

**КИТАЙ:
ВНУТРЕННЯЯ И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА**

**НОВЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ В КНР:
КОНСЕРВАТИВНАЯ ВЕРСИЯ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ***

© 2016 г. Д. Красильников, О. Сивинцева

В статье рассматривается практика адаптации западной модели нового государственного менеджмента к институциональным условиям современного Китая. Авторы выделяют и анализируют четыре группы элементов нового китайского государственного менеджмента. Это – механизмы: результативного управления (оценка и оплата труда госслужащих по результатам); передачи полномочий (децентрализация и передача государственных функций частным структурам); расширения общественного участия в управлении и предоставления услуг. А также – набор экономико-стратегических инструментов (программно-целевое управление, бюджетирование, ориентированное на результат, экономия бюджетных средств).

Ключевые слова: новый государственный менеджмент, административные реформы, управление по результатам, децентрализация, программно-целевое управление, бюджетирование, ориентированное на результат, государственные закупки.

Статья поступила в редакцию 10.02.2016.

DOI: 10.20542/0131-2227-2016-60-8-85-95

Система государственного управления в различных странах претерпела значительные изменения. Она стала менее политизированной и более ориентированной на конечные экономические результаты, хотя определенное участие государства в управлении компаниями и корпорациями сохраняется. Появилась даже концепция – “новый государственный менеджмент”, которая приобрела качества глобальной парадигмы государственного управления, что объясняется распространением менеджериальных элементов не только в государствах Запада, но и в Азии, Африке и Латинской Америке. Исключением из этой общей тенденции не стал и Китай, в котором необходимость создания системы государственного управления, идущей в ногу с бурным экономиче-

ским развитием страны, вызвала к жизни релевантные изменения административного устройства в духе нового государственного менеджмента. В чем специфика “нового китайского государственного менеджмента” и каковы его перспективы?

КНР – государство, ценностная база и устройство политической системы, а также система управления которого в корне отличаются от западных аналогов. С началом экономических реформ в Китае в конце 70-х годов заметно усилилась его экономическая и политическая интеграция в мировое сообщество, чему в немалой степени способствовало восприятие его институциональной средой западных управленческих моделей, в частности нового государственного менеджмента. В связи с этим научный интерес вызывает вопрос, какие именно менеджериальные элементы заимствуются политическим руководством страны, как они трансформируются под воздействием традиционных китайских институтов и насколько успешно работают в иной институциональной среде.

**ОСОБЕННОСТИ НОВОГО КИТАЙСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА**

Концепция нового государственного менеджмента вкладывает особый смысл в понятие эффективности как цели административных преобразований, суть которой составляют две ва-

КРАСИЛЬНИКОВ Дмитрий Георгиевич, доктор политических наук, профессор, зав. кафедрой государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО “Пермский государственный национальный исследовательский университет”, РФ, 614068 Пермь, ул. Букирева, 15 (develop5@yandex.ru).
СИВИНЦЕВА Ольга Владимировна, кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО “Пермский государственный национальный исследовательский университет”, РФ, 614068 Пермь, ул. Букирева, 15 (sivenc8@gmail.com).

* Статья подготовлена за счет гранта Российского гуманитарного научного фонда (проект 14-33-01028 “Западные управленческие модели в институциональной среде современного Китая: опыт для России”).

риации в англоязычном понимании. “*Efficiency*” трактуется как достижение цели с наименьшими затратами, “*effectiveness*” – безотносительно к затратам, но с качественным изменением элементов внешней среды. В рамках менеджериальной модели необходимо достижение обеих вариаций эффективности, первая из которых сводится к получению конкретных результатов с наименьшими затратами, а вторая – к качественному удовлетворению потребностей населения. Достижение экономической и качественной эффективности формирует цель административных реформ в странах Запада.

В отличие от западного мира для Китая первостепенное значение имеет, скорее, сохранение статус-кво существующей политической системы и контроля компартии, чем эффективность системы государственного управления, на достижение которой ориентирован новый государственный менеджмент. И если на Западе, особенно в англосаксонских странах, элементы нового государственного менеджмента удачно вписываются в демократические политические системы с их спецификой, то в Китае политический контекст налагает ряд ограничений на менеджериальные преобразования. Последние могут проходить только в рамках сложившейся политической системы при сохранении значительной доли государственного вмешательства, что само по себе препятствует основной идее нового государственного менеджмента.

Двоякость цели административных реформ – поддержание политической стабильности и повышение эффективности административного устройства, а также воздействие культурных, управленческих и экономических особенностей институциональной среды стали причинами селективного импорта элементов нового государственного менеджмента. Каждый из них столкнулся с воздействием тех или иных особенностей институциональной среды КНР, ставшей источником конфликта между импортируемыми элементами и традиционными нормами. В итоге воспроизводится новый государственный менеджмент китайского образца, включающий элементы западной менеджериальной модели, но при этом вобравший в себя ряд ограничений и дополнений китайского толка.

В результате, в той или иной степени, четыре группы элементов нового государственного менеджмента были трансплантированы в китайский институциональный контекст. А именно *механизмы*:

– *результативного управления* (оценка и оплата труда госслужащих по результатам),

– *передачи полномочий* (децентрализация и передача государственных функций частным структурам),

– *расширения общественного участия в управлении и предоставлении услуг*,

а также *набор экономико-стратегических инструментов* (программно-целевое управление, бюджетирование, ориентированное на результат, экономия бюджетных средств).

