продемонстрировавших низкую эффективность и результативность профессиональной служебной деятельности;

б) предложения по комплексу мероприятий, направленных на формирование у сотрудников баланса между работой и личной жизнью, атмосферы доверия к руководству, корпоративного духа;

в) создание позитивной атмосферы как в коллективе в целом, так и на отдельных рабочих местах:

– информирование о преимуществах прохождения государственной службы в данном министерстве;

– разработка корпоративных стандартов и норм поведения;

– совершенствование системы социального обеспечения;

– информирование о технике безопасности при выполнении работ.

В министерстве разработаны кодексы служебной деятельности, в которых закреплены:

а) принципы найма (приема) и продвижения (должностной рост) на государственной службе:

– равенство для всех и равные права каждого;

– последовательность в продвижении по карьерной лестнице, доступность информации о профессиональных достижениях;

– применение в кадровой работе современных технологий;

б) требования к кандидатам на государственную службу и к государственным служащим, которые потенциально могут претендовать на более высокие должности:

– объективная оценка личностных и профессиональных качеств кандидатов на замещение вакантных должностей.

В Министерстве по защите окружающей среды Ирландии принята Стратегия корпоративной культуры на 2010 - 2012 годы, которая представляет собой перспективный план-руководство по достижению эффективной работы в команде – LINKS. Аббревиатура читается так:

L – корпоративные связи (взаимоотношения и взаимодействие);

I – использование инновационных технологий для достижения результата;

N – компьютерные сети и технологии (электронный документооборот);

K – профессиональные знания (индивидуальное профессиональное развитие);

S – культура совместного использования знаний для достижения эффективного результата деятельности агентства.

Общий анализ направлений реформирования системы государственной службы Ирландии позволяет сделать вывод о том, что страна в значительной степени продвинулась по пути совершенствования государственной службы.

*Статья подготовлена по итогам стажировки в Институте государственного управления Ирландии (IPA – Institute of Public Administration).*

**Ирина ВАСИЛЕНКО**

# Новый этап административной реформы в Китайской Народной Республике

Особенность современных административных реформ в Китае состоит в том, что они осуществляются в рамках строительства «социализма с китайской спецификой» под целенаправленным партийным патронажем со стороны Коммунистической партии Китая. Переход к социалистической рыночной экономике потребовал проведения серьезной реформы государственного управления. Была провозглашена смена прямого административного контроля на косвенный и макрорегулирование. Долгосрочная программа реформы госаппарата предусматривает, что в 2015 г. завершится формирование новой административной системы управления, адекватной современной рыночной экономике Китая. Программа нацеливает на создание «небольшого правительства в большом обществе» и определяет «современную административную систему» как структуру, осуществляющую эффективное «косвенное управление, контроль и поддержание баланса в экономике» [1].

Каждый новый съезд КПК является очередным шагом на пути реализации этой программы, в связи с чем административные реформы в Китае можно разделить на четыре основных этапа.

**Ирина ВАСИЛЕНКО** – доктор политических наук, профессор кафедры российской политики факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова

**В предыдущих номерах**

Тема представлена:
**№ 1. 2011** г. Экономические трансформации в России и в Китае: учителя и уроки (*авторы А. Куликов, Е. Куликова*)
**№ 2. 2011** г. Механизм политической модернизации в Китае и России (*автор А. Виноградов*)

Задачи первого этапа (1993–1998) обозначил XIV съезд КПК: было принято решение о создании прочной правовой и административной основы для построения рыночной экономики. Был разработан план мероприятий по упорядочению деятельности правительства и ликвидации устаревших функций аппарата, которые тормозили работу государственных предприятий в условиях рынка.

Второй этап (1998-2002) начался после XV съезда, на котором генеральный секретарь ЦК КПК Цзян Цзэминь выступил с докладом «Высоко неся великое знамя теории Дэн Сяопина, перевести строительство социализма с китайской спецификой на рельсы XXI века» [2]. В качестве руководящего ориентира была выдвинута основная программа партии на первоначальный период строительства социализма, при этом упор делался на укрепление государственной законности, строительство правового социалистического государства. Цзян Цзэминь подчеркивал необходимость создать систему административного управления, отличающуюся высокой эффективностью работы, скоординированностью действий, определенностью функций, высоким уровнем их реализации. Среди конкретных мер по выполнению этой задачи Цзян Цзэминь назвал:

– преобразование комплексных экономических министерств и ведомств в министерства и ведомства, осуществляющие макроэкономическое регулирование;

– упорядочение специализированных отраслевых экономических министерств и ведомств и сокращение их численности;

– укрепление министерств и ведомств, осуществляющих функции исполнения законов и надзора за исполнением законов.

