

ГОСУДАРСТВО, ОБЩЕСТВО И СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

© 2018 Филиппов Антон Павлович

кандидат экономических наук

Институт региональных экономических исследований

Россия, Москва, переулок Сивцев Вражек, 29/16с1

E-mail: ipranran@mail.ru

В статье показана причинно-следственная связь в трансформации государственно-муниципального управления всех ветвей и уровней власти, с трансформацией отечественной экономики в новую модель смешанной экономики, на примере отечественной истории государства.

Ключевые слова: государство, общество, бизнес, эволюция, реформы модернизация, вертикальная интеграция управления, стандарт благополучия.

Модернизация отечественной экономики путём формирования новой модели смешанной экономики выдвигает на одно из приоритетных мест повышение эффективности государственно — муниципального управления. Влияние организационных систем управления на модернизацию экономики, по сути такое же, как взаимосвязь двух сторон природной и социальной реальности выраженной философскими категориями формы и содержания, т.е. определённым образом упорядоченной совокупности элементов и процессов, образующих предмет или явление (содержание), и способа существования и выражения этого содержания его различных модификаций, т.е. формы [1]. Мы разделяем идею непрерывности изменений в развитии экономики и социального устройства, вместе с тем, не исключая скачкообразных изменений. По Й. Шумпетеру равновесный принцип сохраняет силу пока в системе не происходят существенные инновации, означающие переход на новый уровень равновесия. При этом экономическая теория полагает, что траектория прошлого развития задаёт некий коридор возможных изменений в будущем и для каждого последующего момента, существенно, какая была ситуация в предшествующем, а не каким образом она была достигнута. Вместе с тем эволюционный подход не означает движения от низших форм к высшим, а ведёт к более эффективным формам. Рассматривая экономику как процесс, то современное её состояние лишь момент в этом процессе и каждое явление наших дней можно рассматривать как результат исторического развития. Используя исторический метод познания социально-экономического и общественного развития, попытаемся предложить один из вариантов новой модели

государственно — муниципального управления, соответствующий новой модели регулируемой, рыночной, смешанной экономики. Ключевой проблемой социально-экономического развития, способствующей формированию новой модели смешанной экономики, на наш взгляд, является проблема организации вертикально интегрированного территориального и отраслевого управления, на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной власти, решение которой возможно путём:

- формирования полномочного, первичного финансово и экономически дееспособного районного (муниципального) звена как основы фундамента государства;
- повышения роли регионального звена (субъекты Федерации) в социально экономическом и общественном развитии территорий их самодостаточности, особое внимание, уделив формированию системы расселения и размещения производительных сил, сбалансированности территориального и отраслевого развития;
- реформирование федеральных органов власти на основе перераспределения функций полномочий, собственности и ответственности с региональными и муниципальными органами исполнительной власти, особо уделив внимание бюджетному регулированию в части повышения доли регионов и муниципалитетов в доходной и расходной частях консолидированного бюджета;
- реформы судебной ветви власти, в первую очередь формирования единых районных судов первой инстанции путем объединения федеральных и мировых судов, переходя от назначения районных судей к избранию их населением на срок до 7 лет, с возвращением института об-

щественных заседателей;

- формирования и повышения роли институтов гражданского общества в социально-экономическом и общественном развитии (профессиональных союзов, творческих объединений, общественных некоммерческих организаций, научно-технических обществ, комитетов молодёжных организаций, советов ветеранов, общественных палат и т.д.) исключив влияние исполнительных органов государственной власти на их формирование.

Основной целью новой экономической политики должно стать обеспечение всем гражданам определённого неснижаемого уровня качества жизни, соответствующего современному технологическому укладу и стандартам развитых стран мира. Разработка и внедрение данного стандарта в соответствии с федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» должна стать приоритетом регионального развития. При этом за основу «стандарта благополучия» должен браться не минимальный уровень предоставления социальных благ (соответствующей условиям физиологического выживания) а уровень обеспечивающий развитие человеческого потенциала. Мировой опыт показывает ряд таких категорий инфраструктурной обеспеченности, которые признаются определяющими характеристиками территориального развития [2].