При этом такие менеджериальные элементы, как формирование мультипрофессиональной команды и креативной организационной культуры, не были интегрированы в китайскую институциональную среду из-за строго иерархичной структуры управления с пережитками номенклатурного прошлого. Не получили особого развития и механизмы, связанные с активным общественным участием и контролем, что объясняется отсутствием демократических ценностей и традиций, а также спецификой китайской политической системы. Как и в любом другом государстве, культурная среда в Китае обладает наивысшей степенью инерционности и требуется исторически длительное время для ее коренного преобразования. Кроме того, изменение культурной парадигмы Китая и переориентация на “западные рельсы” явно не входит в планы политического руководства КНР.

Наибольших успехов китайским высшим кругам удалось добиться при реализации института передачи полномочий вниз. И хотя государственные функции не были в должной мере делегированы ни на места, ни частным структурам, этот институт оказался максимально масштабно и наиболее продолжительное время интегрирован в институциональную среду по сравнению с другими менеджериальными механизмами.

МЕХАНИЗМЫ ПЕРЕДАЧИ ПОЛНОМОЧИЙ

Механизмы передачи полномочий основаны на менеджериальных принципах децентрализации власти и передачи государственных функций частным структурам по контракту (это частично реализуется при помощи института государственных закупок, обслуживающего бюджетные организации).

Государственные закупки в последние 20 лет получили институциональное закрепление в национальных нормативно-правовых актах – Законе о тендерных процедурах и Законе о госзакупках в КНР. Как сообщается в исследовании, проведен-

ном Торгово-промышленной палатой ЕС в КНР, “тендеры государственных предприятий, а также проекты, частично финансируемые государством, регулируются Законом о тендерных процедурах и не входят в сферу действия Закона о государственных закупках” [1]. Это порождает институциональный конфликт не только в области нормативно-правового регулирования, но и между государственными органами в сфере регулирования госзакупок. Закон о тендерных процедурах разрабатывался государственным комитетом по реформам и развитию, а Закон о государственных закупках – министерством финансов.

Одним из ограничений института государственных закупок с точки зрения нового государственного менеджмента выступают так называемые каталоги товаров, работ и услуг, составляемые Министерством финансов. В связи с этим возможности государственных ведомств в области закупок серьезно лимитируются, а поставщики вынуждены подчиняться утвержденным требованиям, предъявляемым к содержанию поставок. При этом процедуры формирования каталогов не являются прозрачными, а их ассортимент благоприятствует поддержке внутренних поставщиков. Преференции местным поставщикам предоставляются также вследствие того, что, в соответствии со ст. 10 Закона о государственных закупках, “свыше 50% добавленной стоимости продукта, товара или услуги должно быть произведено в Китае” [2]. Импортные товары могут быть закуплены, но только в исключительных случаях, когда их китайский эквивалент минимум на 20% дороже того, который предлагается зарубежными компаниями. Большинство государств также гарантирует внутренний преференциальный режим, однако 20% – слишком высокий ограничитель для импортных товаров и услуг.

Кроме того, децентрализованная система управления приводит к фрагментации рынка госзакупок. Так, в 2011 г., по данным Всемирного банка, Китай был включен в группу стран с нарушением установленных процедур закупок [3]. В основном эти нарушения касаются лимитирования равноправной конкуренции, когда решающее значение при проведении тендерных процедур имеют личные связи.

В отсутствие равноправной конкуренции Китай вряд ли способен значительно сократить себестоимость товаров и услуг при проведении конкурсов, что не позволит ему обеспечить экономии бюджетных средств.

Среди механизмов передачи полномочий особое место занимают *обслуживающие (бюджет-*

ные) организации, которые берут на себя бремя оказания значительной части государственных услуг. В соответствии с Временным положением о регистрации и управлении обслуживающими организациями их назначение заключается “в социальном обеспечении населения в сфере образования, науки, культуры, здравоохранения, которое определяется государственными органами при использовании государственных активов” [4].

Старт реформе бюджетных организаций был дан политическим руководством в начале 90-х годов. Цели реформы были обозначены как “укрепление макроконтроля в сфере управления такими учреждениями, а также постепенное уменьшение финансового бремени государства” [5]. Их предстояло реализовать при помощи сокращения количества бюджетных организаций и предоставления им самостоятельности. Кроме того, предполагалось лишить статуса государственных служащих сотрудников таких организаций, однако до сих пор сделать это не удалось. Коренным образом не изменилась и ситуация с финансированием. Расходы бюджетных организаций в Китае составляют более 30% государственных расходов [6], что практически полностью повторяет дореформенную ситуацию [7, pp. 12-13].

Несмотря на то что немалая часть вставших перед китайским руководством задач в сфере реформирования обслуживающих организаций так и не была выполнена, некоторые прогрессивные шаги все-таки были сделаны. Это подтверждается тем, что с 2011 г. были значительно упрощены правила регистрации некоммерческих организаций, занятых в сферах благотворительности, социального обеспечения и услуг [8]. Такие действия сопряжены с осознанием дальнейшей необходимости передачи полномочий по обеспечению социальных услуг некоммерческому сектору, что является одним из принципов нового государственного менеджмента. По словам директора исследовательского центра НКО Китайского народного университета Кана Сяогуана, “для правительства затруднительно решать все социальные проблемы, и участие некоммерческого сектора необходимо” [8]. Как правило, на Западе некоммерческие организации обеспечивают участие общественности в решении государственных вопросов и способны автономно предоставлять государственные услуги. В связи с недостаточно зрелым институтом гражданского общества в Китае об этом говорить рано, однако в перспективе политическим и научным сообществом осознается

первоочередная роль некоммерческих организаций именно в предоставлении услуг.

