

**«ВЕРТИКАЛЬ ВЛАСТИ» И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ
РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА
(Россия и современный мир)***

*Ю.А.Нисневич,
доктор политических наук,
профессор ГУ-ВШЭ и РУДН*

С середины 80-х годов XX века в ряде стран начался процесс реализации крупномасштабных и комплексных программ реформирования государственного управления. Этот процесс был обусловлен стремлением решить такие назревшие проблемы управления государством как сокращение государственных расходов и поддержание благоприятного климата для инвестиций и конкурентоспособности национальной экономики, расширение возможностей и готовности правительства к развитию и совершенствованию государственной политики, улучшение выполнения государством функций работодателя, повышение качества предоставления государственных услуг, а также повышение уважения и укрепление доверия к власти со стороны граждан и частного сектора экономики.¹

Однако потребность в реорганизации государственного управления, возникшая в конце XX века, была, как представляется, обусловлена не только необходимостью решения указанных масштабных проблем, но и более глобальной причиной - начавшимся в конце XX века переходом на постиндустриальный этап цивилизационного развития, постиндустриальным транзитом. В процессе постиндустриального транзита происходит кардинальная трансформация организации общества, его социальной структуры и общественных связей, что в существенной мере определяется феноменом «восстания масс»² и применением новых методов и технологий коммуникаций, информационных взаимодействий, распространения и обмена информацией и знаниями во всех сферах жизнедеятельности

¹ Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М.: Издательство «Весь Мир», 2003. С.35-36.

² Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс // Вопросы философии, 1999. №3,4.

общества и государства. Это требует адекватного ответа в поле политики и, прежде всего, качественных изменений в сфере государственного управления, отражающих изменение предназначения и роли государства на постиндустриальном этапе.

Наиболее радикальное реформирование государственного управления в конце XX века начало осуществляться в США, Великобритании, Австралии и Новой Зеландии как реакция на кризис господствовавших в послевоенном мире практик «государства всеобщего благоденствия» (Welfare State). В таком государстве приоритет отдается государственному регулированию при решении общественных проблем и государственному производству услуг, что обуславливает увеличение по нарастающей государственных расходов и численности государственного аппарата, вследствие чего государство становится все более и более дорогостоящим, громоздким и при этом все менее эффективным. Преобразования, проводимые пришедшими к власти в перечисленных странах неконсервативными правительствами, особенно правительствами М.Тэтчер и Р.Рейгана, определили новое направление в теории и практике государственного управления, получившее название «новое государственное управление» (New Public Management). Новое государственное управление (НГУ) представляет собой «наиболее последовательный комплекс мер в рамках проведения реформ с точки зрения внутренних условий той или иной страны».³

Идейно-философскую основу реформирования государственного управления по модели НГУ составляет концепция «активизирующего государства»⁴, суть которой состоит в отказе от этикетского воззрения на государство как на высшую цель и результат общественного развития, от

³Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. С.44.

⁴ Райнхард К. Реформирование государственного управления. Концепция активизирующего государства // Государственная служба за рубежом. Реферативный бюллетень, №6(31)99: Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. М.: РАГС, 1999. С.8-9.

отношения к государству как к безгрешному, всезнающему и обладающему всемогуществом институту социального господства, основанного на патернализме.

Необходимым условием успешной реализации и одновременно одним из ключевых направлений реформирования государственного управления по модели НГУ является обеспечение высокого уровня профессионализма, организованности и дисциплины государственных служащих, политической нейтральности (деполитизации) и транспарентности их деятельности.

При решении проблемы деполитизации государственного аппарата необходимо учитывать следующее объективное обстоятельство. Публичные политические должности в современном государстве занимают не только избираемые политики. Ряд неизбираемых, а назначаемых высших должностных лиц государства в силу своего должностного положения и статуса призван реализовывать государственную политику в смысле курса, стратегии развития общества и государства, определяемую победившей на выборах политической партией или коалицией политических сил, т.е. должен реализовывать определенные политические проекты и цели.

