

*Северюгин В. Е., доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ, профессор кафедры административного
и финансового права Тюменского государственного университета
17041945@mail.ru*

УДК 342.951

О МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

Аннотация. В статье анализируется современное состояние института государственного публичного управления в России. Вскрываются основные недостатки и пороки «ручного управления» и его низкая эффективность. Показано негативное влияние ручного управления при отсутствии реальной и политической и экономической конкуренции на процессы демократического развития страны и формирование полноценного гражданского общества. Предлагаются конкретные, первоочередные и неотложные направления реформирования архаичной ручной структуры управления страной, с целью проведения глубоких системных стратегических преобразований, отвечающих вызовам времени.

Ключевые слова: публичное управление, модернизация, реформирование, конкуренция, эффективность, гражданское общество.

Проблема модернизации государственного публичного управления в России, повышение его эффективности и качества так же как процесс совершенствования системы и структуры государственной власти и управления в стране это не только и не столько правовая проблема сколько проблема общественно-политического и социально-экономического порядка. В то же время данные проблемы тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Как представляется нельзя проводить глубокие структурные изменения в экономике и при этом еще повышать эффективность и качество государственного управления, оставаясь сырьевой страной с сырьевой структурой экономики и архаичным ручным управлением; идти по пути рыночных реформ и не развивать реальную конкуренцию во всех секторах экономики. Равно как бесперспективно осуществлять системные и структурные преобразования государственной власти и управления в условиях монопольной политической системы и беспрецедентной бюрократизации государственного аппарата. Россия, как никогда раньше, остро нуждается как в политической так и в экономической конкуренции.

О низкой эффективности государственного публичного управления страной свидетельствуют данные ВЦИОМ. Опрос, проведенный среди государственных и муниципальных служащих в 2018 году в 45 регионах РФ по единственному вопросу «как вы оцениваете эффективность государственного управления в стране?» 99% респондентов ответили отрицательно, и только 1% оценили ее на удовлетворительно.

В своих первых Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации В.В. Путин отмечал, что: «Колоссальные возможности страны блокируются громоздким, неповоротливым, неэффективным государственным аппаратом, не приспособленным для решения стратегических задач и сохранившим привычку к административному произволу»¹. В последующих ежегодных Посланиях, развивая данную тему, Президент Российской Федерации подверг жесткой критике деятельность властных структур федерального центра и субъектов РФ, не обеспечивших наведение конституционного порядка в стране. Отмечал волокиту в согласительных процедурах между палатами Федерального Собрания РФ по целому ряду важных законопроектов, отсутствие правовых механизмов реализации государственной национальной и федеральной политики, нежелание федеральных органов государственной власти регламентировать свои действия жесткой временной процедурой принятия управленческих решений, закрепленному законом. Неоднократно отмечалось и то, что ни одна из поставленных целей административной реформы, перманентно проводимой в стране, с 1993 года по-прежнему остаются не достигнутыми.

Огромный экономический и природный потенциал страны, положительные демократические преобразования 90-х годов, надежды и чаяния людей на лучшую жизнь реализуются медленно, непо-

следовательно и неэффективно. Отсюда неконкурентность нашей экономики на внутреннем и внешнем рынках, дальнейшее обнищание широких масс населения, криминализация общественных отношений, тотальная коррупция, усиление в обществе нигилистических и протестных тенденций. Реалии социально-экономического и политического развития страны сегодня таковы, что окончательно развеяли иллюзии самой оптимистически настроенной части российского общества о том, что переход к рыночной экономике, либерализация общественной жизни, демократические преобразования политико-правовых отношений автоматически откроют России путь в мировую экономическую систему. Иллюзией являются и завышенные 20-летние ожидания вступления в ВТО. Этот шаг не позволяет России повысить реальный жизненный уровень населения, надежно защитить права и законные интересы граждан, оперативно и эффективно противодействовать экстремизму, международному терроризму, организованной преступности и коррупции. Европа, и США боятся возрастающей мощи России, а поэтому не допускают нас к более тесному взаимодействию в экономике. Стремятся любыми способами, в том числе и не правовыми (противоречащим нормам международного права) удержать технологическое и военно-политическое усиление России.

