

ББК 63.3(5Кит)64

*Ю.А. Будегечиева***Начальный этап развития самоуправления в сельском Китае***Ju.A. Budegechieva***The Initial Period of Establishing the China's Rural Self-Government**

Исследуется деревенское самоуправление в Китае, тесно связанное с проблемой демократизации общества в конце XX в. Отмечены значение принятого в 1987 г. Закона КНР «Об организации комитетов сельского населения» и трудности, выявленные при его реализации. Процесс развития деревенского самоуправления продолжается, содействуя прогрессу и стабильности китайского общества.

**Ключевые слова:** Китай, сельское самоуправление, комитеты сельских жителей, выборы, Закон об организации комитетов сельского населения, демократия, модернизация.

В условиях стремительно модернизирующегося мира тема демократизации современного общества и связанная с ней проблема низового самоуправления являются важной как в политическом, так и в научном планах. Модель сельского самоуправления в Китае, начавшая формироваться в конце XX в., может послужить возможным ориентиром для многих развивающихся стран с учетом всех проблем и трудностей, а также попыток по их преодолению, предпринятых правительством Китайской Народной Республики (КНР). Путь развития современного Китая, все политические аспекты этого пути, в том числе низовое самоуправление, несмотря на специфику «китайских» сложностей и ошибок, представляет интерес прежде всего для стран, развивавшихся по советско-коммунистической модели, в частности, для России и других молодых государств постсоветского пространства.

Еще одна причина, по которой проблема китайского деревенского самоуправления притягивает внимание мирового сообщества, – это возрастающее участие Китая в глобальном политическом и экономическом процессе. Как отмечает известный американский политолог Р. Йеп, «возможный социальный и политический хаос в Китае мог бы поколебать региональный азиатский порядок и американский бизнес, связанный с этим регионом» [1]. Это достаточно откровенное высказывание свидетельствует о том, что страны Запада заинтересованы в эффективном управлении Китаем и внутренней стабильности этого государства. При этом следует учесть и их традиционную насторожен-

This article researches village self-government in China, closely connected with a problem of society democratization at the end of XX<sup>th</sup> century. The importance of the China's Law «On Rural Committees» passed in 1987 and difficulties revealed during its realization were noticed in the article. The Chinese rural self-government goes on with developing, providing a real base of progress and stability in Chinese society.

**Key words:** China, rural self-government, rural committees, elections, Law on Rural Committee, democracy, modernization.

ность по отношению к коммунистической форме общественного развития, в связи с чем внедрение западных демократических норм в Китае было бы для них более «удобным». Так что пристальное внимание американских и европейских наблюдателей (историков, политологов и социологов) к процессам китайской демократизации, в частности к проблеме деревенского самоуправления, вполне понятно.

Точкой отсчета становления деревенского самоуправления в Китае можно считать 80-е гг. прошедшего столетия, хотя причины возникновения самоуправления в китайских деревнях появились намного раньше. Они связаны с неудачным опытом «Большого скачка» и последующей культурной революции. Последствиями этих преобразований стал голод в 1959–1962 гг., гибель миллионов крестьян и практически полное разрушение деревенской экономики к 1976 г.

В результате к 1978 г. крестьяне втайне от руководства страны стали возвращаться к системе сельского хозяйства, основанном на домашнем производстве. И лишь после того, как положительные результаты деколлективизации стали очевидны и движение распространилось по всей стране, только тогда, по мнению некоторых исследователей, оно было официально признано центральным правительством и Дэн Сяопином [2, p. 7].

3-й пленум ЦК КПК 11-го созыва, который состоялся в декабре 1978 г., стал поворотным моментом в новейшей истории Китая: было принято решение о переносе центра тяжести на экономическое строительство. Особое внимание при этом уделялось разви-

тию деревни и сельского хозяйства, в результате чего стали появляться первые комитеты сельских жителей (или деревенские комитеты). Они явились новой структурой в системе управления Китая и положили начало реформам политической системы в сельской местности. Комитеты сельского населения должны были стать самыми массовыми организациями самоуправления, которые представляли собой важное связующее звено между крестьянством и партийно-государственным аппаратом.

