

правовой семье, и поддерживает связь с другими юрисдикциями общего права, применяя их прецеденты и назначая судей в суды САР Гонконг из других юрисдикций (ст. 92 Основного закона Гонконга)³. Этим объясняется признание прецедентного права одним из источников права Гонконга.

Система источников права САР Гонконг выглядит следующим образом:

-Основной закон, состоящий из текста самого закона, а также поправок к нему, внесенных Всекитайским Собранием Народных Представителей. Основной закон является актом конституционного значения;

-законы КНР, перечисленные в Приложении 3 к Основному закону;

-ранее действовавшие законы, которые были приняты как законы САР Гонконг Постоянным комитетом ВСНП, в числе которых:

а. Прецедентное право: общее право и правила справедливости, установленные в данном случае.

б. Законодательство: ордонансы и подзаконные акты, принятые Законодательным Советом и подписанные Главным министром Администрации САР.

- административные указы Главного министра Администрации САР.

- китайское обычное право.

В Гонконге не действуют законы КНР, за исключением упомянутого перечня, указанного в приложении 3 к Основному закону САР. В их число входят:

- Резолюция о столице, календаре, национальном гимне и национальном флаге КНР;

- Закон КНР «О гражданстве»;

- Правила КНР по вопросам дипломатических привилегий и иммунитетов;

- Правила КНР по вопросам консульских привилегий и иммунитетов;

- Закон КНР «О территориальном море и прилежащей зоне»;

³ The basic law of the Hong Kong special administrative region of the people's republic of China adopted on 1990. [http://www Dictionary.sensagent.com](http://www.Dictionary.sensagent.com)

- Закон КНР «О дислокации войск САР Гонконг»;
- Закон КНР «Об исключительной экономической зоне и континентальном шельфе»;
- Закон КНР «О судебном иммунитете от принудительных мер в отношении собственности иностранных центральных банков» и некоторые другие⁴.

Официальным языком КНР считается китайский, однако Основным законом САР Гонконг признано наличие двух официальных языков-китайского и английского. Постоянные резиденты Гонконга имеют собственный паспорт и возможность безвизового въезда в большее число стран, чем другие граждане Китая⁵. При этом граждане материкового Китая обязаны получать специальное разрешение на въезд в САР Гонконг. Статья 22 Основного закона Гонконга предусматривает, что для въезда в него граждане Китая должны подать заявление на получение «Разрешения на въезд в Гонконг и Макао и обратно» (ЕЕР) с «одобрением посещения родственников»/ «разрешением на групповое посещение» / «одобрением для индивидуального посещения» / «одобрением для делового визита» / «одобрением для других целей» в соответствующей Службе общественной безопасности⁶.

В целом можно сказать, что в связи с тем, что на территории материкового Китая и территории и САР Гонконг действуют разные основные законы (в первом случае Конституция КНР, во втором- Основной закон САР Гонконг), правовой статус граждан обеих территорий весьма различен как в части политических прав и свобод, так и в части личных, социальных и экономических прав и обязанностей. Также налицо большая политическая (и

⁴ Joint Declaration of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the People's Republic of China on the Question of Hong Kong\$ 中华人民共和国国籍法 / Закон КНР «О гражданстве». [http://www Dictionary.sensagent.com](http://www.Dictionary.sensagent.com).

⁵ Cap. 539 Hong Kong Special Administrative Region Passports Ordinance. [http://www Dictionary.sensagent.com](http://www.Dictionary.sensagent.com)

идеологическая свобода) резидентов Гонконга по сравнению с остальным населением Китая.

Организация администрации

Принцип разделения властей в КНР не действует. Высшим органом государственной власти является Всекитайское Собрание Народных Представителей (ВСНП), которое выполняет не только законодательные функции, но и ряд других, свойственных скорее исполнительной ветви власти (назначение высших должностных лиц, решение вопросов административно-территориального управления, утверждение и контроль за исполнением планов социально-экономического развития, некоторые бюджетные полномочия и др.)⁷. Функции правительства в КНР выполняет Государственный совет КНР, который является исполнительным органом высшего органа государственной власти-ВСНП. Госсовет ответственен перед ВСНП и ему подотчётен; Органами государственной власти и государственными административными органами в Китае на местах являются местные собрания народных представителей (СНП) и местные народные правительства провинций и муниципалитетов. Последние являются исполнительными органами местных СНП, государственными административными органами на местах.

Организация местного самоуправления является весьма разнообразной и включает в себя различные типы органов местного самоуправления в зависимости от конкретной административно-территориальной единицы (обычная местная администрация, органы самоуправления этнических автономных округов или особых административных районов).

В отличие от КНР, организация власти в САР Гонконг тяготеет к принципу разделения властей. Законодательным органом является выборный Законодательный совет Гонконга, который помимо законодательной функции осуществляет назначение судей высших судебных инстанций Гонконга и

⁷ 中华人民共和国宪法 / Конституция КНР 1982 года. / <http://www.en.wikipedia.org>

имеет право выражения импичмента главе исполнительной власти. Исполнительную власть возглавляет Главное должностное лицо Гонконга, избрание которого проводится на основе всеобщего избирательного права после консультаций с Государственным советом КНР (совещательный орган при ВСНП), которому Главное должностное лицо Гонконга и подотчетно. Главное должностное лицо Гонконга избирается сроком на 5 лет выполняет функции, традиционно свойственные должности президента либо премьер-министра в демократических государствах:

- подписывает законопроекты, принятые Законодательным советом, и издаёт законы;
- подписывает бюджеты, принятые Законодательным советом;
- принимает решения о государственной политике и издаёт исполнительные распоряжения;
- назначает и сообщает Госсовету КНР для назначения следующих высших должностных лиц: секретарей и заместителей секретарей департаментов, директоров бюро, уполномоченного по борьбе с коррупцией, директора по аудиту, комиссара полиции, директора по иммиграции и комиссара по вопросам таможенных пошлин и акцизов; и рекомендует Госсовету КНР отстранить вышеупомянутых должностных лиц;
- назначает или снимает с должности судей судов на всех уровнях;
- назначает или снимает с должности государственных служащих;
- осуществляет от имени правительства САР Гонконг внешние связи и др.

Как мы видим, деятельность Главного должностного лица Гонконга в основном самостоятельна, за исключением вопросов кадровой политики.

При Главном должностном лице Гонконга действует Исполнительный совет (орган, созданный по аналогии с Государственным советом при ВСНП), который оказывает содействие Главному должностному лицу в выполнении его задач. При нем также действуют Ревизионная комиссия и Комиссия по борьбе с коррупцией, которые являются независимыми органами.

Главное должностное лицо возглавляет Правительство САР Гонконг. В Правительстве существуют административный департамент, финансовый департамент, министерство юстиции и различные бюро, отделы и комиссии.

Правительство осуществляет следующие полномочия и функции:

- формулирует и осуществляет политику;
- осуществляет текущее управление;
- осуществляет функции внешней политики с разрешения Госсовета КНР;
- составляет бюджеты и итоговые отчеты;
- разрабатывает и вносит законопроекты, предложения и подзаконные акты и др.;

Правительство Гонконга в ряде случаев может нанимать британских и других иностранных граждан, ранее служивших на государственной службе в Гонконге в качестве государственных служащих или советников в правительственные департаменты на всех уровнях. Функции территориальных органов исполнительной власти выполняют Советы районов⁸.

Таким образом, система государственной власти в Гонконге основана на принципе разделения властей, не имеет никаких специфических отличий от системы государственной власти стран западной демократии, а политическая и административная самостоятельность Главного должностного лица Гонконга ограничена не более, чем ограничена самостоятельность высшего должностного лица субъекта РФ .

Судебная система

В Гонконге действует централизованная система судов общей юрисдикции, которая включает также ряд специализированных судебных инстанций. В целом можно сказать, что она является достаточно развитой и современной, однако обращает на себя внимание факт отсутствия

⁸ The basic law of the Hong Kong special administrative region of the people's republic of China adopted on 1990. [http://www Dictionary.sensagent.com](http://www.Dictionary.sensagent.com)

специальных административных и финансовых судов, рассматривающих дела публичного управления. Наличие данной специальной ветви судебной юрисдикции обычно свидетельствует о развитости демократических процедур в обществе и особом внимании государства к вопросам эффективного и законного управления.

К судебным органам Гонконга относятся Суд последней инстанции, Верховный суд, Районный суд, Суды магистратов, Коронерский суд и Суд по делам несовершеннолетних. Кроме того, существует ряд трибуналов, которые имеют полномочия выносить решения по спорам, касающимся конкретных, определенных областей. К ним относятся Земельный трибунал, Трудовой трибунал, Трибунал по мелким претензиям и Трибунал по безнравственным публикациям.

Гонконгский суд последней апелляции заменил Судебный комитет Тайного совета в Лондоне в качестве окончательного апелляционного суда для Гонконга. В его состав входят председатель Верховного суда, три постоянных судьи и один непостоянный судья Гонконга или один судья из другой юрисдикции общего права, что является интересной особенностью судебной системы Гонконга. Еще одной такой особенностью следует признать то, что штрафные санкции, назначенные любой судебной инстанцией, исчисляются в долларах США.

В состав Верховного суда входят Апелляционный суд и Суд первой инстанции. Апелляционный суд заслушивает апелляции по всем гражданским и уголовным делам от суда первой инстанции и районного суда, а также апелляции от земельного трибунала. Он также выносит решения по вопросам права, переданным ему судами низших инстанций.

Юрисдикция суда первой инстанции не ограничена как в уголовных, так и в гражданских делах. К последним относятся разводы, дела о банкротстве, ликвидация компаний, усыновление, завещание и признание недееспособным. Суд первой инстанции также осуществляет апелляционную юрисдикцию при рассмотрении апелляций в магистратских судах, Трибунале по трудовым

спорам, Трибунале по мелким претензиям и Трибуналу по безнравственным публикациям.

Районный суд имеет ограниченную юрисдикцию как по гражданским, так и по уголовным делам. Помимо этого, он обладает исключительной юрисдикцией в отношении исков, поданных в соответствии с Указом о компенсации работникам, требований о взыскании налогов в соответствии с Указом о внутренних доходах. Брачные дела и заявления об усыновлении также должны быть начаты в районном суде. В рамках своей уголовной юрисдикции суд может рассматривать различные дела, за исключением тяжких насильственных преступлений. Он также осуществляет ограниченную апелляционную юрисдикцию при рассмотрении апелляций от трибуналов и уставных органов, которые были переданы ему в соответствии с различными постановлениями.

Магистраты осуществляют уголовную юрисдикцию, которая охватывает широкий круг преступлений. Их полномочия наказания, как правило, ограничены тюремным заключением максимум на два года или штрафом в размере 100 000 долл. США, но в отношении некоторых преступлений их полномочия шире.

Министр юстиции может ходатайствовать о передаче дела в районный суд или в суд первой инстанции в зависимости от серьезности дела. Апелляции передаются от магистрата судье суда первой инстанции.

Суд коронера расследует случаи смерти в результате несчастного случая или насилия или при подозрительных обстоятельствах, когда человек внезапно умирает или когда мертвое тело обнаружено или доставлено в Гонконг.

Наконец, Суд по делам несовершеннолетних обладает юрисдикцией для рассмотрения обвинений против детей (в возрасте до 14 лет) и молодежи (в возрасте от 14 до 16 лет) за любое преступление, кроме убийства.

В отличие от САР Гонконг, судебная система КНР является весьма нетипичной, и отличается сращиванием структур управленческих и судебных.

Это выражается в том, что система судов (народные суды, народная прокуратура, органы общественной безопасности при Министерстве общественной безопасности («полиция») и отдел юстиции при Министерстве юстиции) находятся под бдительным контролем ВСНП. Конституция Китая предусматривает, что вся власть объединена в ВСНП, который контролирует Верховный народный суд, Верховную народную прокуратуру. Кроме Верховного народного суда, который обладает юрисдикцией выносить судебные толкования, суды не имеют формальной юрисдикции для толкования законов или признания законов, правил или положений недействительными. Эту функцию выполняет Постоянный комитет ВСНП.

Юрисдикция китайских судов подразделяется на три основных направления, а именно: уголовная юрисдикция, регулируемая Законом об уголовно-процессуальном праве 1979 г; гражданская юрисдикция (включая вопросы бизнеса, экономической и интеллектуальной собственности), регулируемая Гражданским процессуальным законом 1991 Г; и административная юрисдикция (включая вопросы судебного надзора и национальной компенсации), регулируемая Законом об административных судебных процессах 1989 г⁹.

Особенности экономической и финансовой системы

В завершение коснемся вопроса об особенностях функционирования экономической и финансовой система КНР и Гонконга, так как именно здесь ярче всего проявляется специфика принципа «одна государство-две системы», и именно эта черта делает принятую в Китае модель управления уникальной. Как известно, Гонконг является мировым финансовым центром. Статья 109 Основного закона Гонконга предусматривает, что «правительство САР Гонконг должно обеспечить надлежащие экономические и правовые условия

⁹ 刑事诉讼法 / Законом об уголовно-процессуальном праве 1979. <http://www.chinalaw.center>
民事诉讼法 / Гражданским процессуальным законом 1991г. <http://www.chinalaw.center>
行政诉讼法 / Законом об административных судебных процессах 1989г. <http://www.hinalaw.center>.

