

УДК 338.22.021.4

Ши Шэнян

Инструменты управления промышленными предприятиями Китая

В статье рассматриваются элементы современного государственного управления промышленными предприятиями непубличного типа в Китае. Гипотеза исследования базируется на предположении о том, что условием развития экспортной деятельности предприятий непубличного типа Китая выступает создание и функционирование полноценного механизма государственной поддержки организаций-экспортеров и производителей экспортной продукции. Были использованы общенаучные методы, такие как сравнение, абстрагирование, индукция, дедукция, обобщение, логический, статистический анализ, и частных методов познания, таких как наблюдение, экспертное оценивание. К результатам исследования относится детальный анализ механизмов управления предприятием на результат, принципа делегирования полномочий, в условиях привлечения общества, а также сферы предоставления услуг. В рамках статьи мы пришли к выводу, что действующие стратегические механизмы управления необходимо подстраивать под трансформацию рыночной конъюнктуры в условиях политических и институциональных ограничений в КНР.

Ключевые слова: современное государственное управление, институциональная среда, управления предприятием на результат, программно-целевое управление, бюджетирование, ориентированное на результат, государственные закупки

Shi Shenyang

Management tools of industrial enterprises of China

This article discusses the elements of modern state management of non-public industrial enterprises in China. The research hypothesis is based on the assumption that the creation and operation of a full-fledged mechanism of state support for exporting organizations and manufacturers of export products is a condition for the development of the export activities of non-public enterprises in China. General scientific methods such as comparison, abstraction, induction, deduction, generalization, logical, statistical analysis, and particular methods of cognition, such as observation, expert estimation, were used. The results of the study include a detailed analysis of the mechanisms of enterprise management for the re-sult, the principle of delegation of authority, in the conditions of public involvement, as well as the provision of services. Within the framework of this article, we came to the conclusion that the existing strategic management mechanisms should be adjusted to the transformation of market conditions in the context of political and institutional constraints in the PRC.

Keywords: modern public administration, institutional environment, enterprise performance management, program-oriented management, performance oriented budgeting, government procurement

Введение

С начала 80-х гг. XX века и по сегодняшний день серьезные трансформации систем государственного управления различных стран продолжают оставаться на повестке дня, обусловленные необходимостью поиска наиболее эффективных форм реализации своих полномочий. В итоге так называемый «третий путь», направленный на преодоление низкой эффективности работы государственного аппарата, был воплощен в концепции современного государственного управления [1].

Материалы и методы

Данная концепция стала объектом исследования многих ученых. К примеру, М. Барзлаем было создано концептуальное устройство с целью структуризации академических дискуссий в области современных изменений в организации и управлении исполнительными органами власти. Однако, по словам основоположников данной концепции К. Худа и Г. Питерса, «никакого общего теоретического трактата, который мог бы стать «библией» нового подхода, в академическом мире не появилось» [2, 20]. В любом случае основу концепции составляет преодоление громоздкого забюрократизированного неэффективного государства, которое с помощью рыночных инструментов необходимо переориентировать на эффективное исполнение потребностей общества.

Результаты исследования

Минимизация государственных структур является основной задачей сближения с частным сектором в качестве конкурентоспособного поставщика государственных услуг и обществом как основным потребителем этих услуг [6].

Для государственного управления промышленными предприятиями характерен ряд основополагающих принципов [10]:

1) механизмы управления на результат (управление по результатам, руководство целями организации) [12];

2) механизмы делегирования полномочий (децентрализация государственного управления, передача государственных функций частным);

3) механизмы усиления участия общества

и сферы предоставления услуг (ориентация на клиента, расширение прав граждан) [7];

4) стратегические механизмы управления (экономия бюджетных средств, конкуренцию в границах государства, применение рыночных механизмов) [4].

Слияние в мировой круговорот группы стран азиатского мира продемонстрировала, что интеграция инновационной модели экономического развития азиатскими странами отражает совсем разные результаты. В число данных стран относится и Китай [3]. Стоит отметить, что управленческая сфера Китая сформирована путем объединения рационального и родственного видов бюрократии. При этом экономическая сфера отражается в малоразвитом коммерческом секторе при государственном участии и ограничении деятельности частного сектора, и разобщенностью территорий.

