

УДК 323.2(73+510)

Н. А. Антанович,*кандидат политических наук, доцент кафедры политологии БГУ*

СОВРЕМЕННЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ В США И КНР

В науке государственного управления проблематика административных реформ занимает одно из ведущих мест. Понятие «административная реформа» (как и многие другие понятия социально-политических наук) трактуется в широком и в узком смысле слова. Широкая трактовка административных реформ основана на объединении политических и административных механизмов, на допущении, что государственное управление требует постоянного совершенствования/реформирования. Основное внимание при таком подходе уделяется структуре властных институтов и их адекватности запросам общества, а проблематика государственной службы остается на периферии, часто облекается в критику бюрократизма, местничества, актуализацию проблем коррупции. Широкая трактовка административных реформ тесно переплетается с публицистической критикой « пороков системы государственного управления». Следует отметить, что они рассматриваются в диапазоне от связи с типом политического режима до так называемых «институциональных ловушек», в которые попадает гражданин-налогоплательщик при взаимодействии с чиновниками.

Узкая трактовка административных реформ основана на инструментально-процедурном подходе к государственному управлению. Она позволяет выделить административные реформы как определенный этап в развитии государственного управления («эволюции системы государственного управления»), связанный с необходимостью оптимизировать структуру и функционирование государственной службы, властных институтов, повысить их эффективность. Узкая трактовка административных реформ далеко не всегда ограничивается анализом деятельности лишь исполнительной ветви власти, хотя именно она является своего рода «мишенью» реформ.

Цель исследования – выявить основные направления современных административных реформ, используя примеры их реализации в Соединенных Штатах Америки и Китайской Народной Республике.

Административная реформа¹ представляет собой «хорошо продуманные измене-

ния, которые осуществляются в организациях публичного сектора (public sector organizations) с целью улучшения их структуры, функционирования и качества работы» [1]. Специалисты в области административного права концентрируют свое внимание главным образом на институциональной структуре и полномочиях исполнительной ветви власти, вопросах организации государственной службы. Политологи стремятся актуализировать проблематику функциональности/дисфункциональности организационной структуры исполнительной власти в связи с ее способностью соответствовать социальным запросам, а также требованиям рациональности, эффективности и продуктивности.

Политическая наука изучает как вопросы администрирования, так и взаимоотношений граждан и госслужащих. В последние три десятилетия доминировали проблемы экономичности принимаемых решений, а новейшей тенденцией является интерес к изучению политических аспектов административных отношений. Каждая административная реформа имеет политическое измерение, поскольку касается вопроса выбора ценностей. К примеру, введение платы за определенные социально значимые услуги либо ограничение доступа к информации. Немало реформ стало следствием кризиса или «национальной травмы». Пример: после неудач в Крымской войне в Великобритании в 1855 г. введены конкурсные экзамены для поступления на государственную службу. Французское правительство создало Свободную школу политических наук после поражения во Франко-Прусской войне 1870–1871 гг. [1].

Современные административные реформы опираются на неовеберовскую трактовку государственного управления в противовес постмодернистской критике бюрократии. Так, *А. В. Оболонский* отмечал: «Представители постмодерна... считают, что бюрократические структуры – не более чем “симулякры”, способные принести людям лишь суррогатное удовлетворение таких базисных человеческих потребностей, как свобода, прогресс, добровольное

¹ Список терминов, описывающих различные аспекты управленческих реформ, достаточно широк: управление по

целям, целевое бюджетирование, управление по результатам, комплексное управление качеством, система сбалансированных показателей, бенчмаркинг, гражданин/клиентоориентированное управление, горизонтальное (активизирующее, плюральное) управление.

их объединение, человеческое достоинство... К числу таких, по их мнению, псевдоидеалов они относят стабильность, дисциплину, безличность, унификацию, процедурное равенство, расчетливость, т. е., по сути, краеугольные камни веберовской концепции» [2, с. 150].

Проводя административные реформы, политические элиты стремятся установить либо изменить политическую повестку. Так, ряд президентских кампаний в США был связан с постановкой вопроса о размерах федерального правительства. На 1970-е гг. пришлась волна антибюрократических изменений, связанных с расследованием принятия решений по поводу войны во Вьетнаме, скандалом «Уотергейт» и угрозой импичмента Р. Никсону. Администрация Дж. Картера проводила реорганизацию федеральной системы управления. В 1978 г. был принят Закон о реформе государственной службы, в котором ставились цели повышения качества работы чиновников и их подконтрольности обществу [3].

