



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 354:342.9(510+(470+571)) **О.В. СИВИНЦЕВА**, к.полит.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: sivenc8@gmail.com

С.Р. ТИТОВА, старший преподаватель кафедры политических наук
ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: svetlana.titoffa@gmail.com

Е.А. ТРОИЦКАЯ, к.полит.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: troitzkaya@inbox.ru

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ СОВРЕМЕННЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ В КИТАЕ И РОССИИ: ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ¹

В статье анализируются особенности управленческих институциональных условий административных реформ в духе западных управленческих моделей New Public Management и Good Governance в Китае и России. С управленческой точки зрения оцениваются устройство бюрократического аппарата, уровень коррупции и ценностные приоритеты государственных служащих. Наряду с институциональными факторами авторы обращаются к ситуационному политическому контексту реформ, давая характеристику политических условий разработки и реализации реформ и вовлеченных в этот процесс сил.

Результаты исследования показали, что в настоящее время в России и Китае существует «гибрид» бюрократического аппарата, совмещающий как рациональные принципы его устройства, так и патримониальные, поэтому успех административных реформ зависит от соблюдения интересов «номенклатурного» класса.

Ситуационный политический контекст в большей степени способствовал проведению административных реформ в соответствии с западными управленческими моделями в обеих странах, но и он не является достаточным для адаптации последних к национальным условиям России и Китая.

Ключевые слова: *новый государственный менеджмент; хорошее управление; административные реформы; институциональные условия; бюрократия; ситуационный политический контекст; гражданское общество; коммерческий сектор*

DOI: 10.17072/2218-9173-2016-2-128-150

¹ Статья подготовлена при поддержке РГНФ, проект № 14-33-01028.

Успешность адаптации западных управленческих моделей New Public Management и Good Governance, интегрируемых в системы государственного управления Китая и России, требует не только определенной культурной, экономической и управленческой среды, но и политической воли руководства, сбалансированной программы реформ, стабильной общественно-политической обстановки, других ресурсов, формирующих ситуационный контекст административных преобразований. Ранее авторами статьи были охарактеризованы особенности культурной и экономической институциональной среды Китая и России. Анализ показал, что значительным препятствием для принятия западных управленческих моделей в обоих государствах является специфика культурной среды; экономические условия также содержат ряд ограничений, но являются более благоприятными, поскольку могут быть изменены в обозримой перспективе.

Этот вывод позволяет предположить, что запуск административных реформ в Китае и России оказался возможным в большей степени благодаря особенностям управленческой институциональной среды и ситуационному политическому контексту. Важно разобраться, какие составляющие имели положительное, а какие отрицательное воздействие на процесс адаптации западных управленческих моделей к системам государственного управления рассматриваемых стран. Ответ на этот вопрос позволит разработать меры для нейтрализации сложностей, с которыми сталкиваются административные реформы в Китае и России.

Особенности управленческой институциональной среды Китая и России

Современные западные управленческие модели во многом основаны на критике рациональной бюрократии М. Вебера с присущей ей четкой иерархией, «вертикальными» информационными потоками, формализованными способами принятия управленческих решений. Исследователи среди дисфункций бюрократии называют дегуманизацию государственной службы, невозможность проявления личной инициативы государственных служащих, осложнение коммуникаций, излишний формализм, невосприимчивость к инновациям, «закрытость» для общества [4]. Новое качество управления предлагается достигать через трансформацию бюрократического аппарата в постбюрократическую структуру. Последнюю отличает ограниченное использование иерархического принципа, наличие преимущественно горизонтальных связей между структурами; ориентация на запросы и перспективы потребителя; оценка собственной деятельности по результатам, представляющим ценность для потребителей; учет внешних факторов, быстрая адаптация к изменениям внешней среды и др.

При этом важно отметить, что в целях успешного внедрения элементов западных управленческих моделей необходима рационально устроенная система государственной службы, основанная на принципах профессионализма, ответственности, оценки и продвижения чиновников на основе их заслуг и достоинств. Именно рациональный тип бюрократии явился предэтапом перехода к постбюрократии в англосаксонских государствах, наиболее

полно реализовавших идеи нового государственного менеджмента. У экспертов вызывает скепсис идея о переходе от патримониальной бюрократической системы к постбюрократической, минуя этап формирования и функционирования рациональной бюрократии.

Патримониальный (традиционный) тип господства характеризуется М. Вебером как «подчинение не уставу, а личности, приказы которой легитимны отчасти в силу традиций, отчасти в силу свободного произвола господина» [4]. Таким образом, личная зависимость и личная преданность чиновников создает предпосылки для патрон-клиентских отношений, основанных на доминировании личных взглядов господина над формальными установками. На существование современных форм патримониального господства впервые указал Г. Рот, а затем Ш. Эйзештадтом, К. Клэпхэмом, Т. Теобальдом, С. Хэнсоном, А. Фисуном и некоторыми другими исследователями была разработана неопатримониальная теория. И хотя большинство этих авторов обращаются к посткоммунистическим режимам, включая Россию, однако признают, что патримониальные отношения в современном мире могут быть установлены как при «олигархической демократии», так и при авторитарных режимах, когда весь объем доступных ресурсов контролирует узкая группа лиц, а действующее достаточно демократичное законодательство является лишь арьергардом ее деятельности.

Действовавшая в СССР и КНР система номенклатур практически полностью удовлетворяет критериям патримониальной бюрократии. И в Советском Союзе, и в Китае до конца 1980-х–начала 1990-х гг. государственная служба включала в себя не только лиц, занимающих должности в государственных органах, но и партийных работников, сотрудников общественных организаций, государственных предприятий и прочих организаций народного хозяйства. При этом отдельного законодательного акта, определяющего права и обязанности номенклатурных работников, в то время не существовало.

Переломным моментом, ознаменовавшим некоторые трансформации государственного аппарата Китая, можно считать 80-е гг. XX в., когда наметившиеся тенденции внедрения рыночных инструментов потребовали способных осуществлять новую политическую стратегию чиновников.

Следуя курсу углубления политических реформ, на XIII съезде Коммунистической партии Китая (КПК), состоявшемся в 1987 г., руководители КНР заявили о создании регулярной системы государственной службы. В докладе Генерального секретаря ЦК КПК Чжао Цзяна была критически оценена «тенденция вторжения партийных кадров в систему государственной гражданской службы» [6], что стало предпосылкой для институционального оформления последней. В итоге были отменены партийные группы в некоторых министерствах, запрещено формирование партийных комитетов из кадров, работающих в контрольных правительственных агентствах, а также провозглашена необходимость разделения партийных и правительственных функций. Несомненно, подобные действия способствовали рационализации китайского бюрократического аппарата, но полной дифференциации партийных работников и чиновников не произошло. Так, например, до сих пор решением кадровых вопросов в Китае занимаются одновременно Организацион-

ный отдел ЦК КПК и Министерство кадров в составе Госсовета.

Несмотря на некоторую стагнацию процессов реформ после событий 1989 г. на площади Тяньаньмэнь, в 1993 г. система государственной службы Китая все-таки получила институциональное оформление в виде Временного положения о государственных служащих [5]. Этот акт значительно сократил масштабы государственной службы, исключив из нее работников КПК, Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП), Народного политического консультативного совета Китая (НПКСК), судов и прокуратуры, общественных организаций, управленческого звена государственных предприятий, больниц, школ, университетов. Однако фактически Временное положение распространялось на все вышеназванные группы, что объясняется отсутствием актов, регулирующих их положение, а также традиционно установленным еще с маоистских времен в Китае отождествлением этих групп с бюрократическим аппаратом и, соответственно, государственными служащим.