Тем не менее задача автономизации бюджетных организаций и институционализации их статуса как некоммерческих или частных крайне сложна вследствие и отсутствия в стране зрелых коммерческого и некоммерческого секторов, и необходимости решения вопроса о занятости сотрудников обслуживающих организаций.

Таким образом, обслуживающие организации в Китае нельзя назвать частными структурами, осуществляющими государственные функции на контрактной основе, как это зафиксировано в концепции нового государственного менеджмента. Большинство таких организаций интегрировано в систему госорганов и часть их сотрудников является госслужащими, что не позволяет говорить о полноценной передаче государственных функций частным структурам.

Взамен традиционной вертикальной соподчиненности, имеющей продолжительную историю, был реализован такой принцип передачи полномочий, как *децентрализация власти*. В результате на современном этапе в КНР налицо усиление региональных различий, одной из причин которых выступает крайне децентрализованная финансовая система и система предоставления услуг.

В сферу ведения субнациональных правительств входят образование, здравоохранение, социальная защита и другие виды социальных услуг, тогда как в большинстве государств эти услуги реализуются совместно центром и территориями. Как правило, субнациональные расходы в развивающихся странах составляют около 34% национального бюджета (в развитых – около 14%) [9, pp. 103-104]. В Китае этот показатель выше более чем в два раза и составляет, по данным Всемирного банка (ВБ) и МВФ, 76.5% (для сравнения: доходы не превышают 50% государственной доходной части) [10, p. 155; 11, p. 7].

Недостаточность финансирования и обеспечения основных государственных услуг стала следствием значительной децентрализации расходных обязательств. По данным ВБ, расходы Китая на образование равны 2.8% ВВП, что значительно меньше США (5.6), Великобритании (6.3), Австралии (5.6%) [12]. Схожая ситуация наблюдается со здравоохранением: в Китае расходы на него составляют 5.2% ВВП, в США – 17.9, Великобритании – 9.3, Австралии – 9% [13]. Отсутствие механизмов обеспечения хотя бы минимума стандартов государственных услуг провоцирует рост регионального неравенства в стране.

Таким образом, децентрализованная система управления в стране имеет два неоднозначных итога эволюции, ставших результатом конфликта между китайской институциональной средой и практикой децентрализации. С одной стороны, степень финансовой децентрализации и децентрализации системы предоставления услуг значительно превышает показатели не только развивающихся, но и развитых стран. С другой – жесткая иерархическая структура управления и контроля серьезно ограничивает процессы децентрализации.

С точки зрения нового государственного менеджмента, децентрализация должна прийти на замену вертикальной соподчиненности. Однако эти два, казалось бы, взаимоисключающих принципа сочетаются и составляют основу отношений центра и регионов. Кроме того, децентрализованная система услуг создает проблемы для предоставления широкого выбора услуг и равного доступа к ним со стороны населения, что осложняет реализацию лежащего в основе менеджериальной концепции принципа клиентоориентированного государства.

Таким образом, менеджериальный институт передачи полномочий в должной мере не был реализован, однако получил широкое распространение при проведении государственных закупок в рамках обслуживающих организаций и децентрализации полномочий. Он воспринял ограничения институциональной среды, получив определенную долю “китаизации”, и фактически работает на тех условиях, которые предписаны политическим руководством для обеспечения населения услугами при доминирующей роли государства.

МЕХАНИЗМЫ РАСШИРЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ

Расширение общественного участия в управлении активизировалось в Китае с конца 90-х годов в ответ на быстрое социальное и экономическое развитие страны. Впервые термин “общественное участие” (公众参与) прозвучал официально на 3-м Пленуме ЦК КПК 16-го созыва в 2003 г. [14].

Несмотря на это, Китай имеет достаточно длительную историю развития сельского самоуправления, о чем свидетельствуют общинные традиции, существовавшие еще в имперское время. Культурные традиции такого характера в определенной мере способствовали тому, что в 90-е годы первые преобразования в рамках расширения общественного участия коснулись именно де-

ревни. Эти мероприятия носили ограниченный характер и включали в себя некоторые элементы гласности, а также систему выборов сельских старост из ряда претендентов, формирования выборным путем комитетов сельского населения (аналогичные комитеты создаются в городах). Вполне предсказуемым оказалось то, что такого рода низовая демократия столкнулась с целым рядом трудностей, значительная часть которых связана с противоречиями между выборными лицами и партийными представителями, а также с коррупционными махинациями наиболее обеспеченных слоев деревни с целью повлиять на исход голосования.

Значимым шагом в расширении общественно-го участия стало принятие Закона о нормотворческой деятельности, в котором указывается, что он “способствует реализации воли народа, развитию социалистической демократии и многоканальному участию населения в законотворческой деятельности” [15]. Так, Постоянный комитет ВСНП, согласно Закону, обязан заслушивать мнение общественности по законопроектам путем организации публичных слушаний, рабочих групп, семинаров, распространения копий законопроектов среди соответствующих органов, организаций и экспертов с последующим изучением их мнений.

