

И.Ю. Зуенко

«И вечный бой...»: реформирование административного аппарата в современном Китае¹

Аннотация. Данная статья посвящена теме реформирования административного аппарата в КНР в период с начала экономических реформ (рубеж 1970—1980-х гг.) до настоящего времени. Рассматриваются процессы как на центральном (структура Госсовета КНР), так и на региональном уровне (в качестве конкретного исследовательского кейса изучается эволюция структуры народного правительства провинции Хэйлунцзян в 1980—1990-х гг.) Ставятся следующие задачи: установить мотивацию руководства страны к реформированию административного аппарата, оценить его эффективность и сделать вывод о перспективах продолжения и содержании данной практики в ближайшем пятилетнем политическом цикле. Делается вывод о том, что реформирование административного аппарата в современной КНР носит перманентный характер из-за постоянного рецидивирующего «разбухания» структуры и штата как в Центре, так и на местах, роста издержек на содержание бюрократического аппарата, вынуждающего руководство искать способы оптимизации расходов, а также из-за объективных потребностей, связанных с изменением социально-экономической ситуации и появлением новых вызовов. В 2023—2028 гг. к числу таковых могут быть отнесены задачи обеспечения цифровизации экономики, модернизации системы здравоохранения и борьбы с эпидемиями, а также реорганизации системы национальной безопасности и выработки внешнеполитических решений. При этом, несмотря на кажущуюся «пробуксовку» административных реформ, когда к началу каждого нового пятилетнего цикла, руководство страны ставит те же задачи по сокращению издержек и повышению эффективности работы административного аппарата, практика таких реформ выполняет задачу удержания бюрократической системы в определённых рамках: как с точки зрения числа структур и задействованного в них штата, так и с точки зрения выделяемых на его содержания средств.

¹ Данная статья подготовлена при поддержке гранта Российского фонда фундаментальных исследований № 20-011-00105А.

Ключевые слова: Китай, бюрократия, политическая система, административные реформы.

Автор: Зуенко Иван Юрьевич, к.и.н., доцент кафедры востоковедения МГИМО МИД России, ведущий научный сотрудник Центра мировой политики и стратегического анализа Института Китая и современной Азии РАН (ИКСА РАН). E-mail: i.zuenko@inno.mgimo.ru

Zuenko I. Yu.

“And endless strife...”:

Reforming the Administrative Apparatus in Modern China

Abstract. The current article is dedicated to the topic of administrative reforms in contemporary China from the beginning of economic reforms in late 1970s — early 1980s up to the nowadays. The research focuses on processes both at central (State Council) and regional level (the research case is evolution of administrative structure in Heilongjiang provincial people’s government in 1980—1990s). Research tasks are: to understand motivation of Chinese leadership to reform administrative apparatus, to estimate its effectiveness and to conclude about the prospects and possible content of the administrative reforms practice in the future. The author concludes that administrative apparatus reforming in contemporary China can be characterized as permanent because of its constant ‘swelling’, rise of costs to fund the apparatus and objective needs of sophistication of the apparatus aimed to face the new challenges in social and economic spheres. In new five-years political cycle (2023—2028) these challenges could be linked with economy’s digitalization, health system modernization and reorganizing of security and foreign affairs national system. It should be mentioned that despite of the seemed ‘wheelspin’ of the reforms they play an important role in keeping bureaucratic system within bounds: both financial and structural.

Keywords: China, bureaucracy, political system, administrative reforms.

Author: Ivan Yu. Zuenko, Ph.D. (History), Assistant Professor, Department of Oriental Studies, MGIMO University, Leading Research Fellow, Centre for World Politics and Strategic Analysis, Institute of China and Contemporary Asia of the Russian Academy of Sciences. E-mail: i.zuenko@inno.mgimo.ru

С момента восстановления деятельности партийных и представительных органов после длительного периода «культурной революции» (т. е. 1977—1978 гг.) в политический процесс Китая была введена практика, согласно которой партийный съезд проводится за несколько месяцев до первых сессий новых созывов Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП) и Народно-политического консультативного совета Китая (НПКСК) — так называемых двух сессий. Подобная «политическая перезагрузка», в ходе которой избираются новые руководящие органы, осуществляется ревизия нормативной базы и определяются цели и задачи на предстоящий период, происходит раз в пять лет. Данная практика остаётся актуальной и в настоящий момент. Таким образом, всю пореформенную историю КНР возможно поделить на условные пятилетние циклы, вехами между которыми являются съезды КПК и проводимые следом за этим сессии ВСНП—НПКСК. Прошедший

в октябре 2022 г. XX съезд Коммунистической партии Китая ознаменовал начало нового пятилетнего политического цикла (корректнее сказать, начало «переходного периода», с которого начинаются такие циклы и который завершится проведением в марте 2023 г. 1-й сессии ВСНП 14-го созыва). Продлится очередной пятилетний цикл до 2027—2028 гг.

Помимо того, что важные политические мероприятия на стыке циклов формируют политическую философию деятельности партии и государства на следующие пять лет, они исключительно важны как вехи с точки зрения дальнейшего развития всей сросщенной партийно-государственной управленческой системы. Речь идёт не только о кадровых назначениях¹, но и структурных изменениях — об оптимизации административного аппарата, как в Центре, так и на местах, с целью повышения его эффективности. Несмотря на то, что такие структурные изменения могут касаться и партийных органов, основное содержание реструктуризации приходится на административный аппарат (Госсовет КНР, народные правительства провинциального уровня и ниже). В данной работе мы будем обозначать эти изменения термином «реформа административного аппарата».

Целью работы является рассмотрение практики реформирования административного аппарата в пореформенном Китае — т. е. начиная с 1977—1978 гг. Непосредственными задачами при этом являются: установление мотивации к реформам административного аппарата, выявление эффективности данного процесса с точки зрения соответствия заявляемым потребностям, а также прогнозирование возможных изменений в конфигурации административного аппарата в ближайшем пятилетнем цикле.