Надежды на то, что запад нам поможет нет никакой. Остается только одно, как сказал Президент РФ в своем выступлении на заседании Государственного Совета РФ в декабре 2018 г., во-первых, работать лучше на благо страны и, во-вторых, лучше управлять своими территориями.

Известно, что Россия самая большая страна в мире по территории и самая богатая природными ресурсами, но ее доля в мировой экономике составляет всего три процента мирового ВВП. Что соответствует уровню третьеразрядного государства. Уровень жизни большинства населения страны один из самых низких в Европе. Более 20 миллионов человек живут за чертой бедности и еще столько же на грани выживания, названного официальной властью прожиточным минимумом. В основном это пенсионеры, которые в СССР составляли средний класс и могли прожить на пенсию. Сейчас прожить на такую пенсию практически невозможно.

Чем более развито современное общество, тем более совершенна его система управления и более развито стремление к социальной справедливости, к уменьшению разрыва между бедными и богатыми. Наиболее болезненно и остро российским обществом воспринимается крайне несправедливое распределение бремени проводимых в стране социально-экономических реформ, одним из результатов которых является чрезмерное социальное расслоение. По официальным статистическим данным децильный коэффициент (отношение доходов 10% наиболее богатых к доходам 10% наиболее бедных) в России один из самых высоких в мире и составляет только по официальным данным 18-20 единиц. По данным других авторитетных источников (ВЦИОМ, Левада-Центр), масштабы социального расслоения в стране еще выше и приближаются к 100 единицам. В европейских странах и Соединенных Штатах Америки этот коэффициент не превышает 5-7 единиц.

Прошло практически тридцать лет с момента распада Советского Союза, но в России ничего к лучшему не изменилось. Раздробленность и чрезмерная централизация в управлении Россией так и осталась. Административно-территориальное деление осталось таким как в СССР, напоминающее лоскутное одеяло, со всеми своими пороками и недостатками, но отягощенное вседозволенностью огромного бюрократического аппарата и коррупцией во всех эшелонах власти. Молодое российское государство, не избавившись от старых пороков, приобрело много новых. И сегодня по уровню эффективности и качества государственного публичного управления, оперативности принимаемых решений, коррумпированности и бюрократизации государственного аппарата, качества принимаемых законов, бизнес-климата в стране, инвестиционной привлекательности и многим другим важным параметрам оказалось далеко на задворках планеты. С Россией еще считаются как с великой державой лишь по величине ее территории и только благодаря Российской Армии и Военно-Морскому флоту с их ядерным оружием.

В настоящее время, в силу сложившейся для России крайне негативной международной обстановки, действующий более-менее эффективно в последние три десятилетия режим ручного управления огромной страной, ее сырьевой экономикой, иными сферами жизнедеятельности общества и государства из центра, себя изжил. Как можно эффективно управлять Россией, с ее территорией в 17 млн квадратных километров, из одной точки? Как удержать огромную территорию Сибири и Дальнего Востока (65% территории России) с ее колоссальными природными богатствами без людей? Из 28 миллионов человек там осталось 17 миллионов. Одна треть населения Сибири и Дальнего Востока уже покинула свою малую родину в поисках лучшей доли. Процесс оттока населения продолжается несмотря на при-

нимаемые государством косметические меры в виде дальневосточного гектара, проведения различных культурных и спортивных мероприятий и экономических форумов.

Из всех названных и не названных проблем перед Россией встает один архиважный стратегический вопрос — о выживаемости Российского государства. Быть ему или не быть?! А для этого необходимо менять заскорузлую ручную структуру управления страной и начать проводить глубокие системные, стратегические реформы, отвечающие вызовам времени и с прицелом на долгосрочную перспективу.