В развитии комитетов сельских жителей 80-х гг. можно проследить несколько этапов. Первоначально они были созданы только в некоторых районах страны и носили различные названия, например «сельские комитеты», «руководящие группы по охране общественного порядка», «комитеты по управлению» и т.д. Их деятельность носила ограниченный характер, а задачи и функции могли варьироваться в зависимости от местности.

Эти нововведения в организации деревенской жизни положили начало коренным преобразованиям не только в области сельского управления, но и во многом реформированию всей политической системы страны, обозначив становление нового этапа в современной истории Китая. Идеологом и вдохновителем этих политических реформ в стране явился новый партийный лидер Дэн Сяопин.

Дэн Сяопин понимал, что «построение социалистического правового государства» является гарантом сохранения политической власти КПК. Он говорил: «Нужно гарантировать каждому рабочему и крестьянину личные демократические права, в том числе право участвовать в демократических выборах, в осуществлении демократического управления и демократического контроля» [3, с. 267]. Главной стратегией в области управления государством должна была стать передача части полномочий от центральных органов управления на места, а оттуда – непосредственно в другие низовые структуры, в том числе и в деревенские. Предполагалось, что сельское самоуправление станет базой всей реформы политической системы в Китае.

Принятие новой Конституции КНР в декабре 1982 г. впервые подняло регулирование общественного самоуправления на конституционный уровень. Ее специальная статья (ст. 111, §2.3.1) определила характер комитетов населения как низовых массовых организаций самоуправления по месту жительства. Комитеты, согласно конституции, получили единое название: «комитеты сельского населения» или «комитеты жителей деревни». От системы народных коммун в 1983 г. официально отказались.

Чтобы осуществлять деревенское самоуправление в соответствии с Конституцией КНР, в октябре 1983 г. ЦК Коммунистической партии Китая (КПК) подготовил дополнительные рекомендации по соз-

данию и деятельности комитетов сельского населения. На провинциальном уровне разрабатывались местные инструкции, которые назывались «Краткие правила по работе комитетов сельского населения», призванные регулировать порядок работы комитетов в административно-территориальных единицах на местах [4, с. 92].

В период с 1983 по 1985 г. в Китае было создано около 950 тыс. комитетов сельского населения [5, с. 62], после чего официальная пропаганда поспешила провозгласить завершение процесса создания комитетов по всей стране. Однако впоследствии стало очевидно, что работа по упорядочению и совершенствованию органов низового самоуправления в деревне еще далеко не закончена. Это происходило в связи с тем, что представления местного руководства и самих крестьян о роли и задачах комитетов были весьма смутными. Поэтому органы местного самоуправления часто не отвечали требованиям, которые ставились перед ними руководством страны. В одних местах комитеты были низшей ступенью административных органов, представляющих волостные и поселковые правительства. В данном случае получалось, что волостные правительства просто переключали свою работу на созданные комитеты, которым приходилось большую часть своего рабочего времени выполнять чужие обязанности. В других районах эти комитеты имели административные, хозяйственные и самоуправленческие функции и создавались на базе бывших производственных бригад.

Возникали проблемы взаимоотношений партийных организаций с руководством комитетов. Как правило, секретарь партиячейки деревни единолично решал все вопросы и препятствовал самостоятельной деятельности комитета. Например, в деревне Угань провинции Сычуань в 1982 г. на пост деревенского руководителя был назначен Ван Вейдунь, а с 1983 г. он совмещал эту должность с работой секретаря партиячейки деревни, в связи с чем его власть стала неограниченной и единоличной, при этом его слово в распределении коллективных доходов деревни и в других важных вопросах стало решающим [2, р. 25].

