

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ М. В. ЛОМОНОСОВА**

Диссертационный совет по политическим наукам К 501.001.01



003055084

29 MAR 2007 *или прилож. рукописи*

Лю И

**СОВРЕМЕННЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ
В РОССИИ И КИТАЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ
(1993 -2006 гг.)**

Специальность 23.00.02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии
(по политическим наукам)

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва
2007

**Диссертация выполнена на кафедре государственной политики
философского факультета Московского государственного университета
имени М. В. Ломоносова**

Научный руководитель - доктор политических наук,
профессор **Василенко И. А.**

Официальные оппоненты - доктор философских наук,
профессор **Кара-Мурза А. А.**

кандидат политических наук
Нуреев Р. Г.

Ведущая организация – Российский университет дружбы
народов (РУДН), кафедра
сравнительной политологии

Защита состоится *«21» Марта* 2007 г. в *15⁰⁰* на заседании
Диссертационного совета по политическим наукам К 501.001.01 при
Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова по адресу:
119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, 1 корпус гуманитарных факультетов,
ауд. *1161*.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной
библиотеки МГУ им. М.В. Ломоносова (МГУ, 1 корпус гуманитарных
факультетов)

Автореферат разослан

« _____ » _____ 2007_ г.

Ученый секретарь

Диссертационного совета К 501.001.01

кандидат политических наук

Мырикова А. В.

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования.

Важной особенностью современного политического процесса в разных странах мира стали административные реформы, которые направлены на дальнейшее совершенствование государственного аппарата в соответствии с требованиями времени, что делает сравнительный анализ таких реформ актуальной научной задачей. Китай и Россия являются ближайшими соседями, имеющими около пяти тысяч километров общей границы, поэтому для политиков и ученых обеих стран серьезный интерес представляют кросскультурные исследования в сфере политики и государственного управления.

Реформирование административно-государственного управления, начавшееся в обеих странах в 90-е г. XX века и продолжающееся сегодня, имеет как некоторые общие тенденции, так и серьезные различия. В России основная задача административной реформы была поставлена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным, который заявил о необходимости построения в России сильного и стабильного демократического государства как об одной из программных целей современной государственной политики.

В Китае на XVI съезде КПК было решено продолжать рыночные реформы, не меняя социалистической системы, ограничиваясь отдельными преобразованиями внутри этой системы. Вместе с тем современный Китай сменил внешнюю политику автаркии на политику открытости и готовности к интеграции в мировое сообщество. За короткий исторический срок КНР прошла путь от исключения из ООН до активного участия в 50 официальных международных организациях, от торгового эмбарго США на торговлю с Китаем до вступления КНР во Всемирную торговую организацию.

Китай сегодня активно сотрудничает с Россией, развивая стратегическое партнерство в самых разных областях. Не смотря на то, что перед Россией и Китаем стоят разные политические цели, но пути их достижения и тактические приемы на пути совершенствования государственной политики и управления во многом совпадают, что обусловлено влиянием информационной революции, глобализацией и развитием новых технологий управления. Все это делает современный сравнительный анализ административных реформ в России и Китае актуальным и необходимым.

Политологам России и Китая важно изучать современные политические процессы в соседних странах, что позволяет находить правильные пути развития и совершенствования добрососедского сотрудничества. Все эти актуальные требования обусловили выбор темы настоящего исследования.

Степень разработанности проблемы.

Теоретико-методологические основы реформирования государственного управления были заложены основоположниками теории административно-государственного управления и менеджмента, среди которых М. Вебер, Ф. Тейлор, Л. Уайт, А. Файоль, Д. Макгрегор и др..

Среди современных исследователей, развивающих концептуальные основы административно-государственного управления можно назвать российских и китайских ученых: Атаманчука Г.В.¹, Василенко И.А.², Граждана В.В.³, Зеркина Д.П., Игнатова В.Г.⁴, Лобанова В.В.⁵,

¹ *Атаманчук Г.В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) // Учебное пособие. М., 2000

² *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 2001, Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление. М., 2005

³ *Гражданин В.В.* Теория управления. М., 2004

⁴ *Зеркин Д.П., Игнатов В.Г.* Основы теории государственного управления. М., 2000

⁵ *Лобанов В.В.* Административные реформы: вызов и решения // Проблемы теории и практики управления 1998, № 1, Лобанов В.В. Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы // Проблемы теории и практики управления, 1999, № 1, Лобанов В.В. Управление высшим административным персоналом (опыт Голландии и США) // Проблем теории и практики управления, 2000, № 2.