Разграничение занимаемых высшими чиновниками политических государственных должностей от неполитических должностей существенным образом зависит от институциональной организации государственной и, в первую очередь, исполнительной власти в том или ином государстве. Как показывает современная мировая практика обеспечение политического нейтралитета той части государственной бюрократии, которую можно назвать кадровой бюрократией и которая не включает высших чиновников – политических назначенцев является важной составной частью реорганизации управления современным государством.

Основные тенденции реформирования государственного управления по модели НГУ в структурно-технологическом аспекте состоят в следующем: вертикальная и горизонтальная децентрализация системы государственного управления; оптимизация структуры и функций органов государственной

власти, уменьшение роли вертикальной иерархии, развитие функциональных органов, сетевых и «плоских» организационных структур, создание на ограниченное время организаций для решения конкретных задач государственного управления (*ad hoc organization*); переход к сервисным принципам деятельности с преимущественной ориентацией на оказание государственных услуг гражданам и юридическим лицам; внедрение методов и моделей организационного управления частного сектора, государственного менеджмента; сокращение и контроль издержек на содержание государственного аппарата и ориентация его деятельности на конечную цель и конкретный результат.⁵

Таким образом, НГУ в контексте теории государственного управления и его практической реализации включает три взаимозависимые и взаимосвязанные компоненты:

- идейно-философская, основанная на отказе от этатистского и переходе к либеральному подходу к предназначению и роли государства;
- организационно-кадровая, основанная на деполитизации и реорганизации кадрового обеспечения государственного аппарата с целью повышения дисциплины, профессионализма и конкурентоспособности государственных служащих;
- структурно-технологическая, основанная на децентрализации и функциональной оптимизации структуры органов государственной власти, внедрении в сферу государственного управления принципов и методов организационного управления и менеджмента частного сектора экономики.

Однако вопреки мировым тенденциям и опыту управления государством XXI века, правящий в России политический режим с начала

⁵ Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт; Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002; Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт. М.: Эко-Трендз, 2002 и другие.

нового века стал осуществлять принципиально иную реорганизацию системы государственного управления, а именно построение так называемой «вертикали власти».

В идеологическом аспекте российская власть стала и продолжает агитационно-пропагандистскими методами массового информирования и информационного манипулирования внедрять в сознание российских граждан эклектичные идеи и ценности этатизма. Для этого используются разнообразные идеологические упаковки – возвращение советских символов, имитация ритуалов российской империи, установление новых сомнительных с исторической точки зрения государственных праздников и памятных дат, придание Русской православной церкви де-факто статуса государственного института, распространение идей «великой России, встающей с колен», «особой русской цивилизации» и другие. В поисках ответов на злободневные вопросы о причинно-следственных связях явлений и событий, происходящих как внутри страны, так и за ее пределами, и о роли и месте России в современном мире российскому обществу предлагаются якобы все объясняющие и при этом предельно примитивные отсылки, с одной стороны, к особенностям «русского менталитета», а с другой – к неважно какому мировому, американскому, сионистскому, китайскому или исламистскому «заговору против России».⁶

Этатизм был и остается идеологией, которая оправдывает всевластие и позволяет укреплять позиции приватизировавшей государственную власть политической и кадровой бюрократии, позволяет бюрократии внедрять в общественное сознание отождествление ее с государством и объявлять врагами государство всех, кто выступает против установленного ею политического и государственного режима. Однако, в конечном счете, как показывает мировая практика, это не способствует повышению уважения и

⁶ Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. М.: Материк, 2007. С.187-188.

укреплению доверия к власти со стороны граждан, усиливает разрыв между обществом и властью, чреватый социальными взрывами и потрясениями. Так по результатам исследований, которые в феврале 2010 года провел Левада-Центр,⁷ 62% российских граждан «живете, полагаясь только на себя и избегая вступать в контакт с властью», а 67% - «относится с опасением к правоохранительным органам», т.е. к органам, призванным осуществлять одну из самых главных функций государства – обеспечение безопасности его граждан.

