

ПРОБЛЕМЫ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД РАЗВИТИЕМ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КИТАЯ

Ян Чжэнь

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Поступила в редакцию 5 марта 2025 г.

Аннотация: в процессе перехода от централизованной экономики к рыночной правительство Китая пересмотрело свои ключевые цели и задачи, что потребовало кардинальных изменений в функционировании муниципального и государственного управления. Модернизация Китая сопровождалась масштабными реформами, которые определили дальнейшее развитие государственного и муниципального управления. Несмотря на то, что современный Китай занимает лидирующие позиции в мировой экономике и страна взяла курс на активное развитие и инновации, государственное и муниципальное управление сталкивается с рядом трудностей. В рамках статьи автором осуществляется анализ проблем, стоящих перед развитием местного самоуправления Поднебесной. Выявлено, что одной из ключевых проблем развития местного самоуправления является кадровая проблема, еще одна важная проблема – большой местный долг, а также отсутствие эффективного механизма управления рисками.

Ключевые слова: Китай, местное самоуправление, экономика, модернизация, децентрализация, инновации, проблемы, перспективы.

Abstract: in the process of transition from a centralized economy to a market economy, the Chinese government revised its key goals and objectives, which required fundamental changes in the functioning of municipal and state administration. Modernization of China was accompanied by large-scale reforms that determined the further development of state and municipal administration. Despite the fact that modern China occupies a leading position in the world economy, and the country has taken a course on active development and innovation, state and municipal administration faces a number of difficulties. In this article, the author analyzes the problems facing the development of local self-government in China. It was revealed that one of the key problems in the development of local self-government is the personnel problem, another important problem is a large local debt, as well as the lack of an effective risk management mechanism.

Key words: China, local government, economy, modernization, decentralization, innovation, problems, prospects.

Углубление реформ и открытости Китая привело к всеобъемлющей трансформации общества: противоречия между старой и новой системами, изменения в социальной и политической структуре, а также разрыв между ценностями и культурными концепциями. Все это придало Китаю беспрецедентную жизнеспособность, но вместе с тем породило всевозможные новые вызовы. Следовательно, традиционное административное управление, совместимое с плановой экономикой, должно быть совместимо с трансформацией современного административного управления, адаптированного к социалистической рыночной экономике.

Есть ряд вопросов, которые требуют переосмысления и решения. В частности, это проблемные вопросы развития местного самоуправления, вопросы улучшения взаимодействия государства и бизнеса в процессе инновационного развития, вопросы привлечения финансирования.

Вопросами управления финансирования и развития местного самоуправления в Китае занимаются многие авторы, так, например, эмпирические исследования Чэнь Шисяна [1] показывают, что нынешняя реформа системы управления культурой органов местного самоуправления в нашей стране сталкивается с рядом важных трудностей и вызовов. Лю Юхуэй и Шэнь Кетин анализируют текущие проблемы, с которыми сталкивается китайская модель государственного финансирования местных органов власти и перспективы реформы системы финансового управления местных органов власти [2]. Несмотря на интерес научного сообщества к отдельным проблемам, комплексные междисциплинарные исследования, раскрывающие проблемы, стоящие сегодня перед органами местного самоуправления, отсутствуют.

В 1987 г. в Китае была принята собственная программа реформ в области экономики и социально-экономического развития, и это сказалось на всех сферах, реформы не обошли и государственное и муниципальное управление. После Третьего пленума

ЦК Коммунистической партии Китая одиннадцатого созыва Китай реформирует свою экономику. В то же время проводилась и корректировка структуры государственной власти. Основное содержание политики заключается в децентрализации власти и налаживании отношений между центральным и местным органами власти. Реформа системы управления и системы местного самоуправления привела ко многим новым изменениям.

Во-первых, предварительно созданы определенные институциональные рамки на центральном и местном уровнях. Конституция изменила первичную законодательную систему. Лидер местного самоуправления был заменен с прямого назначения начальником на местные выборы. Хотя центральная и местная власть разделены, степень легализации невысокая, но вышеуказанные изменения все-таки являются положительной попыткой обеспечить рациональную децентрализацию в будущем.

Во-вторых, роль и функции органов местного самоуправления в определенной степени изменились. При традиционной централизованной системе местное самоуправление является лишь центральным правительством. Роль и функции местных представителей крайне ограничены.

