

Rossiyskoy akademii gosudarstvennoy sluzhby pri Prezidente Rossiyskoy Federatsii) [The Analysis of foreign experience of legal regulation of state civil service. (Analytical reviews of the Institute of scientific research and information of the Russian Academy of state service under the President of the Russian Federation)]. *Gosudarstvo i pravo* [The periodical (open series)], 2008, no. 2, p. 38.

6. Obolonsky A. V. Gosudarstvennaya sluzhba vo Frantsii [The public service in France]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2000, no. 11, pp. 60–66.

7. Obolonsky A. V. Velikobritaniya: na puti k novoy modeli gossluzhby [United Kingdom: towards a new model of public service]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost* [Public Sciences and modernity], 2007, no. 6, pp. 86–97.

8. Skornyakova A. E. *Yaponskiy opyt strategicheskogo upravleniya podgotovkoy kadrov* [The Japanese experience, strategic management training]. Available at: <http://www.elibrary.ru/item.asp?id=24998592>.

9. *Analiz zarubezhnogo opyta formirovaniya rezerva upravlencheskikh kadrov gosudarstvennoy sluzhby* [The analysis of foreign experience of formation of managerial personnel reserve of public service]. Available at: [http://www.adminugra.ru/staff/administrative\\_reserve/1325/](http://www.adminugra.ru/staff/administrative_reserve/1325/).

### **АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ТРАНСФОРМАЦИИ В СТРАНАХ БРИКС: ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЯЕМОСТИ ДЛЯ СПРАВЕДЛИВОГО РОСТА<sup>1</sup>**

*Сморгунов Леонид Владимирович*, доктор философских наук, профессор  
Санкт-Петербургский государственный университет  
Российская Федерация, 199034, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9  
E-mail: [l.smorgunov@spbu.ru](mailto:l.smorgunov@spbu.ru)

Рассматриваются современные подходы к определению роли политико-административных систем как факторов справедливого экономического роста. Выявляются основные направления административных трансформаций после кризиса нового государственного менеджмента, позволяющие обеспечить управляемость и конкурентоспособность государства в сложных и неопределенных условиях. Описываются тенденции их развития в странах БРИКС. Государства БРИКС рассматриваются как новые конкурентные государства, стремящиеся обеспечить не только стабильный экономический рост, но и связать его с такой инвестиционной публичной политикой, которая бы уменьшала уровень неравенства в обществе и способствовала повышению благосостояния их граждан. Особое внимание уделяется соотношению политики и управления, роли стратегического управления, расширению состава участников принятия политических решений, открытости правительства и информации, повышению уровня подотчетности в системе публичного управления. Отмечается открытый характер административных трансформаций и их недостаточная концептуальная оформленность как политико-административной реформы нового типа.

**Ключевые слова:** административные трансформации, управляемость, конкурентоспособность, экономический рост, справедливость, инвестиционная публичная политика, стратегическое управление, открытое правительство, подотчетность, страны БРИКС

### **ADMINISTRATIVE TRANSFORMATIONS IN THE BRICS COUNTRIES: GOVERNABILITY ISSUES FOR EQUITABLE GROWTH**

*Smorgunov Leonid V.*, D.Sc. (Philosophy), Professor  
St. Petersburg State University  
7/9 Universitetskaya Quay, St. Petersburg, 199034, Russian Federation  
E-mail: [l.smorgunov@spbu.ru](mailto:l.smorgunov@spbu.ru)

In the paper the modern approaches to the definition of the role of political and administrative systems as factors of equitable growth are demonstrated. The key areas of administrative transfor-

---

<sup>1</sup> Работа выполнена по гранту РГНФ № 14-03-00816 «Управляемость и конкурентоспособность в условиях неопределенности: сравнительный анализ стран БРИКС» (The work is executed under grant RHF № 14-03-00816 “Manageability and competitiveness in the face of uncertainty: a comparative analysis of the BRICS countries”).

mation since the crisis of the new public management, which enable the state's governability and the state's competitiveness in a complex and uncertain environment, are identified. It describes the developmental trends of politico-administrative systems in the BRICS countries. BRICS states are considered as new competitive state, seeking to ensure not only stable economic growth, but also to link it with the investment public policy, which would have reduced the level of inequality in society and contributed to the wellbeing of their citizens. Particular attention is paid to the relationship between policy and administration, the role of strategic management, the expansion of the membership of political decision-making, government transparency and information, increasing accountability in the public administration system. There is the open nature of the administrative transformation and lack of conceptualizations of the new type of political and administrative reforms.