Принятие “Положения об открытой правительственной информации” [16] в 2007 г. стало результатом экспериментального применения подобных документов в большинстве китайских провинций, а также в отдельных центральных ведомствах и учреждениях. Согласно Положению, государственные органы берут на себя обязательство раскрывать конкретную информацию (нормативные акты, планы национального социально-экономического развития, каталоги по проектам централизованных государственных закупок и т.д.) в течение 20 рабочих дней. При этом физические и юридические лица имеют право запросить информацию и получить ответ в течение 15–30 рабочих дней. Однако Положение не устанавливает ясных критериев понятия “раскрытие информации”. Оно также содержит указание на то, что раскрываемая информация не должна ставить под угрозу государственную, общественную и экономическую безопасность, а также социальную стабильность. Кроме того, в качестве субъекта при направлении запроса не могут выступать представители средств массовой информации. Эти ограничения создают возможности для сокрытия значительной части инфор-

мации и манипулирования общественным мнением со стороны органов власти.

Реализация конкретных механизмов общественного участия является признаком либерализации общественно-политической системы Китая. Государственным советом широко используются экспертные семинары с участием представителей научного сообщества, однако они не открыты для широкой общественности.

Публичные слушания применяются в экспериментальном порядке, хотя и имеют достаточно продолжительную историю на местном уровне. Уже с начала 80-х годов такая практика общественных консультаций начала применяться в Шэньчжэне провинции Гуандун, а затем распространилась на другие территории страны. Что касается общенационального уровня власти, то ВСНП и Госсовет достаточно осторожны в проведении таких мероприятий. Госсовет не устраивал публичные слушания ни разу. Постоянный комитет ВСНП провел свое первое и единственное публичное слушание в сентябре 2005 г. при рассмотрении поправок в Закон о подоходном налоге с физических лиц. В слушаниях, которые в течение четырех часов транслировались по китайскому телевидению, участвовали 20 представителей общественности, произвольно отобранных из 5 тыс. желающих по всей стране.

В отличие от ряда других государств в Китае представители общественности не имеют права участвовать в обсуждении или задавать вопросы в ходе публичных слушаний. Они могут только оставлять письменные комментарии, включающие их наблюдения и предложения по проектам рассматриваемых нормативных актов. Как правило, эти комментарии и объяснения их рассмотрения органами власти не публикуются. Более того, не вполне прозрачна и процедура отбора участников для публичных слушаний. Как утверждает профессор Национальной школы управления Ин Суннянь, “в Китае отсутствуют зрелые заинтересованные группы, представляющие различные мнения. В некоторых случаях участники слушаний бессистемно назначаются органами власти и не являются полностью независимыми” [17].

В отличие от публичных слушаний, с начала 2000-х годов гораздо более быстро в тандеме с электронным правительством развивается механизм участия общественности в государственных делах. Реализуется оно посредством письменных комментариев законопроектов, публикуемых в СМИ или на правительственных веб-сайтах после их первого чтения. Так, например, законопроект об имуществе набрал свыше 11,5 тыс. коммента-

риев, а законопроект о трудовых соглашениях – почти 192 тыс. Эти комментарии вызвали детальный пересмотр последнего законопроекта, в результате чего он был принят только год спустя.

В рамках Госсовета инициатива размещения нормативных актов на официальных сайтах для общественных комментариев принадлежала департаменту по вопросам законодательства еще в 2002 г. Более того, в 2008 г. это ведомство интегрировало в свою деятельность практику опубликования ежегодных планов нормотворчества для выяснения мнения общества относительно “жизненно важных” проектов. Многие местные органы власти также публикуют проекты нормативных актов на сайте Госсовета для обеспечения большей степени общественного участия. В этом смысле практику комментариев можно назвать наиболее действенным механизмом расширения общественного участия.

Что касается *предоставления услуг*, то серьезные шаги в этой сфере наблюдаются с конца 90-х годов в связи с развитием электронного правительства. В 1999 г. инициирован “Правительственный онлайн проект” с целью повысить качество услуг для населения путем объединения тысяч правительственных сайтов под индексом *gov.cn*. В последующие годы в отдельных провинциях возникают первые единые центры предоставления услуг, а также начинают действовать принципы оказания услуг в фиксированные сроки. Первоначальной задачей создания таких центров являлось привлечение иностранных инвестиций, а уже в дальнейшем эта цель трансформировалась в интенцию повышения качества обслуживания населения, лежащую в основе мейнджеральной парадигмы.

Несмотря на правительственные инициативы и значительные бюджетные инвестиции в эту сферу, в рейтинге стран мира по уровню развития электронного правительства (подготовленном ООН совместно с Центром гуманитарных технологий РФ) Китай занимает лишь 70-е место из 192 государств (Россия – 27-е). Ранжирование государств проводилось по показателям степени охвата интернет-услугами и их качества, уровню развития ИКТ-инфраструктуры, человеческого капитала [18].

Невысокое место Китая в рейтинге объясняется тем, что в силу значительной региональной и имущественной дифференциации китайского общества, а также побочных эффектов практики передачи полномочий вниз подобная различность характерна и в предоставлении услуг, в том числе электронных. К тому же ограниченность расши-

рения гражданского участия и стандартизации государственных услуг предопределяет слабую результативность проводимых в этой сфере мероприятий.