Очевиден тот факт, что институциональная среда Китая имеет ряд ограничений в развитии современного государственного управления предприятиями непубличного типа. Эти ограничения нацелены на объекты, связанные с участием общества в управлении государством. Бюрократия в структуре управления КНР состоит из некоего рода «барьера», который способствует поддержке привилегированного положения страны на мировой арене [11]. Экономическая сфера КНР подразумевает собой ограничение равноправной конкуренции между предприятиями, способствует усложнению равнозначного партнерства между государственным и негосударственным секторами, что не создает равноправных условий доступа населения к государственным услугам.

Основные элементы современного государственного управления плавно интегрируются в китайскую институциональную структуру, но в условиях ряда ограничений: механизмы управления на результат (т.е. формирование фонда оплаты труда государственным служащим по результатам их деятельности), делегирование полномочий (децентрализация и передача государственных функций частным структурам), расширения участия общества и предоставления услуг (программно-целевое управление, бюджетирование, ориентированное на результат, экономия бюджетных средств).

К одним из первых структурных изменений стоит отнести введение института оценки деятельности государственных служащих в КНР (1994 год) [18], в форме принятия по-

ложения об аттестации госслужащих. При этом в данном положении отмечен один из принципов усовершенствованного государственного управления, построение модели управления по результатам, однако в действительности он реализуется весьма слабо.

Исходя из этого, что проблема состоит в отсутствии конкретных индикаторов, то появляется неопределенность в форме оплаты труда по конкретным результатам. На сегодняшний день, согласно данным Министерства финансов КНР, вознаграждение государственных служащих состоит из основных элементов: официальная заработная плата, официальные пособия и неофициальные пособия. Стоит учитывать, что доля пособий, которая фиксируется в официальной заработной плате, составляет 22% от их общего объема. Отсутствие единых стандартов распространяется и на систему оплаты труда, что влечет за собой региональные различия.

По мнению Б. Чоу, отсутствие материального стимулирования государственных служащих в Китае, составляет не более 5% от их вознаграждения в целом, что не создает условий работы на результат. Достоверность этих данных практически невозможно оценить, поскольку система оплаты труда чиновников в Китае распределена по фрагментам. При этом институт оценки и оплаты труда госслужащих по результатам, не относится к традиционным институтам Китая в форме системы номенклатур.

Еще одним принципом современного государственного управления промышленными предприятиями, реализованным в Китае является децентрализация власти взамен традиционной вертикальной соподчиненности.

На сегодняшний день децентрализованная финансовая система и система предоставления услуг создают ряд серьезных проблем и, кроме того, только усиливают провинциальную дифференциацию в Китае. По словам Ма Хайтао, руководителя Школы государственных финансов Центрального университета финансов и экономики КНР, разница между источниками доходов местных правительств и обязательствами по расходам является коренной причиной многих экономических проблем в Китае на современном этапе. По данным Международного валютного фонда и Всемирного банка, расходы региональных правительств КНР составляют 77% от совокупных государственных расходов. При этом доходная часть бюджетов не превышает 50% [1]. Для сравнения региональные расходы в

развивающихся странах составляют около 34% национального бюджета, а в развитых – 14% [9, р. 92–94]. На сегодняшний день ситуация следующая: основные социальные услуги такие, как образование, здравоохранение, социальное страхование и т.д., которые обычно составляют сферу совместного ведения центрального и местного уровней, в Китае реализуют провинциальные правительства.

Усиленная децентрализация расходных обязательств привела к недостаточному финансированию и обеспечению основных государственных услуг. Децентрализованная система управления в Китае имеет две неоднозначные тенденции, ставшие результатом институционального конфликта между китайской институциональной средой и импортируемым институтом. С одной стороны, степень финансовой децентрализации и децентрализации системы предоставления услуг значительно превышает показатели не только развивающихся, но и развитых стран. С другой стороны, усиленная иерархическая структура управления и контроля серьезно ограничивает процессы децентрализации. По словам основоположников подхода современного государственного управления промышленными предприятиями Т. Геблера и Д. Осборна, децентрализация плавно может перейти взамен вертикальной соподчиненности [9], однако в КНР казалось бы, взаимоисключающих принципа сочетаются и составляют основу отношений центра и провинций. Кроме того, децентрализованная система услуг при отсутствии стандартов создает проблемы для предоставления широкого выбора услуг и равного доступа к ним со стороны населения, что осложняет реализацию управленческой концепции и принципа ориентации на клиента.