В-третьих, было проведено много новых исследований моделей местного управления. Согласно 16-му Всекитайскому конгрессу Коммунистической партии Китая была выдвинута координация принятия решений, их реализации и надзора. Некоторые органы местного самоуправления приступили к реформированию «административной трехбалльной системы». Основная идея «административной трехбалльной системы» заключается в относительном разделении принятия государственных решений, их реализации и надзора, все звенья системы дополняют друг друга, ограничивают друг друга и координируют друг с другом. По этому принципу города (местная власть) сосредоточены на экономическом и социальном развитии. На основе большой системы должны быть созданы как минимум три бюро принятия решений и должны быть приняты соответствующие законы.

Мотивация правительства по реформированию политической системы недостаточна, так как реформирование политической системы сопряжено с двумя непреодолимыми препятствиями, одно из которых – упущенная выгода, а второе заключается в том, что изменения в структуре политической власти в связи с институциональными реформами могут повлиять на политическую стабильность (так называемая потеря интересов означает, что реформа политической системы ослабит полномочия различных отделов или подразделений).

Необходимо также констатировать, что в КНР на сегодняшний день отсутствует система гарантиро-

ванной защиты прав граждан на уровне местных сообществ. Несмотря на существование и работу института местного самоуправления, на местах может быть сформирована авторитарная власть [3]. Властям КНР необходимо приступить к формированию демократических провинциальных собраний, сейчас данный процесс откладывается из-за нежелания государства наносить ущерб экономической стабильности. Началом формирования гражданского общества в КНР может стать практика согласования интересов в общине, принятия гражданами ответственности и отстаивания своих прав и законных интересов, как экономических, так и социальных.

Одной из ключевых проблем развития местного самоуправления является кадровая проблема, которая заключается в нехватке квалифицированных молодых кадров, которые будут внедрять, осуществлять и продвигать новые идеи и инновации. Качество государственных служащих местных органов власти также является вопросом, который нельзя игнорировать. Некоторым кадрам на низовом уровне не хватает профессиональных знаний и управленческих способностей, и они не в состоянии эффективно проводить политику и управлять общественными делами. Это не только влияет на эффект от реализации политики, но и снижает доверие общественности к правительству.

Еще одна важная проблема – большой местный долг. «После реформ и открытости экономика Китая достигла значительных успехов развития, и такое развитие неотделимо от энергичного строительства инфраструктуры различными местными органами власти. Однако в ходе развития в последние годы, чтобы смягчить финансовый кризис, правительство приняло экспансионистскую экономическую политику для стимулирования развития экономики. Некоторые органы местного самоуправления все еще имеют проблемы с незаконными действиями и скрытое заимствование, способы заимствования становятся все более разнообразными и риски возрастают. Введение в действие нового закона о бюджете в 2014 г. четко прояснило, что единственным легальным способом заимствования местными органами власти является выпуск ими облигаций [4, с. 78].

Местные органы власти на всех уровнях ускорили создание стандартизированного механизма долгового финансирования для предотвращения и урегулирования финансовых проблем. Вместе с тем, долг из года в год лишь возрастает. Направление и урегулирование долгов по акциям, сдерживание увеличения скрытых долгов и рисков, совершенствование существующей политики управления долгом местных органов власти имеют большое значение для текущего здорового экономического развития и социальной гармонии и стабильности [1].

Местный долг – это «палка о двух концах». Умеренный долг местных органов власти может способствовать местному экономическому развитию и улучшать общий потенциал обслуживания правительства. Однако чрезмерное государственное заимствование может уменьшить его правоприменительную силу, вызывать нестабильность и напрямую влияет на нормальную работу государственных учреждений. Таким образом, необходимо осуществлять постоянный мониторинг текущего размера долга, учитывать риск погашения долга, активно формулировать политику, рационально контролировать масштаб долга и обеспечить быстрое развитие местной экономики и социальной гармонии и стабильности.

Не менее важной проблемой местного самоуправления является отсутствие эффективного механизма управления рисками.

В международном сообществе механизм управления финансовыми рисками обычно использует количественную модель управления. Затем на основе количественного определения, по общему экономическому развитию страны, «устанавливается линейная система индикации», а также «предупреждающий сигнал» с визуальным значением. Когда проблема с долгами возникает, эффективные меры могут быть приняты для мониторинга долга в первый раз. Однако текущая долговая ситуация Китая относительно сложна, и есть много видов долгов, и большинство из них все еще в форме скрытого долга [5].

В 1994 г. реформа распределения налогов изменила определение местных бюджетных поступлений, но ответственность за местные расходы была установлена несоответствующим образом. После реформы системы распределения налогов в важных сферах социального обслуживания, таких как образование, здравоохранение, культура и наука, расходы местного самоуправления составили почти 90 % от числа всех расходов [3, с. 75]. В итоге многие другие сферы остаются без средств, копится долг. Финансы между центральными и местными властями распределяются неравномерно.