На первом месте из таких реформ является кадровая. Необходимо сформировать Кабинет Министров сразу под проведение жестких реформ из специалистов высокого класса, настоящих профессионалов, отбросив все личные связи и личные интересы. Интерес может быть только один — это благо Российского государства и благо народа. Начать необходимо с внесения коренных изменений в структуру управления страной. Сейчас в России 102 министерства и ведомства управляют страной из Москвы. Например, в СССР с населением 305 млн. чел. было 56 министерств. При этом властные структуры необходимо рассредоточить по регионам — этого требуют объективные интересы страны. Чрезмерная концентрация государственной власти в одном месте ведет к росту противоречий между центром и регионами и может погубить государство. Сейчас в Москве сосредоточено 100% политической власти и 80% финансов. То есть в одной точке вся государственная власть и деньги. Это абсолютно не рационально.

Вторая по значимости и логически связанная с первой проблемой — это административно-территориальная реформа. Необходимо кардинально сократить количество субъектов Российской Федерации до 15-20. Об этом давно говорят и пишут и экономисты, и политики, и ученые. В настоящее время на территории России в 17 миллионов квадратных километров и с населением 145 миллионов человек находятся 84 субъекта федерации с прямым подчинением федеральному центру. Тем более что сейчас российские регионы практически ничего не решают самостоятельно².

Укрупнение российских регионов не только позволит повысить эффективность управления Россией, но резко сократит государственный бюрократический аппарат минимум в 3-4 раза. Единое название всех субъектов федерации — губернии — устранил историческую несправедливость ранжирования равноправных субъектов на республики, края, области и автономные округа, предусмотренные в статье 5 действующей Конституции РФ.

Мировая практика свидетельствует, а примеры эффективного управления показывают, что мелкие субъекты управления с численностью населения менее 1,5-2 миллионов человек не способны ставить и решать крупные задачи. Их надо укрупнять. Например, в Китае 23 провинции (включая Тайвань) и 5 автономных районов при населении в 1,5 миллиарда человек. В США с населением более 300 миллионов человек 50 штатов, в каждом из которых проживает от 5,5 до 6,5 миллионов человек. Германия, при населении в 85 миллионов человек, имеет 16 земель, в каждой из которых проживает по 5,5 миллионов человек. Кроме того, для управления такой дробной структурой нужна целая армия чиновников как в центре, так и на местах. По оценочным данным Росстата за 2018 год численность федеральных, региональных и муниципальных чиновников растет и в 2018 году составила 2 миллиона 200 тысяч человек, что по сравнению с 2010 годом в 1,5 раза выше. По закону Паркинсона, каждые 15 лет численность чиновников удваивается, несмотря на их сокращение⁴.

Одновременно с административно-территориальным делением России на губернии необходимо решить один из важнейших вопросов — национальный. Известно, что в России исторически проживет более 100 национальностей. При губернском делении, и об этом свидетельствует мировая практика, не должно быть отдельных национальных республик. Национальные образования должны входить в состав губерний и подчиняться не федеральному центру, а субъекту территории. При выборности губернатора населением, разумной децентрализации и демократизации управления, все граждане России будут равны между собой и исчезнет почва для выпячивания национального вопроса, в том числе русского.

Далее параллельно с реформами государственного публичного управления необходимы глубокие экономические реформы, которые позволят избавить Россию от статуса сырьевого государства, в каком оно сегодня пребывает. Необходимо прекратить поставлять в Европу и Азию сырье: жидкую нефть, природный газ, лес — кругляк, железную руду, алюминий в чушках и другое сырье. Модернизацию экономики необходимо начинать с базовых сырьевых отраслей. Это быстрее даст экономический эффект.