Были и положительные примеры деятельности сельских комитетов. В провинции Аньхой можно было наблюдать достаточно благоприятную ситуацию в плане расширения их самоуправленческих функций, уделения все большего внимания в их работе общественно-воспитательной деятельности. К числу положительных примеров относятся комитеты уезда Шэянь, которые занимались общественно полезной деятельностью, ремонтом и строительством дорог, мостов, школ и общежитий. Важной функцией комитетов было осуществление политики партии, в частности, стимулирование крестьян на развитие социалистического товарного хозяйства, содействие крестьянам

в освоении новых методов обработки земли и ведения хозяйства, основанных на последних достижениях науки [6, с. 228].

80-е гг. XX в., отмеченные началом подобных экспериментов, были осложнены отсутствием единого закона, регулирующего деятельность сельских комитетов. В связи с этим в 1984 г. началась работа по созданию единого нормативного акта о комитетах сельского населения, которая длилась четыре года. Подготовленный документ назывался «Положение об организации комитетов сельского населения», а в 1987 г. он получил название «Закон КНР об организации комитетов сельского населения». На текущих заседаниях и сессиях Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП) проект закона неоднократно обсуждался, подвергался редакции, вызывая бурные споры в среде депутатов.

Часть депутатов, поддерживающих данный закон, считала его реализацию важным этапом на пути к деревенской демократизации. Сторонники закона придерживались мнения, что готовящийся проект будет способствовать ликвидации чрезмерного партийного контроля над деревней, искоренению диктатуры руководителей на местах, практики слепого администрирования.

Другие депутаты высказывали убежденность в том, что в деревне еще не созданы условия, подходящие для реализации готовящегося закона, реальное положение дел не отвечает требованиям нового закона, и крестьяне пока не готовы к реализации демократических преобразований. Звучали опасения и по поводу того, что партия может потерять контроль над выборами деревенских лидеров, что неотвратимо приведет к хаосу и, как следствие, к утрате политического лидерства КПК [2, р. 11].

Существовали и сторонники позиции превращения комитетов в правительственные органы власти низового уровня. Также были предложения не принимать общегосударственный закон, а деятельность комитетов регулировать только местными инструкциями, принятыми на уровне провинций.

Тем не менее 24 ноября 1987 г. на заседании Постоянного комитета ВСНП закон был принят большинством голосов, с 1 июня 1988 г. он вступил в силу с оговоркой, что его реализация должна проводиться «в опытном порядке».

По закону комитеты должны были создаваться в каждой деревне с учетом конкретных условий жизни сельского населения в зависимости от его численности [7, с. 92]. Так, несколько деревень могли создавать один комитет, а в крупной деревне их могло существовать несколько. Каждый комитет должен был состоять из председателя, заместителя председателя и трех–семи членов. Избрание руководства комитетов предполагалось на собрании жителей деревни (один делегат от 10 или 20 человек в зависимости от количества на-

селения) по предложению партийной ячейки. Руководителя избирали на три года открытым голосованием.

Комитеты, являющиеся низовыми массовыми организациями самоуправления, должны были обеспечивать населению организацию непосредственного самоуправления, самовоспитания и самообслуживания, уделяя при этом внимание экономическим и производственным проблемам села, способствовать оживлению и развитию связей партийных и правительственных органов с массами. Главной задачей этого закона являлись стимулирование политической и социальной активности крестьян в деревне, развитие демократического мышления сельского населения, воспитание демократических традиций, обучение демократическому управлению. Принятие закона воспринималось КПК важной составляющей реформы политической системы, большим событием в политической жизни деревни, а также началом следующего этапа в деятельности комитетов сельского населения.

Постепенно функции комитетов все более расширялись и конкретизировались. Самой основной задачей комитетов оставалось осуществление самоуправления. Важнейшей их обязанностью было информирование местных правительств о замечаниях и предложениях населения, пропаганда Конституции КНР, ее основных положений, проведение в жизнь государственной и партийной политики, правовое воспитание сельских жителей. Комитеты по закону должны были заниматься урегулированием гражданских споров среди населения, защитой имущественных и других прав, интересов коллективных хозяйственных организаций, крестьян, подрядных дворов и объединений. В соответствии с законом комитеты ведали землей и другой коллективной собственностью (ст. 4) [7, с. 91–92].

