

А.А. Семёнов

ИДВ РАН

Негосударственные организации КНР на современном этапе

Китайское «экономическое чудо», ставшее следствием проведения государственной политики «четырёх модернизаций», способствовало социальным трансформациям в китайском обществе. Происходят глубинные процессы, затрагивающие фундаментальные основы общественных отношений и способствующие проявлению системы негосударственных организаций, которые могут составить основу общественного самоуправления и быть мостом между властью и обществом. Их становление, как нового для страны самостоятельного социального института, актуализировало вопрос проведения «пятой модернизации» – реформы политической системы. Осуществление проектов в социальной сфере играет особую роль и в современных условиях приобретает всё более глобальный характер, влияет на все основные сферы – политику, экономику и безопасность стран.

Повышение жизненного уровня населения и развитие экономики способствует формированию в Китае новых социальных слоёв, групп, страт общества, начинающих осознавать свои корпоративные интересы, соотносить их с существующими институтами власти, действующим законодательством, традициями и культурой. В силу развития в Китае элементов рыночной экономики, изменение политической и правовой обстановки неизбежно стимулирует формирование различных общественных и негосударственных организаций – так экономические реформы способствовали быстрому росту НГО в Китае [15]. По мере своего развития НГО становились неотъемлемым компонентом китайского общества. Идущая «снизу» инициативность общественных организаций стимулирует социальный прогресс и процесс разработки правительственной политики.

© Семёнов А.А., 2014

В 1965 году количество НГО в Китае составляло 100 на общенациональном и 6 тысяч на региональном уровне. Согласно статистике Министерства гражданской администрации КНР, в Китае в 1992 году на общенациональном уровне было уже зарегистрировано 1270 общественных организаций, на местном – 154 тысячи [10]. К 1996 году эти цифры составили 1800 и 200 тысяч соответственно. Согласно данным, приводимым газетой *Жэньминь жибао* в связи с окончанием 9 ноября 2002 года работы шанхайского международного симпозиума по вопросам развития и управления народными организациями, в Китае было зарегистрировано более 230 тысяч таких организаций [4]. К концу 2006 года было зарегистрировано уже более 354 тысяч НГО, а к 2012 году – около полумиллиона [9]. Это при том, что по оценке министерства около 90% работающих в Китае НГО официально не зарегистрированы [16]. По оценкам Всемирного банка, в 2004 году в Китае было более миллиона незарегистрированных общественных организаций, а на текущий момент эта цифра оценивается в 3 миллиона.

Столь резкий рост числа общественных организаций после «культурной революции» можно объяснить тем, что частные лица и группы граждан получили возможность самоопределиться в обществе и участвовать в его жизни на «горизонтальном» уровне.

Увеличение числа НГО в современном Китае показывает, что они заполняют социальное пространство, которое правительственный и деловой секторы заполнить не могут [11]. НГО также хорошо развиваются в тех сферах, где правительство не работает достаточно эффективно. Так, НГО в Китае предоставляют широкий спектр социальных услуг в сферах образования, здравоохранения, борьбы с нищетой, услуг для инвалидов и престарелых, защиты окружающей среды, профилактики ВИЧ и СПИДа, защиты прав трудящихся и т.д.

Правительственный политический контроль над НГО остаётся жёстким. Однако, несмотря на то, что уровень самостоятельности, независимости и добровольности общественных организаций Китая в настоящее время в целом всё ещё довольно низок, тенденция развития общественных институтов уже обозначила направление своего развития. Пространство, которое занимают НГО, растёт, и акторы, и формы, которые принимают их действия, становятся всё более разнообразными даже в условиях авторитарной политической системы. Свидетельством этому является быстрый рост числа частных фондов, новые формы благотворительности и растущее использование защиты общественных интересов [12].

Негосударственная организация – это организация, не являющаяся частью государства. Среди особенностей НГО обычно выделяют то, что НГО – это самоуправляющееся юридическое лицо, не

являющееся коммерческой структурой, существующее на добровольной основе и являющееся относительно независимым.

Характерной особенностью китайских НГО, в отличие от массовых общественных организаций, является следующее: они имеют меньшее членство, небольшое оплачиваемое руководство, в их составе много добровольцев. Эти организации формируются на базе общих взглядов и интересов, иногда этнических и религиозных. Их бюджеты формируются в основном за счёт членских взносов и добровольных пожертвований.