**Keywords:** administrative transformation, governability, competitiveness, economic growth, equity, investment public policy, strategic management, open government, accountability, BRICS countries

Последние годы в странах БРИКС наблюдается замедление темпов экономического развития, а в России экономический рост вообще поставлен под вопрос. В декабрьском прогнозе рейтингового агентства "Fitch (Global Economic Outlook)" прогнозирует рост мировой экономики на 2,6 % в 2016 г. по сравнению с 2,3 % в 2015 г. Наблюдаемое постепенное снижение роста ВВП Китая на протяжении последних нескольких лет будет продолжаться и в 2016 г. Экономика Китая переживает сегодня перебалансировку: более слабый рост в промышленности и строительстве частично компенсируется сильным ростом в сфере услуг и потребления. Это приводит к постепенному снижению общего роста, который, по прогнозам, составит 6,3 % в 2016 г. и 6,0 % в 2017 г. Быстро растет в 2016 г. экономика Индии: экономический рост по прогнозам будет в пределах от 7–8 % или более. Рецессия в Бразилии продолжится и в 2016 г. при сокращении роста в дальнейшем на 2,5 %, в то время как Россия, как ожидается, переживет слабое восстановление на 0,5 %, после снижения на 4 % производства в 2015 г. [2]. Этот прогноз свидетельствует о рисках и вызовах, которые поставлены перед развивающимися экономиками, но неизвестно, насколько он подрывает общую идею взаимосвязи экономического роста и публичной политики, нацеленной на инвестиции в человеческий капитал. Дилма Руссефф, Президент Бразилии, на 70-й генеральной ассамблее ООН в сентябре 2015 г. подчеркнула, что в сложных условиях современного экономического развития «в Бразилии процесс социального вовлечения не был прерван. Мы надеемся, что контроль инфляции, так же как и экономический рост и кредиты будут способствовать дальнейшему увеличению потребления домашних хозяйств. Имеется основа для нового цикла развития, ведущего к росту производительности и расширению инвестиционных возможностей для бизнеса и созданию рабочих мест для граждан» [18]. Сравнивая политику Китая и Индии, канадский исследователь Аржан де Хаан видит в этих странах потенциал продолжения инклюзивного развития, несмотря на нынешние экономические сложности. Он пишет: «Социальная политика в обеих странах имеет потенциал для того, чтобы сделать рост более инклюзивным. Даже если она не так заметно способствует снижению неравенства, как в Латинской Америке, без этой модели социальной политики, вероятно, экономический рост будет еще более неравным или общественные проблемы со здоровьем станут еще большими. Индийские политики продолжают уделять больше внимания распределительной справедливости, в то время как в Китае подготовка к рыночной экономике, как правило, рассматривается как имеющее большее значение» [11]. Одним из значимых факторов поддержания определенной стабильности или ориентированности экономического развития на справедливость и сокращение бедности выступают институциональные трансформации. И они связаны не только с формированием рыночных институтов, но и институциональным развитием публичного управления. В общем можно утверждать, что концепция справедливого экономического роста базируется на стратегической предпосылке единства публичной управляемости, конкурентоспособности и справедливости.

Если в 1990–2005 гг. административные реформы во всех странах мира преимущественно ориентировались на экономический подход, выраженный в новом государственном менеджменте, то в последние десять лет произошла существенная трансформация подходов и принципов административной трансформации государства, позволяющих повысить уровень его управляемости и конкурентоспособности. Управляемость государства сегодня понимается как система его институциональных способностей, позволяющих обеспечить стабильную, качественную и отзывчивую организацию для безопасности, удовлетворения публичных услуг, состоятельности и справедливости экономического роста. Общие подходы и принципы можно было бы определить следующим образом:

- политико-административное управление является производительным трудом, т.е. влияет на устойчивый экономический рост и развитие (управляемость есть фактор развития);
- конкуренция между правительственными структурами нарушает единое политическое пространство государственного управления (объединенное управление);
- нельзя жить сегодняшним днем, необходимо смотреть в будущее (стратегическое управление);
- на вызовы и риски нужно не только реагировать, но и предусматривать их заранее (движение от реактивной к проактивной политике);
- публичные деньги имеют не только количественные параметры, но и качественные (ценность публичных денег);
- сокращение затрат на социальные нужды, вызванное факторами финансового кризиса, не должно сопровождаться снижением количества и качества социальных услуг, которое можно добиться структурными трансформациями в управлении; социальные инвестиции работают на развитие (инвестиционная социальная политика);
- граждане – не только потребители государственных услуг, но и участники выработки государственной политики;
- использовать критерии оценки эффективности государственного управления нужно, когда они полезны (не отчеты, а стимулы).

Отсюда вполне прагматические требования административных реформ, которые выражаются в формировании стратегического и быстрого (*fragil*) правительства. В докладе, подготовленном структурами ОЭСР по публичному управлению, отмечаются следующие предложения для административных реформ на основе опыта их проведения в ряде развитых и развивающихся стран [19, p. 14]:

- небольшие основные министерства, способные сосредоточить внимание на анализе и оценке;
- развитие инициатив, идущих от перекрестных министерств;
- объединение исполнительных органов (горизонтальная интеграция);
- интеграция регулирующих и надзорных подразделений (инспекции), работающих на основе оценки рисков;
- концентрация на стандартной настройке оперативного управления (финансы, внутренний аудит, HR, закупки, ИКТ и т.д.) в одном или двух министерствах;
- бюджетирование на основе реализации долговременных политических задач, выходящих за рамки электоральных циклов; формирование обратной связи для информирования разработчиков политики следующего поколения;
- акцент на использовании прозрачности государственного управления, способного отвечать на запросы граждан; развитие системы горизонтальной подотчетности.