В число ключевых инструментов реализации современного государственного управления относят программно-целевое управление. При этом следует отметить, что данный инструмент является инновационным в реалиях КНР. Это сравнение вполне адекватно, поскольку нормативные акты в области стратегического планирования представляют собой планы на 5 лет, что является основой планово-рыночной экономики Китая. Рядом ученых отмечено, что нынешние планы претерпели кардинальную трансформацию, связанную в основном со сменой экономического курса и отказом от планирования. В период 2001-2005 гг., от-

мечена частичная замена конкретных количественных показателей качественными, что свидетельствует о трансформации с односторонней экономической роли планов на определение сбалансированной стратегии по всем направлениям развития страны. В 2008 году на 1-ой сессии XI съезда ВСНП премьер-министр Китая Вэнь Цзябао заявил о том, что «китайское правительство приступает к внедрению программно-целевого управления в работу органов государственной власти» [14]. Именно с этого момента во всех официальных актах в области стратегического планирования понятие «план» *цзихуа* было заменено на «программу», или «комплексный план» *гуйхуа*. Помимо этого, о применении программно-целевых механизмов в государственном управлении стоит отметить большое число программ по различным направлениям, которые стали применять относительно не давно. В настоящее время не только в экономике Китая задействованы механизмы программно-целевого управления, но и во многих других сферах, в частности в промышленности, образовании, здравоохранении, развитии науки и техники.

Трудности в эффективной реализации программно-целевого управления в Китае порождают отсутствие интеграции между программами стратегического планирования и государственным бюджетом. Ни один из нормативных актов относительно бюджета и отчетов об его исполнении не ссылается на национальный план, а значит, лишь только неформально может учитывать поставленные в нем цели. Распределение плановых и бюджетных функций создают противоречия между Министерством финансов и Государственным комитетом по реформам и развитию.

Бюджетирование, которое ориентировано на результат, стало основой эффективного расходования бюджетных ресурсов во многих западных странах, однако в полной степени не реализуется в КНР. С 2000 года данный подход рассматривается властями Китая как приоритетное направление развития бюджетной деятельности. К одним из первых преобразований в данной сфере относится система оценки государственных инвестиционных программ.

В настоящее время в Китае отсутствует корреляция бюджетных расходов и целевых показателей как в пятилетних планах, так в других отраслевых стратегических программах. Кроме того, Министерство финансов

как основной рычаг направления бюджетных средств не принимает активного участия в разработке и реализации бюджетной стратегии и политики.

В части передачи государственных полномочий коммерческим промышленным предприятиям на основе контрактов, а также развития конкуренции между ними, в рациональном распределении государственных расходов занимает механизм государственных закупок. Активная интеграция в политику государства началось в период 2001-2010 гг., когда государственные закупки приобрели свой статус в нормативно-правовых документах Китая. Государственные закупки как один из рыночных механизмов в государственном управлении является драйвером реализации таких принципов современного государственного управления, как развитие конкуренции в сфере предоставления услуг и передачи государственных функций коммерческим организациям. Система государственных контрактов реализуется по принципу заключения контрактов с поставщиками товаров и услуг, однако равноправная конкуренция в данном контексте ограничена в силу того, что ограничивается поддержкой со стороны государства для внутренних поставщиков, грубыми нарушениями в процедурах, а также отдельным рынком закупок в силу провинциальной децентрализации. Стоит отметить, что на успешном примере развитых стран при отсутствии конкуренции очевидно то, что Китаю сложнее будет снизить себестоимость товаров и услуг в процессе проведения конкурсов и запросах котировок. Согласно данным аналитиков Всемирного Международного банка, Китай достиг снижения себестоимости только на 10%, тогда как в Российской Федерации данный показатель колеблется около 30-40%, причем на ряд других видов товаров и услуг составляет 75%.