Например, только простая переработка одного кубического метра природного газа в полиэтилен увеличивает его стоимость в 12 раз, а изготовления изделия из полимеров — в 30 раз, леса — кругляка в брус, обрезную доску или фанеру по финской технологии может дать ежегодную прибавку в федеральный бюджет от 500 до 600 млрд. долларов, что позволит повысить доходную часть бюджета минимум в 2 раза. Главное для этого у нас в стране есть все: необходимое сырье и оборудование, нефтехимическая и горнодобывающая промышленность, соответствующие металлургические, нефтеперерабатывающие и лесоперерабатывающие заводы и комбинаты, и другая сопутствующая инфраструктура. Нужна лишь четко проработанная среднесрочная (рассчитанная на 4-5 лет) и долгосрочная (10 лет и более) государственная программа управления по модернизации экономики на глубокую переработку сырья. По примеру планов первых пятилеток, проводимых в СССР. Например, «пятилетку за 4 года». Это сразу оздоровит больную экономику страны на ближайшие 10-15 лет, позволит повысить доходную часть бюджета государства как минимум в 5-6 раз, что реально позволит улучшить благосостояние народа и избавить от бедности почти все населения страны. Одновременно поднимется роль России в мировой экономики, где ее доля мирового ВВП может подняться до приличных 10% (сейчас 3,1%). Тогда беспомощность и бездеятельность власти не потребуются списывать на возникающие экономические кризисы и перманентно вводимые санкции. Как известно, Россия и так в последние 100 лет постоянно живет в условиях экономических и финансовых кризисов и находится под постоянным санкционным давлением. Например, Иран, несмотря на кризисы, успешно развивается и построил за последние 10 лет восемь новых нефтеперерабатывающих заводов. В то время как Россия, в течение последних 30 лет, не построила не одного нового НПЗ.

Параллельно с модернизацией управления экономикой остро назрела необходимость проведения реформы налоговой системы страны. В настоящее время сложилась порочная практика Минфина РФ, введенная еще бывшим Министром финансов РФ А.Кудриным, централизованно собирать все налоги страны в фонды перераспределения. Как показало время, такая практика перераспределения собранных денег в регионы в виде дотаций и субвенций способна только системно воспроизводить коррупцию в «промышленных масштабах».

Острейшей проблемой для новой России остается вывоз капитала за границу. В настоящее время из России вывозится не только прибыль, но и значительная часть амортизации. Так, за последние 20 лет и, особенно, в период мирового экономического кризиса из России, по данным Центробанка РФ вывезены огромные деньги, исчисляемые десятками триллионов рублей. В среднем ежегодно вывозиться примерно 40-50 миллиардов долларов. Это колоссальные потери России. По данным Всемирного банка уровень падения ВВП, из наиболее развитых стран мира, был самым глубоким в России — 7%. В то время как во Франции — 1,2%, Италии — 2%, Германии — 3,2%, в США — 1,7%. В это же время, в Китае ВВП вырос на 11,2 %, в Индии на 11,1% .⁵

Пользуясь несовершенством российского законодательства и пренебрегая правилами ВТО, в период кризиса, большинство российских олигархов, спасая свой капитал, вывезли его за границу, а вместе с ним вывезли и резервы, предназначенные для стабилизации экономики России⁶.

Представляется, что в настоящее время государственная власть России, в условиях беспрецедентного санкционного давления на ее экономику со стороны Западной Европы и США, может и должна временно на 10-15 лет запретить вывоз спекулятивного капитала из страны, как это было в свое время сделано в Италии, Саудовской Аравии и сейчас применяется в Китае. Это абсолютно рыночный механизм даст возможность, используя накопленные резервы, стабилизировать экономику России и финансово подпитать ее дальнейшее экономическое развитие.

Таким образом сложившаяся к настоящему времени в современной России крайне негативная практика государственного публичного управления, закреплённая в Федеральном законодательстве и действующей Конституции РФ, не позволяет эффективно решать многие социально-экономические и общественно-политические проблемы как внутри страны так за рубежом, является тормозом на пути демократического развития страны и формирования полноценного гражданского общества, и нуждается в коренной модернизации.

Список литературы

1. См.: Путин В. В. России быть сильной и конкурентоспособной. Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации

Федерации от 18 апреля 2002 г. Российская газета. 2002. № 71, Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации 4 декабря 2014 года О положении в стране и основных направлениях внешней политики. М: «Известия», 2014 — 48 с.

2. Добрынин Н. М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройство Российской Федерации. — Новосибирск: Наука, 2003. — 662 с.
3. См. «Выбор Путина: народовластие или балаган». — Аргументы и факты. — 2012. — № 6.
4. Винокуров М. А. Гражданская трибуна: С чего начать модернизацию России (часть вторая). — М.: ЗАО «СВР — Медиа проекты», 2012. — 80 с.