Задачи третьего этапа (2002-2007) были обозначены XVI съездом КПК. На пост генерального секретаря ЦК КПК был избран Ху Цзиньтао. 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, нацеленном на сокращение его функций и оптимизацию организационной структуры. Началось поощрение развития системы местного самоуправления на низовом уровне – в деревне, для усиления контроля над расходованием налоговых поступлений на местах [3].

Заместитель председателя Государственного комитета по делам развития и реформы КНР Чжу Чжисинь отметил, что на данном этапе реформы получили стремительное развитие общие количественные показатели экономики и заметно повысились качество и эффективность развития. С 2003 по 2006 г. экономика Китая показала среднегодовые темпы роста на уровне 10,4%, что выше аналогичного среднего мирового показателя за то же время (4,9%). Это был один из лучших периодов после провозглашения Нового Китая (1911), отличавшийся быстрым ростом, стабильностью развития, достаточно высокой экономической эффективностью [4].

Современный, четвертый этап (2007-2012) начался после XVII съезда КПК, где были обозначены новые цели и задачи внутригосударственного строительства, а также ключевые внешнеполитические позиции КНР. Как заявил Ху Цзиньтао, доклад XVII съезда является «программой действий, направленной на твердое отстаивание развития социализма с китайской спецификой под руководством КПК» [5]. Сделаны новые акценты реформирования на всестороннем, сбалансированном и устойчивом развитии страны.

Новый лозунг китайских реформ, сформулированный в 2007 г. на XVII съезде КПК, «Китай станет обществом всеобщей гармонии в XXI веке!» отражает уверенность политической элиты в том, что китайский путь модернизации принесет стране процветание с помощью сглаживания уровня развития разных слоев общества и укрепления традиционных конфуцианских ценностей. Среди наиболее заметных «новых акцентов» четвертого этапа реформирования в общественно-политической сфере можно выделить следующие.

Во-первых, появился призыв: «Обеспечить как хорошее, так и быстрое развитие!» Тем самым подчеркивалась необходимость перехода от экстенсивных к интенсивным способам обеспечения общественного развития.

Во-вторых, были поставлены задачи, нацеленные на повышение качества общественного развития: расширение социалистической демократии, обеспечение прав и интересов народа, совершенствование культурного строительства, развитие социальной сферы, цивилизованности нации. Сделан упор на решении проблем образования, занятости, социального обеспечения, здравоохранения, наиболее актуальных для Китая в настоящее время [5].

В-третьих, значительное внимание уделяется реформе политической системы. По мнению заместителя руководителя исследовательского центра при Партийной школе ЦК КПК Чжоу Тяньюна, КПК готова расширить упорядоченное участие граждан в политических делах. В устав партии были добавлены концепции научного развития, строительства гармоничного общества, а также защиты окружающей среды, которые были выдвинуты Ху Цзиньтао [5].

Таким образом, концепция строительства «гармоничного общества» в Китае означает, что руководство страны старается найти оптимальный баланс между демократизацией общественного управления (в китайской трактовке) и поддержанием общественно-политической стабильности и законности при сохранении власти КПК.

Реализация упомянутой концепции предусматривает конкретные шаги по осуществлению новой кадровой политики в рамках административной реформы. Именно с помощью обновления кадров государственного аппарата и повышения их квалификации планируется достичь поставленных целей. Эксперты отмечают, что впервые в истории КНР министром китайского правительства стал представитель одной из демокра-

тических партий, то есть в высшие эшелоны власти допущен чиновник, не являющийся членом КПК. Это, несомненно, обозначает принципиально новые тенденции в кадровой политике, ранее запрещенные.

Обновлением кадров теперь занимается специально созданное министерство кадров. Назначены новые министры иностранных дел, науки и техники, земельных и природных ресурсов, водного хозяйства и др. На местном уровне обновлено более 90% численного состава государственной администрации. Параллельно за последние годы 19 млн руководящих работников прошли партийно-политическую переподготовку, в ходе которой познакомились с последними политическими и экономическими концепциями нынешнего китайского руководства. Благодаря этим мерам в средний эшелон руководящих кадров пришли люди, нацеленные на проведение в жизнь обновленного курса руководства КНР.

Заметим также, что важнейшей опорой властной базы Ху Цзиньтао выступает довольно многочисленная «комсомольская фракция» – лица, работавшие ранее в руководстве китайского комсомола, в том числе непосредственно вместе с нынешним китайским лидером.