Комитеты, как и прежде, но теперь уже на качественно новом, законодательном уровне, занимались разнообразной хозяйственной деятельностью, способствующей развитию сельской экономики, мобилизовывали население для строительства и ремонта различных объектов. В их функции по-прежнему входило улучшение медицинского обслуживания, а также создание детских дошкольных учреждений и домов престарелых. Они должны были оказывать содействие местным правительствам в реализации охраны общественного порядка, закупке зерна, проведении политики планового деторождения, управлении коллективной землей, наборе в армию и работе «по поддержке армии и заботе о семьях военнослужащих» и т.д. [7, с. 91–95]. Свою работу комитеты должны были осуществлять под руководством партии.

Однако широкий круг вопросов, перечисленный выше, которым занимались комитеты, еще более затруднял разделение функций между комитетами

и местными административными структурами власти, что усиливало трения между комитетами и народными правительствами волостей и поселков [6, с. 232].

Кроме того, комитеты не были приведены к единообразию по форме и методам ведения деревенских дел с учетом политической и экономической специфики различных районов страны. В этой связи китайское руководство не поощряло замену старых, уже сложившихся форм органов самоуправления. Это свидетельствует о том, что для начального этапа реформ деревенского самоуправления были характерны процесс экспериментов и активный поиск наиболее оптимальных и приемлемых форм в его реализации.

К тому же, несмотря на усилия Правительства КНР и компартии, реализация нового закона не стала повсеместной, и там, где она происходила, было выявлено немало трудностей.

В начале 1988 г. в деревнях были проведены первые выборы руководства комитетов сельского населения. По свидетельству известного американского исследователя А. Терстон, во время выборов было, пожалуй, больше нарушений и несоблюдений демократических норм, нежели их законной реализации. Так, например, один человек мог голосовать от лица всего семейства. Есть данные по выборам в провинции Фуцзянь, где сельские жители выбрали прямым голосованием лишь членов комитета, а в выборе председателя и его заместителя участвовали уже только члены комитета, что, безусловно, являлось несоответствием демократическим принципам. К нарушениям можно отнести и то, что голосование проходило на открытых собраниях путем поднятия рук, а процедура тайного голосования была введена лишь в 1990 г. [2, р. 33–34].

Еще одним несоблюдением демократических норм являлось совмещение постов. Председатель комитета мог одновременно являться секретарем партийной или руководить другой организацией. Официально объяснялось это тем, что совмещение постов было необходимо, чтобы сократить аппарат, повысить эффективность работы, ликвидировать дублирование функций и сэкономить фонд заработной платы. Можно отметить и такое грубое нарушение, когда кандидаты, баллотирующиеся на должности кадровых работников, назначались вышестоящими административными инстанциями и затем проводились через процедуру голосования [2, р. 33–34].

Было очевидно, что хотя комитеты сельского населения считались органами самоуправления масс, фактически их деятельность находилась под контролем партийной организации и местных правительств вплоть до осуществления единоначалия, поэтому говорить о них как о независимых демократических единицах деревенского самоуправления вряд ли возможно [5, с. 61–66].

Реализация закона, процесс деколлективизации и децентрализации имел и такие последствия, как, например, кадровая проблема, или проблема руководства. Это отразилось в двух крайних проявлениях. Во-первых, некоторые деревни столкнулись с вакуумом власти, поскольку прежние деревенские кадровые руководители освободили свои посты, а новые лидеры не сумели заменить их или делали это чрезвычайно неэффективно. Во-вторых, наблюдалась и другая крайность – коррумпированные диктаторы. Дело в том, что роспуск коммун не устранил коррупцию, и во многих частях Китая местные лидеры, пользуясь ситуацией изменения деревенской жизни, стремились получить прибыль и узурпировать власть в деревне. По свидетельству американских наблюдателей, классическим примером «местного императора» можно назвать Ю Цзумина, который был лидером в деревне Дачу, находящейся недалеко от Тяньцзиня. В 80-е гг. прошлого столетия Ю Цзумин превратился в коррумпированного диктатора, ставящего себя выше государства и закона [2].

