

УДК [323.2:352.07](510)

UDC [323.2:352.07](510)

**ОСОБЕННОСТЬ РЕФОРМИРОВАНИЯ
СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ОРГАНОВ КИТАЯ****FEATURES OF REFORMING THE
SYSTEM OF ADMINISTRATIVE
AGENCIES OF CHINA**

Го Цзиньлун,
*преподаватель кафедры
китайской филологии БГУ*

Guo Jinlong,
*Teacher of the Department
of Chinese Philology, BSU*

Поступила в редакцию 12.07.18.

Received on 12.07.18.

В статье анализируются 8 этапов реформ системы административных органов Китая, проведенных в процессе политики открытости начиная с 1978 г. Представляется, что важным направлением реформы системы административных органов является перестройка правительственных органов с целью создания гибкой и высокоэффективной управленческой системы с рациональной структурой, отвечающей потребностям развития социалистической рыночной экономики, а также упрощение аппарата управления, разделение функций партийных и государственных органов, пересмотр функций и полномочий правительства и изменение формы управления предприятиями и непроизводственными структурами от прямого к косвенному, включая оптимизацию кадровой политики и т. д. Рассматривается сущность 8 этапов реформ системы административных органов, содержание которых, по существу, сводилось к совершенствованию исторически сложившегося в КНР государственно-политического механизма. В заключении статьи делаются выводы об особенностях реформирования системы административных органов.

Ключевые слова: КНР, реформа, система административных органов, перестройка правительственных органов, высокоэффективная управленческая система.

The article analyzes 8 stages of reforms of the administrative system of China carried out in the process of opening policy since 1978. It is assumed that an important direction of the reform of the administrative system is the restructuring of government bodies with the aim of creating a flexible and highly effective management system with a rational structure that meets the needs of the development of a socialist market economy, simplification of the administrative apparatus, separation of functions of party and state bodies, revision of functions and powers of governments as well as changes in the form of management of enterprises and non-productive structures from direct to indirect, personnel policy, etc. The essence of 8 stages of the reform of the administrative system is examined. The essence of their content lies within the improvement of the state-political mechanism that had historically developed in the PRC. The conclusions about the peculiarities of reforming the system of administrative bodies are drawn.

Keywords: reform, system of administrative bodies, restructuring of government bodies, highly effective management system

Главным направлением политической реформы КНР является реформа системы административных органов. За 40 лет после запуска политики модернизации и открытости с 1978 г. в Китае было проведено 8 этапов реформ системы административных органов.

Источниковая база исследования включает документы, регулирующие деятельность партии и других политических институтов власти; документы высших органов власти, программы и концепции развития; материалы и данные китайских интернет-ресурсов. Научная новизна исследования за-

ключается в том, что данная работа является первым в белорусской и китайской науке комплексным исследованием всех 8 этапов реформ системы административных органов Китая после реформы и открытости с 1978 по 2018 г.

13 января 1982 г. на расширенном заседании Политбюро ЦК КПК Дэн Сяопин инициировал проведение первой административной реформы, начало масштабных преобразований органов государственного управления. 8 марта 1982 г. на 22-й сессии Постоянного комитета ВСНП 5-го созыва была принята резолюция по вопросам ре-

формирования аппарата Госсовета, согласно которой число подчиняющихся ему министерств сократилось с 52 до 42, а штат ведомств Госсовета сократился с прежних 51 тыс. человек до 30 тыс. Согласно решению Госсовета преобразованиям в первую очередь должны были подвергнуться 12 министерств (министерство торговли, государственный комитет управления импортом и экспортом, министерство внешней торговли и др.) [1].

Можно отметить, что после 1978 г. Китай стал проводить политику постепенной либерализации внешнеэкономических связей при сохранении сильной регулирующей роли государства. Преобразование этих министерств отвечало за разработку политики по вопросам внешней торговли, регулирования экспорта и импорта, прямых иностранных инвестиций, рыночной конкуренции и заключения двусторонних и многосторонних торговых соглашений, способствовало государственному регулированию внешнеэкономической деятельности, которые создали благоприятные условия для развития экспортного сектора экономики и роста экспортных поступлений.