Хорошо усвоив главный принцип строителя советского тоталитаризма И.Сталина - «кадр решают все»⁸, правящий режим вопреки таким ключевым принципам кадрового обеспечения государственного аппарата современного государства как деполитизация кадровой бюрократии и назначение на государственную службу и продвижение по ней исключительно на основе профессионального конкурсного отбора, стал применять протекционистский номенклатурный механизм назначения на государственные должности. Назначения, как на политические, так и на неполитические должности в государственном аппарате осуществляются исходя не из профессиональных качеств, а, прежде всего, из критерия личной преданности одной из правящих политико-экономических группировок. При этом многие институциональные построения, реализуемые внесением изменений в законодательство, имеют целью создание легитимных механизмов и административных возможностей для расстановки руководящих кадров именно на основе протекционизма и nepотизма. Яркими примерами такой политики в кадровом обеспечении

⁷ Сайт Левада-Центр, www.levada.ru. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.levada.ru/press/2010031602.html>; <http://www.levada.ru/press/2010021605.html>

⁸ Цитата из речи генерального секретаря ВКП (б) И. В. Сталина (1878—1953), с которой он выступил 4 мая 1935 г. в Кремлевском дворце перед выпускниками военных академий (Энциклопедический словарь крылатых фраз и выражений / Автор-составитель *Вадим Серов*. М.: Локид–Пресс, 2005. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bibliotekar.ru/encSlov/10/5.htm>).

государственного управления может служить на институциональном уровне - замена в 2004 году прямых выборов глав регионов на их фактическое назначение Президентом РФ, а на уровне персональных кадровых решений – назначение в 2005 году на должность Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ А.Иванова, который до этого не имел никакого стажа и опыта работы в должности судьи. Более того, вопреки принципу деполитизации неполитической части государственного аппарата некоторые региональные отделения партии «Единая Россия» по сообщениям СМИ стали обнародовать списки чиновников, являющихся членами этой партии, а также тех чиновников, которые таковыми не являются. Очевидно, это делается с целью оказать на чиновников политическое давление, что противоречит статьям 24, 29 и 30 Конституции РФ.

Интенсификация при Президенте В.Путине процесса номенклатурного подбора и расстановки кадров не только в высшем руководстве страны, но и во всей системе государственной власти и управления на основе родственных, образовательных и производственных связей, принципов землячества и социальной близости привела к ее «деинтеллектуализации» и «провинциализации». Такие тенденции стали следствием, прежде всего, более чем двукратного увеличения доли военных всех типов во власти. Так по сравнению с 1993 годом при Президенте Б.Ельцине к 2002 году при Президенте В.Путине доля «людей в погонах» увеличилась в 2,2 раза с 11,2% до 25,1%, доля «интеллектуалов», имеющих ученую степень, уменьшилась в 2,5 раза с 52,5% до 20,9%, доля выходцев из сельской местности увеличилась в 1,4 раза с 23,1% до 31%, доля земляков главы государства - в 1,6 раза с 13,2% до 21,3%, а ставленников бизнеса - в 7 раз с 1,6% до 11,3%.⁹

Ключевой тенденцией в управлении современным государством является децентрализация власти, которую можно разделить на децентрализацию политического и структурно-функционального характера.

⁹ Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М.: Захаров, 2005. С.268-269.

К политической децентрализации, прежде всего, относится историческая первооснова децентрализации государственной власти – разделение властей на судебную, законодательную и исполнительную, что закреплено и в статье 10 Конституции РФ. «Вертикаль власти» в контексте государственного режима в той или иной явной или неявной форме выходит за конституционные рамки и, прежде всего, искажает конституционный принцип разделения властей и конституционную систему сдержек и противовесов во взаимоотношениях высших органов государственной власти.¹⁰ В настоящее время все властно-принудительные полномочия государства сконцентрированы в едином сдвоенном центре власти «Президент Д.Медведев – председатель Правительства В.Путин», который институционально сосредоточен в администрации Президента РФ и президиуме Правительства РФ. Этот сказочный Тяни – Толкай составляет вершину российской государственной власти, которой полностью подчинена стержневая исполнительная власть, а также лишенные самостоятельности и независимости законодательная и судебная власти, выполняющие лишь вспомогательные функции по обслуживанию и защите интересов президентской и исполнительной властей.

