

УДК 330.3

DOI: 10.52531/1682-1696-2023-23-2-56-61

Научная статья

# ГОСУДАРСТВО РАЗВИТИЯ: НОВАЯ ФОРМА ДЛЯ НОВОГО СОДЕРЖАНИЯ

**А.П. Филиппов**,  
**Д.А. Филиппов**

ГБУ г. Москвы Московский  
АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР В СФЕРЕ  
ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА

В статье предлагается и обосновывается новая форма вертикально-интегрированного государственно-муниципального управления, включающая, в первую очередь, достаточно развитую систему местного самоуправления. Данная форма государственного управления рассматривается авторами как наиболее адекватная для смешанной, социально-ориентированной, государственно-корпоративной модели российской экономики, определяемой ими как «государство развития».

**Ключевые слова:** государство, децентрализация, муниципализация, вертикальная интеграция управления, стандарт благополучия, стоимость жизни, стоимость товара «рабочая сила»

## ВВЕДЕНИЕ

Конец XX – начало XXI веков характеризовалось в России процессом смены социально-экономической формации и построением соответствующей новым условиям системы государственного управления. По нашему мнению, процесс формирования оптимальной вертикали государственных структур в нашей стране еще далеко не закончен. Существующая на сегодняшний день организационная структура задумывалась и формировалась в 1991 г. как временная, на переходный период слома советской политической и экономической системы.

Анализ социально-экономических и управленческих реформ последних 30 лет, представленный в работах С.Д. Бодруновым, А.В. Бузгалиным, М.И. Воейковым, А.Е. Городецким, А.И. Колгановым, А.А. Пороховским, Г.Х. Поповым, Д.Е. Сорокиным, Г.Н. Цаголовым и др., подтверждает, по нашему мнению, нерешенность системного вопроса о том, при опоре на какую форму собственности будет развиваться процесс новой индустриализации отечественного хозяйства.

© 2023, А.П. Филиппов, Д.А. Филиппов  
Поступила в редакцию 22.05.2023

ВЕСТНИК РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ ЕСТЕСТВЕННЫХ НАУК

*Original article*

## THE STATE OF DEVELOPMENT: A NEW FORM FOR A NEW CONTENT

**A.P. FILIPPOV**, **D.A. FILIPPOV**

MOSCOW STATE BUDGETARY INSTITUTION  
MOSCOW ANALYTICAL CENTER IN THE FIELD  
OF URBAN ECONOMY

The article proposes and substantiates a new form of vertically integrated state and municipal government, including, first of all, a sufficiently developed system of local self-government. This form of state management is considered by the authors as the most adequate for a mixed, socially-oriented, state-corporate model of the Russian economy, defined by them as a "development state".

**KEYWORDS:** state, decentralization, municipalization, vertical integration of management, standard of well-being, cost of living, cost of goods "labor force"

Реформы государственно-муниципального управления второго поколения (2005–2012 гг.) носили косметический характер и ничего не дали. Основная цель – формирование реальной финансово-экономической основы местного самоуправления – до настоящего времени не достигнута. Ожидаемого улучшения деятельности и эффективности государственного управления в целом не произошло [1, 11]. Сказывается неразработанность теории территориальной организации общества, отсутствие концепции первичной (базовой) ячейки территориальной организации как формы расселения людей.

## СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И ЕГО РЕЗУЛЬТАТЫ

Осмысливая развитие капитализма, мы видим, что экономическая теория выделяет шесть его стадий. Критерий их различия – форма собственности. Персонифицированная частная собственность – признак низших стадий капитализма, а высших – государственно-корпоративная, смешанная.

Важнейшей проблемой государственно-корпоративного капитализма является недостаточная эффективность государственного управления, нарас-

2023/2

тающий кризис в деятельности всех ветвей власти и институтов гражданского общества. Приоритетный вопрос – разграничение функций, полномочий ответственности и ответственности между уровнями власти, их адекватное бюджетное обеспечение.