В китайской социологической и общественно-политической литературе наиболее точным термином для НГО является *фэйгуаньли цзучжи* – некоммерческие организации, принадлежащие к третьему сектору экономики, в отличие от предприятий государственных и предприятий коммерческих структур. К некоммерческим организациям относятся народные организации *миньцзянь цзучжи* (термин, официально принятый для определения НГО), неправительственные организации *фэйчжэнфу цзучжи*, общественные организации *шэтуань* и гражданские непроизводительные объединения (институты) *минь бань фэйцзе даньвэй* [19]. Тем не менее, единая классификация для НГО в Китае окончательно не выработана. Ряд учёных делит эти организации в соответствии с выполняемыми ими функциями на «базовые» и «вспомогательные». К первым относятся профсоюзы, кооперативы и т.д., в то время как задачей вторых является обслуживание «базовых» НГО. Другие видят различия между НГО в уровне их взаимоотношений с властями, предлагая три категории: созданные правительством (также известны как GONGO – government organized non-governmental organization), полуправительственные и неправительственные организации.

Неправительственные общественные организации Китая, являясь в значительной степени продуктом национальных реформ, содержат в себе многие черты переходного периода. Их создание, юридические рамки функционирования, цели и задачи имеют специфический характер (см.: [7, с. 214]). Китайские негосударственные организации находятся на стадии становления, обладают характеристиками, свойственными переходному периоду, ещё не полностью приобретая такие черты, как самостоятельность, добровольность, независимость от правительства, свойственные их западным аналогам. Большинство негосударственных организаций зародились только к 80-х гг. и насчитывают лишь десятилетнюю историю и ещё находятся в процессе изменения и развития.

Формирование и развитие НГО в Китае обусловлено интересами и приоритетами новых социальных слоёв, групп, страт общества,

имеющих существенный разрыв в уровне доходов. Эти различия объективно могут создавать определённые социально-экономические «нестыковки». Негосударственные организации современного Китая развиваются неравномерно, велика разница в статусе и степени общественного, экономического, политического влияния между различными негосударственными организациями [6]. Большинство китайских негосударственных организаций созданы правительством, а также принимают правительственное руководство.

За управление и контроль над НГО, работающими в Китае, отвечает Административное бюро по неправительственным организациям Министерства гражданской администрации КНР. Министерство определяет НГО как «организации, образуемые гражданами-добровольцами, которые осуществляют деятельность, направленную на реализацию общих устремлений своих членов в соответствии с уставом организации», к которым относятся «торговые ассоциации, общины, торгово-промышленные организации, правозащитные организации, фонды, академические и исследовательские ассоциации и общества дружбы» [13].

Действующая структура государственного управления нередко становится причиной затруднений и путаницы в вопросах, связанных с определением роли и функций государственных структур, приводя либо к ненужному дублированию в деятельности различных департаментов, либо к проволочкам и уклонению от выполнения задач, что в итоге препятствует созданию и деятельности частно-государственных партнёрств и эффективному взаимодействию государственных структур, частного бизнеса и НГО.

Действующие правила регистрации НГО требуют наличия в этих организациях двухуровневой системы управления. Для официальной регистрации в Министерстве по гражданским делам и его региональных управлениях НГО должны заручиться поддержкой соответствующего государственного агентства (линейного учреждения). Получить официальную регистрацию в Министерстве по гражданским делам НГО могут только в том случае, если они организационно связаны с таким спонсором из числа государственных организаций. По установленным правилам, госучреждение-поручитель также должно осуществлять контроль и ежегодную оценку деятельности своего «дочернего» НГО. Таким образом, регистрация негосударственных организаций ставится в тесную зависимость от органов власти, что, с одной стороны, значительно облегчает государственный контроль и управление деятельностью НГО, а с другой – сдерживает развитие негосударственного сектора Китая [3].

Большинство НГО в Китае относятся к одной из трёх следующих правовых форм: общественные объединения, неправительственные (некоммерческие) организации или фонды. Общественные объединения – организации с членством на добровольной основе, действующие в основном на местном уровне, такие как академические ассоциации, торговые организации, профессиональные ассоциации, или группы, которые имеют некоторые общие интересы. Неправительственные, некоммерческие организации определяются как организации или предприятия, не принадлежащие государству, которые предоставляют различные социальные услуги населению. Они включают организации социального обеспечения, больницы, школы, профсоюзы, организации культурно-развлекательного характера и научно-исследовательские учреждения. Фонды определяются как неправительственные организации, которые управляют и распределяют средства, пожертвованные внутренними и внешними источниками. Китайское законодательство требует, чтобы все НГО регистрировались в Министерстве гражданской администрации КНР.