К политической децентрализации также относится проявляющаяся в настоящее время, как в федеративных, так и в унитарных государствах тенденция «федерализация» власти – разделение ее полномочий, компетенции и ответственности между центральным, региональным и местным уровнями. Смысл «федерализации» власти как ее политической децентрализации «по вертикали» состоит в приближении власти к людям за счет расширения полномочий и самостоятельности региональной и местной властей в решении проблем повседневной жизни регионов и местных сообществ.

¹⁰ Подробнее о государственном режиме в рамках «вертикали власти» см.: *Нисневич Ю.А.* Государственная власть современной России. М.: Аспект Пресс, 2008. С.453-466.

Вопреки этой мировой тенденцией российская «вертикаль власти» явно страдает «унитарным синдромом», проявляющимся в том, что федеральная власть постоянно стремится подчинить себе и вмешиваться в деятельность региональных и местных властей в нарушение принципов федеративного устройства и автономности местного самоуправления от государственной власти, установленных статьями 5 и 12 Конституции РФ.¹¹ На централизацию и унитаризацию отношений между федеральным центром и регионами был явно направлен ряд решений, принятых в период 2000-2004. К таким решениям относятся: наложение в указном порядке на административно-территориальное деление страны, установленное Конституцией РФ, новой административной сети из семи федеральных округов (2000); изменение порядка формирования Совета Федерации, в результате чего высшие должностные лица и председатели законодательных органов субъектов федерации были лишены возможности влиять на принятие государственных решений на федеральном уровне в статусе члена Совета Федерации (2000); практически полный отказ, кроме Республики Татарстан, от конституционно-договорного принципа формирования федерации (2003); перераспределение полномочий в межбюджетных отношениях в пользу федерального центра (2003), и, наконец, уже указанная ранее, отмена прямых выборов высших должностных лиц регионов и замена выборов фактическим назначением этих должностных лиц непосредственно президентом (2004).

Важным современным направлением дальнейшей децентрализации государственной власти, которое предусматривает ее реформирование по модели НГУ, является структурно-функциональная децентрализация исполнительной власти. Такая децентрализация системы органов исполнительной власти заключается в организационном разделении органов, осуществляющих функции стратегического управления – выработка

¹¹ Подробнее об «унитарном синдроме» правящего в России политического режима см.: Нисневич Ю.А. Вертикаль никуда. Очерки политической истории России 1991-2008. М.: Аспект Пресс, 2010. С.6-15.

государственной политики и нормативно-правовое регулирование, функции контроля и надзор, а также функции оказания государственных услуг, управления государственным имуществом и правоприменительные функции, в том числе ведение реестров, регистров, кадастров.

Попыткой реформировать российскую исполнительную власть в этом направлении стала административная реформа, практическая реализация которой началась в 2004 году.¹² В качестве приоритетных направлений этой реформы было установлено следующее:¹³

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и представления государственных организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Однако, с сожалением можно констатировать, что цели и задачи административной реформы так и остались нереализованными, и более того, вопреки этим целям и задачам происходит регенерация советских методов и

¹² Подробнее об административной реформе см.: Административная реформа в России / Под ред. С.Е.Нарышкина, Т.Я.Хабриевой. М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА-М, 2006.

¹³ Указ Президента РФ от 23 июля 2003г. №824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах».

организационных структур в системе российской исполнительной власти. Как представляется, неуспех административной реформы, который признало высшее руководство государства, во многом был заранее predetermined тем, что эта реформа вступала в противоречие с построением «вертикали власти», и она и не могла быть реализована в условиях доминирующего влияния на принятие и исполнение политических решений высших и средних чиновников, в большинстве своем незаинтересованных в такой реформе.

В результате проведения административной реформы численность российского правительства сегодня составляет 27 человек и почти достигла дореформенного уровня в 30 человек, в то время как из мировой практики известно, что численность работоспособного правительства не должна превышать 20 человек.¹⁴ Количество федеральных органов исполнительной власти сегодня составляет 78, в том числе 18 министерств, и увеличилось на треть по сравнению с их дореформенным уровнем в 58 ведомств. В составе федеральных органов исполнительной власти 20 (25,6%), относящихся к так называемому «силовому блоку», подчинены непосредственно Президенту РФ и 10 (12,8%) – непосредственно Правительству РФ, а по факту его председателю.