Помимо государственных закупок особую роль в государственной сфере КНР играют обслуживающие предприятия, в деятельности которых наблюдаются ряд проблем. В их число входят отсутствие аналогов в западных странах и слабая связь между общественными и государственными институтами Китая. С 90-х гг. 20 века проблема регулирования обслуживающих организаций заключается в необходимости ужесточения государственного контроля в сфере управления, а также уменьшения финансовой под-

держки со стороны государства. При этом тенденция укрупнения ряда обслуживающих предприятий, которые состояли из 25-ти процентов занятых по всей стране и около 40% государственных служащих в 2012 году по сравнению с 16% и 22% соответственно в 1990 году [15]. Особую актуальность приобретает исключение государственных работников из числа обслуживающих предприятий. Более того, по мнению ряда экспертов, финансирование обслуживающих организаций непосредственно до реформы составляло 30%, однако сегодня данная ситуация сохраняется.

На современном этапе руководство страны пытается передать полномочия по предоставлению социальных услуг некоммерческим организациям. Для этого с 2011 г. для некоммерческих организаций, чья деятельность связана с благотворительностью, социальным обеспечением и услугами, были проведены меры по упрощению правил их регистрации в государственном реестре [14]. Однако установленная задача перевода обслуживающих предприятий в частный сектор на первый взгляд кажется весьма сложной, т.к. наблюдается отсутствие развитого коммерческого и некоммерческого секторов.

В процессе интеграции современного государственного управления наибольшее впечатление для руководителей Китая оказало реализация института передачи полномочий. При этом данный процесс свободно поглотил ограничения, получив определенную долю присвоения государственного статуса (обслуживающие организации, преференции внутренним поставщикам при обеспечении государственного заказа и др.). Упрощение административных процедур и с затем передачей их осуществления на определенных локациях определяет успешную интеграцию механизмов делегирования полномочий в управленческой среде Китая. При этом значительная провинциальная и имущественная разобщенность гражданами Китая, характерна подобная дифференциация и при предоставлении услуг. Отсутствие поддержки общества имеет слабую результативность в процессе реализации данных механизмов в политической структуре Китая [13].

Исходя из существующих стратегических инструментов управления в политике Китая, то им присущ развитый программный подход, имеющий положительный опыт построения пятилетних планов. Механизмы

государственного управления на результат на сегодняшний день связаны с деформализацией норм и отсутствием фактических результатов оценки и оплаты труда госслужащих. При этом связь государственного сектора с промышленными предприятиями является основой изменения, либо появления новых институтов.

В отличие от развитых западных стран для проведения административных реформ в Китае особую роль играет сохранение политической стабильности и контроля со стороны органов государственного управления над принятием управленческих решений. Административные преобразования в Китае осуществляются только в рамках сложившейся политической системы, что препятствует внедрению таких элементов современного государственного управления, как формирование компетентной профессиональной команды государственных служащих, творческой организационной культуры, механизмов поддержки прав граждан, гражданского контроля над органами власти.

Обсуждение результатов

Согласно таким ученым, как Букерт Г. и Поллитта К., Китай реализует консервативную модель, которая реализуется в ограничениях по повышению эффективности деятельности государственных органов власти. Связано это с тем, что не только наблюдается выборочный характер преобразований, но и с желанием руководства страны сохранить стабильность политической системы. При этом модель административных реформ в Китае, ориентирована на ужесточенные меры государственного регулирования, что подтверждается отсутствием руководства страны от внедрения институтов контроля обществом, приоритета ориентации на клиента.