Кроме того, во Временном положении отражается компромисс старой и новой систем. С одной стороны, в систему государственной службы Китая были внедрены рациональные элементы. Это механизмы конкурентного экзаменационного отбора на основании знаний и профессионализма при зачислении на службу; повышение и понижение в должности в соответствии с принципами *merit system* (заслуг и достоинств); строгая ранговая иерархия; требования соблюдать дисциплину в виде установления запретов и ограничений; необходимость следовать должностным инструкциям. С другой, в соответствии с Временным положением «в отношении сдавших экзамены проводится проверка по политическим, идеологическим и моральным качествам» [5, с. 110], что свидетельствует о невозможности для госслужащих придерживаться политического нейтралитета, необходимости поддерживать интересы КПК. Это проявление старой системы можно расценивать как издержки системы номенклатур и патримониальной бюрократии, когда интересы «господина» доминируют над общественными потребностями.

Институционализация государственной службы в России приходится на тот же временной отрезок, что и в Китае. Однако эти процессы связаны с трансформацией всех сфер жизни российского общества в начале 90-х гг. XX в., что потребовало создания системы государственной службы, способной соответствовать провозглашенному демократическому устройству страны. В отличие от Китая Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г. разрабатывался в гораздо более сжатые сроки (работа над Временным положением 1993 г. КНР продолжалась почти 10 лет). В статье 1 этого закона выделялись три категории государственных должностей: «А», «Б», «В», которые отличались друг от друга возможностями политического участия [15]. Так, должности категории «А» (например, Президент РФ) можно отнести к политическим, назначение на них производится по политическим критериям, на внеконкурсной основе; должности категории «Б» (например, заместители министров, помощники, то есть доверенные лица) – политических исполнителей. Такие государственные служащие ответственны, прежде всего, перед своим «боссом», и их полномочия прекращаются с окончанием срока пребывания на государственной должности категории «А» лица, чью

деятельность они непосредственно обеспечивали. И только лиц, замещающих должности категории «В», можно считать профессиональными государственными служащими. Таким образом, на тот момент в российском законодательстве не произошло четкой дифференциации между политиками и чиновниками, что является обязательным условием для становления рационального типа бюрократии.

К тому же резкое изменение политического курса страны, связанное, с одной стороны, с ликвидацией руководящей роли КПСС, а с другой – отсутствием должного общественного контроля, вызвало такое отрицательное явление, как обогащение бюрократии и присвоение ею государственной собственности (т.н. «бюрократический капитализм»). Федеральный закон 1995 г. в этих условиях стал инструментом для оформления привилегированного положения бюрократии, сохранившей свои номенклатурные и патримониальные свойства.

Процесс институционализации государственной службы в России завершился только в 2003–2004 гг., Китае – в 2005 г., когда были приняты федеральные законы «О системе государственной службы в Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», а также закон «О государственной службе в КНР».

Закон КНР характеризуется тенденцией к унификации государственных должностей, повышению степени упорядоченности выполняемых чиновниками функций, регламентации их деятельности, а также антикоррупционной направленностью, что определяет систему государственной службы Китая как сложенный, технически подкованный механизм, но находящийся под полным контролем партии.

Партийная роль в системе государственной службы была четко обозначена в виде принципа «КПК управляет кадрами». В соответствии с законом, «государственными служащими являются сотрудники, которые исполняют государственные обязательства на основании законов и включены в состав государственного административного персонала с заработной платой и социальным обеспечением за счет государственных фондов» [24]. В итоге государственными служащими в Китае являются не только административный персонал государственных органов, как это принято на Западе, но и персонал подразделений КПК, большая часть работников обслуживающих (бюджетных) организаций, а также сотрудники всекитайских (народных) общественных организаций. Таким образом, на законодательном уровне было закреплено слияние партийно-государственного аппарата, законсервирована номенклатурная система управления Китаем.

В закон о государственной службе КНР «перекочевали» некоторые правила системы номенклатур, зафиксированные во Временном положении. Прежде всего это проверка идеологического соответствия поступающего на службу человека, а также комплексная система внутренней ротации. При регистрации «участник конкурса на чиновничью должность обязан представить характеристику от партийного комитета» [24], что опять же подтверждает необходимость наличия у претендента лояльности по отношению к КПК и ее политическому курсу. Что касается системы ротации, то она, с одной сто-

роны, является институтом укрепления преданности КПК, а с другой – имеет позитивное воздействие на решение вопросов коррупции, повышения профессионализма, универсализации навыков чиновников при решении разноплановых задач.

Китайский закон, как и российский, определяет категории государственных служащих, среди которых обозначаются административные, профессионально-технические и правоохранительные должности [24]. При этом каждая из должностей подробно не разъясняется, не устанавливается связь категорий с рангами. Примечательно, что экспертами вышеназванные должности дополняются категорией политизированных должностей. Их представителей Чжоу Сюэгуан называет «политикратами» [23, р. 443], а Цзин Ицзя и Чжу Цяньвэй – «лицами, в руках которых сосредоточены самые широкие управленческие полномочия» [26, pp. 141–142]. В китайском языке подобных лиц называют *чжэнгун ганьбу*, что буквально означает «кадровые работники, занятые политической и идеологической работой». «Политикраты» находятся под прямым управлением высшего руководства КПК и в основном обеспечивают наличие политической лояльности к КПК как со стороны госслужащих, так и населения страны в целом.

Что касается современного правового регулирования российской государственной службы, то, в отличие от китайского законодательства и ранее действовавшего Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации», был сделан шаг вперед на пути дифференциации политиков и чиновников. Закон 1995 г., согласно которому государственные должности разделялись на три категории «А», «Б», «В» [15], утратил силу. С точки зрения федерального закона «О системе государственной службы в Российской Федерации», государственная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность российских граждан по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов РФ; органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ [14]. Другими словами, государственная служба – это лишь часть государственной деятельности, которая обеспечивает исполнение полномочий государственно-властного характера. Эта деятельность носит профессиональный характер, отвечающий специальным требованиям, предъявляемым к государственным служащим. Работа лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, субъектов РФ, законом 2003 г. не регулируется.

Таким образом, на законодательном уровне была сформирована основа для развития в России рационального типа бюрократии. Удалось регламентировать основные виды государственной службы, перечень должностей и групп, обязанности которых должны закрепляться в соответствующих должност-

ных инструкциях, квалификационные требования к должностям, конкурсное поступление на службу, широкий перечень прав и обязанностей, ограничений и запретов для государственных служащих, дисциплинарные взыскания, возможности карьерного роста, в основу которого положена система заслуг и достоинств. При этом за последние 10 лет была принята масса нормативных актов, детализирующих вопросы организации государственной службы. Среди них особенно следует выделить антикоррупционное законодательство, в рамках которого наряду с другими нормами содержится требование о ежегодном предоставлении сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении государственного служащего и членов его семьи.

Однако создание формально рациональной базы российской системы государственной службы не решило проблемы исходного отсутствия рациональных ценностей профессионального управления. По словам Н.Д. Товмаса, «мышление российского чиновника зачастую представляется аналогом и пережитком советского номенклатурного управленческого решения» [18, с. 88]. Как и в советское время, бюрократия остается основным актором политических процессов: сохраняется корпоративизм бюрократических групп; клиентарные отношения между чиновниками и политическим руководством; отношение к должности как к собственности и, как следствие, коррупция и сращивание с бизнес-сообществом. Целый ряд сотрудников органов государственной власти представляют интересы крупных бизнес-структур. Так, согласно исследованию Агентства экономических новостей по заказу «Независимой газеты», в первую десятку лучших лоббистов России в 2015 г. входят теперь уже бывший руководитель Администрации Президента С.Б. Иванов (1-е место), первый заместитель председателя Правительства РФ И.И. Шувалов (3-е место) [19].

