

УДК-327

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ЭВОЛЮЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ В КИТАЕ И РОССИИ: ВЗАИМНЫЙ ОБМЕН ОПЫТОМ*

Д.Г. Красильников, О.В. Сивинцева, Е.А. Троицкая¹

Статья посвящена основным этапам административных реформ в Китае и России, каждый из которых рассматривается с точки зрения заимствования элементов западных управленческих моделей New Public Management и Good Governance. В ходе изучения институциональной эволюции административных реформ в Китае и России исследуется комплекс элементов западных управленческих моделей и стратегии политического руководства, применяемые при их адаптации к системам государственного управления. Авторами выявляются возможности для взаимного обмена опытом административного реформирования между Китаем и Россией.

Ключевые слова: западные управленческие модели; New Public Management; Good Governance; административные реформы; институциональная эволюция.

Административные преобразования конца XX в. были настолько мощными и всеобъемлющими, что позволили исследователям говорить о начале глобального реформаторского движения в сфере государственного управления. В центре внимания национальных правительств оказались такие важные вопросы, как сокращение государственных расходов; улучшение выполнения государством функций работодателя; повышение качества предоставления услуг; построение прозрачной клиентоориентированной государственной службы; укрепление доверия к власти со стороны граждан и частного сектора [7, 35–41]. Под влиянием западных управленческих моделей New Public Management (новый государственный менеджмент) и Good Governance (хорошее управление) в части стран произошло переосмысление роли государства, переход от государства-

* Статья подготовлена в рамках исследовательского гранта РГНФ № 14-33-01028 «Западные управленческие модели в институциональной среде современного Китая: опыт для России»

¹ Красильников Дмитрий Георгиевич – доктор политических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета. E-mail: develop5@yandex.ru.

Сивинцева Ольга Владимировна – кандидат политических наук, ст. преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета. E-mail: sivenc8@gmail.com.

Троицкая Елизавета Александровна – кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета. E-mail: troitzkaya@inbox.ru.

© Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А., 2015

института принуждения к государству-служащему, нанятому для удовлетворения нужд населения.

В большинстве стран удалось воплотить в жизнь лишь определенное сочетание различных преобразований государственного сектора, соответствующих принципам западных управленческих моделей. Национальные правительства, учитывая расклад политических и общественных сил, поддерживающих реформы либо препятствующих им, выбирают свою стратегию в области административного реформирования, которая предполагает полное или частичное заимствование элементов западных управленческих моделей; постепенную институциональную эволюцию системы государственного управления либо спонтанную трансформацию методом «шоковой терапии»; большее или меньшее использование имеющихся ресурсов для преодоления сопротивления государственного аппарата, бизнеса, населения в целом; полное или частичное вовлечение неправительственных организаций и бизнес-ассоциаций в политико-управленческий процесс.

Цель настоящей статьи – выявить основные направления институциональной эволюции системы государственного управления России и Китая под влиянием западных управленческих моделей, а также возможности для взаимного обмена опытом в этой сфере.

Институциональная эволюция административных реформ в Китае

В целом история современных административных реформ в Китае насчитывает более 30 лет. Можно выделить три этапа проведения реформ, каждый из которых следует параллельно экономическим преобразованиям и характеризуется своими особенностями.

Первый этап административных реформ в Китае приходится на 1982–1989 гг. Он включает в себя два масштабных мероприятия по сокращению численности государственных служащих. Первое из них прошло в 1982 г., когда бюрократическая структура Государственного совета КНР была сокращена со 100 до 61 правительственного учреждения, а число штатных сотрудников уменьшено с 50 до 30 тысяч [24]. Иные цели, кроме сокращения чрезмерно разросшегося государственного аппарата, в тот момент не ставились.

Управленческая структура в рамках все еще плановой экономики осталась практически неизменной, институциональные изменения не сопровождались серьезными трансформациями неформальных институтов, что, в конце концов, снова привело к увеличению бюрократического аппарата. По официальным данным, в 1987 г. в составе Государственного совета насчитывалось уже 72 подразделения и 55300 штатных сотрудников. В 1988 г. было проведено второе мероприятие, в результате которого количество учреждений сократилось до 65, а численность сотрудников до 42000 чел. [25].

Кроме того, в этот период частично удалось объединить несколько министерств, вывести ряд промышленных предприятий из-под прямого правитель-

ственного контроля. Но назвать эту попытку рационализации исполнительных органов власти удачной нельзя, поскольку реформа не оказала серьезного воздействия на сокращение подразделений министерского уровня: по данным Госсовета КНР, взамен 12 ликвидированных учреждений были созданы 9 новых [25].

На этом этапе реформы в основном имели внутренние причины (последствия Культурной революции), внешнее влияние практически отсутствовало, что дает основания рассматривать указанные мероприятия только как формирующие условия для реформ в контексте западных управленческих моделей.

Второй этап административных реформ (1993–2003 гг.) проходил под лозунгом не плановой, а «социалистической рыночной экономики», прозвучавшем впервые в 1992 г. на XIV съезде Коммунистической партии Китая (КПК) [19]. Экономика становится основной движущей силой реформ, требующей формирования такой системы государственного управления, которая бы максимально ей соответствовала.

В начале 1990-х гг. в очередной раз на поверхности оказалась проблема разрастания бюрократического аппарата, в связи с чем значительно увеличилось финансовое бремя государства: если в 1980 г. расходы на содержание государственного аппарата составляли 66,8 млрд юаней (5,5% совокупных бюджетных расходов), то в 1990 г. они достигли 333,5 млрд юаней (9,7%) [19]. В 1993 г. количество подразделений Госсовета было сокращено до 59, а численность штатных сотрудников уменьшена на 20% [26]. Однако в целях сохранения стабильной социальной обстановки в стране большинству сокращенных работников предоставлялись места в других государственных структурах либо частных организациях.

В 1993 г. получил развитие такой процесс, как корпоратизация, подразумевающий замену некоторых министерств на хозяйственные структуры (корпорации), которые, в отличие от западных аналогов, продолжали оставаться под всепоглощающим государственным контролем. Кроме того, ряд министерств были трансформированы в советы (например, Министерство текстильной промышленности преобразовано в Национальный текстильный совет Китая), представляющие собой сугубо китайское явление. И если корпорации выводятся из системы государственных органов, то советы остаются в этой системе, функции государственных ведомств лишь преобразуются в сторону макроконтроля.

Самым результативным и радикальным на этом этапе по праву признается 1998 г. Начало изменениям было положено в докладе Цзян Цзэминя на XV съезде КПК в 1997 г., когда он заявил о необходимости «изменить функции правительства и отделить их от предприятий, создать высокоэффективную административную систему, повысить качество обслуживания населения, установить макроэкономический контроль, сократить количество подразделений и персонала в составе Госсовета» [20]. В этом выступлении отчетливо прослеживаются три ос-

новых принципа реформ: повышение автономии предприятий, реструктуризация правительственных организаций и сокращение численности штата.

В соответствии с Программой реформы Госсовета КНР [27], произошло повторное сокращение количества ведомств, имеющих статус министерств, с 40 до 29, при этом было ликвидировано 15 комиссий и департаментов, ответственных за крупные промышленные предприятия, в результате чего правительственные органы лишились функции непосредственного управления ими. Более 1 млн 150 тыс. (50%) должностей были ликвидированы на различных уровнях власти [27]. Примечательно, что качественная организационная реструктуризация, впервые реализованная в 1998 г., позволила не допустить в дальнейшем значительного раздувания бюрократического аппарата.

Что касается импорта отдельных элементов западных управленческих моделей, то на этом этапе китайским руководством была предпринята попытка институционализации *системы оценки государственных служащих по результатам* путем принятия Временного положения об аттестации в 1994 г. В соответствии со ст. 3 этого документа результаты оценки должны быть основаны на четырех критериях: добродетель, способности, усердие и достижение целей [18]. Напрямую коррелирует с принципами западных управленческих моделей только критерий «достижение целей», которому в общей оценке госслужащих центрального уровня отводится 60% [32, 46].

По результатам оценки госслужащие ранжировались по трем уровням: превосходно, компетентен и не компетентен, причем высшей оценки могли быть удостоены не более 10–15% сотрудников одного отдела. Кроме того, в соответствии со ст. 10, «госслужащие руководящего звена должны быть оценены их коллегами и подчиненными» [18], что может рассматриваться как удовлетворение социального спроса в целях повышения прозрачности деятельности и ответственности руководства.

На втором этапе административных реформ в Китае в конце 1990-х гг. определенное развитие получает такой принцип нового государственного менеджмента, как *передача части государственных полномочий частным организациям на контрактной основе*. Его реализация связана, в первую очередь, с институциональным закреплением в нормативных актах КНР механизма *государственных закупок*. Однако, по мнению экспертов Всемирного банка, Китай относится к группе стран с нарушением установленных процедур закупок [33]. В основном эти нарушения касаются ограничений равноправной конкуренции: это и значительные преференции местным поставщикам, и отсутствие унифицированной системы проведения торгов по всей стране. Как следствие, проведение конкурсных процедур не приводит к значительному снижению себестоимости закупаемых товаров и услуг, что не позволяет обеспечить экономию бюджетных средств как один из показателей эффективности тендеров. По официальным данным, КНР удалось снизить себестоимость лишь на 10%, тогда как

в России этот показатель составляет 30–40%, а на некоторые виды товаров и услуг достигает 75% [31, 542].

Кроме того, на этом этапе в отдельных провинциях появляются первые единые центры предоставления услуг, а также начинают действовать принципы оказания услуг в фиксированные сроки.

В рамках сокращения государственного присутствия предпринимаются попытки реформирования *обслуживающих (бюджетных) организаций* в Китае, чье предназначение заключается «в социальном обеспечении населения, которое определяется государственными органами при использовании государственных активов» [17]. Так, устанавливается промежуточный статус обслуживающих организаций между государственными и общественными институтами КНР.

Китайским руководством ставится задача автономизации обслуживающих организаций и институционализации их статуса как некоммерческих или частных организаций с целью оказания ими государственных услуг на контрактной основе. В частности, в 1996 г. в Мнениях ЦК КПК о некоторых вопросах реформирования обслуживающих организаций устанавливается необходимость «укрепления макроконтроля в сфере управления такими учреждениями, а также постепенного уменьшения финансового бремени государства» [22]. Однако большая часть таких организаций до сих пор интегрирована в систему государственных органов, значительная доля их сотрудников является госслужащими (около 40% [34, 48]), что не позволяет говорить о передаче государственных функций частным структурам.

Третий этап административных реформ (2003 г. – по настоящее время) не отличается радикализмом конца 90-х гг. XX в., поскольку в 2000-е гг. преобладающей является обратная тенденция укрепления регулирующих и контрольных функций государства. С этим связано учреждение в 2003 г. ведомств, наделенных макроконтрольными полномочиями (например, Государственного комитета по контролю и управлению государственным имуществом). Установление ответственности этих ведомств только перед премьер-министром свидетельствует об укреплении вертикали власти и усилении контроля и регулирования со стороны Пекина. При этом значительного сокращения ведомств и штатных сотрудников государственных органов на этом этапе не проводилось.

Третий этап проходил в контексте внешнего давления со стороны ВТО, членом которого Китай стал в 2001 г. Реформы в области государственного управления проводились уже с учетом обязательств Китая перед ВТО, связанных с обеспечением «доступа на рынок, устранением дискриминации, институционализацией рыночных механизмов и созданием предсказуемого и прозрачного торгового режима» [2]. В частности, было образовано Министерство торговли путем объединения целого ряда ведомств.

В целях создания интегрированной системы государственного управления руководство Китая инициировало формирование «суперминистерств» *дабучжи*. Под ними понималось объединение действующих ведомств в более

крупные с широкими полномочиями, что позволило бы сократить функциональную нагрузку ведомств, повысить их эффективность и ответственность чиновников, а также смягчить проблемы, связанные с коррупцией. Однако практические результаты этих мероприятий оказались скромными: было сформировано только 5 «суперминистерств». Правда, планы реструктуризации не были свернуты окончательно, на местном уровне в городах Шэньчжэнь и Шунде провинции Гуаньдун с 2008 г. достаточно активно реализуется пилотный проект по созданию «суперминистерств».

Последний проект административной реформы был представлен на XVIII съезде КПК в 2013 г. [21]. В целом предложенные направления реформ коррелируют с предыдущими преобразованиями, не внося ничего принципиально нового в практику государственного управления. Так, в 2013 г. продолжает инкорпорироваться «система суперминистерств», делаются шаги в сторону упрощения административных процедур при привлечении инвестиций, упрощения разрешительных процедур в области производственной деятельности, лицензирования, а также сокращения административных расходов для частных предпринимателей. Заметим, однако, что на 2015 г. по индексу экономической свободы Китай занимает 139-е место из 178 (52,7 баллов из 100 возможных, средний общемировой – 64,6) [40], что свидетельствует о наличии значительных административных барьеров для частного сектора.

На третьем этапе административных реформ в Китае усиливаются тенденции заимствования отдельных элементов западных управленческих моделей и предпринимаются попытки совершенствования ранее адаптированных элементов. Так, некоторые изменения претерпевает *система оценки государственных служащих по результатам*. Практически параллельно с принятием Закона о госслужбе в 2005 г., завершившим институционализацию системы государственной службы в Китае, было адаптировано Положение об аттестации госслужащих. В целом оно сохранило основные принципы, заложенные во Временном положении. Но были внесены и некоторые изменения. Во-первых, к трем оценочным уровням был добавлен еще один – «в основном компетентен» (между компетентным и некомпетентным уровнями). Во-вторых, к критериям оценки государственных служащих был добавлен показатель «честность и дисциплина» в целях противодействия должностным злоупотреблениям и коррупции. В-третьих, в Положении установлена необходимость опубликования списков особо отличившихся сотрудников. Пожалуй, это новшество является одним из самых значимых, поскольку повышает прозрачность оценочных процедур в Китае.

К сожалению, эти мероприятия не сопровождались изменением подхода китайского руководства к системе оплаты труда чиновников. Так, вознаграждение включает в себя три основные категории: официальная заработная плата (по ведомости), официальные пособия и неофициальные пособия. При этом доля пособий, которая фиксируется в ведомости, составляет всего 22% их общего

объема [36, 157]. Отсутствие единых стандартов в системе оплаты труда также порождает серьезные региональные различия.

В 2000-е гг. в систему государственного управления интегрируется и такой менеджерский элемент, как *программно-целевое управление*. При этом нельзя сказать, что этот инструмент является новым для Китая, поскольку основными нормативными актами в сфере стратегического планирования выступают пятилетние планы – традиционный элемент плановой экономики КНР. Начиная с 10-го пятилетнего плана (2001–2005 гг.), наблюдается постепенная замена конкретных количественных показателей качественными, что свидетельствует о трансформации с односторонней экономической роли планов на определение сбалансированной стратегии по всем направлениям развития страны.

Кроме того, с 11-го пятилетнего плана (2006–2010 гг.) особое внимание руководства было уделено разработке институционализированной методологии по мониторингу и оценке достижения будущих планов, получившей название M&E (*monitoring & evaluation*). Эта система была разработана на основе всемирно признанной модели Ж. Кусек и Р. Рист «Десять шагов» [35] и непосредственно спроектирована Фондом институционального развития Всемирного банка. Она включает в себя 22 индикатора, по каждому из которых приводится базовая информация и задачи по достижению.

Эффективной реализации программно-целевого управления в Китае препятствует отсутствие интеграции между программами стратегического планирования и государственным бюджетом. Ни один нормативный акт о бюджете или отчет о его исполнении не ссылается на национальный план, а, значит, лишь только косвенно может учитывать цели, поставленные в нем. Кроме того, разделение бюджетных и плановых функций обостряет борьбу за власть между Государственным комитетом по реформам и развитию и Министерством финансов, первый из которых ответственен за разработку пятилетнего плана, а второе – за разработку бюджета. В такой ситуации бюджет не может служить влиятельным инструментом распределения ресурсов.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), ставшее залогом эффективного расходования бюджетных ресурсов во многих западных странах, в полной мере не реализуется в Китае. Однако, начиная с нового тысячелетия, именно БОР рассматривается властями КНР как основное направление стоящей на повестке дня бюджетной реформы. Одним из первых преобразований в этой сфере явилась система оценки государственных инвестиционных программ, которая была институционализирована в 2004 г. посредством публикации Положения об оценке исполнения бюджета государственных инвестиционных программ центрального правительства [23]. Этот документ обязывает все подразделения Госсовета осуществлять оценку эффективности инвестиций в соответствии с разработанными индексами.

С 2005 г. система оценки была распространена на все статьи расходов центрального правительства. Примечательно, что по отдельным статьям расходов вводится независимая оценка, основанная на привлечении независимых экспертов и проведении соответствующей экспертизы, а также опросах общественного мнения. По данным Министерства финансов КНР, «уже в 2006 г. реформа затронула все центральные департаменты и была распространена на 3643 их подведомственных агентства» [38, 65].

В настоящее время в Китае отсутствует корреляция бюджетных расходов и целевых показателей как в пятилетних планах, так и в других отраслевых стратегических программах. Кроме того, Министерство финансов как основной распорядитель бюджетных средств в Китае не принимает участия в формировании бюджетной стратегии и политики, которые находятся в ведении КПК и частично ВСНП. Импортное механизмы БОР напрямую зависят от коренных преобразований бюджетных систем на низших уровнях, однако большая часть трансформаций в этой области была проведена только на уровне центрального правительства.

Наконец, в последние годы усилия китайских властей направлены на обеспечение *стандартизации государственных услуг*. Так, в 2012 г. был принят Первый национальный план по реализации государственных услуг, который предусматривает «достижение относительного равенства в предоставлении услуг к 2020 г. путем создания соответствующих стандартов» [30]. Реализация мероприятий плана, связанных с повышением субсидирования бедных регионов страны, обеспечением бесплатного общего образования для детей школьного возраста, развитием медицинского образования и других пока находится на начальной стадии и о результатах говорить преждевременно.

Трудности для стандартизации в Китае создают крайне децентрализованная финансовая система и система предоставления услуг. И хотя децентрализация декларируется как один из принципов нового государственного менеджмента, в Китае она приобретает специфические формы. Так, по данным Всемирного банка и Международного валютного фонда, расходы субнациональных правительств КНР составляют 76,5% всех государственных расходов, тогда как доходная часть не превышает 50% [39, 155; 37, 7]. Это свидетельствует о недостаточном финансировании и обеспечении основных государственных услуг. Усугубляет ситуацию тот факт, что основные социальные услуги, которые обычно составляют сферу совместного ведения центрального и регионального уровней, в Китае предоставляют субнациональные правительства.

* * *

Таким образом, в ходе более чем 30-летней истории административных реформ в Китае удалось значительным образом преобразовать структуру Государственного совета и сократить его административное вмешательство в экономическую сферу.

На первом этапе (1982–1989 гг.) административные реформы в Китае практически не были подвержены воздействию западных управленческих моделей, тогда как на втором (1993–2003 гг.) и третьем (2003 г.–настоящее время) прослеживается их влияние. Второй этап характеризуется радикальным сокращением государственных полномочий и передачей их частным структурам. На третьем этапе административные реформы сочетаются с обратным процессом укрепления вертикали власти, ограничением автономии негосударственных акторов и разрастанием бюрократических структур за счет создания дополнительных контрольных ведомств. Несмотря на это, по мере углубления интеграции в мировое сообщество возрастает объем элементов западных управленческих моделей в институциональной среде КНР. Однако каждый из них претерпевает значительные трансформации под воздействием специфики институциональной среды Китая и политической стратегии руководства.

Примечательно, что если административные преобразования 90-х гг. XX в. в КНР в большей степени созвучны концепции нового государственного менеджмента, то китайскую практику реформ в 2000-х гг. по большей части следует признать соответствующей пост-НГМ тренду на Западе с характерным для него более широким государственным присутствием, но отказом от привлечения общественности к разработке и принятию управленческих решений.

Институциональная эволюция административных реформ в России

Современные административные реформы в России начались почти 20 лет назад и продолжаются до сих пор. Можно выделить четыре этапа проведения реформ, на каждом из которых по нарастающей использовались элементы западных управленческих моделей.

Первый этап (1997–1998 гг.) можно условно назвать предварительным, он не был столь успешным, как в Китае. По сути, на этом этапе происходит лишь обсуждение направлений административной реформы, предлагаются меры по совершенствованию системы государственного управления, часть из которых в несколько измененном виде будет воплощена в дальнейшем, а часть положена под сукно.

Старт обсуждению дало Послание президента Федеральному собранию РФ 1997 г. с говорящим названием «Порядок во власти – порядок в стране». В нем управленческая сфера была объявлена «зоной особого внимания» [12, 9]. Президент сформулировал политический заказ на проведение реформы государственного управления, и специальная комиссия во главе с руководителем Администрации Президента РФ В. Юмашевым разработала соответствующий документ – Концепцию административной реформы.

Всего было подготовлено 12 вариантов Концепции [8, 12]. В ней были четко обозначены 4 взаимосвязанных направления реформ: совершенствование федеративных отношений, антикоррупционная программа, реформа государственной службы, реформа правительства. Наиболее проработанными оказались

последние две. В случае с реформой государственной службы Концепция административной реформы предусматривала введение функциональной специализации федеральных ведомств за счет их разделения на несколько видов: министерство, федеральную службу (федеральное управление) и федеральный надзор [6]. Предполагалось, что создание трехвидовой системы органов исполнительной власти позволит прекратить практику дублирования функций, решить проблему произвольной реорганизации государственных органов и т.п. Кроме того, разработчики Концепции административной реформы предлагали пути совершенствования российской государственной службы, содержащие некоторые подходы, характерные для западных управленческих моделей. Главная идея реформы была выражена группой российских специалистов – «создать впервые в истории России не какую-либо новую модификацию “государевой службы”, а службу публичную, которая бы отвечала критериям не только прагматической, функциональной для политического руководства эффективности, но, в первую очередь, – эффективности социальной, т.е. работала бы прежде всего не на “начальство”, а на граждан, на налогоплательщиков» [14, 102].

Разработчики Концепции предполагали, что реформа в основном завершится примерно к 2005–2010 гг. Однако этим планам не суждено было сбыться. В мае 1998 г. окончательный вариант документа был вручен новому премьер-министру С. Кириенко, но так и не был опубликован.

Эксперты называли несколько причин неудачи административной реформы на этом этапе. Наиболее емко их озвучил известный российский эксперт в области государственного управления А. Оболонский: «Помимо политических причин и скрытого, но изощенного сопротивления самой бюрократии виной тому были и тактические ошибки самих разработчиков. В частности, было отложено “на потом” разъяснительно-пропагандистское освещение реформы как в обществе через СМИ, так и в среде самих “реформируемых”» [10].

Как и в Китае, современная история России знает периоды, когда реформирование органов исполнительной власти не входило в основную политическую повестку дня. Но в КНР подобные события имели место в конце 1980-х – начале 90-х гг. и были связаны с общественными волнениями в некоторых регионах страны. В России причины приостановления реформирования имели иные корни.

После вступления В. Путина в должность Президента РФ в 2000 г. акцент был сделан на укрепление исполнительной вертикали власти, восстановление управляемости политической, социально-экономической и финансовой системы России. Только после решения этих задач руководство страны вернулось к вопросу о необходимости проведения административной реформы, признав, что «колоссальные возможности страны блокируются громоздким, неповоротливым, неэффективным государственным аппаратом», не приспособленным для решения стратегических задач [13, 4].

Одним из ключевых направлений **второго этапа** административной реформы (2003–2005 гг.) стало *сокращение функций федеральных органов исполнительной власти*. Такого рода шаги находятся в логике западных управленческих моделей, поскольку делают систему государственного управления более компактной и эффективной, а также способствуют распространению новых общественных структур, которые возьмут на себя выполнение ряда высвободившихся функций. Другими словами, происходит усмирение «Левиафана» и формирование ответственного гражданского общества.

Решение задач по упорядочению государственных функций было возложено на Правительственную комиссию по проведению административной реформы. В ходе ревизии комиссия выявила 5 634 функции, из них признало избыточными – 1 468 (более 25%!), дублирующими – 263, требующими изменения – 868 [9].

Однако сделать следующий шаг – собственно сократить ненужные функции – реформаторам не удалось. Правительственная комиссия более чем на 2/3 состояла из представителей тех самых федеральных органов государственной власти, функции которых предполагалось существенно пересмотреть. «Выяснилось, что ни одну функцию министерства невозможно устранить, не согласовав эту меру с пострадавшими ведомствами» [5, 4], – писали В. Комаровский и Е. Морозова. В итоге лишь незначительная часть функций была действительно упразднена.

Россия столкнулась с теми же проблемами, что и КНР: громоздкость, сложность и раздутость структуры госуправления, ее несоответствие вызовам времени, неравномерное распределение функций между органами исполнительной власти. Однако политическое руководство нашей страны стремилось не столько сократить количество министерств и ведомств, сколько упорядочить их структуру.

В марте 2004 г. указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» функции федеральных ведомств были разделены на три типа: функции выработки политики и нормативно-правового регулирования (федеральные министерства); функции оказания услуг и управления государственным имуществом, правоприменительные функции (федеральные агентства); функции контроля и надзора (федеральные службы). Безусловно, одна из идей, лежащих в основе создания трехзвенной структуры, связана с использованием отдельных элементов нового государственного менеджмента. Речь идет о заимствовании традиционного для бизнес-среды *разделения функций собственников производств и нанятых ими по контракту менеджеров*. Первые определяют политику и контролируют результаты, вторые осуществляют оперативную деятельность.

Однако, как и в случае с заменой некоторых китайских министерств на хозяйственные структуры (корпорации), подходы к формированию структуры органов исполнительной власти в России принципиально отличаются от зару-

бежных аналогов. Так, отношения между организацией, отвечающей за разработку политического решения (министерство) и организациями, ответственными за реализацию данной политики (агентствами) на Западе, строятся на контрактной основе. В России же агентства (как, впрочем, и службы) являются одной из разновидностей федеральных органов исполнительной власти. Деятельность большинства из них напрямую контролируется соответствующими федеральными министерствами (остальных – непосредственно Президентом РФ). Министры утверждают подведомственным им службам и агентствам смету расходов и производят ключевые кадровые назначения. Поэтому ни о какой независимости служб или агентств говорить не приходится. Ситуация усугубляется еще и тем, что функциональная специализация органов исполнительной власти не была доведена до конца, а с течением времени оказалась и вовсе размытой.

На втором этапе в России была проделана значительная работа по корректировке механизмов и процедур осуществления административных отношений. В 2004–2005 гг. были внесены изменения в ряд нормативных правовых актов РФ, связанные с выполнением политического курса на сокращение регулирующей роли государства в экономической сфере деятельности и уменьшении административного давления на субъекты предпринимательства. К этому же периоду относится принятие революционного для *системы государственных закупок* закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», споры вокруг которого не утихали многие годы.

Третий этап (2006–2010 гг.) реформы начался с одобрения Правительством РФ одного из базовых документов – Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. В этом нормативно-правовом акте содержатся указания на концептуальные основания реформирования системы государственного управления России.

На выбор элементов западных управленческих моделей некоторое влияние оказали иностранные и международные организации. В отличие от Китая, который был вынужден проводить реформы в области государственного управления с учетом имеющихся обязательств как члена ВТО и зачастую сотрудничать с Международным валютным фондом или Всемирным банком, органы исполнительной власти России сами выходили на сотрудничество с зарубежными партнерами. Наиболее крупными из них были Всемирный банк, Европейская комиссия, Программа развития ООН (ПРООН), Агентство международного развития (АМР) Канады, АМР Швеции, Департамент международного развития Великобритании, известные своей поддержкой рыночно ориентированных изменений в сфере государственного управления.

На этом этапе самые очевидные результаты были достигнуты в сфере *стандартизации и регламентации исполнения государственных функций и пре-*

*доставления государственных услуг. Установление персональной ответственности лиц, принимающих решения, устранение анонимности административных процессов и решений, предоставление исчерпывающей информации о критериях и этапах принятия решений, включение в регламент детальной характеристики конечного результата являются неотъемлемой частью западных управленческих моделей New Public Management и Good Governance. Появление административных регламентов способствует оценке работы государственных структур не по инструкциям и затратам, а по целям и результатам, снижению издержек граждан и организаций при взаимодействии с государственными органами, уменьшению коррупционного потенциала. Так, были сделаны шаги в сторону утверждения одного из ключевых принципов западных управленческих моделей – *принципа клиентоориентированности при оказании бюджетных услуг, открытости государства при взаимодействии с гражданским обществом.**

Однако разработка и принятие административных регламентов органами исполнительной власти шли медленными темпами, к концу третьего этапа было утверждено 468 административных регламентов, что составляло примерно половину от необходимого количества.

Сложности с внедрением административных регламентов подтолкнули федеральный центр к разработке концепции многофункциональных центров (МФЦ), подразумевающей предоставление комплекса взаимосвязанных государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна». Создание подобного рода *центров обслуживания населения* является одной из распространенных новаций в области управления. В 2007–2009 гг. на развитие этого направления было выделено 74% от совокупного объема средств федерального бюджета на поддержку административной реформы в регионах [3]. В результате, если в 2007 г. в стране насчитывалось всего 18 МФЦ, то уже в 2009 г. – 94, в 2010 г. – 166 [4].

Наравне с формированием сети МФЦ система административных регламентов развивалась еще в одном направлении – предоставление электронных государственных и муниципальных услуг. Был запущен Единый портал государственных услуг, который на третьем этапе, скорее, выполнял задачи информационной поддержки взаимодействий граждан с органами власти, нежели использовался для осуществления полного набора юридически значимых действий в рамках получения необходимой заявителю услуги.

На фоне изменений в сфере стандартизации и регламентации достижения реформаторов по такому направлению Концепции административной реформы, как внедрение в практику работы органов исполнительной власти *принципов и процедур управления, ориентированного на результат*, выглядят очень бледно. Фактически управление по результатам было сведено к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР), и стало составной частью бюджетной реформы.

В России внедрение БОР началось с утверждения в 2004 г. Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации и Положения о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (т.н. ДРОНДах). Главная проблема, которая свела на нет все усилия реформаторов, – разрыв в цепочке «бюджет – результаты». На федеральном уровне не была налажена процедура взаимоувязки бюджетных расходов с целями, задачами и программами. Поэтому, как справедливо заметил С. Хабеев, «ДРОНДы являются скорее аналитическими докладами, чем документами, на основании которых распределяются бюджетные ассигнования» [16].

Помимо ДРОНДов, федеральная власть инициировала еще ряд нововведений, направленных на изменение структуры бюджетных расходов и ее оптимизацию в соответствии со стратегическими приоритетами развития государства. Это внедрение программно-целевых методов планирования посредством принятия внутриведомственных и межведомственных целевых программ; распространения практики выдачи государственных заданий, способствующих увязке объемов и качества публичных услуг с объемами бюджетных ассигнований на эти цели, а также переходу от финансирования деятельности бюджетных учреждений к финансированию оказанных услуг.

Ключевые направления **четвертого этапа** (2011 г. – по настоящее время) проведения административной реформы были зафиксированы в программных документах – «Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 гг.» и майском указе президента «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Это повышение качества и доступности государственных услуг; снижение избыточного государственного регулирования; повышение информационной открытости органов публичной власти.

Еще в 2010 г. был принят федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который заложил инновационные для России *принципы оптимизации государственного управления в сфере оказания госуслуг*. В частности, запрещается требовать от граждан и предпринимателей предоставления информации или документов, которые уже имеются в соответствии с законодательством в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления, а также информации или документов, предоставление которых не предусматривается напрямую нормативными актами. По оценкам экспертов, в результате граждане оказались освобождены от необходимости предоставлять от 75 до 100 различных документов [11].

К 2014 г. федеральными органами исполнительной власти было принято в установленном порядке более 550 административных регламентов, свыше 16 400 административных регламентов утверждено на региональном, более 93 100 на местном уровне [1] (свыше 80% от необходимого количества).

Проводится оптимизация административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг, например, согласно упомянутому

майскому указу президента, документально закрепляется требование о максимальном сроке ожидания в очереди при подаче запроса и получении результата – не более 15 минут. Однако в том же нормативном правовом акте встречаются и более сложные, подчас невыполнимые, задачи. Так, правительство должно обеспечить, чтобы доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в МФЦ, к 2015 г. составляла не менее 90%. Достичь планового показателя не удалось. В 2014 г. такими центрами были охвачены 47,95% населения; всего насчитывалось 1 353 МФЦ, которые оказали свыше 60 млн услуг [1].

На третьем этапе существенно расширилось количество государственных и муниципальных услуг, которые граждане могут получить через *Единый портал государственных услуг*. В 2014 г. пользователи заказывали услуги в электронном виде 16,8 млн раз, что на 30% больше, чем в 2013 г. [15] Однако техническая возможность подать заявление и получить уведомление об этом через портал реализована для 9,7% услуг, предоставляемых на федеральном уровне, и 10,7% услуг, предоставляемых на региональном и муниципальном уровнях (должно быть 100%). Поэтому с целью дальнейшей оптимизации процедур предоставления услуг была утверждена Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде на период до 2016 г.

Проблемы снижения административной нагрузки на бизнес и граждан, повышения инвестиционной привлекательности России актуализировались в условиях введения санкций и реализации программы по импортозамещению. Однако эти направления реформирования российской экономической системы выходят за пределы собственно административной реформы. Заметим, впрочем, что в 2015 г. по индексу экономической свободы Россия находится на 143-ем месте из 178 стран, что говорит о наличии серьезной административной нагрузки на население и слабой результативности предпринимаемых правительством усилий.

На этом этапе внимание уделяется и вопросам *повышения информационной открытости* и «понятности» действий органов власти. С этой целью Россия присоединилась к партнерству «Открытое правительство», одна из основных идей которого социализация информации, идущей одновременно в трех направлениях: от правительства к гражданам; от граждан к правительству; внутри государственного аппарата. В 2012 г. впервые в истории России был назначен Министр РФ по вопросам «Открытого правительства», появились региональные порталы открытых данных.

* * *

В истории современной России можно выделить четыре этапа реформирования системы государственного управления, на каждом из которых в той или иной мере использовались элементы западных управленческих моделей.

На первом этапе (1997–1998 гг.) включение элементов западных управленческих моделей в реформаторский пакет предложений носило бессистемный характер и не преследовало цель перестроить систему государственного управления «по-западному». Более осознанный выбор был сделан политическим руководством на втором этапе реформ (2003–2005 гг.): элементы западных управленческих моделей были закреплены в нормативных правовых актах, а их использование значительно расширилось. Речь идет о сокращении масштабов вмешательства государства в экономическую сферу, снижении административной нагрузки на субъекты предпринимательства, внедрении менеджерских идей разделения собственников производств и менеджеров при формировании структуры исполнительных органов, утверждении принципа клиентоориентированности. На третьем этапе проведения административной реформы (2006–2010 гг.) впервые в истории современной России был принят нормативно обязывающий документ, посвященный административной реформе – Концепция административной реформы в 2006–2010 гг. *New Public Management* и *Good Governance* составили ядро идеологии реформы в России. И если на третьем этапе заимствованию подвергались в большей степени менеджерские элементы, то на четвертом (2011 г. – по настоящее время) – постменеджерские, связанные с качеством и доступностью государственных услуг, прозрачностью и открытостью органов публичной власти, большим вовлечением граждан в процесс разработки и принятия управленческих решений.

Китай & Россия: возможности для обмена опытом

Как уже упоминалось, старт административным реформ в КНР был дан в начале 1980-х гг. практически одновременно с экономическими преобразованиями и, соответственно, либерализацией экономической сферы. В России подобные преобразования были начаты в конце 90-х гг. XX в. после крушения советской политической системы и проведения радикальных экономических реформ. Если в Китае был взят курс на постепенную долговременную трансформацию административной системы с учетом политической, экономической и общественной специфики страны, то российское политическое руководство в 2000-е гг. стремилось рывком, в короткие сроки добиться ощутимых результатов.

Заметим, что первый этап реформ для обоих государств нельзя назвать успешным. Однако в отличие от России, в КНР уже в то время была принята соответствующая Программа преобразований, а также проводились конкретные практические мероприятия по сокращению численности бюрократического аппарата. Для Китая первый этап (1982 – 1989 гг.) также протекал в крайне непростых условиях на фоне непрекращающейся политической борьбы и нестабильной общественной обстановки. Несмотря на то, что с 1989 по 1993 гг. преобразования были приостановлены с целью снятия серьезной социальной напряженности в КНР, выбранная в 1980-е гг. стратегия административных ре-

форм была сохранена. Политическое руководство России, наоборот, хотя и признавало необходимость трансформации системы государственного управления, но не смогло при слабом президенте Б. Ельцине определиться, в каком ключе проводить административную реформу и стоит ли вообще это делать в условиях серьезного бюрократического сопротивления.

Только в 2000-е гг. западные управленческие модели становятся идеологией административных реформ в России. В Китае еще в 90-е гг. XX в. наблюдается тенденция «осторожного заимствования» западного опыта, но при отсутствии официальных заявлений, подтверждающих импорт. При этом обе страны лишь частично перенимают западный опыт: Китай – при постепенной институциональной эволюции административной системы, Россия – путем применения метода «шоковой терапии».

Примечательно, что в целях нейтрализации негативных проявлений институционального контекста политическое руководство Китая использует различные стратегии по обеспечению «приживаемости» менеджеральных и постменеджеральных институтов: упрощения институтов, институциональных компромиссов, локального экспериментирования, выращивания. К примеру, стратегия упрощения институтов применяется в ходе замены некоторых министерств в КНР «западноподобными» корпорациями, но под жестким контролем КПК. Стратегия институциональных компромиссов имеет место при сосуществовании номенклатурных (патримониальных) свойств и рациональных элементов китайской бюрократии.

Пожалуй, наиболее широко китайскими лидерами применяется стратегия локального экспериментирования, которая ориентируется на первоначальную апробацию институциональных изменений на отдельных территориях страны с целью последующего инкорпорирования в центральную административную структуру. Так, целый ряд передовых регионов Китая (Гуаньдун, Хэбэй и др.) еще с 2003–2005 гг. собственными силами и достаточно успешно начали претворение в жизнь основных принципов системы БОР. С 2008 г. на местном уровне в провинции Гуаньдун реализуется пилотный проект по созданию «суперминистерств».

Стратегия выращивания институтов также используется в Китае при адаптации механизмов БОР к системе государственного управления. В настоящее время принципы БОР применяются только при оценке исполнения бюджета государственных инвестиционных программ, частично при оценке результативности расходов бюджета центрального правительства. Предполагается, что в дальнейшем этот западный элемент будет полностью интегрирован в систему управления КНР, поскольку еще в 2003 г. на пленарном заседании ЦК КПК указывалось на «необходимость внедрения системы результативного бюджетирования» [29].

Такое разнообразие стратегий при интеграции элементов западных моделей в не свойственную им институциональную среду, применяемых политиче-

ским руководством Китая, вполне может быть адаптировано к российской системе государственного управления.

Наличие четко спланированной программы также отличает китайские административные реформы от российских. Так, в соответствии с каждым этапом реформ (которых в КНР выделяется семь) ПК ВСНП принималась соответствующая Программа преобразований, которая проходила тщательное предварительное обсуждение на съездах КПК и на пленумах ЦК КПК. При этом основная цель, которая ставится политическим руководством Китая в виде сохранения политической стабильности и сохранения контроля над общественной жизнью, выполняется в полной мере, тогда как достижение эффективности отходит на второй план. В России декларируется цель достижения определенного уровня эффективности системы государственного управления, однако по данным, опубликованным Всемирным банком, индекс эффективности государственного управления составляет всего 51 (+7 к уровню 2004 г.), индекс качества – 37 (-13 к уровню 2004 г.) из 100 возможных. Для сравнения в Китае эти показатели равняются 66 (+7) и 45 (0) соответственно, в Великобритании и США индексы эффективности и качества – свыше 90 единиц [41].

Несмотря на в целом более успешную реализацию административных реформ с учетом институциональных особенностей в Китае, России удалось достичь ощутимых результатов в области стандартизации и регламентации государственных функций и услуг. В Китае наиболее серьезные проблемы в этом контексте связаны с региональной дифференциацией и, соответственно, слишком децентрализованной финансовой сферой и сферой предоставления услуг. В КНР крайне сложно оценить качество и степень охвата населения услугами, поскольку эти вопросы полностью концентрируются в сфере ведения регионов Китая. Кроме того, в стране отсутствуют стандарты предоставления услуг, а региональная дифференциация провоцирует наличие серьезных территориальных различий при обеспечении услугами. Так, например, уровень ВРП в провинции Гуаньдун составляет 5,71 трлн юаней, в Шанхае – 2,01 трлн, в Тибете – 70 млрд. Показательно, что фискальный разрыв в провинциях Шанхай, Пекин и Гуаньдун составляет не более 10%, тогда как в Тибете он практически достигает показателя в 1400%, в Цинхае – 460% [37, 7].

В последние года в России заметный шаг вперед был сделан в повышении степени включенности общественности в процесс принятия и разработки управленческих решений (в частности, речь идет об «Открытом правительстве»). В Китае в силу специфики политической системы подобное вряд ли представляется возможным. В настоящее время только некоммерческий сектор как представитель общественности и то в ограниченном режиме занят предоставлением социальных услуг населению. По словам профессора Школы развития и государственной политики Пекинского университета Ю Сяомина, «китайское правительство стремится развивать сильный «третий сектор» как поставщика услуг, а не как общественное движение» [42, 27]. Относительно участия обще-

ственности в управленческих процессах и Россия, и Китай действуют в рамках сложившегося политического строя, стремясь достигнуть поставленной цели с учетом имеющихся ограничений и ресурсов.

Таким образом, Китай и Россия обладают достаточно продолжительным опытом административного реформирования. При этом оба государства пришли к осознанию необходимости выборочного импорта элементов западных управленческих моделей в связи с наличием не свойственного для New Public Management и Good Governance институционального контекста. В таких условиях наиболее приемлемой является избранная Китаем постепенная институциональная эволюция административных реформ с использованием целого комплекса стратегических приемов и четко спланированной программы реформ. Все усилия китайского политического руководства направлены на достижение первоочередной цели сохранения политической стабильности и контрольных рычагов в руках партии. Основная цель достижения эффективности государственного управления, поставленная российскими лидерами, выполняется не в полной мере. Однако российский опыт в области стандартизации и предоставления государственных услуг вполне можно интегрировать в китайский институциональный контекст.

Библиографический список

1. Административная реформа: сайт Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru> (дата обращения: 03.09.2015).
2. Доклад о выполнении Китаем своих обязательств перед ВТО показывает неоднозначные результаты [Электронный ресурс] // ИП Digital. 2005. URL: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/russian/texttrans/2005/12/20051216080732asesuark0.3249781.html#axzz2seZgHtkQ> (дата обращения: 11.11.2013).
3. Итоги административной реформы – 2010: слайды / Подгот. А.Б. Жулин, Т.Л. Кукса [Электронный ресурс]. URL: http://gos-expert.ru/downloads/2010/news/Newsletter/itogi_AR.pps (дата обращения: 25.12.2014).
4. Итоги выполнения плана мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2009-2010 гг. [Электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/minec/press/news/doc20100712_02 (дата обращения: 14.09.2015).
5. Комаровский В.С., Морозова Е.Г. Кому в России нужна административная реформа? // Власть. 2005. № 4. С. 4.
6. Краткое изложение основных положений проекта Концепции административной реформы (26 марта 1998 г.) // Отечественные записки. 2004. № 2. URL: <http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=820> (дата обращения: 28.08.2015).
7. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003.

8. *Ноздрачев А.Ф.* Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8. С. 12.
9. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг. и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг. [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 окт. 2005 г. № 1789-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56259/ (дата обращения: 14.09.2015).
10. *Оболонский А.В.* Нам нужна бюрократия, но публичная, а не «государева» [Электронный ресурс] // Отечественные записки. 2004. № 2. URL: <http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=857> (дата обращения: 09.09.2015).
11. Отчет об исполнении органами исполнительной власти и местного самоуправления Пермского края нормативных требований в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг (по результатам независимого потребительского исследования, июль – октябрь 2012 гг.) [Электронный ресурс]. URL: http://grany-center.org/sites/default/files/files/page/issledovanie_210fz.pdf (дата обращения: 03.09.2015).
12. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации. М., 1997. С. 9.
13. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации // Российская газета. 2002. 19 апр. С. 4.
14. Риски реформирования государственной службы России, или почему так сложно реформировать государственный аппарат России / А.Г. Барабашев [и др.] // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. Т. II. № 2–3. С. 102.
15. Совершенствование государственного управления. Портал административной реформы [Электронный ресурс]. URL: http://ar.gov.ru/ru/gos_uslugi_03_uslugi_v_electronnom_vede/index.html (дата обращения: 23.08.2015).
16. *Хабаев С.Г.* ДРОНДы. Опыт применения [Электронный ресурс]. URL: <http://bujet.ru/article/80488.php> (дата обращения: 23.08.2015).
17. Временное положение о регистрации и управлении обслуживающими организациями (полный текст) [受权发布: 事业单位登记管理暂行条例(全文)] [Электронный ресурс] // Xinhuanet.com. 25.10.1998. URL: http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-07/06/content_1576921.htm (дата обращения: 15.05.2015).
18. Временное положение об аттестации государственных служащих КНР (информирует Министерство кадров КНР) [人事部关于印发“国家公务员考核暂行规定”的通知] [Электронный ресурс] // Findlaw.cn. 8.03.1994. URL: http://china.findlaw.cn/fagui/p_1/206969.html (дата обращения: 18.06.2013).

19. Доклад Цзян Цзэминя на XIV съезде КПК [江泽民在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告] [Электронный ресурс] // Новости Коммунистической партии Китая [中国共产党新闻网]. 12.10.1992. URL: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/4526308.html> (дата обращения: 12.01.2014).
20. Доклад Цзян Цзэминя на XV съезде КПК [江泽民在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告] [Электронный ресурс] // Новости Коммунистической партии Китая [中国共产党新闻网] – 12.09.2007. URL: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526287.html> (дата обращения: 12.01.2014).
21. Доклад Си Цзинпиня на 2-ом пленарном заседании ЦК КПК 18-го созыва [十八届二中全会举行中央政治局主持会议习近平作重要讲话] [Электронный ресурс] // Новости Коммунистической партии Китая [中国共产党新闻网]. 2013. URL: <http://cpc.people.com.cn/n/2013/0301/c64094-20638535.html> (дата обращения: 12.01.2014).
22. Мнения о некоторых вопросах реформирования обслуживающих организаций КНР [中央机构编制委员会关于事业单位机构改革若干问题的意见] [Электронный ресурс] // Findlaw.cn 08.07.1996. URL: http://china.findlaw.cn/fagui/p_1/14353.html (дата обращения: 15.05.2015).
23. Положение Министерства финансов КНР об оценке исполнения бюджета государственных инвестиционных программ центрального правительства [财政部关于开展中央政府投资项目预算绩效评价工作的指导意见] [Электронный ресурс] // Министерство финансов КНР [中华人民共和国财政部]. 23.12.2004. URL: http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/caizhengbuwengao2005/caizhengbuwengao20052/200805/t20080525_42717.html (дата обращения: 12.05.2015).
24. Реформа Государственного совета 1982 года [1982年国务院机构改革的情况] [Электронный ресурс] // Административный аппарат Китая [中国机构编制网]. 2012. URL: http://www.scopsr.gov.cn/zlzx/zlxlsyg/201203/t20120323_35156.html (дата обращения: 18.06.2013).
25. Реформа Государственного совета 1988 г. [1988年国务院机构改革的情况] [Электронный ресурс] // Административный аппарат Китая [中国机构编制网]. 2012. URL: http://www.scopsr.gov.cn/zlzx/zlxlsyg/201203/t20120323_35154.html (дата обращения: 18.06.2013).
26. Реформа Государственного совета 1993 г. [1993年国务院机构改革的情况] [Электронный ресурс] // Административный аппарат Китая [中国机构编制网]. 2012. URL: http://www.scopsr.gov.cn/zlzx/zlxlsyg/201203/t20120323_35153.html (дата обращения: 18.06.2013).
27. Реформа Госсовета КНР 1998 г. [1998年国务院机构改革的情况] [Электронный ресурс] // Центральное правительство КНР [中国机构编制网]. 2009. URL: http://www.gov.cn/test/2009-01/16/content_1207000.htm (дата обращения: 18.06.2013).

28. Устав Коммунистической партии Китая (с поправками XIV съезда КПК 18.10.1992 года) [中国共产党章程(中国共产党第十四次全国代表大会部分修改 1992年10月18日通过)] [Электронный ресурс] // Новости Коммунистической партии Китая [中国共产党新闻网] – 18.10.1992. URL: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/6415682.html> (дата обращения: 12.08.2014).
29. ЦК КПК о совершенствовании социалистической рыночной экономики (полный текст) [中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定(全文)] [Электронный ресурс] // Новости Коммунистической партии Китая [中国共产党新闻网]. 14.10.2003. URL: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65411/4429165.html> (дата обращения: 12.02.2015).
30. China Focus: China publishes first national plan for public services [Электронный ресурс] // Xinhuanet.com. 19.07.2012. URL: http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-07/19/c_131725435.htm (дата обращения: 21.12.2014).
31. *Chou B.* Challenges for China's Reform of government procurement // *Journal of contemporary China*. 2006. Vol. 15. № 48. Pp. 533–549.
32. *Chou B.* Implementing the Reform of Performance Appraisal in China's Civil Service // *China Information*. 2005. № 19. Pp. 39–65.
33. Financial Management and Procurement in World Bank Operations. Annual Report for FY 11 [Электронный ресурс] // The World Bank. 29.02.2012. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/AR-FY11-final-2-29-12.pdf> (дата обращения: 21.12.2014).
34. *Gu Xue* The Role of the Facilitating State: Service Organization Reform and the Transformation of the Nonprofit Sector // *Hebei Academic Journal*. 2005. № 1. Pp. 32–51.
35. *Kusek J., Rist R.* Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. Washington, 2004.
36. *Liu Xin, Dong Keyong* Development of the Civil Servants' Performance Appraisal System in China: Challenges and Improvements // *Review of Public Personal Administration*. 2012. № 32. Pp. 149–168.
37. *Lu Yingqiu, Sun Tao* Local Government Financing Platforms in China: A Fortune or Misfortune? IMF Working Paper [Электронный ресурс] // International Monetary Fund. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13243.pdf> (дата обращения: 20.03.2014).
38. *Ma Jun* Dilemma of Developing Financial Accountability without Election – a Study of China's Recent Budget Reform // *The Australian Journal of Public Administration*. 2009. Vol. 68. № 1. Pp. 62–72.
39. Rural-Urban Dynamics and the Millennium Development Goals. Global Monitoring Report 2013 [Электронный ресурс] // The World Bank. 2013. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13330> (дата обращения: 21.12.2014).

40. The 2015 Index of Economic Freedom. Country Ranking [Электронный ресурс] // Heritage Foundation. 2015. URL: <http://www.heritage.org/index/country/china> (дата обращения: 03.10.2015).
41. The Worldwide Governance Indicators [Электронный ресурс] // World Bank. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> (дата обращения: 03.10.2015).
42. *Yu Xiaomin* Social Enterprise in China: Driving Forces, Development Patterns and Legal Framework // *Social Enterprise Journal*. 2011. № 7(1). Pp. 9–32.

**THE INSTITUTIONAL EVOLUTION OF ADMINISTRATIVE REFORMS IN CHINA
AND RUSSIA: RECIPROCAL EXCHANGE OF EXPERIENCE**

D.G. Krasilnikov

Doctor of Political Sciences, Associate Professor,
Head of the Department of State and Municipal Management, Perm State University

O.V. Sivenceva

Candidate of Political Sciences, Senior Lecturer,
Department of State and Municipal Management, Perm State University

E.A. Troitzkaya

Candidate of Political Sciences, Associate Professor,
Department of State and Municipal Management, Perm State University

The article is devoted to the main stages of administrative reforms in China and Russia. Each of the stages is considered in terms of borrowing Western management models, namely New Public Management and Good Governance. In the course of research into institutional evolution of Russian and Chinese administrative reforms, we investigate the elements of the above-named models and the strategies used by the political leaders for their adaptation to the public administration systems. The possibilities for reciprocal exchange of experience between China and Russia are defined.

Keywords: Western management models; New Public Management; Good Governance; administrative reforms; institutional evolution.

References:

1. *Barabashev A.G. et al.* Risks of the Russian civil service reforming, or why it is so difficult to reform the Russian state apparatus // *Issues of state and municipal administration*. 2007. Vol. 2. № 2-3. P. 102. (In Rus.).
2. China Focus: China publishes first national plan for public services. 2012. Available at: http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-07/19/c_131725435.htm (accessed: 21.12.2014). (In Chinese).

3. *Chou B.* Challenges for China's Reform of government procurement // *Journal of contemporary China*. 2006. Vol. 15. № 48. P. 533–549. (In English).
4. *Chou B.* Implementing the Reform of Performance Appraisal in China's Civil Service // *China Information*. 2005. № 19. P. 39–65. (In English).
5. *Financial Management and Procurement in World Bank Operations. Annual Report for FY 11.* 2012. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/AR-FY11-final-2-29-12.pdf> (Accessed: 21.12.2014). (In English).
6. *Gu X.* The Role of the Facilitating State: Service Organization Reform and the Transformation of the Nonprofit Sector // *Hebei Academic Journal*. 2005. № 1. P. 32–51. (In English).
7. *Jiang Zemin's report on the 14th Congress of the CPC* // *News of the Communist Party of China*. 12 October 1992. Available at: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/4526308.html> (accessed: 12.01.2014). (In Chinese).
8. *Jiang Zemin's report on the 15th Congress of the CPC* // *News of the Communist Party of China*. 12 September 2007. Available at: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526287.html> (accessed: 12.01.2014). (In Chinese).
9. *Khabaev S.G.* Reports on the results and key areas of activity. The experience of implementation. 2010. Available at: <http://bujet.ru/article/80488.php> (accessed: 23.08.2015). (In Rus.).
10. *Komarovskij V.S., Morozova E.G.* Who needs administrative reform in Russia? // *The Power*. 2005. № 4. P. 4. (In Rus.).
11. *Kusek J., Rist R.* Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. Washington, 2004. (In English).
12. *Liu X., Dong K.* Development of the Civil Servants' Performance Appraisal System in China: Challenges and Improvements // *Review of Public Personal Administration*. 2012. № 32. P. 149–168. (In English).
13. *Lu Y., Sun T.* Local Government Financing Platforms in China: A Fortune or Misfortune? IMF Working Paper. 2013. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13243.pdf> (accessed: 20.03.2014). (In English).
14. *Ma J.* Dilemma of Developing Financial Accountability without Election – a Study of China's Recent Budget Reform // *The Australian Journal of Public Administration*. 2009. Vol. 68. № 1. P. 62–72. (In English).
15. *Manning N., Parison N.* Public administration reform: the international experience. M., 2003. (In Rus.).
16. *Nozdrachev A.F.* Administrative reform: Russian variant // *Law and Economics*. 2005. № 8. P. 12. (In Rus.).
17. *Obolonskij A.V.* We need bureaucracy, but public, not “sovereign's” // *Otechestvennye zapiski*. 2004. № 2. Available at: <http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=857> (accessed: 09.09.2015). (In Rus.).
18. On the Concept of administrative reform in the Russian Federation in 2006–2010 and the plan of administrative reform implementation in the Russian Federation in

- 2006 – 2010: Order of the Russian Government of 25 October, 2005 № 1789-r. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56259/ (accessed: 14.09.2015). (In Rus.).
19. Presidential Address to the Federal Assembly of the Russian Federation. M., 1997. P. 9. (In Rus.).
20. Presidential Address to the Federal Assembly of the Russian Federation // Russian Gazette. 2002. 19 April. P. 4. (In Rus.).
21. Public administration improvement // The Internet portal of the administrative reform. 2015. Available at: http://ar.gov.ru/ru/gos_uslugi_03_uslugi_v_electronnom_vide/index.html (accessed: 23.08.2015). (In Rus.).
22. Report on implementation of the regulations in the sphere of state and municipal services provision by executive and local authorities of the Perm region (based on the results of independent consumer research). 2012. Available at: http://grany-center.org/sites/default/files/files/page/issledovanie_210fz.pdf (accessed: 09.09.2015). (In Rus.).
23. On evaluation of budget implementation for the central government state investment programs: Regulation of the Ministry of Finance of the PRC. 23 December 2004. Available at: http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/caizhengbuwengao2005/caizhengbuwengao20052/200805/t20080525_42717.html (accessed: 12.05.2015). (In Chinese).
24. On some questions of reforming Chinese service organizations: Opinions. 8 July 1996. Available at: http://china.findlaw.cn/fagui/p_1/14353.html (accessed: 15.05.2015). (In Chinese).
25. Report on China's fulfillment of its engagements towards the WTO shows ambiguous results. 2005. Available at: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/russian/texttrans/2005/12/20051216080732asesuark0.3249781.html#axzz2seZgHtkQ> (accessed: 11.11.2013). (In Rus.).
26. Rural-Urban Dynamics and the Millennium Development Goals. Global Monitoring Report 2013. Available at: <http://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13330> (accessed: 21.12.2014). (In English).
27. Summary of the main parts of the Concept of administrative reform project (26 March, 1998) // Otechestvennye zapiski. 2004. № 2. Available at: <http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=820> (accessed: 28.08.2015). (In Rus.).
28. Tentative regulations on appraisal of civil servants in the PRC (the Ministry of personnel of the People's Republic of China informs). 1994. Available at: http://china.findlaw.cn/fagui/p_1/206969.html (accessed: 18.06.2013). (In Chinese).
29. Tentative regulations on service organizations registration and administration: (full text). 1998. Available at: http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-07/06/content_1576921.htm (accessed: 15.05.2015). (In Chinese).
30. The 2015 Index of Economic Freedom. Country Ranking. Available at: <http://www.heritage.org/index/country/china> (accessed: 03.10.2015). (In English).

31. The administrative reform // The official site of the Ministry of economic development of the Russian Federation. 2014. Available at: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform?presentationtemplate=m_section&presentationtemplateid=e35f0f004b6eb2048453b4bf2bba39dd (accessed: 03.09.2015). (In Rus.).
32. The administrative reform results – 2010: slides / prepared by A.B. Zhulin, T.L. Kuksa. Available at: http://gos-expert.ru/downloads/2010/news/Newsletter/itogi_AR.pps (accessed: 25.12.2014). (In Rus.).
33. The Constitution of the Communist Party of China (with the amendments of the 14th congress of the CPC, 18.10.1992) // News of the Communist Party of China. 18 October 1992. Available at: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/6415682.html> (accessed: 12.08.2014). (In Chinese).
34. The CPC Central Committee on the socialist market economy improvement (full text) // News of the Communist Party of China. 14 October 2003. Available at: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65411/4429165.html> (accessed: 12.02.2015). (In Chinese).
35. The results of implementation of the plan of measures to improve public administration in 2009–2010 // The official site of the Ministry of economic development of the Russian Federation. Available at: http://economy.gov.ru/minec/press/news/doc20100712_02 (accessed: 14.09.2015). (In Rus.).
36. The State Council reform of 1982 // The Chinese administrative apparatus. 2012. Available at: http://www.scopsr.gov.cn/zlzx/zlzxlsyg/201203/t20120323_35156.html (accessed: 18.06.2013). (In Chinese).
37. The State Council reform of 1988 // The Chinese administrative apparatus. 2012. Available at: http://www.scopsr.gov.cn/zlzx/zlzxlsyg/201203/t20120323_35154.html (accessed: 18.06.2013). (In Chinese).
38. The State Council reform of 1993 // The Chinese administrative apparatus. 2012. Available at: http://www.scopsr.gov.cn/zlzx/zlzxlsyg/201203/t20120323_35153.html (accessed: 18.06.2013). (In Chinese).
39. The State Council reform of 1998 // The Central Government of the People's Republic of China. 2009. Available at: http://www.gov.cn/test/2009-01/16/content_1207000.htm (accessed: 18.06.2013). (In Chinese).
40. The Worldwide Governance Indicators. 2015. Available at: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> (accessed: 03.10.2015). (In English).
41. Xi Jinping's report at the 2nd Plenary Session of the CPC Central Committee of the 18th convocation // News of the Communist Party of China. 2013. Available at: <http://cpc.people.com.cn/n/2013/0301/c64094-20638535.html> (accessed: 12.01.2014). (In Chinese).
42. Yu X. Social Enterprise in China: Driving Forces, Development Patterns and Legal Framework // Social Enterprise Journal. 2011. № 7(1). P. 9–32. (In English).