Заключение

В целом консервативная модель современного государственного управления предприятиями в Китае является необходимой для ограничений со стороны государства. Мы надеемся, что в будущем руководство Китая будет двигаться в том же направлении, акцентируя внимание на поиске баланса между сохранением политической стабильности и повышением эффективности административной системы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Сивинцева О.В., Новый государственный менеджмент китайского образца: особенности селективного импорта / Общество и государство в Китае / 2015, С. 184-195;
2. Chou B. Challenges for China's Reform of government procurement // *Journal of contemporary China*. 2006. Vol. 15. No. 48. pp. 533–549.
3. Chou B. Civil service reform in China, 1993-2001: A case of implementation failure // *China: An International Journal*. 2004. No. 2(2). pp. 210–234.
4. Beregova G.M., Klipin A.O. Analysis and assessment of economic state of enterprise in context of strategy of import substitution / *Proceedings of the international conference on trends of technologies and innovations in economic and social studies/ 2017*. Pp. 70-76
5. Клипин А.О. Оценка эффективности и результативности механизма импортозамещения // *Вестник РМАТ*. 2018. No. 2. С. 77-83.
6. Алиев Т.М. Рынок Китая: вопросы доступа / Аналитический отчет. Росконгресс. г. Москва, 2017. С. 10-18
7. Yang Zhenshan, Hao Pu, Cai Jianming Economic clusters: A bridge between economic and spatial policies in the case of Beijing *CITIES* Volume: 42 Pages: 171-185 Part: B Published: FEB 2015
8. Zhang Yi, Lam Jasmine Siu Lee Estimating economic losses of industry clusters due to port disruptions *TRANSPORTATION RESEARCH PART A-POLICY AND PRACTICE*, Volume: 91, Pages: 17-33, Published: SEP 2016
9. Pesce Marco, Shi Chenyi, Critto Andrea SWOT Analysis of the Application of International Standard ISO 14001 in the Chinese Context. A Case Study of Guangdong Province *SUSTAINABILITY*, Том: 10, Выпуск: 9, Номер статьи: 3196 Опубликовано: SEP 2018
10. Zhang Jingxiao, Xie Haiyan, Li Hui Integrated Framework of Growth Management for Identification of Service Innovation Levels and Priorities. *SUSTAINABILITY*. Том: 10. Выпуск: 9 Номер статьи: 3319. Опубликовано: SEP 2018
11. Chuang, Qiu Research on State-owned Assets Allocation and Efficiency of State-owned Enterprises *INTERNATIONAL CONFERENCE ON FINANCIAL RISK AND CORPORATE FINANCE MANAGEMENT (FRCFM)* Стр.: 260-267
12. Pollitt Katha Power in Theory What on earth is going on at NYU, *NATION*. Том: 307 Выпуск: 7 Pp.: 6-6 Опубликовано: SEP 24 2018
13. Machado Mychal A., Luczynski Kevin C., Hood Stephanie A. Evaluation of the accuracy, reliability, efficiency, and acceptability of fast forwarding to score problem behavior *JOURNAL OF APPLIED BEHAVIOR ANALYSIS* Том: 52. Выпуск: 1. pp.: 315-334. Опубликовано: WIN 2019
14. Китай в мировой и региональной политике. История и современность. Выпуск XXII : ежегодное издание / сост., отв. ред. Е.И. Сафронова. М.: ИДВ РАН, 2017. 400 с.
15. Liu Xin, Dong Keyong. Development of the Civil Servants' Performance Appraisal System in China: Challenges and Improvements. *Review of Public Personal Administration*. 2012. No. 32. Pp. 149–168.
16. The Government Procurement Law of the People's Republic of China [Электронный ресурс] // Chinese Government's Official Web Portal. 03.03.2019. URL: http://www.gov.cn/english/laws/2005-10/08/content_75023.html (дата обращения: 12.04.2019).
17. Wen Jiabao. Report on the Work of the Government delivered at the First Session of the 11th National People's Congress [Электронный ресурс] // Chinese Government's Official Web Portal. 5.03.2019. URL: http://english.gov.cn/official/2008-03/20/content_924600.htm (дата обращения: 20.02.2019).
18. Мнения о некоторых вопросах реформирования обслуживающих организаций КНР // Findlaw.cn 08.07.1996. URL: http://china.findlaw.cn/fagui/p_1/14353.html (дата обращения: 28.02.2019)
19. Положение Министерства финансов КНР об оценке исполнения бюджета государственных инвестиционных программ центрального правительства // Министерство финансов КНР. 14.01.2019. URL: http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/caizhengbuwengao2005/caizhengbuwengao20052/200805/t20080525_42717.html (дата обращения: 21.04.2019).
20. Худ К., Питерс Г. Средний возраст нового государственного менеджмента // *Российский журнал менеджмента*. 2012. No. 1. С. 65-84.