Попыткой гарантировать хотя бы минимальные стандарты в сфере образования можно признать Первый национальный план по реализации государственных услуг, который предусматривает “достижение относительного равенства в предоставлении услуг к 2020 г. путем создания соответствующих стандартов” [19]. Претворение в жизнь мероприятий плана, связанных с повышением субсидирования бедных регионов страны, обеспечением бесплатного общего образования для детей школьного возраста, развитием медицинского образования, пока находится на начальной стадии, и о результатах говорить преждевременно. Однако, если не будут проведены реформы в финансовой и налоговой сферах, о которых было заявлено на 3-м пленуме ЦК КПК XVIII созыва, стандартизация социальных услуг может так и остаться на бумаге.

В целом механизмы расширения общественного участия в управлении и предоставлении услуг постепенно встраиваются в действующую политическую и социальную систему. Политическое руководство страны с помощью таких механизмов способно не только повысить качество услуг, но и контролировать общественно-политические настроения. В основном ограничения, накладываемые на эти механизмы, обусловлены отсутствием демократических административных традиций, действующим политическим строем, децентрализацией финансовой системы и предоставлением услуг, социальной и территориальной дифференциацией. В настоящее время общество КНР, включая некоммерческий сектор, практически не участвует в реализации государственных услуг, а также не имеет доступа к инструментам контроля над органами власти.

ЭКОНОМИКО-СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ

Достаточно развитым программно-стратегическим компонентом отличаются *экономико-стратегические инструменты* в Китае. Этот факт вполне объясним длительной историей пятилетнего планирования. Однако в целях адаптации стратегического планирования к современным условиям и требованиям институциональной среды оно требовало некоторой трансформации, связанной в основном со сменой экономического курса и отказом от директивного планирования.

Так, с начала 2000-х годов, с 10-го пятилетнего плана количественные показатели постепенно заменяются качественными, что способствует формированию сбалансированной стратегии по всем направлениям развития страны.

Начавшееся относительно недавно принятие политическим руководством Китая программ по различным направлениям экономического развития свидетельствует об активном внедрении в государственное управление программно-целевых механизмов. Несмотря на длительную историю планирования в Китае, только в 2008 г. на 1-й сессии XI съезда ВСНП премьер-министр Вэнь Цзябао заявил о том, что “китайское правительство приступает к внедрению программно-целевого управления в работу органов государственной власти” [20]. Именно с этого момента во всех официальных актах в области стратегического планирования понятие “план” *цзихуа* [计划] было заменено на “программу”, или “комплексный план” *гуйхуа* [规划]. Сейчас задействованы механизмы программно-целевого управления в самых различных сферах.

Успешную реализацию программно-целевого управления сдерживает отсутствие интеграции между программами стратегического планирования и государственным бюджетом. Ни в одном из нормативных актов, связанных с бюджетом, а также в отчетах о его исполнении нет ссылок на национальные планы, а значит, не учитываются поставленные в них цели. Кроме того, разделение бюджетных и плановых функций обостряет конкуренцию между двумя ведомствами – государственным комитетом по реформам и развитию, ответственным за разработку пятилетних планов, и министерством финансов, одним из полномочий которого является подготовка бюджета.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), активно используемое на Западе как инструмент эффективного расходования бюджетных средств, не получило должного развития в Китае. Правда, вот уже полтора десятилетия именно БОР рассматривается властями КНР как основное направление бюджетной реформы. Еще в 2003 г. на пленарном заседании ЦК КПК указывалось на “необходимость внедрения системы результативного бюджетирования” [14].

Сегодня в этой области применяется система оценки государственных инвестиционных программ, которая была институционализована в 2004 г. после публикации Положения Министерства финансов об оценке исполнения бюджета государственных инвестиционных программ, одобренных центральным правительством [21].

В соответствии с ним все подразделения Госсовета должны оценивать эффективность инвестиций, руководствуясь индексами, указанными в документе.

С 2005 г. после утверждения Министерством финансов рекомендаций об оценке результативности бюджетных расходов центрального правительства [22] система оценки была распространена на все статьи его расходов. По отдельным статьям расходов введена независимая оценка, основанная на привлечении независимых экспертов, а также на опросах общественного мнения. Кроме того, в документе декларируется один из принципов нового государственного менеджмента – принцип экономии бюджетных средств.

Правда, все эти мероприятия нельзя назвать элементами БОР: пока только лишь формируются условия для развития бюджетной системы. Неувязанность бюджетных расходов и целевых показателей в стратегических документах КНР, а также неучастие Министерства финансов в формировании бюджетной стратегии и политики, которые находятся в ведении КПК и частично ВСНП, полностью подтверждают эту оценку. Как отмечают исследователи, лишь некоторые передовые регионы (Гуаньдун, Шэньчжэнь, Хэбэй и др.) еще с 2003–2005 гг. собственными силами стали претворять в жизнь основные принципы системы БОР [23, 24].