Вместе с тем существующие сегодня такие минимальные стандарты как прожиточный минимум (используемый для оценки уровня жизни населения) и минимальный размер оплаты труда (используемые для регулирования оплаты труда и определение размеров пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, а также для иных целей обязательного социального страхования) давно себя изжили и требуют коренного пересмотра. Понятие «прожиточный минимум» должно быть пересмотрено и уточнено в соответствии с общественными стандартами жизни в развитых странах и нового технологического уклада и заменено новым, стандарт — «стоимость жизни». Не рыночное понятие «минимальный размер оплаты труда» (по нормам ООН не менее 3 долларов в час, эквивалент оплаты 10 тысяч кВт*ч электроэнергии или 600 кг хлеба в месяц) — в соответствии с категорией рыночной экономики заменено понятием «стоимость товара рабочая сила», при этом целесообразно ввести следующую градацию её

определения как: «стоимость товара рабочая сила» — не квалифицированная; средней квалификации, высшей квалификации.

При этом «стоимость товара рабочая сила» должна быть выше чем «стоимость жизни» на 15–20%, так как низкая цена рабочей силы является препятствием для модернизации экономики, бизнесу стало невыгодно затрачивать средства на НТП (Научно-технический прогресс), заменять ручной и тяжелый труд, улучшать условия труда.

Одним из критериев оценки эффективности внедрения новой техники и технологий автоматизации и механизации процессов должен стать такой показатель как сокращение рабочего времени до 7 часов в день при 35 ч рабочей неделе, и далее к 6 часовому рабочему дню при 30 часовой рабочей неделе. История развития государства и права показывает, что отечественная практика как правило отстаёт в общественном развитии в силу ряда традиционных субъективных и объективных причин.

Отживший свой век ещё в первой четверти XIX в, самодержавно-монархический режим тормозил развитие конституционного переустройства в интересах новой буржуазно-капиталистической системы отношений, по примеру развитых стран Нидерланды, Великобритании, США, Франция, Швеция. Однако правящая гольштейн-готторпская династия не была способна провести необходимые реформы «сверху и вела страну от одного потрясения к другому»: поражение в Крымской войне, Русско-Японской войне, революция 1905–07 гг., Первая мировая война и так далее, и тому подобное.

Заслуживает внимания оценка ситуации в России данная Й. Шумпетером, «царская Россия была аграрной страной с преимущественно докапиталистическим укладом. Промышленный пролетариат, поскольку он вообще был достигаем для профессиональных социалистов, составляет лишь небольшую часть 150 миллионного населения (в 1905 г. численность фабричных рабочих составляла примерно 1,5 млн.). предприятия торговой и промышленной буржуазии, так же весьма малочисленной, по своей эффективности не слишком превосходили прочие уклады, хотя развитие капитализма, поощряемое правительством, быстро набирало темпы. Преобладающая в то время форма государственного устройства, при которой абсолютный монарх (автократ) возглавлял разросшийся бюрократический аппарат

и выступая в союзе с земельной аристократией и церковью, была безусловно отвратительна многим интеллектуалам. Даже авторы, весьма враждебно настроенные по отношению к тому режиму, который установился после падения царизма, всегда торопятся заверить своих читателей, что и они должным образом возмущены ужасами царизма [3].

Характеризуя общественно-политическое устройство в королевстве Швеция он отмечал: «Социалистическая партия, которой почти всегда руководили весьма способные и честные политики, медленно набирала силу в соответствии с совершенно нормальным процессом социального развития, не пытаясь ни опередить его, ни вступить с ним в борьбу ради борьбы, поэтому, приход этой партии к власти не вызывал ни каких социальных потрясений» [4].

Нарастающие противоречия с нарождающимся классом отечественной буржуазии, ставящей вопросы допуска её к управлению социально-экономическим и общественным развитием, ответственного правительства перед парламентом, а не самодержцем, обостряющиеся неудачами на фронтах мировой войны (потери вооружённых сил на конец 1916 г. составляли 5366000 чел.) и разрухой в тылу, создали революционную ситуацию и вынудили буржуазные партии поставить вопрос о смене формы правления. Политическая конъюнктура 1914–1917 гг. лишь завершала собой длительный процесс развития, в ходе которого власть раз за разом запаздывала с реформами [5]. По инициативе буржуазных партий, поддержанной высшим военным руководством страны в феврале 1917 произошёл легитимный, мирный переход власти от самодержавного монарха к временному буржуазно — демократическому правительству, монархия была упразднена. Россия взяла курс на республиканскую, демократическую форму правления.