В связи с переводением деревни на самообслуживание еще одним последствием децентрализации власти здесь явилось прекращение финансирования деревни со стороны государства. Предприятия мелкого производства оставались в коллективной собственности и должны были полностью обеспечивать деревню. Но во многих случаях управляющие предприятий вели себя как владельцы, присваивая доходы. Отсюда вытекало множество проблем, таких как недостаточность расходов на сельские социальные службы, просвещение, здравоохранение и т.д. [2, р. 8].

Низкий культурный и образовательный уровень деревни, с одной стороны, и устранение жесткого идейно-политического контроля над жизнедеятельностью крестьян, связанное с распадом народных коммун и укреплением хозяйственной самостоятельности крестьянского двора – с другой, привели к оживлению патриархального сознания и клановых отношений. Клановые организации начали принимать непосредственное участие в процессе принятия решений, касающихся проблем сельской жизни, нередко оказывая на него определяющее воздействие. При выборе кандидата на должность председателя комитета сельских жителей и на другие ключевые должности в органах самоуправления принимали во внимание степень влиятельности клана, к которому принадлежал кандидат.

Таким образом, можно сделать вывод, что Китай, который обычно классифицировали в качестве традиционного общества, не остался в стороне от мировых современных процессов. И для того, чтобы продолжить свое историческое развитие, он был вынужден дать ответы на вызовы времени. Избрав путь модернизации, правительство КНР сумело учесть мировой опыт, не отказываясь при этом от традиционной на-

циональной культуры. Деревенское самоуправление в Китае в этом плане явилось одним из важнейших шагов по модернизации страны.

Период становления деревенского самоуправления в Китае, безусловно, характеризовался немалыми трудностями, проблемами и ошибками. Его особенностью явилось то, что комитеты создавались еще не повсеместно, с характерной спецификой в каждой деревне, без структурного и функционального единообразия. В этот период также имели место и грубые нарушения демократических норм. Деревенское самоуправление на этом этапе по сути оставалось неким «внешним фасадом», за которым продолжался контроль партии и местных правительств.

Тем не менее закон КНР об организации комитетов сельского населения 1987 г. впервые в истории Китая предоставил крестьянам право избирать местную

власть из числа своих односельчан и самим управлять своими делами. Этот период отмечен пробуждением заинтересованности крестьян в жизни своих деревень, ростом их социальной активности. Можно сказать, крестьяне получили первый опыт ознакомления со своими законными правами, возможностью их практического претворения в жизнь.

Освоение азов демократии не могло не сказаться и на экономических результатах. Доходы крестьян значительно выросли по сравнению с предшествующим периодом, именно на этот этап приходятся самые значительные за весь период реформ экономические успехи в деревне.

В последующие годы деревенское самоуправление получило свое дальнейшее развитие, этот процесс продолжается и сегодня, обеспечивая китайскому обществу реальные основы его прогресса и стабильности.

### Библиографический список

1. Yep R. Maintaining Stability in Rural China: Challenges and Responses URL: [www.brooking.org/dybdocroot/fp/cnaps/papers/2002\\_yep.pdf](http://www.brooking.org/dybdocroot/fp/cnaps/papers/2002_yep.pdf).
2. Thurston A. The Muddling Towards Democracy. – Washington, 1998.
3. Дэн Сяопин. Строительство социализма с китайской спецификой : статьи и выступления. – М., 2002.
4. Краткие правила по работе комитетов сельского населения // Проблемы Дальнего Востока. – 1989. – №3.
5. Емельянова Т. Законодательное регулирование общественного самоуправления в Китае // Проблемы Дальнего Востока. – 1994. – №3.
6. Как управляется Китай: Эволюция властных структур Китая в XX – начале XXI века / под ред. М.Л. Титаренко. – М., 2004.
7. Закон КНР об организации комитетов сельского населения // Китайская Народная Республика : законодательные акты. 1984–1988. – М., 1989.