Регистрируются общественные объединения в зависимости от уровня (всеитайского, провинциального и т.д.) органами гражданской администрации Государственного совета или местных народных правительств. Общественное объединение должно насчитывать не менее 50 индивидуальных либо индивидуальных и коллективных членов; если членство только коллективное, то коллективных членов должно быть не менее 30.

Для того, чтобы зарегистрироваться, негосударственная организация должна выполнить требования Закона о регистрации и администрации общественных организаций, среди которых постоянное местонахождение организации и её штатных сотрудников.

Фонд деятельности общенационального общественного объединения должен располагать не менее 100 тыс. юаней, местного или межрегионального – не менее 30 тыс.

Одно из оснований для отказа в регистрации заключается в том, что в пределах региона уже существует сходное или аналогичное по направленности общественное объединение и нет необходимости ещё в одном. В случае нарушения правил, регистрация аннулируется, причём возможность судебного оспаривания такого решения не предусмотрена [1, с. 145].

В конце 2013 года вступают в силу изменения в законодательстве, касающиеся текущего процесса регистрации НГО в Китае [14]. Новые правила позволят упорядочить процесс регистрации. В рамках новых правил для желающих зарегистрироваться НГО больше

не потребуются двойной процесс регистрации. Новый процесс регистрации позволит осуществлять прямую регистрацию по четырём следующим категориям:

- промышленные ассоциации,
- благотворительные организации,
- организации, занимающиеся общественными услугами,
- организации, занимающиеся вопросами развития науки и техники.

Организации, попадающие под критерии этих четырёх категорий, будут регистрироваться напрямую Министерством гражданской администрации КНР без предварительного рассмотрения и утверждения другими регулирующими органами, без госучреждения-поручителя. В настоящее время 85% зарегистрированных в Китае, подходят под определения обозначенных четырёх категорий.

Данная поправка в законодательство также сформулировала правила для создания филиалов зарубежных НГО или НГО, создаваемых китайскими эмигрантами на материковой части Китая. Для них предусмотрены исключения из этого нового оптимизированного процесса регулирования. Следующие типы НГО всё ещё будут обязаны проходить предварительную регистрацию и утверждение другими регуляторами (госучреждениями-поручителями):

- религиозные организации,
- НГО, занимающиеся политической деятельностью,
- юридические представительства,
- представительства иностранных НГО.

В некоторых провинциях и городах Китая, таких как Гуандун и Шанхай, проводятся эксперименты с этими новыми правилами, чтобы увидеть, как они могут быть более эффективно реализованы. Эти новые правила могут дать дополнительный импульс развитию и увеличению количества благотворительных организаций и НГО Китая, дав возможность тысячам незарегистрированных в настоящее время китайских НГО войти в систему и начать работать на территории Китая легально.

Правительство КНР в целом видит НГО как необходимый компонент общества и в последние годы улучшает условия работы для организаций, занимающихся социальными проблемами. В последние годы акцент в работе с общественными организациями был сделан на пропаганде курса на создание в Китае общества *сяокан* («средней зажиточности») и *да тун* («великого единения») [5]. КПК стремится к более тесному сотрудничеству с общественными организациями с

целью не только улучшить организационную и финансовую стороны деятельности НГО, но и привлечь к работе по координации взаимодействия с ними более молодых и более образованных членов партии, что соответствует общей тенденции омоложения кадрового состава.

Тенденции развития НГО в Китае в значительной степени обусловлены политическими изменениями, стимулирующими возникновение новых социальных сил в виде общественных организаций и добровольных гражданских объединений. Постепенное расширение «низовой демократии», одной из форм которой, по замыслу китайских властей, призваны стать общественные организации, является первостепенной задачей политического реформирования, где критериями успешности выступают стабильность внутривластной ситуации, укрепление единства нации и улучшение жизни народа. Развитие деятельности общественных организаций КНР на современном этапе носит не стихийный, а поступательный характер. Роль государства в данном процессе сводится к управленческой и контролирующей функциям, направленным на стимулирование развития китайских общественных организаций и недопущение деятельности иностранных неправительственных объединений.

Важная роль в преодолении негативных явлений, коренящихся в повседневной жизни общества, принадлежит именно общественным организациям. Такой прагматичный подход к гармонизации взаимоотношений между властью и обществом в значительной степени основывается на некоторых положениях теории Юргена Хабермаса об оздоровлении социального организма путём развития автономных и неполитизированных социальных организмов в современных государствах [2, с. 90]. С одной стороны, государство должно минимизировать своё участие в экономике и общественной жизни, сосредоточив усилия на продвижении вперед идеи модернизации. С другой, – общественным акторам следует проникнуться ответственностью за проведение реформ, создание неправительственных организаций и возглавить процесс строительства гражданского общества «снизу».

