

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

*БЕЗРУКОВ Данила Александрович*

**Выпускная квалификационная работа**

*Новации в правовом регулировании государственной службы в КНР после  
2012 г.*

Уровень образования: магистратура

Направление 58.04.01 «Востоковедение и африканистика»

Основная образовательная программа

ВМ.5738.2021 «Современный Китай: экономика, политика, общество (с  
изучением китайского языка)»

Научный руководитель:

заведующий кафедрой теории

общественного развития стран Азии и

Африки СПбГУ, профессор, доктор

исторических наук,

Самойлов Николай Анатольевич

Рецензент:

старший преподаватель кафедры теории и

истории международных отношений

РУДН, кандидат исторических наук,

Журавлева Евгения Владимировна

Санкт-Петербург

2023

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	2
ГЛАВА 1. НОВАЦИИ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В КНР ПОСЛЕ XVIII СЪЕЗДА КПК (2012–2017 ГГ.).....	13
§1. Основные этапы развития правового регулирования современной государственной службы в КНР.....	13
§2. Разработка и принятие новых нормативно-правовых актов в сфере государственной службы после XVIII съезда КПК.....	25
§3. Разработка и принятие новых внутрипартийных правил, регулирующих государственную службу.....	36
ГЛАВА 2. ПРИНЯТИЕ НОВОЙ РЕДАКЦИИ «ЗАКОНА КНР О ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ» ОТ 29 ДЕКАБРЯ 2018 Г. ....	48
§1. Следующий этап политических реформ и разработка новой редакции «Закона КНР о государственных служащих».....	48
§2. Основные нововведения и их особенности.....	52
§3. Влияние на принятие и редактирование нормативно-правовых актов и внутрипартийных правил в сфере государственной службы.....	61
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	69
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	73

## ВВЕДЕНИЕ

Современная система государственной службы в Китайской Народной Республике (КНР) является прямым результатом и следствием политики реформ и открытости, о начале проведения которой было объявлено в декабре 1978 г. В течение 80–90-х гг. XX века был осуществлён ряд комплексных преобразований, направленных на создание новой и эффективной системы госслужбы, которая бы соответствовала общему направлению политических изменений и отвечала новым потребностям самого государства. Одним из основных направлений реформ стало создание нового законодательства, регулирующего вопросы кадрового отбора государственных служащих и несения ими госслужбы. Результатом этого стала разработка и принятие на государственном уровне таких ключевых документов, как «Временное положение о государственных служащих» от 1993 г., а также разработанный на его основе «Закон КНР о государственных служащих» от 2005 г., который и по сей день является основным правовым регулятором государственной службы в Китае. Кроме того, в рамках реформ был разработан целый ряд дополнительных подзаконных актов, регулирующих отдельные аспекты госслужбы. Таким образом, указанные законодательные акты сформировали основу современного правового регулирования государственной службы в Китае.

Активное совершенствование данной сферы происходит и на современном этапе, что можно проследить по разработке и принятию новых законодательных актов, а также по редактированию и внесению поправок в уже действующие положения. После прихода к власти «пятого поколения китайских руководителей» во главе с председателем КНР Си Цзиньпином активные усилия были направлены на проведение управленческой реформы, подразумевающей в качестве своей главной цели оптимизацию процессов принятия и исполнения государственных решений. Необходимо отметить, что данные меры были вызваны в первую очередь обеспокоенностью китайского правительства вопросами экономического роста и развития, которые на протяжении

нескольких десятилетий служили главным фактором легитимности действующей власти. На современном этапе Китай находится в таких условиях, когда для сохранения стабильности существующего политического режима и поддержания устойчивого развития в экономической сфере требуется проведение новых продуктивных преобразований, что невозможно без профессионального и эффективного аппарата государственных служащих. Таким образом, в указанных обстоятельствах весьма актуальным становится вопрос о реформировании действующего законодательства, регламентирующего вопросы современной госслужбы.

В связи с различной трактовкой самого понятия «государственная служба» в различных мировых правовых системах необходимо отметить, что в сферу данного исследования входит исключительно государственная гражданская служба в узком её понимании, включающая персонал органов государственной власти и управления на центральном и местном уровнях.

**Актуальность исследования** определяется возрастающим в академической среде научным интересом к внутреннему политическому и социальному устройству КНР на современном этапе. В том числе наблюдается повышенное исследовательское внимание именно к сфере государственной службы, как к одному из главных факторов стабильности и устойчивости действующего политического режима.

В данном контексте весьма актуальным представляется обращение к законодательной базе государственной службы КНР, поскольку законодательные акты и вносимые в них изменения могут послужить ценным источником информации о том, как существует, функционирует и развивается сфера государственной службы в Китае.

**Источниковую базу исследования** составляют основные законы и подзаконные акты, регулирующие систему современной государственной службы в КНР, а также внутрипартийные правила и постановления КПК, оказывающие преимущественное влияние на регулирование данной сферы. Другой важной частью источниковой базы являются толкования и комментарии

официальных лиц КНР, связанные с разработкой, введением и реализацией отдельных правовых нововведений на практике.

**Степень изученности проблемы.** Изучение внутреннего политического устройства и государственного управления в Китае традиционно является одним из наиболее популярных направлений как в отечественной, так и в западной науке.

Говоря о степени проработанности данной темы в отечественном китаеведении, стоит прежде всего отметить труды советского и российского исследователя Л. М. Гудошникова, который исследовал развитие политической системы КНР и её правовое регулирование на разных этапах. В частности, в период «культурной революции»<sup>1</sup>, после неё<sup>2</sup> и в период реформ<sup>3</sup>. Отдельный вклад Л. М. Гудошникова состоит в публикации на русском языке Конституции и основных законодательных актов КНР<sup>4</sup>. Другим видным отечественным специалистом в данной области следует назвать К. А. Егорова, занимавшегося рассмотрением характерных особенностей политической системы КНР и её развития в 1970-е<sup>5</sup> и 1980-е гг.<sup>6</sup> Важное значение приобретают исследования К. А. Кокарева, который в своей ретроспективной монографии сосредоточил внимание на развитии китайского политического режима за первые два десятилетия проведения в КНР политики реформ и открытости<sup>7</sup>.

При рассмотрении комплексных работ, посвящённых непосредственно вопросу государственной службы КНР, стоит отметить совместную монографию Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве

---

<sup>1</sup> Гудошников Л. М. Политический механизм Китайской Народной Республики. – М.: Наука, 1974. – 208 с.

<sup>2</sup> Его же. Китай после «культурной революции». – М.: Мысль, 1979. – 360 с.

<sup>3</sup> Его же. Государственный строй Китайской Народной Республики. – М.: Наука, 1988. – 232 с.; Его же. Политическая система и право КНР в процессе реформ (1978–2005 гг.). – М.: Русская панорама, 2007. – 464 с.

<sup>4</sup> КНР. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1984. – 470 с.

<sup>5</sup> Егоров К. А. Государственный аппарат КНР: 1967–1981. – М.: Наука, 1982. – 190 с.

<sup>6</sup> Его же. Китайская Народная Республика: политическая система и политическая динамика (80-е годы). – М.: Наука, 1993. – 207 с.

<sup>7</sup> Кокарев К. А. Политический режим и модернизация Китая. – М.: ИДВ РАН, 2004. – 320 с.

РФ (Москва) и Пудунской академии подготовки руководящих кадров Китая (Шанхай)<sup>8</sup>. Данная работа, построенная на аналитическом сравнении систем государственной службы двух стран и базирующаяся на соответствующем нормативном законодательстве, представляет основные аспекты функционирования госслужбы в Китае.

В качестве следующей важной работы необходимо отметить совместную монографию, разработанную коллективами Института Китая и современной Азии (Москва) и Института востоковедения РАН (Москва)<sup>9</sup>. Изданный в конце 2022 г. первый том данной монографии посвящён основным институтам государственной власти и управления в Китае. В частности, одна из его глав посвящена рассмотрению самого института китайской госслужбы.

Если же переходить от анализа комплексных работ к более узкоспециальным исследованиям, стоит отметить труды Д. Г. Сельцера, которые посвящены таким вопросам, как аналитическое сравнение кадровой политики позднего СССР и пореформенного периода КНР<sup>10</sup>, изучение системы административного рекрутинга в Китае конца 1990-х – середины 2000-х гг.<sup>11</sup>, рассмотрение государственной кадровой политики во времена правления Ху Цзиньтао (2002–2012 гг.)<sup>12</sup>, региональные особенности кадрового отбора в 1980–2010-е гг.<sup>13</sup> и другие исследования по данной тематике.

Большой научный интерес также представляют работы И. Ю. Зуенко, основное направление исследований которого сосредоточено на изучении

---

<sup>8</sup> Опыт лучших практик государственной службы России и Китая. М.: ИД «Юриспруденция», 2020. 396 с.

<sup>9</sup> Современное китайское государство. Т. 1: Основные институты государственной власти и управления. М.: РАН, 2022. 903 с.

<sup>10</sup> Сельцер Д. Г. и др. Распад СССР и сохранение КНР через призму анализа кадровой политики: общие подходы // Социально-гуманитарные знания. 2020. № 4. С. 239–247.

<sup>11</sup> Его же. Изучение системы административного рекрутинга и государственного чиновника современного Китая методом глубинного интервью // Вестник Тамбовского университета. 2011. № 104. С. 786–788.

<sup>12</sup> Его же и др. Государственная кадровая политика в КНР (время Ху Цзиньтао) // Власть и элиты. 2011. № 2. С. 113–133.

<sup>13</sup> Его же. Региональное измерение кадровой политики КНР (1980–2010-е гг.) // Российско-китайские исследования. 2022. Т. 6. № 3. С. 149–162.

развития центр-региональных отношений в КНР<sup>14</sup>, в том числе и по вопросам кадровой политики<sup>15</sup>. Кроме того, отдельные статьи автора посвящены кадровым вопросам и формированию руководства на высшем уровне власти<sup>16</sup>.

При рассмотрении правового регулирования в сфере госуправления и госслужбы большую роль играют работы П. В. Трощинского, рассматривающего некоторые общие вопросы правовой системы КНР<sup>17</sup>, а также сам процесс её развития в пореформенный период<sup>18</sup>. Здесь стоит отметить и обзорный сборник под редакцией Л. М. Гудошникова и П. В. Трощинского, посвящённый праву КНР с 1978 по 2010 гг.<sup>19</sup>

В данном контексте также стоит отметить отдельные статьи А. П. Алексеенко, посвящённые вопросам законодательного регулирования государственной службы в Китае<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> Зуенко И. Ю. Трансформация региональной системы управления в КНР в 1977–1997 годах (на примере провинции Хэйлунцзян): дис. на соискание учен. степени канд. ист. наук. Владивосток, 2021. 278 с.; Его же. Центр-региональные отношения в КНР: историография и опыт составления источниковой базы // Труды института истории, археологии и этнографии ДВО РАН. 2020. Т. 29. С. 71–90.

<sup>15</sup> Его же и др. «Кадры решают всё»: реформа кадровой системы КНР на рубеже 1980–1990-х годов // Известия Восточного института. 2022. № 1. С. 58–69; Его же. Укрепление «вертикали власти» по-китайски: кадровая политика в отношении регионального руководства в современном Китае // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2017. № 5. С. 30–46.

<sup>16</sup> Его же. Кадры решают всё: формирование нового руководства компартии Китая по итогам XIX съезда // У карты Тихого океана. 2017. № (247). С. 11–19.

<sup>17</sup> Трощинский П. В. Влияние традиции на право современного Китая // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 94–106; Его же. К вопросу об источниках современного права Китайской Народной Республики // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2015. № 6-2. С. 57–60; Его же. Политико-правовые основы формы государственного устройства КНР // Исторические события в жизни Китая и современность. Сборник статей. К 100-летию Коммунистической партии Китая. М.: ИДВ РАН, 2021. С. 171–182.

<sup>18</sup> Его же. Юридическая политика и законодательство Китайской Народной Республики периода реформ и открытости // Правоведение. 2019. Т. 63. № 2. С. 285–308.

<sup>19</sup> Современное право КНР (обзор законодательства 1978 - 2001 г.): в 2-х частях. - М.: ИДВ РАН, 2012. - Ч. 1. - 199 с.; Ч. 2. - 191 с.

<sup>20</sup> Алексеенко А. П. Регулирование государственной гражданской службы в КНР // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2018. № 4. С. 109–117; Его же и др. Особенности законодательства КНР о государственной гражданской службе // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 8. – С. 40–52.

При рассмотрении англоязычной литературы возможно выделить несколько крупных исследователей, занимавшихся вопросами госуправления и госслужбы. Прежде всего, стоит отметить Джона П. Бернса, основные труды которого сосредоточены на исследовании реформ государственной службы, пришедшихся на начальный этап преобразований<sup>21</sup>, а также о их влиянии на исполнение обязанностей госслужащими<sup>22</sup>.

Другой работой по данной теме можно назвать ретроспективную статью Чжан Мэнчжуна и Чжоу Вэя<sup>23</sup>. В центре их внимания находится процесс реформирования системы государственной службы с 1978 по 2007 г., а также рассматриваются основные аспекты её функционирования.

Ещё одним крупным исследователем данной сферы выступает Хон С. Чан, работы которого посвящены таким правовым вопросам, как разработка «Закона КНР о государственных служащих»<sup>24</sup>, а также таким более конкретным вопросам, как оплата труда госслужащих в Китае<sup>25</sup>.

При рассмотрении других более конкретных аспектов стоит выделить исследование Цзин Ицзя, в центре внимания которого находится система служебной аттестации для госслужащих КНР, а также её влияние на эффективность всей системы госуправления<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Burns J. P. Chinese Civil Service Reform: The 13th Party Congress Proposals // *The China Quarterly*. 1989. N 120. P. 739–770; Idem. Civil Service Reform in Contemporary China // *The Australian Journal of Chinese Affairs*. 1987. N 18. P. 47–83; Idem. Civil Service Reform in China // *OECD Journal on Budgeting*. 2007. N 1. P. 57–82.

<sup>22</sup> Idem. Civil Service Reform in China: Impacts on Civil Servants' Behaviour // *The China Quarterly*. 2010. N 201. P. 58–78.

<sup>23</sup> Zhang Mengzhong, Zhou Wei. Civil Service Reforms in Mainland China // *Public Administration in East Asia. Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan*. Boca Raton: CRC Press, 2010. P. 145–164.

<sup>24</sup> Chan H. S. The Making of Chinese Civil Service Law: Ideals, Technicalities, and Realities // *American Review of Public Administration*. 2016. N 4. P. 379–398; Idem. Civil Service Law in the People's Republic of China: A Return to Cadre Personnel Management // *Public Administration Review*. 2007. N 3. P. 383–398.

<sup>25</sup> Idem. How are they paid? A study of civil service pay in China // *International Review of Administrative Sciences*. 2011. N 2. P. 294–321.

<sup>26</sup> Jing Yijia. Civil service executive development in China: An overview // *Sharpening the Sword of State: Building executive capacities in the public services of the Asia-Pacific*. Canberra: ANU Press, 2016. P. 49–66.



Значительный вклад в разработку рассматриваемой проблемы был внесён и исследователями из материкового Китая, одной из наиболее значимых заслуг которых необходимо признать вовлечение в научный анализ широкого круга правовых и иных источников. Другим достаточно существенным преимуществом работ на китайском языке является умеренная критика существующих процессов и системных недостатков как во всей системе госуправления, так и в сфере госслужбы в отдельности.

Многие китайские работы сосредоточены на трактовке и рассмотрении законодательной базы, связанной с госслужбой. Так, можно назвать работу Чжу Цию, которая построена на анализе политического, правового и научного аспектов развития управления госслужбой на основе «Закона КНР о госслужащих»<sup>27</sup>. Весомую практическую ценность по данному вопросу также представляет статья Се Вэй, который рассматривает и оценивает успешность реализации упомянутого Закона за 10 лет с момента его вступления в силу<sup>28</sup>.

Другим подобным трудом является работа одного из крупнейших китайских исследователей системы госуправления Хао Юймина. Содержательная часть работы связана с рассмотрением наиболее характерных особенностей и перспектив новой редакции основного Закона о госслужащих от

---

<sup>27</sup> Чжу Цию [朱启友]. Синь шидай гуньююань гуаньли чжиду дэ юхуа луцзин: чжэнчжисин, фачжихуа юй кэсюэхуа — циюй дуй синь «Гуньююань фа» тэчжэн дэ фэньси [新时代公务员管理制度的优化路径: 政治性、法治化与科学化——基于对新《公务员法》特征的分析: 途径 оптимизации системы управления государственной службой в новую эпоху: политический, правовой и научный аспекты — на основе анализа характеристик нового «Закона КНР о государственных служащих»] // Цзиньчжун сюэюань сюэбао [晋中学院学报]. Цзиньчжун [晋中]: 2020. № 6. С. 57–63.

<sup>28</sup> Се Вэй [谢炜]. Гуньююань чжиду фачжань дэ цзяньцзинь тэчжэн, пинхэн цили юй чуансинь луцзин — циюй гуньююань фа шиши шинянь дэ хуэйсу юй сыкао [公务员制度发展的渐进特征、平衡机理与创新路径——基于公务员法实施十年的回溯与思考: Прогрессивная характеристика, сбалансированный механизм и инновационный маршрут системы государственных служащих: на основе анализа и осмысления реализации «Закона КНР о государственных служащих» за десять лет] // Шэхуэй кэсюэ [社会科学: Общественные науки]. Шанхай [上海]: 2016. № 5. С. 23–32.

2018 г.<sup>29</sup> Ещё одной заметной работой этого автора является статья, посвящённая такому конкретному аспекту, как определение и предварительная оценка принципа параллельных должностей и рангов, внедрение которого также связано с новой редакцией уже упомянутого Закона<sup>30</sup>.

Значительная часть работ китайских авторов посвящена отдельным моментам, связанным с функционированием госслужбы. Так, можно выделить некоторые работы, посвящённые, например, вопросу отвода госслужащего от назначения на должность<sup>31</sup> или вопросу проявлений дискриминации при экзаменационном отборе госслужащих<sup>32</sup>.

Таким образом, в ходе историографического обзора нами было установлено, что как в отечественной, так и в западной науке основные комплексные работы, касающиеся вопросов правового регулирования государственной службы в Китае, преимущественно затрагивают лишь начальный период реформ и недостаточно подробно освещают период после прихода «пятого поколения китайских руководителей» во главе с Си Цзиньпином. Более современные исследования посвящены лишь отдельным

---

<sup>29</sup> Хао Юймин [郝玉明]. Синь гунъюань фа цзибэнь тэчжэн юй чжиду чжаньван [新公务员法基本特征与制度展望: Основные особенности и институциональные перспективы новой редакции «Закона КНР о государственных служащих»] // Синь шиюэ [新视野: Новые горизонты]. Пекин [北京]: 2020. № 2. С. 81–87.

<sup>30</sup> Хао Юймин [郝玉明]. Гунъюань чжиу юй чжици бинсин дэ гайнянь цэдин хэ шидянь пингу [公务员职务与职级并行的概念界定和试点评估: Определение и тестовая оценка системы параллельных должностей и рангов государственных служащих] // Чжунго жэньши кэсюэ [中国人力科学: Кадровая наука Китая]. Пекин [北京]: 2019. № 4. С. 4–11.

<sup>31</sup> Пэй Гофу [裴国富]. Вого гунъюань жэньчжи хуэйби чжиду дэ фагуй тиси цзяньгоу [我国公务员任职回避制度的法规体系建构: Построение правовой системы отвода от назначения государственных служащих в Китае] // Чжуннань миньцзу дасюэ сюэбао (жэньвэнь шэхуэй кэсюэ бань) [中南民族大学学报 (人文社会科学版)]: Журнал Центрального южного университета Минзу (гуманитарные и социальные науки) Ухань [武汉]: 2022. № 9. С. 114–120, 185–186.

<sup>32</sup> Фэй Шицзюнь [费世军], Ян Ицзюнь [杨易军]. Лунь гунъюань каоши луон циши дэ фалюй гуйчжи [论公务员考试录用歧视的法律规制: Правовое регулирование вопроса дискриминации при отборе государственных служащих посредством экзамена] // Шаоян сюэюань сюэбао [邵阳学院学报]. Шаоян [邵阳]: 2016. № 3. С. 70–75.

аспектам этой проблемы. Данный вывод приводит к нас к убеждению о необходимости всестороннего и детального анализа новаций в законодательстве о госслужбе на современном этапе реформирования.

**Объектом исследования** выступают законы и подзаконные нормативные акты, регулирующие систему современной государственной службы в КНР, а также соответствующие внутрипартийные правила и постановления КПК, имеющие отношение к этой сфере. **Предметом** исследования выступают изменения и новации в сфере правового регулирования государственной службы КНР на современном этапе.

**Цель исследования** — рассмотрение основных новаций в правовом регулировании государственной службы в КНР после 2012 г.