Оболонского Г.В.⁶, Розенбаума Ю.А.⁷, О.Ф.Шаброва⁸, Лу Юнсян,⁹ Линь Ифу, Цай Фан, Ли Чжоу¹⁰.

Ряд российских исследователей рассматривают процесс современных административных реформ в России. Среди них можно выделить работы Акульчева А.А., Игнатова В.Г., Зайцевой Т.В., Иванова А.А., Комаровского В.С., Купряшина Г.Л., Понеделкова А.В., Старостина А.М.¹¹ и др. Эти авторы рассмотрели основные этапы, цели и задачи российских административных реформ, попытались объяснить причины их трудностей и наметить пути их преодоления.

Целый ряд компаративных исследований, посвященных административным реформам в разных странах мира, провела И.А. Василенко, в трудах которой много внимания отводится инструментарию и методологии административных реформ, социокультурным аспектам реформирования, что позволило критически обобщить наиболее важные направления современных реформ в ведущих странах мира и в России.¹²

Российские ученые из Института Дальнего Востока РАН уделяют много внимания анализу современных реформ в Китае. В работах

⁶ *Оболонский А В* Человек и государственное управление. // М., 1997. *Оболонский А В* Реформа государственной службы. концепция и стратегия // *Общественные науки и современность*, №3, 1998.

⁷ *Розенбаум Ю А* Государственная служба как фактор укрепления целостности Российского государства // *Государство и право*, 1999, № 4.

⁸ *Шабров О Ф* Политическое управление. М · Интеллект, 1997

⁹ *Лу Юнсян* Наука в Китае // *Китай на пути модернизации и реформ* М, 1999

¹⁰ *Линь Ифу, Цай Фан, Ли Чжоу.* Китайское чудо. Стратегия развития. М., 2001

¹¹ *Акульчев А.А., Игнатов В.Г., Понеделков А.В., Старостин А.М.* Эффективность государственной власти: модели, критерии, факторы // *Вестник МГУ, Сер. 12. Политические науки*, №1., 2004; *Зайцева Т.В.* Реформа государственной службы России история попыток реформирования с 1992 по 2000 гг. М., 2003, *Иванов А.А.* Социальные механизмы формирования государственной службы // *Государственная служба*, №4, 2004, *Комаровский В.С.* Открытость власти как приоритет административной реформы // *Государственная служба*, №5., 2004; *Купряшин Г.Л.* Концептуальные основания административных реформ // *Вестник МГУ Сер. 21 Управление (государство и общество)*. 2004, №2.

¹² *Василенко И.А.* Сравнительный анализ административных реформ в ведущих странах мира // *Государственное и муниципальное управление*. М., 2005. *Василенко И.А.* Административные реформы во Франции // *Проблемы теории и практики управления*, 2005, №1; *Василенко И.А.* Реформы местного самоуправления в Германии // *Проблемы теории и практики управления*, 2005, №6, *Василенко И.А.* Административные реформы в Великобритании // *Государственная служба*, 2005, №2; *Василенко И.А.* Административные реформы в Китае // *Государственная служба*, 2005, №6

директора этого института М.Л. Титаренко дается анализ стратегии реформ и рассматриваются основные направления российско-китайского сотрудничества.¹³

Ряд коллективных монографий известных российских синологов посвящен исследованию властных структур Китая.¹⁴ Среди этих работ особое значение имеет исследование «Как управляется Китай. Эволюция властных структур Китая в конце XX – начале XXI века» (М., 2004) под редакцией М.Л. Титаренко, в которой специальное место отводится исследованию современной административной реформы в Китае.

В работах китайских ученых подчеркивается, что реформы в Китае идут под руководством КПК и разногласия существуют только «в выборе интенсивности, времени и направленности преобразований».¹⁵ Известный китайский политолог Ли Теин, президент Академии общественных наук Китая в своей монографии «О демократии» считает, что в Китае восторжествовала демократия, но демократия особого рода, отвечающая специфическим условиям КНР.¹⁶ Китайские политологи сегодня активно исследуют процесс административных реформ, отмечая их успехи и проблемные стороны.¹⁷

Среди диссертационных исследований последних лет, посвященных разным аспектам политических и административных реформ в России и Китае, можно назвать работы Гао Шуцинь, О.В. Литвинова и В.В. Мазиашвили.¹⁸ Однако в этих исследованиях не ставилась задача сравнительного анализа административных реформ в РФ и КНР.

¹³ Титаренко М.Л. Китай цивилизация и реформы. М., 1999, Титаренко М.Л. Россия лицом к Азии. М., 1998.

