

Хао Лун (КНР) –

аспирант кафедры политологии стран Востока Института стран Азии и Африки Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова
125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 1.
haolong@list.ru

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КИТАЯ И РОССИИ

THE COMPARATIVE ANALYSIS OF THE PUBLIC SERVICE IN CHINA AND RUSSIA

В данной статье рассматриваются наиболее характерные черты системы современной государственной службы Китайской Народной Республики в сравнении с моделью государственной службы Российской Федерации. Автор выявляет и анализирует основные отличия и сходства в развитии современной системы государственной службы двух стран.

Ключевые слова: государственная служба, КНР, Россия, система, бюрократия, социальный институт, партийное строительство, сравнительная характеристика

This article is devoted to the analysis of the most characteristic features of the modern civil service system of China in comparison with the model of public service of the Russian Federation. The author identifies and analyzes the key differences and similarities in the development of modern civil service system of two countries.

Keywords: public service, China, Russia, system, bureaucracy, social institution, party building, comparative analysis

Сегодня мы отмечаем продолжающийся процесс трансформации всех сфер социального развития России и Китая. Реформирование экономики также должно соответствовать новым потребностям общества. В этой связи возрастают требования к профессиональной подготовке специалистов, занятых в системе государственной службы, модернизация которой требует учета как кардинально меняющихся социально-экономических условий развития, так долгосрочных интересов государства.

Процесс реформирования системы государственного управления начался в Китайской Народной Республике и Российской Федерации в 90-х гг. XX в. и продолжается по сей день. Он характеризуется как некоторыми общими принципами функционирования, так и существенными различиями. Сегодня Китай активно сотрудничает с Россией, развивая стратегические

партнерские отношения в самых разных сферах. Несмотря на то, что государственное развитие Китая и России происходит разнонаправленно (новая российская государственность после 1991 г. строилась на отрицании советского социализма, в то время как реформы в КНР нацелены не на отрицание, а на развитие социализма с китайской спецификой), методы реализации и тактические способы совершенствования системы государственной политики и управления во многих отношениях совпадают, что обусловлено воздействием глобализации, развитием новых технологий управления и информационной революцией. Все это объясняет интерес к сравнительному анализу современных систем государственной службы Китая и России как важнейшему инструменту осуществления государственной политики.

Кроме того, что касается Китая, меры реформирования государст-

венной службы, используемые правительством КНР, представляют научный и практический интерес для различных направлений сотрудничества Китая и России.

Прежде всего, отметим, что постреформационный кризис переживается Россией и Китаем в различном идеологическом климате. Если Китай, несмотря на всю радикальность экономических преобразований, в целом сохранил марксистскую идеологию, то в России кризис усугубляется тем, что, как выразился известный политолог, депутат Государственной думы РФ В. Никонов, «политический класс до сих пор не предложил убедительной и привлекательной концепции “росийскости”», не сводимой ни к этническому, ни к имперскому государству, ни к “новой исторической общности» [Никонов 2010].

В рамках конституционно-правовой доктрины в Китае и в России государственная служба понимается в двух смыслах – широком и узком. В широком смысле государственная служба рассматривается как инструмент обеспечения эффективности государственного управления (когда речь идет о структурных преобразованиях органов государственного управления). В узком смысле служба понимается как деятельность, работа людей, состоящих на службе, направленная на реализацию функций государства и решение стоящих перед ним задач (при таком понимании возникает принципиально новые частные вопросы относительно служебной деятельности – кадровое обеспечение службы, вопросы поступления и прохождения службы и т.п.) [Лю 2006: 62].

В целом, государственную службу можно определить как институт профессиональной служебной деятельности чиновников на должностях государственной гражданской службы [Василенко 2012: 158-159]. При этом государственный служащий является не просто исполнителем указаний сверху, а выступает активным участником реализации функций государства.

В Китае существует сильная государственная бюрократия, которая, как и в России, имеет широкие полномочия в

своей деятельности и традиции корпоративного поведения.

Проблема современной системы государственной службы в обеих странах заключается в том, что Китай, как и Россия, имеет в своей культуре укорененные традиции патримониальной бюрократии, основные классификационные признаки которой, по М. Веберу, – это личная зависимость и личная преданность чиновников вышестоящему начальству (особенно если работа получена подчиненным из рук самого начальника), размытость функций, формально нерегламентированный характер деятельности кадров, их низкий профессионализм.