Кроме того, в России формальная включенность чиновников в государственные учреждения и предприятия ликвидирована совместно с крушением советской политической системы, однако фактически в последние годы бюрократы активно интегрируются практически во все сферы общественной жизни. Как правило, в образовании, культуре, науке, спорте и других составляющих социальной сферы все ключевые решения принимаются именно представителями российского чиновничества.

В Китае распределение государственных служащих по различным типам иерархически упорядоченных организаций является одной из особенностей бюрократического устройства. В дореформенный период к ним относились не только органы власти, но и государственные организации (общественные организации, школы, больницы, университеты) и государственные промышленные предприятия. В результате экономических реформ часть государственных предприятий была приватизирована, а те, которые остались в государственной собственности, получили хотя и ограниченную, но автономию, по крайней мере, в области кадровой политики. Однако фактически сохраняется дореформенное положение дел, поскольку во всех государственных организациях и промышленных предприятиях имеются парткомы, в состав которых, как правило, входит все управленческое звено.

Одним из элементов номенклатурной системы является широкий комплекс привилегий, закрепленных за бюрократами, начиная от предоставления качественного бесплатного медицинского обслуживания и заканчивая служебным жильем и транспортом. В связи с этим для государственных служащих Китая характерна идентификация занимаемой должности как права и особой привилегии получать от нее доход. В официальном сообщении 3-го Пленума ЦК КПК XVIII созыва, прошедшем в ноябре 2013 г., указывается на необходимость «исследования порядка пользования служебными объектами, в частности жильем и транспортом» [10], но не на ограничение или ликвидацию отдельных привилегий. Мировую известность получила и т.н. китайская «железная чаша с рисом», *те фань вань*, понятие, характеризующее пожизненное замещение должности с гарантированным комплексом привилегий.

С начала 1990-х гг. льготы и привилегии российских госслужащих значительно сократились, но, несмотря на это, их социальное положение в значительной степени отличается от статуса других социальных групп. Так, на всех чиновников распространяются положения нормативных актов о дополнительном оплачиваемом отпуске, возможности получить единовременную субсидию на приобретение жилья, а также пенсионном обеспечении до 75% от среднемесячного заработка на госслужбе. Если же говорить о высшем политическом руководстве страны, то их привилегированное положение практически не изменилось с момента номенклатурного управления страной. К примеру, парламентарии и федеральные министры имеют право на бесплатное пользование любым транспортом на территории России, обеспечение служебным жильем, медицинское обслуживание, бесплатную мобильную связь и ряд других привилегий. В этом смысле положение высшего политического руководства страны несколько не уступает положению бывших номенклатурных работников Советского Союза.

Кроме того, мощный экономический потенциал, созданный привлечением рыночных механизмов в экономическую сферу, создает дополнительные условия для коррупционных действий чиновников в обеих странах. Итогом этого стала коррупция, которая наиболее ярко проявляет себя во взяточничестве и «присвоении» государственной собственности. В соответствии с рейтингом стран по уровню восприятия коррупции в 2015 г. Китай занимает 83-е место с 37 баллами, Россия – 119-е место с 29 баллами [17]. Подобное положение дел с коррупцией свидетельствует о неготовности ни китайской, ни российской бюрократии действовать на основании принципов ответственности и неподкупности на благо общественных, а не личных интересов. Тем не менее в КНР с приходом к власти пятого поколения китайских лидеров во главе с Си Цзиньпином объявлен целый ряд государственных кампаний по борьбе с коррупцией: операции Центральной комиссии по проверке дисциплины (ЦКПД) «Охота на лис» и «Небесная сеть», кадровые чистки в вооруженных силах, открытие Института исследования правовых основ борьбы с коррупцией в 2014 г. Кроме того, на скамье подсудимых оказались достаточно крупные представители бюрократического аппарата Китая: заместитель министра государственной безопасности Ма Цзянь, постоянный член Политбюро ЦК КПК Чжоу Юнкан, секретарь парткома КПК Бо Силай, глава Нанкина Цзи

Цзянье и некоторые другие. В отличие от российского контекста обвинительные приговоры суда в Китае выносятся представителям бюрократического аппарата гораздо более крупного калибра.

В заключение этой части статьи следует отметить, что бюрократический аппарат Китая и России нельзя назвать полностью рациональным. В Китае его становлению препятствует наличие патримониального «партийного хозяина», предъявляющего требования политической лояльности к декларируемому им политическому курсу, а также ряд номенклатурных механизмов, среди которых отсутствие дифференциации между политиками и чиновниками, наличие «политикратов» в структуре должностных позиций, редистрибутивный характер политической власти, практика дублирования правительственных и партийных полномочий, совмещение должностей. В России, несмотря на деидеологизацию государственной службы, также сохраняются номенклатурные пережитки в виде корпоративизма чиновничьих групп, служения государству, а не обществу, клиентарных отношений, сращивания бизнеса и бюрократии, политизации государственной службы, отсутствия рациональных ценностей профессионального управления.

Однако рационализация и институционализация бюрократического аппарата, последовавшие вслед за экономическими реформами в Китае и крушением советской политической системы в России, создали предпосылки для повышения уровня его профессионализма, открытого набора на государственную службу, возможности действовать в рамках формальных правил, интеграции принципов *merit system* (продвижения на основе заслуг и достоинств) и антикоррупционного поведения в систему государственной службы. В итоге следует констатировать наличие «гибрида» бюрократического аппарата в Китае и России, совмещающего как рациональные принципы его устройства, так и патримониальные, но при доминировании последних. В силу сохранения господства «номенклатурного класса» в Китае и России вероятно, что любые преобразования возможны только в рамках соблюдения его интересов. В связи с этим реформы, способные поставить под угрозу существующее положение бюрократического аппарата, способны вызвать оппортунизм с его стороны, усиливающий консервацию традиционной модели управления.

Применительно к Китаю и России речь идет об управленцах, которые полагают определенными привилегиями и, несмотря на склонность к импорту западных элементов, не готовы с ними расстаться, испытывают на себе влияние номенклатурного советского прошлого. В Китае в дополнение к этому определяющее воздействие оказывают конфуцианские принципы, отводящие чиновничеству одну из приоритетных ролей в иерархии социальных групп. Чиновники в Китае и России практически во все времена являлись привилегированным слоем, что провоцировало восприятие ими своей должности как собственности и возможности получать от нее доход. Отсюда и коррупция, и невозможность объективной оценки и оплаты труда госслужащих по результатам, и ряд других проблем в ходе импорта западных управленческих моделей в Китае и России. В обоих государствах так и не удалось сократить значительную часть избыточных функций органов исполнительной власти в результате изощенного сопротивления со стороны самой бюрократии.

Ситуационный контекст административных преобразований в Китае и России

Немаловажную роль при проведении административных реформ играет ситуационный контекст, определяющий расклад политических и общественных сил, оказывающих поддержку реформам или препятствующих им, имеющиеся в их распоряжении ресурсы, наличие четко спланированной программы реформ. Оценка ситуационного контекста позволяет судить о том, сложилась ли благоприятная ситуация для внедрения элементов западных управленческих моделей в национальные системы государственного управления Китая и России в период проведения административных реформ.