¹⁴ Китай на пути модернизации и реформ М., 1999, Политическая система Китайской Народной республики М., 1996

¹⁵ Линь Ифу, Цай Фан, Ли Чжэю Китайское чудо Стратегия развития. М., 2001. С 341

¹⁶ Li Tieying On Democracy Beijing : Social Sciences Documentation Publishing House CASS, 2002.

¹⁷ На китайском языке: Чжан Гоцинь Административно-государственное управление Пекин, 2000, Ду Шиюн, Тан Техань Дэнсюпинская административная теория и административные реформы Китая. Пекин, 1998, Жэнь Сяо. Административные реформы Китая. Чжэцзян, 1998

¹⁸ Гао Шуцинь Российско-китайские отношения в условиях глобализации Дисс. канд полит. н., М., 2005; Литвинов О В Проблемы модернизации Китайской Народной

Проведенный анализ научной литературы позволяет сделать вывод о том, что несмотря на то, что в последние годы растет интерес российских и китайских ученых к исследованию проблем административных реформ в обеих странах, до сих пор в научной литературе нет компаративных исследований, посвященных сравнительному анализу административных реформ в РФ и КНР, поэтому настоятельно назрела необходимость в таком актуальном исследовании.

Основные источники.

В работе используются официальные документы РФ и КНР - Конституция Российской Федерации, Конституция КНР, Федеральный закон РФ “Об основах государственной службы Российской Федерации”, Федеральная программа “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 гг.)”¹⁹, решения Всекитайского собрания народных представителей, Постоянного комитета ВСНП, Государственного Совета КНР²⁰ в которых определены основополагающие концептуальные и организационные принципы реформирования административно-государственного управления в современной России и Китае.

Помимо этого автор использовал статистические данные из аналитических материалов органов государственной власти России и Китая, материалы конференций по вопросам административных реформ в обеих странах.

Республики. Дисс доктор. полит. н., М, 2004; *Мазиашивили В В* Реформирование административно-государственного управления в России на рубеже XX-XXI вв.: анализ основных тенденций Дисс... канд. полит. н., М., 2003

¹⁹ Конституция Российской Федерации. - М Известия, 1994; Собрание законодательства Российской Федерации. Часть 1, 2. - М.: Юрист, 1998, Федеральный закон “Об основах государственной службы Российской Федерации”// Собрание законодательства Российской Федерации 1995 № 31; Федеральная программа “ Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 гг)” // Собрание законодательства Российской Федерации № 35.

²⁰ Китайская народная республика. Конституция и законодательные акты М, 1984, Новое законодательство Китайской Народной Республики М, 2000 *Цзян Цзэминь* О социализме с китайской спецификой. М, 2002

Объект исследования - административные реформы в Российской Федерации и Китайской Народной Республике в 1993 - 2006 гг.

Предмет исследования – сравнительный анализ основных тенденций административных реформ в Российской Федерации и Китайской Народной Республике в 1993 - 2006 гг.

Цели и задачи исследования

Целью диссертационной работы является сравнительный анализ важнейших тенденций административных реформ в Российской Федерации и Китайской Народной Республике на рубеже XX-XXI вв. Поставленная цель потребовала решения следующих исследовательских задач:

- выявить теоретико-методологические и социокультурные основы административных реформ в России и Китае;
- определить и исследовать основные этапы реформирования административно-государственного управления в обеих странах ;
- провести сравнительный анализ целей, задач и основных направлений административных реформ в России и Китае;
- провести сравнительный анализ кадровой политики и борьбы с коррупцией в обеих странах.

Хронологические рамки исследования охватывают период 1993-2006 гг., который относится к современным административным реформам в РФ и КНР, поскольку именно в это время в обеих странах был взят новый курс в административном реформировании.

Методология исследования

В основе методологии исследования лежит компаративный метод, позволяющий выделить общее и особенное в процессе административных реформ в Российской Федерации и Китайской Народной Республике. Помимо этого использовалась совокупность общенаучных и специальных политологических методов, среди которых системный анализ,

институциональный подход, конкретно-исторический подход, социокультурный метод, ситуационный анализ.

Системный анализ позволил представить процесс административных реформ в России и Китае в виде системной целостности, социокультурный метод дал возможность проследить культурные различия между странами, а институциональный подход позволил рассмотреть процесс реформ сквозь призму организации ведущих институтов власти.

Использование конкретно-исторического подхода дало возможность рассмотреть административные реформы в контексте общеисторических и общеполитических процессов в РФ и КНР, а ситуационный анализ позволил уделить достаточное внимание подробному рассмотрению наиболее важных проблем реформирования в обеих странах.