А.Е. Городецкий к причинам и условиям дисфункции государственного аппарата относит:

- отсутствие концептуального понимания государства и государственности, обосновывающего место и роль государства в регуляции общественных процессов;
- имитация зарубежного опыта;
- конфликт между конституционным определением государства как социального и проведение в течение 25 лет праволиберального курса реформ;
- противоречия в структуре исполнительной власти;
- слом исторически сложившейся вертикали управления;
- нестабильность организационной структуры органов государственного управления;
- бездействие системы административных регламентов как методов административного контроля в системе государственного управления;
- слабость и неэффективность саморегулирующих организаций [4].

Новой государственно-корпоративной модели социально-экономического устройства нужна новая форма вертикально-интегрированного государственно-муниципального управления. Только новая организационная форма будет содействовать становлению и развитию нового содержания. Теория и практика показывают, что каждая бюрократическая структура имеет свой жизненный цикл.

Перераспределение функций, полномочий, ответственности и ответственности как между уровнями управления (федеральным, региональным, местным), так и между ветвями власти (законодательной, исполнительной, судебной) возможно путем:

- формирования полномочного, первичного, финансово-экономически дееспособного районного (муниципального, земского) звена, основы, фундамента государства;
- повышения роли регионального звена (субъекты федерации) в социально-экономическом и общественном развитии территорий, их экономикой самостоятельности; назрела оптимизация комплекса полномочий и функций территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и передача их для осуществления органами госвласти субъектов федерации, выравнивание прав субъектов федерации, их унификация и оптимизация их численности после «парада суверенитетов»;
- реформы судебной ветви власти, в первую очередь, формирование единых районных (мировых) судов первой инстанции, общей юрисдикции путем

объединения федеральных и мировых судов; перехода от назначения районных судей к их избранию населением на 7 лет с восстановлением института судебных заседателей по уголовным делам;

- повышения роли институтов гражданского общества: профсоюзов, творческих объединений, научно-технических обществ, ветеранских, молодежных организаций, общественных палат, исключив участие органов госвласти в их формировании.

Новые органы территориального и отраслевого управления, по мнению авторов, необходимо формировать при осмыслении и сближении государственного и частного менеджмента и целесообразно начать с первичного, полномочного, финансово-экономически дееспособного районного (муниципального, земского) звена – фундамента государства.

Противоречивость, незавершенность и неопределенность многих процессов и решений, характеризующих нынешний этап отечественного развития, делает актуальным учет исторического наследия как дореволюционного периода (А.И. Васильчиков, И.П. Белоконский, В.П. Безобразов, Н. Лазаревский, Н.М. Коркунов, Елинек г., Г.Е. Львов), так и советского (П. Стучка, Л.М. Каганович, Л. Велихов, И. Трайнин, В.А. Кикоть) и современников (Г.Х. Попов, В.Н. Лексин, А.Н. Швецов и др.).

А.И. Васильчиков определял самоуправление как порядок, при котором «местные дела и должности заведуются и замещаются местными жителями – земскими обывателями», что противопоставлялось порядку, при «котором те же дела и должности поручаются сторонним людям не вследствие принадлежности их местности, коей они управляют, а по произвольному выбору и определению начальства, правительства» [3].

Европейская хартия местного самоуправления (ратифицированная в 1998 г.) говорит не только о праве, но и о реальной способности органов местного самоуправления решать местные вопросы. Именно эта реальная способность (прежде всего, экономическая и финансовая) – главное уязвимое место в отечественном местном самоуправлении

Заслуживает внимания опыт становления и развития г. Москвы как самостоятельной административно-территориальной единицы (1929–1931 гг.). Оптимальная численность населения предполагалась не более 5 млн чел. Была принята установка на децентрализацию. Планировка велась каждого района в отдельности. Проводилась разгрузка центра от излишних учреждений и городского транспорта от перегрузки, связанной с неправильным расселением населения, размещением магазинов и всей сети культурно-бытового обслуживания. Авторы проекта не поддавались «заманчивым настроениям о десятиmillionной Москве». Райсоветы Москвы превратились в органы,