Кроме того, по данным Росстата к концу 2008 года численность работников государственных органов и органов местного самоуправления достигла 1 млн. 670,8 тыс. человек, в том числе федеральных органов государственной власти – 854,7 тыс., государственных органов субъектов федерации – 291,8 тыс. и органов местного самоуправления – 524,3 тыс.¹⁵

¹⁴ Тунцов А. В правительство не лезет 21-й министр // Газета.RU от 28.04.08. [Электронный ресурс]. –

Режим доступа: http://www.gazeta.ru/science/2008/04/28_a_2709353.shtml.

¹⁵ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат), www.gks.ru. [Электронный ресурс]. –

Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/gosudar/v195-08.htm.

Для сравнения в 1990 году численность управленческого аппарата в СССР составляла 663 тыс. человек.¹⁶

Для оценки качества государственного управления в режиме «вертикаль власти» обратимся к данным Всемирного банка (The World Bank), который с 1996 года регулярно проводит исследования по определению шести индексов качества государственного управления (Worldwide Governance Indicators). Каждый индекс определяется по шкале от -2,5 до 2,5 и по рейтингу от 0 до 100%, который указывает место государства среди других государств и территорий.¹⁷ Каждое государство по каждому из шести индексов получает свой рейтинг, а общий итоговый рейтинг не составляется. В восьмом докладе о качестве государственного управления в государствах мира, в котором оценивается ситуация за 1996-2008 годы в 212 государствах и территориях, для России по состоянию на 2008 год приведены следующие достаточно неблагоприятные результаты:¹⁸

1. Учет мнения населения и подотчетность государственных органов (в какой степени граждане страны имеют возможность выбирать правительство и другие органы власти, оценка уровня свободы слова, свободы объединений, других гражданских свобод) — 22% (-0,97);
2. Политическая стабильность и отсутствие насилия (стабильность государственных институтов, вероятность дестабилизации и свержения правительства неконституционными методами или с применением насилия) — 24% (-0,62);
3. Эффективность работы правительства (качество государственных услуг, качество работы государственных служащих, степень их независимости

¹⁶ Гаман-Голутвина О.В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис, 2007. № 4. С. 24-45. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.wpec.ru/text/200704241811.htm>.

¹⁷ Рейтинг 70% означает, что качество государственного управления в данном государстве лучше, чем в 70% государств мира, но хуже, чем в 30%.

¹⁸ Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008. World Bank Policy Research June 2009. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

- от политического давления, качество разработки и реализации внутренней государственной политики и так далее) — 45% (-0,32);
4. Качество законодательства (способность правительства формулировать и реализовывать рациональную политику и правовые акты, которые допускают развитие частного сектора и способствуют его развитию) — 31% (-0,56);
 5. Верховенство закона (степень уверенности различных субъектов в установленных обществом нормах, а также соблюдения ими этих норм, в частности, эффективности принудительного исполнения договоров, работы полиции, судов, уровня преступности и так далее) — 20% (-0,91);
 6. Сдерживание коррупции (степень использования государственной власти в корыстных целях) — 15% (-0,98).

При таком качестве государственного управления трудно ожидать высокого уровня конкурентоспособности России в мире, что и подтверждают данные, приведенные в отчете по глобальной конкурентоспособности 2009-2010 Всемирного экономического форума (World Economic Forum).¹⁹ С 2005 года эта независимая международная организация, в которую входит Россия, совместно с ведущими исследовательскими институтами и компаниями разных стран проводит ежегодное исследование по определению рейтинга конкурентоспособности государств мира в соответствии с их индексом глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Index). Индекс GCI, который по мере возрастания конкурентоспособности изменяется от 1 до 7, определяется на основе комбинации общедоступных статистических данных и результатов опросов руководителей компаний. В 2009 году было опрошено 13 тыс. руководителей компаний в 133 странах. Этот индекс состоит из 12 опорных слагаемых конкурентоспособности, таких как

¹⁹ The Global Competitiveness Report 2009-2010. World Economic Forum, 2009. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf>.