Относительно расклада политических сил в Китае накануне административных реформ следует отметить, что постмаоистский период конца 70–80-х гг. XX в. характеризуется упорной политической и идеологической борьбой в рамках КПК и, более того, глубоким расколом в стране в целом. Изначально политическая борьба в эти годы была развернута между «левыми» (маоистами) и «прагматиками» (выступавшими за смену экономических приоритетов). Даже после победы последних во главе с Дэном Сяопином на протяжении 1980-х гг. продолжались идеологические дискуссии относительно выбора дальнейшей экономической и политической стратегии развития государства.

Разумеется, с началом экономических реформ не могли остаться незаронутыми вопросы политических и административных преобразований, к которым обратилось руководство Китая на XIII съезде КПК в 1987 г. Однако добиться позитивных сдвигов не удалось в связи с крайне неблагоприятной социальной обстановкой. Развитие демократического движения в конце 1970–80-х гг. и, в частности, события на площади Тяньаньмэнь в 1989 г. стали причиной сворачивания реформаторских замыслов властей. В острой политической борьбе на фоне общественных беспорядков победу одержало консервативное крыло КПК, выступив резко против преобразований, создающих угрозу монополии партии. В итоге Чжао Цзяян, занимавший пост Генерального секретаря ЦК КПК и активно поддерживавший политические реформы, вынужден был уйти в отставку. Административные реформы были приостановлены вплоть до 1993 г., так и не принеся серьезных положительных результатов тогда, но определив стратегию развития системы государственного управления Китая в будущем.

Административные реформы 1990-х и 2000-х гг. проходили в гораздо более стабильной политической и общественной обстановке. В этот период неоднократно происходила смена поколений политического руководства КНР, что особенно важно – без серьезных политических потрясений. И если Мао Цзэдуна принято относить к поколению революционеров, Дэна Сяопина – к поколению реформаторов, то последующие три поколения китайских лидеров (Цзян Цзэминь, Ху Цзиньтао, Си Цзиньпин) по праву представляют поколение технократов, стоящих на позициях проведения реформ без коренных перемен в политической сфере согласно общей стратегии, выдвинутой Дэном Сяопином.

В отличие от Китая административные реформы в России происходили в рамках становления новой российской государственности и развития поло-

жений Конституции 1993 г. И если в Китае первое десятилетие реформ сопровождалось упорной политической борьбой, в рамках которой совершенствование системы государственного управления рассматривалось в качестве одного из приоритетных направлений развития страны, то в России в 1990-е гг., несмотря на президентскую риторику об особом внимании к управленческой сфере, административная реформа оставалась на периферии внимания властных институтов и политической элиты. Как отмечали М. Краснов и Г. Сатаров, члены созданной Президентом комиссии по разработке проекта Программы государственного строительства в Российской Федерации, Б. Ельцин не интересовался ни ходом работы, ни ее результатами; сама комиссия «за все время собиралась лишь несколько раз: для рассмотрения уже подготовленных вариантов программных материалов. Причем в результате этих собраний раз от раза снижалась степень радикальности предложений, содержащихся в проекте документа» [11].

Итогом попыток проведения административной реформы в 1990-е гг. стало 12 вариантов ее концепции, но, впрочем, ни одна из них официально принята не была. Отчасти это связано с незаинтересованностью политического руководства, отчасти – с нестабильной общественной обстановкой конца 1990-х гг., вызванной финансовым кризисом и дефолтом, безработицей, второй чеченской войной. Как и в Китае, начальный этап административных реформ в России не имел значимых позитивных результатов. Более того, в эти годы не была сформирована и стратегия реформационных процессов.

Дальнейшие этапы совершенствования системы государственного управления в России связаны непосредственно с фигурой В. Путина. После его вступления в должность Президента РФ административная реформа не сразу была включена в политическую повестку дня. Начинать крупномасштабные изменения внутри системы государственного управления без восстановления управляемости страной было очень рискованно и чревато, в лучшем случае, неисполнением решений Президента и провалом реформы, в худшем – потерей федеральной властью опоры в лице бюрократии, а возможно, и разрушением единства и целостности российского государства. Перерыв, во время которого Москва довольно успешно боролась с региональной вольницей, обеспечил политико-правовую и социально-экономическую основу проведения административной реформы, подготовил почву для формирования комплекса мер, направленных на повышение эффективности исполнительной власти.

В отличие от Китая, в России административная реформа была в большей степени президентским, а не партийным проектом. Связано это, прежде всего, с политической и институциональной ролью главы государства в политической системе страны. Во-первых, Президент назначает премьер-министра (с формального согласия Государственной Думы) и имеет более широкие возможности влияния на правительственный курс, нежели парламент; во-вторых, в парламенте сложилось устойчивое большинство партии «Единая Россия», которая создавалась и всегда действовала в поддержку президентского курса.

Относительно наличия ресурсов для проведения административных реформ в Китае следует отметить, что наиболее серьезные проблемы в этом

вопросе связаны с региональной дифференциацией между прибрежными и внутренними регионами страны. Так, в 2015 г. в провинции Гуаньдун валовой региональный продукт (ВРП) составлял 6,78 трлн юаней, в Шанхае – 2,36 трлн, в Тибете – 92 млрд юаней [22]. Неоднородность экономического пространства наблюдается и в России. В 2014 году по уровню ВРП лидировали г. Москва (12,8 трлн руб.), Тюменская область, включая ХМАО (5,2 трлн руб.), Московская область (2,7 трлн руб.); самый низкий объем ВРП наблюдался в Республике Алтай (39,1 млрд руб.) и Еврейской автономной области (41,7 млрд руб.). Разница между самым бедным и самым богатым регионом составила более 327 раз (в Китае – 74 раза) [3].

Существенный разрыв в региональном развитии дает все основания полагать, что возможности реализации основных направлений административной реформы, прежде всего в области оказания услуг населению, сильно различаются от одного региона к другому. Это подтверждается результатами мониторингов и составляемых на их основе рейтингами по организации предоставления государственных услуг в МФЦ, информационной открытости органов власти субъектов РФ и ряде других. Вывод в полной мере относится и к Китаю.

Что касается других видов ресурсов – информационных, организационных, временных и проч., – то в Китае они находятся под полным контролем КПК и в условиях стабильной общественной обстановки вряд ли нуждаются в совершенствовании. Такое положение дел является результатом другого немаловажного аспекта ситуационного контекста, а именно наличия четко спланированной программы административных реформ. Так, в соответствии с каждым этапом реформ (которых в КНР выделяется семь) Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей (ПК ВСНП) принималась соответствующая Программа преобразований, проходившая тщательное предварительное обсуждение на съездах КПК и на пленумах ЦК КПК. При этом основная цель политического руководства Китая – сохранить политическую стабильность и контроль над обществом в процессе реформирования выполняется в полной мере, достижение эффективности государственных институтов отходит на второй план.

В России, несмотря на то, что о совершенствовании системы государственного управления задумались еще в середине 1990-х гг., первая Концепция проведения административной реформы была принята только в 2005 г. Важно заметить, что в 2000-е гг. федеральный центр предложил целый комплекс мер, так или иначе связанных с административной реформой: разграничение полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти, бюджетную реформу, реформу государственной службы, реформу местного самоуправления.