МЕХАНИЗМЫ РЕЗУЛЬТАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Механизмы результативного управления, а именно *оценка и оплата труда госслужащих по результатам*, также были интегрированы в китайскую среду. В 1994 г. впервые была институционализована система оценки государственных служащих благодаря принятию Временного положения об аттестации [25]. В соответствии со ст. 3 этого акта результаты оценки должны быть основаны на четырех критериях: “добродетель”, “способности”, “усердие” и “достижение целей”. Первый имеет политическую окраску, остальные связаны с исполняемыми функциями, но только критерий “достижение целей” напрямую коррелирует с менеджерскими принципами.

По результатам оценки госслужащие ранжировались по трем уровням: “превосходно”, “компетентен” и “некомпетентен”, причем высшей оценки могут 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 подчинен-

ными” [25], что может рассматриваться как удовлетворение общественного спроса на повышение прозрачности деятельности и ответственности руководства. Помимо этого, Временным положением устанавливается связь результатов оценки с продвижением по службе и оплатой труда.

Практически одновременно с принятием в 2005 г. Закона о госслужбе, завершившим институционализацию системы государственной службы, было адаптировано Положение об аттестации госслужащих в 2007 г. В целом оно сохранило основные принципы, заложенные в упоминавшемся Временном положении, однако некоторые изменения были в него внесены. Во-первых, к трем оценочным уровням был добавлен еще один – “в основном компетентен” (между “компетентен” и “некомпетентен”). Во-вторых, к критериям оценки госслужащих был добавлен показатель “честность и самодисциплина” для противодействия должностным злоупотреблениям и коррупции. В-третьих, доля чиновников, имеющих возможность получить оценку “превосходно” в рамках одного отдела, была увеличена до 20%.

Кроме того, в Положении установлена необходимость публикации списков особо отличившихся сотрудников. Пожалуй, это новшество – одно из самых значимых, поскольку повышает прозрачность оценочных процедур, а также дает гарантии, препятствующие принятию несправедливых решений.

Такие преобразования имели свои недостатки, связанные с практическим внедрением задуманных мероприятий. В первую очередь речь идет о низкой степени материального стимулирования госслужащих, которая, как пишет Б. Чоу, составляет не более 5% их вознаграждения в целом [26, р. 226].

Достоверность этих данных практически невозможно оценить, поскольку система оплаты труда чиновников крайне фрагментирована. Так, по данным Министерства финансов, вознаграждение включает в себя три основные составляющие: официальная заработная плата, официальные пособия и неофициальные пособия. При этом доля пособий, которая фиксируется в ведомости, равна 22% их общего объема [27, р. 157]. Отсутствие единых стандартов характерно и для системы оплаты труда, что порождает серьезные региональные различия. Главным образом трудности связаны с политическим режимом, для которого предоставление льгот и пособий чиновничеству – центральная задача, что препятствует любой инициативе институционализировать оплату труда по результатам.

И хотя один из принципов нового государственного менеджмента – управление по результатам – декларируется в отношении государственной службы, на практике он реализуется в ограниченных масштабах. Это подтверждает наличие, наряду с показателями результативности, показателей лояльности проводимому политическому курсу, а также ряда индикаторов, достижение которых невозможно объективно измерить. В связи с отсутствием конкретных показателей затруднительной представляется оплата труда по результатам, которая включает в себя значительную долю неофициальных доходов. И конечно же, не благоприятствует формированию условий для работы на результат такой фактор, как отсутствие материального стимулирования госслужащих. Соответственно, менеджеральный институт *оценки и оплаты труда чиновников по результатам* отторгается институциональной средой Китая, восприимчивой лишь только к формальной составляющей нового института.

* * *

В отличие от западных государств, в которых основная цель административных реформ сводилась к повышению качества государственных услуг, в Китае первоочередным является сохранение политической стабильности и усиление макроконтроля со стороны КПК, что в свою очередь допускает возможности реформирования только в рамках сложившейся политической системы. Отчасти именно поэтому, по данным Всемирного банка, показатель эффективности госуправления в Китае характеризуется незначительной позитивной динамикой: в 1996 г. он составлял 46.8 из 100 возможных, в 2014 г. – 66 [28].

Обращаясь к типологии административных менеджеральных реформ К. Поллитта и Д. Букерта [29, pp. 215-218], отметим, что – в отличие от существующих в различных странах “модернизационной”, “минималистской” и “рыночной” моделей реформ – в Китае воспроизводится, скорее, консервативный вариант нового государственного менеджмента. В КНР реформа реализуется при сохранении традиционных основ политической системы с минимальными институциональными изменениями, направленными на повышение эффективности государственного аппарата. Кроме того, по типологии Э. Ферли и Д. Джерати [30, pp. 422-425], модель административных преобразований в Китае ориентирована на “жесткую”, в противоположность “мягкой”, версию реформ, основанную, скорее, на достижении результа-

тивных показателей администрирования, чем на активном политическом участии общества.

Следствие импорта менеджериальных институтов в КНР – новый государственный менеджмент китайского образца, интегрирующий как ряд базовых принципов этой модели, так и традиционные особенности китайской административной системы. Так, на трансформацию элементов нового государственного менеджмента оказывают воздействие ценности и традиции, составляющие основу политической культуры, недостаточно зрелое гражданское общество, интегрированное в государственную систему и лишенное автономии, пережитки номенклатурного прошлого страны, остающиеся в работе бюрократического аппарата, недостаточно развитые коммерческий сектор и система рынка, монополия государства в экономике. При этом основная задача – сохранение политической стабильности и удержание контрольных рычагов – выполняется в полной мере, тогда как достижение эффективности отходит на второй план.