Так, в современном государственном механизме РФ существуют две проблемы. Первая – обеспечить вертикаль власти (как политической, так и административной) с целью обретения центром опоры на всех уровнях и условий беспрепятственного прохождения идущей сверху политической воли. В настоящий момент российская власть идет по пути опоры на модель отношений «патрон – клиент», включающих в себя родственные и дружеские связи так называемых «верных людей», а также разнообразные формы зависимости, в т.ч. и наличие компромата. Вторая проблема – это целеполагание власти: мало построить вертикаль власти, необходимо решить, куда направить ее действия, причем так, чтобы это направление нашло поддержку на всех уровнях этой вертикали [Поповкин, Коваленко 2011: 161].

В качестве позитивных изменений в политико-правовом статусе государственных служащих в России представляется важным выделить то, что чиновники, начиная с 2013 г., обязаны декларировать не только свои доходы, но и расходы. Впервые чиновникам не только придется давать отчет о зарубежных счетах и недвижимости, но и запрещается иметь заграничные счета.

В свою очередь, в КНР ряд политических изменений, происшедших в конце 2012 г., также стал началом очередного этапа модернизации социально-политической жизни Китая. С 8 по 15 ноября 2012 г. в

Пекине прошел 18-й Всекитайский съезд Коммунистической партии Китая (КПК), на котором произошла смена руководства Центрального комитета (ЦК) КПК.

Следует отметить, что термин «китайская мечта», который начал использоваться в своих выступлениях Си Цзиньпин после избрания его на пост Генерального секретаря ЦК КПК, сейчас фактически получил статус главной официальной идеологии.

В соответствии с традицией китайской философии строительство «китайской мечты», согласно Си Цзиньпину, — это возрождение национальной идеи (как известно, китайские идеологи, когда говорят о будущем, всегда смотрят в прошлое). При этом сама концепция ориентирована на всеобщую консолидацию нации вокруг КПК с целью достижения великой идеи, и этим «китайская мечта» существенно отличается от предыдущей концепции «строительства гармоничного общества» Ху Цзиньтао.

В контексте современных методов борьбы с коррупцией в Китае отметим, что 26 марта 2013 г. премьер Госсовета КНР Ли Кэцян на заседании Госсовета, посвященном борьбе с коррупцией, заявил, что Китай увеличит усилия по борьбе с коррупцией путем усовершенствования механизма управления властью и осуществления контроля за денежными средствами правительственных чиновников, отметив, что правительство должно сосредоточить внимание на создании инновационно ориентированного и неподкупного правительства, которое осуществляет управление на основе законов¹.

25 июня 2013 г. на заседании Политбюро ЦК КПК руководство Китая заявило о намерении полностью искоренить распространенную среди членов КПК² практику использования знакомств и связей для получения официальных постов и повышений по службе.

Новое руководство КНР, возглавляе-

мое Си Цзиньпином, проводит активное реформирование государственной службы для борьбы с бюрократизмом и излишествами (представительскими тратами) среди чиновников.

Новым руководством ликвидированы 82 полномочия ряда министерств, включая влиятельную Национальную комиссию по развитию и реформам (*NDRC*)³, министерство защиты окружающей среды, другие министерства центрального подчинения, в стремлении сократить канцелярщину и не допускать «микроуправления».

Правящая Коммунистическая партия пообещала либерализовать рынок посредством упрощения административной системы и максимального ограничения вмешательства центрального правительства в микроэкономические вопросы.

Из вышесказанного следует, что, вероятно, в Китае с марта 2014 г. откроется путь для давно ожидаемой реструктуризации госорганов, результатом чего может стать создание новых «суперминистерств» энергетики и защиты окружающей среды, а также снижение значения *NDRC*.

По мнению востоковеда В.М. Рыбакова, изучающего традиционное китайское право, главный секрет жизнеспособности китайской государственной системы кроется не в каких-то особых законах, а в мобилизационной идеологии — той, которую выработали и сформировали века китайской истории [Рыбаков 2012].

Для России, так же как и для Китая, была актуальна во все времена кадровая проблема государственной службы, особенно остро проявляющаяся при переходе государственного аппарата к инновационным формам и методам управления.

На 3-м Пленуме ЦК КПК 18-го созыва говорилось о «совершенствовании и развитии системы социализма с китайской спецификой, продвижении модернизации системы государственного управления и управленческих способностей», и было принято

¹ Ли Кэцян заявил о решимости усилить борьбу с коррупцией. — *Агентство Синьхуа*, 27.03.2013.