Следующая волна перемен в системе государственного управления США пришлась на 1990-е гг. В 1993 г. были внесены поправки в Закон Хэтча о гражданской службе¹. Госслужащие (за исключением сотрудников правоохранительных органов и агентств национальной безопасности) получили право принимать участие в избирательных кампаниях, быть членами политических партий. В 1993 г. под председательством вице-президента Альберта Гора была создана Комиссия по преобразованию государственного управления («Reinventing Government») согласно идеям Д. Осборна и Т. Геблера). Ставились цели модернизировать правительство, сделать его дешевле и эффективнее, сосредоточиться на обслуживании клиентов, а не на количестве полномочий госслужащих. Благодаря реформам федеральное правительство стало наименьшим со времен администрации Дж. Кеннеди [3].

Исследователь административных реформ в США Кларк Чарльз писал, что когда Дж. Буш мл. вошел в Овальный кабинет в 2001 г., стало заметно охлаждение к предыдущей программе по «обновлению правительства». Администрация Буша концентрировала усилия по следующим направлениям: человеческий капитал,

конкурентность госзакупок, финансовая отчетность, электронное правительство, интеграция данных по исполнению бюджета. Буш делал ставку на политических назначенцев. Ссылаясь на возврат к идеям Р. Рейгана, команда Буша использовала аутсорсинг. Многие из предыдущего опыта «переосмысления» было отменено [4]. Администрация Дж. Буша в 2001–2009 гг. использовала результат-ориентированное бюджетирование (performance-based budgeting), а также систему оплаты по результатам. Наблюдался рост политического контроля над бюрократией.

Классики теории государственного управления М. Вебер и В. Вильсон сформулировали принцип разделения политики и администрирования, ставя цель профессионализации государственной службы. По мере роста влияния демократических процедур на формирование властных институтов, на первое место стали выдвигаться проблемы воздействия на администрирование политического курса и давления со стороны институтов гражданского общества. Как отмечают Стефан Лэверти, Дэвид Льюис и Дональд Мойнихан, «степень, в которой политика проникает в управление государственными программами, уже давно стала фундаментальной проблемой различных правительственных ведомств. Одной из причин беспокойства является то, что политика может вытеснить компетентность. То есть вмешательство политических чиновников в административные вопросы может подорвать эффективность государственных программ. С другой стороны, политические пристрастия государственных чиновников могут подорвать цели политиков» [5, p. 845].

При Дж. Буше применялся Инструмент рейтинговой оценки федеральных целевых программ и использования средств государственного бюджета (PART – Program Assessment Rating Tool). Разработчиком было Административно-бюджетное управление при Президенте США. Инструментарий включал четыре блока вопросов: 1) ясность целей, актуальность и адекватность построения государственной программы (вес – 20 %); 2) стратегическое планирование (вес – 10 %); 3) качество менеджмента и обоснованность затрат средств бюджета на данную программу (вес – 20 %); 4) конечные результаты программы и подотчетность (вес – 50 %) [6].

С. Лэверти, Д. Льюис и Д. Мойнихан провели эмпирическое исследование восприятия государственными служащими Инструмента оценки программ (PART) в зависимости от их идеологической позиции. Выводы оказались достаточно неожиданными. Управленцы, которые идентифицировали себя как демократы, указы-

¹ В 1939 г. Конгресс принял Закон Хэтча, запрещавший служащим исполнительных органов власти участвовать в избирательных кампаниях и заниматься патронажем в отношении федеральных программ. По сути дела шла речь об ограничении возможностей использования административного ресурса. Следует также вспомнить Закон Пендлтона о гражданской службе (1883 г.), который был направлен на преодоление системы «победитель получает все» и заложил основы гражданской службы, формирующейся с учетом заслуг.

вали более высокие показатели работы своих агентств, чем управленцы, которые относили себя к республиканцам. «Даже нейтральные административные реформы осуществляются и воспринимаются по-разному в зависимости от доминирования тех или иных идеологических пристрастий среди чиновников исполнительной власти и выборных должностных лиц... Инициативы, которые рассматриваются реформаторами в качестве нейтральных, могут восприниматься чиновниками как прикрытие для вмешательства в «опальные» учреждения» [5, р. 869–870].