Система негосударственных организаций, учреждений, ассоциаций, фондов, профессиональных и общественных объединений должна выполнять функцию обратной связи между субъектом и объектом государственного менеджмента, между теми, кто принимает решения, от которых зависит жизнь и благополучие большинства граждан, и этим большинством, тем самым корректируя экономическую политику в целях повышения её социальной эффективности. При этом общественные организации могут оказывать влияние и на экономические процессы в целом как социальная система, и в

частности – с помощью специфических организаций, непосредственно связанных с экономической жизнью общества (например, профсоюзов, профессиональных ассоциаций и т.п.) [8].

Литература

1. *Ганишин В.Г.* Китай и его соседи: на пути к гражданскому обществу (особенности и закономерности формирования основ гражданского общества в Китае и некоторых странах АТР). М.: Ин-т Дал. Востока РАН, 2004.
2. *Ганишин В.Г.* Роль интернета в процессе формирования гражданского общества в КНР // Проблемы Дальнего Востока. 2010, № 4. С. 84–92.
3. Законодательные и экономические условия деятельности частно-государственных партнёрств в Китае. URL: <http://www.hivpolicy.ru/bestpractices/index.php?id=133>
4. Китай на пути к гражданскому обществу. Мнение экспертов. URL: www.kitaiopodarok.ru/mykitai/index.php/kitai/2011-12-04-11-49-41/1002-2011-12-04-16-55-33
5. *Лузянин С.Г.* «Ветры свободы над Поднебесной». Голос России. URL: <http://rus.ruvr.ru/2011/12/27/62973687.html>
6. *Рахманов А.И.* Гражданское общество в Китае. Развитие. Проблемы. URL: <http://rosnarod.ru/main/grazhdanskoe-obschestvo/v-mire/problemy/grazhdanskoe-obschestvo-v-kitae-razvitiye-problemy.html>
7. *Семёнова Н.К.* «Неправительственные организации КНР – ростки демократии» / «Синхайская революция и республиканский Китай – век революций, эволюции и модернизации». Сборник статей. М.: Институт востоковедения РАН, 2013. С. 209–222.
8. *Хабермас Ю.* Демократия. Разум. Нравственность. (Лекции и интервью. Москва, апрель 1989 г.) М., 1992.
9. China Daily, 20.03.2012. Number of NGOs in China grows to nearly 500,000. URL: http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-03/20/content_14875389.htm
10. China NPO. (2007). 2006 Civil organizations statistics. URL: <http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=27550&dictionid=1839&catid=>
11. Economist Intelligent Unit. (2003, September 15). Business China: Fortnightly report to managers of China operations // The Economist, 26(19)
12. *Feng Xiaoming.* China's Charitable Foundations: Development and Policy-Related Issues, Stanford Center for International Development. URL: http://siepr.stanford.edu/?q=/system/files/shared/documents/485_XiaomingFeng.pdf
13. *Lau, Clement Chu S.* (2009), «The Role of NGOs in China». URL: <http://www.lsus.edu/Documents/Offices%20and%20Services/CommunityOutreach/JournalOfIdeology/NGOsInChinaarticle.pdf>
14. NGOs in China: Growth prospects amid social and regulatory challenges, 23.08.2013. URL: <http://www.sjgrand.cn/ngos-china-growth-prospects-amid-social-and-regulatory-challenges>
15. *Qin, H.* NGO in China: The third sector in the globalization process and social transformation. URL: http://web.mit.edu/chinapolicy/www/seminars/4_21_04_ngo.pdf
16. Unleashing the NGOs // Beijing Review, 2005, No. 43. Pp. 4–9.

17. Ван Мин, Лю Гохань, Хэ Ляньцзы. Чжунго шэтуань гайгэ (Реформа китайского общества). Пекин, 2001.

Semenov Alexey

Chinese NGOs at present

Economic growth in China contributed to the social transformation of Chinese society. Changes in the political and legal environment have stimulated the formation of non-governmental organizations. NGOs have become an integral part of Chinese society. Their number is growing rapidly and shows impressive growth dynamics. Individuals and groups of citizens were able to gain independence in the community and participate in its life on the «horizontal» level. Increasing the number of NGOs in China today shows that they fill the social space, which the government and the business sector cannot fill. Government political control over NGOs is tough enough. However, at the end of 2013 shall come into force amendments to the legislation that streamline and greatly simplify the process of registration of NGOs in China.