² Общая численность членов КПК достигла 85,13 млн человек. — *Жэньминь жибао*, 01.07.2013.

³ *NDRC* — огромное суперминистерство с масштабным кругом обязанностей — от проблем уменьшения парникового эффекта до определения цен на электроэнергию.

Постановление ЦК КПК по некоторым важным вопросам всестороннего углубления реформ, в котором было предусмотрено:

- ускорение трансформации функций правительства: создание правительства, ориентированного на оказание услуг, опирающегося в своей деятельности на соблюдение законодательства;

- усиление контроля за исполнением властных полномочий: совершенствование системы наказаний и профилактики коррупции¹.

Однако подобный сервисный подход, ориентированный на оказание услуг в системе государственного управления, требует и формирования соответствующей сервисной правовой культуры государственного и муниципального бюрократического аппарата, основанной на изменении правовой психологии и идеологии госслужащих.

По итогам пленума, проходившего за закрытыми дверями, был принят документ, в котором перечислены 60 задач, которые должны быть реализованы до 2020 г.

Также ЦК КПК опубликовал два документа, регулирующих процесс формирования внутрипартийных правил и норм. Один документ прописывает полномочия партийных органов в разработке, утверждении, обнародовании, корректировке и отмене партийных нормативных документов. Второй документ определяет основные принципы, касающиеся регистрации, проверки, корректировки или отмены такого рода документов².

Председатель КНР Си Цзиньпин на заседании, посвященном вопросам работы кадров в канун 92-й годовщины образования КПК, заявил, что оценка работы чиновников не будет зависеть просто от их успехов в повышении экономических показателей, КПК должна принять более универсальные критерии оценки своих кадровых работников, не допуская

ослабления внутрипартийного руководства и правил³.

Следует отметить, что в России, в отличие от Китая, существует проблема «кадрового голода». В свою очередь, в настоящее время в КНР с принятием в 2006 г. закона о государственной службе сформирована новая система кадров. Главным ее отличием от существовавшей ранее является переход от всеобщего централизованного распределения кадров к зачислению граждан в штаты административных органов путем экзаменационного отбора.

Данный Закон является рамочным и регулирует следующие вопросы:

- определение понятий «гражданский служащий», «квалификация», «обязательства и права гражданского служащего»;

- определение понятия и классификации должностей и рангов;

- решение вопроса занятости гражданских служащих, установление порядка и условий оценки труда гражданских служащих, найма, назначения и увольнения, продвижения по службе и понижения в должности, награждения и наказания гражданских служащих;

- принятие решений о подготовке, переподготовке и повышении квалификации гражданских служащих, о кадровых перемещениях;

- решение вопросов заработной платы и социальной защиты гражданского служащего, о порядке отстранения от должности, пенсионном обеспечении гражданских служащих, порядке обжалований и ответственности гражданского служащего.

По закону претенденты на должность сдают устные и письменные экзамены, по результатам которых проводится зачисление. Вновь принятые на работу госслужащие должны выдержать годичный испытательный срок. При необходимости госслужащие могут работать и вне своего учреждения, по совместительству, но за такую работу они не получают вознаграждение.

Более того, новый закон ввел кате-

¹ Пленум ЦК КПК 18-го созыва: самое главное. – *Жэньминь жибао*, 13.11.2013.

² Высокопоставленный работник КПК, курирующий вопросы борьбы с коррупцией, призвал усилить внутрипартийный надзор. – *Агентство Синьхуа*, 18.05.2013.

³ Председатель КНР Си Цзиньпин: оценка работы чиновников не будет зависеть от экономических показателей. – *Агентство Синьхуа*, 01.07.2013.

горию должностей по приглашению. Приглашения инициируются учреждениями и санкционируются компетентными органами по делам персонала (уровня провинции и выше). Допустимо приглашать служащих на самые важные специальные и на вспомогательные должности. Приглашенные должны подписать с соответствующим учреждением письменное соглашение на срок от 1 года до 5 лет. Запрещено приглашать служащих на должности, связанные с государственной тайной.

Следует отметить, что базовые законы КНР о государственной службе совершенно иначе определяют систему государственной службы, чем приняты в европейских государствах и в РФ, где деление по категориям служащих проходит не по видам государственной службы, а по роду деятельности людей, занимающих должности в административном аппарате. В КНР, напротив, государственной службой является любая деятельность гражданина, заключившего служебный контракт и прошедшего соответствующие экзаменационные испытания, причем это не обязательно может быть деятельность по обеспечению полномочий государства и органов государственной власти. В том числе к службе приравнивается трудовая деятельность граждан, осуществляющих ее на государственных предприятиях (в корпорациях)¹.