В соответствии с целью исследования были поставлены следующие **задачи**:

- 1) определить и рассмотреть основные предпосылки и причины реформирования соответствующего законодательства;
- 2) рассмотреть и проанализировать процедуру разработки и внедрения государственными властями соответствующих законодательных изменений;
- 3) определить основные аспекты и направления государственной службы, подвергшиеся законодательному реформированию;
- 4) провести комплексный анализ основного содержания соответствующих новаций в правовом регулировании государственной службы;
- 5) выявить ключевые тенденции в развитии правового регулирования современной государственной службы.

**Хронологические рамки исследования** можно определить следующим образом: в качестве нижней границы исследования выступает проведение XVIII Всекитайского съезда КПК в ноябре 2012 г. и последующий приход к власти в Китае Си Цзиньпина; в качестве верхней границы исследования выступает XX Всекитайский съезд КПК, прошедший в октябре 2022 г.

**Методологическую основу исследования** составляют следующие методы: метод системного анализа, который предполагает рассмотрение соответствующих политических, социальных и правовых аспектов с точки зрения их сложного взаимовлияния и взаимодействия в рамках единой системы государственного устройства КНР; метод исторической периодизации, предполагающий разделение на несколько хронологических этапов процесса разработки и внедрения правовых изменений в сфере госслужбы; сравнительно-сопоставительный метод, предполагающий сравнение и соотнесение исследуемых источников и теоретических материалов для выявления типологических особенностей и наиболее характерных тенденций в рамках рассматриваемой проблемы.

Для написания имён и топонимов на китайском языке в работе используется традиционно принятая в отечественном востоковедении транскрипционная система Палладия.

**Практическая ценность исследования** заключается в том, что отдельные положения и выводы магистерской диссертации могут быть использованы для дальнейшего рассмотрения и исследования вопроса государственной службы в Китае и её правового регулирования. Кроме того, результаты данной работы могут сыграть положительную роль в изучении и заимствовании наиболее успешных практик госслужбы КНР отечественными правоведами и экспертами в области государственного управления.

**Структура данного исследования** включает в себя: Введение, две главы с выделением соответствующих параграфов, Заключение и Список источников и литературы.

Во Введении обосновывается актуальность и новизна исследования, рассматривается степень научной разработанности проблемы, раскрываются цель и основные задачи, описывается методологическая основа работы.

В первой главе рассматриваются основные периоды развития правового регулирования современной государственной службы в Китае, а также предпосылки, причины и основное содержание новаций в правовом

регулировании государственной службы после XVIII Всекитайского съезда КПК (2012–2017).

Во второй главе рассматриваются предпосылки, причины, а также содержание и характерные особенности основных правовых изменений, связанных с принятием новой редакции «Закона КНР о государственных служащих» в декабре 2018 г., кроме того, рассмотрению подвергаются основные изменения в подзаконных актах и внутрипартийных директивах, регулирующих отдельные аспекты государственной службы.

В Заключении в соответствии с поставленными задачами подводятся итоги исследования.

#### **Апробация предварительных результатов исследования:**

Промежуточные результаты исследования были представлены в марте 2023 г. на VIII Всероссийской научной конференции молодых востоковедов «Китай и соседи». Тема доклада: «Новации в правовом регулировании государственной службы КНР после XIX съезда КПК».

Промежуточные результаты данного исследования также были представлены в апреле 2023 г. на XXXII Международном научном Конгрессе по источниковедению и историографии стран Азии и Африки «Россия и Восток. К 300-летию СПбГУ». Тезисы выступления опубликованы:

Безруков Д. А. Особенности законодательного регулирования современной государственной службы КНР // XXXII Международный конгресс по источниковедению и историографии стран Азии и Африки: Россия и Восток. К 300-летию СПбГУ: материалы конгресса. СПб.: Изд-во РХГА, 2023. С. 658–660.

# ГЛАВА 1. НОВАЦИИ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В КНР ПОСЛЕ XVIII СЪЕЗДА КПК (2012– 2017 ГГ.)

Данная глава посвящена рассмотрению основных этапов развития современной государственной службы в Китае и её законодательной базы. Также анализируются причины, предпосылки и основное содержание изменений после XVIII съезда КПК (2012–2017 гг.), связанных с соответствующими нормативно-правовыми актами и внутривнутрипартийными директивами.

## **§1. Основные этапы развития правового регулирования современной государственной службы в КНР**

Началом современного этапа правового регулирования государственной службы в Китае можно по праву считать принятие Государственным советом КНР «Временного положения о государственных служащих» 14 августа 1993 г., вступившего в юридическую силу 1 октября того же года<sup>33</sup>. Создание данного документа является непосредственным результатом начавшихся в декабре 1978 г. реформ, одним из ключевых направлений которых было создание регулярной системы государственной службы и её законодательной базы. При этом необходимо подчеркнуть, что весь процесс последующего развития госслужбы напрямую связан с проведением нескольких этапов административной реформы, нацеленной на перестройку системы государственного управления под требования социалистической рыночной экономики с китайской спецификой<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Гоця гунъюань чжаньсин тяоли, 1993.08.14. [国家公务员暂行条例, 1993.08.14: Временное положение о государственных служащих, 14.08.1993]. URL: [http://www.xixia.gov.cn/sitesources/xxrmzf/page\\_pc/bmxxgk/xxgkml/zcfg/articled971695de83445f3acc527129a20c033.html](http://www.xixia.gov.cn/sitesources/xxrmzf/page_pc/bmxxgk/xxgkml/zcfg/articled971695de83445f3acc527129a20c033.html) (дата обращения: 01.05.2023).

<sup>34</sup> Современное китайское государство ... Т. 1. С. 623.

Стоит напомнить, что на начальном этапе реформ одним из основных вопросов было устранение предшествующих неэффективных и дестабилизирующих практик государственного управления, возникших во времена различных экспериментов периода «культурной революции» (1966–1976). Как отмечает один из крупнейших отечественных исследователей китайского государственного устройства Л. М. Гудошников, сложившийся в результате данных событий политический строй можно было назвать «военно-бюрократической диктатурой», которая характеризуется отстранением населения от формирования органов государственного управления, отсутствием отчётности этих органов и должностных лиц перед народом, а также массовое военное присутствие в сфере госуправления<sup>35</sup>. Исследователь также приводит примеры определения такого строя в самом Китае, как «феодално-фашистской диктатуры», что объяснялось широким распространением идей всеобщего уравнивания, культа сильного правителя и идей о низведении жизни в городах до сельского уровня<sup>36</sup>.

Таким образом, в первые годы после начала преобразований основные усилия реформаторов были направлены на преодоление системного кризиса в руководстве и установление новых практик в сфере административного управления.

Активное реформирование и либерализация всей сферы госуправления включали в себя такие аспекты, как децентрализация управления государственной службой, рационализация процедур найма и отбора, совершенствование системы служебной аттестации, расширение возможностей для обучения и реформирование оплаты труда. Указанные тенденции даже породили у западных исследователей мнение о скором вероятном сближении китайской и западной систем госслужбы<sup>37</sup>. Хотя в действительности уже в 1983–1984 гг. реформаторами проводилась кампания по борьбе с так называемым

---

<sup>35</sup> Гудошников Л. М. Китай после «культурной революции». С. 356.

<sup>36</sup> Его же. Государственный строй Китайской Народной Республики. С. 84.

<sup>37</sup> Burns J. P. Civil Service Reform in Contemporary China. P. 50.

«духовным загрязнением», выраженном в заимствовании западных установок. В том же 1984 г. были приняты «Правила деятельности номенклатурных работников», целью которых было закрепление движения к выработке собственных аутентичных установок и принципов в кадровой политике<sup>38</sup>.

С институциональной точки зрения основные вопросы были решены принятием двух Конституций в 1978 г. и в 1982 г., благодаря чему были ликвидированы созданные в предшествующий период революционные комитеты (ревкомы) и народные коммуны, а вместо них в центре и на местах была создана новая система органов государственного управления. Этот процесс во многом базировался на тех практиках, которые были заложены ещё до периода «культурной революции». Так, с принятием Конституции 1978 г. были восстановлены многие положения Конституции 1954 г., в том числе, например, положения, регламентирующие полномочия высших органов государственного управления<sup>39</sup>. Тем не менее в основном законе страны ещё оставались некоторые отпечатки предшествующего периода, что было следствием продолжавшейся маоистской линии, представленной политикой Хуа Гофэна. При этом особое влияние этой политики ощущалось не в центре, а в регионах. Действительные изменения в данном вопросе начались только после смещения Хуа Гофэна с руководящих постов в 1980–1981 гг.<sup>40</sup> Таким образом, только с принятием Конституции 1982 г. были устранены все упоминания о «культурной революции» и её установках<sup>41</sup>.

При этом не менее важным вопросом являлось создание новых принципов и норм, с помощью которых будет в дальнейшем функционировать весь государственный аппарат. Как отмечают в своей работе отечественные исследователи И. Ю. Зуенко и Д. Г. Сельцер, в результате преобразований изменился сам стиль управленческой работы, поскольку гораздо большее

---

<sup>38</sup> Мацузато К., Сельцер Д. Государственная кадровая политика ... С. 119–120.

<sup>39</sup> Гудошников Л. М. Китай после «культурной революции». С. 350.

<sup>40</sup> Егоров К. А. Государственный аппарат КНР: 1967–1981. С. 60–65.

<sup>41</sup> Гудошников Л. М. Политическая система и право КНР в процессе реформ (1978–2005 гг.). С. 218.



значение стало уделяться письменной регламентации, а аппарат управления расширился и стал более диверсифицированным<sup>42</sup>.

Тем не менее создание регулярной системы госслужбы требовало соответствующего законодательства. Разработка универсального положения о госслужбе началась в 1984 г., когда для этого была собрана специальная редакторская группа из экспертов и учёных-правоведов<sup>43</sup>.

В данном контексте стоит отметить, что за первое десятилетие проведения реформ в сфере государственного управления накопился ряд проблем, сдерживающих дальнейшее проведение преобразований. К этому моменту в очередной раз чрезмерно расширился бюрократический аппарат, что неуклонно вело к увеличению издержек на его содержание. Как указывает К. А. Кокарев, в 1978 г. общее число сотрудников всех ведомств Госсовета составляло 4,1 млн человек, а к 1991 г. это число уже превысило 9 млн человек<sup>44</sup>.

Другой важной проблемой являлись неэффективные механизмы омоложения кадрового состава и стремительное старение руководящих кадров. Как отмечал в своей речи в июне 1987 г. Дэн Сяопин, «средний возраст нашего ЦК, вероятно, выше, чем в партиях других стран мира». В качестве причин сложившейся ситуации он называл возвращение к руководящим постам старых кадров, свергнутых в период «культурной революции», и приводил личный пример, поскольку к началу проведения реформ ему было уже 73 года. Дэн Сяопин называл данную проблему одной из наиболее специфичных для Китая<sup>45</sup>.

Большую роль в рассматриваемом вопросе сыграл XIII Всекитайский съезд КПК, прошедший с 25 октября по 1 ноября 1987 г. В ходе съезда Чжао Цзыяном, исполнявшим на тот момент обязанности Генерального секретаря ЦК КПК, был

---

<sup>42</sup> Зуенко И. Ю., Сельцер Д. Г. «Кадры решают всё» ... С. 61.

<sup>43</sup> Цзян Минъань [姜明安]. Тань «Гоцзя гуньюань цзаньсин тяоли» дэ чжидин юй шиши [谈《国家公务员暂行条例》的制定与实施: О принятии и реализации «Временного положения о государственных служащих»] // Синчжэн фасюэ яньцзю [行政法学研究], 1993. №3. С. 1.

<sup>44</sup> Кокарев К. А. Политический режим и модернизация Китая. С. 166.

<sup>45</sup> Дэн Сяопин. Основные вопросы современного Китая. С. 233.

представлен план о создании в КНР современной системы государственной службы. В число основных положений этого плана входили такие инициативы, как внедрение рациональной классификации государственных кадров, децентрализация управления кадрами, создание системы научного и дифференцированного кадрового управления, а также отказ от существующей модели единого управления для всех кадров партийного и правительственного аппаратов<sup>46</sup>. Таким образом, на тот момент разработка нового всеобъемлющего положения о госслужбе происходила при непосредственном влиянии указанных инициатив, выдвинутых Чжао Цзыяном.

Однако резкое изменение ситуации произошло в результате политического кризиса и тяньаньмэньских событий весной-летом 1989 г. Последствием кризиса стал определённый откат в проведении реформ и усиление в китайской власти более консервативного крыла во главе с Ли Пэном. Как станет видно в дальнейшем, указанные события прямым образом повлияли на отказ от более ранних предложений в окончательном варианте «Временного положения о государственных служащих». Одним из наиболее принципиальных станет отказ от курса на дальнейшее разделение функций партии и правительства в государственном управлении. Можно сказать, что именно «тяньаньмэньский кризис» стал тем поворотным моментом, в результате которого нынешняя система государственной службы КНР будет основываться, с одной стороны, на достаточно близких к западным меритократическим концепциям, а с другой — на необходимости безусловной политической лояльности по отношению к правящей партии<sup>47</sup>. Кроме того, после событий 1989 г. институт госслужбы стал приобретать новое значение, поскольку правящая власть стала стремиться комплектовать административное руководство всех звеньев лояльными кадрами и тем самым бороться с центробежными тенденциями, существовавшими в течение всех 80-х гг.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Документы XIII Всекитайского съезда Коммунистической партии Китая (1987). С. 55.

<sup>47</sup> Zhang Mengzhong, Zhou Wei. Civil Service Reforms in Mainland China. P. 149–150.

<sup>48</sup> Зуенко И. Ю., Сельцер Д. Г. «Кадры решают всё» ... С. 63.

Однако, возвращаясь к истории создания Временного положения, стоит указать, что его предварительный проект был представлен в апреле 1988 г. Тогда же некоторые экспериментальные принципы данного документа стали в тестовом порядке внедряться в центральных ведомствах (включая, например, таможенное, ревизионное и налоговое), а впоследствии и на местах: сначала в двух городах окружного значения, Шэньчжэне и Харбине, а затем в двух южных провинциях — Гуандун и Фуцзянь. Преимущественно эти нововведения выражались в составлении новой классификации должностей, определении круга их обязанностей, но что ещё более принципиально — в приёме на работу новых служащих посредством экзаменационных испытаний<sup>49</sup>.

Применение новых экспериментальных практик было признано успешным, что привело к официальному принятию «Временного положения о государственных служащих» в 1993 г. и постепенному внедрению его установок на территории всей страны. «Временность» данного положения отражает характер правотворческого процесса 80-х гг. в Китае. Дело в том, что с началом периода реформ весь процесс модернизации характеризовался неспешностью и осмотрительностью, выраженных в лозунге «переходить реку, нащупывая камни». Эта же установка касалась и законодательства, что выражалось в принятии нормативных актов, ограниченных по сроку своего действия и предполагающих их утверждение в окончательном варианте после практического внедрения и установления их целесообразности<sup>50</sup>.

Уже в скором времени были завершены работы по приведению классификации должностей в соответствии с новым Положением, а также по определению объёмов их полномочий. Организованный на регулярной основе

---

<sup>49</sup> Сун Цишуй [宋吉水]. Майчу шиши гоця гуньюань чжиду дэ ди и бу [迈出实施国家公务员制度的第一步: Первый шаг навстречу установлению системы государственной службы] // Ляован чжоукань [瞭望周刊: Журнал Ляован]. Пекин [北京]: 1988. № 29. С. 8–9.

<sup>50</sup> Трощинский П. В. Юридическая политика и законодательство ... С. 296.

приём кандидатов на госслужбу посредством экзаменационных испытаний был реализован уже к следующему XV съезду КПК, прошедшему в сентябре 1997 г.<sup>51</sup>

Необходимо отметить, что активное внедрение в тот период практик экзаменационного отбора трактовалось как самими реформаторами, так и многими исследователями, как возвращение к традиционным методам отбора наиболее достойных кандидатов, обладающих необходимыми профессиональными навыками и моральными качествами. Другими словами, это воспринималось в качестве возвращения к традициям меритократического отбора<sup>52</sup>.

При этом большое внимание к системе экзаменационного отбора стало показателем определённого компромисса между старыми и новыми практиками: с одной стороны, были провозглашены принципы открытости и равенства при отборе посредством экзаменов, с другой стороны, среди важных требований к кандидатам оставалась идеологическая подготовка. Иными словами, как и на раннем этапе существования КНР, в 1980-1990-е гг. госслужащие по-прежнему оставались главными проводниками курса правящей партии.

«Временное положение о государственных служащих», включившее в свою структуру 83 статьи, разделённых на 18 глав, охватило фактически все основные аспекты, связанные с трудовыми взаимоотношениями в сфере госслужбы. Так, с принятием этого документа официальное регламентирование получили такие ключевые аспекты, как права и обязанности госслужащих, классификация должностей, порядок отбора и приёма на службу, проверка и оценка результатов работы, меры поощрения и наказания, порядок увольнения, ухода в отставку, выхода на пенсию и другие<sup>53</sup>. Как отмечают отечественные исследователи, принятие Временного положения сыграло важнейшую роль в процессе правового регулирования статуса китайских госслужащих, поскольку их положение оставалось фактически неопределённым на протяжении 45 лет с

---

<sup>51</sup> Кокарев К. А. Политический режим и модернизация Китая. С. 175.

<sup>52</sup> Burns J.P. Civil Service Reform in China. P. 58.; Зуенко И. Ю., Сельцер Д. Г. «Кадры решают всё» ... С. 66.

<sup>53</sup> Гоцзя гунъюань чжаньсин тяоли, 1993.08.14.

момента образования КНР<sup>54</sup>. В целом же принятие данного документа ознаменовало начало создания современной нормативно-правовой базы в сфере госслужбы в Китае.

В дальнейшем основные положения данного документа стали активно реализовываться в масштабах всей страны, чему способствовало и создание дополнительных подзаконных актов, более подробно регулирующих отдельные аспекты госслужбы.

Активное и всестороннее развитие Китая в различных сферах в 1990-е и в начале 2000-х гг. привело китайскую политическую систему к новым вызовам и проблемам, что инициировало новые реформы в сфере госслужбы и её законодательного регулирования.

Значимым шагом для всей законодательной сферы КНР стало принятие на 3-й сессии ВСНП 9-го созыва «Закона КНР о правотворчестве» в марте 2000 г. Важность этого полномасштабного акта, регулирующего правотворческий процесс в Китае, заключается во внесении существенных изменений и дополнений в сам процесс государственного правотворчества. Так, был утверждён обширный перечень вопросов, регулирование которых может осуществляться посредством законов. Но ещё более принципиальным в контексте рассматриваемой темы стало закрепление права ВСНП и ПК ВСНП делегировать Госсовету КНР возможность принимать административно-правовые акты по установленным вопросам, если по ним ещё не принято соответствующих законов<sup>55</sup>. Как будет показано в дальнейшем, это право будет широко реализовываться и в сфере госслужбы.

Следующей значимой вехой в истории правового регулирования государственной службы в Китае стало рассмотрение и принятие 15-м Пленумом

---

<sup>54</sup> Современное китайское государство ... Т. 1. С. 631.

<sup>55</sup> Гудошников Л. М. Политическая система и право ... С. 224–225.

ПК ВСНП «Закона КНР о государственных служащих» 27 апреля 2005 г.<sup>56</sup> Этот документ, в сущности, полностью базировался на признанных успешными экспериментальных принципах «Временного положения» и фактически заменил его, став правовой основой для управления и регламентирования госслужбы в Китае.

Закон о госслужащих так же, как и его предшественник, носит комплексный характер и охватывает все основные аспекты госслужбы. Если же говорить о нововведениях в содержании, то, помимо уточнения и дополнения положений уже содержащихся в предшествующем документе, стоит отметить добавление к пункту об обязанностях и правах госслужащих такой категории, как квалификационные требования для кандидатов, а также введение системы рангов и их классификации, введение принципа работы госслужащих по найму и разработку отдельной главы, посвящённой юридической ответственности госслужащих<sup>57</sup>.

Принципиально важным нововведением Закона стало закрепление в тексте документа точного определения понятия «государственный служащий», которое означает «должностное лицо, которое выполняет общественные обязанности в соответствии с законом, входит в штат государственных административных органов и получает заработную плату и субсидии за счёт государственного бюджета»<sup>58</sup>.

Большое практическое значение приобрело введение принципа классификации госслужащих по должностям и административным рангам, число самих рангов насчитывает 27 ступеней. Как отмечают И. Ю. Зуенко и Д. Г. Сельцер, появление строгой и иерархичной системы позволило гораздо более прозрачным и системным способом продвигать госслужащих по

---

<sup>56</sup> Чжунхуа жэньмин гунхэго гуньююань фа, 2005.04.27. [中华人民共和国公务员法, 2005.04.27: Закон КНР о государственных служащих, 27.04.2005]. URL: [http://www.gov.cn/flfg/2005-06/21/content\\_8249.htm](http://www.gov.cn/flfg/2005-06/21/content_8249.htm) (дата обращения: 01.05.2023).

<sup>57</sup> Там же.

<sup>58</sup> Там же. Гл. 1., ст. 2.

