

2024 Annual Report to Congress on Military and Security Developments Involving the PRC // U.S. Department of Defense (DoD). 2024. URL: <https://media.defense.gov/2024/Dec/18/2003615520/-1/-1/0/MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA-2024.PDF> (дата обращения: 15.03.2025).

The Military Balance 2025 / International Institute for Strategic Studies. London: Routledge, 2025. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003630760>.

Информационные ресурсы и агентства

China Military Network <http://www.81.cn/>

Guancha <https://www.guancha.cn/>

People's Daily Online <http://politics.people.com.cn/>

The Bulletin <https://thebulletin.org/>

Up Media <https://www.upmedia.mg/>

Агентство Синьхуа <http://www.xinhuanet.com/>

Экспертно-аналитические центры и государственные агентства

Ministry of Human Resources and Social Security of the People's Republic of China <http://www.mohrss.gov.cn/>

Ministry of National Defense of the People's Republic of China <http://www.mod.gov.cn/>

The State Council of the People's Republic of China <https://www.gov.cn/>

Реформа местных органов государственного управления КНР в 2024 г.

В 2023 г. в КНР были проведены девятая реформа центральных органов государственного управления (Госсовета) и шестая реформа партийных органов. Как и все ранее проведенные реформы, очередной этап преобразований был направлен на повышение эффективности деятельности партийно-государственных органов в области экономики, финансов, научно-технической и социальной сферах.

Все реформы структур государственного управления в КНР, начиная с 1982 г., были в конечном счете продиктованы задачами прагматического решения наиболее актуальных и насущных экономических и социальных вопросов с целью содействия реформе экономической системы; по мере трансформации социально-экономической модели требовались и

соответствующие изменения органов управления с целью максимально приблизить их функционал и задачи к существующей социально-экономической реальности [Ершов 2022: 822—838].

Следует отметить, что реформы государственных органов проходят каждую пятилетку, однако реформирование партийных и государственных органов не всегда синхронизировано, как в ходе текущей реформы. Совместное реформирование необходимо в случае крупномасштабных изменений, затрагивающих роль и функционал правящей партии — КПК. В ходе последних двух реформ (2018—2019 гг. и 2023—2024 гг.) были проведены глобальная *перестройка* всего государственного аппарата, изменение и перераспределение объема властных полномочий, в первую очередь между партийными и государственными органами.

Согласно сложившейся с 1982 г. практике, после окончания реформирования центрального аппарата управления (Госсовета) следовало преобразование местных аппаратов управления. Самым сложным (и самым важным) этапом в реформировании органов власти и управления Китая было проведение реформ на местном уровне — в силу ширины охвата, наличия разных уровней управления, неоднородности развития регионов и социально-экономического развития. В ходе проведения предыдущих этапов реформ именно реформирование органов управления *уездного уровня* неоднократно не достигало своей цели и преобразования оказывались половинчатыми.

Во второй половине 2023 г. началась активная подготовка к проведению местных реформ: утверждение проектов реформирования, проработка конкретных предложений и мер по реализации. В декабре 2023 — январе 2024 г. проекты реформ были утверждены на уровне городов центрального подчинения (Пекин, Шанхай, Чунцин, Тяньцзинь) и на уровне ряда провинций (Цзянси¹, Шаньдун, Гуандун, Гуйчжоу, Ганьсу и др.). Реформирование проводилось под *единым руководством парткомов* провинциального уровня (курс на усиление партийного руководства продолжен); каждый проект по провинции и городу центрального подчинения отдельно представлялся на рассмотрение и утверждение в ЦК и Госсовет. Предусматривались сокращение и *объединение* штатов местных партийных и государственных органов; масштаб и характер сокращений отдельно определялись парткомами каждой провинции (автономного района, муниципалитета центрального подчинения) на основе *предварительно проведенных исследований* (государственными и партийными исследовательскими центрами). В течение первой половины января 2024 г. начались реформы на уровне провинций (на основании ранее утвержденных проектов).

¹ Первым был утвержден проект реформы органов партии и правительства провинции Цзянси 22 декабря 2023 г.

Особенностью данного этапа реформы местных органов государственного управления явилась активная роль партии (парткомов) в проведении преобразований. Это в первую очередь связано с тем, что с 2018 г. происходит активное усиление партийного начала в государственном управлении; ряд непопулярных решений гораздо эффективнее проводить через партийные структуры, они же обеспечивают более эффективный контроль и преодолевают сопротивление местных клановых группировок.

Как и в ходе всех предыдущих реформ системы управления, были поставлены четкие временные рамки завершения реформы местных государственных и партийных органов — конец 2024 г. В общем проекте уточнялось, что сокращение кадров местных органов будет определяться парткомом каждой провинции *самостоятельно*. При этом *не было* поставлено задачи по *обязательному* сокращению штатов на уездном и волостно-поселковом уровнях¹. Местным властям была предоставлена возможность самостоятельно (в определенном масштабе) выбирать формат реформирования в зависимости от текущих условий («цзысюаньдунцзо»). Данный подход сильно контрастирует с предыдущими, проведенными в 2000—2010-е годы местными административными реформами, когда преобладал директивный подход в сокращении штатов, не учитывающий региональную специфику.

С декабря 2023 г. и до конца 2024 г. в 20 провинциях на уровне провинций, городов, уездов и на волостно-поселковом уровне были проведены реформы местных органов государственной власти и управления. Важно отметить, что масштаб реформ и их конкретная направленность отличались по каждому из регионов в зависимости от уровня социально-экономического развития и местных условий².

Выделим и обобщим следующие ключевые направления реформирования на местном уровне:

1) *социальная сфера* (формирование ведомств (рабочих комитетов) по *социальной работе* при парткомах на провинциальном, городском и уездном уровнях);

2) *научно-техническая сфера* (сформированы отделы по научно-технической работе при местных правительствах, объем конкретных коррек-

¹ И цы дапо данчжэн цзесянь дэ цзигоу гайгэ 一次打破党政界限的机构改革 (Институциональная реформа, которая разрушает границы между партией и правительством). 01.03.2024. URL: <https://news.qq.com/rain/a/20240301A08VCB00> (дата обращения: 14.03.2025).

² 2024 нянь дифан цзигоу гайгэ чэньай лоди хоу шэньмэ ян 2024 年地方机构改革尘埃落地后什么样? (Как будет выглядеть местная институциональная реформа в 2024 году?). 23.12.2024. URL: https://www.sohu.com/a/840689242_122079940 (дата обращения: 14.03.2025).

тировок оставлен на усмотрение местных властей в зависимости от текущей необходимости);

3) *финансовая сфера* (формирование системы *местных уполномоченных органов* Центральной финансовой комиссии (ЦФК) при ЦК КПК (партийный орган) в качестве главного механизма структуры *местного финансового контроля* с одновременным упразднением ранее существовавших в структуре местных народных правительств финансовых структур (управлений, финансовых канцелярий);

4) *сельская сфера* (созданное в феврале 2021 г. Государственное управление по возрождению сельских районов было упразднено (на всех уровнях — провинциальном, городском, уездном); его полномочия переданы реорганизованному Министерству сельского хозяйства и сельских дел. От Министерства науки и технологий Минсельхозу переданы полномочия по разработке планов и стратегий в области науки и техники, руководства научно-техническим прогрессом *в сельской местности*);

5) *упорядочение и стандартизация совещательных и координационных органов местных правительств* (значительное сокращение данного рода органов в структуре местных народных правительств с целью их более эффективной работы и «научного стиля руководства»).

В целом курс преобразований местных органов продолжает линию реформирования на центральном уровне: социальная сфера, наука и техника, финансы, сельские вопросы, сокращение количества избыточных органов. Происходит дальнейшее упорядочение в финансовой сфере и выстраивание вертикали финансового управления по партийной линии через ЦФК; правительствам вменено более тщательно заниматься вопросами научно-технического развития и инноваций; расширен функционал Минсельхоза, в том числе в области планирования дальнейшего развития сельских регионов. Очевиден установленный приоритет работы с обществом и решения ряда злободневных социальных вопросов по *партийной линии* (коррупция, здравоохранение, образование, решение проблем пенсионеров и т.д.).

Несмотря на общую генеральную линию, каждый из регионов, опираясь на установленный центр принцип свободы действий (*«цзысяоань дунцзо»*), в решении своих конкретных задач принял разные стратегии, исходя из местных особенностей и текущих задач и потребностей. Взглянем на проекты разных регионов и попытаемся оценить ключевые моменты проведенных преобразований и их значимость как для конкретного региона, так и в контексте общегосударственной политики. Пекин, провинции Хунань, Юньнань и Ганьсу сделали упор на *оптимизацию штатного расписания и стандартизацию количества руководящих*

должностей ведомств. В Пекине и Шанхае продолжили курс на освобождение *низовых* административных органов от *управленческой работы* (и соответствующих затрат), с тем чтобы освободившиеся людские и финансовые ресурсы могли быть направлены на *решение сельских проблем* (что в целом коррелирует с общим государственным курсом на решение сельских проблем, курс «*сань нун*»). Данное решение вызвано тем, что эти города обладают значительным количеством сельских территорий; государственные административные услуги на местах могут быть предоставлены со стороны вышестоящих городских управляющих структур, со стороны же сельских органов власти в первую очередь требуется решение повседневных местных проблем.

В провинции Чжэцзян создан Департамент морского экономического развития и его подразделения (на уездном и городском уровнях), ставший в Китае *первой структурой провинциального уровня*, специализирующейся по направлению «морской экономики», что, безусловно, связано с ключевой значимостью одной из важнейших приморских провинций Китая и необходимостью комплексного развития данного сектора промышленности провинции (лидирующие позиции в морской экономике занимает на протяжении тридцати лет провинция Гуандун). Отдельно в г. Хучжоу (Чжэцзян) при городском парткоме учреждена *Комиссия по строительству экологической цивилизации*, что связано с занимаемым этим городом (как в рамках всей провинции, так и по всему Китаю) на протяжении многих лет лидирующим положением в области «зеленого строительства», с созданием комфортной городской среды, задачей снижения углеродных выбросов. В 2023 г. была утверждена «Программа строительства образцового города экологической цивилизации г. Хучжоу», рассчитанная до 2035 г., в рамках которой нарисована дорожная карта и намечены конкретные задачи¹. Нельзя исключать, что опыт Хучжоу в будущем может быть распространен на другие города Китая, что активно связано с планами Китая по достижению углеродного пика и углеродной нейтральности (2030 и 2060 гг.), а также со все усиливающимся вниманием к вопросам окружающей среды.

С целью увеличения инвестиционной активности на юге Китая 28 июня 2024 г. в Гуанчжоу был учрежден *Комитет по инвестициям и развитию*. В качестве рабочего органа создана канцелярия Комитета; опубликованы «20 руководящих принципов привлечения инвестиций», обна-

¹ Гао шуйпин цзяньшэ шэнтай вэньмин дьяньфань чэнши 高水平建设生态文明典范城市 (Строительство образцового города экологической цивилизации высокого уровня). 22.04.2024. URL: http://paper.people.com.cn/zgcsb/html/2024-04/22/content_26053935.htm (дата обращения: 14.03.2025).

родована стратегия курса «Инвестиции 4.0»¹. Деятельность Комиссии не ограничивается традиционной для такого рода структур инвестиционной деятельностью и предоставлением консультативных услуг, но фактически подразумевает участие Комитета на более глубоком уровне вовлеченности: комплексное планирование развития города (использования городских ресурсов) и планов международных инвесторов (транснациональных корпораций); активные действия на международном рынке инвестиций; поиск и набор команд для целевой реализации проектов. Главная цель заключается в развитии новых и перспективных отраслей промышленности (ИКТ, биотехнологии, робототехника, квантовые системы связи и криптография, ИИ, энергетика и т.д.). Учитывая исторически существующие связи юга Китая как с китайскими диаспорами (хуацяо), так и с транснациональным капиталом, выбор Гуанчжоу в качестве базирования такой площадки не представляется случайным.

Канцелярия правительства Шанхая в начале 2024 г. опубликовала «Ключевые положения по содействию трансформации государственных функций и реформе системы административного лицензирования в 2024 году». Следует заметить, что кроме реализации вышеупомянутых стратегических задач общегосударственного уровня можно выделить и обобщить *четыре* основных аспекта местного характера:

1) дальнейшее упрощение системы административных разрешений; реализация стратегии «одно предприятие, один документ»; дальнейшее углубление реформы системы регистрации хозяйствующих субъектов (предоставление предпринимателю более удобных государственных электронных услуг); интегрированная реформа в сфере инженерного строительства;

2) углубление системы надзора за деятельностью предприятий, составление единого ежегодного реестра по результатам деятельности предприятий с учетом их соответствия утвержденным нормам и правилам с применением цифровых технологий и межведомственного взаимодействия;

3) применение мер, направленных на предоставление более удобных гражданам государственных услуг и увеличение выгодности хозяйственной деятельности предприятий, включая комплексное предоставление пакетов госуслуг в сети;

4) содействие социально-экономическому развитию с целью реализации государственных стратегических задач, включая использование больших данных для оперативного решения возникающих конфликтов и

¹ Гуанчжоу ши чэнли тоуцзы фачжань вэйюаньхуэй баньгунши 广州市成立投资发展委员会办公室 (В городе Гуанчжоу открыта канцелярия Комитета по инвестициям и развитию). 28.06.2024. URL: https://sw.gz.gov.cn/swzx/zsyx/content/post_9731280.html (дата обращения: 14.03.2025).

трудностей у предпринимателей и граждан для стимулирования развития экономики в регионе дельты р. Янцзы¹.

В реализуемых шанхайским правительством реформах виден ряд прагматических мер, направленных на создание более благоприятной среды для бизнеса, предоставление более удобных госуслуг гражданам, стратегия использования больших данных для решения широкого круга научных, экономических, социальных задач.

План реформы правительства Шэньчжэня был опубликован 10 января 2024 г., после проведения одиннадцатого пленарного заседания горкома г. Шэньчжэнь 6-го созыва. Создано 53 партийно-правительственных ведомства (согласно проекту); из них 19 учреждений находятся в структуре городского парткома (включая комиссию по проверке дисциплины) и 34 — в структуре правительственных ведомств². Городская реформа *усиливает партийный контроль* за реализацией государственных стратегических задач, в особенности в научно-технической и финансовой сферах (т.е. идет в русле общегосударственных преобразований). Фактически на примере реформы структуры правительства Шэньчжэня мы видим реализацию концепции дальнейшего более тесного слияния партийных и государственных органов (в противовес с проводившейся до 2018 г. политикой «данчжэнь фэнькай», разделения функций партии и правительства).

В целях стимулирования большей хозяйственной активности новых зон технологического развития проводится изменение традиционной системы управления такими зонами. В качестве одного из показательных примеров можно привести пилотную реформу, проводимую в районе Биньхай г. Тяньцзиня (одна из зон пилотного комплексного инновационного развития), где в рамках эксперимента была внедрена система конкурентного занятия должностей по контракту; изменения коснулись более 1800 человек. В разных системах управления, традиционной и хозрасчетной, наблюдается значительный разрыв в доходах: на одной и той же должности он достигает 1,7 раза; отмечается, что нередко у подчиненных зарплата выше, чем у начальников. В 2023 г. администрация нового района Биньхай предложила установить общий показатель количества структур, занимающихся привлечением инвестиций и работающих в сфере

¹ Шанхай туйцзинь чжэнфу чжинэн чжуаньбянь хэ синчжэн шэньпи чжиду гайгэ гунцзо яодянь 上海推进政府职能转变和行政审批制度改革工作要点 (Ключевые моменты в продвижении трансформации функций правительства и реформы системы административного лицензирования Шанхая). 11.04.2024. URL: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1796006137748540215&wfr=spider&for=pc122079940> (дата обращения: 14.03.2025).

² Шэньчжэнь ши цигоу гайгэ фанъань 深圳市机构改革方案 (Проект реформы аппарата г. Шэньчжэня). 01.10.2024. URL: <https://baike.baidu.com/item/深圳市机构改革方案/23247184> (дата обращения: 14.03.2025).

услуг, не менее 80%, что должно, с одной стороны, обеспечить большее количество работников, занятых привлечением инвестиций, с другой — высокий уровень обслуживания для резидентов. Созданы новые сервисные департаменты, такие как Управление содействия развитию автомобильной промышленности и Управление содействия развитию зеленой нефтехимической промышленности, в своей работе учитывающие особенности и потребности каждой из отраслей¹.

В провинции Ганьсу местный партком предложил органично сочетать так называемые методики *похудения* и *фитнесса*, иначе говоря, не механическое «сокращение кадров» и «сокращение управленческого персонала», а скоординированные действия по повышению *качества* управления². Также был взят курс на гармонизацию взаимодействия органов уездного и волостно-поселкового уровней, повышение эффективности управления на низовом уровне. Очевидно, что в силу не самого высокого уровня экономического развития власти провинции не пойдут на значительные сокращения управленческих штатов.

В Гуанси-Чжуанском автономном районе сформированы профильные структуры по управлению *технопарками* и *энергетикой*. В некоторых регионах Гуанси до официального начала реформы была проведена подготовительная работа. К примеру, канцелярия г. Хэчи определила функции и обязанности отделов, подлежащих реформированию, провела анализ существующих учреждений, организационной структуры местных СНП и НПКС, штатного расписания, количества руководящих должностей. Отмечается, что канцелярией была проведена углубленная оценка данных департаментов финансов, информации по сельским районам, что позволило получить уточненные данные о необходимом масштабе реформирования. Отмечается, что еще в ходе проведения местной административной реформы 2019 г. в органах госуправления был задействован *механизм обратной связи* для обобщения основных показателей эффективности, выявления проблем и недостатков, исследования и анализа мнений и предложений, что позволило сформировать точную картину и дать верный прогноз направления и масштаба реформ³.

¹ Дифан цзигоу гайгэ цзай фали 地方机构改革再发力 (Вновь набирает силу реформа местных аппаратов). 28.08.2024. URL: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1808227269049396689&wfi=spider&for=pc> (дата обращения: 15.03.2025).

² Чжудо шэнфэн мицзи бушу синь и лунь цзигоу гайгэ цзэньмэ гай? 诸多省份密集部署 新一轮机构改革怎么改? (Многие провинции ведут активные приготовления, какие изменения будут в ходе нового этапа аппаратной реформы?). 01.12.2024. URL: <https://finance.eastmoney.com/a/202401122960762443.html> (дата обращения: 15.03.2025).

³ Сы шэн ши мицзи бушу, дифан цэньмэнь цзигоу гайгэ личжэн 2024 нянь ди цань ваньчэн 四省市密集部署, 地方层面机构改革力争 2024 年底前完成 (В четырех провинциях и городах идет интенсивное развертывание сил, аппаратная реформа на мест-

В Чунцине был начат интересный пилотный эксперимент (с прицелом на масштабирование) по повышению эффективности управления на низовом уровне. В рамках общей программы «цифровой Чунцин 1361» была принята стратегия «*один центр, четыре сектора и одна сеть*» (разбивка центра города на четыре сектора с целью планирования по «принципу сетки»), которая заключается в интеллектуальной системе управления городом на основе больших данных, голографических трехмерных карт, искусственного интеллекта¹. При реализации данной концепции была начата отработка новых комплексных механизмов городского (низового) контроля с помощью новейших цифровых инструментов. Фактически это одна из новых стратегий создания «*умного цифрового города*». 6 декабря 2024 г. в Чунцине состоялось совещание по обмену опытом в области низового партийно-государственного управления. Заместитель директора орготдела горкома Чунцина Чжан Бо отметил, что руководство Чунцина «настаивает на использовании партийного строительства для руководства сельским управлением, всесторонне реализует реформу “партийного строительства и сети управления” и строит низовую интеллектуальную систему управления закладывая “прочную основу для модернизации сельского управления”»², что вполне сочетается с общим вектором на *усиление роли партии* в делах государственного управления. Исходя из принятой в Китае с 1980-х годов практики сначала проводить локальные пилотные эксперименты, а при их успешности впоследствии распространять опыт на всю страну, нельзя исключить, что при успешном проведении данного эксперимента в Чунцине в будущем он может быть распространен на всю систему управления городами в Китае.

В начале 2024 г. в провинции Цзянсу было проведено подготовительное совещание по мобилизации и развертыванию реформы аппаратов партии и правительства. По результатам реформы в первой половине 2024 г. были созданы новые департаменты и учреждения, в том числе

ном уровне должна завершиться к концу 2024 года). 28.12.2023. URL: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1786514879586181859&wfr=spider&for=pc> (дата обращения: 14.03.2025).

¹ Во ши цзякуай гоуцзянь «и чжунсинь сы банькуай и ванло» цзицэн чжицжи тиси 我市加快构建《一中心四板块一网格》基层智治体系 (Наш город ускоряет создание системы интеллектуального управления на низовом уровне). 12.12.2023. URL: <https://www.cq.gov.cn/zwggk/zfxgxgkml/zdlyxxgk/shgysy/shjzhshfl/202312/t2023121212690962.html> (дата обращения: 14.03.2025).

² Дан цзянь иньлин сяньцунь чжили 党建引领乡村治理 (Партийное строительство направляет курс сельского управления). 06.12.2024. URL: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1817701163380783099&wfr=spider&for=pc122079940> (дата обращения: 14.03.2025).

Бюро данных провинции Цзянсу; при парткоме провинции учреждены: Управление финансового контроля, Комитет по финансовой работе, Отдел по социальной работе. Комитет по финансовой работе провинции Цзянсу стал первым действующим отделением Центральной финансовой комиссии (ЦФК)¹ на провинциальном уровне².

Управление данных провинции Цзянсу также стало первым образованным местным органом Государственного управления данными (ГУД)³ провинциального уровня. При этом нельзя сказать, что вопросам цифровой экономики и большим данным правительство КНР ранее не уделяло должного внимания; напротив, цифровые технологии на протяжении последних этапов административных реформ активно внедрялись в повседневную работу госорганов [Ершов 2009: 73—85]. До начала последней реформы системы низового управления в ряде регионов уже существовали местные органы со сходными функциями (в Пекине, Шанхае, Гуандуне, Чжэцзяне, Шаньдуне и др.), носившие разные наименования («бюро больших данных», «бюро по управлению данными» и др.). Однако при этом не существовало единой, централизованной государственной системы по координации и управлению цифровыми вопросами в масштабах всего государства; данные органы были подчинены разным департаментам местных правительств (местным КРР, департаментам промышленности и информационных технологий и т.д.). Появление единого Госуправления данных в 2023 г. (в ходе реформы Госсовета) означает крайнюю важность цифровых технологий для развития промышленности и торговли, науки и технологий, каждой обще-

¹ ЦФК при ЦК КПК создана 16 марта 2023 г. в ходе 9-й реформы органов ЦК КПК и Госсовета. Основные функции органа заключаются в обеспечении единого руководства финансовой работой со стороны ЦК КПК, в проведении общей координации финансовой политики, надзоре за финансовой стабильностью, изучении и анализе стратегий развития и основных вопросов финансовой сферы. Выполняет функции директивного, совещательного и координационного органа ЦК КПК; возглавляет премьер Госсовета Ли Цян. ЦФК создана на базе Комитета по финансовой стабильности и развитию при Госсовете КНР. Таким образом, в ходе реформы 2023 г. финансовый блок был передан из ведения правительства под прямой партийный контроль.

² Гао шуйпин цзяньшэ шэнтай взньмин дьяньфань чэнши 高水平建设生态文明典范城市 (Строительство образцового города экологической цивилизации высокого уровня). 22.04.2024. URL: http://paper.people.com.cn/zgcsb/html/2024-04/22/content_26053935.htm (дата обращения: 14.03.2025).

³ Государственное управление данными (ГУД) при ГКРР образовано согласно проекту реформы от 7 марта 2023 г., официально начало свою деятельность 25 октября 2023 г. Госуправление отвечает за надзор и управление большими данными, содействие формированию инфраструктуры данных, координации межведомственного взаимодействия, созданию цифровой экономики и цифрового общества, выработке стратегии цифрового развития.

ственной сферы, формирует ключевую задачу по обеспечению цифрового суверенитета [Ершов 2023].

Научный сотрудник Института количественной и технической экономики КАОН Цай Юэчжоу отметил, что в масштабах всего Китая сложилась ситуация, когда широкое проникновение цифровых технологий во все сферы жизни и производства сочеталось с отсутствием понимания, какое ведомство должно обеспечивать регулирование данными и заниматься выработкой комплексной стратегии, что вызывало дублирование функций различных органов. Между тем управление всей цифровой экономикой Китая требует общей координации со стороны единого органа. Ожидается, что недавно созданные на провинциальном уровне *управления данных* будут играть важную роль в устранении данной проблемы. Кроме того, учитывая важность выбранной руководством КНР стратегии строительства «цифрового Китая», кроме общегосударственного уровня требуется *координация* данной политики на всех уровнях госуправления¹, в первую очередь на низовом уровне.

С начала января 2024 г. в соответствии с утвержденным ЦК КПК и Госсоветом КНР «Планом аппаратной реформы провинции Шаньдун» была начата реформа на местном уровне. 12 января 2024 г. в г. Цзинань состоялось совещание, посвященное разворачиванию реформирования в провинции. Партком провинции постановил «активно укреплять роль партии для выполнения всех решений, усиливать научно-технологическую область, гарантировать выполнение плана “пяти возрождений” (*«у гэ чжэнсин»*), обязательно сокращать управленческие структуры для достижения оптимизации в их работе, обращать внимание на закон, решать социальные задачи». Секретарь провинциального комитета Линь У отметил, что данный этап преобразований является срочной и тяжелой работой, поэтому парткомы всех уровней должны приложить максимум усилий для достижения успеха реформы в намеченные сроки². Здесь мы опять же видим дальнейшее усиление роли КПК в делах государственного управления.

В ходе данного этапа реформы (центральных и местных органов управления) отчетливо проявились намерения руководства КНР осуществить единое планирование и координацию научно-технологической работы именно по *партийной линии*, для обеспечения неукоснительного решения

¹ 20 шэнфэнь мицзи бушу цигоу гайгэ 20 省份密集部署机构改革 (20 провинций интенсивно проводят аппаратные реформы). 12.01.2024. URL: <https://hb.dzwww.com/p/p1Omww19G4.html> (дата обращения: 14.03.2025).

² Шаньдун шэн цигоу гайгэ дунъюань бушу хуэйи чжаокай 山东省机构改革动员部署会议召开 (Открылось совещание по вопросам мобилизации и развертыванию аппаратной реформы в провинции Шаньдун). 13.01.2024. URL: <http://www.sd.xinhua.net.com/20240113/e65ba7cec7c545018cd91aa905458afc/c.html> (дата обращения: 14.03.2025).

задач технологической модернизации, реализации мощного технологического рывка (что особенно актуально в условиях развернувшейся в мире новой технологической гонки). В ряде городов (Шэньчжэнь, Гуанчжоу, Ухань, Шанхай, Хэфэй и др.) с целью ускорения темпов научно-технического развития **парткомами КПК** были образованы региональные *Комиссии по научно-технологическим инновациям* (на уровне провинций, городов, уездов), подчиненные *Центральной комиссии по науке и технологиям* при ЦК КПК (образована в 2023 г.). Отличие *комиссий* от *управлений* по научно-технологической работе заключается в том, что последние заняты решением прикладных научно-технических вопросов, в то время как первые обеспечивают комплексное руководство и централизацию ресурсов в выбранных направлениях. Руководством КНР в 2024 г. была поставлена амбициозная задача: к 2035 г. достичь высокого уровня научной и технологической самодостаточности, выйти в число инновационных стран и построить сильную научно-технологическую державу¹.

В целях реализации данной задачи произошли преобразования в системе управления стратегическими госпредприятиями. 27 декабря 2024 г., на четвертом специальном совещании по продвижению «Программы действий по углублению и совершенствованию реформы государственных предприятий в 2024 г.» член парткома и заместитель директора *Комиссии по надзору и управлению госактивами* Госсовета КНР Гоу Пин отмечал, что благодаря активной поддержке *местных* парткомов и правительств структура новых стратегических отраслей промышленности была *преобразована и обновлена*. Начали более активно внедряться научно-технологические инновации, механизмы корпоративного управления и коммерциализации стали более совершенными, эффективность надзора за государственными активами значительно улучшилась. Выполнено более 70% запланированных мероприятий по углублению и совершенствованию реформы управления госпредприятиями².

Анализируя проекты реформ в различных регионах, можно отметить, что общим местом в сокращении аппаратов местных правительств стали *рационализация, оптимизация и сокращение совещательных и координа-*

¹ Цзякуай шишянь гао шуйпин кэцзи цзыли цзыцян 加快实现高水平科技自立自强 (На высоком уровне ускорить реализацию научной и технологической самообеспеченности и самостоятельности). 24.10.2024. URL: <http://opinion.people.com.cn/n1/2024/1024/c223228-40346574.html> (дата обращения: 14.03.2025).

² Гэ ди гэ чжунъян цие гайгэ шэньхуа тишэн синдун байфэн чжи циши ишан чжугути жэньу ицзин ваньчэн 各地、各中央企业改革深化提升行动 70%以上主体任务已经完成 (Выполнено более 70% основных задач мероприятий по углублению и совершенствованию формирования местных и центральных предприятий всех уровней). 27.12.2024. URL: <https://stcn.com/article/detail/1470530.html> (дата обращения: 14.03.2025).

ционных структур (в силу их избыточности). К примеру, в пекинском горкоме партии разработали конкретные задачи по реализации плана реформы аппарата управления Пекина, в том числе «сокращение штатов и стандартизацию числа руководящих должностей в департаментах» и «содействие рационализации и оптимизации совещательных и координационных органов». На данный момент мы можем заметить, что соответствующие цели поэтапно реализованы и в аппаратах правительств других городов, что говорит о заимствовании опыта и существовании общих проблем, требующих системного решения. Например, в районе Синьду г. Чэнду количество соответствующих ведомств сократилось, уровень оптимизации достиг 83%, в районе Иньчжоу г. Нинбо общее количество данной категории органов сократилось почти на 40%¹.

Стоит обратить внимание на *низовой* уровень партийно-государственного управления (самый сложный в силу количества административных субъектов, их многообразия и невозможности преобразований по единому шаблону). Данная реформа также началась в 2024 г.; здесь также был применен принцип *«цзысюань дунцзо»*. Рассмотрим один из примеров реформирования системы низового управления; 16 апреля 2024 г. был утвержден план реформирования автономного округа Ляншань провинции Сычуань, охватывающий 17 уездов (городов), в каждом из которых были проведены последовательные приготовления; сроком окончания реформирования обозначен конец июля 2024 г. Проведение реформы было сосредоточено на «трех основных стратегиях сильного округа»: *укрепление промышленности, сельского хозяйства, культуры и туризма* (наиболее значимые местные отрасли). Главной задачей было поставлено создание *уездного города современного типа* для достижения более глубокого экономического развития. В зависимости от конкретной ситуации в структурах местных парткомов было создано 5—7 органов, занимающихся вопросами социального управления, возрождения сельских районов, управления чрезвычайными ситуациями и обеспечением правопорядка; также в аппаратах правительств действуют 2—4 непроизводственные организации (службы повседневного быта, комплексные сельские службы). Сохранено ограничение по количеству партийных и правительственных учреждений в пяти крупных уездах, включая города Сичан, Хуэйли, уезды Хуэйдун, Мяннин и Яньюань, — 37, в 12 средних уездах — 36².

¹ Дифан цзигоу гайгэ цзай фали 地方机构改革再发力 (Вновь набирает силу реформа местных аппаратов). 24.08.2024. URL: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1808227269049396689&wfr=spider&wfor=pc> (дата обращения: 14.03.2025).

² Ляншань чжоу 17 сянь (ши) цзигоу гайгэ фаньянь хопи 凉山州 17 县（市）机构改革方案获批 (Утвержден проект реформы аппаратов правительства 17 уездов (городов) округа Ляншань). 22.04.2024. URL: <https://sichuan.scol.com.cn/lsanxw/202404/82512620.html> (дата обращения: 14.03.2025).

Отдельно следует упомянуть самый нижний уровень государственного управления: волостные правительства и уличные комитеты, которые ориентированы на решение основных задач *партийного строительства, экономического развития, обеспечения жизнедеятельности населения, безопасности и правопорядка* в сельской местности. Китайские источники отмечают, что в результате реформы 2024 г. произошло дополнительное упорядочение взаимоотношений между уездами и волостями, усиление управленческих обязанностей госслужащих и органов, внедрены инновации в рабочие механизмы, способствующие повышению эффективности работы и предоставлению населению госуслуг более высокого качества¹.

Симптоматично, что направление реформ в автономном округе Ляншань охватило как аспекты реформы *системы управления* (реформа местного СНП, финансовой сферы, науки и техники, системы управления данными), так и в немалой степени *социальные аспекты* (строительство так называемой «духовной цивилизации», работа с пожилыми людьми, широкий круг социальных вопросов). В последние годы в Китае на государственном уровне активно поднимается вопрос духовного развития общества, в особенности в относительно небольших городах уездного уровня; здесь мы можем увидеть конкретное воплощение данной политики.

Исходя из приведенных примеров, мы можем увидеть (и это важно!), что каждая из локальных китайских реформ учитывала специфику каждого из регионов и его сильные стороны; в ходе их проведения были поставлены задачи по стимулированию конкретных местных отраслей промышленности, либо сферы услуг, либо отраслей хозяйства.

Как было отмечено выше, *финансовый надзор, права интеллектуальной собственности, управление данными* являются одними из ключевых областей реформирования местных партийно-государственных аппаратов управления, что *полностью соответствует вектору реформы центрального аппарата* (в первую очередь были созданы соответствующие структуры на уровне центрального аппарата — Госсовета).

Стоит заметить, что текущая реформа партийно-государственного аппарата делает сильный упор на *оптимизацию системы управления на уровне округов и поселков*; предполагается передача большего количества ресурсов волостным правительствам; на уровне поселков усилена кадровая команда низового управления для обеспечения реализации широкого круга задач реформирования.

¹ 17 сянъ (ши) цзигоу гайгэ, 7юэ ди цянъ ваньчэн 17 县（市）机构改革，7月底前完成（Аппаратная реформа 17 уездов (городов) завершится к концу июля). 20.04.2024. URL: <https://www.lsiptv.cn/cms/a/122607275/content> (дата обращения: 14.03.2025).

Опираясь на соответствующие положения Закона о госслужащих (2006 г.), местные власти начали новый этап реформирования системы государственных служащих профессиональной и технических категорий. Приоритет был отдан *высококвалифицированным профессиональным кадрам* в ключевых отраслях (т.е. сотрудникам, обладающим конкретными профессиональными знаниями и навыками), а также выявлению и отбору руководящих кадров с профессиональными знаниями (большая отраслевая специализация необходима для научно-технического рывка).