Страны БРИКС в последние три десятилетия в ходе административных реформ заложили основы новой системы публичного управления, которая в целом продемонстрировала свою эффективность высокими темпами экономического роста и более-менее удачными социальными достижениями. С 1982 г. в Китае семь раундов институциональных реформ привели к реорганизации центрального правительства, сопровождавшегося сокращением их числа, повышением роли стратегического мак-

роуправления, формированием новой системы государственной службы. В ходе этих реформ отмечается значительная децентрализация управления и повышения качества отношений между центральным и местным управлением. Значительные права были делегированы управлению в коммунах. XVIII съезд КПК в октябре – ноябре 2012 г. поставил задачу новой административной реформы, которая включала бы в себя построение государственного управления на основе закона, совершенствование системы государственных услуг, отделения функций административных органов от функций управления государственными предприятиями, органов по управлению госактивами и др. [см.: 1; 4]. Вместе с тем следует отметить, что государство в Китае трансформировалось под влиянием рыночной экономики, сохраняя ведущие позиции в системе публичного управления. Как пишет Йонг Цзень, «глобализация ослабила власть китайского государства в некоторых областях; и государство отвечало на это ослабление то осознанно, то бессознательно. Китайское государство не стало просто играть роль пожарной бригады, реагируя пассивно на негативные обстоятельства экономической трансформации и глобализации. Вместо этого государство выбрало проактивный подход к реформированию государственной системы. Эти сознательные действия не только модернизировали китайское государство, но и усилили его власть во многих отношениях» [21, р. 2]. Вторая административная реформа в Индии 2005 г. (первая прошла в 1966 г.) способствовала внедрению нового государственного менеджмента, развитию электронного управления и электронных услуг, кризису менеджмента, административной этики, системы оценки эффективности на всех уровнях публичного управления и др. В 1995 г. в Бразилии под руководством президента Фернандо Кардозо началась реализация Директивного плана реформы государственного аппарата, нацеленного на выход из фискального кризиса, коллапса публичного управления в условиях глобальной экономики и неспособности бюрократии справиться с предоставлением публичных услуг. Реорганизация затронула все уровни публичного управления и проходила под общими идеологическими устремлениями социального либерализма, который бы обеспечивал защиту социальных и экономических прав и создавал конкурентную среду для реализации публичных услуг. В России административная реформа 2003–2010 гг. произвела значительные структурные, функциональные и мотивационные изменения в системе, хотя и не была реализована в соответствии с первоначальными планами. Дополненная в дальнейшем формированием электронного управления и системы электронных услуг она позволила в целом поднять уровень эффективности публичного управления и его соответствие задачам экономической стабилизации и развития. Начиная с 1994 г. с принятием Закона о публичной службе начинается реформа управления в Южной Африке, нацеленная на повышения способностей как чиновников, так системы публичного управления в целом. Эта реформа осуществлялась по пути, прежде всего, рационализации управления, повышения роли права и координации деятельности центральной и местной систем управления. Например, в 1995 г. в ЮАР был принят закон о трудовых отношениях, который «был нацелен на экономическое развитие, социальную справедливость и демократизацию на рабочем месте» [17, р. 268]. Все эти публично-административные трансформации способствовали стабилизации систем управления в странах БРИКС, их направленности на эффективность и качество предоставления публичных услуг, экономическое развитие и обеспечение социальных прав. Следует заметить, что результативность реформ по странам была различной, как и их социальные и экономические эффекты. Однако в целом управляемость была обеспечена применительно к решению контекстных задач соответствующего периода. В последние годы страны БРИКС столкнулись с современными вызовами и рисками, которые заставили или предпринимать новые меры в отношении системы публичного управления или ставить эти вопросы в актуальную политическую повестку дня.

Новые вызовы системам публичного управления определяются внешними и внутренними факторами и условиями. Управляемость государством сегодня требует чуткого отношения к рискам и условиям нестабильности и неопределенности, по-