Вероятно, политическая и общественная стабильность и в дальнейшем будут являться приори-

ритетами для политического руководства Китая. Однако в глобальном масштабе только эффективная система государственного управления способна принести дивиденды в социально-экономическом и научно-техническом плане. В целом это будет способствовать интенсификации заимствования западных элементов, которые также будут претерпевать некоторые трансформации. Среди них, например, противоположная новому государственному менеджменту, но свойственная Китаю постменеджеральная идея расширения государственного присутствия в управлении государством. В итоге в некоторых аспектах административного регулирования Китай и западные страны будут идти на сближение. Однако только время, определяющее приживаемость новых институтов, и действия китайского руководства по нейтрализации негативного воздействия институциональной среды, а также повышение роли и значения формальных административных институтов способны привести к позитивным достижениям в сфере административного управления, но только в рамках существующей политической системы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *Public Procurement in China: European Business Experiences Competing for Public Contracts in China (2010)*. Available at: <http://www.publictendering.com/pdf/PPStudyENFinal.pdf> (accessed 21.02.2015).
2. *The Government Procurement Law of the People's Republic of China (2005)*. Available at: http://www.gov.cn/english/laws/2005-10/08/content_75023.htm (accessed 27.07.2015).
3. *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 17.10.2015).
4. 授权发布：事业单位登记管理暂行条例(2004) [The Interim Regulations on the Registration and Administration of Government-funded Organizations (2004) (In Chin.)] Available at: http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-07/06/content_1576921.htm (accessed 25.10.2015).
5. 中央机构编制委员会关于事业单位机构改革若干问题意见(1996) [The Opinions of the CPC Central Committee on Some Issues Concerning the Government-funded Organizations Reforming (1996) (In Chin.)] Available at: http://china.findlaw.cn/fagui/p_1/14353.html (accessed 12.09.2015).
6. 事业单位改革推进难：涉及4000 万人现在利益(2011) [The Problems of Government-funded Organizations Reforming in the Context of 40 Millions of People Are Seeking (2011) (In Chin.)] Available at: <http://news.sina.com.cn/c/sd/2011-05-05/134122410777.shtml> (accessed 25.10.2015).
7. Dong Keyong, Liu Xin. Cultivating and Obtaining Organizational Management Human Resources: The Micro Foundations of Mainland China's Service Organization Reform. *Cross-strait NGO Academic and Practice Conference*. Taiwan, National Cheng Chi University, 2006, pp. 3-16.
8. Yin Pumin. A New Dawn for NGOs. Registration Requirements Relaxed for Charity Work. *Beijing Review (2011)*. Available at: http://www.bjreview.com.cn/nation/txt/2011-08/01/content_380902.htm (accessed 12.04.2015).
9. Mountfield Ed., Wong C. Public Expenditure on the Frontline: Towards Effective Management by Sub-national Governments. White R., Smoke P., eds. *East Asia Decentralizes*. Washington, The World Bank, 2005, pp. 85-107.
10. Rural-Urban Dynamics and the Millennium Development Goals. Global Monitoring Report 2013. *The World Bank (2013)*. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13330> (accessed 30.04.2015).