Переход России от самодержавно — монархической к республиканско- демократической форме управления, был признан странами Антанты, что позволило Временному правительству принять ряд прогрессивных законов и приступить к конституционной реформе, установление, демократической республики с конституционным строем, свободно избираемым парламентом на основе всеобщего избирательного права и контролируемой исполнительной властью. Временным правительством А. Ф. Ке-

ренского в сентябре 1917 г. Россия была объявлена Демократической республикой. При этом ни в одной из буржуазных программ не было идеи федерализма, отвергалась даже автономия территорий, Россия виделась, унитарным государством с однопалатным парламентом. Однако продолжение войны за чуждые населению интересы, разрастание разрухи, т.е. не был решён ни один из кардинальных вопросов — «мир и земля», стало основанием перехода исполнительной власти от Временного правительства А. Ф. Керенского к Временному правительству В. И. Ленина. II Всероссийский съезд Советов 25 октября 1917 г. приняв Декрет о власти оформил государственный переворот и передал исполнительную власть Совету народных комиссаров, а учредительное собрание, и III Всероссийский съезд Совета в январе 1918 г. объявили Россию Демократической Федеративной республикой. Принятая в июле 1918 г. первая Конституция РСФСР подтвердила республиканскую форму управления. При этом республиканский выбор был настолько единодушен, что после октябрьского переворота с обеих сторон в течении более чем четырёхлетней борьбы друг с другом в Гражданской войне с обеих сторон боролись — республиканцы. Только одни боролись за буржуазную республику, а другие за республику Советов [6].

Социально-экономическое и общественное развитие в 20–30 гг. XX в изменившее экономический базис, основанный на государственной и кооперативно-колхозной формах собственности, собственности общественных организаций и личной собственности и социальную структуру общества (содержание) вызвало необходимость изменений и формы государственного устройства, принятия новой конституции. Конституция СССР (1936 г.) и Конституция РСФСР (1937) знаменовали завершение «переходного периода» в формировании новых базисных экономических отношений и оформили переход от государства диктатуры пролетариата к государству трудящихся. Были провозглашены всеобщие прямые, равные избирательные права при тайном голосовании при формировании представительных органов власти. Осуществлён отказ от многоступенчатой формы представительных органов «Съезд Советов и ВЦИК» на всех уровнях государственного устройства. Россия (СССР) вступила в 3 этап, когда люди должны совершенствовать методы управления в рамках законодательного права завоеванного в преды-

дущей борьбе с абсолютизмом [7].

Принятая третья Конституция СССР (1977 г.) и четвёртая РСФСР (1978), не имели никакого социально-экономического и общественного основания, что послужило основой для их дискредитации группой «прорабов» перестройки.

Возврат на союзном (1989) и республиканском (1990) уровнях законодательной власти устаревших, отживших свой век многоступенчатых форм — Съезд народных депутатов и формируемый им Верховный Совет, а также возврат к авторитарной форме исполнительной власти; Президент СССР — Правительство СССР (1990) и соответственно в союзных республиках (1991), в конечном итоге привели к распаду Союзного государства (1991 г.), а созданное на руинах, союзного государства, некое его подобие «СНГ», так и не стало ни инструментом цивилизованного развода, ни механизмом интеграции и кооперации.

Начавшиеся процессы кардинального изменения в экономическом базисе России, происходящие путём разгосударствления и приватизации как государственной, так и кооперативно — колхозной собственности, и собственности общественных организаций, формирование новой частной собственности, т.е. изменения функций и содержания государства, требовали нового конституционного оформления, новой формы государственной власти. Однако Конституция новой России (1993 г.), сохранила форму государственного устройства принятую в годы перестройки в РСФСР т.е. Президентскую форму правления с широкими полномочиями и подотчётное президенту Правительство формируемые так же президентом, с синхронным сроком полномочий. Новеллой новой конституции стали двух палатный парламент (Совет Федерации и Государственная дума), а также расширен круг субъектов Федерации, право субъектности было предоставлено автономным областям и автономным округам.