В российской историографии в такой формулировке исследовательский вопрос до сих пор не ставился. При этом значительные наработки по изучению эволюции политической системы содержатся в комплексных работах [Виноградов; Гудошников 2001], монографиях Л.М. Гудошникова [2007], К.А. Егорова [1982, 1993], К.А. Кокарева [2004], а также конкретных статьях по отдельным правовым аспектам административных реформ [Кокарев, 1999; Трощинский; Го Цзиньлун; Зуенко, 2016]. В китаезычной (в том числе тайваньской) и англоязычной литературе (в том числе работах японских, корейских и гонконгских авторов) данная тематика разобрана более подробно, однако, в силу ряда особенностей анализа современных китайских политических реалий, который китайскими и англоязычными авторами зачастую чрезмерно идеологизируется, мы не можем считать тему раскрытой. Данная работа, написанная с использованием ранее не включённых в отечественную историографию китайских источников по деятельности административных органов КНР², призвана сделать определённый вклад в академическую дискуссию по указанной теме.

¹ Об основных кадровых итогах XX съезда КПК — см.: [Зуенко, 2022].

² К числу таковых относятся ежегодники, провинциальные хроники и справочники ведомств народного правительства провинции Хэйлунцзян, доступные в Хэйлунцзянской провинциальной библиотеке, а также библиотеке Хэйлунцзянской академии общественных наук (г. Харбин).

Внутренняя структура статьи соответствует поставленным задачам и состоит из трёх параграфов: в первом даётся общее представление об административных реформах в современном в Китае с упором на вопросы мотивации руководства страны в проведении преобразований, во втором разбирается несколько кампаний на конкретном исследовательском кейсе, в третьем оцениваются административные реформы в период правления Си Цзиньпина и делаются некоторые оценки их будущего возможного наполнения.

Круговорот административных реформ в политическом процессе Китая

Основной тенденцией в эволюции административного аппарата КНР в течение всего периода истории этого государства была установка на его реорганизацию и оптимизацию при одновременном встречном «разбухании» со стороны бюрократии. Впервые это противоречие было чётко сформулировано в материалах XIII съезда КПК (1987 г.), когда было заявлено о существовании «старой практики “сокращение аппарата — разбухание — вновь сокращение — вновь разбухание”» [Zhongguo gongchandang di shisan..., 1987, p. 123].

При этом негативное отношение к такому свойству бюрократического аппарата, как способность к воспроизводству и расширению своего функционала и штата, постулировалось и ранее. В своей речи «Двадцать проявлений бюрократизма» в январе 1967 г. Мао Цзэдун говорил: «Правительственные учреждения разрастаются всё больше. Дела становятся всё более запутанными. Людей становится больше, чем работы. <...> Документам нет числа, бесконечно множатся распоряжения, волокита. Множество непрочитанных сообщений, которые остаются без критики. Много таблиц и схем, которыми никто не пользуется. Много совещаний, на которых ничего не решается» [Mao Zedong].

Неоднократно критиковал раздутость бюрократических штатов и формалистический стиль работы чиновников и Дэн Сяопин: «Чтобы осуществить модернизацию в четырёх областях, крайне необходимо покончить с таким злом как бюрократизм. Из-за громоздкости аппарата, множества промежуточных звеньев и всяких формальностей эффективность нашей управленческой работы чрезвычайно низка. Зачастую всё утопает в политическом пустословии»¹ [Дэн Сяопин, с. 194], «Сокращение и упрощение аппарата является революционным актом, делом исключительной важности!»² [Там же, с. 495].

Согласно выводам китайского исследователя Ван Цюня, административные реформы предпринимались в КНР неоднократно: трижды в период до начала экономических реформ (1954—56, 1959—61 и 1968—70 гг.) и каждый новый политический цикл в период после начала экономических реформ, начиная с 1982 г. [Wang Qun, p. 104]. Примечательно, что никогда задача реорганизации органов управления на уровне Госсовета не ставилась отдельно —

¹ Данная цитата взята из программной речи Дэн Сяопина 13 декабря 1978 г. «Раскрепостить сознание, реалистично подходить к делу, сплотиться воедино и смотреть вперёд».

² Речь на совещании Политбюро ЦК КПК по вопросу сокращения и упрощения центрального аппарата, 13 января 1982 г.

она всегда шла «в комплекте» с аналогичной реорганизацией на местах, чему способствовало то обстоятельство, что каждое подразделение на местном уровне соответствует вышестоящему органу и находится в системе «двойного подчинения»: ведомству выше и руководству народного правительства своего уровня.

На совещании Политбюро ЦК КПК по вопросу сокращения и упрощения центрального аппарата в январе 1982 г. Дэн Сяопин прямо указывал: «На местах можно начинать работу <по оптимизации аппарата> после того, как будет приобретён образцовый опыт. <...> План сокращения и упрощения аппарата не может быть с первого раза совершенен. В принципе надо регламентировать построже, а смягчить всегда легко» [Дэн Сяопин, с. 496]. Таким образом, прологом для административных реформ на местах во всех случаях служили решения по реструктуризации Госсовета, принимаемые на сессиях ВСНП и подкрепленные соответствующими постановлениями и коммюнике пленумов ЦК КПК¹. Оформление решений по реструктуризации местных органов отдавалось на откуп собраниям народных представителей провинций, в рамках которых они принимались на т.н. рабочих конференциях по реформе структуры [Wu Peilun]. Аналогичный алгоритм применялся при реструктуризации на окружном, уездном и, в случае необходимости, волостном уровне.

Отдельные структурные изменения могли вноситься и по инициативе самого народного правительства: в 1982 г. это право было закреплено в конституции, а ранее де-факто это право существовало в силу объединения ревкомов и СНП и концентрации высших руководящих должностей в одних руках (до 1979 г.).

Как правило, декларировалось, что это делается для повышения эффективности работы, однако, не менее важно, что кампании по реорганизации протекали на фоне дефицита бюджета как в Центре, так и в регионах, и имели целью банальную экономию средств.