Многие органы местного самоуправления не реализовали ответственность за территориальное управление. Они даже считают, что незаконные заимствования на проекты и строительство способствуют местному развитию. Ответственность за соответствующие правонарушения не установлена, а ограничения смягчены, в результате чего появляются незаконные заимствования.

Что касается механизмов управления и надзора, то многие существующие системы имеют очевидные недостатки. Например, местная фискальная автономия слишком велика, что затрудняет координацию финансовых отношений между центральным правительством и местными органами власти. Кроме того,

местная власть слишком велика и отсутствуют эффективные механизмы надзора, что может легко породить коррупцию и злоупотребление властью.

Кроме того, противоречие между местными интересами и интересами центра также является трудноразрешимой проблемой. Чтобы добиться роста ВВП и политических результатов, местные районы часто придерживаются краткосрочных моделей поведения, игнорируя долгосрочное развитие и устойчивость. Такое поведение не только наносит ущерб долгосрочным интересам местного населения, но и противоречит целям качественного развития, преследуемым центральным правительством [6].

Серьезной проблемой для местных органов власти стала цифровизация. В последние годы большие данные все чаще используются в управлении китайским правительством. На Четвертом пленуме 19-го Центрального комитета партии четко было заявлено, что необходимо создать и усовершенствовать систему и правила использования Интернета, больших данных, искусственного интеллекта и других технических средств для административного управления, а также содействовать созданию цифрового правительства, укреплять упорядоченный обмен данными и защищать личную информацию в соответствии с законом. Профилактика эпидемии COVID-19 и борьба с ней высветили важную роль информационных технологий, таких как большие данные и облачные вычисления, в национальном управлении. В этих условиях традиционная модель принятия решений столкнулась с трудностями. Долгое время чиновники местных органов власти в основном полагались на опыт и интуицию при принятии решений, которые в значительной степени зависят от текущей ситуации. С переходом же к цифровизации чиновникам пришлось пользоваться различными аналитическими инструментами для обработки больших данных, что существенно изменило привычный подход. Сбор данных требует интерпретации, для чего важны специальные знания и специальные навыки, которыми чиновники не обладают. Таким образом, при переходе на работу с новыми технологиями сотрудники МСУ испытывают трудности адаптации.

С одной стороны, местные органы власти полагаются на традиционные методы сбора данных, и ручные методы по-прежнему являются основным средством, с помощью которого они собирают информацию. Эти средства получения информации не только неэффективны, но и неудобны для сохранения и не поддаются накоплению. Начальство пыталось усилить контроль за кадрами при помощи «управления отслеживанием», но проблема в том, что эти «следы» не были оцифрованы и не смогли сформировать цифровой континуум [7]. Большое количество сгенерированной табличной информации преврати-

лось в исторические архивы. Если удастся внедрить интеграцию больших данных, то объем бухгалтерской работы кадров может быть значительно сокращен. Руководителям не нужно будет проверять отчеты бухгалтерской книги, они смогут получить к ним прямой доступ с платформы больших данных, что не только облегчает проверки начальства, но и сокращает трату ресурсов, вызванную проверками на низовом уровне.

Сбор всех видов данных и информации требует больших трудовых, материальных и финансовых ресурсов, и уже ощущается их нехватка, кадрам же трудно с этим справиться, что приводит к мошенничеству с данными. В условиях постоянного увеличения задач управления сверху вниз по-прежнему используются традиционные методы управления, что неизбежно увеличивает нагрузку на низовые кадры.

Кроме того, существующий процесс сбора данных в основном зависит от внутреннего развития правительства. Большие данные требуют повышения уровня открытости государственных данных, чтобы облегчить совместное управление обществом на основе данных, открытых правительством. Однако фрагментированная административная система Китая затрудняет интеграцию информационных ресурсов в различных ведомствах, создавая «эффект разрозненности данных». Сеть между департаментами местных органов власти позволяет каждому департаменту запрашивать данные и информацию для представления на низовом уровне в соответствии с его собственными потребностями. Эти данные и информация часто используются только для управления каждым департаментом [8].

В последние годы технология больших данных все чаще используется в массовом социальном управлении, включая управление сетями, социальное обеспечение, подачу петиций и визиты для поддержания стабильности, сравнение домохозяйств с низким уровнем безопасности и центров государственных услуг. Однако использование больших данных по-прежнему ограничено несколькими областями управления, и отсутствует масштабная интеграция.

Вышеупомянутая дилемма приводит к низкому текущему уровню интеграции данных и эффективности использования ресурсов местными органами власти. В свете указанных сложностей органы местного самоуправления должны пересмотреть и изменить подходы к интеграции больших данных и цифровизации. Это потребует не только использования новых инструментов, но и обучения кадров. Что касается проблемы интеграции данных между ведомствами, очевидно, что решающим шагом к построению целостной системы управления станет устранение «Эффекта разрозненности данных», посредством чего процессы управления будут улучшены, что в

свою очередь приведет и к повышению доверия населения к властям за счет более высокой степени открытости государственной информации.

Вышесказанное позволяет заключить, что необходимо реформировать долговые риски местных органов власти, содействовать процессу легализации отношений между центральными и местными властями. Будущее построение правовой системы, регулирующей анализируемые отношения, во многом будет определять ход решения проблем долга органов МСУ. Необходимо разработать и принять ряд нормативно-правовых актов в этом направлении.

Прежде всего, нужна децентрализация между государственными и местными органами власти, а также прозрачность их взаимоотношений. В этом процессе должна быть полностью гарантирована относительная независимость местных органов власти, а ответственность за местные расходы не должна произвольно увеличиваться.

Укрепление сознания китайского национального сообщества является важной функцией и обязанностью местных органов власти в новую эпоху. Функции и обязанности местных органов власти тесно связаны с возможностями местных органов власти. Сила и слабость местных органов власти неизбежно приведут к несбалансированности состояния и уровня регионального пространства в формировании самосознания китайской нации. Недавно пересмотренный закон о местных организациях добавляет к основным функциям и обязанностям местных органов власти в Поднебесной укрепление самосознания китайского национального сообщества, что является неизбежным требованием для модернизации национальной системы управления и возможностей управления. Будь то реализация партийного и государственного механизма принятия решений и проектирование на высшем уровне по формированию сильного чувства общности китайской нации или эффективное выполнение основных обязанностей местных органов власти по формированию сильного чувства общности китайской нации, требуется постоянно улучшать возможности органов местного самоуправления.

Факторы, ограничивающие эффективную деятельность органов местного самоуправления, включают, помимо факторов внешней административной среды, более важные факторы, такие как трансформация функций самой государственной организации, методы административного управления, качество и способности государственных служащих, системные реформы и инновации, а также межправительственные отношения.

Таким образом, усиление наращивания потенциала местных органов власти может устранить факторы и препятствия, которые влияют и ограничивают эффективную деятельность местных органов власти,

и может предоставить партии и государству организацию для принятия решений и развертывания стратегических планов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Чен Х. Д. Анализ долговых рисков местных органов власти и рекомендации по предотвращению и контролю / Х. Д. Чен // China International Finance. – 2018. – № 5. – С. 203–204.
 2. Лю Юхуэй. Государственное финансирование местных органов власти в Китае : проблемы, вызовы и контрмеры / Лю Ю, К. Шэнь // Анализ, основанный на состоянии задолженности платформ финансирования местных органов власти. Финансовый обзор. – 2011. – № 3. – С. 18.
 3. Сивинцева О. В. Местное самоуправление как институт публичного участия : траектории развития в России и Китае / О. В. Сивинцева, С. Р. Титова // Власть. – 2016. – № 12. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-kak-institut-pub-lichno-go-uchastiya-traektorii-razvitiya-v-rossii-i-kitae> (дата обращения: 27.01.2024).
 4. Ян Чжэнь. Инновации в муниципальном управлении Китая : состояние и перспективы / Чжэнь Ян // Социология. – 2023. – № 6. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/innovatsii-v-munitsipalnom-upravlenii-kitaya-sostoyanie-i-perspektivy> (дата обращения: 28.01.2024).
 5. Цянь Л. Ю. Исследование статус-кво, рисков, существующих проблем и реформ. Направление долга местного самоуправления / Л. Ю. Цянь // Финансы и учет. – 2018. – № 12. – С. 206.
 6. Сунь Тао. Реформа местного самоуправления в Китае и ее проблемы в сравнительной перспективе / Тао Сунь, Хунвэй Сунь // Административный Форум. – 2018. – № 6. – С. 23–25.
 7. Гао Сяопин. Сравнительный анализ структуры различий в возможностях органов местного самоуправления в сфере государственной службы / Сяопин Гао // Администрация Китая. – 2024. – № 40. – С. 63–71.
 8. Му Яцянь. Исследование пути модернизации потенциала местного самоуправления в моей стране / Яцянь Му // Вечный мост. – 2019. – № 2. – С. 3–6.
- Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова*
Ян Чжэнь, аспирант кафедры истории и теории социологии
E-mail: 7772277@qq.com
- Moscow State University named after M. V. Lomonosov*
Yan Gzhen, Post-graduate Student of the History and Theory of Sociology Department
E-mail: 7772277@qq.com