То, что на первый взгляд могло показаться четко спланированной, взаимосвязанной программой реформ, в реальности превратилось в довольно разрозненный, не согласующийся между собой набор инициатив, объединенных идеей повышения эффективности государства, но реализуемых с использованием разных инструментов. К тому же за проведение этих реформ отвечали разные ведомства: это и Минэкономразвития, и Минфин, и Мин-

регионразвития, каждое из которых имело собственное видение желаемого развития ситуации. Неудивительно, что очень скоро стало понятно, что некоторые направления административной реформы не могут быть реализованы в полной мере (например, управление по результатам было сведено к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР), и стало составной частью бюджетной реформы).

На протяжении всех этапов реализации административных реформ и в Китае, и в России имеет место такое явление, как сопротивление бюрократического аппарата. При любых институциональных трансформациях оно является весомым препятствием вне зависимости от типа бюрократии. Поскольку бюрократия представляет собой не просто безличный инструмент управления, но также и особую социальную группу со своими собственными взглядами, ценностями и интересами, постольку она заинтересована в расширении сферы своего влияния, ухудшение положения бюрократического аппарата способно вызвать противодействие любым преобразованиям.

К тому же парадокс административных реформ заключается в том, что бюрократия здесь выступает сразу в двух ипостасях: она является одновременно и объектом, и субъектом реформирования. И для того чтобы преодолеть сопротивление внутри системы государственного управления, необходимо наличие хотя бы одной из двух составляющих: движущих общественных сил, заинтересованных в переменах, либо жесткой политической воли.

В силу авторитарной природы государства в КНР общественные силы практически полностью исключены из процедуры обсуждения административных реформ. И если первый этап преобразований в 80-е гг. XX в. характеризовался крайне нестабильной общественной ситуацией, то в 1990-е и 2000-е гг. наблюдалась обратная ситуация: общество занимало пассивную позицию по отношению к реформам. Сегодня выразителем общественных интересов, с некоторыми оговорками, является некоммерческий сектор, который занят предоставлением социальных услуг населению. Однако деятельность некоммерческих организаций находится под жестким контролем государства, по словам профессора Школы развития и государственной политики Пекинского университета Юй Сяоминя, «китайское правительство стремится развивать сильный «третий сектор» как поставщика услуг, а не как общественное движение» [25, p. 27].

В процессе обсуждения основных направлений реформирования в ограниченном режиме принимает участие и такой политико-общественный институт, как Народный политический консультативный совет Китая (НПКСК), состоящий из КПК, 8 малых демократических партий и массовых общественных организаций (Всекитайской федерации промышленности и коммерции, Всекитайской федерации молодежи и др.). При этом НПКСК обладает только лишь совещательными и консультативными полномочиями. Тем не менее для демократических партий он служит единственной возможностью участия в политическом процессе.

В России общество также практически не участвовало в процессе обсуждения и реализации административных реформ в 1990-е и 2000-х гг. В период президентства Б. Ельцина предпринимались попытки привлечь гражданское

сообщество к разработке Программы государственного строительства. От лица авторов программы в ведущие научные центры и высшие учебные заведения страны, занимающиеся административной тематикой, были направлены письма с просьбой указать проблемы новой российской государственности и предложить наиболее эффективные и реальные способы их преодоления. «Но полученные ответы, – вспоминают М. Краснов и Г. Сатаров, – разочаровали. Практически все они сводились к критике Конституции России» [11] и не содержали сколько-нибудь значимого анализа происходящих в стране процессов и, соответственно, не могли быть использованы при составлении Программы. «На потом» была отложена пропагандистская кампания по освещению реформы в обществе через средства массовой информации, что стало одной из причин провала административной реформы в тот период.

Эта не слишком эффективная стратегия была продолжена и при Президенте В. Путине. В середине 2000-х гг. российское общество из процесса обсуждения направлений предстоящей административной реформы было фактически исключено, хотя спрос у граждан на качественные изменения в системе государственного управления, безусловно, присутствовал [2]. Опросы общественного мнения фиксировали, что «заинтересованность в реформе превышает информированность о ней» [1]. Так, по данным массового репрезентативного опроса населения (1600 человек в 2003 г.), контрольных опросов в 2004, 2005, 2006 гг., проведенных кафедрой политологии и политического управления РАГС при содействии социологического центра РАГС, на вопрос «Если Вы недостаточно информированы о деятельности властных структур, то с чем это связано?» 43,5% респондентов выбрали ответ «Власть не предоставляет населению информацию о своей деятельности» (в 2003 г. – 32,8%), 30,5% – «Не налажена система, позволяющая вести диалог с населением» (в 2003 г. – 27,5%) [9, с. 78].

Отсутствие системы надежных контактов с гражданами и их организациями, недоверие граждан к государственной службе и институту государства и власти в целом стали препятствием к тому, чтобы административная реформа состоялась в тех масштабах, в которых она планировалась. Однако в последние годы ситуация с вовлечением граждан в процесс обсуждения и принятия решений изменилась в лучшую сторону, в основном за счет повышения информационной открытости органов власти, развития системы Открытого правительства. Кроме того, в обсуждении направлений реформ принимают участие Общественные палаты и советы различных уровней, молодежные, в том числе парламентские, организации, общественные движения (Общероссийский народный фронт и др.). Однако стоит признать, что по большей части эти структуры встроены во властную вертикаль и потому, в отличие от западных стран, не представляют собой автономных акторов политического процесса.

Основной движущей силой административных реформ в Китае являлась политическая воля руководителей страны, однако эти реформы всегда были на вторых ролях по сравнению с экономическими преобразованиями. Успех экономической либерализации в Китае зависел, прежде всего, от фигуры сильного лидера, Дэна Сяопина, и его последователя Цзяна Цзэмина. И если

Дэн Сяопин преимущественно был занят экономическим транзитом, то с именем Цзяна Цзэминя связан наиболее радикальный этап административных реформ в Китае в 1990-е гг., предусматривавший высокую степень маркизации и приверженности западным моделям.

Преемник Цзяна Цзэминя, Ху Цзиньтао, наоборот, был гораздо более консервативен в своих действиях как в отношении экономических, так и политических изменений. Период 2000-х гг., когда он находился у власти, характеризуется повышением уровня централизации и государственного вмешательства в систему рынка и частного сектора. Так, было восстановлено былое значение Государственного комитета по развитию и реформе (ранее носил название Госплана), через «одобрение» которого теперь должен пройти любой инвестиционный проект; сделан акцент на монополизацию рынка крупными государственными предприятиями посредством формирования контрольной инстанции Комитета по контролю над государственным имуществом; усилена роль комитетов КПК.

Несомненно, после смены лидеров на XVIII съезде КПК в 2012 г. в китайском и мировом сообществе ждали активных реформаторских действий от Си Цзиньпина, который позиционируется как политик значительно более сильный, чем Ху Цзиньтао, и, возможно, даже Цзян Цзэминь. По словам китайского эксперта Чжана Вэйина, «Ху Цзиньтао – продукт китайской бюрократической системы, которая не способна к производству лидера, реализующего смелые политические изменения», тогда как «Си Цзиньпин не является прямым продуктом бюрократической системы, имеет элитные семейные традиции» [26, р. 2]. Возможно, не вполне верно связывать различия между руководителями КНР с их происхождением, однако, несмотря на единый курс обоих на централизацию и укрепление власти Компартии, Си Цзиньпин проводит его гораздо жестче с явной склонностью к авторитаризму.