рождаемым новой экономической, социальной и политической реальностью. Современная система публичного управления должна не только отвечать на новые вызовы, но и способствовать инновационной деятельности, стимулировать ее, порождать инновации, которые становятся потребностью устойчивого и конкурентного развития. Хотя существует убеждение, что качественное управление не связано напрямую с экономическим ростом и скорее является некоторым контекстуальным условием, а не причиной развития [13, р. 538–539], однако постепенно приходит осознание того, что эффективное и инновационное публичное управление само является важным институциональным фактором справедливого развития. Относительно связи политического режима и экономического роста существуют различные концептуальные подходы (от оптимистических до скептических), но все же вопрос о характере развития заставляет более пристально посмотреть на роль не только политического режима, но и публичного управления. Будет ли сопровождаться экономический рост положительными эффектами – это принципиально не зависит от политического режима (современные режимы демократии и авторитаризма с одинаковым успехом могут способствовать экономическому росту), но будет ли экономический рост базироваться на социальных факторах (справедливость, уменьшение бедности, занятость, образование и т.д.) – это в значительной мере зависит от политической экономии развития, определяющей демократическую публичную политику и управление в качестве системного элемента справедливого развития. Современные «инклюзивные развитые конкурентные государства» (а также новые конкурентные государства, такие как Индия и Китай) проводят смешанную стратегию относительно экономического роста и его механизмов: с одной стороны, отмечается стратегия развития капитала и контроля над рынком [15, р. 133], с другой стороны, социальное инвестирование через публичную политику и программы становится фактором роста и развития. В этом отношении экономическое развитие не может измеряться без благосостояния и без государственного производства услуг [3]. Можно отметить следующие основные вызовы, с которыми сталкивается сегодня публичное управление.

Ясно, что современное публичное управление не может просто создавать внешние условия для экономического развития (типа, безопасности) или осуществлять в тех или иных пределах регулирование экономики; оно сталкивается с необходимостью стимулировать это развитие и инновации, формируя соответствующие институты и практики. В этом отношении современные трансформации государственного управления в странах БРИКС нацелены не только на создание инвестиционных режимов, но и формирование комплексной политики справедливого экономического развития, которая бы увязывала структурно, институционально, функционально справедливость и эффективность. Практика, например, проведения недели инноваций для публичного сектора в Бразилии стимулирует формирование инновационной культуры публичного сотрудничества.

Публичное управление встало перед проблемой *сочетания политической стратегии и управленческой тактики*. Их рассогласованность порождает не просто лишние затраты и неэффективность, но становится тормозом динамичности и конкурентоспособности. С одной стороны, ориентация на первенство политики по отношению к управлению определяется критикой нового государственного менеджмента, который экономическую эффективность расходования бюджета или оценку управленческих кадров не ставил в зависимость от качества реализации публичной политики. Политические контексты и вопросы здесь уходили на второй план. С другой стороны, сложность и неопределенность как условия деятельности современного государства обострили проблему выбора правильной стратегии деятельности, а потом уже ее действенной реализации в ходе имплементации политических решений. Целостность и сопряженность государственных функций, выраженных в публичной политике, противопоставлялась неинтегрированному подходу к конкурирующим ведомствам. Помимо того, оценка действенности публичного управления не может быть полной и состоятельной, если она не будет включать в себя оценку процессов

выработки публичной политики. Как пишут Лоренц Линн и Робби Робико, «формирование структур публичной политики ведет к дальнейшим структурным уточнениям административной системы. Интуитивно понятно, что формирование политики в первую очередь связано с построением и проектированием (непосредственно и через агентов управления) административных способностей и разделения труда» [14, р. 218–219]. Эту задачу сочетания стратегии и административной практики страны решают, учитывая свою специфику и опыт. В этом отношении, например, в России ставится задача построить систему сбалансированного принятия решений на основе принципов Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (который был принят 28 июня 2014 г.), а политические дискуссии о новой административной реформе прямо декларируют проблему перехода от ручного к программному управлению. Данным законом система государственного стратегического планирования определяется как совокупность следующих подсистем: «взаимосвязанных документов стратегического планирования характеризующих приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации; элементов нормативно-правового, научно-методического, информационного, финансового и иного обеспечения процессов стратегического планирования; участников государственного стратегического планирования, осуществляющих и направляющих практическую деятельность в указанной сфере» [2]. Недавно принятое решение о формировании Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам [5] является еще одним шагом по созданию организационных условий для координации взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при решении вопросов стратегического развития страны.

Современные административные трансформации в Китае проходят под флагом идеи «управления в соответствии с политикой», или «управления в соответствии с партийными директивами и документами». С одной стороны, это требование явилось результатом определенного повышения самостоятельности структур государственного управления. Однако в связи с выявленными деструкциями в системе нового управления (местничество, коррупция) появилась необходимость в большей координации деятельности органов публичного управления в стране. Многие эксперты рассматривают это требование как определенный шаг к рецентрализации. С другой стороны, если не рассматривать контекстуальные причины, то требование связи политики и управления является ответом на усложнение задач публичной политики в условиях неопределенности. Повышение значения координации здесь связано не только с единой политической линией, но и с формированием совместного знания в ходе имплементации единой политической линии в различных местных средах. В конце 1990-х гг. были упразднены агентства, занимающиеся планированием и прямым экономическим управлением, уменьшено на 28 % количество министерств. Как пишет Шон Бреслин, центральное правительство Китая отошло от прямого контроля над производством и распределением, оно приняло модель «регуляторного государства», предоставив возможность проведения широкой макроэкономической политики другим публичным и частным акторам [7, р. 64, 72]. То, что внешние наблюдатели могут рассматривать в качестве «явно властного центрального правительства и унифицированной системы управления», пишет другой исследователь, фактически, является «фрагментированной и хаотической структурой, над которой центральное правительство имеет мало контроля». Результатом являются не властные централизованные решения, а «горизонтальные переговоры между правительственными министерствами, агентствами и государственными предприятиями, а также вертикальные переговоры между различными уровнями правительства, которые участвуют в имплементации [политики]» [12, р. 84]. Китайское государство сегодня является в общем многоуровневой формой управления. В этих условиях центральное политическое руководство обеспокоено поддержанием единства политической линии без нарушения уже достигнутой относительной автономии управления. Этому служат и единая кадро-