для поддержания статуса Гонконга как международного финансового центра». В частности, статья 110 предусматривает, что «Правительство САРГ самостоятельно разрабатывает денежно-кредитную и финансовую политику, обеспечивает свободное функционирование финансового бизнеса и финансовых рынков, а также регулирует и контролирует их в соответствии с chinalaw.center законом».

Среди основных регуляторов - Гонконгское валютное управление, Комиссия по ценным бумагам и фьючерсам, Управление уполномоченного по страхованию и Управление схемами обязательного обеспечения¹⁰.

Принцип «одна страна – две системы» дает Гонконгу свободу продолжать свою систему свободного предпринимательства, а не вливаться в коммунистическую структуру в Китае. Гонконг имеет независимые финансы, и КНР не вмешивается налоговое законодательство САР и не взимает какие-либо налоги с Гонконга. В регионе реализуется низкая налоговая политика, нет налогов на продажу или прирост капитала. (статья 108 Основного закона)

Гонконг и материковый Китай используют разные валюты. Гонконг использует гонконгский доллар, который привязан по Системе привязанного обменного курса к доллару США. Материк использует китайский юань в качестве законного платежного средства. Вместе с тем, Гонконг стал первым оффшорным местом, где появился рынок облигаций в юанях¹¹.

Следовательно, очевидно, что правительство Китая ограничивает свое политическое, идеологическое и экономическое влияние на данную территорию, полагая, что экономически выгоднее сохранить западные традиции в управлении, экономической и судебной системе Гонконга, так как это делает его более привлекательным для западных инвестиций.

¹⁰ Boyreau-Debray G., Wei S. J. Pitfalls of a state-dominated financial system: The case of China. – national bureau of Economic research, 2005. – №. w11214.

¹¹ Ho S. S. M., Scott R. H., Wong K. A. The Hong Kong financial system: A new age. – Oxford University Press, 2004.

Таким образом, мы видим, что административная автономия Гонконга находит свое выражение в следующих чертах:

- наличие отдельного конституционного акта высшей юридической силы (Основной закон Гонконга);
- наличие собственной системы источников права;
- специальный административно-правовой статус физических лиц-резидентов Гонконга;
- независимая, основанная на принципе разделения властей система органов государственной власти
- независимая судебная система;
- независимая финансовая и налоговая системы.

Рассмотренная нами нетрадиционная модель публичного управления, основанная на принципе «одна страна- две системы», ярко иллюстрирует общее свойство поэтапности и последовательности реформ, проводимых в Китае. С самого начала там был провозглашен принцип «социальная стабильность, развитие, реформы» (именно в такой последовательности!), в соответствии с которым правительство Китая и осуществляет процессы модернизации страны. Китайский опыт с очевидностью свидетельствует, что в рамках одного государства способны уживаться и эффективно функционировать не только разные экономические и правовые, но и разные политические и идеологические системы и институты, если это идет на пользу обществу и государству в целом. Возможно, главный секрет эффективного публичного управления, которому столько внимания уделяется в доктрине административного права зарубежных стран, а в последнее время и доктрине отечественного административного права, состоит не в том, каким образом организовать систему административных органов, как повысить эффективность их внутриорганизационной деятельности и как наилучшим образом наладить процедуры взаимодействия администрации с частными лицами, а в том, чтобы все эти институты базировались на прочной основе в виде экономической стабильности и социальной защищенности населения. В

этом случае неизбежная в процессе любых реформ дестабилизация будет минимальной, а значит, и конечный результат реформ будет достигнут раньше и окажется выше. В российской же практике мы, к сожалению, наблюдаем обратное. Социальная и экономическая нестабильность стали следствием проводимых реформ управления, нацеленных изначально на стратегический глобальный результат. Тактические же текущие задачи оказались упущенными из виду. Тем не менее, и перенимать опыт такого специфического государства как Китай, было бы слишком радикальным решением. В отечественной дореволюционной, советской и российской доктрине и практике государственного управления мы можем найти богатейшую основу для последующего успешного развития российского государства.