карьерной лестнице. Эта система позволила и более точно определять круг служебных полномочий, а также предоставила возможность объективно судить об определённых карьерных перспективах чиновника, исходя из соотнесения его возраста и действующего ранга<sup>59</sup>.

В данном контексте важное значение приобретает рассмотрение некоторых неформальных практик. Как отмечает в другой своей работе И. Ю. Зуенко, пик карьеры высших чиновников, как правило, приходится на возраст около 60 лет, а наивысшее назначение на отрезок в 60–65 лет. При этом чаще всего такие назначения напрямую коррелируют с пятилетним циклом съездов КПК и в процессуальном плане привязываются именно к проведению очередного съезда. Если же чиновнику к этому возрасту не удаётся занять какую-либо из высших партийных должностей, он, как правило, получает формальную должность в представительных органах власти и к 70 годам выходит на пенсию<sup>60</sup>. Так или иначе, введение принципа иерархии по должностям и рангам несомненно поспособствовало дальнейшей оптимизации и повышению степени управляемости всей системы госслужбы КНР.

Отдельного внимания заслуживает утверждение нового принципа работы госслужащих по найму, что стало действенным дополнением к уже существовавшим практикам пополнения кадрового состава, а также способствовало расширению каналов отбора кандидатов, тем самым усилив здоровую конкуренцию в рядах государственных служащих. Кроме того, возможность нанять стороннего специалиста позволила снизить различные затраты на подготовку необходимых сотрудников внутри штата<sup>61</sup>.

Тем не менее нельзя не отметить, что введение подобной практики оказало влияние на распространение определённых злоупотреблений со стороны нанимателя. Как отмечает отечественный исследователь А. П. Алексеенко, упрощение процедур приёма на определённые посты государственной службы с

---

<sup>59</sup> Зуенко И. Ю., Сельцер Д. Г. «Кадры решают всё» ... С. 64.

<sup>60</sup> Зуенко И. Ю. Укрепление «вертикали власти» по-китайски. С. 38.

<sup>61</sup> Чжунхуа жэньмин гунхэго гунъюань фа, 2005.04.27. Гл. 16, ст. 100–105.

разрешения администрации провинциального уровня или выше, а также найм посредством назначения без проведения экзаменационных испытаний, могут становиться факторами, создающими благоприятные условия для проявлений коррупционного поведения<sup>62</sup>.

Таким образом, принятый в 2005 г. Закон о госслужащих стал воплощением всего накопленного за период реформ опыта и экспериментальных практик, которые получили своё законодательное закрепление. Несмотря на то, что принятие и реализация положений этого документа оказали большое влияние на реформирование всей системы госслужбы, а также на эффективность приведения в жизнь правительственных решений, требовалось дальнейшее совершенствование и дополнение нормативно-правовой базы, что выразилось в активной разработке и принятии целого ряда подзаконных актов.

В данном контексте весьма актуальным будет рассмотрение работы китайского исследователя Се Вэй. В своей статье автор рассматривает процесс развития системы госслужбы и её правового регулирования с момента принятия «Закона КНР о госслужащих» в 2005 г. до момента создания этой работы в 2015 г.<sup>63</sup>

Сам процесс развития правового регулирования госслужбы в этот период автор помещает в формулу «исследование – эксперимент – оценка – повторное принятие решения». Так, Се Вэй говорит о разработке и внедрении некоторых новых экспериментальных положений в отдельных городских округах или провинциях в тестовом порядке, а также о том, как такие тестовые практики влияли на создание новых нормативных актов<sup>64</sup>.

По материалам данного исследования видно, что успешное внедрение и реализация новых положений в отдельных регионах были ключевым фактором в разработке соответствующего законодательства. Сам исследователь подчёркивает динамичный характер саморегулирования и оптимизации всей

---

<sup>62</sup> Алексеенко А. П. Регулирование государственной гражданской службы в КНР. С. 110.

<sup>63</sup> Се Вэй. Гунъюань чжиду фачжань ... С. 23–32.

<sup>64</sup> Там же. С. 23–24.



сферы и в качестве подтверждения этому выводу приводит факты разработки и принятия таких подзаконных актов, как «Положение о поощрении государственных служащих (в опытном порядке)» (2008 г.), «Положение о назначении и освобождении от должности, а также о повышении и понижении в должности госслужащего (в опытном порядке)» (2008 г.), «Временные правила о привлечении кадров руководящего состава партийных и правительственных органов к ответственности» (2009 г.) и ряд других<sup>65</sup>. Разработка и внедрение соответствующих законодательных актов несомненно сыграли важную роль в наращивании общей эффективности государственного управления.

При этом нельзя не отметить такую очевидную проблему, как неоднородность системы госслужбы в разных регионах страны. Как указывает Джон П. Бернс, центральные министерства и ведомства укомплектованы высококвалифицированными и преданными своему делу сотрудниками, которые проходят отбор посредством действенных конкурентных механизмов и вследствие чего ориентированы на производительность собственного труда. Однако за пределами центра качество исполнения государственной службы значительно различается. Более развитые части страны, представленные центром и более богатыми прибрежными регионами, могут поддерживать более эффективную и действенную государственную службу. В менее развитых частях страны, где госслужба рассматривается как «работодатель последней инстанции», качество и потенциал государственной службы значительно ниже, что выражается в неконкурентных механизмах отбора, низкой эффективности труда, а также высоком уровне недисциплинированности и коррупции среди самих госслужащих<sup>66</sup>. Стоит предположить, что такой дисбаланс также стал одним из ключевых факторов, повлиявших на дальнейшее развитие правовой системы госслужбы в Китае.

---

<sup>65</sup> Там же. С. 25–26.

<sup>66</sup> Burns J.P. Civil Service Reform in China. P. 76–77.

В рамках рассматриваемого периода необходимо отметить некоторые результаты дальнейшего проведения административной реформы. По решению 1-й сессии ВСНП 11-го созыва, состоявшейся в марте 2008 г., в рамках реформы органов Госсовета КНР было учреждено Государственное управление по делам государственных служащих, в сферу руководства которого попали фактически все основные вопросы кадрового управления<sup>67</sup>.

В заключение данного параграфа мы можем резюмировать, что «Временное положение о госслужащих» 1993 г. и «Закон КНР о госслужащих» 2005 г. стали двумя базовыми положениями, благодаря разработке которых была заложена правовая основа законодательного регулирования госслужбы в КНР.

## **§2. Разработка и принятие новых нормативно-правовых актов в сфере государственной службы после XVIII съезда КПК**

С 8 по 15 ноября 2012 г. в Пекине прошёл XVIII Всекитайский съезд КПК, в результате которого к управлению государством пришло «пятое поколение китайских руководителей» во главе с председателем Си Цзиньпином, а также начался новый виток углубления реформ. Новая эпоха политического руководства подразумевала новые преобразования в различных сферах государственного функционирования, в том числе и в сфере госслужбы.

4 декабря 2012 г. состоялось Совещание Политбюро ЦК КПК, должность председателя на котором занимал недавно избранный Генеральный секретарь ЦК КПК Си Цзиньпин. Совещание было посвящено вопросу улучшения качества работы и поддержания тесных контактов с народными массами, а его содержание можно резюмировать следующим образом: подчёркивалась необходимость сокращения бюрократических процедур, выраженных в чрезмерном количестве совещаний и заседаний, а также в излишней документации; необходимость усовершенствования механизмов оценки работы

---

<sup>67</sup> Современное китайское государство ... Т. 1. С. 647.

госслужащих и избегания формализма в процессе оценивания; потребность в стандартизации условий официальных визитов чиновников и количества сопровождающих лиц; необходимость в соблюдении принципа строгой экономии, в ответ на что государство обязуется предоставлять достаточные льготы госслужащим<sup>68</sup>. Можно заметить, что основное содержание указанных положений направлено не только на оптимизацию сферы госслужбы, но и на активное предупреждение проявлений коррупции, борьба с которой станет одним из ключевых направлений нового политического курса Си Цзиньпина.

Новый этап реформ включал в себя и активные административные преобразования. По итогам заседания ВСНП в марте 2013 г. был принят «План реформы структуры Госсовета и изменения полномочий», основными целями которого были унификация управленческой деятельности, устранение дублирования функций среди различных ведомств, а также борьба с коррупционными проявлениями<sup>69</sup>.

28 июня 2013 г. в Пекине состоялось Общенациональное совещание по организационной работе, на котором председатель Си Цзиньпин выступил с речью, некоторые из её положений также оказали влияние на дальнейшее развитие сферы госслужбы. Во-первых, по отношению к работе правительственных и партийных кадров были выдвинуты строгие и чёткие требования. В том числе: понимать реальные нужды населения и обладать достоверной и полной информацией на местах, держать под контролем процесс реформирования самой госслужбы и развивать положительные тенденции, а также непрерывно повышать и совершенствовать собственную квалификацию. Во-вторых, большое внимание было обращено на моральные и деловые качества, в особенности у служащих, которые претендуют на высокие посты. Был сделан значительный акцент на дисциплину кадров, причём не только в собственном

---

<sup>68</sup> Чжунгун чжуньян чжэнчжицзюй чжаокай хуэйи Си Цзиньпин чжучи [中共中央政治局召开会议 习近平主持: Политбюро ЦК КПК провело заседание под председательством Си Цзиньпина] // Синьхуа ван [新华网]. URL: [http://www.xinhuanet.com/politics/2012-12/04/c\\_113906913.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2012-12/04/c_113906913.htm) (дата обращения 01.05.2023).

<sup>69</sup> Современное китайское государство ... Т. 1. С. 647.

добросовестном служении делу социалистического строительства, но и в инициативном выявлении организационных и дисциплинарных нарушений<sup>70</sup>.

Развитие указанных принципов и положений было продолжено на 3-м Пленуме ЦК КПК 18-го созыва, сыгравшем определяющую роль в дальнейшем развитии сферы госслужбы и её правового регулирования. Во-первых, одним из основных пунктов Пленума стало положение о необходимости формирования прозрачного курса в политике, опирающегося на квалифицированный и неподкупный аппарат госслужащих. Во-вторых, выдвигается требование усилить контроль со стороны партии, в особенности в сфере финансового надзора, а также более точно определить границы полномочий партийных и правительственных руководителей высшего уровня. В-третьих, особое внимание вновь уделялось совершенствованию механизмов борьбы с коррупцией, что, в частности, выражалось в предложениях по дальнейшему совершенствованию соответствующего законодательства по вопросам наказания и предупреждения коррупции, была подчеркнута необходимость улучшения системы отвода от назначения на должность (содержание которой представляется аналогичным содержанию российской практики по предотвращению конфликта интересов<sup>71</sup>), а также системы отчётности руководящих кадров. Кроме того, были озвучены наиболее насущные проблемы в сфере госслужбы, имеющие значительное общественное влияние и требующие эффективного разрешения. Так, были отмечены такие недостатки, как бюрократизм и формализм, расточительство, проявление гедонизма и другие<sup>72</sup>. Так или иначе, все рассмотренные нами

---

<sup>70</sup> Си Цзиньпин: «Чжоли пэян сюаньба дан хэ жэньминь сюйяо дэ хао ганьбу». [习近平：着力培养选拔党和人民需要的好干部：Си Цзиньпин：«необходимо приложить усилия для выращивания и отбора хороших кадров, в которых нуждается партия и народ»] // Чжунго гунчаньдан синьвэнь ван [中国共产党新闻网]. URL: <http://theory.people.com.cn/n/2014/1225/c391839-26275815.html> (дата обращения 01.05.2023).

<sup>71</sup> Алексеенко А. П., Сонин В. В. Особенности законодательства КНР ... С. 45.

<sup>72</sup> Гуньдун баодао: шиба цзе сань чжунцюаньхуэй биму [滚动报道：十八届三中全会闭幕：Отчёт: Закрытие третьего пленума ЦК КПК 18-го созыва] // Чжунго гунчаньдан синьвэнь ван [中国共产党新闻网]. URL: <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1112/c64094-23518718-2.html> (дата обращения 01.05.2023).

обстоятельства стали теми факторами, которые определили дальнейшие тенденции и повлияли на развитие правового регулирования госслужбы в КНР.

Важным направлением дальнейших реформ стало совершенствование принципа классифицированного управления госслужащими. 14 июля 2016 г. Канцелярией ЦК КПК и Канцелярией Госсовета КНР были совместно изданы два документа: «Правила управления государственными служащими профессионально-технической службы (в опытном порядке)» и «Правила управления государственными служащими административно-исполнительной службы (в опытном порядке)»<sup>73</sup>. Здесь стоит отметить, что согласно «Закону КНР о госслужащих», все должности госслужащих подразделяются на три категории: комплексное управление, профессионально-техническая служба и административно-исполнительная служба<sup>74</sup>. Именно регламентации двух последних категорий посвящены два указанных выше документа.

Прежде всего, стоит сказать, что и те и другие Правила имеют идентичную структуру, подразделяются на 6 глав и регламентируют такие вопросы, как общие принципы работы для указанных категорий, процедура учреждения должности в соответствующих государственных органах, определение круга полномочий и необходимой квалификации, классификация рангов и должностей, назначение/смещение и повышение/понижение в должности, а также контроль и надзор<sup>75</sup>. Рассмотрим отдельные положения двух документов.

Одним из наиболее заметных нововведений стало регламентированное определение круга лиц, относящихся к указанным категориям. Так, в

---

<sup>73</sup> Чжунбань гобань иньфа «Чжуанье цзишулэй гунъюань гуаньли гуйдин (шисин)» хэ «Синчжэн чжифалэй гунъюань гуаньли гуйдин (шисин)», 2016.07.14. [中办国办印发《专业技术类公务员管理规定（试行）》和《行政执法类公务员管理规定（试行）》，2016.07.14: Издание Канцелярией ЦК КПК и Канцелярией Госсовета «Правил управления государственными служащими профессионально-технической службы (в опытном порядке)» и «Правил управления государственными служащими административно-исполнительной службы (в опытном порядке)», 14.07.2016]. URL: [http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/14/content\\_5091353.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/14/content_5091353.htm) (дата обращения: 01.05.2023).

<sup>74</sup> Чжунхуа жэньмин гунхэго гунъюань фа, 2005.04.27. Гл. 3, ст. 16.

<sup>75</sup> Чжунбань гобань иньфа ...

соответствии со второй статьёй Правил о служащих профессионально-технической службы, термин «государственные служащие профессионально-технической службы» относится к «государственным служащим, которые специализируются на профессионально-технической работе, обеспечивают техническую поддержку и гарантии для учреждений в выполнении их обязанностей, их служебные функции носят технический характер и обладают низкой степенью альтернативности для их замены»<sup>76</sup>.

Стоит также обратить внимание на классификацию должностей. В соответствии с девятой статьёй документа, все должности профессионально-технической службы подразделяются на 11 категорий, которые соответствуют разделению на ранги с 26-го по 8-й<sup>77</sup>.

Отдельно в документе подчёркивается необходимость уделения должного внимания профессиональным навыкам и знаниям этой категории служащих, а также регулярных проверок служащих на соответствие квалификации, необходимой для работы<sup>78</sup>.

Во второй статье Правил управления госслужащими административно-исполнительной службы данная категория служащих определяется следующим образом: «термин государственные служащие административно-исполнительной службы относится к государственным служащим, которые выполняют непосредственные обязанности административного лицензирования, административного наказания, административного принуждения, административного взыскания, административных сборов, административной проверки и другие правоприменительные обязанности в соответствии с законами и нормативными актами, их обязанности носят исполнительный и обязывающий характер»<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> Там же. Док. 1, гл. 1, ст. 2.

<sup>77</sup> Там же. Док. 1, гл. 3, ст. 9.

<sup>78</sup> Там же. Док. 1, гл. 5, ст. 21.

<sup>79</sup> Там же. Док. 2, гл. 1, ст. 2.

Согласно десятой статье документа, должности служащих административно-исполнительной службы также разделяются на 11 категорий, соответствующих разделению на ранги с 27-го по 10-й<sup>80</sup>.

Особое внимание в данных Правилах уделяется таким профессиональным навыкам, необходимым в административно-правовой службе, как профессиональная этика, знание права, правоприменительные навыки, умение справляться с чрезвычайными ситуациями и другие<sup>81</sup>.

Таким образом, разработка и принятие двух рассмотренных документов знаменовали дальнейшее углубление реформы по совершенствованию классификационной системы управления госслужащими.

Активные усилия законодателей были направлены на более строгое регламентирование вопроса приёма на госслужбу посредством экзаменационных испытаний. Так, в ноябре 2015 г. Организационным отделом ЦК КПК, Министерством трудовых ресурсов и социального обеспечения и Государственным управлением по делам государственных служащих было издано «Положение об организации очных экзаменов для приёма на государственную службу (в опытном порядке)».

Данный документ включил в себя регламентацию таких вопросов, как общие принципы организации очных экзаменов, процедура разработки экзаменационных заданий и порядок обращения с утверждёнными вариантами этих заданий, порядок организации и управления помещениями для экзаменов, определение требований и порядка работы экзаменаторов, технического персонала и самих кандидатов, процедура проведения экзамена, а также необходимые дисциплинарные и надзорные меры<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Там же. Док. 2, гл. 3, ст. 10

<sup>81</sup> Там же. Док. 2, гл. 5, ст. 20

<sup>82</sup> Сань бумэнь иньфа «Гунъюань луюн мяньши цзучжи гуаньли баньфа (шисин), 2015.12.18 [三部门印发《公务员录用面试组织管理办法(试行)》, 2015.12.18: Издание тремя ведомствами «Положения об организации очных экзаменов для приёма на государственную службу (в опытном порядке)», 18.12.2015]. URL: [http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/18/content\\_5025425.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/18/content_5025425.htm) (дата обращения: 01.05.2023).

При подробном рассмотрении данного Положения стоит обратить внимание на несколько моментов. Во-первых, более детально и точно стала регламентироваться процедура разработки заданий для экзамена. Документ предписывает привлечение к данной работе специалистов, которые обладают соответствующей квалификацией и являются экспертами в сфере государственного управления. Кроме того, более строгими стали правила конфиденциальности при разработке и распространении экзаменационных заданий<sup>83</sup>. Целью таких мер очевидным образом является стремление предотвратить утечку тестовых материалов и вероятное недобросовестное поведение со стороны кандидатов.

Во-вторых, стала предусматриваться более строгая регламентация помещений для проведения экзаменов. Были выдвинуты чёткие технические требования по отношению к организации экзаменационного пространства, включая обязательное аудио- и видеозаписывающее оборудование. Также обозначен строгий запрет на использование различного электронного и коммуникационного оборудования с указанием конкретных мер по отношению к нарушителю<sup>84</sup>.

В-третьих, стоит отметить требования по отношению к квалификации и работе самих экзаменаторов. Согласно Положению, помимо соответствия различным дисциплинарным требованиям, экзаменатор должен обладать высокой квалификацией и релевантным опытом работы, а также владеть определёнными навыками и методами для проведения экзаменационных испытаний и оценки результатов. Кроме того, важное значение придаётся вопросу отвода от исполнения обязанностей для экзаменаторов и другого персонала, если они имеют личные интересы или подвержены каким-либо другим факторам, которые могут повлиять на добросовестное исполнение должностных обязанностей<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Там же. Гл. 2, ст. 6–14.

<sup>84</sup> Там же. Гл. 3, ст. 5–7.

<sup>85</sup> Там же. Гл. 4, ст. 18–20.



Необходимо отметить, что эффективность данного подхода по предотвращению конфликта интересов признаётся и российскими исследователями. Так, А. П. Алексеенко в своей статье указывает на важность заимствования китайского опыта по данному вопросу, в том числе и на практику проведения экзаменационного отбора не самим органом, где открыта вакансия, а отдельным ведомством с соответствующими компетенциями<sup>86</sup>.

Таким образом, можем резюмировать, что указанные в данном Положении нормы и меры очевидным образом направлены на предотвращение недобросовестного поведения и коррупционных проявлений при приёме на госслужбу посредством равного и открытого экзаменационного отбора.

Реформирование нормативной базы по данному вопросу продолжилось и в дальнейшем. Так, в августе 2016 г. были опубликованы «Правила о принятии мер за нарушение правил и дисциплины при вступительном экзамене для приёма на государственную службу», изданные совместно Организационным отделом ЦК КПК, Министерством трудовых ресурсов и социального обеспечения и Государственным управлением по делам государственных служащих. В юридическую силу документ вступил 1 октября того же года<sup>87</sup>. Стоит отметить, что данный документ стал доработанной версией Правил, изданных в 2009 г. в опытном порядке<sup>88</sup>.

Данное положение стало ответом на недобросовестное поведение кандидатов во время экзаменов при отборе на должность, а также на проявления коррупционного поведения со стороны самих организаторов экзаменов, что

---

<sup>86</sup> Алексеенко А. П. Регулирование государственной ... С. 110.

<sup>87</sup> Гуньююань каоши луон вэйцзи вэйгуй синвэй чули баньфа, 2016.09.28. [公务员考试录用违纪违规行为处理办法, 2016.09.28: Правила о принятии мер за нарушение правил и дисциплин при вступительном экзамене для приема на государственную службу, 28.09.2016]. URL: [http://www.mohrss.gov.cn/wap/zc/fgwj/201611/t20161107\\_258945.html](http://www.mohrss.gov.cn/wap/zc/fgwj/201611/t20161107_258945.html) (дата обращения 01.05.2023).