Чрезмерная концентрация и централизация власти в руках одного должностного лица на республиканском уровне Президента РФ в переходный период мотивировалось необходимостью трансформации социалистической экономики в капиталистическую, проведения ускоренных темпов разгосударствления и приватизации, создания класса собственников, как социально-экономической базы нового государства. По аналогии с федеральным центром,

складывалась структура и взаимодействие региональных и местных органов исполнительной, законодательной и судебной властей, с приматом исполнительной власти. Научное сообщество и специалисты выдвигая идеи формирования новой модели социального и общественного устройства дают оценку существующей модели: как обанкротившейся тупиковой модели экономики развития страны, постепенно превращающей Россию в технологическое захолустье [8]. Новая оптимальная модель будущего требует как формирования новой, основанной на различных формах собственности, экономики так и новых форм управления в том числе за счёт осмысления и сближения государственного и частного менеджмента. Размышления о сходстве и различиях между государственным и частным менеджментом позволяют формировать научное обоснование дальнейшего развития институтов власти, общества и бизнеса. Формирование коллективных форм собственности, общественный характер труда — требуют как коллегиальных форм управления, так и общественных форм распределения материальных благ.

Как мы уже отмечали реформа государственно муниципального управления должна начинаться с формирования первичного, районного, полномочного, финансово-экономически дееспособного звена, основы, фундамента государства:

- представительный орган — районный совет представителей (депутатов) избирается населением по одномандатным округам, сроком на три года, из числа жителей избирательного округа, с правом отзыва. Формирует постоянные депутатские комиссии в соответствии с полномочиями. Избирает, на конкурсной основе, главу администрации муниципального образования на 3 г. (срок полномочий совета), участвует в согласовании членов коллегии администрации района.

- исполнительный, территориальный, орган муниципальной власти — администрация муниципального образования, (коллегиальный орган); коллегия: глава, 2 заместителя (по экономическому развитию и жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству) руководителей функциональных и отраслевых управлений администрации: финансовый, экономический, труда и социальной защиты, статистики, имущественных отношений, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства; здравоохранения,

образования, культуры, спорта, потребительского рынка и услуг, архитектуры и строительства, внутренних дел, чрезвычайных ситуаций.

Основными функциями исполнительного органа муниципальной власти является: организация деятельности подведомственных, финансируемых из районного бюджета учреждений; координация и контроль за деятельностью расположенных на территории муниципального образования учреждений различной формы собственности по вопросам, законодательно отнесённым к компетенции муниципального звена и в пределах полномочий. Содействие и поддержка формирования новой модели смешанной экономики, путём развития различных форм и моделей, государственно-частного, муниципально-частного партнёрства. Становление и развитие экономических методов управления, путём развития системы взаимосвязанных плановых документов как стратегического, так среднесрочного и текущего планирования развития территорий, как составной части субъекта Федерации

- Судебная власть в районе — районный мировой суд, как суд общей юрисдикции первой инстанции, избирается населением, сроком на 7 лет, при этом федеральные районные суды передают свои функции мировым судам и упраздняются.

В части совершенствования системы управления г. Москвой и Санкт-Петербурга как субъектами Федерации и крупнейшими мегаполисами целесообразно использовать традиционно двухзвенную схему, соответствующую заявленному курсу на децентрализацию и муниципализацию управления, повышения роли и ответственности районного звена за результаты социально-экономического развития. Ориентация системы управления городом на переход от моноцентричной к полицентричной модели территориально-пространственного развития, создает предпосылки нового районирования. Оптимизация существующих сегодня в г. Москве 146 муниципальных образований в 45 новых, путём слияния исторически единых образований Зеленоград, Тушино, Медведково, Чертаново и д.р. [9] [10]

Региональный уровень — субъекты Федерации. Характеризуется как правовым, так и экономическим неравенством субъекта. Общая тенденция, укрупнение субъектов Федерации путём слияния, в целях создания дееспособных,

самодостаточных региональных образований.

- Законодательный орган — законодательное собрание субъекта Федерации, избирается населением по одномандатным округам сроком на 5 лет с правом отзыва из числа проживающих в регионе. При этом следует отметить, что формирование законодательных органов власти, с учётом их существенных различий по установленной шкале норм представительства рекомендованной субъектам Федерации, не в полной мере отвечает интересам жителей Москвы так как значительно снижает уровень представительства по сравнению с другими субъектами.

- Исполнительная власть субъекта Федерации — региональное Правительство, срок полномочий 5 лет. Возглавляет губернатор единое название руководителя исполнительной власти в субъектах Федерации. Губернатор, являясь высшим должностным лицом субъекта Федерации, возглавляет высший постоянно действующий коллегиальный орган исполнительной власти субъекта Федерации, обладающий общей компетенцией и обеспечивающим согласованную деятельность других органов исполнительной власти субъекта Федерации. Губернатор формирует, состав правительства. Члены правительства — руководители функциональных и отраслевых департаментов, согласовываются с законодательным собранием. Оптимизация комплекса полномочий и функций ТО ФОИВ и передача их для осуществления органам государственной власти субъектов Федерации (в 2015 г. в ТО ФОИВ и органах государственной власти субъектов Федерации численность государственных служащих составляла 712200 чел., из них ТО ФОИВ- 504900 чел, более чем в 50 ТО ФОИВ).

- Судебные органы в субъекте Федерации. Федеральные судьи — региональных судов назначаются Верховным судом РФ на конкурсной основе пожизненно.

Законодательный орган власти России — целесообразно иметь представительный орган (Собрание представителей) как однопалатный орган, избираемый гражданами РФ по одномандатным округам, сроком на 5 лет, с правом отзыва. Расширив его функции, функцией, как формирование правительства, так и его роспуска, формирования бюджета, так и контроля за его исполнением (коренной вопрос февральской революции 1917 г.).

Мировая практика знает два способа его

формирования. Классический, английский, когда лидер победившей на выборах партии или получивший наибольшее количество мест и сумевший сформировать коалицию назначается парламентом председателем правительства и формирует его состав. Вертикально — интегрированная исполнительная власть, при учёте внутреннего её единства, будет отвечать основному требованию «нам нужно правительство, которое лучше работает и меньше стоит». Наряду с классическим английским способом формирования исполнительной власти, существует американский способ формирования исполнительной власти путём избрания Пре-

зидента населением страны. Избранный Президент возглавляет и формирует правительство путём согласования членов кабинета с парламентом. Комплексное решение экономических и организационных проблем путём перераспределения функций, полномочной собственности и ответственности между различными уровнями власти, развитие институтов гражданского общества и повышение социальной ответственности бизнеса, будет способствовать повышению жизненных стандартов и жизненного уровня в соответствии с достижениями технического прогресса и уровня передовых, развитых стран.

Библиографический список

1. Философский словарь под ред. И. Т. Фролова М. 2009. с 613
2. Аналитический доклад «Об основных направлениях государственной региональной политики в Российской Федерации». М Вестник Совета Федерации 2016 октябрь № 8–9/146–147 с. 24.
3. Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия. Москва. 1995. С. 423.
4. Там же. С. 421
5. Оськин Т.В. История первой мировой войны. Москва. 2014. С 367.
6. Там же. С. 487
7. Вильсон В. Наука государственного управления// Классики теории государственного управления: американская школа Д. Шафриц, А. Хайт. Москва. 2003. С. 33.
8. Цветков В.А. Пять проблем экономической безопасности и экономического роста в современной России // Труды Вольного экономического общества России. Москва. 2016. Т. 199. С. 33
9. Филиппов А.П. Об оптимальном управлении современным мегаполисом // Самоуправление. 2016. № 7–8. С. 24
10. Филиппов А.П. Совершенствование системы управления в условиях смешанной экономики // Экономика и предпринимательство. 2017. № 5. С. 95.

Поступила в редакцию 30.05.2018 г.