Надежный способ снижения негативного воздействия идеологических пристрастий состоит в обеспечении двухпартийной поддержки реформ. Так, Закон 1993 г. о правительственных результатах и показателях (Government Performance and Results Act) и внесение в него изменений в 2010 г. получили двухпартийную поддержку. Альтернативный вариант – привлечь беспартийных специалистов к разработке и надзору за осуществлением реформ. Однако потеря политической поддержки приводит к тому, что чиновники считают реформы непоследовательными. «Идеальный рецепт реформ – сочетание беспартийной экспертизы и политической поддержки. Однако его трудно реализовать на практике» [5, р. 870].

Итак, выделим направления в эволюции административной реформы в США. Во-первых, гарантии открытости правительства и поддержка обратной связи с гражданами. В 1976 г. Конгресс принял Закон об открытости правительства, согласно которому общественность должна обладать информацией о деятельности бюрократии. США стали первой страной в мире, провозгласившей проект «Открытое правительство». В первый день в должности в 2009 г. президент Б. Обама подписал Меморандум о прозрачности и открытом правительстве¹, заявив о необходимости «устранить разрыв между американским народом и его правительством», привлечь опыт и знания рядовых американцев для управления государством [7]. В 2009 г. была принята Директива об открытом правительстве США.

Во-вторых, использование нового государственного менеджмента для реализации клиентоориентированного управления. Поскольку частные организации являются более эффективными, чем государственная бюрократия, то они могут предоставлять некоторые социальные услуги.

¹ Отметим, что такие интернет-технологии открытого правительства, как «большие данные» (big data), могут быть использованы для контроля за гражданами.

В-третьих, разработка различных инструментов оценки результатов и повышения эффективности государственного управления (как в форме оценки затраченных средств, эффективности госпрограмм, так и в форме специальных нормативных актов, устанавливающих целевые показатели). Президент и Конгресс США требуют от государственных учреждений отчитываться по конкретным делам, получать обратную связь от адресных групп, чьи проблемы должны быть решены.

В-четвертых, борьба с коррупцией и защита заявителей (whistleblower)². Заявитель – это человек, который выявляет коррупцию или неэффективность работы публичных институтов. Конгресс принял акт в защиту заявителей о коррупции (U. S. Whistleblower Protection Act, 1989) [3].

Обратимся к опыту проведения административных реформ в КНР. Цюнь Ванг (Qun Wang) выделяет шесть этапов административных реформ в Китае: 1982, 1988, 1993, 1998, 2003, 2008 гг. Он указывает, что «политические и экономические реалии совместно определяли масштаб административной реформы» [9, р. 101]. Политическое руководство КНР каждые пять лет проводило серию административных реформ, исходя из внутренних и внешних вызовов: социально-политическая стабильность (внутренний вызов) и глобализация (внешний вызов). Реформы в значительной степени стимулировались высокой коррупцией. Следуя логике пятилетней периодизации реформ в Китае, можно сказать, что с 2013 г. начинается их новый этап.

Цюнь Ванг указывает, что «крах социалистической системы продемонстрировал значимость экономических реформ для поддержания социально-политической стабильности, которая, в свою очередь, является ключом для сохранения политической власти» [9, р. 102]. Административная реформа стала дополнением к новой экономической политике.

В 1982 г., когда лидером КНР был Дэн Сяопин, принята четвертая, ныне действующая Конституция. Реформы 1988 г. были направлены на решение задач оптимизации функций государственных органов, сокращение числа государственных органов на центральном и местном уровнях [9, р.105]. В 1992 г. XIV съезд Коммунистической партии Китая провозгласил курс на социалистическую рыночную экономику. Соответственно реформа 1993 г. была связана, во-первых, с рациональным разделением пол-

² Законодательство о защите заявителей имеет антикоррупционную направленность, а «термин “whistleblowing” в переводе с английского языка означает сообщение о подозрениях в совершении правонарушений» [8].

номочий органов госуправления и устранением дублирования функций; во-вторых, с ограничением прямого государственного вмешательства в частное предпринимательство [9, p. 106–107].