Следовало обратить внимание на обновление кадров, их омоложение. В этом же году ЦК КПК также принял важное решение – «Об установлении порядка выхода на пенсию пожилых кадров», в соответствии с которым руководители должны были работать только до установленного срока: на уровне провинции и министерства до 65 лет, а заместители руководителей, начальника управления, департамента до 60 лет. Постепенно это положение было распространено на более широкий круг руководителей. После этой реформы каждым министерством и ведомством Госсовета руководили один министр, количество заместителей уменьшилось с 13–15 до 4–7 человек. Средний возраст руководителей данных органов снизился с 64 до 60 лет, руководителей в ранге директоров и их замов от 58 до 54 лет. Далее началась реализация административной реформы на местном уровне. На уровне провинций, автономных округов, городов центрального подчинения количество персонала в партийных и правительственных органах сокращается со 180 тыс. до 120 тыс. человек. В городских и уездных органах сокращения составляли 20 % [2].

Различные показатели сокращений в местных органах разнятся сильнее, что определялось местной спецификой: уровнем экономического развития, благополучностью региона, в бедных районах сокращения были номинальными, иначе они только увеличили бы проблему безработицы.

Таким образом, достижение административной реформы 1982 г. заключается в повышении эффективности правительственной работы, совершенствовании кадровой политики, сокращении избыточного количества служащих в управленческих звеньях различного уровня. Однако данная реформа не затронула централизованную управленческую систему плановой экономики, не произвела изменений функций правительства.

На проводившемся в 1987 г. XIII съезде КПК была поставлена задача проведения административной реформы. Новым подходом к проведению административной реформы должны были стать пересмотр функций и полномочий правительства, а не просто его механическое сокращение. Также предусматривалось изменение формы управления предприятиями и непроизводственными структурами от непосредственного к косвенному. 9 апреля 1988 г. на 1-й сессии ВСНП 7-го созыва был принят проект реформы аппарата Госсовета, тезисы по реорганизации правительства были подготовлены в самом Госсовете по рекомендациям XIII съезда КПК. В рамках осуществления реформы были по-новому разграничены функции всех ведомств Госсовета, приняты меры по улучшению стиля и повышению эффективности работы, ускорена разработка административных законодательных актов. Одними из первоочередных мер по реформированию Госсовета предусматривались: передача некоторой части властных функций нижестоящим органам исполнительной власти, уменьшая тем самым степень вмешательства правительственных организаций в деятельность предприятий; усиление макрорегулирования; реформирование малоэффективных ведомств. В результате проведения реформы Госсовета число министерств сократилось до 41, общее число сотрудников аппарата Госсовета примерно на 10 тыс. человек [3].

Нужно обратить внимание на то, что была поставлена задача разделения партийных

и государственных структур, освобождения административных структур от власти партии. Так, на провинциальном и уездном уровне сократили должности секретарей и партийных работников, которые участвовали в административной деятельности.

Важным моментом стало принятие «Закона о предприятиях». В соответствии с ним КПК предоставляла предприятиям всю полноту ответственности за производственную и управленческую деятельность. Партия сокращала свое вмешательство на предприятиях [4].

Однако на состоявшейся в марте 1989 г. 2-й сессии ВСНП 7-го созыва было озвучено решение приостановить административную реформу на провинциальном уровне, а все дальнейшие преобразования проводить только в опытным порядке. Причиной этому были как внешние, так и внутривнутриполитические факторы. Среди внутривнутриполитических факторов фигурировали инфляция, экономическая нестабильность, неконтролируемый процесс создания коммерческих структур, поскольку многие из них создавались служащими, сокращенными в результате административной реформы. Новый виток коррупции, политические волнения, события на площади Тяньаньмэнь в июне 1989 г. привели к существенным изменениям в подходах китайского руководства, которые означали прекращение реформы административного управления. Среди внешнеполитических факторов следует назвать: распад мировой системы социализма, смену режимов в Восточной Европе, процессы перестройки в СССР. Продолжение в этих условиях дальнейших административных реформ грозило потерей стабильности в самом Китае и представлялось нецелесообразным [5].