вая политика КПК, а также формирование различных координирующих политических структур, типа «руководящих малых групп» Политбюро.

Императивом административных реформ последнего десятилетия является ответ на вызов *расширения состава участников принятия политических и административных решений* за счет включения в этот процесс граждан и их ассоциаций. Доверие, открытость, сотрудничество становятся условиями и правилами построения современного публичного управления. Все государства БРИКС отвечают на это формированием условий, которые бы включали в себя как новые политические дискуссионные и экспертные площадки в виде советов, общественных палат, форумов и т.д., так и формированием систем «открытого правительства» или «открытых данных», расширяющего возможности государственно-общественного сотрудничества. Хотя в Индии, например, проблема формирования системы «открытого правительства» как института публичного управления является дискуссионной, однако создание платформы «открытые правительственные данные» и принятие ряда законов об информационных правах создает условия для более тесной кооперации граждан и государства, порождая, конечно, свои противоречия и несогласованности. В 2005 г. Индийский конгресс принял новый закон о праве на информацию. Этот закон снял ряд ограничений, налагаемых на право на информацию, которые Верховный суд Индии посчитал препятствующим конституционному праву граждан на свободу слова. Принятый закон позволял индийским гражданам после номинальной оплаты и по определенной процедуре получать информацию от управленческих структур различного уровня власти. Закон повышал уровень транспарентности органов власти и управления и обеспечивал граждан инструментами защиты своих прав и борьбы против коррупции. Исследователи подчеркивают, что, конечно, реализация этого закона особенно в сельской местности подвержена всяческим препятствиям и ограничениям, однако его прогрессивная роль в обществе никем не отрицается [17, р. 268]. В Китае современные административные трансформации осуществляются на основе идеи «продвижения плюрального управления» в противоположность таким принципам управления, как социальный контроль и унитарность. В большей мере это касается допущения социальных услуг со стороны гражданских ассоциаций, чем прямое участие в публичном управлении, однако расширение функциональных границ НКО, признанных правом, признается условием развития «плюрального управления». В России с 2011 г. развивается не только идея «открытого правительства», но и созданы значительные ресурсы для его функционирования. Здесь есть ряд проблем и противоречий: неоднородна сама структура «открытого правительства», оно используется часто для мобилизации, а не стимулирования, не сформирована культура сотрудничества и есть значительная доля недоверия к нему, как со стороны граждан, так и чиновников и политиков. Однако положительные эффекты также налицо при решении ряда социальных и экономических проблем на региональном и местном уровнях. В 2003 г. в Бразилии был учрежден институт Генерального контролера федерации в ранге министра, под руководством которого в 2004 г. был открыт Портал транспарентности, позволявший гражданам страны получать информацию о расходовании бюджетных средств. В 2009 г. законом предписывалось открывать подобные порталы в федеральных штатах и отдельных городах. В настоящее время Портал транспарентности ежемесячно посещает более девятист тысяч уникальных пользователей [10]. В сентябре 2011 г. здесь был принят закон, который институционализировал Национальный план действий по формированию открытого правительства в стране, Межминистерский комитет по открытому правительству и Исполнительную группу этого комитета. Координирует эту работу Генеральный контролер федерации. В результате в Бразилии было принято несколько законов, регулирующих доступ к информации (2011 г.), свободу информации (2012 г.), создан портал открытых данных (2012 г.). Вместе с тем отмечается слабая роль гражданских ассоциаций в этом движении за открытое правительство.