Китайское руководство осуществляло работу в двух направлениях:

1) пыталось разделить или хотя бы усовершенствовать связи между партийным и административным аппаратом, что в 1980—1989 гг. сводилось к призыву «устранения дублирования функций», а с 1989 г. и вплоть до настоящего момента, напротив — усилению руководящего начала партии (данная тенденция стала особенно очевидной с 2012 г., когда к власти пришёл Си Цзиньпин);

2) старалось сократить число структур и штат административных органов, прежде всего, для экономии средств, поскольку в отдельные периоды времени траты на содержание административного аппарата достигали до 20 % от всех государственных расходов [He, Huang, p. 1].

Важным моментом является то, что реформирование административного аппарата в современной КНР имеет характер «круговорота»: за сокращением аппарата следует его разбухание, за ним снова сокращение и так далее. Но позволяет ли нам этот факт говорить о полной неэффективности подобной реструктуризации?

¹ Анализ с точки зрения законодательной процедуры — см., например [Трошинский].

Об «эффективности реструктуризации»: кейс Народного правительства провинции Хэйлунцзян в 1980—1990-е гг.

Рассмотрим реформирование административного аппарата на конкретном типичном примере — кейсе Народного правительства провинции Хэйлунцзян в 1980—1990-е гг.¹

За первый этап экономических реформ (1977—1982 гг.) структура провинциальной администрации значительно разрослась как по числу подразделений (83 в 1982 г. вместо 55 в 1977 г.), так и по размеру штатов (7000 человек вместо 4054 человек соответственно)². Это произошло в результате воздействия трёх факторов:

1) бюрократизации системы управления, вызванной тем, что к власти на смену военным вернулись номенклатурные бюрократы, а в системе управления стал продвигаться принцип распределения полномочий, тогда как ранее, в период «культурной революции», полномочия имели тенденцию к концентрации в руках ограниченного числа людей;

2) кадрового избытка, связанного с тем, что необходимо было трудоустроить «старые кадры», возвращавшиеся в управление после периода гонений в годы «культурной революции», и вместе с тем трудоустроить молодёжь в соответствии с курсом на обновление системы управления;

3) появления новых экономических задач, связанных с расширением внешнеэкономической активности, введением хозрасчёта на предприятиях, развитием сельской промышленности, освоением возросших государственных инвестиций в капитальное строительство, планированием рождаемости.

Подобное «разбухание» штата, которое наблюдалось в Китае повсеместно, не могло устраивать власти, что и привело к первой пореформенной кампании по реорганизации административного аппарата 1982—84 гг., прологом к которой стало ранее уже упомянутое выступление Дэн Сяопина в январе 1982 г.

Соответствующее решение на центральном уровне было принято 3 ноября³, а на провинциальном уровне — 7 декабря 1982 г. Уже 26 января 1983 г. в ЦК КПК и Госсовет были направлены совместные «Предложения по проекту реформы партийно-административных органов провинциального уровня в провинции Хэйлунцзян», а 31 марта канцелярии ЦК КПК и Госсовета КНР выпустили совместное «Уведомление об утверждении проекта реформы партийно-административных органов провинциального уровня в провинции Хэйлунцзян». В соответствии с этим документом 18 апреля 1983 г. партком и Народное правительство провинции выпустили «Уведомление по некоторым

¹ Более подробно: см. [Зуенко, 2021, с. 134—150].

² По материалам: [Heilongjiang sheng...ting ju bian, 2008, pp. 89—150].

³ 国务院办公厅关于中央一级国家机关经济组织内部机构设置审批暂行规定的通知 [Уведомление Канцелярии Госсовета КНР о временных положениях в отношении внутренней структуры государственных ведомств первого порядка и экономических организаций, 3 ноября 1982 г. URL: rhb.reformdata.org/index.html#/article/65D21A7A6D0B2A830A6984823F17D4CE (дата обращения: 10.10.2022)].

вопросам реформы партийно-административных органов провинциального уровня».

В результате реорганизационных мер планировалось упростить структуру народного правительства в соответствии с чётким принципом двух уровней подчинения: 1) департаменты, управления, комитеты; 2) отделы. При этом департаментам, управлениям, комитетам запрещалось создавать управления второго уровня подчинения, а отделам (чу 处) запрещалось создавать отделения (кэ 科). В результате по сокращению подразделений и штата планировалось уменьшить численность кадров на 33 % (сокращения избежали только департаменты общественной безопасности и юстиции).

Реорганизационные меры были завершены к июлю 1983 г., и 1 июля вице-губернатор Хоу Цзе на 2-й сессии провинциального СНП 6-го созыва зачитал доклад «О состоянии реформы структур провинциального народного правительства». Чиновник отметил, что число подразделений провинциального правительства удалось сократить с 83 до 41, а численность штата — на 2088 человек (то есть сокращение составило 30 %) [黑龙江省志政权志, 2003. р. 235—236]. Таким образом, численность штата составляла около 5000 человек, а в ноябре 1983 г. совместным решением парткома и Народного правительства провинции была установлена на цифре 3551 человек [Там же, с. 540].

В результате реорганизации резко увеличилось число «укрупнённых единиц» — департаментов (тин 厅), которые и стали основой внутренней структуры Народного правительства: вместо семи в декабре 1982 г. их стало 21 в ноябре 1983 г. С помощью создания департаментов бюрократия пыталась решить конъюнктурную задачу — обеспечить спущенную сверху разнарядку по сокращению числа подразделений, но при этом охватить все направления работ. Другим способом выполнения этой задачи в 1983 г. явилось создание компаний, принадлежащих провинциальному правительству (угольной, табачной, фармацевтической и др.). Находясь формально вне народных правительств, эти компании продолжали являться бюрократическими структурами [Gong Ting, p. 26].