<sup>88</sup> Гуньююань луон каоши вэйцзи вэйгуй синвэй чули баньфа (шисин) чутай, 2009.11.24. [公务员录用考试违纪违规行为处理办法(试行)出台, 2009.11.24: Публикация правил о принятии мер за нарушение правил и дисциплины при вступительном экзамене для приёма на государственную службу (в опытном порядке), 24.11.2009]. URL: [http://www.gov.cn/jrzg/2009-11/24/content\\_1472150.htm](http://www.gov.cn/jrzg/2009-11/24/content_1472150.htm) (дата обращения 01.05.2023).

подтверждалось многочисленными прецедентами. Например, в 2013 г., по данным Министерства трудовых ресурсов и социального обеспечения, были аннулированы результаты 178 кандидатов, для 120 кандидатов был наложен пятилетний запрет на сдачу экзаменов на должность госслужащего, а для 9 кандидатов был наложен пожизненный запрет на участие в подобных экзаменах<sup>89</sup>. Показательным примером также стал случай, произошедший в 2015 г. в провинции Шаньси. Тогда одновременно были аннулированы результаты более 80 кандидатов, сдавших идентичные бланки с ответами<sup>90</sup>. При этом также очевидно, что многие случаи подобных нарушений не фиксируются, либо по отношению к нарушителям не применяются надлежащих мер. Одной из мер борьбы с данным явлением стала более детальная разработка соответствующего законодательства.

Новые Правила ужесточили наказание за списывание и прояснили дисциплинарные требования по отношению к экзаменуемым. Кандидат, который был уличён в недобросовестном поведении, в зависимости от ситуации может быть отстранён от участия в экзаменационных испытаниях на 5 лет или на более длительный срок. В особо тяжких случаях кандидат может быть навсегда лишён возможности стать госслужащим<sup>91</sup>.

Также были уточнены и дополнены положения, регламентирующие процесс принятия решений в случаях обнаружения противозаконных и нарушающих дисциплину действий. В частности, были уточнены такие

---

<sup>89</sup> 2014 Гоцзя гунъюань каоши цзобичжэ цзян чжуншэнь цзинь као, 2013.11.26. [国家公务员考试作弊者将终身禁考, 2013.11.26: В 2014 году кандидатов, списывающих на экзаменах на должность государственного служащего, будут пожизненно отстранять от экзаменов, 26.11.2013]. URL: <https://www.liuxue86.com/a/1739943.html> (дата обращения 01.05.2023).

<sup>90</sup> 2015 Нянь Шаньси гунъюань каоши 80 до мин каошэн цзоби чэнцзи цюй сяо, 2015.05.20. [2015 年陕西公务员考试 80 多名考生作弊成绩取消, 2015.05.20: В 2015 г. в провинции Шаньси были аннулированы результаты более 80 кандидатов, списывавших на экзамене на должность государственного служащего, 20.05.2015]. URL: <http://www.zggwy.org/shanxi2/307103.html> (дата обращения: 01.05.2023).

<sup>91</sup> Гунъюань каоши луюн ... Ст. 5.

процедуры, как удаление кандидата с экзамена, составление и предоставление протокола о нарушении и другие<sup>92</sup>.

Кроме того, были добавлены отдельные положения, направленные на борьбу со списыванием посредством использования высокотехнологичного оборудования. Были разработаны новые пункты об обработке и принятии решения в случаях сдачи экзаменационных бланков с идентичными ответами<sup>93</sup>.

Отдельное внимание стало уделяться физическому состоянию и здоровью кандидатов на должность госслужащего. В подтверждение этому можно привести факт принятия в декабре 2016 г. «Нормативного документа по медицинскому обследованию при приёме на государственную службу (в опытном порядке)»<sup>94</sup>.

Этот документ был разработан Кадровым департаментом и Департаментом здравоохранения провинции Чжэцзян, впоследствии его положения были введены на территории всей страны. Новое положение отменяло действие предшествующего документа 2004 г. и вводило новые предписания по вопросу проведения медицинского обследования при приёме на госслужбу. Фактически новый Нормативный документ включает требования к здоровью кандидата на должность госслужащего, а также весьма обширный перечень заболеваний, которые должны служить основанием для отказа кандидату в приёме на должность госслужащего.

Нельзя не отметить, что правовое регулирование данного вопроса является весьма острой темой для обсуждений и критики. В качестве подтверждения можно привести аналитическую статью китайских исследователей Фэй Шицзюня и Ян Ицзюня<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> Там же. Ст. 11–15.

<sup>93</sup> Там же. Ст. 9.

<sup>94</sup> Гунъюань луонь тичзянь тунъюн бяочжунь (шисин), 2016.10.13. [公务员录用体检通用标准（试行），2016.10.13: Нормативный документ по медицинскому обследованию при приёме на государственную службу (в опытном порядке), 13.10.2016]. URL: [http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/13/content\\_5118377.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/13/content_5118377.htm) (дата обращения: 01.05.2023).

<sup>95</sup> Фэй Шицзюнь, Ян Ицзюнь. Лунь гунъюань каоши ... С. 70–75.

В данной работе авторы рассуждают об особенностях и недостатках правового регулирования отбора кандидатов на должность госслужащего посредством экзаменационных испытаний. По мнению исследователей, наиболее распространённым проявлением дискриминационных практик при экзаменационном отборе является установление неправомерных критериев со стороны местных соответствующих органов. В качестве подтверждения приводятся конкретные случаи осуществления дискриминации по таким критериям, как возраст, пол, внешность, физиологические особенности, прописка по месту жительства, политическая принадлежность, определённые заболевания и другие факторы, которые не имеют отношения к профессиональным или личным характеристикам кандидата и являются необоснованными<sup>96</sup>. Очевидно, что существование таких практик является прямым нарушением основных положений китайского законодательства о равенстве и открытости при отборе на государственную должность.

Тем не менее в качестве основной причины проявления подобной дискриминации исследователи указывают именно недостаточную проработанность соответствующих нормативных актов. Авторы указывают на противоречия и упущения как в основном «Законе КНР о госслужащих», так и в сопутствующих документах. В качестве конкретных недостатков указываются такие факторы, как несоответствие некоторых положений установкам, заложенным в Конституции КНР, расплывчатость и двусмысленность отдельных формулировок, несовершенство апелляционных механизмов и другие<sup>97</sup>. Так или иначе, все эти обстоятельства способствуют проявлению дискриминационных практик и ограничивают возможности для борьбы с ними. Несомненно, что активная общественная и академическая дискуссия по данному вопросу могут стать ключевыми факторами в развитии соответствующего законодательства.

---

<sup>96</sup> Там же. С. 70–71.

<sup>97</sup> Там же. С. 72–73.

Таким образом, в данном параграфе нами было рассмотрено несколько наиболее показательных нормативно-правовых актов, разработка и принятие которых отразили характерные направления и особенности новаций в правовом регулировании государственной службы в рассматриваемый период.

### **§3. Разработка и принятие новых внутрипартийных правил, регулирующих государственную службу**

Активное внедрение новаций происходило также в области внутрипартийных постановлений, оказывающих влияние на регулирование деятельности государственных служащих. В связи с этим очевидна необходимость проведения подробного и комплексного анализа того, в каких направлениях и сферах осуществлялась разработка правового регулирования в данной области на примере основных внутрипартийных постановлений.

Перед рассмотрением данного вопроса необходимо подчеркнуть, что спецификой современного партократического режима КНР является очевидно доминирующая роль установок правящей партии во всей политической жизни государства. Это же касается и сферы государственной службы, развитие которой прослеживаются именно в русле ключевых партийных директив. Всё это является прямым отражением реализации принципа «партия отвечает за кадры», который составляет основу всей системы кадрового управления в государстве<sup>98</sup>. Как отмечает отечественный исследователь китайского права П. В. Трощинский, изучения одних лишь нормативно-правовых актов совершенно недостаточно для глубокого понимания отдельных юридических вопросов, поскольку их регулирование в значительной степени зависит от партийных документов и от официальных высказываний руководителей правящей партии<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Опыт лучших практик ... С. 40.

<sup>99</sup> Трощинский П. В. К вопросу об источниках ... С. 1.

В октябре 2013 г. Организационным отделом ЦК КПК были опубликованы «Правила регулирования вопросов совмещения должности со стороны руководителей партийных и правительственных органов на предприятиях»<sup>100</sup>.

Разработка данных правил была направлена на борьбу со злоупотреблениями привилегиями и преимущественными правами у совмещающих руководящие должности партийных и правительственных чиновников. Так, главным положением стал запрет на совмещение должностей на предприятиях кадрами высшего партийного и правительственного руководства. В свою очередь к тем кадрам, которые ушли с должности госслужащего или вышли на пенсию, а затем стали работать по совместительству на каком-либо предприятии, предписывается применение мер жёсткого контроля и строгой проверки их работы. При этом для уволившихся или вышедших на пенсию кадров установлен трёхлетний запрет на совмещение должностей на предприятиях, входящих в сферу его прошлой деятельности или находившихся в территориальном подчинении. Кроме того, для таких бывших служащих предписан запрет на осуществление любой коммерческой деятельности, связанной с юрисдикцией его первоначальной должности<sup>101</sup>. Нельзя не отметить, что данные предписания представляют весьма жёсткие и строгие меры, направленные на борьбу с неправомерным использованием должностных преимуществ.

18 ноября 2013 г. Канцелярией ЦК КПК и Канцелярией Госсовета КНР было выпущено «Положение о борьбе против расточительства в партийных и

---

<sup>100</sup> Гуаньюй цзиньibu гуйфань данчжэн линдао ганьбу цзай цие цзяньчжи (жэньчжи) вэньти дэ ицзянь, 2013.10.30. [关于进一步规范党政领导干部在企业兼职（任职）问题的意见, 2013.10.30: Правила регулирования вопросов совмещения должности со стороны руководителей партийных и правительственных органов на предприятиях, 30.10.2013]. URL: [http://www.jsstb.gov.cn/special/dangjian/fgzd/201705/t20170509\\_11762068.html](http://www.jsstb.gov.cn/special/dangjian/fgzd/201705/t20170509_11762068.html) (дата обращения: 01.05.2023).

<sup>101</sup> Там же.

правительственных органах»<sup>102</sup>. Мотивом для разработки данного документа стал целый ряд громких прецедентов, связанных с проявлениями расточительства и различных излишеств, в особенности со стороны некоторых высокопоставленных чиновников, что, несомненно, оказывало огромное влияние на имидж и авторитет как партии, так и всего аппарата госслужбы.

Новое положение охватило фактически все основные проблемы, связанные с проявлениями подобного поведения. В том числе в сфере регулирования документа оказались: контроль расходов чиновников, внутренние и заграничные командировки, служебные приёмы, служебные автомобили, конференции и совещания, обустройство офисных помещений, расходы на средства пропаганды и образование и другие, что отразило комплексный и тщательно проработанный характер нового Положения<sup>103</sup>.

Таким образом, новый документ сыграл важную роль в развитии всей сферы госслужбы КНР, поскольку не только конкретизировал и уточнил основные характеристики и проявления расточительного поведения среди чиновников, но и регламентировал те меры и механизмы, которые и на данный момент являются основополагающими в борьбе с коррупционными проявлениями среди китайских госслужащих.

Уже в следующем месяце после публикации данного документа, в декабре 2013 г. Канцелярией ЦК КПК и Канцелярией Госсовета КНР было издано «Положение об организации внутренних официальных приемов в партийных и государственных органах», также направленное на борьбу с проявлениями расточительства среди партийных и правительственных чиновников<sup>104</sup>. Как

---

<sup>102</sup> Данчжэн цзигуань лисин цзеюэ фаньдуй ланфэй тяоли, 2013.11.18. [党政机关厉行节约反对浪费条例, 2013.11.18: Положение о борьбе против расточительства в партийных и правительственных органах, 18.11.2013]. URL: [http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/26/content\\_2534611.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/26/content_2534611.htm) (дата обращения: 01.05.2023).

<sup>103</sup> Там же.

<sup>104</sup> Чжунгун чжунъян баньгунтин, гоуюань баньгунтин иньфа «Данчжэн цзигуань гонэй гуньбу цзедай гуаньли гуйдин», 2013.12.08 [中共中央办公厅、国务院办公厅印发《党政机关国内公务接待管理规定》，2013.12.08: Издание Канцелярией ЦК КПК и Канцелярией Госсовета КНР «Положения об организации внутренних

видно из названия, основной спецификацией данного документа стало регулирование и регламентирование вопросов, связанных с организацией официальных приёмов, злоупотребление которыми также стало одним из наиболее ярких предметов недовольства как со стороны китайской общественности, так и со стороны официальных властей.

Основными целями законодателей в данном случае стали такие аспекты, как создание двухстороннего механизма по ограничению числа самих приёмов, строгий контроль масштабов и оснований для проведения приёмов, строгое разделение приёмов для госслужащих и приёмов для представителей бизнеса, эффективное сокращение числа излишних мероприятий. Кроме того, отдельными положениями определяются меры для ограничения расходов и контроля за бюджетом при организации приёмов, создание чётких норм расходов на приёмы для разных категорий госслужащих и разных регионов, а также формирование строгой подотчётности и надзора за процессами планирования, организации и проведения служебных приёмов. Стоит отметить, что отдельный контроль предписывается за такими проявлениями неправомерного поведения при проведении приёмов, как перекрытие общественных дорог и организация излишнего многочисленного сопровождения<sup>105</sup>.

Таким образом, исходя из рассмотренных положений данного документа, можно сделать вывод о том, что подобная стандартизация процессов проведения служебных приёмов направлена не только на борьбу с внешними проявлениями, но и главным образом на искоренение ключевых факторов, провоцирующих неправомерное и недобросовестное поведение чиновников.

Некоторые партийные постановления очевидным образом отразили определённые тенденции государственной политики в отношении вопроса национальной безопасности. В 2014 г. Организационным отделом ЦК КПК были

---

официальных приёмов в партийных и государственных органах», 08.12.2013]. URL: [http://www.gov.cn/zhengce/2013-12/08/content\\_5407873.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2013-12/08/content_5407873.htm) (дата обращения 01.05.2023).

<sup>105</sup> Там же.



опубликованы «Правила контроля государственного служащего, супруг(а) которого эмигрировал(а) в другую страну (регион) в связи с назначением на должность»<sup>106</sup>.

Данное положение связано с регламентацией деятельности категории чиновников, чья семья постоянно проживает за рубежом. Так, Правила однозначно определяют данную категорию по двум условиям: либо супруг чиновника иммигрировал в другую страну, либо иммигрировали дети чиновника, не имеющего супруга. Сам термин «иммиграция» в данном положении относится «к получению иностранного гражданства или получению разрешения на постоянное проживание или долгосрочное проживание за пределами страны (территории)»<sup>107</sup>.

Основным же содержанием данных Правил является запрет на занятие данной категории госслужащих определённого перечня должностей, в том числе: 1) должности руководящих членов партийных комитетов, съездов народных представителей, правительств, НПКСК, дисциплинарных комиссий, судов и прокуратур; 2) должности штатных руководителей полностью государственных и полугосударственных предприятий; 3) должности в ведомствах, имеющих отношение к вопросам обороны и военной промышленности, дипломатии, общественной и национальной безопасности; 4) должности, затрагивающие решение вопросов национальной безопасности, а также развития и реформ, финансов, финансового надзора и других важных вопросов экономической или технологической безопасности. Стоит отметить, что в качестве разрешения данного вопроса Правила предписывают супругу такого чиновника отказаться от иностранного гражданства или постоянного проживания за границей<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Пэйюу и ицзюй го (цзин) вай дэ гоцзя гунцзо жэньюань жэньчжи ганвэй гуаньли баньфа, 2014. [配偶已移居国(境)外的国家工作人员任职岗位管理办法, 2014: Правила контроля государственного служащего, супруг(а) которого эмигрировал(а) в другую страну (регион) в связи с назначением на должность, 2014]. URL: <https://zzb.tiangong.edu.cn/2021/1105/c7343a72289/page.htm> (дата обращения 01.05.2023).

<sup>107</sup> Там же.

<sup>108</sup> Там же.

В ноябре 2014 г. Организационным отделом ЦК КПК было выпущено «Уведомление о запрете назначения кадров с превышением штата», что с позиции самих властей объяснялось отсутствием жёсткого контроля за численностью должностей и острой проблемой комплектования кадрами сверх штатной численности в отдельных регионах и ведомствах<sup>109</sup>.

Данное Уведомление закрепило запрет на назначение кадров сверх утверждённого количества должностей, на повышение в ранге или должности качестве «поощрения» и на повышение отдельных кадров в нарушение закона. При этом назначение кадров с превышением штата разрешается в особых ситуациях, связанных с перестройкой руководящего аппарата или истечением срока служебных полномочий, но при этом такая процедура также требует строгой письменной регламентации<sup>110</sup>. Данные меры также очевидным образом стали ответом на проявления злоупотреблений, связанных с чрезмерным раздуванием штата госслужащих, что традиционно является одной из наиболее типичных проблем китайской политической системы.

Дальнейшее регулирование получил вопрос об образовании госслужащих. В октябре 2015 г. ЦК КПК издал «Положение об обучении и тренинге кадров». Положение регламентирует такие аспекты, как управление процессом обучения, содержание и методы обучения, организация образовательных учреждений для госслужащих, квалификация преподавателей и используемых ими учебных материалов, расходы на организацию обучения, а также анализ и оценка качества обучения<sup>111</sup>. Стоит заметить, что этот документ стал дополненной и

---

<sup>109</sup> Чжунъян гуаньюй яньцинь чаочжи шу пэйбэй ганьбу дэ тунчжи, 2014. [中央关于严禁超职数配备干部的通知, 2014: Уведомление ЦК КПК о запрете назначения кадров с превышением штата, 2014]. URL: <http://www.hebjgbz.gov.cn/cms/preview/shexian/zcfg/101458694514454.html> (дата обращения 01.05.2023).

<sup>110</sup> Там же.

<sup>111</sup> Чжунгун чжунъян иньфа «Ганьбу цзяюй пэйсюнь гунцзо тяоли», 2015.10.18. [中共中央印发《干部教育培训工作条例》, 2015.10.18: Издание ЦК КПК «Положения об обучении и тренинге кадров», 18.10.2015]. URL: [http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-10/18/content\\_2948961.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-10/18/content_2948961.htm) (дата обращения: 01.05.2023).

переработанной версией прошлого Положения, принятого ещё в 2006 г. в опытном порядке<sup>112</sup>.

Здесь стоит более подробно рассмотреть организационные особенности данного вопроса в КНР. Как отмечает исследователь Цзин Ицзя, хотя в процессе организации обучения кадров принимают участие как партийные, так и правительственные учреждения, несомненно доминирующую роль играют именно партийные ведомства. Кроме того, реализуются принципы централизованного и комплексного управления кадрами, в связи с чем партийные кадры, административные кадры, кадры государственных предприятий и профессионально-технические кадры — все они входят в единую систему кадрового обучения и подготовки. При этом основными каналами обучения являются именно партийные школы<sup>113</sup>.

Говоря о новациях данного Положения по сравнению с опытным вариантом этого документа от 2006 г., можно выделить несколько направлений. Во-первых, очевидно более принципиальное значение стало придаваться самому процессу обучения кадров. Так, в Положении указывается, что именно воспитание и подготовка кадров является базовым и стратегическим направлением в создании кадровой системы государства<sup>114</sup>. Как заявлял представитель Организационного отдела КПК, это фактически стало первым случаем, когда посредством внутрипартийных правил было точно определено ключевое значение и роль кадрового обучения<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> Ганьбу цзяюй пэйсюнь гунцзо тяоли (шисин), 2006.03.29. [干部教育培训工作条例（试行），2006.03.29: Положение об обучении и тренинге кадров (в опытном порядке), 29.03.2006]. URL: [http://www.gov.cn/jrzg/2006-03/29/content\\_239832.htm?ivk\\_sa=1024320u](http://www.gov.cn/jrzg/2006-03/29/content_239832.htm?ivk_sa=1024320u) (дата обращения: 01.05.2023).

<sup>113</sup> Jing Yijia. Civil service ... P. 52–53.

<sup>114</sup> Чжунгун чжунъян иньфа ... Гл. 1, ст. 2.

<sup>115</sup> Чжунцзубу фуцзэжэнь сянци синь баньбу дэ «Ганьбу цзяюй пэйсюнь гунцзо тяоли». [中组部负责人详解新颁布的《干部教育培训工作条例》：Представитель Организационного отдела ЦК КПК разъяснил недавно обнародованное «Положение об обучении и тренинге кадров»]. URL: <http://hrss.yn.gov.cn/jyj/Print.aspx?ClassID=365&newsid=15494> (дата обращения: 01.05.2023).