Политический курс, реализуемый действующим лидером Китая в течение уже более 3 лет, по праву можно назвать, как пишет С. Цыплаков, «форсированной концентрацией власти в руках партийного лидера» [20]. Об этом свидетельствует «практика сиденья на гораздо большем количестве стульев» по сравнению с его предшественниками: Си Цзиньпину удалось занять не только традиционные для лидера КНР посты, но и должности председателя вновь созданных Комиссии по всестороннему углублению реформы, Комитета национальной безопасности, а также Комиссии по финансовым и экономическим вопросам, которую ранее всегда возглавлял премьер. И если Цзян Цзэминя и Ху Цзиньтао привычно воспринимать как равноправных партнеров с их премьерами Чжу Жунцзи и Вэнь Цзябао, то в паре с Ли Кэцяном Си Цзиньпин занимает доминирующую позицию. Крупная антикоррупционная кампания, периодические чистки в высших рядах государственного аппарата, укрепление вооруженных сил под собственным единоличным руководством уже сейчас означают, что вряд ли Си Цзиньпин будет проводить дальнейшую либерализацию политического курса и пойдет по пути беспрекословного следования западным моделям в ходе осуществления административных преобразований. Несмотря на то, что позиции Си Цзиньпина значительно слабее, чем Дэна Сяопина, политической воли действующего лидера вполне должно

хватить на то, чтобы проводить выгодный ему курс, в том числе и административные реформы. Формальная концентрация властных полномочий и широкое использование административного ресурса может принести свои плоды, хотя вряд ли мы увидим полный отказ от модели коллективного руководства, и с мнением членов Политбюро ЦК КПК Си Цзиньпина придется считаться.

Преобразования в Китае не могут проходить без внутренней политической борьбы, однако, как указывает И. Зуенко, «по большому счету противоречия между различными фракциями внутри КПК носят конъюнктурный, а не идеологический характер» [7]. Как правило, экспертами указывается на наличие двух основных группировок в Китае, «партии принцев» и «партии комсомольцев». По большей части эти две группы дифференцированы по происхождению. Если к первой из них относятся Цзян Цзэминь и Си Цзиньпин, то ко второй – Ху Цзиньтао. И хотя общепринято, что «партия принцев» в большей степени склонна к рыночным преобразованиям, а «комсомольцы» – к реализации социальных программ, эти различия крайне условны. В Политбюро ЦК КПК, высшем политическом органе, принимающем наиболее важные стратегические решения, соблюдается баланс сил, группировки действуют в условиях постоянного сотрудничества и компромиссов. Как правило, в Политбюро имеется человек, играющий роль связующего звена между фракциями. Таким человеком вполне можно назвать Вана Цишаня, председателя Центральной комиссии по проверке дисциплины, который, хотя и принадлежит к «группировке принцев», неоднократно заявлял о лояльности «комсомольцам».

Так или иначе, поскольку политическая воля лидера Китая играет наиболее значимую роль при осуществлении реформ, предсказуемо, что в силу приверженности Си Цзиньпина централизованному руководству с отчетливыми признаками авторитаризма радикальных изменений в содержании административных преобразований не предвидится. Высока вероятность, что с целью укрепления и без того достаточно прочных позиций партийной верхушки будут проводиться ограниченные административные реформы только в узких рамках дозволенного Компартией. С целью легитимации власти возможна дальнейшая передача рычагов экспериментирования локальным элитам для осуществления преобразований на низовых уровнях. Если высшее руководство, скорее всего, будет крайне консервативно при реализации реформ, то местные лидеры склонны к заимствованию широкого круга западных элементов, способных повысить эффективность их работы и положение в глазах начальства.

Так же, как и в Китае, инициатива реорганизации системы государственного управления принадлежала политическому руководству России и в первую очередь уже не первое десятилетие концентрирующему в своих руках властные рычаги В. Путину. В Послании Федеральному Собранию РФ 2003 г. он отметил: «Наша бюрократия и сегодня обладает огромными полномочиями. Но находящееся в ее руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству власти. ... Такая власть в значительной степени имеет своим источником не что иное, как избыточные функции госорганов. ... Сказанное составляет тот фон, на котором предстоит провести жизненно необходимую стране административную реформу» [16, с. 4].

Политической воли Президента хватило на то, чтобы не обсуждался вопрос о самой необходимости проведения реформы, однако относительно возможных направлений реформы споры между различными группами интересов внутри политической элиты предотвратить не удалось. «Нет единомышленников относительно того, как реформе развиваться дальше. Есть те, кто хочет вернуться назад. Есть те, которые хотят идти вперед, понимая, что возвращаться назад бессмысленно да и политически опасно, но и в результате все стоят на месте, потому что одни туда, а другие сюда», – писал в 2006 г. один из авторов административной реформы Я. Кузьминов [12, с. 4].

К сторонникам реформы в духе западных управленческих моделей эксперты (например, А.В. Оболонский) относят: высшее политическое руководство России; демократически настроенную часть политического класса и активной общественности; часть работников государственного аппарата; представителей малого и в меньшей степени среднего бизнеса. К противникам – численно преобладающую часть административного аппарата; криминальную и полукриминальную часть бизнесменов; региональные и местные «элиты»; принципиальных сторонников административно-командной системы; патерналистски ориентированную часть общества.

Между перечисленными выше акторами существует неустойчивый баланс сил и, соответственно, ни либеральная, ни консервативно-бюрократическая стратегия не получила явного преимущества в ходе реализации административной реформы.

К тому же ключевой орган – правительственную комиссию по проведению административной реформы возглавил не лично В. Путин, а чиновники (от А. Алешина до С. Приходько), хоть и очень высокого ранга. Они не были яркими реформаторами, способными встать выше ведомственных интересов. Выбранный бюрократический путь замедлил проведение реформы, результаты были отсрочены на годы. Как справедливо заметили П. Нетреба и А. Багров, «президенту нужен свой Анатолий Чубайс, так как административная реформа должна решить задачи, вполне сопоставимые с теми, что сумел решить комиссар приватизации» [13, с. 1], но такого политика не нашлось.

Таким образом, ситуационный контекст имеет немаловажное значение при проведении административных реформ. Оба государства возглавляются сильными лидерами, осознающими необходимость преобразований, но в рамках действующих политических систем. К факторам, благоприятствующим адаптации западных управленческих моделей к системе государственного управления в Китае, следует отнести стабильную политическую ситуацию (начиная с 1990-х гг.), единый и склонный к сотрудничеству и компромиссам коллективный центр власти (Политбюро), наличие четко спланированной программы реформ. Современная Россия также характеризуется в целом стабильной политической обстановкой, но слабая координация реформ государственного управления при их взаимозависимости привела к тому, что административная реформа не состоялась в запланированных масштабах.

В заключение этой части статьи следует отметить, что в Китае и России демонстрируется более централизованный подход к реформам, чем в западных странах, причем степень централизации в Китае в силу специфики поли-

тической системы выше, чем в России. В КНР это выражается в практически полном отсутствии общественного участия и концентрации в центре основных организационных, финансовых, информационных ресурсов. Однако серьезные проблемы, в первую очередь связанные с качеством предоставления государственных услуг, возникают в результате нарушающей логику китайского централизованного подхода крайне децентрализованной системы расходов бюджета КНР. В результате этого налицо серьезные различия в уровне качества предоставляемых услуг в различных территориях Китая.

В России в 2000-е гг. создавалась видимость аполитичности административной реформы, поэтому и ее информационное сопровождение было слабым. Некоторые условия для участия в государственном управлении граждан и общественных институтов, хотя и встроенных в вертикаль власти, все-таки появились в последние пять лет. Ответственность за реализацию многих направлений административной реформы лежит на субъектах РФ, однако в силу серьезной региональной дифференциации невозможно обеспечить равное качество государственного управления по всей стране.