Сравнивая Россию и Китай, надо отметить, что и ту и другую страну критикуют за несовершенство их социально-политических институтов и отличие от западных демократических эталонов в организации государственной службы. Однако обе страны считают целесообразным придерживаться своих национальных культурно-цивилизационных традиций, существенно отличающихся от западного евро-американского наследия, причем Китай в большей степени, чем Россия, акцентирует внимание на этом различии. КНР сегодня озабочена развитием и обновлением ключевых национальных идей, и этот поиск

привел к возникновению концепций «гармоничного общества» и «суверенной демократии», а также стратегии «мягкой силы» [Цянь 2007: 27].

Ключевой частью административной реформы в КНР сегодня является подход, согласно которому проведение экономической и политической реформы в стране должно использоваться для усиления руководства КПК. Достижению этой цели должно служить разделение функций партийных и государственных органов. После вступления в должность в 2013 г. нового председателя КНР Си Цзиньпина, который предложил «заключить полномочия» в клетку административной системы, на высоком государственном уровне подчеркивается необходимость совершенствования системы администрирования и государственной службы с целью обеспечения справедливости и формирования «гармоничного общества».

Итак, задача Китая – создать рациональную бюрократию на основе конфуцианской традиции и концепции «китайской мечты». Такой консервативный в идеологическом плане подход полностью соответствует культурно-политическим традициям страны.

В качестве общих направлений и приоритетов дальнейшего совершенствования государственной службы как в Китае, так и в России можно отметить внедрение в систему государственной службы эффективных информационных технологий. Несомненным является тот факт, что создание целостной и эффективной системы государственной службы должно проходить с учетом исторических, культурных, национальных и других особенностей как Китая, так и России.

Таким образом, сравнительный анализ систем государственной службы в Китае и в России показывает, что в обеих странах происходят глубокие изменения в управленческих процессах. При этом следует иметь в виду, что в Китае эти реформы увязываются с китайскими традициями и культурой с влиянием конфуцианства. Также следует учитывать и то, что в Китае все

¹ <http://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=438110> (проверено 31.04.2014).

преобразования, в т.ч. и в системе государственной службы, осуществляются под руководством Коммунистической партии Китая.

Подводя итоги, стоит еще раз подчеркнуть: любое развитие страны есть ответ на вызовы времени. Каким он будет, во многом зависит от правя-

щего меньшинства, от того, насколько оно способно к творческому ответу на социальные запросы. Очевидно, что китайский опыт профессиональной подготовки государственных служащих вполне применим к российским условиям и может быть использован в России.

Литература

Василенко И.А. 2012. *Государственное и муниципальное управление*. М.: Юрайт, 431 с.

Лю И. 2006. Сравнительный анализ кадровой политики России и КНР. — *Власть*, № 1. С. 62

Никонов В. 2010. Идея нашей нации. — *Известия*, № 246/247. 30.12. Доступ: <http://www.izvestia.ru/comment/article3150213/>

Поповкин А.В., Коваленко С.Г. 2011. Этапы государственного служения: реформы в Китае и России в горизонте поиска новых этических оснований политики. — *Россия и АТР*, № 2.

Рыбаков В.М. 2012. Взятка и взяткоподобные преступления в традиционном китайском праве. — *Вестник СПбГУ*. Сер. 13. Вып. 4. С. 104-110.

Цянь Ч. 2007. Строительство институтов поднимет мягкую силу. — *Ляован синьвэнь чжоу-кань*, № 11.

Ли Сюй (КНР) –

аспирант кафедры государственной политики Московского государственного университета им. М.В.Ломоносова
119991, Россия, г. Москва, Ленинские горы, 1.
lixu1210@rambler.ru

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА СПРАВЕДЛИВОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ КНР

PROBLEMS AND PROSPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF FAIRNESS IN THE STATE EDUCATIONAL POLICY OF CHINA

Принцип справедливости стал важнейшим принципом образовательной политики Китая, а реализация этого принципа – стратегической целью развития образования в КНР. Данная статья посвящена исследованию институциональных причин, приведших к проявлениям несправедливости в системе образования, изучению путей реализации принципа справедливости в образовательной политике КНР.

Ключевые слова: принцип справедливости, образовательная политика

The principle of justice has become one of the most important principles of the educational policy of China, and the implementation of the principles of justice has turned into a strategic goal of the development of education