Во-вторых, в новом Положении первоочередное значение придаётся идеологической составляющей и воспитанию «партийного духа». В частности, представлены точные и конкретные положения о руководящей идеологии и принципах, которыми должны руководствоваться все участники в процессе обучения<sup>116</sup>. Как отмечает тот же Цзин Ицзя, при зарождении кадровой системы обучения основное внимание уделялось повышению общеобразовательного уровня кадров, что объяснялось низкой степенью образованности подавляющего большинства номенклатуры. Однако со временем эта необходимость отпала и основное содержание кадрового обучения было сконцентрировано на политической теории. При этом отмечается, что обучение основано не только на марксистско-ленинской и маоистской теориях, но и в полной мере ориентируется на современные теоретические концепты с китайской спецификой, например, на концепцию «научного развития»<sup>117</sup>.

В-третьих, отдельное внимание составителей нового документа было направлено на совершенствование качества и эффективности обучения. Так, более детально были определены положения о системе проверок и строгой оценке качества, дальнейшее регламентирование получили методы и меры по обеспечению надлежащего качества кадрового образования и его практической значимости<sup>118</sup>. Здесь стоит отметить, что в качестве одной из наиболее важных неформальных функций кадрового обучения признаётся функция сокращения дистанции между формальными институтами и реальной практикой работы<sup>119</sup>. Таким образом, правящая партия осознает разрыв между идеологией и реальностью и стремится сократить его, пытаясь адаптировать принципы социалистической теории к китайским реалиям.

Кроме того, нельзя не учитывать тот факт, что китайское общество по-прежнему сильно зависит от межличностных отношений (关系 гуаньси),

---

<sup>116</sup> Чжунгун чжунъян иньфа ... Гл. 4, ст. 20.

<sup>117</sup> Jing Yijia. Civil service ... P. 54.

<sup>118</sup> Чжунгун чжунъян иньфа ... Гл. 8, ст. 52–59.

<sup>119</sup> Jing Yijia. Civil service ... P. 55.

которые представляют собой форму социального капитала. Лекции, семинары и внеучебные мероприятия в рамках кадрового обучения могут создавать прочные сети, характеризующиеся общей идентичностью, доверием и взаимностью<sup>120</sup>. Как отмечает отечественный исследователь Д. Г. Сельцер, который ещё в конце 1990-х – начале 2000-х гг. провёл несколько десятков интервью с китайскими чиновниками, неформальные контакты, а также личные договорённости и отношения позволяют гораздо эффективнее обходить формальные препятствия<sup>121</sup>. Хотя при этом также очевидно, что подобный перенос решения многих вопросов в неформальную сферу неизбежно приводит к коррупционным проявлениям.

Наконец, существенное значение стало придаваться функционированию соответствующих учебных заведений, работе самих преподавателей и разработке учебных материалов. Данный аспект был выражен в более строгой регламентации работы учебных организаций, требований к квалификации преподавателей, дисциплине учащихся, а также в более точном определении ответственности и обязанностей соответствующих административных ведомств, учебных организаций и их персонала<sup>122</sup>.

Таким образом, рассмотренное Положение также стоит рассматривать как очередную попытку законодательно закрепить те установки, которые были выдвинуты после XVIII съезда КПК и с началом правления Си Цзиньпина. Внедрению и реализации установок данного документа также необходимо уделять большое значение, поскольку, как было отмечено в ходе анализа, система кадрового обучения организована в соответствии с партийными директивами, а не общегосударственными правовыми нормами.

В августе 2016 г. Канцелярией ЦК КПК было издано «Мнение о предотвращении выдвижения недисциплинированных (прим., дословно

---

<sup>120</sup> Ibid. P. 57.

<sup>121</sup> Сельцер Д. Г. Изучение системы ... С. 788.

<sup>122</sup> Чжунгун чжуньян иньфа ... Гл. 6–8.

«имеющих болезнь») кадров»<sup>123</sup>. Как видно из названия, основной целью создателей документа стало предотвращение продвижения по службе недисциплинированных кадров, что в китайском контексте следует в первую очередь понимать как коррумпированность и установление коррупционных связей для собственного продвижения.

Данная проблема является одной из наиболее типичных и распространённых для современных реалий китайской политической жизни, подтверждением чему служит ряд громких прецедентов. Весьма показательным стало дело Ма Дэ (马德), бывшего секретаря горкома городского округа Суйхуа провинции Хэйлуцзян. Следствием было установлено, что он в течение 10 лет получал взятки за продажу чиновничьих должностей, общая сумма взяток составила более 6 млн юаней, в результате чего на тот момент это дело стало самым крупным за всю историю КНР<sup>124</sup>. Другим связанным с этими событиями делом стал случай Хань Гуйчжи (韩桂芝), занимавшей должность председателя НПКСК провинции Хэйлуцзян. Следствием было установлено, что Хань, злоупотребляя должностными полномочиями, на протяжении 10 лет получала взятки за продвижение отдельных лиц по службе, в том числе и в сотрудничестве с Ма Дэ, общая сумма взяток составила более 7 млн юаней. Оба чиновника были приговорены к смертной казни с отсрочкой на два года<sup>125</sup>. Понятно, что столь

---

<sup>123</sup> Чжунгун чжунъян баньгунтин иньфа «Гуаньюй фанчжи ганьбу «дайбин тибя» дэ ицзянь», 2016.08.29. [中共中央办公厅印发《关于防止干部“带病提拔”的意见》，2016.08.29: Издание Канцелярией ЦК КПК «Мнения о предотвращении выдвижения «недисциплинированных» кадров, 29.08.2016]. URL: [http://www.gov.cn/zhengce/2016-08/29/content\\_5103284.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-08/29/content_5103284.htm) (дата обращения 01.05.2023).

<sup>124</sup> Хэйлуцзян Суйхуа юань шивэй шуцзи Ма Дэ бэйпань сыхуань бяоши бу шансу, 2005.07.29. [黑龙江绥化原市委书记马德被判死缓表示不上诉, 2005.07.29: Бывший секретарь горкома городского округа Суйхуа провинции Хэйлуцзян Ма Дэ был приговорен к смертной казни с отсрочкой исполнения приговора, он заявил, что не будет подавать апелляцию, 29.07.2023]. URL: <http://news.sina.com.cn/c/2005-07-29/02057352784.shtml> (дата обращения: 01.05.2023).

<sup>125</sup> Хэйлуцзян шэн чжэнсе юань чжуси Хань Гуйчжи инь шоухуэй ишэн бэйпань сыхуань, 2005.12.15. [黑龙江政协原主席韩桂芝因受贿一审被判死缓, 2005.12.15: Бывшая председатель НПКСК провинции Хэйлуцзян

громкие случаи не единичны и являются лишь верхушкой, однако они очевидным образом отразили нездоровые тенденции во всей китайской системе чиновничества и послужили непосредственным мотивом для разработки соответствующего законодательства, в том числе и указанного выше «Мнения».

Создание данного документа также стоит рассматривать в контексте реализации принципа всестороннего и строгого партийного контроля над кадрами. В данном случае этот принцип выражается в стремлении стандартизировать и усилить контроль над всей процедурой кадрового отбора, увеличить роль партийных ведомств в руководстве и соответствующих проверках, а также сформировать эффективные превентивные механизмы в рамках данной работы. Отдельное внимание уделяется так называемому принципу «трёх строгостей и трёх искренностей» (三严三实 саньянь саньши)<sup>126</sup>, который был выдвинут в 2014 г. Си Цзиньпином, как одно из требований к госслужащим и членам КПК<sup>127</sup>. За подобными формулировками, характерными для китайского политического дискурса, можно заметить одну из ключевых современных тенденций, а именно — возрастающее внимание правящей партии по отношению к собственной репутации и имиджу среди населения, а также к самому «стилю» работы.

Завершая рассмотрение данного документа, можно отметить, что одним из его ключевых положений стало определение работы по предотвращению выдвижения недисциплинированных кадров в качестве одного из наиболее приоритетных и узловых пунктов всей кадровой работы.

В заключение первой главы можно резюмировать следующее: начало становления современной государственной службы в Китае является прямым результатом преобразований, запущенных в конце 1970-х гг. во главе с

---

Хань Гуйчжи приговорена к смертной казни с отсрочкой за получение взяток, 15.12.2005]. URL: [http://www.gov.cn/govweb/jrzg/2005-12/15/content\\_128180.htm](http://www.gov.cn/govweb/jrzg/2005-12/15/content_128180.htm) (дата обращения: 01.05.2023).

<sup>126</sup> «Три строгости» включают строгость в отношении самого себя, в управлении делами и в принятии решений, «три искренности» включают искренность в речах, в делах и в отношениях с людьми.

<sup>127</sup> Чжунгун чжуньян баньгунтин иньфа «Гуаньюй фанчжи ... П. 1.

«архитектором китайских реформ» Дэн Сяопином. В результате долгого периода разработки и внедрения экспериментальных практик было создано «Временное положение о государственных служащих» от 1993 г., на основе которого впоследствии был разработан «Закон КНР о государственных служащих» от 2005 г., ставший основным правовым регулятором государственной службы в Китае.

С приходом к власти в 2012 г. «пятого поколения китайских руководителей» во главе с Си Цзиньпином начался новый виток преобразований, направленных на дальнейшую оптимизацию и повышение рабочей эффективности всей сферы госуправления, а также на искоренение наиболее существенных проблем, накопленных за прошлый период. Новый курс сопровождался разработкой соответствующего законодательства, с помощью которого правящая партия стремилась стандартизировать и сделать более управляемыми различные аспекты и сферы всей системы государственной службы.



## ГЛАВА 2. ПРИНЯТИЕ НОВОЙ РЕДАКЦИИ «ЗАКОНА КНР О ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ» ОТ 29 ДЕКАБРЯ 2018 Г.

Данная глава посвящена рассмотрению причин, предпосылок и политического контекста при принятии новой редакции «Закона КНР о государственных служащих», а также основному содержанию соответствующих поправок. Кроме того, отдельное внимание уделено влиянию данных нововведений на дальнейшее создание и реформирование нормативно-правовых актов и внутрипартийных постановлений в сфере госслужбы.

29 декабря 2018 г. 7-м Пленумом ПК ВСНП 13-го созыва была принята новая редакция «Закона КНР о государственных служащих», вступление в силу которой произошло 1 июня 2019 г.<sup>128</sup> Это событие стало ещё одной значимой вехой на пути развития современной государственной службы в Китае. Причины и предпосылки внесения этих изменений, процесс их разработки и внедрения на практике, а также наиболее характерные черты новых положений и их дальнейшее влияние на развитие данной сферы заслуживают отдельного рассмотрения и анализа.

### **§1. Следующий этап политических реформ и разработка новой редакции «Закона КНР о государственных служащих»**

Рассмотрение указанного вопроса стоит начинать с нового этапа реформ, связанных с началом в Китае очередного политического цикла. С 18 по 24 октября 2017 г. прошёл XIX Всекитайский съезд КПК, время проведения которого было охарактеризовано, как «решающий период всестороннего строительства среднезажиточного общества и развития социализма с китайской

---

<sup>128</sup> Чжунхуа жэньмин гунхэго гунъюань фа, 2005.04.27, сючжэн 2018.12.29. [中华人民共和国公务员法, 2005.04.27, 修正 2018.12.29: Закон КНР о государственных служащих, 27.04.2005, ред. от 29.12.2018]. URL: [http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/30/content\\_5353490.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/30/content_5353490.htm) (дата обращения: 01.05.2023).

спецификой»<sup>129</sup>. Здесь стоит отметить, что за 1990-е – 2000-е гг. в китаеведческой аналитике сформировалось представление о нечётных съездах КПК, как о менее важных по сравнению с чётными, поскольку именно на чётных съездах происходит смена высшего руководства. В свою очередь основное содержание нечётных съездов сводилось к избавлению со стороны действующего поколения руководителей от кадрового наследия предшествующего руководства, а также знаменовало начало подготовки к передаче власти следующему поколению<sup>130</sup>. Однако, как будет показывать дальнейшее развитие событий, данная практика, заложенная ещё Дэн Сяопином, за период правления Си Цзиньпина подвергнется определённой трансформации.

Основные итоги съезда, интересующие нас в рамках данного исследования, можно выразить в нескольких тезисах. Во-первых, положение о том, что КПК должна поддерживать свою роль ведущей политической силы страны, которая способна эффективно осуществлять внутренний контроль. Во-вторых, весь процесс государственного управления должен быть построен на принципе законности и ориентироваться на правовые нормы. В-третьих, в очередной раз была заявлена необходимость продолжения реформ и преобразований, нацеленных на главный вызов для современного Китая — неравномерное развитие общества<sup>131</sup>.

По результатам съезда председатель Си Цзиньпин был переизбран на пост генерального секретаря ЦК КПК, что ознаменовало продолжение и углубление курса реформ, утверждённых ещё при начале исполнения первого срока обязанностей. В практическом смысле это выразилось в активном

---

<sup>129</sup> Си Цзиньпин: цзюэшэн цюаньмянь цзяньчэн сяокан шэхуэй доцюй синь шидай Чжунго тэсэ шэхуэй чжуи вэйда шэнли — цзай Чжунго Гунчаньдан ди шицзю цы цюаньго дайбяо дахуэй шан дэ баогао, 2017.10.27. [习近平：决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告，2017.10.27；Си Цзиньпин： добиться решающей победы во всестороннем построении среднезажиточного общества, одержать великую победу социализма с китайской спецификой в новую эпоху, 27.10.2017]. URL: [http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content\\_5234876.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm) (дата обращения: 01.05.2023).

<sup>130</sup> Зуенко И. Ю. Кадры решают всё: формирование ... С. 11.

<sup>131</sup> Си Цзиньпин: цзюэшэн цюаньмянь ...

реформировании государственного законодательства, начало которого было положено в марте 2018 г. посредством внесения поправок в главный закон страны — Конституцию КНР. Впоследствии поправки были внесены и в другие законодательные акты, регулирующие отдельные сферы государственного функционирования. Не стала исключением и сфера госслужбы.

Кроме того, важной с идеологической точки зрения стало выдвижение Си Цзиньпином концепции «социализма с китайской спецификой в новую эпоху», которая была включена в Устав КПК, при этом сам председатель был признан «ядром партии». Как отмечают исследователи, указанные события ставят Си Цзиньпина в один ряд с Мао Цзэдуном и Дэн Сяопином, а также возвышают его на фоне всех прежних партийных руководителей<sup>132</sup>.

Нельзя не отметить и последствия начавшейся в этот период административной реформы. Так, функционировавшее до 2017 г. Государственное управление по делам государственной службы при Министерстве кадров и социального обеспечения КНР после XIX съезда полностью вошло в состав Организационного отдела ЦК КПК, что в числе прочего было осуществлено для дальнейшей реализации и укрепления уже упоминавшегося принципа «партия отвечает за кадры»<sup>133</sup>.

По итогам 1-й сессии ВСНП 13-го созыва, прошедшей в марте 2018 г. был принят «План реформы органов Госсовета», что стало официальным сигналом к началу проведения нового этапа преобразований административного аппарата, который во многом стал продолжением уже рассматривавшегося курса, принятого в 2013 г. Основная суть данного этапа заключалась в дальнейшем разграничении функций и обязанностей между министерствами и ведомствами Госсовета, что привело к существенным изменениям. В частности, число органов Госсовета сократилось на 15 единиц, включающих 8 министерств и 7 подведомственных министерствам органов. Кроме того, по инициативе

---

<sup>132</sup> Зуенко И. Ю. Кадры решают всё: формирование ... С. 15–16.

<sup>133</sup> Опыт лучших практик ... С. 42.

председателя Си Цзиньпина был учреждён Государственный надзорный комитет, что привело к формированию фактически отдельной и независимой контрольной ветви государственной власти<sup>134</sup>.

Переходя к рассмотрению вопроса о разработке и принятии новой редакции «Закона КНР о государственных служащих» стоит отметить, что решение о разработке новой редакции обусловлено множеством разнородных факторов и предпосылок, копившихся в течение долгого времени.

В данном контексте представляется важным рассмотреть позицию по данному вопросу самого китайского руководства. В мае 2019 г., в преддверии вступления в силу текста закона в новой редакции представитель Организационного отдела ЦК КПК дал подробный комментарий, в котором с позиции официальных властей объяснил, какие факторы и политические требования повлияли на разработку соответствующих положений. При обобщении этих доводов можно резюмировать следующее: во-первых, отмечается, что некоторые положения действующего закона устарели и перестали отвечать требованиям современного политического развития; во-вторых, говорится о потребности в усилении централизованного и единого партийного руководства в сфере госслужбы, что должно быть закреплено в конкретных положениях новой редакции закона; в-третьих, говорится о необходимости дальнейшего продвижения реформы классификации госслужащих, что подразумевает под собой введение принципа параллельной иерархии должностей и рангов; в-четвёртых, эксперт обращает внимание на необходимость обеспечения более сильной правовой защиты госслужащих посредством уточнения и дополнения соответствующих положений<sup>135</sup>. Понятно,

---

<sup>134</sup> Современное китайское государство ... Т. 1. С. 649–650.

<sup>135</sup> Шэн Жовэй [盛若蔚], У Чуци [吴储岐]. Вого гунъюань чжиду дэ чжунда гайгэ хэ ваньшань — синь сюдин дэ «Чжунхуа жэньминь гунхэго гунъюань фа» цюаньвэй цзеду [我国公务员制度的重大改革和完善——新修订的《中华人民共和国公务员法》权威解读: Крупная реформа и совершенствование системы государственных служащих Китая — авторитетное толкование недавно пересмотренного «Закона КНР о государственных

что все перечисленные факторы являются прямым продолжением установок и требований, получивших развитие после XIX съезда КПК.

При рассмотрении данного вопроса также весьма актуальным будет рассмотрение мнений по данному вопросу китайских экспертов в области государственного управления и соответствующего правового регулирования. Одной из наиболее заметных работ является аналитическая статья исследователя Чжу Цию. В своей статье автор приводит подробный анализ и характеристику основных изменений, связанных с последней редакцией основного закона о государственной службе<sup>136</sup>.

Согласно оценке Чжу Цию, суть внесённых изменений можно обобщить в виде нескольких основных пунктов. С политической точки зрения это укрепление партийного руководства в данной сфере, а также усиление политических требований к госслужащим. С точки зрения правового аспекта это гораздо большая координация между административно-правовыми нормами и внутрипартийными правилами, а также достижение большей согласованности между сохранением традиционных практик и внедрением новых принципов. С точки зрения характерного для китайской политической системы научного взгляда на развитие автор выделяет более активную интеграцию и достижение баланса в системе наказаний и поощрений госслужащих. В результате исследователь приходит к выводу, что рассмотренные нововведения отвечают требованиям государства в новую эпоху и характеризуются согласованностью в политическом, правовом и научном аспектах<sup>137</sup>.

## **§2. Основные нововведения и их особенности**

В результате внесённых изменений текст закона оказался серьёзно пересмотрен. Сам текст, состоящий из 18 глав, был расширен со 107 до 113

---

служащих» // Данши вэньюань [党史文苑]. Наньчан [南昌]: Данши вэньюань чубаньшэ [党史文苑出版社], 2019. № 5. С. 41–45.

<sup>136</sup> Чжу Цию. Синь шидай ... С. 57–63.

<sup>137</sup> Там же. С. 60–63.

статей, существенные изменения были внесены в текст 49 статей, в тексте 16 статей были точно заменены отдельные слова и формулировки, в тексте 2 статей был изменён порядок слов<sup>138</sup>. Думается, что столь скрупулёзный подход отражает принципиальную важность точности и выверенности отредактированных положений, что необходимо для правильной с политической точки зрения интерпретации и толкования данного документа в будущем.

При рассмотрении изменений в самом содержании закона прежде всего стоит отметить нововведения в руководящих идеологических принципах, представленных в первой главе закона. В первоначальной редакции от 2005 г. в качестве основных идеологических принципов этого документа указаны марксизм-ленинизм, идеи Мао Цзэдуна, теория Дэн Сяопина и концепция «трёх представительств»<sup>139</sup>. В новой редакции были добавлены такие принципы, как концепция «научного развития», выдвинутая ещё в период нахождения у власти Ху Цзиньтао, а также идеи Си Цзиньпина о социализме с китайской спецификой новой эпохи<sup>140</sup>. Данные новации также являются прямым следствием уже упомянутых конституционных поправок.

В целом указанные изменения, с одной стороны, отражают модернизацию ключевых установок, а с другой стороны, указывают на определённую переориентацию политического курса и явный акцент на реализацию концепций нынешнего руководителя и лидера страны. Как можно заметить, это лидерство с течением времени приобретает не только политический, но и всё больше идеологический характер.

Тем не менее ещё большее внимание на себя обращает введение положения о руководящей роли Коммунистической партии Китая для всей системы государственных служащих<sup>141</sup>. Фактически это нововведение является ключевым и наиболее показательным в рассматриваемом вопросе, поскольку

---

<sup>138</sup> Чжунхуа жэньмин гунхэго гуньбуяоань фа, 2005.04.27, сючжэн 2018.12.29.

<sup>139</sup> Чжунхуа жэньмин гунхэго гуньбуяоань фа, 2005.04.27. Гл. 1, ст. 5.