На защиту выносятся следующие положения:

1. В России и Китае понятие “административная реформа” используется в двух смыслах - широком и узком. В широком понимании - когда речь идет о глубоких и масштабных изменениях государственных органов, связанных со структурными преобразованиями государственного управления. В узком смысле - когда речь идет о коренной перестройке работы государственной службы.

2. С теоретико-методологической точки зрения основную трудность для России и Китая представляло то, что обе страны не имели опыта государственного регулирования рыночной экономики до реформ, и каждой из них пришлось искать свои сложные пути в этой области. Несмотря на то, что пути административных реформ России и Китая во многом разошлись, обе страны в той или иной мере опирались в разработке административных реформ на мировой опыт в этой области, накопленный политической наукой.

3. Основные различия в теоретико-методологических подходах к административным реформам в России и Китае связаны с разным

пониманием соотношения политической и административной сфер управления. В России реформаторы опираются на принцип отделения административной власти от политической и рассматривают проведения административных реформ преимущественно в функциональном, а не политическом плане. Дихотомия государственной власти, выделение политиков и администраторов, дает удовлетворительное теоретическое обоснование существованию постоянной профессиональной государственной службы.

В Китае принцип политико-административной дихотомии в государственном управлении считается чисто западным. Здесь, как в бывшем СССР, доминирует политическое руководство КПК и существует слитность политико-административной системы. Даже приступив к радикальным рыночным преобразованиям в рамках социалистической политической системы, в течение двух десятилетий удавалось избегать резких перемен в характере правящей Коммунистической партии. Однако углубление рыночных реформ на рубеже XX-XXI веков потребовало большей функциональности и профессионализма от административного аппарата, некоторого дистанцирования от политической конъюнктуры.

4. Несмотря на существенные различия в путях и методах административных реформ в России и в Китае, можно отметить некоторые общие теоретико-методологические подходы, отвечающие современному уровню развития управленческой науки на Востоке и на Западе:

- принцип эволюционного развития - ориентация на последовательное, поэтапное реформирование;
- использование системного и ситуационного анализа;
- ориентация на новые современные технологии управления;
- современное информационное обеспечение управления.

5. Социокультурные особенности современных административных реформ в России и в Китае на начальном этапе (80-90-е гг.) значительно различались. Российские ученые шли от копирования

западных институтов к постепенному осознанию важности национальных исторических традиций и социокультурных особенностей управления. В Китае, напротив, с самого начала уделялось значительное внимание сохранению национальных традиций в процессе реформирования, а западные институты управления считались несовместимыми с китайскими управленческими традициями. В начале XXI века в вопросе о роли и значении социокультурных традиций в реформировании достигнуто значительно большее единство мнений. Сегодня и в России, и в Китае, уделяется значительное внимание роли и значению социокультурных традиций, и, одновременно делается акцент на развитии этих традиций с учетом новых требований времени.

6. Административные реформы в России и Китае можно сравнить по трем ведущим параметрам: основные цели, задачи и направления; важнейшие этапы реформирования; новая кадровая политика и борьба с коррупцией.

Сравнительный анализ основных целей, задач и направлений административных реформ в России и Китае показывает, что стратегические цели реформ различаются по политической направленности - в России речь идет о создании современного демократического государства, а в Китае о развитии социалистического государства. Но экономическая основа административных реформ совпадает: и в России, и в Китае развиваются рыночные экономические отношения. При этом существует значительное совпадение ряда основных задач административных реформ в обеих странах: и в России, и в Китае выделяются такие задачи как сокращение численности госаппарата; упразднение дублирующих функций; новая эффективная кадровая политика; борьба с коррупцией.

Основные различия в задачах связаны с тем, что в России сегодня уделяется важное внимание широкому внедрению новых информационных

технологий и созданию информационного государства, тогда как в Китае такая задача пока не заявлена. В то же время в Китае большое значение придается подготовке к вступлению в ВТО и реорганизации административных функций в соответствии с нормами ВТО, а в России вопрос о вступлении страны в ВТО пока не решен.