В то время Дэн Сяопин требовал решительных действий по поддержанию политической стабильности, от чего зависело не только продолжение политики модернизации и реформ, но и сохранение уже достигнутых результатов.

Это показывает, что стабильность можно считать высшим интересом китайского руководства. Развитие является целью, реформа – двигателем развития, а стабильность – предпосылкой развития. Без реформ невозможно продолжить развивать экономику; без развития невозможно осуществление модернизации, то есть невозможно длительное

время сохранять спокойствие и порядок в государстве; без стабильности не может быть речи о реформе и развитии. Поэтому важно проводить реформу и развитие в условиях общественного порядка и стабильности.

После того как общая обстановка в стране постепенно стабилизировалась, в ходе инспекционной поездки в южные провинции страны в начале 1992 г. Дэн Сяопин сделал выводы о необходимости дальнейшего ускорения реформ и развития на основе расширения сферы действия рыночных отношений. В 1992 г. состоялся XIV съезд КПК, где было принято решение о построении в Китае «социалистической рыночной экономики». Постановление ЦК КПК «О некоторых вопросах создания системы социалистической рыночной экономики» и программные документы съезда обозначили поворот китайского руководства к рынку в качестве главного механизма оптимального распределения ресурсов, что предполагало использование государственного макроэкономического регулирования рынка. Одновременно подчеркивалось, что переход к социалистической рыночной экономике делает необходимым проведение серьезной реформы государственного управления. На 1-й сессии ВСНП 8-го созыва, состоявшейся 22 марта 1993 г., было рассмотрено и принято решение по проекту реформы аппарата Госсовета КНР. Благодаря внедрению в жизнь данного проекта количество штата Госсовета сократилось на 20 %. Кроме того, произошло объединение Комитета ЦК КПК по дисциплинарному контролю и Миннадзора с целью налаживания отношений между дисциплинарным контролем и административным надзором [6].

Таким образом, итогом административных реформ в 1993 г. было провозглашено повышение эффективности управления с помощью перехода от прямого административного контроля к косвенному контролю и макрорегулированию. Исторический вклад реформ заключается в том, что была впервые выдвинута цель реформы правительственной структуры для адаптации к требованиям строительства социалистической рыночной экономики.

Следующий этап реформирования в КНР начался в 1998 г. В феврале 1998 г. на XV съезде ЦК КПК обсудил и одобрил «Проект реформы структуры Госсовета», который

был принят 10 марта того же года на первом совещании ВСНП 9-го созыва. Основные задачи реформы структуры Госсовета заключались в следующем: во-первых, продолжать изменение функций правительства, осуществление разделения полномочий правительства и предприятий, реальную передачу прав хозяйствования непосредственно предприятиям. Во-вторых, на основании простых, единых и действенных принципов осуществлять структурную реформу, построить высокоэффективную согласованную и стандартизованную систему административного управления. В-третьих, реконструировать главный орган экономики в орган макроэкономического регулирования. Сократить и реконструировать специальные экономические органы, усилить надзор за соблюдением законов, создать и развивать общественные посреднические организации. Согласно проекту, число министерств Госсовета сократилось с 41 до 29. Численность работающих в центральных органах уменьшена наполовину, а в госпредприятиях около 2/3. И начиная с 1998 г. аналогичные меры на местах широко развернулись на уровне правительств провинций, городов, уездов и волостей. Кроме этого, был создан государственный комитет по развитию и реформе КНР, в компетенции которого находится макроэкономическое регулирование [7].

Можно отметить, что создание государственного комитета по развитию и реформе способствовало разработке и организации выполнения стратегии, среднесрочных и долгосрочных планов развития социально-экономического развития; координации социально-экономического развития.

Таким образом, в 1998 г. был пройден новый этап реформы административного управления, касающийся изменений функций правительства. В каком-то смысле это была самая масштабная, динамичная и широкая реформа системы административного управления с 1978 г. Тут можно отметить, что хотя реформы не затухают, но для того чтобы уволить две трети рабочих неэффективных госпредприятий, нужна государственная система социальной защиты, а она запаздывает.

В связи со вступлением в ВТО китайское правительство взяло на себя ряд обязательств по управлению экономикой в соответствии с нормами организации, что приве-

ло к необходимости пересмотра некоторых его функций и модернизации государственного аппарата. На проводившемся в 2002 г. XVI съезде КПК была поставлена новая задача проведения административной реформы. На 1-й сессии ВСНП 10-го созыва, состоявшейся 10 марта 2003 г., было рассмотрено и принято решение по проекту реформы аппарата Госсовета КНР. Задачи реформы – дальнейшая оптимизация функций правительства, улучшение способов управления, развитие электронной коммерции, повышение административной эффективности, снижение расходов на управленческий аппарат. Число ведомств Госсовета сократилось с 29 до 28, Министерство внешней торговли и экономического сотрудничества КНР было упразднено [8].

Можно отметить, что ядро нынешнего этапа реформы – упрощение административных процедур и передача полномочий низовым звеньям в связи со вступлением Китая в ВТО.

В феврале 2008 г. 2-й пленум ЦК КПК XVII созыва обсудил «Проект реформы суперминистерств» (укрупнение ведомств в целях оптимизации системы управления. На 1-й сессии ВСНП 11-го созыва, состоявшейся 11 марта 2008 г., было рассмотрено и принято решение по проекту реформы аппарата Госсовета КНР. Задачи реформы: рациональное распределение функций по макрорегулированию и макроконтролю, упорядочение, усовершенствование отраслевых управленческих структур с целью повышения эффективности их работы и создания правительства обслуживающего типа. Согласно проекту реформы, в рамках Госсовета КНР должны быть созданы министерство промышленности и информатики, министерство коммуникаций и транспорта, министерство людских ресурсов и социального обеспечения, министерство охраны окружающей среды и министерство жилья и сельского и городского строительства. Число ведомств Госсовета сократилось с 28 до 27 [9].

Можно отметить, что важный момент данного этапа реформы – трансформация функций правительства, создание правительства обслуживающего типа и реформа «суперминистерства».

В ходе состоявшегося в ноябре 2012 г. XVIII съезда КПК было принято решение об углублении реформы административного аппарата. На 1-й сессии ВСНП 12-го созыва, со-

стоявшейся 14 марта 2013 г., было рассмотрено и принято решение по проекту реформы аппарата Госсовета КНР. Реформа направлена на устранение дублирования административных функций разными органами, унификацию административной деятельности, борьбу с коррупционной составляющей на местах. Согласно проекту реформы правительственного аппарата, количество министерств сократилось до 25 [10].

Функции главного антикоррупционного ведомства в Китае выполняет Центральная комиссия КПК по проверке дисциплины, однако она является партийным, а не государственным органом. В ходе состоявшегося в октябре 2017 г. XIX съезда КПК ЦК КПК внес предложение о необходимости создания Государственного комитета по надзору в качестве нового государственного органа, который станет главным антикоррупционным «суперведомством». 13 марта 2018 г. на 1-й сессии ВСНП 13-го созыва было рассмотрено и принято решение по проекту о создании Государственного комитета по надзору. Комитет не подотчетен ни Верховному народному суду, ни прокуратуре, ни даже правительству, он получил самые широкие полномочия от организации проверок до расследования коррупционных дел, проведения арестов и задержаний. Данный комитет сначала будет вести самостоятельное расследование, а потом передавать дела на рассмотрение прокуратуры. При этом у данного комитета есть право задерживать подозреваемых без предъявления официальных обвинений на срок до 6 месяцев. Всего новое правительство после реформы состоит из 26 министерств [11].

В этот раз административная реформа носила глубокий характер. В последние годы в Китае часто проходят протесты ветеранов армии и труда, которые недовольны отноше-

нием к ним правительства, большинство из них получают минимальное пособие 360 юаней (около 55 долларов) в месяц и практически больше не имеют никаких доходов. Обычно более тысячи ветеранов приезжают к зданию военного совета КНР в Пекине и требуют решить их проблемы. Подобные акции проходят и в других городах. Это фактор дестабилизации общества. Для решения этой проблемы впервые в истории страны было создано министерство по делам ветеранов.

В результате вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

1. В основе осуществляемых 8 этапов реформ системы административных органов лежат партийные решения, а лишь затем нормативные правовые акты.

2. Реформа системы административных органов состоит в достижении ее соответствия существующей системе «социалистической рыночной экономики» и задачам дальнейшего развития.

3. Сокращение количества министерств и штата административных работников, устанавливался предельный возраст для занятия руководящих должностей.

4. Расширение прав низовых административных и хозяйственных органов.

5. Переход от прямого экономического управления предприятиями со стороны правительства к опосредованному рыночному управлению ими, снижение количества разрешительных процедур.

6. Реформирование государственной системы надзора для борьбы с коррупцией в период правления Си Цзиньпина.

7. Развитие, реформа и стабильность, среди этих трех факторов развитие является целью, реформа – двигателем, а стабильность – предпосылкой развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. 1982年国务院机构改革. = Реформа правительственных органов в 1982 г. [Электронный ресурс] / Сеть Китая. – Режим доступа: http://guoqing.china.com.cn/2013-03/10/content_28191194.htm. – Дата доступа: 12.05.2018 (на китайском языке).
2. 1982年国务院机构改革. = Реформа правительственных органов в 1982 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт китайского правительства. – Режим доступа: http://www.gov.cn/test/2009-01/16/content_1206981.htm. – Дата доступа: 12.05.2018 (на китайском языке).

REFERENCES

1. 1982年国务院机构改革. = Reforma pravitelstvennykh organov v 1982 g. [Elektronnyy resurs] / Set Kitaya. – Rezhim dostupa: http://guoqing.china.com.cn/2013-03/10/content_28191194.htm. – Data dostupa: 12.05.2018 (na kitayskom yazyke).
2. 1982年国务院机构改革. = Reforma pravitelstvennykh organov v 1982 g. [Elektronnyy resurs] / Ofitsialnyy sayt kitayskogo pravitelstva. - Rezhim dostupa: http://www.gov.cn/test/2009-01/16/content_1206981.htm. – Data dostupa: 12.05.2018 (na kitayskom yazyke).