<sup>140</sup> Чжунхуа жэньмин гунхэго гуньбуяоань фа, 2005.04.27, сючжэн 2018.12.29. Гл. 1, ст. 4.

<sup>141</sup> Там же. Гл. 1, ст. 4.

оно отразило провозглашение принципа «партия отвечает за кадры» в качестве основного направления новой редакции Закона и всей системы правового регулирования госслужбы в КНР<sup>142</sup>.

В данном контексте также весьма показательным является появление отсутствовавшего в изначальной редакции Закона положения о том, что на должность государственного служащего не может претендовать человек, ранее исключённый из рядов КПК или включенный в перечень подлежащих наказанию и утративших доверие лиц<sup>143</sup>. В целом это положение наглядно отражает характерные черты китайского партократического режима, поскольку исключение человека из партии означает его фактическое исключение из всей бюрократической системы, практически без возможности восстановления. Данная ситуация несравнима с увольнением или потерей должности в странах с непартократическим режимом<sup>144</sup>.

Кроме того, в той же первой главе появляются новые положения о том, что заработная плата государственных служащих, льготы, страхование, вознаграждения, расходы на обучение, увольнение и другие расходы полностью находятся на обеспечении государственного бюджета. Или же, например, другое положение о том, что при начале исполнения служебных обязанностей госслужащий в открытом порядке должен поклясться на Конституции<sup>145</sup>, что также может говорить об усилении роли самого государства в данной сфере.

В качестве следующего важного нововведения последней редакции можно отметить внедрение принципа параллельных иерархий должностей и рангов. В действительности данный принцип был закреплён ещё в марте 2019 г. вместе с изданием Канцелярией ЦК КПК «Положения о параллельных должностях и рангах государственных служащих». Введение данного документа отменило действие «Мер по учреждению и управлению не руководящими должностями

---

<sup>142</sup> Опыт лучших практик ... С. 41.

<sup>143</sup> Чжунхуа жэньмин гунхэго гуньбуюань фа, 2005.04.27, сючжэн 2018.12.29. Гл. 4, ст. 26, п. 2.

<sup>144</sup> Зуенко И. Ю., Сельцер Д. Г. Региональное измерение ... С. 151–152.

<sup>145</sup> Чжунхуа жэньмин гунхэго гуньбуюань фа, 2005.04.27, сючжэн 2018.12.29. Гл. 1, ст. 9, 11.

государственных служащих комплексного управления» от апреля 2006 г. и «Мнения об учреждении параллельной системы должностей и рангов для государственных служащих в органах ниже уездного уровня» от января 2015 г.<sup>146</sup>

В практическом смысле это стало означать, что должности и ранги государственных служащих стали прямым образом влиять на их личные привилегии и поощрения. Введение этой системы преследовало такие цели, как стимулирование госслужащих для более активного и инициативного подхода к работе, предоставление новых возможностей для карьерного роста, а также разрешение проблем, связанных с существующим ранее недостаточно точным определением должностей и рангов.

Тем не менее даже со стороны китайских исследователей нередко звучат сомнения относительно проработанности данного принципа и, в особенности, в его практической реализации. В качестве подтверждения можно привести мнение одного из крупнейших китайских экспертов в области государственного управления и государственной службы Хао Юймина. В своей статье он делает попытку проанализировать тестовую реализацию принципа параллельных должностей и рангов и оценить её успешность<sup>147</sup>.

Несмотря на общую положительную оценку экспериментального внедрения этого принципа, исследователь выделяет несколько существенных проблем, выявленных в процессе его реализации. В том числе: недостаточно чёткое и требующее дальнейшего уточнения определение «ранга», ограниченная реализация принципа параллельной иерархии в государственных органах ниже уездного уровня, недостаточная согласованность нововведений с другими реформами в данной сфере и другие аспекты<sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> Чжунгун чжунъян баньгунтин иньфа «Гунъюань чжиу юй чжици бинсин гуй дин», 2019.03.27. [中共中央办公厅印发《公务员职务与职级并行规定》，2019.03.27: Издание Канцелярией ЦК КПК «Положения о параллельных должностях и рангах госслужащих», 27.03.2019]. URL: [http://www.gov.cn/zhengce/2019-03/27/content\\_5377422.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-03/27/content_5377422.htm) (дата обращения: 01.05.2023).

<sup>147</sup> Хао Юймин. Гунъюань чжиу ... С. 4–11.

<sup>148</sup> Там же. С. 6–8.



В заключительной части статьи Хао Юймин приходит к выводу о необходимости дальнейшей разработки и совершенствования соответствующего законодательства, а также вносит ряд своих конструктивных предложений. Например, предложения о дальнейшем уточнении системы должностей и рангов, а также круга их обязанностей, о более активном развитии системы управления кадрами, а также об осуществлении более тесной координации с другими системными нововведениями<sup>149</sup>. Думается, что подобное экспертное мнение также может стать основой для совершенствования и оптимизации правового регулирования в данном вопросе.

В новой редакции также стал воплощаться принцип строгого управления кадрами, выраженного в установлении более жёстких норм и ограничений. Во-первых, была расширена сама схема осуществления контроля за кадрами. Посвящённая данному вопросу девятая глава была переименована из «Наказания» в «Надзор и наказания»<sup>150</sup>. Сама глава также была дополнена двумя новыми статьями, в которых подчёркивается необходимость противодействия коррупции в среде госслужащих, а также осуществления соответствующими органами контроля за их идейно-политическими взглядами и поведением<sup>151</sup>.

Кроме того, были введены новые положения, обязывающие соответствующие органы осуществлять надзор за идеологическими и политическими взглядами госслужащих, следить за надлежащим соблюдением служебных обязанностей, а также поведением и соблюдением необходимых норм. В случаях выявления нарушений указанным органам предписывается принимать меры в зависимости от тяжести самого нарушения. Сами меры варьируются от собеседования, надлежащей критики и мер по перевоспитанию, призывов к раскаянию и предупреждения, вплоть до наказания и понижения в должности<sup>152</sup>.

---

<sup>149</sup> Там же. С. 8–11.

<sup>150</sup> Чжунхуа жэньмин гунхэго гуньбуяоань фа, 2005.04.27, сючжэн 2018.12.29. Гл. 9.

<sup>151</sup> Там же. Гл. 9, ст. 57–58.

<sup>152</sup> Там же. Гл. 9, ст. 57–58.

Весьма примечательным стало и введение нового положения о контроле за действиями госслужащих в Интернет-пространстве, в частности предполагается привлечение особого внимания к распространению в Интернете запрещённой информации<sup>153</sup>.

Эту новацию можно расценивать, как проявление распространённой в китайском политическом дискурсе концепции «киберсуверенитета», которую сам Си Цзиньпин ещё в начале своего правления определял как «право наций на управление Интернетом в своих собственных границах». Кроме того, Китай активно продвигает данную концепцию и на мировой арене. Так, например, в 2019 г. в Китае состоялась очередная «Всемирная конференция по вопросам развития Интернетом», которая завершилась публикацией итогового документа «Киберсуверенитет: теория и практика». Данный документ вобрал в себя основные мнения КНР по вопросам кибербезопасности и киберсуверенитета, являющегося, по мнению китайской стороны, естественным продолжением государственного суверенитета в виртуальном пространстве<sup>154</sup>.

В целом же указанное положение в основном законе о госслужбе можно также расценивать, как стремление модернизировать закон в соответствии с условиями современного технического прогресса.

Во-вторых, сами меры дисциплинарных взысканий стали более жёсткими и конкретными. Здесь стоит отметить введение новых предписаний, которые запрещают какие-либо высказывания и действия, порочащие авторитет Конституции и репутацию КПК; устанавливают запрет на организацию и/или участие мероприятиях (митингах, шествиях, демонстрациях), которые несут антиконституционный и антипартийный характер; устанавливают запрет на нарушение и подрыв межнациональных отношений, на участие в этносепаратистской деятельности, на организацию или использование

---

<sup>153</sup> Там же. Гл. 9, ст. 59, п. 15.

<sup>154</sup> Михалевич Е. А. Концепция киберсуверенитета Китайской Народной Республики: история развития и сущность // Вестник РУДН. 2021. № 2. С. 254–264.

религиозной деятельности для подрыва национального единства или социальной стабильности<sup>155</sup>.

В-третьих, были дополнены положения, связанные с отводом от назначения на должность. В том числе, в новой редакции более точно были определены условия, при которых госслужащий должен взять отвод, а также сама процедура исполнения данной обязанности. Было введено новое положение, согласно которому «государственный служащий не имеет права быть в составе руководства компетентного или надзорного органа, контролирующего организацию или предприятие, которая получает прибыль, если там работает его супруг/супруга, дети или супруг/супруги детей»<sup>156</sup>.

Несмотря на активные попытки законодателей стандартизировать и более точно регламентировать проблему отвода от должности, нормативная база данного вопроса по-прежнему нуждается в улучшении. Как отмечает в своей статье китайский исследователь Пэй Гофу, основным фактором, мешающим полноценному осуществлению принципа на практике отвода от должности, является именно недостаточно проработанное законодательство, характеризующееся противоречиями между различными нормативными актами, недостаточно точными и определёнными формулировками и прочими упущениями<sup>157</sup>. Стоит отметить, что вопрос о недостаточно точном определении многих формулировок в китайском законодательстве имеет свои глубокие исторические корни. Как отмечает П. В. Трощинский, правоприменитель в Китае традиционно находится в комфортных условиях, в рамках которых он может применять нечёткие правовые формулировки для принятия решений в интересах государства, которые также традиционно стоят выше интересов отдельной личности<sup>158</sup>. Хотя подобный фактор и на современном этапе во многих отношениях играет на пользу государственному правоприменителю,

---

<sup>155</sup> Чжунхуа жэньмин гунхэго гунььюань фа, 2005.04.27, сючжэн 2018.12.29. Гл. 9, ст. 59, п. 1–3.

<sup>156</sup> Там же. Гл. 9, ст. 74.

<sup>157</sup> Пэй Гофу. Вого гунььюань ... С. 116–119.

<sup>158</sup> Трощинский П. В. Влияние традиции ... С. 101.

неоднозначная трактовка некоторых положений влияет на рост коррупционных проявлений и, как было доказано в работе китайского исследователя, мешает эффективной реализации законодательства на практике.

По мнению Пэй Гофу, исправление недостатков в данном вопросе должно сопровождаться такими методами, как своевременное развитие и разработка внутрипартийных правил и ликвидация устаревших норм, укрепление контроля над всей системой назначения на должности, интенсивное развитие правового образования в среде госслужащих и развитие их моральных качеств, а также эффективное сочетание внешнего принуждения и развития сознательности самих госслужащих<sup>159</sup>.

Также были дополнены и модернизированы положения о поощрении госслужащих. Во-первых, в новой редакции закона были введены новые меры и механизмы для стимулирования и повышения личной мотивации в работе. Большее значение стало придаваться своевременности, а не периодичности поощрения, т. е. стал делаться больший акцент на вознаграждении госслужащих за умение проявить себя и взять ответственность в наиболее важные для государства моменты<sup>160</sup>. В качестве конкретной меры поощрения стала предусматриваться выдача почётных знаков и дипломов тем служащим, которые приняли участие в особо важных государственных проектах и в особо важных отраслях<sup>161</sup>.

Во-вторых, были направлены усилия на усовершенствование механизмов оценки и проверки работы госслужащих. Был введён новый вид оценивания — целенаправленная проверка и оценка работы госслужащих с определением нескольких блоков показателей оценивания, отличающихся для разных степеней органов и разных категорий должностей<sup>162</sup>. Результаты подобных проверок могут прямым образом влиять на дальнейшее развитие карьеры госслужащего, в

---

<sup>159</sup> Пэй Гофу. Вого гуньююань ... С. 119–120.

<sup>160</sup> Чжунхуа жэньмин гунхэго гуньююань фа, 2005.04.27, сючжэн 2018.12.29. Гл. 8, ст. 51–52.

<sup>161</sup> Там же. Гл. 8, ст. 55.

<sup>162</sup> Там же. Гл. 5, ст. 35–36.

частности на его понижение или повышение в должности или ранге, а также на размер заработной платы и поощрения.

Также были внесены отдельные изменения, направленные на совершенствование защиты правовых гарантий госслужащих. Так, например, стали предусматриваться дополнительные выходные дни для госслужащих, которые работают сверхурочно, либо при невозможности первого варианта такие сверхурочные работы оплачиваются государством<sup>163</sup>.

Кроме того, было усовершенствовано положение о страховании госслужащих. Так новая поправка гласит о том, что: «государственные служащие участвуют в системе социального страхования в соответствии с законодательством и пользуются страховыми выплатами в соответствии с государственными нормами»<sup>164</sup>. Существенно отметить, что на современном этапе государственного развития КНР вопрос о социальном страховании является одним из наиболее актуальных и острых проблем.

Условия подачи обвинений и жалоб со стороны госслужащих были дополнены важным уточнением о том, что сам факт подачи апелляции или жалобы не должен влиять на ужесточение мер наказания в случае признания госслужащего виновным<sup>165</sup>.

Такие нововведения возможно оценить, как стремления и усилия государства в том, чтобы не только повысить престиж института государственной службы в обществе, но и повысить социальный авторитет самих госслужащих.

В целом рассмотренные поправки, связанные с принятием новой редакции «Закона КНР о госслужащих» в декабре 2018 г., в полной мере отражают основной характер и наиболее типичные тенденции для нового этапа преобразований во всей государственной системе КНР.

---

<sup>163</sup> Там же. Гл. 12, ст. 82.

<sup>164</sup> Там же. Гл. 12, ст. 83.

<sup>165</sup> Там же. Гл. 15, ст. 96.

### **§3. Влияние на принятие и редактирование нормативно-правовых актов и внутрипартийных правил в сфере государственной службы**

Новый виток государственных преобразований, выраженный в решениях XIX съезда КПК, во внесении поправок в Конституцию КНР в 2018 г. и в принятии новой редакции основного Закона о госслужбе, очевидным образом задал определённый курс в дальнейшем развитии подзаконных актов и внутрипартийных правил в сфере государственной службы.

Наглядным подтверждением этому может служить утверждение Организационным отделом ЦК КПК в декабре 2019 г. «Положения о штате государственных служащих», изданного в марте следующего года<sup>166</sup>. Этот документ стал полноценным законодательным оформлением предыдущего Положения о штате госслужащих, которое являлось одним из приложений к «Плану о реализации “Закона КНР о госслужащих”», изданного в апреле 2006 г. ЦК КПК и Госсоветом КНР<sup>167</sup>.

Новое Положение было значительно расширено за счёт добавления трёх новых статей и некоторых отдельных поправок в текст предыдущей редакции. Во-первых, были расширены сами задачи данного документа. Так, в качестве одной из основных задач стала указываться стандартизация управления госслужащими и создание высококвалифицированного аппарата госслужащих, обладающих необходимыми политическими и моральными качествами<sup>168</sup>. Кроме того, была введена новая статья, основное содержание которой

---

<sup>166</sup> Гунъюань фаньвэй гуйдин, 2020.03.13. [公务员范围规定, 2020.03.13: Положение о штате государственных служащих, 13.03.2020]. URL: [http://www.scs.gov.cn/zcfg/202003/t20200313\\_16203.html](http://www.scs.gov.cn/zcfg/202003/t20200313_16203.html) (дата обращения: 01.05.2023).

<sup>167</sup> Чжунгун чжунъян, Гоуюань гуаньюй иньфа «“Чжунхуа жэньминь гунхэго гунъюань фа” шиши фанъань» дэ тунчжи, 2016.06.12. [中共中央、国务院关于印发《〈中华人民共和国公务员法〉实施方案》的通知, 2016.06.12: Уведомление ЦК КПК и Госсовета КНР об издании «Плана реализации “Закона КНР о госслужащих”», 12.06.2016]. URL: [http://www.zjdj.com.cn/zt/lxyz/dzdg/201606/t20160612\\_1621147.shtml](http://www.zjdj.com.cn/zt/lxyz/dzdg/201606/t20160612_1621147.shtml) (дата обращения: 01.05.2023).

<sup>168</sup> Гунъюань фаньвэй гуйдин ... Ст. 1.

заключается в утверждении руководящих идеологических принципов (от марксизма-ленинизма до идей Си Цзиньпина), организационной роли КПК, а также в укреплении принципа партийного руководства над кадрами и других уже упоминавшихся политических принципов, характерных для новой эпохи<sup>169</sup>. В целом введение таких положений с целью формализации указанных установок будет характерным для всех нормативных актов, изданных после начала рассматриваемого этапа реформ. Данный факт можно рассматривать как ещё одно очевидное подтверждение тенденции, отражающей стремление правящей партии укрепить своё положение, в том числе и посредством соответствующего законодательства.

Во-вторых, стоит отметить включение в ряды госслужащих сотрудников органов надзора всех уровней. Таким образом, согласно девятой статье Положения, в штат госслужащих входит руководящий персонал государственных и местных надзорных комитетов различных уровней, а также персонал органов государственных и местных надзорных комитетов различных уровней и их сотрудники, размещённые или откомандированные в партийные и государственные органы<sup>170</sup>. Данное нововведение также является прямым следствием создания Государственного надзорного комитета в 2018 г., что было осуществлено в рамках практики по разграничению функций между органами Госсовета.

В октябре 2019 г. Организационным отделом ЦК КПК была издана новая редакция «Положения о переводе государственных служащих», в текст которого было внесено множество существенных поправок<sup>171</sup>. Новая редакция заменяла

---

<sup>169</sup> Там же. Ст. 2.

<sup>170</sup> Там же. Ст. 9.

<sup>171</sup> Гунъюань дяожэнь гуйдин, 2019.10.15. [ 公务员调任规定, 2019.10.15: Положение о переводе государственных служащих, 15.10.2019]. URL: [http://www.scs.gov.cn/zcfg/202001/t20200108\\_16199.html](http://www.scs.gov.cn/zcfg/202001/t20200108_16199.html) (дата обращения: 01.05.2023).

первоначальный вариант данного документа, опубликованного в феврале 2008 г. тем же Организационным отделом<sup>172</sup>.

Перед рассмотрением нового документа следует отметить, что ротация кадров на протяжении всего периода реформ является одним из главных инструментов контроля правящей партии над регионами и отдельными административными ведомствами<sup>173</sup>. Ключевое значение системы ротации объясняет её активное совершенствование и реформирование и в современный период.

Если анализировать конкретные новации данного Положения в сравнении с предыдущей версией, то помимо уже упоминавшихся руководящих идеологических принципов, утверждения главенствующей роли КПК и необходимости политической лояльности, можно отметить несколько аспектов. Во-первых, была уточнена сама сфера юридического распространения данного Положения. В частности, в эту сферу попали вузы, научно-исследовательские институты и другие бюджетные организации, деятельность которых не регулируется основным Законом о госслужащих. Кроме того, было добавлено положение о том, что основной задачей перевода должно являться восполнение дефицита высококвалифицированных кадров в отдельных учреждениях<sup>174</sup>.

Во-вторых, были значительно расширены и уточнены требования к процессу перевода. Так, к требованиям для кандидатов были добавлены требования о твёрдой политической позиции, сильных политических качествах, высоком культурном уровне и другие<sup>175</sup>. Кроме того, заметным является уточнение тех условий, при которых возможно осуществление перевода кадров без установленного самим Положением опыта работы, образования или при

---

<sup>172</sup> Гунъюань дяожэнь гуйдин, 2008.02.29. [ 公务员调任规定, 2008.02.29: Положение о переводе государственных служащих, 29.02.2008]. URL: <https://www.zhaibian.com/baike/41008494751204687984.html> (дата обращения: 01.05.2023).

<sup>173</sup> Зуенко И. Ю., Сельцер Д. Г. Региональное измерение ... С. 151.

<sup>174</sup> Гунъюань дяожэнь гуйдин, 2019.10.15. Гл. 1, ст. 2.

<sup>175</sup> Там же. Гл. 2, ст. 6, п. 2.



превышении установленного возраста (от 45 до 55 лет в зависимости от должности). Так, в число таких условий попали: замещение должности в руководящем составе, особая потребность в замещении узкоспециальной должности или на важной специализированной работе; особая необходимость в переводе кадров в отдалённые и бедные районы. Также было внесено новое положение, согласно которому соответствующие органы на провинциальном уровне могут исходя из региональных кадровых условий и с согласия центрального ведомства самостоятельно разрабатывать и реализовывать унифицированные критерии необходимого опыта, образования и возраста для перевода кадров<sup>176</sup>.

В-третьих, дальнейшее регламентирование получила процедура перевода. В частности, более строгие предписания касаются проверки и оценки кандидата на перевод, что выражается в более углублённой проверке его личных, профессиональных и, в особенности, политических качеств. Сама же оценка должна основываться на фактах, быть всесторонней, точной и объективной. Кроме того, в Положении были закреплены конкретные методы проведения таких проверок, в том числе: индивидуальные беседы, выезды на места, личная беседа с кандидатом, при необходимости могут проводиться специальные расследования и расширенные проверки, а также учитываться мнения соответствующих руководителей, дисциплинарных органов, партийных организаций и других<sup>177</sup>.