Двигателями реформ, способными преодолеть оппортунистическое поведение бюрократического аппарата, стали политические лидеры изучаемых стран. Но если в России речь идет о единоличном руководстве В.В. Путина при поддержке «партии власти», то в Китае – о коллегиальном в лице Политбюро ЦК КПК, но с усиливающейся в последние годы концентрацией власти в руках Си Цзиньпина. Авторитарные режимы способствовали повышению возможностей в части разработки стратегии проведения реформ (причем цели значительно различаются: в Китае – это сохранение политической стабильности, в России – повышение эффективности системы государственного управления), однако сталкиваются со значительными издержками и «побочными эффектами» в процессе реализации.

Выводы

Таким образом, управленческая среда в КНР и России может быть названа неблагоприятной для успешной реализации административных реформ. Им препятствуют сохранение значительного числа элементов патримониальной бюрократии в обоих государствах, слабое усвоение рациональных ценностей среди управленцев.

Реализации и становлению новых управленческих моделей способствовал ситуационный политический контекст, который формировал неблагоприятные условия для преобразований только на первых этапах реформ. Однако нельзя назвать этот контекст достаточным для успешной адаптации как модели New Public Management, так и модели Good Governance к китайской и российской системам государственного управления. К тому же, в нем изначально закладываются определенные ограничения при осуществлении импорта западных элементов.

Список литературы

1. *Большинство* россиян одобряют административную реформу – опрос [Электронный ресурс] // РИА Новости, 2007. 29 нояб. URL: <http://ria.ru/society/20071129/90075607.html> (дата обращения: 11.03.2016).
2. *Бюрократия* и власть в новой России: позиции населения и оценки экспертов / под общ. ред. М.К. Горшкова [Электронный ресурс]. URL: http://www.isras.ru/analytical_report_bureaucrasy_7.html (дата обращения: 11.03.2016).
3. *Валовый* региональный продукт. В текущих основных ценах – всего (1998–2014 гг.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/# (дата обращения: 21.03.2016).
4. *Вебер М.* Типы господства [Электронный ресурс]. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/veber/tip_gosp.php (дата обращения: 14.03.2016).
5. *Временное* положение о государственных служащих Китая: принято на заседании Постоянного бюро Государственного совета 24 апреля 1993 г. // Современное законодательство Китайской Народной Республики / сост. и ред. Л. М. Гудошников. М.: Зерцало-М, 2004. С. 106–126.
6. *Доклад* Чжао Цзыяна на XIII съезде КПК [赵紫阳在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告] [Электронный ресурс]. URL: <http://src.people.com.cn/GB/64162/64168/64566/65447/4526368.html> (дата обращения: 30.11.2015).
7. *Зуенко И.* Фракционная борьба в КПК на современном этапе: комментарии к сложившимся стереотипам [Электронный ресурс]. URL: <http://ifl.wl.dvfu.ru/9086> (дата обращения: 20.09.2016).
8. *Клок К., Голдсмит Дж.* Конец менеджмента и становление организационной демократии. СПб.: Питер, 2004. 368 с.
9. *Комаровский В.С.* Отношение граждан к реформе государственной службы // Мониторинг обществ. мнения: экон. и соц. перемены. 2007. № 2 (82). С. 73–79.
10. *Коммюнике* 3-го Пленума ЦК КПК XVIII созыва [中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报] [Электронный ресурс]. URL: <http://src.people.com.cn/n/2013/1112/c64094-23519137.html> (дата обращения: 30.11.2015).
11. *Краснов М.А., Сатаров Г.А.* История первой попытки административной реформы (1997–1998) [Электронный ресурс] // Отечеств. зап. 2004. № 2 (17). URL: <http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=819> (дата обращения: 30.11.2015).
12. *Кузьминов Я.И.* Тупики и перспективы административной реформы // Независимая газ. 2006. 7 апр.
13. *Нетреба П., Багров А.* Начать перестройку с себя // Коммерсантъ. 2004. 21 янв.
14. *О системе* государственной службы в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/185886/> (дата обращения: 20.05.2016).

15. *Об основах государственной службы в Российской Федерации* [Электронный ресурс]: федер. закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/10103884/> (дата обращения: 20.05.2016).
16. *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации* // Рос. газ. 2003. 17 мая.
17. *Рейтинг стран мира по уровню восприятия коррупции. Индекс восприятия коррупции-2015* [Электронный ресурс]. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/corruption-perceptions-index/info> (дата обращения: 30.06.2016).
18. *Товмасын Н.* Стиль профессионального мышления современного российского чиновника накануне реформ 2004 года: социолого-управленческий анализ // Вестн. Челябин. гос. ун-та. Серия: Философия. Социология. Культурология. 2007. Вып. 3. № 16. С. 88–97.
19. *Туранов С.* Лучшие лоббисты России – декабрь и итоги 2015 года [Электронный ресурс] // Независимая газ. 2016. 15 янв. URL: http://www.ng.ru/ideas/2016-01-15/5_lobbi.html (дата обращения: 30.03.2016).
20. *Цыплаков С.* Личное измерение власти: Китай через 2 года после съезда [Электронный ресурс] // Интерфакс. 2014. 20 дек. URL: <http://www.interfax.ru/world/414242> (дата обращения 20.09.2016).
21. *Gross Regional Product and Indices* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjs/2015/indexeh.htm> (дата обращения: 15.01.2016).
22. *Jing Yijia, Zhu Qianwei.* Civil Service Reform in China: an Unfinished Task of Value Balancing // *Review of Public Personnel Administration*. 2012. № 32 (2). P. 134–148.
23. *The civil servant law of the People's Republic of China* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/tcslotproc462/> (дата обращения: 30.11.2015).
24. *Yu Xiaomin.* Social Enterprise in China: Driving Forces, Development Patterns and Legal Framework. P. 27 // *Social Enterprise Journal*. 2011. № 7 (1). P. 9–32.
25. *Zhang Weiyang.* The Power of Ideas and Leadership in China's Transition to a Liberal Society // *Cato Journal*. Winter 2015. Vol. 35. № 1. P. 1–40.
26. *Zhou Xueguang.* Partial reform and the Chinese Bureaucracy in the Post-Mao // *Comparative Political Studies*. 1995. № 28. P. 440–468.

Статья получена 10.09.2016

References

1. RIA news (2007), “The most of Russian approves the administrative reform”, available at: <http://ria.ru/society/20071129/90075607.html> (Accessed 11 March 2016).
2. Gorshkov, M.K. (ed.) (2005), “The Sociology Institute of the Russian Academy of Sciences “Bureaucracy and power in new Russia: population's positions and experts' estimations”, [Online], available at: http://www.isras.ru/analytical_report_bureaucracy_7.html (Accessed 11 March 2016).
3. The official site of The Federal Service of National Statistics (2014), “Domestic Regional Product. On current basic prices – in total (1998–2014)”, available at:

http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/# (Accessed 21 March 2016).

4. Weber, M. (1980), "The types of political domination", [Online], available at: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/veber/tip_gosp.php (Accessed 14 March 2016).

5. "Chinese civil servants' temporary regulation, adopted on the session of the Permanent Bureau of the State Council of 24-th April of 1993" (2004), in Gudoshnikov, L. (ed.), *Sovremennoe zakonodatel'stvo Kitaiskoj Narodnoj Respubliki* [The modern laws of the People's Republic of China], Zercalo-M, Moscow, Russia, 2004, pp. 106–126.