В ходе девятой пятилетки (1996–2000 г.) Китай столкнулся с проблемами, порожденными рыночной экономикой: безработица, разрыв между бедными и богатыми, низкая производительность государственных предприятий, коррупция, увеличение региональных различий. Правительство начало переосмысливать свои обязанности и потенциал в сфере социальных услуг, в частности, в социальном обеспечении [9, p. 108]. Но реформы 1998 г. не привели к созданию институционального механизма реагирования на процессы экономической глобализации. Управление оставалось фрагментированным в обеспечении взаимодействия между внутренним и внешним рынками. На этом фоне в 2001 г. Китай присоединился к ВТО. Реформа 2003 г. по-прежнему была направлена на сокращение излишних административных функций и улучшение макроэкономического контроля. Внимание уделялось обеспечению продовольственной и производственной безопасности [9, p. 109]. На данном этапе была сохранена основополагающая нить реформ – создание четко функционирующей административной системы, подходящей для социалистического рынка. В этот период (XVI съезд КПК, 2002 г.) к власти пришло четвертое поколение китайского политического руководства [10].

XVII съезд КПК 2007 г. сохранил курс на политику внешней открытости и построение среднезажиточного общества. Были поставлены долгосрочные цели совершенствования социалистического рынка с китайской спецификой к 2020 г. Шестая административная реформа, начатая в 2005 г., была направлена на создание сервис-ориентированного правительства. В 2008 г. Китай присоединился к проекту создания «открытого правительства» [11].

В 2012 г. XVIII съездом КПК были поставлены задачи «полного построения среднезажиточного общества и всестороннего углубления реформ и открытости» [12]. На этом съезде избрано новое руководство КПК, которое называют пятым поколением руководителей.

По мнению Го Бауганга (Guo Baogang), доминирующими в проведении административной реформы в Китае стали: разделение функций партийного руководства и госуправления, децентрализация власти. Реформы изменили соотношение между центральными и местными органами власти, сформировав «бюджетный федерализм»: местные органы власти получили нормотворческие и бюджетные пол-

номочия, полномочия по привлечению инвестиций [13].

Стивен Хэшлер (Stephen Herschler), профессор политологии (Атланта), к числу направлений в административной реформе в Китае относит: «упорядочение административных процедур, сокращение избыточных административных полномочий, “плюрализацию” управления (plural governance), укрепление системы административного судебного разбирательства». «Плюральное» (множественное или совместное) управление означает, что к выполнению некоторых государственных функций привлекаются неправительственные организации. Реформа распространяется на организации в сферах науки и техники, благотворительности и коммунальных услуг, но не касается политических объединений. Стивен Хэшлер считает, что административная реформа в Китае «...движется в правильном направлении. Несмотря на критику западными авторами за “отсутствие прогресса в политической реформе”, проводя стратегию эффективного управления, Коммунистической партии Китая удалось консолидировать свою политическую легитимность» [14].

Выделим направления административной реформы в Китае: неустанное макрополитическое руководство, формирование эффективной и сервис-ориентированной административной системы, сокращение прямого вмешательства государства в экономику, применение «множественного управления» (plural governance), борьба с коррупцией. Активно используются научные методы управления, проводится функциональная переориентация правительства, стандартизируются административные процедуры, акцент делается на правовом обеспечении приводимых реформ.

Таким образом, административные реформы всегда проходят в сложном окружении: завышенные ожидания и требования общественности, недостаток ресурсов, сопротивление со стороны госслужащих. Амбициозные масштабные административные реформы часто реализуются непроверенными путями, изматывают государственных служащих, снижают стимулы для их труда. Монополизация функции выражения интересов граждан также опасна: выступать от имени всего общества непросто. Современные реформы госуправления по своей глубинной сути являются *разнонаправленными*: с одной стороны решаются проблемы рационализации, оптимизации и профессионализации работы госаппарата, с другой – проблемы преодоления отчужденности между институтами государства и обществом.