Заметные изменения были закреплены и в системе поощрения госслужащих. В декабре 2020 г. Организационным отделом ЦК КПК была опубликована новая редакция «Положения о поощрении государственных

---

<sup>176</sup> Там же. Гл. 2, ст. 6, п. 7.

<sup>177</sup> Там же. Гл. 3, ст. 11.

служащих»<sup>178</sup>, которая заменила собой предыдущую редакцию от 4 января 2008 г.<sup>179</sup>

В данном случае также можно выделить несколько наиболее заметных нововведений. Во-первых, были закреплены изменения, касающиеся присвоения почётных званий госслужащим. В редакции от 2008 г. предусматривалось две категории почётных званий, которые можно перевести как «государственный служащий (или коллектив госслужащих), которым доволен народ» и «образцовый государственный служащий (или коллектив)»<sup>180</sup>. В новой же редакции осталась лишь первая категория<sup>181</sup>. Это нововведение связано с принятием в декабре 2015 г. «Закона КНР о государственных наградах и государственных почётных званиях». В одном из его положений указывается, что государственные почётные звания озаглавливаются словом «народ» (人民), хотя и предусматриваются другие заглавия, если они будут утверждены ПК ВСНП<sup>182</sup>.

Во-вторых, были уточнены полномочия ведомств отдельных административных уровней. В частности, было специально отмечено, что парткомы и правительства городов субпровинциального значения могут с согласия провинциального партийного комитета присуждать награды первой

---

<sup>178</sup> Гунъюань цзянли гуйдин, 2021.01.11. [ 公务员奖励规定, 2021.01.11: Положение о поощрении государственных служащих, 01.11.2021]. URL: [http://www.scs.gov.cn/zcfg/202101/t20210111\\_16218.html](http://www.scs.gov.cn/zcfg/202101/t20210111_16218.html) (дата обращения: 01.05.2023).

<sup>179</sup> Гунъюань цзянли гуйдин (шисин), 2021.04.15. [ 公务员奖励规定 (试行), 2021.04.15: Положение о поощрении государственных служащих (в опытном порядке), 15.04.2021]. URL: <http://credit.shaanxi.gov.cn/316/93268.html> (дата обращения: 01.05.2023).

<sup>180</sup> Там же. Гл. 2, ст. 6.

<sup>181</sup> Гунъюань цзянли гуйдин, 2021.01.11. Гл. 2, ст. 6.

<sup>182</sup> Чжунхуа жэньминь гунхэго гоця сяньчжан хэ гоця жуньюй чэнхао фа, 2015.12.28. [中华人民共和国国家勋章和国家荣誉称号法, 2015.12.28: Закон КНР о государственных наградах и государственных почётных званиях, 28.12.2015]. URL: <http://www.npc.gov.cn/npc/c12488/201512/24a47e397a0d4e278ee6d223f18d23bd.shtml> (дата обращения: 01.05.2023).

степени госслужащим (или коллективам)<sup>183</sup>. В данном положении также можно усмотреть определённые последствия административной реформы.

Наконец, как уже отмечалось при рассмотрении поправок в Закон КНР о госслужащих, большее внимание стало уделяться кадрам, которые добились успехов при разрешении критических ситуаций или на особо важных объектах работы. Кроме того, отмечается, что таким госслужащим должно отдаваться предпочтение при ежегодной аттестации<sup>184</sup>.

В декабре 2020 г. Организационным отделом ЦК КПК была издана новая редакция «Положения об аттестации государственных служащих»<sup>185</sup>. Новая редакция заменила предыдущий вариант этого документа, изданного в январе 2007 г. тем же Организационным отделом<sup>186</sup>.

Следует выделить несколько наиболее заметных и характерных нововведений. Во-первых, была повышена установленная норма по количеству «отличных» оценок. Так, в соответствии с редакцией 2007 г., по результатам ежегодной аттестации общая доля «отличных» оценок среди всех госслужащих какого-либо ведомства должна была удерживаться в районе 15% и не превышать 20%<sup>187</sup>. В новой же редакции это доля была повышена до 20% и 25% соответственно. Также было введено новое положение о том, что такая квота «отличных» оценок должна смещаться в сторону кадров, получивших благодарности и премии, а также кадров, занимающих должности на низовом уровне и занимающихся тяжёлым трудом. Кроме того, было установлено, что

---

<sup>183</sup> Гунъюань цзянли гуйдин, 2021.01.11. Гл. 3, ст. 7.

<sup>184</sup> Там же. Гл. 4, ст. 13.

<sup>185</sup> Гунъюань каохэ гуйдин, 2021.01.11. [ 公务员考核规定, 2021.01.11: Положение об аттестации государственных служащих, 11.01.2021]. URL: [http://www.scs.gov.cn/zcfg/202101/t20210111\\_16219.html](http://www.scs.gov.cn/zcfg/202101/t20210111_16219.html) (дата обращения 01.05.2023).

<sup>186</sup> Гуаньюй иньфа «Гунъюань каохэ гуйдин (шисин)» дэ тунчжи, 2007.01.16. [关于印发《公务员考核规定（试行）》的通知, 2007.01.16: Уведомление об издании «Положения об аттестации государственных служащих (в опытный порядке)», 16.01.2007]. URL: [http://www.gov.cn/zwgg/2007-01/16/content\\_497094.htm](http://www.gov.cn/zwgg/2007-01/16/content_497094.htm) (дата обращения: 01.05.2023).

<sup>187</sup> Там же. Гл. 2, ст. 11.

соответствующие ведомства, регулирующие вопросы госслужбы, на уровне уезда или выше могут соответствующим образом увеличить долю «отличных» оценок для ведомств с выдающимися комплексными показателями или наоборот уменьшить для ведомств, имеющих достаточное количество проблемных мест<sup>188</sup>.

При рассмотрении этого аспекта также важно отметить, что с введением принципа параллельных должностей и рангов, согласно новой редакции Положения, при получении «отличной» оценки госслужащим срок его рабочего стажа, необходимого для продвижения на следующий ранг, будет сокращён на полгода<sup>189</sup>. Данная мера очевидно направлена на повышение мотивации госслужащих и на повышение внимания с их стороны по отношению ко всей системе аттестации.

Во-вторых, был добавлен новый вид оценивания — целенаправленная проверка с установлением разных блоков критериев для разных должностей и органов<sup>190</sup>. Более подробное рассмотрение данного типа оценивания было представлено при рассмотрении поправок в основной Закон КНР о госслужащих.

В-третьих, более точно была определена ответственность субъектов, несущих обязанности по осуществлению аттестации, выраженное в более точном распределении их обязанностей, уточнении их ответственности и конкретных рабочих обязанностей. В частности, было установлено, что аттестация госслужащих организуется и проводится органом, к которому они относятся. Партийный комитет (или партгруппа) берёт на себя основную ответственность за оценочную работу, а организационный (кадровый) отдел — конкретные рабочие обязанности<sup>191</sup>. Появление данного нововведения стоит рассматривать в контексте уже упоминавшейся административной реформы 2018 г., в результате которой Государственное управление по делам государственных служащих было включено в Организационный отдел ЦК КПК,

---

<sup>188</sup> Гунъюань каохэ гуйдин, 2021.01.11. Гл. 2, ст. 12.

<sup>189</sup> Там же. Гл. 4, ст. 19, п. 1.

<sup>190</sup> Там же. Гл. 2, ст. 5.

<sup>191</sup> Там же. Гл. 3, ст. 13.

что и привело к необходимости более точного определения служебной ответственности.

Конечно, рассмотренные в данном параграфе положения далеко не исчерпывают весь список новых и реформированных правовых актов и внутрипартийных постановлений. Однако проанализированные примеры в полной мере могут отразить наиболее характерные черты и тенденции для этого периода преобразований.

В качестве заключения данной главы можно резюмировать следующее: новая волна реформ и преобразований, связанных с началом в 2017 г. нового пятилетнего политического цикла в КНР, существенным образом повлияла и на всю систему государственного правового регулирования. Прямым следствием этого стало принятие в декабре 2018 г. «Закона КНР о государственных служащих» в новой редакции, а также последующее редактирование других соответствующих актов и постановлений. В целом весь этот процесс отражает стремление правящей власти закрепить и формализовать те установки, которые соответствуют развитию современной государственной политики КНР в русле усиления роли правящей партии и укрепления партократического режима в Китае.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение проведённого исследования можно резюмировать следующее: сфера государственной службы в Китае прошла длительный этап становления и преобразований, осуществление и направление которых напрямую зависело от изменений в кадровой политике и в реализации административных реформ на государственном уровне. Активная трансформация сферы госслужбы продолжается и в настоящее время. Данный факт объясняется значительной политической и социальной ролью всей системы госслужбы, являющейся одним из главных факторов стабильного развития современного государственного строя КНР.

Правовая основа госслужбы была заложена на начальном этапе реформ путём разработки и принятия «Временного положения о государственных служащих» в 1993 г. Дальнейшее развитие продолжалось в 1990-е и 2000-е гг. и было ознаменовано принятием «Закона КНР о государственных служащих» в 2005 г., ставшего основным правовым регулятором для всей системы государственной службы в Китае.

Новый этап развития связан с приходом к власти «пятого поколения китайских руководителей» во главе с председателем Си Цзиньпином по итогам XVIII съезда КПК в 2012 г. Новый курс углубления реформ, направленный на оптимизацию и рационализацию всей сферы государственного управления, также оказал определяющее влияние на пути развития государственной службы в Китае. Практической реализацией этого процесса стала активная разработка и утверждение новых нормативно-правовых актов и партийных постановлений, регламентирующих конкретные аспекты госслужбы.

На данном этапе были усовершенствованы и официально утверждены многие положения, функционировавшие до этого лишь в опытном порядке. Усиленное внимание было уделено таким ключевым аспектам, как совершенствование принципа классифицированного управления госслужащими, экзаменационный отбор, обучение и подготовка кадров, ротация и движение

госслужащих по карьерной лестнице, укрепление партийной дисциплины и другие.

Специальные усилия законодателей были направлены на исправление наиболее проблемных мест, подрывающих авторитет правящей партии в китайском обществе. Так, главными задачами новых постановлений стала системная и решительная борьба со злоупотреблением служебными полномочиями и проявлениями коррупции, существование которых подтверждалось многочисленными громкими прецедентами в предшествующий период.

Современный этап преобразований связан с началом нового политического цикла в КНР и переизбранием действующего председателя Си Цзиньпина по итогам XIX съезда КПК на новый срок в 2017 г. Необходимость дальнейшего углубления реформ потребовала и соответствующих изменений в государственном законодательстве.

Начавшаяся с внесения поправок в Конституцию КНР в марте 2018 г. волна законодательных изменений повлияла и на развитие правового регулирования госслужбы. Кульминацией этого процесса стала разработка и утверждение новой редакции «Закона КНР о государственных служащих» в декабре 2018 г. Как было подтверждено в ходе исследования, внесённые поправки находятся в полной корреляции с общими тенденциями политических изменений и направлены на их законодательное закрепление и формализацию. Впоследствии данный процесс также распространится и на всю законодательную базу государственной службы, выраженную в отдельных нормативно-правовых актах и партийных постановлениях.

Рассмотренные в ходе исследования законодательные изменения в полной мере отражают основные направления в реформировании китайской политической системы на современном этапе. В частности, на примере анализа конкретных документов о госслужбе были выявлены и рассмотрены такие характерные тенденции, как усиление партийного и государственного контроля за исполнением госслужащими своих обязанностей, усиление внимания за

политической подготовкой и идеологической лояльностью госслужащих, придание более принципиального значения их моральным и нравственным качествам, более чёткая регламентация конкретных обязанностей и сфер ответственности, внедрение более жёстких мер для борьбы с коррупционным поведением и иными злоупотреблениями и другие. Все указанные тенденции очевидным образом отражают стремления правящей партии сформировать управляемый и предсказуемый аппарат госслужбы, создание которого необходимо для поддержания политической стабильности и дальнейшего воплощения в жизнь партийно-государственных планов и решений.

Таким образом, в результате проведённого исследования было установлено, что правовое регулирование государственной службы в Китае, выраженное в форме основного «Закона КНР о государственных служащих», нормативно-правовых актов и, в особенности, партийных постановлений, являются достаточно релевантными и информативными источниками, благодаря которым мы можем понять, как существует, функционирует и развивается в современных условиях не только собственно система госслужбы, но и в целом вся система государственного управления КНР. Это особенно актуально в контексте изучения Китая, поскольку в нынешних условиях, когда сама китайская политическая система становится всё более замкнутой и закрытой от иностранных исследователей, такие источники как законодательные акты и, в особенности, вносимые в них изменения и поправки, могут стать незаменимым источником для изучения этого вопроса.

Однако необходимо отметить, что даже подробное рассмотрение соответствующего законодательства не сможет дать ответы на все необходимые вопросы. С укреплением партократического режима в КНР всё менее понятными и более закрытыми становятся механизмы формирования высшей власти в государстве. Если в момент прихода к власти Си Цзиньпина указанные процессы были весьма предсказуемыми и понятными, то сейчас процедура отбора и назначения кадров на руководящие посты представляется не столь очевидной, в особенности для иностранных экспертов. Данные обстоятельства открывают



новые возможности для последующего исследования других типов источников, способных отразить реальное положение вещей в китайской политической системе.

При рассмотрении дальнейших перспектив изучения темы данного исследования необходимо отметить следующее: прошедший в октябре 2022 г. XX съезд КПК фактически открыл новый этап государственного развития в истории современного Китая. Как неоднократно отмечалось самими китайскими властями, этот период будет временем дальнейшего углубления реформ, направленных на укрепление роли Китая в качестве одного из мировых лидеров. Данные тенденции позволяют с полной уверенностью говорить о дальнейшем активном преобразовании всей системы госуправления КНР, в том числе и её государственной службы. В связи с этим значительное реформирование будет осуществляться и в сфере правового регулирования госслужбы, что открывает широкое пространство для исследований данного вопроса в будущем.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

### I. Источники на русском языке

1. Документы XIII Всекитайского съезда Коммунистической партии Китая (1987). — Пекин.: Издательство иностранной литературы, 1988.
2. Дэн Сяопин. Основные вопросы современного Китая. Пер. с кит. М.: Политиздат, 1988. С. 233.
3. КНР. Конституция и законодательные акты / Пер с кит. Под ред. доктора юридических наук, профессора Л. М. Гудошникова. М.: Прогресс, 1984. — 470 с.

### II. Источники на китайском языке

4. Ганьбу цзяюй пэйсюнь гунцзо тяоли (шисин), 2006.03.29. [干部教育培训工作条例（试行），2006.03.29: Положение об обучении и тренинге кадров (в опытном порядке), 29.03.2006]. URL: [http://www.gov.cn/jrzg/2006-03/29/content\\_239832.htm?ivk\\_sa=1024320u](http://www.gov.cn/jrzg/2006-03/29/content_239832.htm?ivk_sa=1024320u) (дата обращения: 01.05.2023).
5. Гоцзя гунъюань чжаньсин тяоли, 1993.08.14. [国家公务员暂行条例, 1993.08.14: Временное положение о государственных служащих, 14.08.1993]. URL: [http://www.xixia.gov.cn/sitesources/xxxrmzf/page\\_pc/bmxxgk/xxgkml/zcfg/article971695de83445f3acc527129a20c033.html](http://www.xixia.gov.cn/sitesources/xxxrmzf/page_pc/bmxxgk/xxgkml/zcfg/article971695de83445f3acc527129a20c033.html) (дата обращения: 01.05.2023).
6. Гуаньюй иньфа «Гунъюань каохэ гуйдин (шисин)» дэ тунчжи, 2007.01.16. [关于印发《公务员考核规定（试行）》的通知, 2007.01.16: Уведомление об издании «Положения об аттестации государственных служащих (в опытном порядке)», 16.01.2007]. URL: [http://www.gov.cn/zwggk/2007-01/16/content\\_497094.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2007-01/16/content_497094.htm) (дата обращения: 01.05.2023).
7. Гуаньюй цзиньibu гуйфань данчжэн линдао ганьбу цзай цие цзяньчжи (жэньчжи) вэньти дэ ицзянь, 2013.10.30. [关于进一步规范党政领导干部在企业兼职（任职）问题的意见, 2013.10.30: Правила регулирования

- вопросов совмещения должности со стороны руководителей партийных и правительственных органов на предприятиях, 30.10.2013]. URL: [http://www.jsstb.gov.cn/special/dangjian/fgzd/201705/t20170509\\_11762068.html](http://www.jsstb.gov.cn/special/dangjian/fgzd/201705/t20170509_11762068.html) (дата обращения: 01.05.2023).
8. Гуньдун баодао: шиба цзе сань чжунцюаньхуэй биму [滚动报道: 十八届三中全会闭幕: Отчёт: Закрытие третьего пленума ЦК КПК 18-го созыва] // Чжунго гунчаньдан синьвэнь ван [中国共产党新闻网]. URL: <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1112/c64094-23518718-2.html> (дата обращения 01.05.2023).
9. Гуньююань дяожэнь гуйдин, 2008.02.29. [公务员调任规定, 2008.02.29: Положение о переводе государственных служащих, 29.02.2008]. URL: <https://www.zhaibian.com/baike/41008494751204687984.html> (дата обращения: 01.05.2023).
10. Гуньююань дяожэнь гуйдин, 2019.10.15. [公务员调任规定, 2019.10.15: Положение о переводе государственных служащих, 15.10.2019]. URL: [http://www.scs.gov.cn/zcfg/202001/t20200108\\_16199.html](http://www.scs.gov.cn/zcfg/202001/t20200108_16199.html) (дата обращения: 01.05.2023).
11. Гуньююань каохэ гуйдин, 2021.01.11. [公务员考核规定, 2021.01.11: Положение об аттестации государственных служащих, 11.01.2021]. URL: [http://www.scs.gov.cn/zcfg/202101/t20210111\\_16219.html](http://www.scs.gov.cn/zcfg/202101/t20210111_16219.html) (дата обращения 01.05.2023).
12. Гуньююань каоши лююн вэйцзи вэйгуй синвэй чули баньфа, 2016.09.28. [公务员考试录用违纪违规行为处理办法, 2016.09.28: Правила о принятии мер за нарушение правил и дисциплины при вступительном экзамене для приёма на государственную службу, 28.09.2016]. URL: [http://www.mohrss.gov.cn/wap/zc/fgwj/201611/t20161107\\_258945.html](http://www.mohrss.gov.cn/wap/zc/fgwj/201611/t20161107_258945.html) (дата обращения 01.05.2023).
13. Гуньююань лююн каоши вэйцзи вэйгуй синвэй чули баньфа (шисин) чутай, 2009.11.24. [公务员录用考试违纪违规行为处理办法(试行)出台,

- 2009.11.24: Публикация правил о принятии мер за нарушение правил и дисциплины при вступительном экзамене для приёма на государственную службу (в опытном порядке), 24.11.2009]. URL: [http://www.gov.cn/jrzg/2009-11/24/content\\_1472150.htm](http://www.gov.cn/jrzg/2009-11/24/content_1472150.htm) (дата обращения 01.05.2023).
14. Гунъюань лююн тицзянь тунъюн бяочжунь (шисин), 2016.10.13. [公务员录用体检通用标准（试行），2016.10.13: Нормативный документ по медицинскому обследованию при приёме на государственную службу (в опытном порядке), 13.10.2016]. URL: [http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/13/content\\_5118377.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/13/content_5118377.htm) (дата обращения: 01.05.2023).
15. Гунъюань фаньвэй гуйдин, 2020.03.13. [公务员范围规定, 2020.03.13: Положение о штате государственных служащих, 13.03.2020]. URL: [http://www.scs.gov.cn/zcfg/202003/t20200313\\_16203.html](http://www.scs.gov.cn/zcfg/202003/t20200313_16203.html) (дата обращения 01.05.2023).
16. Гунъюань цзянли гуйдин, 2021.01.11, [公务员奖励规定, 2021.01.11: Положение о поощрении государственных служащих, 01.11.2021]. URL: [http://www.scs.gov.cn/zcfg/202101/t20210111\\_16218.html](http://www.scs.gov.cn/zcfg/202101/t20210111_16218.html) (дата обращения: 01.05.2023).
17. Гунъюань цзянли гуйдин (шисин), 2021.04.15, [公务员奖励规定（试行），2021.04.15: Положение о поощрении государственных служащих (в опытном порядке), 15.04.2021]. URL: <http://credit.shaanxi.gov.cn/316/93268.html> (дата обращения: 01.05.2023).
18. Данчжэн цигуань лисин цзеюэ фаньдуй ланфэй тяоли, 2013.11.18. [党政机关厉行节约反对浪费条例, 2013.11.18: Положение о борьбе против расточительства в партийных и правительственных органах, 18.11.2013]. URL: [http://www.gov.cn/jrzg/2013-11/26/content\\_2534611.htm](http://www.gov.cn/jrzg/2013-11/26/content_2534611.htm) (дата обращения: 01.05.2023).
19. Сань бумэнь иньфа «Гунъюань лююн мяньши цзучжи гуаньли баньфа (шисин), 2015.12.18. [三部门印发《公务员录用面试组织管理办法(试行)»,

- 2015.12.18: Издание тремя ведомствами «Положения об организации очных экзаменов для приема на государственную службу (в опытном порядке)», 18.12.2015]. URL: [http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/18/content\\_5025425.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/18/content_5025425.htm) (дата обращения: 01.05.2023).
20. Си Цзиньпин: цзюэшэн цюаньмянь цзяньчэн сяокан шэхуэй доцюй синьшидай Чжунго тэсэ шэхуэй чжуи вэйда шэнли — цзай Чжунго Гунчаньдан ди шицзю цы цюаньго дайбяо дахуэй шан дэ баогао, 2017.10.27. [习近平: 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告, 2017.10.27: Си Цзиньпин: добиться решающей победы во всестороннем построении среднезажиточного общества, одержать великую победу социализма с китайской спецификой в новую эпоху, 27.10.2017]. URL: [http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content\\_5234876.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm) (дата обращения: 01.05.2023).
21. Си Цзиньпин: «Чжоли пэйян сюаньба дан хэ жэньминь сюйяо дэ хао ганьбу». [习近平: 着力培养选拔党和人民需要的好干部: Си Цзиньпин: «необходимо приложить усилия для выращивания и отбора хороших кадров, в которых нуждается партия и народ»] // Чжунго гунчаньдан синьвэнь ван [中国共产党新闻网]. URL: <http://theory.people.com.cn/n/2014/1225/c391839-26275815.html> (дата обращения 01.05.2023).
22. Пэйюу и ицзюй го (цзин) вай дэ гоцзя гунцзо жэньюань жэньчжи ганвэй гуаньли баньфа, 2014. [配偶已移居国（境）外的国家工作人员任职岗位管理办法, 2014: Правила контроля государственного служащего, супруг(а) которого эмигрировал(а) в другую страну (регион) в связи с назначением на должность, 2014]. URL: <https://zzb.tiangong.edu.cn/2021/1105/c7343a72289/page.htm> (дата обращения 01.05.2023).

