

**Севрюгин В. Е.,**  
*заведующий кафедрой административного и финансового права*  
*Института государства и права*  
*Тюменского государственного университета,*  
*доктор юридических наук, профессор,*  
*заслуженный юрист Российской Федерации*

**Модернизация  
государственного публичного управления Россией.  
С чего начать?**

**К 100-летию принятия первой Российской конституции (1918 г.)  
и 25-летию Конституции новой России (1993 г.)**

Прошло четверть века со дня принятия Конституции новой России. Есть хороший повод оглянуться назад и тщательно проанализировать пройденный государством тернистый путь рыночных реформ и перманентных административных преобразований.

Принятие компромиссного и сырого варианта Конституции Российской Федерации образца 1993 года позволило избежать распада государства, сформировать легитимные органы государственной власти страны и, тем самым, избежать гражданской войны. В то же время в текст Основного закона, в результате социального компромисса, были заложены серьёзные ошибки, недостатки и противоречия, не позволяющие до настоящее время раскрыть высокие потенциальные возможности Конституции России. Председатель Конституционного Суда Российской Федерации профессор В. Д. Зорькин отмечает, что в текст Основного закона заложены и не устранены до настоящего времени следующие недостатки и противоречия. Во-первых, отсутствует должный баланс в системе сдержек и противовесов, во-вторых, сделан недопустимый крен в пользу исполнительной ветви власти, в-третьих, недостаточно чётко распределены полномочия между президентом и правительством, в-четвертых, конкретно не определён статус администрации президента и заужены полномочия прокуратуры. К тому же конструкция ст. 12 Конституции даёт повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти), в то время как органы местного самоуправления по своей правовой природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации, и много других. (см.: Буква и дух Конституции. Валерий Зорькин — о тревожных призывах к кар-

динальным конституционным реформам. Текст: Валерий Зорькин (Председатель Конституционного Суда России). Российская газета. 2018 год, ноябрь. –Федеральный выпуск № 7689 (226) 737 402.

По мнению О. Н. Ведерникова «Кризис власти в стране к середине 90-х годов XX века привёл российское общество в состояние неуправляемости, дезориентации, непредсказуемости дальнейшего развития событий»<sup>1</sup>. Как представляется эти отголоски крайней слабости и неэффективности государственной власти ощущаются и в настоящее время как в центре, так и на местах.

В одном из своих первых Посланий 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»<sup>2</sup>. В последующих ежегодных Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации, развивая тему повышения эффективности государственного управления, Президент Российской Федерации подверг жёсткой критике деятельность властных структур федерального центра и субъектов РФ, не обеспечивших наведение конституционного порядка в стране. Отмечалась волокита в согласительных процедурах между палатами Федерального Собрания РФ по целому ряду важных законопроектов, отсутствие правовых механизмов реализации государственной национальной и федеральной политики, волокита и нежелание федеральных органов государственной власти регламентировать свои действия жёсткой временной процедурой принятия управленческих решений, закреплённой законом. Неоднократно отмечалось и то, что ни одна из поставленных целей административной реформы, перманентно проводимой в стране, 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, непоследовательно и неэффективно. Отсюда неконкурентность нашей экономи-

---

<sup>1</sup> См.: Ведерников О. Н. О контроле за деятельностью органов исполнительной власти. // Преступность и власть. Материалы конференции. М., 1997. С.30.

<sup>2</sup> См.: Путин В. В. России быть сильной и конкурентоспособной. Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002 г. // Российская газета. 2002. № 71.

ки 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 позволит России повысить реальный жизненный уровень населения, не поможет надёжно защитить права и законные интересы граждан, а также оперативно и эффективно противодействовать экстремизму, международному терроризму, организованной преступности и коррупции. Начиная с XIX века (по воспоминаниям министра иностранных дел России Александра Михайловича Горчакова) Европа всегда с огромным недоверием относилась к нашей внешней политике. Считала нас милитаризованной и агрессивной страной. Ничего не изменилось и в XXI веке. И 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) нас укротить, придержать технологическое и военно-политическое усиление.

Надежды на то, что запад нам поможет нет никакой. Остаётся только одно, как сказал Президент РФ в своём выступлении, во-первых, работать лучше на благо страны и во-вторых, лучше управлять её территориями. Надеяться можно только на нашу Российскую армию и Военно-морской флот.

Как известно, Россия самая большая страна в мире по территории (почти 17 млн. квадратных километров) и самая богатая природными ресурсами, но её доля в мировой экономике составляет всего три процента мирового ВВП. Что соответствует уровню третьеразрядного африканского государства. Уровень жизни большинства населения страны один из самых низких в Европе. Более 20 миллионов человек живут за чертой бедности и ещё 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. В современной России пенсионная си-

стема деградирована, а Пенсионный фонд РФ может гарантировать российским пенсионерам только быструю и неизбежную смерть, поскольку прожить на такую пенсию практически невозможно.