11. Lu Yingqiu, Sun Tao. Local Government Financing Platforms in China: A Fortune or Misfortune? *IMF Working Paper*. WP/13/243. October 2013. 29 p. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13243.pdf> (accessed 30.04.2015).
12. Public Spending on Education, total (% on GDP). *The World Bank (2013)*. Available at: <http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS> (accessed 28.11.2015).
13. Health Expenditure, Total (% on GDP). *The World Bank (2013)*. Available at: <http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.TOTL.ZS> (accessed 28.11.2015).
14. 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）（2003） [The Decision of the CPC Central Committee on Some Issues Concerning the Establishment of a Socialist Market Economy Structure (full text) (2003) (In Chin.)] Available at: <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1024/2145119.html> (accessed 18.02.2016).
15. *Legislation Law of the People's Republic of China (2000)*. Available at: <http://www.china.org.cn/english/government/207420.htm> (accessed 12.02.2016).
16. *Regulations of the People's Republic of China on Open Government Information (2009)*. Available at: https://www.law.yale.edu/system/files/documents/pdf/Intellectual_Life/CL-OGI-Regs-English.pdf (accessed 18.02.2016).
17. Gong Yidong. Public Hearings: Driving the Engine of Democracy in China. *Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland (2006)*. Available at: <http://www.china-botschaft.de/det/zt/rqwt/t272609.htm> (accessed 18.02.2016).
18. Центр гуманитарных технологий. *Рейтинг стран мира по уровню развития электронного правительства, 2014*. [Tsentr gumanitarnykh tekhnologii. *Reiting stran mira po urovnyu razvitiya elektronnoho pravitel'stva, 2014* [The State Rating of E-government Development, 2014]] Available at: <http://gtmarket.ru/ratings/e-government-survey/info> (accessed 20.02.2016).
19. China Focus: China Publishes First National Plan for Public Services. *Xinhuanet.com*, 19.07.2012. Available at: http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-07/19/c_131725435.htm (accessed 11.11.2015).
20. Wen Jiabao. Report on the Work of The Government Delivered at the First Session of the 11th National People's Congress. *Chinese Government's Official Web Portal*, 05.03.2008. Available at: http://english.gov.cn/official/2008-03/20/content_924600.htm (accessed 12.12.2014).
21. 财政部关于开展中央政府投资项目预算绩效评价工作的知道意见 (2004) [The Opinions of the Ministry of Finance on Assessment of Budgetary Performance of the Central Government State Investment Programs (2004) (In Chin.)] Available at: http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/caizhengbuwengao2005/caizhengbuwengao20052/200805/t20080525_42717.html (accessed 30.11.2015).
22. 财政部关于印发：“中央部门预算指出绩效考评管理办法（试行）”的通知 (2011) [The Recommendations of the Ministry of Finance on Assessment of Central Government Expenditures (2011) (In Chin.)] Available at: http://jl.mof.gov.cn/lanmudaohang/zonghecaizheng/zhengcejieshao/201105/t20110516_548790.html (accessed 08.09.2015).
23. Niu M., Ho A., Ma J. Performance-Based Budgeting in China: A Case-Study of Guangdong. *UNPAN Document Management System. Session 3. Innovations in Governance and Public Service to Achieve a Harmonious Society*, 2006, pp. 410-428. Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan027044.pdf> (accessed 29.11.2015).
24. Сунь Лин. Бюджетирование, ориентированное на результат: опыт Китая. *Вестник СПбГУ*, 2013, сер. 5, вып. 2, сс. 79-89. [Sun' Lin. Byudzhetirovanie, orientirovannoe na rezul'tat: opyt Kitaya [Performance Budgeting: Chinese Experience]. *Vestnik SPbGU* [SPbSU's Herald], 2013, vol. 5, no. 2, pp. 79-89].
25. 人事部关于印发“国家公务员考核暂行规定”的通知 (1994) [The Interim Provisions of Civil Servants Performance Appraisal (1994) (In Chin.)] Available at: http://china.findlaw.cn/fagui/p_1/206969.html (accessed 08.09.2015).
26. Chou B. Civil Service Reform in China, 1993–2001: A Case of Implementation Failure. *China: an International Journal*, 2004, no. 2(2), pp. 210-234. DOI: 10, 1142 / S0219747204000123.
27. Liu Xin, Dong Keyong. Development of the Civil Servants' Performance Appraisal System in China: Challenges and Improvements. *Review of Public Personal Administration*, 2012, no. 32, pp. 149-168.
28. Worldwide Governance Indicator. *World Bank (2013)*. Available at: <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx> (accessed 28.11.2015).
29. Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 367 p.
30. Ferlie E., Geraghty J. Professionals in Public Service Organizations: Implications for Public Sector Reforming. Ferlie E., Lynn L.E., Pollitt C., eds. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 422-445.

**NEW PUBLIC MANAGEMENT IN CHINA:
CONSERVATIVE VERSION OF ADMINISTRATIVE REFORMS**

(World Economy and International Relations, 2016, vol. 60, no. 8, pp. 85-95)

Received 10.02.2016.

Dmitrii G. KRASIL'NIKOV (develop@mail.ru),

Perm' State National Research University, 15, Bukireva Str., 614068, Perm, Russian Federation.

Ol'ga V. SIVINTSEVA (sivenc8@gmail.com),

Perm' State National Research University, 15, Bukireva Str., 614068, Perm, Russian Federation.

Acknowledgements. The article is prepared with financial support of the Russian Humanitarian Scientific Foundation (project № 14-33-01028 "The Western Managerial Models in Chinese Institutional Environment: Experience for Russia").

The article deals with adaptation of the Western managerial model "New Public Management" to the institutional conditions of contemporary China. The article examines four groups of the "New Public Management" elements: performance management mechanisms (performance indicators for civil servants), mechanisms of authority devolution (administrative decentralization and public functions transfer from state to private sector), public participation and services delivery increase, economic-strategical instruments (accountability management, performance budgeting, budget economy). The performance management mechanisms in China are characterized by absence of determinate indicators and independent results examination. The mechanisms of authority devolution refer to Chinese political leaders' refusal from delegation of power to areas and private sector on the strength of the rigid state form of government. The instruments of public participation and services delivery increase are limited by lack of active public participation and territorial fragmentation, different status of services providers (from the state to semi-independent organizations) in China. The economic-strategical instruments "do not work" for expenditures reduction and public administration effectiveness. The article enounces the selective character of imported elements according to the institutional environment specificity (values and traditions as a base of political culture, unripe civil society and commercial sector, state monopoly in Chinese economy, nomenclature survivals in Chinese bureaucracy activity, etc.) and peculiarities of China's political course. The authors reach the conclusion that the specificity of the Chinese "New Public Management" model is preservation of the traditional political system status quo to the detriment of administrative system effectiveness and efficiency. In this regard, the Chinese political leaders refuse to import the "New Public Management" elements related to active public participation and such managerial elements as multiprofessional command and creative organizational culture.

Keywords: New Public Management, administrative reforms, management by results, decentralization, accountability management, performance budgeting, state procurement.

About authors:

Dmitrii G. KRASIL'NIKOV, Dr. Sci. (Political Science), Professor.

Ol'ga V. SIVINTSEVA, Cand. Sci. (Political Science), Senior Lecturer.

DOI: 10.20542/0131-2227-2016-60-8-85-95