23. Хэйлунцзян Суйхуа юань шивэй шуцзи Ма Дэ бэйпань сыхуань бяоши бу шансу, 2005.07.29. [黑龙江绥化原市委书记马德被判死缓表示不上诉, 2005.07.29: Бывший секретарь горкома городского округа Суйхуа провинции Хэйлунцзян Ма Дэ был приговорен к смертной казни с отсрочкой исполнения приговора, он заявил, что не будет подавать апелляцию, 29.07.2023]. URL: <http://news.sina.com.cn/c/2005-07-29/02057352784.shtml> (дата обращения: 01.05.2023).
24. Хэйлунцзян шэн чжэнсе юань чжуси Хань Гуйчжи инь шоухуэй ишэн бэйпань сыхуань, 2005.12.15. [黑龙江省政协原主席韩桂芝因受贿一审被判死缓, 2005.12.15: Бывшая председатель НПКСК провинции Хэйлунцзян Хань Гуйчжи приговорена к смертной казни с отсрочкой за получение взяток, 15.12.2005]. URL: [http://www.gov.cn/govweb/jrzg/2005-12/15/content\\_128180.htm](http://www.gov.cn/govweb/jrzg/2005-12/15/content_128180.htm) (дата обращения: 01.05.2023).
25. Чжунбань гобань иньфа «Чжуанье цзишулэй гуньююань гуаньли гуйдин (шисин)» хэ «Синчжэн чжифалэй гуньююань гуаньли гуйдин (шисин)», 2016.07.14. [中办国办印发《专业技术类公务员管理规定（试行）》和《行政执法类公务员管理规定（试行）》，2016.07.14: Издание Канцелярией ЦК КПК и Канцелярией Госсовета «Правил управления государственными служащими профессионально-технической службы (в опытном порядке)» и «Правил управления государственными служащими административно-исполнительной службы (в опытном порядке)», 14.07.2016]. URL: [http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/14/content\\_5091353.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/14/content_5091353.htm) (дата обращения: 01.05.2023).
26. Чжунгун чжунъян баньгунтин, гоуюань баньгунтин иньфа «Данчжэн цзигуань гонэй гунью цздай гуаньли гуйдин», 2013.12.08 [中共中央办公厅、国务院办公厅印发《党政机关国内公务接待管理规定》，2013.12.08: Издание Канцелярией ЦК КПК и Канцелярией Госсовета КНР «Положения об организации внутренних официальных приемов в партийных и государственных органах», 08.12.2013]. URL:

- [http://www.gov.cn/zhengce/2013-12/08/content\\_5407873.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2013-12/08/content_5407873.htm) (дата обращения 01.05.2023).
27. Чжунгун чжунъян баньгунтин иньфа «Гуаньюй фанчжи ганьбу «дайбин тибя» дэ ицзянь, 2016.08.29. [中共中央办公厅印发《关于防止干部“带病提拔”的意见》, 2016.08.29: Издание Канцелярией ЦК КПК «Мнения о предотвращении выдвижения «недисциплинированных» кадров, 29.08.2016]. URL: [http://www.gov.cn/zhengce/2016-08/29/content\\_5103284.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-08/29/content_5103284.htm) (дата обращения 01.05.2023).
28. Чжунгун чжунъян баньгунтин иньфа «Гуньююань чжиу юй чжици бинсин гуй дин», 2019.03.27. [中共中央办公厅印发《公务员职务与职级并行规定》, 2019.03.27: Издание Канцелярией ЦК КПК «Положения о параллельных должностях и рангах государственных служащих», 27.03.2019]. URL: [http://www.gov.cn/zhengce/2019-03/27/content\\_5377422.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-03/27/content_5377422.htm) (дата обращения: 01.05.2023).
29. Чжунгун чжунъян, Гоуюань гуаньюй иньфа «“Чжунхуа жэньминь гунхэго гуньююань фа” шиши фаньянь» дэ тунчжи, 2016.06.12. [中共中央、国务院关于印发《〈中华人民共和国公务员法〉实施方案》的通知, 2016.06.12: Уведомление ЦК КПК и Госсовета КНР об издании «Плана реализации “Закона КНР о государственных служащих”», 12.06.2016]. URL: [http://www.zjdj.com.cn/zt/lxyz/dzdg/201606/t20160612\\_1621147.shtml](http://www.zjdj.com.cn/zt/lxyz/dzdg/201606/t20160612_1621147.shtml) (дата обращения: 01.05.2023).
30. Чжунгун чжунъян иньфа «Ганьбу цзяоюй пэйсюнь гунцзо тяоли, 2015.10.18. [中共中央印发《干部教育培训工作条例》, 2015.10.18: Издание ЦК КПК «Положения об обучении и тренинге кадров», 18.10.2015]. URL: [http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-10/18/content\\_2948961.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-10/18/content_2948961.htm) (дата обращения: 01.05.2023).
31. Чжунгун чжунъян чжэнчжицзюй чжаокай хуэйи Си Цзиньпин чжучи [中共中央政治局召开会议 习近平主持: Политбюро ЦК КПК провело

- заседание под председательством Си Цзиньпина] // Синьхуа ван [新华网]. URL: [http://www.xinhuanet.com/politics/2012-12/04/c\\_113906913.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2012-12/04/c_113906913.htm) (дата обращения 01.05.2023).
32. Чжунхуа жэньминь гунхэго гоцзя сюньчжан хэ гоцзя жуньюй чэнхао фа, 2015.12.28. [中华人民共和国国家勋章和国家荣誉称号法, 2015.12.28: Закон КНР о государственных наградах и государственных почётных званиях, 28.12.2015]. URL: <http://www.npc.gov.cn/npc/c12488/201512/24a47e397a0d4e278ee6d223f18d23bd.shtml> (дата обращения: 01.05.2023).
33. Чжунхуа жэньминь гунхэго гуньююань фа, 2005.04.27. [中华人民共和国公务员法, 2005.04.27: Закон КНР о государственных служащих, 27.04.2005]. URL: [http://www.gov.cn/flfg/2005-06/21/content\\_8249.htm](http://www.gov.cn/flfg/2005-06/21/content_8249.htm) (дата обращения: 01.05.2023).
34. Чжунхуа жэньминь гунхэго гуньююань фа, 2005.04.27, сючжэн 2018.12.29. [中华人民共和国公务员法, 2005.04.27, 修正 2018.12.29: Закон КНР о государственных служащих, 27.04.2005, ред. от 29.12.2018]. URL: [http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/30/content\\_5353490.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/30/content_5353490.htm) (дата обращения: 01.05.2023).
35. Чжунцзубу фуцзэжэнь сянцизе синь баньбу дэ «Ганьбу цзяюй пэйсюнь гунцзо тяоли». [中组部负责人详解新颁布的《干部教育培训工作条例》: Представитель Организационного отдела ЦК КПК разъяснил недавно обнародованное «Положение об обучении и тренинге кадров»]. URL: <http://hrss.yn.gov.cn/jyj/Print.aspx?ClassID=365&newsid=15494> (дата обращения: 01.05.2023).
36. Чжуньян гуаньюй яньцинь чаочжи шу пэйбэй ганьбу дэ тунчжи, 2014. [中央关于严禁超职数配备干部的通知, 2014: Уведомление ЦК КПК о запрете назначения кадров с превышением штата, 2014]. URL: <http://www.hebjgbz.gov.cn/cms/preview/shexian/zcfg/101458694514454.html> (дата обращения 01.05.2023).



37. 2014 Гоцзя гунъюань каоши цзобичжэ цзян чжуншэнь цзинь као, 2013.11.26. [国家公务员考试作弊者将终身禁考, 2013.11.26: В 2014 году кандидатов, списывающих на экзаменах на должность государственного служащего, будут пожизненно отстранять от экзаменов, 26.11.2013]. URL: <https://www.liuxue86.com/a/1739943.html> (дата обращения 01.05.2023).
38. 2015 Нянь Шаньси гунъюань каоши 80 до мин каошэн цзоби чэнцзи цюй сяо, 2015.05.20. [2015 年陕西公务员考试 80 多名考生作弊成绩取消, 2015.05.20: В 2015 г. в провинции Шаньси были аннулированы результаты более 80 кандидатов, списывавших на экзамене на должность государственного служащего, 20.05.2015]. URL: <http://www.zggwy.org/shanxi2/307103.html> (дата обращения: 01.05.2023).

### III. Исследовательская литература на русском языке

39. Алексеенко А. П., Сонин В. В. Особенности законодательства КНР о государственной гражданской службе // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 8. – С. 40–52.
40. Алексеенко А. П. Регулирование государственной гражданской службы в КНР // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2018. № 4. С. 109–117.
41. Государственный строй Китайской Народной Республики / под ред. Л. М. Гудошников. – М.: Наука, 1988. – 232 с.
42. Гудошников Л. М. Китай после «культурной революции» / Л. М. Гудошников, Б. П. Барахта, В. Г. Карымов. – М.: Мысль, 1979. – 360 с.
43. Гудошников Л. М. Политическая система и право КНР в процессе реформ (1978–2005 гг.) / Л. М. Гудошников, Э. З. Имамов, Н. Л. Мамаева. – М.: Русская панорама, 2007. – 464 с.
44. Гудошников Л. М. Политический механизм Китайской Народной Республики / Л. М. Гудошников. – М.: Наука, 1974. – 208 с.

45. Егоров К. А. Государственный аппарат КНР: 1967–1981 / К. А. Егоров. – М.: Наука, 1982. – 190 с.
46. Егоров К. А. Китайская Народная Республика: политическая система и политическая динамика (80-е годы) / К. А. Егоров. – М.: Наука, 1993. – 207 с.
47. Жуков Д. С., Коломина Е. А., Сельцер Д. Г. Распад СССР и сохранение КНР через призму анализа кадровой политики: общие подходы // Социально-гуманитарные знания. 2020. № 4. С. 239–247.
48. Зуенко И. Ю. Кадры решают всё: формирование нового руководства компартии Китая по итогам XIX съезда // У карты Тихого океана. 2017. № (247). С. 11–19.
49. Зуенко И. Ю., Сельцер Д. Г. «Кадры решают всё»: реформа кадровой системы КНР на рубеже 1980–1990-х годов // Известия Восточного института. 2022. № 1. С. 58–69.
50. Зуенко И. Ю., Сельцер Д. Г. Региональное измерение кадровой политики КНР (1980–2010-е гг.) // Российско-китайские исследования. 2022. Т. 6. № 3. С. 149–162.
51. Зуенко И. Ю. Трансформация региональной системы управления в КНР в 1977–1997 годах (на примере провинции Хэйлуцзян): дис. на соискание учен. степени канд. ист. наук. Владивосток, 2021. 278 с.
52. Зуенко И. Ю. Укрепление «вертикали власти» по-китайски: кадровая политика в отношении регионального руководства в современном Китае // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2017. № 5. С. 30–46.
53. Зуенко И. Ю. Центр-региональные отношения в КНР: историография и опыт составления источниковой базы // Труды института истории, археологии и этнографии ДВО РАН. 2020. Т. 29. С. 71–90.
54. Кокарев К. А. Политический режим и модернизация Китая / К. А. Кокарев. – М.: ИДВ РАН, 2004. - 320 с.

55. Мацузато К., Сельцер Д. Государственная кадровая политика в КНР (время Ху Цзиньтао) // Власть и элиты. 2011. № 2. С. 113–133.
56. Михалевич Е. А. Концепция киберсуверенитета Китайской Народной Республики: история развития и сущность // Вестник РУДН. 2021. № 2. С. 254–264.
57. Опыт лучших практик государственной службы России и Китая / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Чжао Шимин. М.: ИД «Юриспруденция», 2020. 396 с.
58. Сельцер Д. Г. Изучение системы административного рекрутинга и государственного чиновника современного Китая методом глубинного интервью // Вестник Тамбовского университета. 2011. № 104. С. 786–788.
59. Современное китайское государство. Т. 1: Основные институты государственной власти и управления / под ред. А. В. Виноградова. М.: РАН, 2022. 903 с.
60. Современное право КНР (обзор законодательства 1978 - 2001 г.): в 2-х частях / В. И. Антонов, Г. А. Аршавский, Л. М. Гудошников и др.; сост. и ред. Л. М. Гудошников. П. В. Трощинский; Институт Дальнего Востока Российской академии наук. Центр научной информации и документации. - М.: ИДВ РАН, 2012. - Ч. 1. - 199 с.; Ч. 2. - 191 с.
61. Трощинский П. В. Влияние традиции на право современного Китая // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 94–106.
62. Трощинский П. В. К вопросу об источниках современного права Китайской Народной Республики // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2015. № 6-2. С. 57–60.
63. Трощинский П. В. Политико-правовые основы формы государственного устройства КНР // Исторические события в жизни Китая и современность. Сборник статей. К 100-летию Коммунистической партии Китая. М.: ИДВ РАН, 2021. С. 171–182.
64. Трощинский П. В. Юридическая политика и законодательство Китайской Народной Республики периода реформ и открытости // Правоведение. 2019. Т. 63. № 2. С. 285–308.

#### IV. Исследовательская литература на английском языке

65. Chan H. S., Jun Ma. How are they paid? A study of civil service pay in China // *International Review of Administrative Sciences*. 2011. N 2. P. 294–321.
66. Chan H. S., Suizhou E. L. Civil Service Law in the People's Republic of China: A Return to Cadre Personnel Management // *Public Administration Review*. 2007. N 3. P. 383–398.
67. Chan H. S. The Making of Chinese Civil Service Law: Ideals, Technicalities, and Realities // *American Review of Public Administration*. 2016. N 4. P. 379–398.
68. Burns J. P. Chinese Civil Service Reform: The 13th Party Congress Proposals // *The China Quarterly*. 1989. N 120. P. 739–770.
69. Burns J. P. Civil Service Reform in China // *OECD Journal on Budgeting*. 2007. N 1. P. 57–82.
70. Burns J. P. Civil Service Reform in Contemporary China // *The Australian Journal of Chinese Affairs*. 1987. N 18. P. 47–83.
71. Burns J. P., Wang Xiaoqi. Civil Service Reform in China: Impacts on Civil Servants' Behaviour // *The China Quarterly*. 2010. N 201. P. 58–78.
72. Jing Yijia. Civil service executive development in China: An overview // *Sharpening the Sword of State: Building executive capacities in the public services of the Asia-Pacific*. Canberra: ANU Press, 2016. P. 49–66.
73. Zhang Mengzhong, Zhou Wei. Civil Service Reforms in Mainland China // *Public Administration in East Asia. Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan*. Boca Raton: CRC Press, 2010. P. 145–164.

#### V. Исследовательская литература на китайском языке

74. Пэй Гофу [裴国富]. Вого гунъюань жэньчжи хуэйби чжиду дэ фагуй тиси цзяньгоу [我国公务员任职回避制度的法规体系建构: Построение правовой системы отвода от назначения государственных служащих в

- Китае] // Чжуннань миньцзу дасюэ сюэбао (жэньвэнь шэхуэй кэсюэ бань)  
[中南民族大学学报 (人文社会科学版) : Журнал Центрального южного  
университета Минзу (гуманитарные и социальные науки)] Ухань [武汉]:  
2022. № 9. С. 114–120, 185–186.
75. Се Вэй [谢炜]. Гуньуюань чжиду фачжань дэ цзяньцзинь тэчжэн, пинхэн  
цзили юй чуансинь луцзин — цзюй гуньуюань фа шиши шинянь дэ  
хуэйсу юй сыкао [公务员制度发展的渐进特征、平衡机理与创新路径—  
—基于公务员法实施十年的回溯与思考: Прогрессивная характеристика,  
сбалансированный механизм и инновационный маршрут системы  
государственных служащих: на основе анализа и осмысления реализации  
«Закона КНР о государственных служащих» за десять лет] // Шэхуэй кэсюэ  
[社会科学: Общественные науки]. Шанхай [上海]: 2016. № 5. С. 23–32.
76. Сун Цзишуй [宋吉水]. Майчу шиши гоцзя гуньуюань чжиду дэ ди и бу [迈  
出实施国家公务员制度的第一步: Первый шаг навстречу установлению  
системы государственной службы] // Ляован чжоукань [瞭望周刊: Журнал  
Ляован]. Пекин [北京]: 1988. № 29. С. 8–9.
77. Фэй Шицзюнь [费世军], Ян Ицзюнь [杨易军]. Лунь гуньуюань каоши  
лююн циши дэ фалюй гуйчжи [论公务员考试录用歧视的法律规制:  
Правовое регулирование вопроса дискриминации при отборе  
государственных служащих посредством экзамена] // Шаоян сюэюань  
сюэбао [邵阳学院学报]. Шаоян [邵阳]: 2016. № 3. С. 70–75.
78. Хао Юймин [郝玉明]. Гуньуюань чжиу юй чжицзи бинсин дэ гайнянь  
цзедин хэ шидянь пингу [公务员职务与职级并行的概念界定和试点评估:  
Определение и тестовая оценка системы параллельных должностей и  
рангов государственных служащих] // Чжунго жэньши кэсюэ [中国人事科  
学: Кадровая наука Китая]. Пекин [北京]: 2019. № 4. С. 4–11.

79. Хао Юймин [郝玉明]. Синь гуньююань фа цзибэнь тэчжэн юй чжиду чжаньван [新公务员法基本特征与制度展望: Основные особенности и институциональные перспективы новой редакции «Закона КНР о государственных служащих»] // Синь шиюэ [新视野: Новые горизонты]. Пекин [北京]: 2020. № 2. С. 81–87.
80. Цзян Минъань [姜明安]. Тань «Гоцзя гуньююань цзаньсин тяоли» дэ чжидин юй шиши [谈《国家公务员暂行条例》的制定与实施: О принятии и реализации «Временного положения о государственных служащих»] // Синчжэн фасюэ яньцзю [行政法学研究], 1993. №3. С. 1–4.
81. Чжу Цию [朱启友]. Синь шидай гуньююань гуаньли чжиду дэ юхуа луцзин: чжэнчжисин, фачжихуа юй кэсюэхуа — цзиюй дуй синь «Гуньююань фа» тэчжэн дэ фэньси [新时代公务员管理制度的优化路径: 政治性、法治化与科学化——基于对新《公务员法》特征的分析: Путь оптимизации системы управления государственной службой в новую эпоху: политический, правовой и научный аспекты — на основе анализа характеристик нового «Закона КНР о государственных служащих»] // Цзиньчжун сюэюань сюэбао [晋中学院学报]. Цзиньчжун [晋中]: 2020. № 6. С. 57–63.
82. Шэн Жовэй [盛若蔚], У Чуци [吴储岐]. Вого гуньююань чжиду дэ чжунда гайгэ хэ ваньшань — синь сюдин дэ «Чжунхуа жэньминь гунхэго гуньююань фа» цюаньвэй цзеду [我国公务员制度的重大改革和完善——新修订的《中华人民共和国公务员法》权威解读: Крупная реформа и совершенствование системы государственных служащих Китая — авторитетное толкование недавно пересмотренного «Закона КНР о государственных служащих»] // Данши вэньюань [党史文苑]. Наньчан [南昌]: 2019. № 5. С. 41–45.