Как известно, чем более развито современное общество, тем более совершенна его система управления и более развито стремление к социальной справедливости и 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 20 единиц. По данным других авторитетных источников (ВЦИОМ, Левада-Центр), масштабы социального расслоения в стране ещё 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 отягощённое 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 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 ещё считаются как с великой державой лишь по величине её 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 десятилетия режим ручного управления огромной страной, её экономикой, иными сферами жизнедеятельности общества и государства из центра, себя изжил. Как можно эффективно управлять Россией, с её территорией в 17 млн. квадратных ки-

лометров, из одной точки? Как удержать огромную территорию Сибири и Дальнего Востока (65 % территории России) с её 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 принимаемые 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 встаёт один архиважный стратегический вопрос — о выживаемости Российского государства. Быть ему или не быть?! А для этого необходимо менять заскорузлую 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 жёстких реформ из специалистов высокого класса, настоящих профессионалов, отбросив все личные связи и личные интересы. Интерес может быть только один — это благо государства. Начать необходимо с внесения коренных изменений в структуру управления страной. Сейчас в России 102 министерства и ведомства управляют страной из Москвы. Например, в СССР было 56 министерств. При этом властные структуры необходимо рассредоточить по регионам — этого требуют объективные интересы страны. Чрезмерная концентрация государственной власти в одном месте ведёт 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. В начале её проведения необходимо кардинально сократить количество субъектов Российской Федерации до 15–16. В настоящее время их 84. Тем более что сейчас российские регионы практически ничего не решают самостоятельно.<sup>1</sup> Мировая практика свидетельствует, а примеры эффективного управления показывают, что мелкие субъекты управ-

---

<sup>1</sup> Добрынин Н. М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройство Российской Федерации. Наука. Новосибирск, 2003. 662 с.

ления с численностью населения менее 2–3 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 в 305 миллионов человек 50 штатов, в каждом из которых проживает от 5,5 до 6,5 миллионов человек. Германия, при населении почти 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 местных территориях. По оценочным данным Росстата за 2018 год численность федеральных, региональных и муниципальных чиновников составила 2 миллиона 200 тысяч человек. По сравнению с 01.01.2011 года их численность увеличилась более чем на 50%. Было 1 миллион 648,8 тыс. человек (федеральных — 868,8 тыс. чел., региональных — 272, тыс. чел., муниципальных — 507 тыс. чел.), без государственных служащих силовых структур<sup>1</sup>. При этом в каждом субъекте федерации находятся до 80 федеральных управленческих ведомств с дублирующим аппаратом управления, и столько же местных. По закону Паркинсона, каждые 15 лет численность чиновников удваивается, несмотря на их сокращение.

В настоящее время на территории России в 17 миллионов квадратных километров и с населением 143 миллиона человек, находятся 84 субъекта федерации с прямым подчинением Федеральному центру. Без гг. Москвы и Санкт-Петербурга в каждом субъекте в среднем проживает от 1 до 1,5 миллионов человек. При этом большинство субъектов Центральной России (области) имеют численность менее одного миллиона жителей<sup>2</sup>.

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

Одновременно с административно-территориальным делением России на губернии необходимо решить один из важнейших вопросов — национальный. Известно, что в России исторически проживает

---

<sup>1</sup> См.: «Выбор Путина: народовластие или балаган» // Аргументы и факты. 2012. № 6.

<sup>2</sup> Винокуров М. А. Гражданская трибуна: С чего начать модернизацию России (часть вторая). М.: ЗАО «СВР — Медиа проекты», 2012. 80 с.

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 необходимы глубокие экономические реформы, которые позволят избавиться России 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 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: сырье, нефтехимические комбинаты, металлургические, нефтегазоперерабатывающие и лесоперерабатывающие и другая сопутствующая инфраструктура. Нужна лишь чётко проработанная государственная программа управления по модернизации экономики на глубокую переработку сырья. По примеру планов первых пятилеток, проводимых в СССР «пятилетку за 4 года». Это сразу оздоровит больную экономику страны на ближайшие 10–15 лет, позволит повысить доходную часть бюджета страны как минимум в 8–10 раз, что реально позволит улучшить благосостояние народа и избавить его от бедности. Одновременно поднимется роль России в мировой экономике, где её доля мирового ВВП может подняться до приличных 10 % (сейчас 3,1 %). Тогда не надо будет беспомощность и бездеятельность власти списывать на возникающие экономические кризисы и вводимые санкции. Россия и так последние 100 лет постоянно живёт в условиях перманентных кризисов и находится под постоянным санкционным давлением. Например, Иран, не смотря на кризис, успешно развивается и строит 8 новых нефтеперерабатываю-

щих заводов. В то время как Россия, за последние 30 лет, не построила не одного нового НПЗ.

Остройшей проблемой для новой России остаются вывоз капитала. 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 триллионами рублей. В среднем ежегодно вывозится примерно 50 миллиардов рублей. Это колоссальные потери России. По данным Всемирного банка уровень падения ВВП, из наиболее развитых стран мира, был самым глубоким в России — 7 %, во Франции — 1,2 %, Италии — 2 %, Германии — 3,2 %, в США — 1,7 %. В тоже время, в Китае ВВП вырос на 11,2 %, в Индии на 11,1 %.<sup>1</sup>

Пользуясь «дырами» в нашем законодательстве и пренебрегая правилами ВТО, в период кризиса все Российские олигархи, спасая свой капитал вывезли его за границу, а вместе с ним вывезли и резервы, предназначенные для стабилизации экономики России<sup>2</sup>.

Представляется, что в настоящее время государственная власть России, в условиях беспрецедентного санкционного давления на её 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 своё 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 её дальнейшее экономическое развитие.

© Севрюгин В. Е., 2019

---

<sup>1</sup> См.: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

<sup>2</sup> См.: [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru).