

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КНР:
СТРУКТУРИРОВАНИЕ ЭТНИЧЕСКИХ МЕНЬШИНСТВ*Т. П. Шукер*PUBLIC ADMINISTRATION IN PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA:
STRUCTURING OF ETHNIC MINORITIES*T. P. Shiker*

В статье рассматриваются политические процессы в Китайской Народной Республике, связанные с формированием участия представителей этнических меньшинств в законодательной и исполнительной сферах данной страны. Анализируются основные формы этноучастия на местном, региональном и национальном уровнях. Автор приходит к выводам, что государственная политика КНР создала эффективную систему этноучастия в управлении местными и государственными делами, вследствие предоставления широкого спектра льготных условий для представителей этносов, относительной самостоятельности в различных сферах, а также проработанной законодательной базы. Данная система, с одной стороны, позволяет снизить уровень напряженности в среде национальных меньшинств, повышая их лояльность к центральной власти, а с другой – решить некоторые общегосударственные задачи, обеспечивая также территориальную целостность китайского государства.

The paper examines the political processes in the People's Republic of China associated with the forming of ethnic minorities' participation in legislative and executive spheres. The paper analyzes the forms of ethnic minorities' participation at the local, regional and national levels. The author concludes the public policy of the PRC has created an effective system of ethnic minorities' participation in local government and governance, because broad preferential terms, relative independence in various directions were given to them. Also the special law was adopted. On the one hand this system reduces social tension and improves ethnic minorities' loyalty to the authority, on the other hands it solves some national problems and provides the state integrity of China.

Ключевые слова: государственное управление КНР, этнические меньшинства, формы участия, современные политические процессы в КНР, НПКСК.

Keywords: public administration in the PRC, ethnic minorities, forms of participation, actual political processes in the PRC, CPPCC.

Китайская Народная Республика является государством, в котором проживает большое количество различных малочисленных этносов. Исходя из статистических данных, численность каждой этнической группы зачастую существенно отличается друг от друга. Как известно, в КНР существует 55 этносов, приравненных к категории этнических меньшинств и составляющих 8,49 % всего населения, т. е. 113,792 млн человек. При этом по результатам шестой всекитайской переписи населения, прошедшей в 2010 году, обнаруживается тенденция увеличения представителей малых этносов. Так, за десятилетие их стало больше на 6,92 %, в то время как число ханьцев, доля которых составляет 91,51 %, показало положительную динамику только на 5,74 %.

12 этнических меньшинств обладают численностью от 2 до 16,9 млн человек, в то время как остальные 43 – от 3 тысяч до 1,9 млн. Этнические меньшинства сосредоточены в 12 западных провинциях, главным образом в пяти автономных районах [4, с. 6]. Вследствие своего приграничного расположения этносы представляют собой одну из важнейших проблем современного Китая, так как она напрямую касается национального единства и безопасности страны.

Рассматривая проблему этноучастия в историческом аспекте, можно говорить, что с 1949 года – времени образования Китайской Народной Республики – участие этнических меньшинств как в государственном управлении, так и в органах законодательной власти различного уровня ничем не регламентирова-

лось. Вследствие этого в 1950-х годах доля малых этносов, представители которых входили во Всекитайское собрание народных представителей, высший законодательный орган КНР, составляла менее 8 % от общего количества депутатов. В 1975 году данный показатель достиг 9,4 %. В целом за более чем двадцатилетний срок политическое руководство Китая не предпринимало никаких серьезных мер для повышения статуса и роли этнических меньшинств в управлении государством.

В 1984 году был принят закон «О региональных этнических автономиях», который стал основой национальной политики в данной стране. Важно отметить, что за период с середины 1980-х годов и до 1993 года доля этноучастия в ВСНП достигла отметки в 14,8 %. В 2001 году была принята новая редакция «национального» закона, окончательно закрепившая участие представителей малых этносов в законодательной и исполнительной власти КНР не только на провинциальном, но и национальном уровнях. При этом за период с 2003 по 2008 годы показатель этнического участия в ВСНП снизился и составил 13,91 %. Несмотря на это, большинство исследователей отмечают высокую степень этноучастия в государственной власти Китая, исходя из того, что они составляют всего лишь 8,49 % всего населения [3, с. 7].