Применение *различных стратегий* при проведении местных реформ преследует одновременно несколько задач: пилотная отработка будущих моделей низового управления¹, решение текущих локальных задач на конкретном этапе развития, усиление партийного контроля на низовом уровне с целью более эффективного государственного управления и решения актуальных социально-экономических задач.

В 9-м выпуске за 2024 г. официального издания *Комиссии по организационной структуре* при ЦК КПК² «Организационная структура КНР» опубликовано выступление начальника канцелярии Комиссии Ли Сяосинь, в котором отмечены значительные достижения местной административной реформы, завершившейся в основных чертах к концу июля 2024 г. В частности, отмечалось, что реформа прошла плавно, последовательно и планомерно, укрепилось общее партийное руководство и улучшен его механизм. Организационная структура органов волостно-поселкового управления была дополнительно оптимизирована и усовершенствована, а низовая система управления стала более простой, эффективной и удобной для населения.

Уезды с малой численностью населения были давней проблемой; целый ряд малых уездов на протяжении многих лет сталкивался с общими проблемами, такими как недостаточная финансовая поддержка, бюджетные расходы на административную деятельность, раздутые штаты. Сложившаяся ситуация не соответствовала поставленным задачам высококачественного развития, настоятельно требовалось решение этой застарелой проблемы. Согласно сложившейся практике, перед проведением

¹ При получении положительного опыта возможно дальнейшее распространение на территорию всей страны. К данной практике руководство Китая прибегает уже много десятилетий, начиная с опыта реформирования народных коммун в начале 1980-х годов.

² В нынешнем виде сформирована в 1991 г. Функции Комиссии включают разработку политики административной реформы, центральных планов реорганизации аппаратов партии и правительства, кадрового состава, квот, заработной платы и административных регламентов. После упразднения Министерства кадров в 2008 г. полномочия Комиссии были расширены. Управление государственной комиссии по реформе государственного сектора является исполнительным органом Комиссии.

крупной реформы общегосударственного масштаба проводятся пилотные реформы. В 2020 г. в провинции Шаньси проведены три этапа пилотных преобразований аппаратов управления малых уездов, опыт которых был учтен при проведении общегосударственного реформирования в 2024 г.¹ Реформа низового уровня затронула 97 уездов с малой численностью населения (провинции Шаньси, Цинхай, Внутренняя Монголия, Аньхой, Хунань, Ганьсу, Цзянси, Фуцзянь, Сычуань, Тибет, Шэньси). К концу 2024 г. она была полностью завершена, что позволило эффективно оптимизировать организационную структуру и функции правительств малых уездов².

В течение трех последних десятилетий многие чиновники государственного аппарата Китая разных уровней неоднократно оказывались замешаны в коррупционных скандалах; по мере развития рыночных отношений в Китае в целом значительно вырос уровень коррупции (по сравнению с периодом до начала проведения политики реформ и открытости). Все это грозит китайскому государству дальнейшим перерождением правящего класса и даже сменой социально-экономической системы (с возможным распадом государства). После прихода к власти Си Цзиньпина была активизирована идеологическая работа по партийной линии с целью обеспечения лояльности со стороны членов партии, в особенности ганьбу, партийных работников. Партии вождистского типа, какой, без сомнения, является КПК, обладают значительным мобилизационным потенциалом³, что активно использует Си Цзиньпин в работе по укреплению властной вертикали и решению целого ряда насущных задач (в том числе по решению социальных вопросов и обеспечению технологического лидерства Китая в XXI веке).

Преобразования системы партийно-государственного управления 2018—2024 гг. следует признать *самыми значимыми* из всех циклов реформ политической системы КНР в XXI веке. В ходе их проведения власти Китая в определенной степени отошли от принципа «данчжэн фэнь»

¹ Шэцзи цзигоу гайгэ, чжунъян бяньбань чжужэнь пилу цзуйсинь цзиньчжань ша及机构改革, 中央编办主任披露最新进展 (Глава канцелярии Комитета по институциональному строительству при ЦК КПК рассказал о последних достижениях аппаратной реформы). 05.10.2024. URL: https://www.sohu.com/a/814000405_121106994 (дата обращения: 14.03.2025).

² Чжунъян бяньбань чжужэнь пилу: 97 гэ жэнькоу сяосянь цзигоу гайгэ цюаньмян ваньчэн 中央编办主任披露: 97 个人口小县机构改革全面完成 (Глава Комиссии по организационной структуре при ЦК КПК сообщил: аппаратная реформа в 97 округах с небольшим населением полностью завершена). 04.10.2024. URL: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1811951599665401813&wfr=spider&for=pc> (дата обращения: 14.03.2025).

³ Что хорошо иллюстрирует, к примеру, период экономического развития СССР 1930 — начала 1950-х годов.

кай» (разделения функций партийных и правительственных органов), который был сформулирован Дэн Сяопином и активно продвигался после 3-го пленума 11-го созыва¹ (декабрь 1978 г.), и в некотором роде произошел возврат к принципам «данчжэнхэи» (партия и правительство неделимы) и «дан линдао ице» (партия руководит всем), однако на *новом витке* развития страны. Едва ли стоит признать обоснованной критику со стороны ряда экспертов, в первую очередь западных, в нарушении принципов государственного управления, сформулированных Дэн Сяопином, поскольку в вопросах реформирования государственного аппарата следует исходить из текущей ситуации, а не догматических принципов («*инь ди чжи и*»). Дэн Сяопин и сам придерживался подобного подхода («*мочже шитоу го хэ*») и изменял свои воззрения в зависимости от существующей конъюнктуры; кроме того, он полагал, что главенствующая роль партии, несмотря на внедрение рыночных механизмов в экономическую систему, не должна подвергаться пересмотру.

Говоря о специфике китайской системы управления, следует также отдельно упомянуть о таком интересном явлении, как «игэ цзигоу лян-куай пайцзы» («один орган, две вывески»). С середины 1980-х годов данное явление не носило массового характера, и новая практика последовала лишь с 2018 г. Это дало повод некоторым исследователям (в первую очередь западным) говорить о возрождении при Си Цзиньпине управленческих практик периода маоизма, что с нашей точки зрения является явным преувеличением. В связи с этим хотелось бы отметить следующее. Во-первых, практика параллельного существования партийных и государственных органов одного функционала никогда полностью не исчезала из управленческой культуры КНР², хотя с середины 1980-х годов и не носила массового характера; она проистекает из особенностей политической культуры КНР, наличия выстроенной административной вертикали вокруг КПК. Во-вторых, критика Дэн Сяопина по поводу неразделенности партийных и правительственных функций была совершенно обоснованной в реалиях начала 1980-х годов, однако на конец 2010 — начало 2020-х годов такой ситуации не наблюдается. В ходе многочисленных реформ управленческого аппарата, преобразований экономической системы уже нет (как ранее) параллельно существующих партийных и правительственных ведомств с *разными штатами*; функционал каждого из органов четко определен. Несмотря на на-

¹ Впрочем, стоит заметить, что принцип «данчжэн фэнькай» и ранее пересматривался в период 1989—1992 гг., что было вызвано сложной внутривластной обстановкой.

² К примеру, ЦВС КНР и ЦВС КПК, Отдел пропаганды ЦК КПК и Информационное бюро Госсовета, Государственный административный институт, Центральная партийная школа КПК и т.д.

личие одинаковых по функционалу, но разных по наименованию партийных и государственных органов, и штат органа, и руководящий состав один и тот же. Существование параллельных партийных и государственных органов (фактически их неразрывная связь) проистекает из особенностей партийного государства, каким является КНР; одно и то же ведомство выступает под разными названиями *в зависимости от текущих надобностей*. В-третьих, массовое возрождение такой практики вызвано не идеологическими, но практическими (прагматическими) задачами; решение ряда приоритетных, насущных вопросов (в особенности социально-экономического характера и технологического развития) происходит намного эффективнее по партийной линии (с ее четкой, практически армейской иерархией и обязанностью для членов партии неукоснительно исполнять партийные решения), чем по линии правительственных органов. Вместе с тем существование двух линий управления требует кроме партийного также и наличия соответствующего государственного органа, что решается, как это принято называть в управленческой культуре Китая, посредством «*гуа пайцзы*» («вывешивание вывески»), т.е. *придания партийному органу статуса государственного* через добавление нового наименования. Такую особенность построения аппарата управления КНР следует признать *характерной* для современной политической культуры Китая на текущем этапе развития.

Объем, масштаб, глубина проведенных в 2023—2024 гг. преобразований органов центрального и местного государственного управления, вся логика реформ свидетельствуют о несостоятельности упреков в возврате к политике маоизма (что, на наш взгляд, вообще невозможно на текущем этапе социально-экономического развития); наоборот, мы видим подход реформаторский, не отягощенный догмами. Власти КНР на протяжении более чем сорока лет проведения политики реформ и открытости творчески подходили к развитию теории социализма, обогащали и развивали ее; подход Си Цзиньпина в этом контексте весьма органичен и следует линии предшественников, он умело использует особенности политической системы КНР и ее преимущества.

В выступлении 28 февраля 2023 г. на втором пленарном заседании 2-го пленума ЦК КПК 20-го созыва Си Цзиньпин особо отметил: «Углубление реформы партийных и государственных институтов является важной мерой по реализации духа XX съезда партии и содействует модернизации системы государственного управления. Продвижение реформы партийных и государственных институтов будет способствовать партийному руководству с опорой на *научные методы*, формированию более совершенных и эффективных системных механизмов и оперативного управления. Реформа партийных и государственных учреждений является слож-

ным системным проектом, который *не может быть осуществлен за один раз и не будет завершен раз и навсегда*. Необходимо постоянно корректировать и оптимизировать систему партийных и государственных учреждений в соответствии с новыми задачами, новыми стратегическими договоренностями и новыми потребностями текущей партийной и государственной работы». Отдельно в выступлении было отмечено, что при проведении реформы следует *соблюдать закон, опираться на закон, стоять на пути верховенства закона*, вся работа по реформированию должна строиться в тесной связке с законодательными органами¹.

Анализируя ход, динамику и масштаб преобразований реформы местного управления КНР 2024 г., мы можем отметить творческий, инновационный подход китайского руководства, отсутствие шаблонных подходов в реформировании, понимание как текущих задач, так и необходимости постоянной коррекции вектора реформ. Во главу угла ставится социальное, экономическое, технологическое развитие Китая, для обеспечения которого необходимы политическая стабильность, монолитность правящей элиты, единообразие идеологических установок для всех членов партии. Руководство КНР полагает, что данные задачи могут быть решены только при усилении руководящей роли КПК, и продолжает увеличивать значимость партийных структур в делах управления государством. Очевидно, что в правящей элите Китая существует консенсус, что только по партийной линии возможно добиться безоговорочного выполнения задач и эффективного решения противоречий между центром и местными клановыми группировками.

Реформа системы управления местного уровня 2024 г. продолжила логику реформирования центрального аппарата КНР в 2023 г. Важными аспектами местной реформы стали финансовый сектор, научно-техническая сфера, социальные вопросы; вместе с тем регионам была предоставлена определенная свобода в выборе масштаба и характера местных реформ. Учитывались местные особенности, сильные стороны и специалитет разных регионов. В ряде городов и уездов были инициированы пилотные эксперименты, которые в дальнейшем могут быть масштабированы на территорию всего Китая. Произошло дальнейшее усиление партийного контроля и партийного управления приоритетными сферами государственного развития. Можно констатировать, что девятая реформа системы местного и низового управления КНР направлена на реализацию общегосударственных целей среднесрочного социально-экономического и технологического развития Китая.

¹ Шэньхуа дан хэ гоцзя цзигоу гайгэ 深化党和国家机构改革 (Углублять реформу партийных и государственных институтов). 15.07.2023. URL: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1771485132255906993&wfr=spider&for=pc122079940> (дата обращения: 14.03.2025).