При этом, несмотря на реорганизацию, ряд направлений все равно курировали несколько структур. Например, существовали отдельные подразделения, отвечавшие за международное сотрудничество и внешнюю торговлю; отдельный департамент водных ресурсов, при том, что рыболовство и рыбоводство находились в ведении департамента сельского и рыбного хозяйства; отдельные структуры для лесоводства и лесобработывающей промышленности; по-прежнему существовало два департамента лёгкой промышленности: для предприятий, находящихся в подчинении провинциального правительства, и всех остальных.

Различными направлениями работы занимались огромные в количественном исчислении штаты. Например, статистическое управление насчитывало 148 сотрудников, а департамент сельского и рыбного хозяйства — 200 человек. В Канцелярии было трудоустроено 408 человек [Heilongjiang sheng... ting ju bian, 2008, p.221]. Иными словами, несмотря на отчёты об успешном завершении реформы, реорганизованная структура местной администрации была раздута и не лишена внутренних противоречий. При этом уже с конца

1983 г. началось её расширение за счёт появления новых направлений работы [Там же, с. 225].

Несмотря на определённые попытки сокращения числа бюрократических структур в последующие годы, общая тенденция к рецидивному «разбуханию» аппарата была налицо. К XIII съезду КПК в 1987 г. структура Народного правительства провинции Хэйлунцзян уже насчитывала 51 единицу — на десять больше, чем в ноябре 1983 г. Общая штатная численность штата составляла теперь не менее 5100 человек (без данных по Департаменту государственной безопасности и Управлению трудового перевоспитания в составе Департамента юстиции, которые были засекречены). Учитывая, что штатная численность Департамента общественной безопасности в 1985 г. насчитывала 628 человек [Heilongjiang shengzhi minquan zhi..., 1993, с. 552], можно предположить, что общая численность сотрудников Народного правительства приближалась к цифре 6000 человек — т. е. примерно на тысячу меньше, чем в 1982 г. накануне кампании по реорганизации, но почти в два раза больше, чем планка, установленная в результате реорганизации 1983 г. (3551 человек).

Значительная часть административных подразделений была неэффективной, малопродуктивной. Чиновники на всех уровнях использовали своё положение для коррупционных действий (см., например, [Gong Ting]). Расширение бюрократического аппарата с целью контроля хода экономических реформ лишь усугубило проблемы коррупции и чрезмерных затрат на содержание чиновников. Параллельно существовала система парткомов, для которых были характерны те же проблемы. Всё вкуче поставило перед властями в начале очередного политического цикла задачу по новой реорганизации системы управления на местах — на этот раз не только в контексте механического сокращения численности структур и штата, но и разделения партийного и административного аппарата, что нашло отражение в материалах XIII съезда партии¹.

Впрочем, механизмы сокращения административного аппарата и его рецидивного «разбухания» в ходе реорганизационной кампании 1987—1992 гг. и даже последующей кампании 1992—1997 гг. оказались те же, что и для 1982—1987 гг. Итого к 1992 г. количество подразделений в Народном правительстве провинции Хэйлунцзян достигло 62 [Heilongjiang sheng minzheng..., 1992, p. 28], а к 1997 г. — 54 [Heilongjiang nianjian..., 1997, pp. 25—28]. Согласно данным, приведённым в исследовании К.Э. Бродсгаарда, численность штата Народного правительства провинции Хэйлунцзян в 1997 г. составила 6300 человек [Brodsgaard, p. 373], т. е. в 1,5 раза больше, чем накануне реформ.

Можно констатировать, что итогом нескольких кампаний реорганизации административного аппарата на местах в 1980—1990-х гг. стало его значительное усложнение и увеличение: как по числу его подразделений, отвечающих за различные сферы работы, так и по численности штата. Неоднократные попытки бороться с «разбуханием» административного аппарата в итоге ни к чему не привели. Бюрократическая система раз за разом проявляла удиви-

¹ Впрочем, реализации этих планов помешало вступление Китая в острый политический кризис, завершившийся «тяньаньмэньскими событиями» июня 1989 г.

тельную способность к воспроизводству себя, и каждый раз следом за кампанией по реорганизации наблюдалось рецидивное увеличение аппарата, возвращающее количественные характеристики, а следовательно, и объёмы расходов на содержание на прежний уровень.

Согласно цифрам, приведённым в монографии К.А. Кокарева, если в 1978 г. общая численность сотрудников ведомств Госсовета составляла 4,1 млн человек, то в 1991 г. — уже 9 млн человек [Кокарев, с. 166]. В провинции Хэйлунцзян в 1982 г. административный аппарат всех уровней насчитывал около 20 тыс. человек¹, а в 1992 г. — уже 68 тыс. [Heilongjiang sheng minzheng., 1992, pp. 45—50], т. е. увеличился более чем в три раза. В 1990 г. в провинциальных правительствах на уровне департаментов превышение штатной численности составляло 6 %, а на уровне управлений — 26 % [Кокарев, с. 167]. Рост издержек на содержание административного аппарата являлся одним из главных факторов, приведших к проведению фискальной реформы 1994 г., трансформировавшей центр-региональные отношения и поставившие власти на местах под относительный контроль Пекина [Иванов, с. 42—46].

Однако саму проблему постоянного «разбухания» бюрократического аппарата это не решило. Как мы видим, в конце каждого пятилетнего политического цикла объём административных структур и задействованного в них штата в целом возвращался к прежнему уровню (рис. 1).