7. Анализ реформ в России свидетельствует о том, что при выделении этапов важное значение имеет принятие программных документов Президентом и правительством :

Первый этап: 1993-1999 гг. – реформирование «эпохи Ельцина». Важным событием данного этапа стало подписание Указа «Об утверждении положения о федеральной государственной службе», который заложил основы правового статуса государственного служащего, обозначил его обязанности, права, ответственность, правила прохождения и прекращения государственной службы, ввел систему должностей и классов чинов на государственной службе. Серьезное значение имело также принятие ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (1995 г.), в котором рассматривались основополагающие вопросы функционирования института государственной службы

Второй этап: 2000-2003 гг. – начало реформирования «эпохи Путина», официальными целями которого были: 1) разделить правоустанавливающие и правоприменительные (контрольные) функции; 2) избавить министерства от избыточных функций для повышения эффективности их работы и передать избыточные функции с государственного уровня на общественный. Этот этап можно также обозначить как «инвентаризационный», поскольку его общая стратегия заключалась в проведении анализа функций федеральных органов исполнительной власти с целью упразднения дублирующих и избыточных органов исполнительной власти с последующей их реорганизацией.

Третий этап: 2004–2005 гг. – проведение структурных преобразований, создание новых органов исполнительной власти. Вместо 6 видов федеральных органов исполнительной власти осталось три – министерства, службы, агентства – сократилось число министерств. Однако можно отметить, что несмотря на институциональные преобразования, численность чиновников возросла.

Четвертый этап: начался в 2006 г. – начало нового периода административной реформы, в рамках Концепции реформы на 2005-2010 гг. На данном этапе планируется осуществить более масштабные преобразования, затрагивающие механизмы функционирования госслужбы, перенести реформирование на региональный и местный уровни, внедрить стандарты государственных и муниципальных услуг, внедрение административных и электронных административных регламентов.

8. Основные этапы административной реформы в КНР связаны со съездами КПК, на которых принимались важные программные документы по реформированию государственного аппарата.

Первый этап современных административных реформ в Китае начался в **1993 г.** на XIV съезде КПК, когда произошел окончательный поворот к рынку, отразившийся в тезисе о «социалистической рыночной экономике». В сфере политических преобразований съезд принял решение о создании прочной правовой основы для построения цивилизованной рыночной экономики.

Второй этап реформирования в КНР начался в **1998 г.** на XV съезде КПК, провозгласившем необходимость создания системы административного управления, отличающейся высокой эффективностью работы, скоординированностью действий, определенностью функций, высоким уровнем их реализации.

Третий этап начался в 2002 г. после XVI съезда КПК, когда новое китайское руководство приняло решение привести действующее социалистическое законодательство в соответствие со стремительно развивающимися рыночными отношениями. В административной сфере это выразилось в реформировании государственного аппарата, нацеленного на сокращение его функций и оптимизацию организационной структуры. Также началось поощрение развития системы местного самоуправления на низовом уровне в деревне для усиления контроля над расходованием налоговых поступлений на местах.

Сравнительный анализ этапов административных реформ говорит о том, что в Китае этапы реформирования находятся под партийным контролем со стороны КПК и совпадают с итоговыми решениями съездов, в то время как в России решающее значение для этапов реформирования имеют решения Президента и правительства.

9. Сравнительный анализ новой кадровой политики в России и в Китае свидетельствует, что общие кадровые задачи связаны с ротацией кадров и подготовкой высококвалифицированных специалистов в соответствии с новыми требованиями времени, а также с борьбой с коррупцией.

Отличия в кадровой политике состоят в том, что в РФ на современном этапе особое внимание уделяется юридическим познаниям чиновников, умению ориентироваться в законодательной базе, а также организаторским способностям, ответственности перед законом и обществом. Вопрос о политических пристрастиях исключен. В Китае при поступлении на государственную службу кандидат обязан обладать высокими моральными качествами и быть политически устойчивым, а также представить характеристики и рекомендации из парткома. При этом руководством КНР отрицается возможность копирования западного опыта в

области кадровой политики и декларируется «подготовка государственного служащего с китайской спецификой».

Таким образом, принципы кадровой политики в обеих странах имеют некоторые общие черты и существенные различия.

Научная новизна исследования.

В диссертации проведен компаративный анализ основных тенденций административных реформ в России и Китае в 1993-2006 гг. Новизна выводов заключается в следующем:

- в результате сравнительного анализа выявлены некоторые общие теоретико-методологические подходы, отвечающие современному уровню развития управленческой науки на Востоке и на Западе: ориентация на принцип эволюционного развития реформ; использование системного и ситуационного анализа; ориентация на новые современные технологии управления.

- проведен сравнительный анализ основных целей, задач и направлений административных реформ в России и Китае и сделан вывод о том, что они различаются по политической направленности, но совпадают по экономической основе и некоторым тактическим методам;

- разработана авторская классификация основных этапов административных реформ в РФ и КНР и проведен их сравнительный анализ;

- проведен сравнительный анализ новой кадровой политики в РФ и КНР и основных направлений борьбы с коррупцией и сделан вывод о том, что общим является проблема ротации кадров и подготовки высококвалифицированных специалистов в соответствии с новыми требованиями времени, а также совпадают основные направления борьбы с

коррупцией; основные отличия в кадровой политике состоят в том, что в КНР требуется политическая лояльность госслужащих, а в РФ развивается идея политико-административной дихотомии на государственной службе.