институты, инфраструктура, макроэкономическая стабильность, здоровье и наличие образования, высшее образование и профессиональная подготовка, эффективность рынка товаров и услуг, эффективность рынка труда, развитость финансового рынка, технологический уровень, размер рынка, конкурентоспособность компаний и инновационный потенциал.

В 2009 году Россия с индексом GCI=4,15 в рейтинге 133 государств, в которых в этом году проводились исследования, заняло только 63 место между Черногорией и Румынией. При этом по такому показателю как качество институтов, прежде всего, государства со значением 3,23 Россия заняла 114 место между Филиппинами и Алжиром, по независимости судебной системы с показателем 2,7 – 116 место, по объективности решений чиновников с показателем 2,7 – 96 место, по прозрачности государственной политики с показателем 3,5 – 114 место.

Следует также отметить исследование, которое в 2008 году провел американский исследовательский центр Институт Брукингса (The Brookings Institution). По результатам этого исследования определялся индекс слабости государства (Index of State Weakness) для 114 развивающихся государств, включая Россию, который изменяется в пределах от 0 до 10 (0 – наиболее, а 10 – наименее слабое государство). К сожалению, и в этом рейтинге Россия со значением индекса ISW=6,2 заняла далеко не самое почетное 65 место между Боливией и Ираном, а последние 113 и 114 места с одинаковым значением этого индекса 9,41 заняли Венгрия и Словакия.²⁰

Но, как представляется, наиболее значимым критерием оценки качества и конкурентоспособности современного государства следует считать его удобство для проживания людей, качество жизни в государстве.

²⁰ Susan E. Rice and Stewart Patrick Index of State Weakness in The Developing World. The Brookings Institution, 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/02_weak_states_index/02_weak_states_index.pdf.

В настоящее время нет общепризнанных оценок качества жизни в различных государствах мира.

Пока наиболее распространенным и признаваемым является рейтинг качества жизни в государствах мира, определяемый ООН с 1990 года по индексу развития человеческого потенциала (Human Development Index).

Индекс HDI измеряет достижения государства по трем основным направлениям: здоровье и долголетие, измеряемые показателем ожидаемой продолжительности жизни при рождении; доступ к образованию, измеряемый уровнем грамотности взрослого населения и совокупным валовым коэффициентом охвата образованием, и достойный уровень жизни, измеряемый величиной валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения в долларах США по паритету покупательной способности. Эти три измерения стандартизируются в виде числовых значений от 0 до 1, среднее арифметическое которых представляет собой совокупный показатель HDI в диапазоне от 0 до 1. Государства ранжируются на основе этого показателя, и первое место в рейтинге соответствует наивысшему значению HDI.

По данным, представленным в докладе ООН о развитии человека 2009 года, но относящимся к 2007 году, для 180 государств-членов ООН, а также Гонконга и Палестинских территорий, Россия с HDI=0,817 занимает в этом рейтинге только 71 место между Албанией и Македонией, хотя и в группе государств, относящихся по классификации ООН к государствам с высоким уровнем HDI (нижняя граница HDI для этой группы — 0,8).²¹

Достаточно адекватной оценкой качества жизни в государстве можно признать индекс качества жизни (Quality of Life Index), определяемым ежегодно изданием International Living (Ирландия) для 194 государств. Индекс QLI определяется на основании таких параметров как стоимость жизни, досуг и культура, экономика, окружающая среда, свобода, здоровье,

²¹ Доклад о развитии человека 2009. Преодоление барьеров: человеческая мобильность и развитие / Пер с англ. ПРООН. М.: Издательство «Весь Мир», 2009.