3. 1988年国务院机构改革. = Реформа правительственных органов в 1988 г. [Электронный ресурс] / Сеть Китая. – Режим доступа: http://guoqing.china.com.cn/2013-03/10/content_28191192.htm. – Дата доступа: 12.05.2018 (на китайском языке).
4. 人民当家作主之路越走越宽广. = Народ как хозяин страны [Электронный ресурс] / Сеть Народа. – Режим доступа: <http://politics.people.com.cn/n/2014/0905/c1001-25607057.html>. – Дата доступа: 14.05.2018 (на китайском языке).
5. 1989年(1). = 1982 г. (1) [Электронный ресурс] / Официальный сайт новости КПК. – Режим доступа: <http://src.people.com.cn/GB/64162/82819/141881/8630647.html>. – Дата доступа: 14.05.2018 (на китайском языке).
6. 1993年国务院机构改革. = Реформа правительственных органов в 1993 г. [Электронный ресурс] / Сеть Китая. – Режим доступа: http://guoqing.china.com.cn/2013-03/10/content_28191184.htm. – Дата доступа: 14.05.2018 (на китайском языке).
7. 1998年国务院机构改革. = Реформа правительственных органов в 1998 г. [Электронный ресурс] / Сеть Китая. – Режим доступа: http://guoqing.china.com.cn/2013-03/10/content_28191131.htm. – Дата доступа: 14.05.2018 (на китайском языке).
8. 2003年国务院机构改革. = Реформа правительственных органов в 2003 г. [Электронный ресурс] / Сеть Китая. – Режим доступа: http://guoqing.china.com.cn/2013-03/10/content_28191119.htm. – Дата доступа: 14.05.2018 (на китайском языке).
9. 2008年国务院机构改革. = Реформа правительственных органов в 2008 г. [Электронный ресурс] / Сеть Китая. – Режим доступа: http://guoqing.china.com.cn/2013-03/10/content_28191053.htm. – Дата доступа: 14.05.2018 (на китайском языке).
10. 2013年国务院机构改革. = Реформа правительственных органов в 2013 г. [Электронный ресурс] / Китайский экономический сайт. – Режим доступа: <http://www.ce.cn/ztpd/xwzt/guonei/2013/jjgg/index.shtml>. – Дата доступа: 29.05.2018 (на китайском языке).
11. 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》. = ЦК КПК «Проект реформ партийно-государственных органов» [Электронный ресурс] / Официальное информационное агентство КНР Синьхуа. – Режим доступа: http://www.xinhuanet.com/2018-03/21/c_1122570517.htm. – Дата доступа: 29.05.2018 (на китайском языке).
3. 1988年国务院机构改革. = Reforma pravitelstvennykh organov v 1988 g. [Elektronnyy resurs] / Set Kitaya. – Rezhim dostupa: http://guoqing.china.com.cn/2013-03/10/content_28191192.htm. – Data dostupa: 12.05.2018 (na kitayskom yazyke).
4. 人民当家作主之路越走越宽广. = Narod kak khozyain strany [Elektronnyy resurs] / Set Naroda. – Rezhim dostupa: <http://politics.people.com.cn/n/2014/0905/c1001-25607057.html>. – Data dostupa: 14.05.2018 (na kitayskom yazyke).
5. 1989年(1). = 1982 g. (1) [Elektronnyy resurs] / Ofitsialnyy sayt novosti KPK. – Rezhim dostupa: <http://src.people.com.cn/GB/64162/82819/141881/8630647.html>. – Data dostupa: 14.05.2018. (na kitayskom yazyke).
6. 1993年国务院机构改革. = Reforma pravitelstvennykh organov v 1993 g. [Elektronnyy resurs] / Set Kitaya. – Rezhim dostupa: http://guoqing.china.com.cn/2013-03/10/content_28191184.htm. – Data dostupa: 14.05.2018 (na kitayskom yazyke).
7. 1998年国务院机构改革. = Reforma pravitelstvennykh organov v 1998 g. [Elektronnyy resurs] / Set Kitaya. – Rezhim dostupa: http://guoqing.china.com.cn/2013-03/10/content_28191131.htm. – Data dostupa: 14.05.2018 (na kitayskom yazyke).
8. 2003年国务院机构改革. = Reforma pravitelstvennykh organov v 2003 g. [Elektronnyy resurs] / Set Kitaya. – Rezhim dostupa: http://guoqing.china.com.cn/2013-03/10/content_28191119.htm. – Data dostupa: 14.05.2018 (na kitayskom yazyke).
9. 2008年国务院机构改革. = Reforma pravitelstvennykh organov v 2008 g. [Elektronnyy resurs] / Set Kitaya. – Rezhim dostupa: http://guoqing.china.com.cn/2013-03/10/content_28191053.htm. – Data dostupa: 14.05.2018 (na kitayskom yazyke).
10. 2013年国务院机构改革. = Reformy pravitelstvennykh organov v 2013 g. [Elektronnyy resurs] / Kitayskiy ekonomicheskii sayt. – Rezhim dostupa: <http://www.ce.cn/ztpd/xwzt/guonei/2013/jjgg/index.shtml>. – Data dostupa: 29.05.2018 (na kitayskom yazyke).
11. 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》. = TsK KPK «Proyekt reform partiyno-gosudarstvennykh organov» [Elektronnyy resurs] / Ofitsialnoye informatsionnoye agentstvo KNR Sinkhua. – Rezhim dostupa : http://www.xinhuanet.com/2018-03/21/c_1122570517.htm. – Data dostupa : 29.05.2018 (na kitayskom yazyke).