Научно-практическая значимость исследования.

Полученные результаты компаративного исследования могут быть использованы в научной, педагогической и прикладной сферах деятельности. В сфере науки их можно использовать при дальнейшем изучении современных административных реформ в РФ и КНР, а также в других странах мира .

В педагогической области результаты исследования можно использовать при чтении курсов по государственному управлению в вузах и на курсах повышения квалификации государственных служащих.

В сфере практической политики и государственного управления результаты исследования можно использовать для обоснования конкретных рекомендаций по реформированию государственных структур в России и Китае.

Апробация результатов исследования.

Основные идеи и положения диссертационного исследования обсуждались на заседании кафедры государственной политики философского факультета МГУ в сентябре 2006 г. , на Ломоносовских чтениях (2005, 2006 гг.). Основные положения и выводы диссертационного исследования, а также содержащиеся в нем рекомендации, изложены в публикациях автора.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность, степень научной разработанности проблемы, формулируются цель и задачи, определяются методологические основы работы, научная новизна и практическая значимость результатов исследования.

В первой главе «Теоретико-методологический анализ административных реформ» излагаются основные методологические подходы к административным реформам, сложившиеся в политической науке, и рассматривается их практическое применение в рамках китайских и российских реформ в период с 1993 по 2006 гг.

Важным методологическим отличием в проведении реформ в КНР и РФ автор считает то, что в России в постсоветский период преобладал принцип отделения административной власти от политической и осуществлялось проведение административных реформ в функциональном, а не политическом плане. В современном Китае, напротив, органы государственного управления политизированы, а принцип политико-административной дихотомии в государственном управлении считается чисто западным. Здесь, как в бывшем СССР, доминирует политическое руководство КПК и существует слитность политико-административной системы. Даже приступив к радикальным рыночным преобразованиям в рамках социалистической политической системы, в течение двух десятилетий удавалось избегать резких перемен в характере правящей Коммунистической партии. Однако углубление рыночных реформ потребовало большей функциональности и профессионализма от административного аппарата, некоторого дистанцирования от политической конъюнктуры.

Основными теоретико-методологическими подходами к административным реформам, рассмотренными в работе, являются системный, ситуационный и социокультурный, которые в той или иной

форме использовались в процессе реформирования в обеих странах. Автор подчеркивает, что данные теоретические принципы и методы нуждаются в активной интерпретации с учетом уровня экономического и политического развития того общества и государства, где их собираются претворять в жизнь, поэтому в России и в Китае они будут существенно различаться. Тем не менее, проанализировав методологические подходы к административным реформам в КНР и РФ, автор выделяет некоторые общие принципы реформирования, среди которых: принцип эволюционного развития (ориентация на последовательное, поэтапное реформирование), использование системного и ситуационного анализа, стремление к использованию новых информационных технологий в государственном управлении.

Особое внимание в диссертации уделено социокультурному подходу к реформированию государственного управления, поскольку, по мнению автора, только опора на национальные традиции является гарантией эффективности реформ и может служить прочной основой для перехода к постиндустриальному обществу. Анализируя подходы к государственному управлению в разных странах мира, современные реформаторы должны учитывать цивилизационную специфику, национальные особенности, культурные ценности, обычаи и исторические традиции.

В рассматриваемый период времени в обеих странах произошел переход к рыночной экономике и более демократическим методам руководства, что потребовало модернизации и реформирования системы государственного управления. Основным вопросом на начальном этапе реформ в обеих странах стал выбор модели реформирования государственного управления. Так, в России на начальных этапах перестройки шли дискуссии по поводу того, опыт какой западной страны в этой области следует считать наиболее эффективным.

В диссертации отмечается, что в процессе административных реформ российские ученые шли от практически полного отрицания социокультурной специфики административных реформ и копирования западных институтов к постепенному осознанию важности национальных исторических традиций и социокультурных особенностей управления. Сегодня большинство российских исследователей считают, что использование национальных традиций в процессе реформ должно стабилизировать общественно-политическую ситуацию и привести к успеху реформирования. Автор обращает внимание на то, что важными результатами последних административных реформ при В.В. Путине стали политическое и экономическое укрепление центральной власти, преодоление региональных автократий.