Система публичного управления сталкивается с вызовом самоуправления и творчества, которые являются неотъемлемой частью инноваций и развития. В этом отношении административные трансформации предполагают определенную децентрализацию, снижение избыточного регулирования и включение механизмов субсидиарности. Хотя эти все меры относятся к различным направлениям административных усовершенствований, однако в целом они способствуют созданию условий для самоуправления в широком смысле слова, включая условия для развития бизнеса, распределения ресурсов, делегирования полномочий, развития местной инициативы и т.д. В литературе подчеркивается, что «децентрализация может оказывать очень позитивный эффект на развитие, т.к. она улучшает государственную эффективность, чувствительность, подотчетность и влияние граждан» [8, р. 27]. В Китае с 2013 г. приоритетом административной реформы становится сокращение административной практики проверки и одобрения активности властями. В России проблема излишней административной регуляторной деятельности была предметом административной реформы 2003–2010 гг. и сохраняет свою актуальность и сегодня. При этом центральными направлениями совершенствования системы государственного управления остаются снижение избыточного государственного регулирования; повышение качества государственных услуг; повышение эффективности органов власти; повышение информационной открытости. В аспекте развития самоуправления и субсидиарности важная роль отводится совершенствованию региональных и особенно местных органов власти. В Китае, например, децентрализация принесла многие изменения в отношении центра с регионами. Хотя отмечается, что в последние годы в связи с борьбой с коррупцией наблюдается обратная тенденция, однако фискальная децентрализация, которая изменила способы формирования местных налогов и поступлений, осталась новым направлением в отношениях центральной и местной власти. Новая раздельная система налогов, введенная в 1994 г., позволила местным властям собирать налоги, платежи, проводить за счет этого различные проекты. Вторым элементом децентрализации стало формирование особых административных регионов на основе децентрализации провинциальных структур управления. Хотя все эти нововведения позволили развить местный капитализм и приводили часто к разграничению территории на отдельные «удельные княжества», тем не менее, как отмечают наблюдатели, фискальная децентрализация установила новый характер отношений центра и местных территорий и установила в Китае «федерализм de facto» [22, р. 31, 73, 115]. Фискальный федерализм, установленный в Китае с середины 1980-х гг., сделал ее наиболее децентрализованной страной в мире, несмотря на формальный унитарный характер государственного правления. Политические институты, а именно система оценки кадров и система двойной подотчетности в КПК, сделали обязательным для местных чиновников увеличение налоговых поступлений, позволяя им сосредотачивать ресурсы в местных кредитных учреждениях [16, р. 456]. В Бразилии в 1990-е и в 2000-е гг. управление, основанное на участии, является важным направлением административных реформ. Оно заполняет вакуум влияния граждан на политику управление, образовавшийся в связи со слабостью партийной системы и отсутствием развитых парламентских традиций [20, р. 344]. Здесь оно приняло формы «бюджетирования, основанного на участии» (“participatory budgeting”), когда граждане мобилизуются для участия в определении муниципальных бюджетов, а также создании ряда управленческих советов в муниципалитетах (conselhos), которые участвуют в решении вопросов политики в области образования, здравоохранения, транспорта и т.д. Важное место в политико-административном влиянии занимают ассоциации гражданского общества, деятельность которых во взаимодействии с государством концептуально описывается понятиями «право иметь права» и «патисипаторная публика». В Индии 73 и 74 поправки к Конституции в 1992 г. привели к формированию конституционной системы местного самоуправления, включающей в себя традиционные советы деревень (the Panchayat Raj) и городское самоуправление, что расширило их полномочия по решению политиче-



ских вопросов местного значения. Для увеличения представительства женщин в составе советов деревень в августе 2009 г. центральное правительство Индии приняло решение о резервировании в данных советах 50 % мест для женского населения.

Дефицит ответственности и подотчетности часто называют вызовом новой системе управления. Это касается не только государственной службы, но и других публичных участников управления. И здесь *формирование системы ответственности и подотчетности* опирается на право, формирование институтов ответственности (мониторинга, например), внедрение этических кодексов поведения. Важную роль начинают играть относительно самостоятельные и ответственные институты мониторинга и контроля, типа Счетной палаты РФ, Бразильского трибунала счетов федерации, Управление национального аудита КНР, института Контролера и Генерального аудитора Индии, Генерального аудитора Южной Африки. Национальный институт аудита в этих странах выполняет функцию независимого внешнего аудита деятельности публичного сектора, установленного конституцией или парламентом. Эти институты ответственны за контроль над расходом правительством государственных ресурсов, который они осуществляют совместно с парламентами и другими контролирующими и надзорными структурами. Они ответственны перед парламентом, правительством или главой государства. По сравнению с другими аудиторскими государственными организациями национальный институт аудита обладает более строгими конституционными гарантиями независимости. Их влияние на качество публичного управления повышается в условиях реформ финансового менеджмента и системы децентрализации управления.

Ясно, что формирование публичного управления, которое будет соответствовать задачам справедливого развития и повышению уровня социального благополучия, требует не только институтов, но и культуры. Однако формирование институтов уже является залогом того, что их функция определять поведение связана с таким институциональным научением, которое одновременно трансформирует и сознание и формы деятельности участников публичного управления. Пока в странах БРИКС административные трансформации последнего времени не определяются в качестве некоторой политики административной реформы (за исключением Китая). Наблюдается период поиска таких принципов и подходов, которые в дальнейшем могут трансформироваться в административные реформы под новым именем.