Впрочем, без этих постоянных «подтяжек», вероятно, бюрократический аппарат расширился бы ещё больше. Поэтому мы не можем назвать реформы

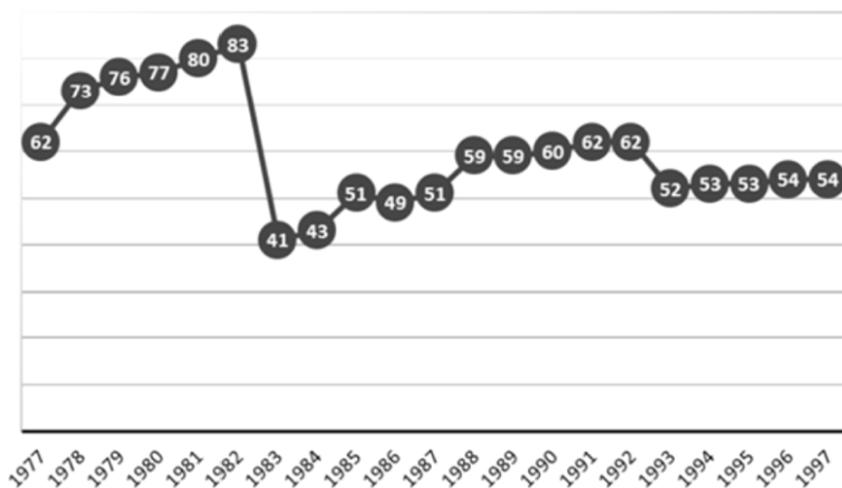


Рис. 1. Динамика изменений числа подразделений в структуре революционного комитета и Народного правительства провинции Хэйлунцзян в 1977—97 гг.

Составлено по: ежегодникам гражданской администрации провинции Хэйлунцзян, различные годы.

¹ Высчитано по: [Heilongjiang shengzhi minquan., 1993, pp.101—123].

бессмысленными — они не слишком эффективны с точки зрения декларируемой риторики, но, если предположить, что их целью являлось удержание аппарата в рамках имеющегося для их содержания бюджета, то можно сказать, что со своей задачей они справлялись.

При этом мы должны понимать, что подобное положение вещей предполагает превращение практики из «разовой» в регулярную. Этот вывод можно проиллюстрировать строкой из стихотворения Александра Блока «И вечный бой...», вынесенной в заголовок статьи¹.

Административные реформы в период правления Си Цзиньпина

Отсутствие архивного материала не позволяет нам проследить с такой же степенью погружения административные реформы на местном уровне в последнее десятилетие. Однако информация об оптимизации административного аппарата на центральном уровне есть в открытом доступе и позволяет нам подтвердить выводы перманентности процесса административных реформ, справедливые для более раннего времени.

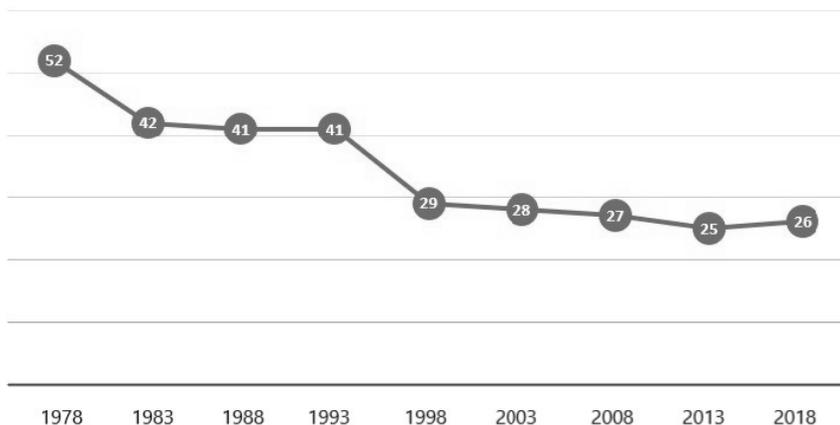


Рис. 2. Динамика изменения числа ведомств министерского уровня в Госсовете КНР, 1978—2018 гг.

Примечательно, что само количество ведомств министерского уровня постоянно уменьшается, начиная с 1982 г. (от 52 ведомств до реструктуризационной кампании 1982 г. до 26 в 2018 г. — см. также рис. 2), но степень разветвлённости этих ведомств, а также появление дополнительных органов ниже министерского уровня, находящихся в подчинении Госсовета, не даёт сделать вывод о сокращении центрального административного аппарата, причём одной из причин этого указывается «запаздывание» системы соцпод-

¹ Строка из стихотворения А. Блока «На поле Куликовом» (1908 г.): «И вечный бой... Покой нам только снится». Позднее этот же рефрен был повторён в одноимённом стихотворении И. Бродского, посвященном Великой Отечественной войне.

держке, что не позволяет разом уволить слишком большое число чиновников (Го Цзиньлун, с. 22).

Не менее интересным аспектом при этом является изменение конфигурации ведомств в центральном аппарате (Госсовете КНР), анализ которого позволяет сделать выводы об акцентах в развитии страны на текущем этапе.

Так, 14 марта 2013 г. на 1-й сессии ВСНП 12-го созыва, уже в период правления Си Цзиньпина, было принято решение об очередной реформе Госсовета. Как было объявлено, «реформа направлена на устранение дублирования административных функций разными органами, унификацию административной деятельности, борьбу с коррупционной составляющей на местах» [2013 Nian guowuyuan...] (иначе говоря, риторика оставалась неизменной с начала 1980-х годов). Согласно проекту, количество министерств Госсовета сокращалось до 25 путём ликвидации Министерства железных дорог КНР, которое считалось одним из наиболее коррумпированных китайских ведомств [Ознос, с. 328].

13 марта 2018 г. на заседании на 1-й сессии ВСНП 13-го созыва была принята новая структура Госсовета, включавшая уже 26 ведомств министерского уровня (таким образом, впервые с начала экономических реформ произошло увеличение числа ведомств). Было создано два совершенно новых министерства — по делам ветеранов (функционал связан с социальной поддержкой вышедших в отставку или на пенсию сотрудников армии и госпредприятий) и по управлению в чрезвычайных ситуациях. Также путём слияния Министерства культуры и Госуправления по делам туризма было создано единое ведомство министерского уровня; путём слияния Министерства земли и ресурсов и нескольких госкомитетов создано Министерство природных ресурсов; новые «вывески» получили министерства, занимающиеся защитой окружающей среды, сельским хозяйством и здравоохранением¹.