6. The official site of the Communist Party of China [中国共产党新闻网] (1987), *Doklad Chzhao Czyyana na XIII s'ezde KPK* [Zhao Ziyang's report on the XIII CPC congress] [赵紫阳在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告], available at: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64566/65447/4526368.html> (Accessed 30 November 2015).

7. Zuenko, I. (2012), "Factional Struggle in the Communist Party of China in modern times: notes to the set patterns", [Online], available at: <http://ifl.wl.dvfu.ru/9086> (Accessed 20 September 2016).

8. Klok, K. and Goldsmit, Dzh. (2004), *Konec menedzhmenta i stanovlenie organizacionnoj demokratii* [The end of management and development of organizational democracy], Piter, St. Petersburg, Russia.

9. Komarovskii, V.S. (2007), "Citizens' attitude to the civil service reform", *Monitoring obshhestv. mneniya: e'konomicheskie i social'nye peremeny*, no. 2 (82), pp. 73–79.

10. The official site of the Communist Party of China [中国共产党新闻网] (2013), *Kommyunike 3-go Plenuma CK KPK XVIII sozyva* [The official report of the 3rd Plenum of the CPC Central Committee VIII convocation] [中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报], available at: <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1112/c64094-23519137.html> (Accessed 30 November 2015).

11. Krasnov, M.A. and Satarov, G.A. (2004), "History of the first attempt of the administrative reform", *Otechestvennye zapiski*, no. 2 (17), [Online], available at: <http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=819> (Accessed 30 November 2015).

12. Kuzminov, Ya.I. (2006), "Obstacles and perspectives of the administrative reform", *Nezavisimaya gazeta* dated 7 April.

13. Ntreba, P. and Bagrov, A. (2004), "To begin reconstruction with oneself", *Kommersant* dated 21 January.

14. Garant (2003), *O sisteme gosudarstvennoj sluzhby v Rossijskoj Federacii* [On system of public service in Russian Federation], Federal Law no. 58-FZ dated 27 May 2003, available at: <http://base.garant.ru/185886/> (Accessed 20 May 2016).

15. Garant (1995), *Ob osnovah gosudarstvennoj sluzhby v Rossijskoj Federacii* [On basis of the public service in Russian Federation], Federal Law no. 119-FZ dated 31 July 1995, available at: <http://base.garant.ru/10103884/> (Accessed 20 May 2016).

16. Presidential Address to the Federal Assembly (2003), *Rossijskaya gazeta* dated 17 May.

17. The official site of the Center for Anti-Corruption Research and Initiative – Transparency International, Russia (2014), “The states rating in terms of corruption perception. Corruption Perceptions Index-2015”, available at: <http://gtmarket.ru/ratings/corruption-perceptions-index/info> (Accessed 30 June 2016).
18. Tovmas'an, N. (2007), “The professional thinking style of modern Russian officials on the eve of reforms in 2004: sociologic and managerial analysis”, *Vestnik Chel'yabinskogo gosudarstvennogo universiteta, seria Filosofiya. Sociologiya. Kulturologiya*, vol. 3, no. 16, pp. 88–97.
19. Turanov, S. (2016), “Top lobbyists Russia – December and results 2015”, *Nezavisimaya gazeta* dated 15 January, [Online], available at: http://www.ng.ru/ideas/2015-04-29/4_lobby.html (Accessed 30 November 2015).
20. Cyplakov, S. (2014), “The personal dimension of power: China in two years after congress”, *Interfaks* dated 20 December, [Online], available at: <http://www.interfax.ru/world/414242> (Accessed 20 September 2016).
21. The official site of National Bureau of Statistics of China (2015), “Gross Regional Product and Indices”, available at: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjs/2015/indexeh.htm> (Accessed 15 January 2016).
22. Jing, Yijia and Zhu, Qianwei (2012), “Civil Service Reform in China: an Unfinished Task of Value Balancing”, *Review of Public Personnel Administration*, no. 32 (2), pp. 134–148.
23. The official site of Asian Legal Information Institute (2005), “The civil servant law of the People's Republic of China”, available at: <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/tcslotproc462/> (Accessed 30 November 2015).
24. Yu, Xiaomin (2011), “Social Enterprise in China: Driving Forces, Development Patterns and Legal Framework”, *Social Enterprise Journal*, no. 7 (1), pp. 9–32.
25. Zhang, Weiying (2015), “The Power of Ideas and Leadership in China's Transition to a Liberal Society”, *Cato Journal*, vol. 35, no. 1, pp. 1–40.
26. Zhou, Xueguang (1995), “Partial reform and the Chinese Bureaucracy in the Post-Mao”, *Comparative Political Studies*, no. 28, pp. 440–468.

Received 10 September 2016

INSTITUTIONAL PREREQUISITES OF MODERN ADMINISTRATIVE REFORMS IN CHINA AND RUSSIA: POLITICAL MANAGEMENT ASPECTS

Olga V. Sivintseva

*Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
E-mail: sivenc8@gmail.com*

Svetlana R. Titova

*Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
E-mail: svetlana.titoffa@gmail.com*

Elizaveta A. Troitskaya

*Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
E-mail: troitzkaya@inbox.ru*

The paper analyzes peculiarities in the management of institutional prerequisites for the administrative reforms in terms of the western management models New Public Management and Good Governance in China and Russia. From the management point of view the paper evaluates bureaucratic organization, corruption level and the priorities of the state employers. Apart from the institutional factors the authors address the situational political context by characterizing the social political conditions to implement the reforms and the involvement of different sides in the process.

The findings reveal the “hybrid” of bureaucratic apparatus in modern Russia and China. It combines rational and patrimonial principles of bureaucratic organization. For this reason the success of administrative reforms depends on the nomenclature class interests.

The situational political context to a greater extent contributed into the implementation of administrative reforms in accordance with the western managerial models in both counties. However, this is not enough to adapt these models to the national conditions in Russia and China.

Key words: New Public Management; Good Governance; administrative reforms; institutional prerequisites; bureaucracy; situational political framework; civil society; commercial sector

CONTENTS

I. STATE POLICY AND POLITICAL INSTITUTIONS: HISTORIC AND PRESENTDAY ISSUES	
Prudskij V.G., Zhdanov M.A. Issues of Transaction Costs Improvement: Historical Background from Economists' Perspective	5
II. FEDERAL POLITICS AND GOVERNMENT	
Braun E.A. The Application of the Rules on Remote Work in State Bodies	17
III. ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT	
Zuikina A.S., Bratchikova A.I. Directions of State Support of the Single-Industry Cities in Russia in Economic Crises (Case-Study of Perm Krai)	32
Zhulanov E.E. Economic-Mathematical Modelling of Strategic Behavior of Industrial Enterprises at Regional Market	47
IV. LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES	
Blus P.I., Ganin O.B., Ganin I.O., Sibiryakov A.P. Spatial Aspects of Strategic Planning of Municipal Development (The Case of Perm Municipal District)	69
Krasilshchikov G.G. Some Features of the Socio-Economic Development of Municipalities in Perm Region Population Estimates (1996–1998)	104
Mukhin M.A., Urasova A.A. Territorial Public Self-Management (TPSM) As a Mechanism to Develop the Territory in Modern Conditions	117
V. FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS	
Sivintseva O.V., Titova S.R., Troitskaya E.A. Institutional Conditions of Modern Administrative Reforms in China and Russia: Political and Management Aspects	128
RULES FOR AUTHORS	152