Как показывает опыт США и КНР, при проведении административных реформ крайне

важно их стратегическое макрополитическое видение. Несмотря на различия политических систем США и КНР, все же можно выделить сходные направления в проведении административных реформ: клиентоориентированное управление и использование нового государственного менеджмента, поиск механизмов повышения эффективности и результативности государственного управления, использование технологий электронного правительства, поддержка обратной связи и вовлечение граждан в государственное управление, борьба с коррупцией. Административные реформы не должны рассматриваться как краткосрочная кампания, которая быстро приведет к кардинальным изменениям. Это длительный процесс, который должен сопровождаться поэтапным мониторингом с возможностью внесения корректив.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Gow, James Iain*. Administrative reform // Encyclopedic Dictionary of Public Administration. – [Electronic recourse]. – Mode of access : http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions_anglais/administrative_reform.pdf – Date of access : 15.10.2014.
2. *Оболонский, А. В.* Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США / А. В. Оболонский // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С.145–170.
3. Reforming the Bureaucracy. – [Electronic recourse]. – Mode of access : <http://www.sparknotes.com/us-government-and-politics/american-government/the-bureaucracy/section5.rhtml>. – Date of access : 15.10.2014.
4. *Clark, Ch. S.* Reinventing Government: Two Decades Later. // Government Executive. – 2013. April 26. – № 4. – [Electronic recourse]. – Mode of access : <http://www.govexec.com/management/2013/04/what-reinvention-wrought/62836/> – Date of access : 15.10.2014.
5. *Lavertu S.* Government Reform, Political Ideology, and Administrative Burden: The Case of Performance Management in the Bush Administration / S. Lavertu, D. F. Lewis, D. Moynihan // Public Administration Review. – November/December 2013. Vol. 73. – Issue 6. – P. 845–857. – [Electronic recourse]. – Mode of access : <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12132/> – Date of access : 15.10.2014.
6. The Program Assessment Rating Tool /White House. – [Electronic recourse]. – Mode of access : <http://www.whitehouse.gov/sites/>

- default/files/omb/part/training/2008_training_slides.pdf. – Date of access : 05.01.2015.
7. About Open Government / White House. – [Electronic recourse]. – Mode of access : <http://www.whitehouse.gov/open/about>. – Date of access : 05.01.2015.
 8. Защита заявителя о коррупции. Доклад НИУ ВШЭ / Ю. Ткачева, А. Крымская, И. Ниненко. – НИУ ВШЭ, Москва, 2012. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://s-pravdoy.com/library2/oovbsk/15266-2012-04-06-194316.html>. – Дата доступа : 11.10.2014.
 9. *Qun Wang*. Administrative Reform in China: Past, Present, and Future // Southeast Review of Asian Studies. – 2010. – Vol. 32. – P. 100–119. – [Electronic recourse]. – Mode of access : http://www.uky.edu/Centers/Asia/SECAAS/Seras/2010/12_Qun_Wang.pdf. – Date of access : 15.12.2014.
 10. XVI съезд Коммунистической партии Китая и стратегия развития Китая в новом веке. Доклад посла КНР в России Чжана Дэгуана (14 февраля 2003 г.). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://stra.teg.ru/lenta/innovation/1459>. – Дата доступа : 11.10.2014.
 11. Chinese government public information online. – [Electronic recourse]. – Mode of access : <http://govinfo.nlc.gov.cn/> – Date of access : 05.01.2015.
 12. Полный текст доклада Ху Цзиньто на 18-м съезде КПК. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://russian.people.com.cn/31521/8023881.html>. – Дата доступа : 11.10.2014.
 13. *Guo Baogang*. China's Administrative Reform: progress, issues and political implications // EAI Background Brief. № 947. – 21 August 2014. – [Electronic recourse]. – Mode of access : <http://www.eai.nyu.edu/bg/B947.pdf>. – Date of access : 15.10.2014.
 14. *Herschler, J.* New Trends in China's Administrative Reform China Currents // China Center. – 2014. – Vol. 13. – № 2. – [Electronic recourse]. – Mode of access : http://www.chinacenter.net/2014/china_currents/13-2/new-trends-in-chinas-administrative-reform/ – Date of access : 15.12.2014.

SUMMARY

The purpose of this article is to identify the main directions in modern administrative reforms, using examples of their implementation in the United States and the People's Republic of China. The article describes the specifics of the modern administrative reforms from the perspective of political science. The basic directions of political and administrative reforms, as well as limitations in their implementation were shown. Similar trends in administrative reforms were highlighted: the customer-oriented administration, the new public management, efficiency and effectiveness of public administration, e-government, feedback, anti-corruption actions.

Поступила в редакцию 28.01.2015 г.