Также на основе Министерства контроля и Государственного бюро по противодействию коррупции был создан Государственный комитет по надзору КНР 国家监察委员会, функции которого были значительно расширены, что позволило его сравнить по месту в партийно-государственной системе с Центральной комиссией по проверке дисциплины КПК. Данная структура стала высшим антикоррупционным органом в политической системе КНР.

Как видно, изменения в конфигурации ведомств министерского уровня в Госсовете КНР отражали важнейшие тенденции в политическом процессе в период правления Си Цзиньпина: повышение значимости борьбы с коррупцией, отказ от политики ограничения рождаемости, внимание властей к проблемам социального обеспечения на селе и среди отставных военных и государственных служащих.

¹ Государственный комитет по делам здравоохранения и планового деторождения стал просто Госкомитетом по делам здравоохранения, Министерство сельского хозяйства преобразовано в Министерство сельского хозяйства и сельских дел, Государственная администрация защиты окружающей среды преобразована в Министерство экологии и окружающей среды.

Также в период правления Си Цзиньпина в 2013—2014 гг. был создан важный орган для политической системы, место и функционал которого ещё находится в стадии формирования — Центральный совет государственной безопасности (СГБ) 中央国家安全委员会. Это партийный орган¹, возглавляемый Си Цзиньпином, координирующий всю государственную политику в области национальной безопасности. В настоящий момент именно данное ведомство становится системообразующим органом не только в силовом блоке, но и, как показывают исследования И.Е. Денисова, во внешнеполитическом. Учёным приводятся свидетельства из открытых источников о том, что Канцелярия СГБ (в настоящее время возглавляется начальником Канцелярии ЦК КПК и членом Постоянного комитета Политбюро ЦК КПК Дин Сюэсяном) активно заказывает аналитические материалы по внешнеполитической тематике [Денисов, с. 30]. В течение 2018—2022 гг. в подчинении СГБ были созданы структуры на местах (вплоть до уезда), что обеспечивает эту институцию максимальным объемом информации, в том числе о внешних связях регионов, деятельности иностранцев и иностранных компаний и т. д.

В отличие от Центрального военного совета это ведомство пока не имеет своего аналога в административной системе по принципу «одна структура — две вывески» 一个机构两个牌子. Хотя, как отмечает И.Е. Денисов, дальнейшая эволюция СГБ не исключает и появления у этого органа двойного партийно-государственного статуса, закрепленного конституционно (по примеру Центрального военного совета) [Денисов, с. 30]. Это не только станет воплощением «комплексной концепции государственной безопасности», выдвижение которой ставится в заслугу Си Цзиньпину, но может изменить общую конфигурацию власти в Китае в сторону дальнейшего усиления «силового блока». Существует вероятность, что такая трансформация будет на законодательном уровне зафиксирована уже по итогам 1-й сессии ВСНП 14-го созыва в марте 2023 г.

Другие вероятные изменения в структуре Госсовета КНР могут быть связаны с появлением ведомств уровня министерств или государственных комитетов, отвечающих за такие направления, как обеспечение цифровизации экономики, модернизации системы здравоохранения и борьбы с эпидемиями. Так, вероятно, расширятся функции и повысится статус Госкомитета по делам здравоохранения, будет выделено в отдельное ведомство структура, отвечающая за цифровизацию (сейчас данные функции отданы комплексному Министерству промышленности и информатизации). Возможны и другие реструктуризационные изменения, призванные компенсировать создание новых ведомств в количественном отношении: могут быть слиты министерства по делам ветеранов и человеческих ресурсов и социального обеспечения; министерства природных ресурсов и водных ресурсов.

¹ Слово «Центральный» в его названии корректно переводить как «относящийся к ЦК КПК», т. е. орган можно обозначить также термином Совет государственной безопасности ЦК КПК (или же Комитет государственной безопасности ЦК КПК). В настоящий момент в русском языке нет устоявшегося термина, в том числе по причине желания ряда авторов избежать параллелей с КГБ СССР.

Заключение

Кампании по реорганизации административного аппарата стали неотъемлемой частью политического процесса в пореформенном Китае. Все они являлись, с одной стороны, ответом на текущие социально-экономические вызовы, с другой стороны, реакцией на неэффективность предыдущих попыток реорганизации. При этом каждая последующая кампания повторяла ошибки предыдущих, которые заключались в том, что власти фокусировались преимущественно на ликвидации, учреждении и слиянии ведомств. Все «реформы» проводились исключительно по инициативе сверху, и их имплементация на местах, как правило, носила формальный, декоративный характер — в том числе по причине сопротивления и саботажа со стороны местной бюрократии.

При этом установленное нами утяжеление структуры административного аппарата является естественным следствием усложнения китайской экономики. Если в конце 1970-х годов главной экономической функцией властей было непосредственное управление государственными предприятиями, то в течение 1980—1990-х правительства перешли к косвенному управлению в условиях бурно и не всегда предсказуемо развивающейся экономики. Это потребовало увеличения числа структур, занимающихся взаимодействием с новыми хозяйственными субъектами, нижестоящими органами, взиманием новых налогов, охраной окружающей среды вследствие её загрязнения, а также с другими административно-территориальными единицами (в случае, если мы говорим о местных правительствах). В результате политики «открытости» появились отдельные структуры, занимающиеся внешнеэкономическими связями, туризмом, работой с хуацяо и т. д. С переходом к цифровизации экономики и внедрению средств цифрового контроля были созданы соответствующие структуры. Исходя из этого, мы не можем ожидать, что административный аппарат останется в тех рамках, которые существовали к моменту окончания «культурной революции».

Другим объективным обстоятельством разветвления структуры региональных административных аппаратов стало желание Центра сэкономить ресурсы и возложить многие государственные функции на провинциальные бюджеты — так, в структуре региональных аппаратов управления появились департаменты общественной и государственной безопасности, юстиции, технического надзора и т. д.