При рассмотрении этноучастия в органах государственной власти следует обозначить основные уровни, на которых могут быть представлены представители различных этносов: местный уровень, региональный (провинциальный), государственный (на-

циональный). Провозглашается, что автономия распространяется на законодательную, финансовую, экономическую, образовательную, культурную области, а также на области здравоохранения, науки и техники.

Местный уровень этноучастия представлен в следующих формах: автономный округ и автономный уезд. Также установлены условия, когда этнические меньшинства проживают в небольших группах за пределами их автономных территорий. Для них возможно создание поселков компактного проживания или «этнических поселков», которые предоставляют возможность самостоятельного управления внутренними делами своего образования.

Что касается регионального уровня, то этноучастие в нем является не только обязательным, но и включает в себя определенный перечень условий для этносов. Существуют определенные льготы, которые предоставляются этническим меньшинствам. В частности, на тех территориях, которые признаны автономными, центральной властью устанавливается определенная доля вакансий в системе государственной службы, занять которые могут только этнические представители. В некоторых автономных префектурах, согласно плану по набору персонала, им отводится 50 % постов.

Следующими условиями, которые значительно упрощают вхождение в сферу государственного управления для этносов, являются введение пониженных критериев профессиональной пригодности, упрощенных условий отбора, а также предоставление возможности использования своего родного языка на устных и письменных экзаменах. Также необходимо отметить, что главы автономных округов, автономных уездов, автономных районов должны быть представителями тех этносов, которые находятся в данной региональной автономии.

В целом КПК выделяет значительные ресурсы как для обучения, так и для чистки кадрового состава региональных автономий, в которые входят этнические меньшинства [4, с. 6]. Начиная с 2000 года около 500 государственных служащих из числа представителей этнических меньшинств проходят профессиональное обучение в центральных органах власти, занимая там временные посты.

Тибетский автономный район является ярким примером результатов проводимого курса на увлечение этноучастия в государственном управлении. В 1998 году доля этнических меньшинств в кадровом корпусе данной провинции равнялась 73,9 %, в то время как в середине 2000-х годов данный показатель достиг отметки 77,97 %. Что касается руководителей, то в 2007 году 85 % постов корпуса руководителей в Тибете занимали представители этносов.

Таким образом, правительство Китая предоставляет обширные возможности для участия этнических меньшинств в региональном, местном государственном управлении, а также в законодательной сфере данных административных уровней. Условия, которые дают значительные преимущества для поступления на государственную службу представителям различных этносов, а именно значительное упрощение для них конкурсного отбора, который является традиционно важным институтом в системе государственного управления Китая, позволили сформировать раз-

витое этноучастие в управлении автономными территориями. Немаловажным представляется и система обучения управленцев провинций, дающая возможность политическому руководству КНР не только создавать профессионалов для регионов, обладающих широкими практическими навыками, но и формировать у них необходимые идеологические компоненты, соответствующие общеполитическому курсу страны.

На национальном уровне государство также дает возможность участвовать различным этносам в законодательной сфере и сфере государственного управления. Так, в середине 2000-х годов доля депутатов, представляющих национальные меньшинства, в Постоянном комитете Всекитайского собрания народных представителей составляла 15,42 % всех его членов. Также законом установлено, что в том случае, если численность этноса более одного миллиона человек, то его должен представлять как минимум один представитель в данном государственном органе.

Однако здесь стоит сделать поправку на то, что те представители этнических меньшинств, которые входят в Коммунистическую партию Китая, имеют больше возможностей, чем остальные. Особенно отчетливо это проявляется в сфере государственного управления, т. к. возможность быть государственным служащим на национальной уровне, не вступив в партию, практически полностью отсутствует. В связи с этим можно увидеть взаимосвязь расширения этноучастия с членством КПК. Так, в 1990 году членами КПК было 2,8 млн представителей этнических меньшинств или 5,7 %, в то время как в 2002 году данный показатель достиг отметки в 4,1 млн или 6,2 % всех членов партии.

Таким образом, наряду с тенденцией увеличения числа вступающих в КПК представителей этносов, увеличивается и доля этноучастия на национальном уровне государственной власти. В целом же, согласно официальным данным, в 2006 году доля этнических меньшинств в кадровом составе Китая составила 6,9 %, т. е. 2,9 млн кадров. Данный показатель также демонстрирует высокую степень эффективности и значимости национальной политики КНР.

В то же время можно выделить еще одну форму, через которую представители этнических меньшинств могут принимать участие в государственном управлении. Она представляет собой специализированный орган – Народный политический консультативный совет Китая (НПКСК). В нем представители этнических меньшинств могут принимать участие в политических консультациях, обсуждении различных государственных дел. По сути, НПКСК представляет собой институт, совмещающий в себе этноучастие, а также политическое участие некоммунистических структур – партий. Этническим представителям дается право на участие в деятельности данного органа, а именно в его комитетах, включая Постоянный комитет НПКСК, в котором в середине 2000-х годов, их доля была равно 12 % всех членов совета. Данный показатель также превышает соответствующую долю этносов в населении Китая.

В то же время многие исследователи полагают, что Народный политический консультативный совет Китая является квази-правительством и выступает, прежде всего, для демонстрации демократических

аспектов в государственном управлении Китая [6, с. 1]. Однако, по мнению ряда экспертов, именно через него многие заинтересованные группы, которые не входят в КПК, могут в определенной степени влиять и высказывать свое мнение по развитию и формированию курса государственного управления КНР.

Однако тенденция этноучастия в данном органе существенно расходится с тенденциями этноучастия в других сферах. Так, по официальной статистике в период за 1993 – 2008 гг. количество представителей этнических меньшинств в НПКСК представляло следующие показатели: 1993 г. – 493, 2003 г. – 415, 2008 г. – 41. Это демонстрирует, прежде всего, то, что этническое участие в государственной власти в настоящее время достигло необходимого запланированного уровня. Теперь необходимость НПКСК как дополнительной структуры, через которую могли оказывать свое влияние этнические представители, постепенно утрачивает свою силу. По всей видимости,

для государственной власти Китая перед данным политическим институтом стоят новые задачи.

Таким образом, структурирование этнических меньшинств в системе государственного управления Китая, а также в законодательной сфере данной страны продолжается до сих пор. В то же время за последние два десятилетия руководством страны были сделаны значительные шаги по вовлечению представителей этнических меньшинств в органы государственного управления различного уровня в качестве государственных служащих, а также в законодательные органы власти в качестве депутатов. При этом на основе результатов «этнической компании» можно утверждать о ее достаточной эффективности. Важно то, что в итоге был решен ряд задач, начиная от повышения авторитета власти в этнических кругах и заканчивая обеспечением определенной безопасности в вопросе единства страны.

Литература

1. Chen Minglu. 'Inside the "flower vase": the Chinese People's Political Consultative Conference as an Agency of Governance for the New Rich'. Paper for the Contemporary Challenges of Politics Spring 2011 Research Workshop. 2011.
2. Holzer M., Mengzhong Zhang. "Chinese Public Administration Review: An Introduction". Chinese Public Administration Review, Volume 1, Number 1, Jan/Mar 2002.
3. LAI H. "China's Ethnic Policies and Challenges East Asian Policy". 1(2), 5-13. 2009.
4. Susan V. Lawrence, Michael F. Martin. "Understanding China's Political System". Congressional Research Service. May 10. 2012.
5. Yew Chiew Ping, "The Chinese People's Political Consultative Conference: co-opting social and political forces in a one-party state". EAI Background Brief No. 602. 2011.

Информация об авторах:

Шикер Тимофей Павлович – студент 5 курса политических наук и социологии КемГУ.

Timofey P. Shiker – student at the Faculty of Political Science and Sociology, Kemerovo State University.

(Научный руководитель – **К. В. Востриков**).

Востриков Константин Валерьевич – кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук КемГУ.

Konstanyin V. Vostrikov – Candidate of Political Science, Assistant Professor at the Department of Political Science, Kemerovo State University.

Статья поступила в редколлегию 21.10.2014 г.