#### Список литературы

1. Кириллов А. Китай: время перемен / А. Кириллов // Китай. – 2013. – № 12. – С. 22–25.
2. Нормативное регулирование государственного стратегического планирования. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/regulation/>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
3. Стиглиц Дж. Неверно оценивая нашу жизнь. Почему ВВП не имеет смысла? Доклад Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса / пер. с англ. И. Кушнareвой / Дж. Стиглиц, А. Сен, Ж.-П. Фитусси. – М. : Институт Гайдара, 2016. – 216 с.
4. Трощинский П. В. Административная реформа в КНР: политико-правовые аспекты / П. В. Трощинский // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 12. – С. 1264–1270. – DOI: 10.7256/1999-2807.2014.12.12735.
5. О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам : Указ Президента Российской Федерации № 306 от 30 июня 2016 г. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52297>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
6. Andrews-Speed P. The institutions of energy governance in China / P. Andrews-Speed. – Paris : Institut Français des Relations Internationales, 2010. – 63 p.
7. Breslin S. China and the Global Political Economy / S. Breslin. – Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2013. – 246 p.
8. Earle L. Assessing the Evidence of the Impact of Governance on Development Outcomes and Poverty Reduction / L. Earle, Z. Scott. – Birmingham : University of Birmingham, 2010. – 52 p.

9. Fitch: World Growth Still Standing Despite Emerging Market Weakness. – Режим доступа: [www.fitchratings.com/site/fitch-home/pressrelease?id=996089](http://www.fitchratings.com/site/fitch-home/pressrelease?id=996089), свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. англ.
10. Graft A. Brazil's Open Budget Transparency Portal. Making Public How Public Money Is Spent / A. Graft, St. Verhulst, A. Young. – 2016, January. – Режим доступа: <http://odimpact.org/static/files/case-study-brazil.pdf>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. англ.
11. Haan A. de. Do social policies make growth more inclusive? Experiences from China and India / A. de Haan // INCLUDE. Knowledge Platform on Inclusive development Policies. – Режим доступа: <http://includeplatform.net/do-social-policies-make-growth-more-inclusive-experiences-from-china-and-india/>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. англ.
12. Hameiri S. Rising powers and state transformation: The case of China / S. Hameiri, L. Jones // European Journal of International Relations. – 2016. – Vol. 22, № 1. – P. 72–98.
13. Kurtz M. Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms / M. Kurtz, A. Schrank // The Journal of Politics. – 2007. – Vol. 69, № 2. – P. 538–554.
14. Lynn L. Jr. Governance and organisational effectiveness: towards a theory of government performance / L. Lynn Jr., R. W. Robichau // Journal of Public Policy. – 2013. – Vol. 33, № 2. – P. 201–228.
15. Neilson D. Competition states in the neoliberal era: Towards third-generation regulation theory / D. Neilson, Th. Stubbs // Competition & Change. – 2016. – Vol. 20, № 2. – P. 122–144.
16. Ong L. Fiscal federalism and soft budget constraints: The case of China / L. Ong // International Political Science Review. – 2006. – Vol. 33, № 4. – P. 455–464.
17. Schulz M. S. Inequality, development, and the rising democracies of the Global South / M. S. Schulz // Current Sociology Monograph. – 2015. – Vol. 63, № 2. – P. 261–279.
18. Speech by Dilma Rousseff at 70th UN General Assembly. – Режим доступа: <http://www.voltairenet.org/article188874.html>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. англ.
19. Supreme Audit Institutions and Good Governance. Oversight, insight and foresight. – 2015, OECD. – 141 p.
20. Wampler B. Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil / B. Wampler // Political Studies. – 2012. – Vol. 60, № 2. – P. 341–362.
21. Zheng Y. Globalization and State Transformation in China / Y. Zheng. – Cambridge : Cambridge University Press, 2004. – 288 p.
22. Zheng Y. De Facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central – Local Relations / Y. Zheng. – Singapore : World Scientific, 2007. – 460 p.

#### Reference

1. Kirillov A. Kitay: vremya peremen [China: Time for change]. *Kitay* [China], 2013, no. 12, pp. 22–25.
2. *Normativnoe regulirovanie gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya* [Legal regulation of the state strategic planning]. Available at: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/regulation/>.
3. Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P. *Neverno otsenivaya nashu zhizn. Pochemu VVP ne imeet smysla? Doklad Komissii po izmereniyu effektivnosti ekonomiki i sotsialnogo progressa* [Invalid appreciating our lives. Our Lives. Why GDP Doesn't Add Up. The report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress]. Moscow, Gaidar Institute for Economic Policy (The Gaidar Institute) Publ., 2016, 216 p.
4. Troshchinskiy P. V. Administrativnaya reforma v KNR: politiko-pravovye aspekty [Administrative reform in the CPR: political and legal aspects]. *Administrativnoe i munitsipalnoe pravo* [Administrative and Municipal Law], 2014, no. 12, pp. 1264–1270, DOI: 10.7256/1999-2807.2014.12.12735.
5. *Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii № 306 ot 30 iyunya 2016 g. "O Sovete pri Prezidente Rossijskoj Federacii po strategicheskomu razvitiyu i prioritnym proektam"* [The decree of the President of the Russian Federation № 306, June 30, 2016 "On the Soviet under the President of the Russian Federation on strategic development and perioral projects"]. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52297>.
6. Andrews-Speed P. *The institutions of energy governance in China*. Paris, Institut Français des Relations Internationales Publ., 2010, 63 p.
7. Breslin S. *China and the Global Political Economy*. Basingstoke, Palgrave Macmillan Publ., 2013, 246 p.
8. Earle L., Scott Z. *Assessing the Evidence of the Impact of Governance on Development Outcomes and Poverty Reduction*. Birmingham, University of Birmingham Publ., 2010, 52 p.