Однако основным механизмом, приведшим к расширению административного аппарата, следует признать качества, заложенные в бюрократии априори. Сталкиваясь с ультимативным требованием партийного руководства по реорганизации аппарата с целью, прежде всего, экономии средств, бюрократия спешила выполнить это требование по формальным критериям (количество подразделений первого порядка, количество штатных ставок), одновременно стремясь максимально сохранить свои функции, штаты и, как следствие, политическое влияние.

Особенно хорошо данная тенденция видна на региональных кейсах. Местные чиновники использовали всевозможные уловки для того, чтобы ниве-

лизовать воздействие на них «оптимизационных» усилий государства. Например, подразделения первого порядка переводились на уровень ниже (управления или отделы), выводились из структуры народного правительства под видом государственных компаний, сливались. Затем, по мере того как внимание Центра ослабевало, все эти приёмы использовались для того, чтобы (вольно или невольно) «восстановить» существовавшую прежде бюрократическую структуру. Управления вновь становились департаментами, подразделения разукрупнялись, административный аппарат провинциальных компаний вновь вводился в народное правительство. Параллельно неизбежно росла численность кадров, возвращаясь к значениям до начала «чистки».

При этом без таких постоянных «подтяжек» сверху бюрократический аппарат расширялся бы ещё больше. Поэтому практику перманентных административных реформ, привязанных к началу очередного пятилетнего политического цикла, нужно рассматривать, прежде всего, как способ держать бюрократическую систему «в тонусе», а кроме того, с помощью упразднения одних направлений и учреждения других, концентрировать её на работу в том направлении, которое представляется высшему руководству страны в тот или иной момент времени приоритетным.

Таким образом, можно ожидать продолжения данной практики и в новом пятилетнем цикле, который применительно к административному аппарату придёт на 2023—2028 гг. Исходя из тех задач, которые маркируются как приоритетные в выступлениях высших руководителей страны, очередная административная реформа может быть связана с появлением ведомств, отвечающих за такие направления, как обеспечение цифровизации экономики, модернизация системы здравоохранения и борьба с эпидемиями, а также созданием административного аналога такого важного партийного органа, как Центральный совет государственной безопасности.

Библиографический список

Виноградов А.В. Современное китайское государство / гл. ред. А.В. Виноградов. Т. 1: Основные институты государственной власти и управления. М.: РАН, 2022.

Го Цзиньлун. Особенность реформирования административных органов Китая // Вестник БГПУ. 2018. № 3. С. 19—24.

Гудошников Л.М. Как управляется Китай: Эволюция властных структур Китая в 80—90-е гг. XX в. / под рук. Л.М. Гудошникова. М.: Памятники исторической мысли, 2001.

Гудошников Л.М. Политическая система и право КНР в процессе реформ (1978—2005 гг.). М.: Русская панорама, 2007.

Денисов И.Е. Механизм принятия внешнеполитических решений в Китае: особенности реформирования в период после XVIII съезда КПК // Международная аналитика, 2018. № 2. С. 28—36.

Дэн Сяопин. Избранное. Том 2 (1975—1978). Пекин: Издательство литературы на иностранных языках, 1995.

Егоров К.А. Государственный аппарат КНР: 1967—1981. М.: Наука, 1982.

Егоров К.А. Китайская Народная Республика: политическая система и политическая динамика (80-е годы). М.: Наука, 1993.

Зуенко И.Ю. Как управляется китайский город: изменения за 35 лет реформ // Вестник Московского государственного университета управления. 2016. № 3. С. 15—22.

Зуенко И.Ю. XX съезд Компартии Китая: основные итоги // Российский совет по международным делам. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/khkh-sezd-kompartii-kitaya-osnovnye-itogi/> (дата обращения: 19.11.2022).

Зуенко И.Ю. Трансформация региональной системы управления в КНР в 1977—1997 гг. (на примере провинции Хэйлунцзян) / дисс. ... канд. ист. наук. 07.00.03. Владивосток, 2021.

Иванов С.А. Распределение фискальных и административных ресурсов между центральной и местными властями КНР в период реформ // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. 2012. № 2. С. 41—48.

Кокарев К.А. Политический режим и модернизация Китая. М.: ИДВ РАН, 2004.

Кокарев К.А. Реформа государственного аппарата КНР (90-е годы) // Китай на пути модернизации и реформ. М.: ИДВ РАН, 1999.

Ознос Э. Век амбиций. Богатство, истина и вера в Новом Китае / пер. с англ. М.: Corpus, 2016.

Трошинский П.В. Административная реформа в КНР: политико-правовые аспекты // Административное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 1246—1270.

References

2013 Nian guowuyuan jigou gaige 2013 年国务院机构改革 [Reforms of Government Structure in 2013]. URL: <http://www.ce.cn/ztpd/xwzt/guonei/2013/jjgg/index.shtml> (accessed: 19.11.2022)

Brodsgaard, K. (2002) Institutional Reform and the Bianzhi System in China. *The China Quarterly*, Vol. 170. P. 370—382.

Deng, Xiaoping (1995). *Izbrannoe. Tom 2 (1975—1978)* [Selections, volume 2 (1975—1978)]. Beijing: Foreign Languages Publishing House. (In Russian).

Denisov, I.E. (2018). *Mehanizm prinjatija vneshnepoliticheskikh reshenij v Kitae: osobennosti reformirovanija v period posle XVIII s'ezda KPK* [Mechanism of Political Decisions in China after the 18th CPC Congress]. *Mezhdunarodnaja analitika*, 2018. № 2. S. 28—36. (In Russian).

Egorov, K. A. (1982). *Gosudarstvennyj apparat KNR: 1967—1981* [Government apparatus of China: 1967—1981]. Moscow: Nauka. (In Russian).

Egorov, K.A. (1993). *Kitajskaja Narodnaja Respublika: politicheskaja sistema i politicheskaja dinamika (80-e gody)* [People's Republic of China: Political System and Political Dynamics (1980s)]. Moscow: Nauka. (In Russian).