В Китае, напротив, с самого начала уделялось значительное внимание сохранению национальных традиций в процессе реформирования, западные институты управления считались несовместимыми с китайскими управленческими традициями, но интерес к изучению мирового опыта всегда присутствовал у китайских ученых. Цзян Цзэминь (бывший председатель КПК) прямо заявлял: “Никогда не нужно копировать политические системы Запада. Только сохранение и совершенствование политической системы социализма обеспечит единство Китая, социальную стабильность и экономическое развитие”.²¹

Ли Теин - президент Академии общественных наук Китая – полагает, что в разных культурах представления о демократии могут существенно варьироваться. Он пишет, что “классовая сущность демократии в социалистическом и капиталистическом обществах различна, как не совпадают их государственные системы и различны права человека, и отсюда проистекает расхождение в разных теориях и концепциях

²¹ *Творцы истории Мао Цзэдун, Дэн Сяопин, Цзян Цзэминь* Статьи и выступления - Минск, 2001, С 135

демократии”.²² Ли Теин считает, что в Китае развивается демократия с китайской спецификой.

В диссертации подчеркивается, что сегодня большинство китайских историков и философов убеждены: в традиционной китайской культуре, наряду с устаревшими вещами, содержится много хорошего, что может и должно быть использовано в целях построения китайского социализма. Автор считает, что нигилистическое отношение к традиционной культуре противоречит логике социализма с китайской спецификой, влечет за собой потерю национального лица и утрату национального достоинства. Задача, таким образом, заключается не в категорическом отказе от культурных традиций, как и не в самолюбовании ими, а в их научном, объективном изучении и выделении из духовного богатства китайской нации всего того, что и сегодня может быть нужным и полезным.

Например, важным является сохранение такой конфуцианской нормы, как честное и добросовестное отношение к семье, к обществу, подавление эгоистических устремлений, почтительное отношение к отцу и к старшим, а также принцип умеренности и экономии. Ценным элементом конфуцианского отношения к жизни является и воспитание народа в патриотическом духе.

Таким образом, и в России, и в Китае сегодня важное значение уделяется социокультурной специфике административных реформ.

Во второй главе «Сравнительный анализ основных тенденций административных реформ в России и в Китае» рассматриваются особенности административных реформ в обеих странах в 1993-2006 гг., выделяются основные периоды реформирования, проводится сравнительный анализ основных тенденций реформ.

Анализируя российские административные реформы, автор выделяет четыре этапа реформирования. Данная периодизация реформ в России исходит из критерия принятия программных документов президентом РФ

²² Li Tieying *On Democracy* Beijing Social Sciences Documentation Publishing House CASS, 2002, P 2

и правительством. *Первый этап (1993-1999 гг.)* связан с президентством Б. Ельцина и характеризуется принятием «подготовительных» законодательных актов, который заложили основы правового статуса государственного служащего, обозначили правила прохождения и прекращения государственной службы, ввели систему должностей и классов чинов на государственной службе. *Второй этап реформ (2000-2003 гг.)* хронологически приходится на первый президентский срок В.В. Путина. Общая стратегия реформаторов заключалась в проведении анализа функций федеральных органов исполнительной власти с целью упразднения дублирующих и избыточных институтов государственного управления с последующей их реорганизацией. *Третий этап (2004-2005 гг.)* - связан с проведением структурных преобразований. В этот период значимым событием стала реформа правительства РФ. Вместо 6 видов органов исполнительной власти осталось три (министерства, службы, агентства), сократилось число министерств.

Новый период административной реформы начался в 2006 году, в рамках концепции реформы на 2005-2010 гг. На данном этапе планируется осуществить более масштабные преобразования, затрагивающие механизмы функционирования государственной службы, перенести реформирование на региональный и местный уровни, внедрить стандарты государственных и муниципальных услуг.

В рамках исследования китайских реформ было выделено 3 этапа, связанные со съездами КПК, принимавшими программные документы по административным реформам. *Первый этап (1993-1997 гг.)* начался на XIV съезде КПК, провозгласившем курс на построение «социалистической рыночной экономики». В сфере политических преобразований съезд принял решение о создании правовой основы для построения цивилизованных рыночных отношений. *Второй этап (1998-2001 гг.)* берет начало на XV съезде КПК, обозначившем цель создания

высокоэффективной системы административного управления. *Третий этап начался в 2002 г. (XVI съезд КПК)*, в рамках которого было принято решение привести действующее социалистическое законодательство в соответствие с рыночными отношениями. В сфере государственного управления это привело к необходимости реформирования государственного аппарата с целью его реорганизации и сокращения избыточных функций.

Особое внимание в диссертации отводится сравнительному анализу административных реформ в обеих странах. В нашем исследовании реформы в России и Китае сравнивались по трем критериям: основные цели, задачи и направления; важнейшие этапы реформирования; новая кадровая политика и борьба с коррупцией.

В результате сравнительного анализа основных целей, задач и направлений административных реформ в России и Китае автор пришел к выводу, что стратегические цели реформ различаются по политической направленности - в России речь идет о создании современного демократического государства, а в Китае - о развитии социалистического государства и построении «демократии с китайской спецификой». Что касается экономической основы реформ, то, на наш взгляд, общим импульсом для административных реформ в КНР и РФ стало развитие рыночных отношений, потребовавших проведения новой эффективной кадровой политики, сокращения численности государственного аппарата и упразднения его избыточных функций.

Важным направлением проводимых административных реформ в Китае и России стало проведение новой кадровой политики. В качестве позитивного результата реформ в Китае можно выделить то, что в процессе распространения практики выдвижения кадровых работников на конкурсной основе произошли качественные изменения состава кадровых работников. Значительно улучшился их профессиональный и культурный

уровень, повысился процент государственных служащих в возрасте младше 40 лет. В России же старение кадров на государственной службе все еще остается актуальной проблемой. Нехватка квалифицированных кадров сочетается с наличием незаполненных вакансий по причине низкой оплаты труда в государственном секторе. Эти проблемы российское руководство надеется решить на современном этапе в рамках создания целостной системной государственной кадровой политики.

Среди отличий в кадровой политике России и Китая можно назвать и вопрос о политических пристрастиях и моральном облике чиновника. В Китае при поступлении на государственную службу кандидат обязан обладать высокими моральными качествами и быть политически устойчивым, а также представить характеристики и рекомендации из парткома. В России чиновник может придерживаться любых политических взглядов, его моральные качества также не являются критерием для поступления на службу. Особое внимание уделяется юридическим познаниям чиновников, умению ориентироваться в законодательной базе, а также организаторским способностям, ответственности перед законом и обществом.

В диссертации обосновывается вывод о том, что основную трудность для России и Китая в начале реформ представляло то, что обе страны не имели опыта государственного регулирования рыночной экономики до реформ, и каждой из них пришлось искать свои сложные пути в этой области.

Административные реформы в РФ и КНР продолжаются, поэтому данные сравнительного анализа 1993 – 2006 гг. проведенного в этом исследовании можно считать очередным этапом современного реформирования в обеих странах. Наше исследование выявило, что общая тенденция административных реформ России и Китае основана на идее постепенности и последовательности реформирования, без особой спешки и «ударных» темпов. В целом можно отметить, что сегодня успех реформ в

обеих странах во многом зависит от последовательного претворения в жизнь принятых решений.

В заключении подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы работы.

Содержание диссертации отражено в следующих публикациях автора:

1. Лю И. Административные реформы в России и Китае: опыт сравнительного анализа // Вестник Московского университета, сер.12, 2006, № 3. 0,4 п. л.
2. Лю И. Сравнительный анализ кадровой политики России и КНР // «Власть», 2006, №1. 0,4 п. л.
3. Лю И. Административные реформы в современном Китае // «Власть», 2004, №8. 0,4 п. л.
4. Лю И. Социокультурные особенности административных реформ в России и Китае // «Политическое просвещение», 2005, №4 (28). 0,6 п. л.
5. Лю И. Глобализация и китайские реформы // «Философия и общество», 2005, №3. 0,6 п. л.
6. Лю И. Китай на пути модернизация и административных реформ. // Experimentum-2005, 2006. 0,2 п. л.
7. Лю И. Реформы в России-КНР в 1985-1993 гг.: сравнительный анализ. // SCHOLA-2005, 2005. 0,4 п. л.
8. Лю И. Сравнительный анализ современных административных реформ в Китае и в России // Аспекты: Сборник статей по философским проблемам истории и современности. Вып.2. 2006. 0,5 п. л.
9. Лю И. Влияние вышей бюрократии СССР (России) на социальные трансформации. (На китайском языке) // Постепенные трансформации (Урегулирование и углубление переходных моделей Китая и России). Под редакцией Гуань Хайтин. Пекин: Пекинский университет. 2006г. 1,4 п. л.

Отпечатано в копицентре «СТ ПРИНТ»
Москва, Ленинские горы, МГУ, 1 Гуманитарный корпус.
www.stprint.ru e-mail: zakaz@stprint.ru тел.: 939-33-38
Тираж 70 экз. Подписано в печать 15.02.2007г.