REFERENCES

1. Sivintseva OV, New Chinese state-of-the-art management: features of selective import / *Society and the State in China*, 2015, p. 184-195;
2. Chou B. Challenges for China's Reform of Government Procurement. *Journal of Contemporary China*. 2006. Vol. 15. No. 48. pp. 533-549.
3. Chou B. Civil service reform in China, 1993-2001: A case of implementation failure. *China: An International Journal*. 2004. No. 2 (2). pp. 210–234.
4. Beregova G.M., Klipin A.O. Analysis and assessment of economic state of enterprise in context of strategy of

- import substitution / *Proceedings of the international conference on trends of technologies and innovations in economic and social studies*. 2017. pp. 70-76
5. Klipin A.O. Evaluation of the effectiveness and efficiency of the mechanism of import substitution. *Bulletin of the RIAT*. 2018. No. 2. pp. 77-83.
 6. Aliev TM China market: access issues / Analytical report. Roscongress. Moscow, 2017. P. 10-18
 7. Yang Zhenshan, Hao Pu, Cai Jianming Economic clusters: A bridge between economic and spatial policies in the case of Beijing *CITIES* Vol., 42, pp. 171-185 Part: B Published: FEB 2015
 8. Zhang Yi, Lam Jasmine Siu Lee Estimating economic losses of industry clusters due to port disruptions *TRANSPORTATION RESEARCH PART A-POLICY AND PRACTICE*, Vol. 91, pp. 17-33, Published: SEP 2016
 9. Pesce Marco, Shi Chenyi, Critto Andrea SWOT Analysis of the Application of International Standard ISO 14001 in the Chinese Context. A Case Study of Guangdong Province *SUSTAINABILITY*, vol. 10, no. 9.
 10. Zhang Jingxiao, Xie Haiyan, Li Hui Integrated Framework of Growth Management for Identification of Service Innovation Levels and Priorities. *SUSTAINABILITY*. vol. 10, no. 9. No. 3319.
 11. Chuang, Qiu Research on State-owned Assets Allocation and Efficiency of State-owned Enterprises *INTERNATIONAL CONFERENCE ON FINANCIAL RISK AND CORPORATE FINANCE MANAGEMENT (FRCFM)*, pp. 260-267
 12. Pollitt Katha Power in Theory What on earth is going on at NYU, *NATION*. vol. 307, no. 7, pp. 6-6.
 13. Machado Mychal A., Luczynski Kevin C., Hood Stephanie A. Evaluation of the accuracy, reliability, efficiency, and acceptability of fast forwarding to score problem behavior *JOURNAL OF APPLIED BEHAVIOR ANALYSIS* vol. 52, no. 1. pp. 315-334.
 14. China in world and regional politics. History and modernity. Release XXII: annual edition / comp., Resp. ed. E.I. Safronov. Moscow, IFES RAS Publ., 2017. 400 p.
 15. Liu Xin, Dong Keyong. Development of the Civil Servants' Performance Appraisal System in China: Challenges and Improvements. *Review of Public Personal Administration*. 2012. no. 32. pp. 149-168.
 16. The Government of the Republic of China [Electronic resource] // Chinese Government's Official Web Portal. 03.03.2019. Available at: http://www.gov.cn/english/laws/2005-10/08/content_75023.html (accessed 28 February 2019).
 17. Wen Jiabao. Report of the 11th National People's Congress [Electronic Resource] // Chinese Government's Official Web Portal. March 5, 2019. Available at: http://english.gov.cn/official/2008-03/20/content_924600.htm (accessed 28 February 2019).
 18. Opinions on some issues of reforming service organizations of the PRC // Findlaw.cn 07.08.1996. Available at: http://china.findlaw.cn/fagui/p_1/14353.html (accessed 28 February 2019)
 19. The position of the Ministry of Finance of China on the assessment of the implementation of the budget of state investment programs of the central government // Ministry of Finance of China. 01/14/2019. Available at: http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/caizhengbuwengao2005/caizhengbuwengao20052/200805/t20080525_42717.html (accessed 28 February 2019).
 20. Hud K., Peters G. The average age of a new state management. *Russian Management Journal*. 2012. No. 1. pp. 65-84.

Информация об авторе

Ши Шэнян

(Россия, Иркутск)

Аспирант кафедры менеджмента
ФГБОУ ВО «Иркутский национальный
исследовательский технический университет»
E-майл: ssy2011@mail.ru

Information about the author

Shi Shenyang

(Russia, Irkutsk)

Graduate Student

of the Department of Management
Irkutsk National Research Technical University
E-mail: ssy2011@mail.ru