Gong, Ting (1996). *Jumping into the Sea: Cadre Entrepreneurs in China Problems. Problems of Post-Communism*, 43 (4). P. 26—34.

Gudoshnikov, L.M. (2001). *Kak upravljaetsja Kitaj: Jevoljucija vlastnyh struktur Kitaja v 80—90-e gg. XX v.* [How China is Ruled. Evolution of Political Structures of China in 1980—1990s]. Moscow: Pamjatniki istoricheskoi mysli. (In Russian).

Gudoshnikov, L.M. (2007). *Politicheskaja sistema i pravo KNR v processe reform (1978—2005 gg.)* [Political System and Law of China in the Process of Reforms (1978—2005)]. Moscow: Russkaja panorama. (In Russian).

Guo Jinlong (2018). *Osobennost' reformirovanija administrativnyh organov Kitaja* [Specifics of Chinese administrative apparatus reforms]. *Vestnik BGPU*, № 3. S. 19—24. (In Russian).

He, Xiangzhou; Huang, Chaofeng (2011). *Analysis on the Chinese Government Cost of Administrative Expenses. International Conference on Management and Service Science, Wuhan, China (2011.08.12—2011.08.14)*. URL: <https://ieeexplore.ieee.org/document/5998833> (accessed: 19.11.2022).

Heilongjiang nianjian 1997 黑龙江年鉴 1997 [Heilongjiang Provincial Yearbook, 1997]. Harbin: Heilongjiang nianjian chubanshe, 1997.

Heilongjiang sheng gaige kaifang 30 nian ting ju bian (1978—2008) 黑龙江省改革开放30年厅局编 (1978—2008) [Inventory of Departments and Offices of Heilongjiang Province in 30 Years of Reform and Opening up (1978—2008)]. Harbin: Heilongjiang renmin chubanshe, 2008.

Heilongjiang sheng minzheng nianjian 1992 黑龙江省民政年鉴 1992 [Heilongjiang Provincial Handbook: Civil Administration, 1992]. Harbin, 1992.

Heilongjiang shengzhi minquan zhi (di 62 juan) 黑龙江省志民权志 (第62卷) [Heilongjiang Province Handbook: Civil Administration (Vol. 62)]. Harbin: Heilongjiang renmin chubanshe, 1993.

Heilongjiang shengzhi zhengquan zhi (di 60 juan) 黑龙江省志政权志 (第60卷) [Heilongjiang Province Handbook: Political System (Vol. 60)]. Harbin: Heilongjiang renmin chubanshe, 2003.

Ivanov, S. A. (2012). Raspredelenie fiskal'nyh i administrativnyh resursov mezhdru central'noj i mestnymi vlastjami KNR v period reform [Distributing Fiscal and Administrative Resources between Central and Local Powers in Reforms China] // *Izvestija Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta*. Serija: Politologija. Religiovedenie, № 2. S. 41—48. (In Russian).

Kokarev, K. A. (2004). Politicheskij rezhim i modernizacija Kitaja [Political Regime and Modernization of China]. Moscow: IDV RAN. (In Russian).

Kokarev, K.A. (1999). Reforma gosudarstvennogo apparata KNR (90-e gody) [Government Apparatus Reform in China, 1990s] // *Kitaj na puti modernizacii i reform*. Moscow: IDV RAN. (In Russian).

Mao, Zedong. Dvadcat' projavlenij bjurokratizm [Twenty Features of Bureaucracy]. URL: <http://maoism.ru/1325> (accessed: 19.11.2022)

Osnos, E. (2016). Vek ambicij. Bogatstvo, istina i vera v Novom Kitae [Age of Ambition: Chasing Fortune, Truth, and Faith in the New China]. Moscow: Corpus. (In Russian).

Troshhinskij, P. V. (2014). Administrativnaja reforma v KNR: politiko-pravovye aspekty [Administrative Reforms in China: Political and Juridical Aspects] // *Administrativnoe i municipal'noe pravo*, 2014. № 12. S. 1246—1270. (In Russian).

Vinogradov, A.V. (2022). Sovremennoe kitajskoe gosudarstvo [Modern China state], Vol. 1: Osnovnye instituty gosudarstvennoj vlasti i upravljenija [Main Institutes of State Power and Governance] / ed. by A.V. Vinogradov. Moscow: RAN. (In Russian).

Wang, Qun (2010). Administrative Reform in China: Past, Present, and Future. *South East Review of Asian Studies*, 32 (1). P. 109—119.

Wu, Peilun (1989). 吴佩纶. 地方机构改革的探讨 Wu Peilun. Difang jigou gaige de tantao [Wu Peilun. Analysis of Reform of Local Governments]. URL: <http://www.reformdata.org/1989/0415/8026.shtml> (accessed: 20.10.2022)

Zhongguo gongchandang di shisan ci quanguo daibiao dahui wenjian huibian 中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编 [CPC 13th Congress Documents Collection]. Beijing: Renmin chubanshe, 1987.

Zuenko, I. Ju. (2016). Kak upravljaetsja kitajskij gorod: izmenenija za 35 let reform [How Chinese City is Ruled: Changes after 35 Years of Reforms] // *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta upravlenija*, № 3. S. 15—22. (In Russian).

Zuenko, I.Ju. (2021). Transformacija regional'noj sistemy upravljenija v KNR v 1977—1997 gg. (na primere provincii Hjejilunczjan) [Transformation of Regional Governance System in China in 1977—1997 (case of Heilongjiang)] / PhD candidate thesis. Vladivostok. (In Russian).

Zuenko. I.Ju. (2022). XX s'ezd Kompartii Kitaja: osnovnye itogi [CPC 20th Congress: Main Results] // *Rossijskij sovet po mezhdunarodnym delam*. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/khkh-sezd-kompartii-kitaya-osnovnye-itogi/> (accessed: 19.11.2022). (In Russian).