9. Fitch: *World Growth Still Standing Despite Emerging Market Weakness*. Available at: [www.fitchratings.com/site/fitch-home/pressrelease?id=996089](http://www.fitchratings.com/site/fitch-home/pressrelease?id=996089).
10. Graft A., Verhulst St., Young A. *Brazil's open budget transparency portal. Making Public How Public Money Is Spent*. 2016, January. Available at: <http://odimpact.org/static/files/case-study-brazil.pdf>.
11. Haan A. de. Do social policies make growth more inclusive? Experiences from China and India. *INCLUDE. Knowledge Platform on Inclusive development Policies*. Available at: <http://includeplatform.net/do-social-policies-make-growth-more-inclusive-experiences-from-china-and-india/>.
12. Hameiri S., Jones L. Rising powers and state transformation: The case of China. *European Journal of International Relations*, 2016, vol. 22, no. 1, pp. 72–98.
13. Kurtz, M., Schrank, A. Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms. *The Journal of Politics*, 2007, vol. 69, no. 2, pp. 538–554.
14. Lynn L. Jr., Robichau R. W. Governance and organisational effectiveness: towards a theory of government performance. *Journal of Public Policy*, 2013, vol. 33, no. 2, pp. 201–228.
15. Neilson D., Stubbs Th. Competition states in the neoliberal era: Towards third-generation regulation theory. *Competition & Change*, 2016, vol. 20, no. 2, pp. 122–144.
16. Ong L. Fiscal federalism and soft budget constraints: The case of China. *International Political Science Review*, 2012, vol. 33, no. 4, pp. 455–464.
17. Schulz M. S. Inequality, development, and the rising democracies of the Global South. *Current Sociology Monograph.*, 2015, vol. 63, no. 2, pp. 261–279.
18. *Speech by Dilma Rousseff at 70th UN General Assembly*. Available at: <http://www.voltairenet.org/article188874.html>.
19. *Supreme Audit Institutions and Good Governance. Oversight, insight and foresight*. OECD, 2015, 141 p.
20. Wampler B. Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil. *Political Studies*, 2012, vol. 60, no. 2, pp. 341–362.
21. Zheng Y. *Globalization and State Transformation in China*. Cambridge, Cambridge University Press. Publ., 2004, 288 p.
22. Zheng Y. *De Facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central – Local Relations*. Singapore, World Scientific, 2007, 460 p.

## **МЕЖСЕКТОРНОЕ ПАРТНЕРСТВО И НЕКОММЕРЧЕСКИЙ СЕКТОР КАК РЕСУРС АНТИКРИЗИСНОГО РАЗВИТИЯ**

**Никовская Лариса Игоревна**, доктор социологических наук, профессор  
Институт социологии РАН  
Российская Федерация, 117218, г. Москва, ул. Кржижановского, 24/35, к. 5  
E-mail: [nikovsky@inbox.ru](mailto:nikovsky@inbox.ru)

**Молокова Маргарита Александровна**, доктор политических наук, профессор  
Юго-Западный государственный университет  
Российская Федерация, 305040, г. Курск, ул. 50 лет Октября, 94  
E-mail: [peggy2007@yandex.ru](mailto:peggy2007@yandex.ru)

Рассматривается вклад некоммерческих организаций в решение задач антикризисного развития. Обладая возможностью выражать самые разнообразные и конкретные интересы больших и малых общественных групп, сегодня они составляют наиболее разветвленный и в совокупности наиболее весомый сектор гражданского общества. В стране наметилась тенденция перераспределения центра тяжести гражданской активности от политических партий в сторону неполитических общественных объединений. Это обусловлено снижением эффективности функционирования институтов государства, ответственных за четкую и бесперебойную систему жизнеобеспечения. Естественным путем начало складываться межсекторное социальное партнерство в решении повседневных социальных задач. В итоге складывается новая и, по-видимому, жизнеспособная модель развития российского «третьего сектора», для которой характерны доминирование внутренних движущих сил, широкое разнообразие целей и форм гражданской активности, разветвленная система механизмов и технологий взаимодействия с государством. И в этом качестве межсекторное партнерство