Вместе с тем внутри партии в последние годы достаточно успешно проводилась определенная реформаторская работа, что позволило обновить местный руководящий состав, подкорректировать идеологическую платформу и повысить организационно-управляющие возможности КПК. Важные шаги сделаны на пути ужесточения требований к партийным и правительственным кадрам. В частности, введены максимальные сроки занятия руководящих партийных и государственных должностей на всех уровнях, при этом для высшего руководства фактически сложилась 10-летняя норма нахождения у власти. Определены правила ротации руководящих кадров, обязательные нормы поведения и должностные ограничения государственных служащих. Установленные возрастные рамки способствовали заметному омоложению местных кадров. Эти меры направлены на обеспечение более четкой работы партийных и государственных структур, борьбу с традиционно присущими китайской политической элите явлениями клановости, бесконтрольности власти партийных руководителей, восстановление позабытых морально-этических стандартов [6].

Китайские политологи отмечают, что министерство кадров сегодня достаточно четко определило общие принципы кадровой политики в государственном управлении: набор госслужащих по результатам экзаменов, порядок назначения на должности и смещение с них, аттестация и пр. Здесь важно отметить, что в КНР существуют открытые экзамены при найме на работу чиновников не руководящих должностей, причем этими вопросами управляет Центр экзаменов для госслужащих при министерстве кадров. Чиновники руководящих должностей высших рангов назначаются на должность в порядке, установленном Конституцией и законами КНР [7, с.101].

По сути дела, в Китае последовательно решается задача создания рациональной бюрократии. Вместе с тем, по мнению ряда исследователей, общая идеология китайской реформы представляет собой компромисс старой и новой систем. С одной стороны, провозглашены принципы открытости, равенства, конкуренции при приеме кадров на основе экзаменов и иных механизмов, присущих merit system (система отбора кадров по заслугам). С другой – политическая нейтральность считается для госслужащего неприемлемой [8].

Еще одной определяющей чертой госслужбы в КНР является механизм ежегодных аттестаций чиновников, по результатам которых производятся поощрение, наложение взысканий, увольнение, направление на обучение и т. д. В Китае вопросы ротации кадров решаются централизованно и служат эффективным механизмом борьбы с коррупцией. Базой для воспитания кадров в области административно-государственного управления являются Государственная академия управления и ее филиалы, а также институты управления кадрами. Ротации подлежат члены руководства местных парткомов и правительств, проработавшие на должности 10 лет. При этом ротация осуществляется между районами, органами, ведомствами.

Система отбора кадров происходит по следующей схеме:

– опубликование сообщения о наборе на вакантные должности;

– проверка компетентности претендентов;

– открытый экзамен для прошедших проверку компетентности;

– проверка идеологической надежности для сдавших экзамены;

– обнародование списков лиц, намеченных к зачислению на госслужбу.

Как отмечают исследователи, применение экзаменационной системы принесло позитивные результаты: среди чиновников повысился спрос на различные программы повышения квалификации и самообразования, большинство служащих перестали уходить с работы раньше времени. Средний возраст госслужащих уменьшился на пять лет. На 11% увеличилось число служащих с учеными степенями [8].

В результате реформы ведущий принцип оплаты труда в новой системе государственной службы Китая стал формулироваться так: «сколько заработал – столько получи». Заработная плата в Китае начисляется в зависимости от уровня ответственности и сложности выполняемой работы по единой тарифной сетке. С постепенным переходом к контролируемой рыночной экономике был сформулирован еще ряд принципов. Важнейший из них – принцип «внешней справедливости», согласно которому зарплата государственных служащих должна примерно соответствовать зарплате сотрудников госпредприятий.

Вопросы борьбы с коррупцией в КНР не менее актуальны, чем в России. Семейственность и клановость являются основными причинами злоупотребления властью сре-

ди китайских госслужащих. В КНР существует прямое запрещение для чиновников заниматься торговлей, предпринимательством, а также исключено влияние на госслужащих родственных связей, например, лицам, находящимся в родстве по прямой линии или даже по боковой линии в трех поколениях, запрещено занимать в учреждениях должности, находящиеся в прямом подчинении. Немаловажными являются и следующие запреты: должностное лицо не вправе рассматривать дела своих родственников; обычно нельзя назначать госслужащих на руководящие должности в местных народных правительствах, если они родом из этой местности.

Что касается количественной оценки результатов административных реформ в КНР, то, согласно официальной статистике Канцелярии Центрального комитета Госсовета КНР по штатному расписанию, за истекшие годы реформы штатный персонал партийных, административных учреждений и общественных организаций всех уровней страны был сокращен на 1,15 млн человек. В результате реформы административных структур число ведомств, непосредственно подчиняющихся Госсовету, сократилось с 40 до 29; число органов, учрежденных правительствами провинциального, городского и уездного уровня, сократилось соответственно с 55 до 40, с 45 до 35 и с 28 до 18 в среднем; штатный персонал ЦК КПК и провинциальных комитетов КПК сокращен на 20%; штаты ведомств Госсовета и правительств провинциального уровня сокращены на 47,5 и 48,2% соответственно [7, с.104-105].

В качестве позитивного результата административной реформы можно выделить и то, что в процессе распространения в Китае практики выдвижения кадровых работников на конкурсной основе произошли качественные изменения, в частности значительно повысился их профессиональный и культурный уровень. По статистическим данным, после проведения реформы структур Госсовета доля государственных служащих в возрасте младше 40 лет увеличилась с 53% до 59,6%.

Сегодня в Китае активно обсуждается вопрос о том, какие препятствия встают на пути административных реформ в стране, и тогда вспоминают о таких пороках бюрократии, как беззаконие, коррупция кадровых работников, злоупотребление властью. По мнению некоторых, эти недостатки у чиновников появились в Китае после прихода к власти коммунистов. Но многие китайские политологи отмечают, что на самом деле эти пороки имеют глубокие исторические корни. Например, в феодальном Китае злоупотребление властью было нормой, и почти невозможно было найти честного, неподкупного чиновника. О честных чиновниках слагались легенды. Коррупция, бюрократический стиль работы перешли в социалистический Китай.

От старого Китая унаследована и такая традиция, как приукрашивание фактического положения дел, стремление не огорчать высокое начальство неприятными сообщениями и при этом обманывать народ невыполнимыми посулами и обещаниями. Сегодня со всеми этими пороками в КНР ведется борьба, мошенников снимают с постов, исключают из партии, но проблема искоренения коррупции продолжает оставаться актуальной [7, с.106].

Однако в целом реформы в Китае идут довольно успешно: открываются свои рынки, идет поиск новых путей применения иностранных капиталов, улучшается законодательство для привлечения и защиты иностранных инвесторов, создается более качественная среда для торговли и экономического сотрудничества со всем миром. В ближайшие десять лет Китай может стать центром восточного и юго-восточного азиатского рынка, который будет соперничать с экономиками Европы, а также Северной и Южной Америки.

В то же время Китаю предстоит выдержать сложнейшее испытание в связи с переходом к рыночной экономике. Сегодня Пекин сталкивается с проблемами усиления инфляции и нарастающей нехватки ключевых ресурсов: нефти, воды, электроэнергии и стали. Правительство пытается сдерживать рост денежных запасов, ограничивает размеры ссуд, выдаваемых крупными банками, стремится экономить на управленческих расходах. Для преодоления этих трудностей во многом и проводятся административные реформы, призванные стабилизировать систему управления страной, сделать ее более экономичной и эффективной.

Административная реформа в Китае развивается сегодня в парадигме «мягкого административного мышления», с перманентной перестройкой аппарата управления и кадровой политики по модели живого организма, гибко реагирующего на новые запросы китайского общества.

**Литература**


1. Китай на пути модернизации и реформ / под ред. М.Л. Титаренко. М., 1999. С.430-431.
2. XV Всекитайский съезд КПК // Газета «Жэньминь Жибао» он-лайн. URL: http://russian1.peopledaily.com.cn/31521/6283847.html
3. *Ху Цзиньтао*: 16-й Всекитайский съезд КПК увенчался полным успехом. URL: http://www.chinaconsulate.khb.ru/rus/zgzt/sldzt/t118048.htm
4. Чжу Чжисинь об экономическом и социальном развитии Китая в годы с 16-го съезда КПК // Газета «Жэньминь Жибао» он-лайн. URL: http://russian1.peopledaily.com.cn/31521/6283847.html
5. Выступление Ху Цзиньтао на 17-м съезде КПК // Газета «Жэньминь Жибао» он-лайн. URL: http://russian1.peopledaily.com.cn/31521/6283847.html
6. *Подолько Е.* 17-й съезд КПК: укрепление власти и кадровые перестановки // Политический журнал. № 30(173). 2007. 29 октября. URL: http://www.politjournal.ru/index.php?action=Articles&issue=205&tek=7472&dirid=40
7. *Лю И.* Сравнительное исследование административных реформ в России и Китае. М., 2010.
8. *Сатаров Г., Головщинский К.* Административная реформа и противодействие коррупции // Отечественные записки. 2004. № 2. С.28.