инфраструктура, риск и безопасность, а также климат, для каждого из которых, как и для самого индекса QLI, максимальное значение - 100 баллов. По данным на январь 2010 года Россия со значением индекса QLI=54 в рейтинге издания International Living делит места со 109 по 119 с Белоруссией, Таиландом, Замбией, Ливаном, Палау, Малави, Марокко, Самоа, Свазилендом и Бахрейном.²²

Основной фактор, определяющий неудовлетворительное качество государственного управления и низкую конкурентоспособность России в мире, — это коррупция во всех ее проявлениях, включая политическую, поразившая всю «вертикаль власти» снизу доверху. Это подтверждается как исследованиями Всемирного экономического форума и Всемирного Банка, так и исследованиями наиболее авторитетной в области противодействия коррупции международной неправительственной организацией Transparency International, данные которой постоянно цитируются высшими российскими должностными лицами. По представленным в октябрь 2009 года данным этой организации в рейтинге по индексу восприятия коррупции (Corruption Perception Index) Россия со значением этого индекса 2,2 (10 – минимальная коррупция) занимает 146 место среди 180 включенных в исследование государств вместе с Камеруном, Эквадором, Кенией, Сьерра-Леоне, Тимор-Лесте, Украиной и Зимбабве.²³ По этому показателю только Россия из всех государств «большой двадцатки» находится в зоне высокой коррупции ($CPI \leq 3,3$).

В связи со всем вышесказанным возникает вопрос не только о конкурентоспособности государства, в котором конструирование вертикали власти сопровождается столь высокими общественными издержками, но и об

²² 2010 Quality of Life Index: 194 Countries Ranked and Rated to Reveal the Best Places to Live. International Living, 2010. [Электронный ресурс]. –

Режим доступа: <http://www1.internationalliving.com/qofl2010/>.

²³ Corruption Perception Index 2009. Transparency International, 2009. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009.

эффективности самой вертикали. В конечном счете вертикаль власти важна (и нужна, как в любом современном государстве) не сама по себе; ее основополагающая функция – оптимальным образом обеспечить жизнедеятельность общества, в том числе качество жизни всех граждан страны.

Литература

1. Административная реформа в России / Под ред. *С.Е.Нарышкина, Т.Я.Хабриевой*. М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА-М, 2006.
2. *Гаман-Голутвина О.В.* Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // *Полис*, 2007. № 4. С. 24-45.
3. Доклад о развитии человека 2009. Преодоление барьеров: человеческая мобильность и развитие / Пер с англ. ПРООН. М.: Издательство «Весь Мир», 2009.
4. *Крыштановская О.* Анатоμία российской элиты. М.: Захаров, 2005.
5. *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. М.: Издательство «Весь Мир», 2003.
6. *Нисневич Ю.А.* Аудит политической системы посткоммунистической России. М.: Материк, 2007.
7. *Нисневич Ю.А.* Вертикаль никуда. Очерки политической истории России 1991-2008. М.: Аспект Пресс, 2010.
8. *Нисневич Ю.А.* Государственная власть современной России. М.: Аспект Пресс, 2008.
9. *Оболонский А.В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002.
10. *Ортега-и-Гассет Х.* Восстание масс // *Вопросы философии*, 1999. №3,4.
11. *Райнхард К.* Реформирование государственного управления. Концепция активизирующего государства // *Государственная служба за рубежом*.

- Реферативный бюллетень, №6(31)99: Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. М.: РАГС, 1999.
12. Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт. М.: Эко-Трендз, 2002.
 13. *Тунцов А.* В правительство не лезет 21-й министр // Газета.RU от 28.04.08. (http://www.gazeta.ru/science/2008/04/28_a_2709353.shtml).
 14. 2010 Quality of Life Index: 194 Countries Ranked and Rated to Reveal the Best Places to Live. International Living, 2010. (<http://www1.internationalliving.com/qofl2010/>).
 15. Corruption Perception Index 2009. Transparency International, 2009. (http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009).
 16. *Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.* Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008. World Bank Policy Research June 2009. (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>).
 17. *Rice S.E., Patrick S.* Index of State Weakness in The Developing World. The Brookings Institution, 2008. (http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/02_weak_states_index/02_weak_states_index.pdf).
 18. The Global Competitiveness Report 2009-2010. World Economic Forum, 2009. (<http://www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf>).