непосредственно отвечающие за хозяйство района [6]. Не утратили актуальности вопросы, поставленные Л.М. Кагановичем на июльском (1931 г.) Пленуме ЦК ВКП/б/ «О Московском городском хозяйстве и развитии городского хозяйства СССР»: о переустройстве быта, о внутренней планировке городов, о расширении старых и строительстве новых городов в соответствии с задачей равномерного распределения промышленности по всей стране и тем самым последовательного изживания противоположности между городом и деревней. Планомерное распределение промышленности и «новое расселение человечества (Ленин) по всей стране и дает нам возможность избежать в наших крупных городах противоположности скопления гигантских человеческих масс».

Как видим, перспектива развития не в концентрации населения и капиталов в столице, а в их пропорциональном размещении по всей стране.

Новые организационные структуры власти и управления (форма) необходимы для становления и развития новой социально-экономической модели на основе жизненных стандартов и жизненного уровня, соответствующего достижениям научно-технического прогресса с социально ответственным бизнесом (сохранение).

Основная цель: обеспечение всем гражданам (вне зависимости от места проживания) определенного неснижаемого уровня качества жизни, соответствующего современному технологическому укладу и стандартам развитых стран мира. Основой «стандарта благополучия, должен стать не минимальный уровень социальных благ (соответствующий уровню физиологического выживания), а уровень, обеспечивающий развитие человеческого потенциала» [7].

Такие используемые стандарты, как «прожиточный минимум» и «минимальная оплата труда», носят не рыночный, не экономический характер, давно себя изжили и требуют коренного пересмотра и замены на «стоимость жизни» и «стоимость товара «рабочая сила».

При этом «стоимость товара «рабочая сила» должна быть как минимум на 13% больше «стоимости жизни» или освободиться от подоходного налога. Стоимость товара «рабочая сила» следует подразделять на «неквалифицированная», «средней квалификации», «высшей квалификации» в соответствии с затратами на ее воспроизводство.

На повестке дня давно стоит вопрос сбалансированного повышения оплаты труда 90% населения, обеспечивающего баланс зарплат, цен, издержек, особенно оплаты труда служащих, занятых в бюджетном секторе. В тупике финансирование пенсионной системы. Дешевая рабочая сила – экономически неэффективная рабочая сила.

Разрешение базового противоречия между необходимостью повышения реальной зарплаты и невоз-

можностью это сделать в рамках сложившейся модели – задача новых органов власти.

Уровень заработной платы развитых стран – 900–1200 долларов США. В себестоимости любого произведенного товара 50–60% приходится на затраты на персонал, т.е. они являются главной статьей расходов. Критерием оценки эффективности внедрения новой техники и технологий, автоматизации и механизации производственных процессов становится сокращение рабочего времени до 7–6 часов в день при 35–30-часовой рабочей неделе.

По Дж.М. Кейнсу, в результате трудосберегающего характера НТП рабочий день к 2030 г. может быть сокращен до 3 часов в день при 15-часовой рабочей неделе [5]. По А.В. Бузгалину и Л.И. Колганову, высшая цель общества – свободное, всестороннее и гармоничное развитие личности. «Сбережение рабочего времени, то есть времени для того полного развития индивида, которое само, в свою очередь, обратно воздействует на производительную силу труда.

Противоречие между работодателями и работниками наемного труда возникает не только по вопросам зарплаты, но и рабочего времени. Интенсификация экономики без увеличения оплаты труда и повышения уровня жизни маловероятна.

Еще римский папа Лев XIII (1891 г.), осуждая ничем не ограниченный капитализм, призывал государства развивать социальное обеспечение своих подданных. Бисмарк – первый государственный деятель в Европе, проводивший социальную политику: введение в 1883 г. медицинского страхования, в 1884 г. – страхования от несчастных случаев, в 1889 г. – пенсии по старости. При этом ни Бисмарк, ни король не хотели полной централизации власти и общественной жизни. Бисмарк, как и Дизраэли, был готов заплатить серьезную цену за поддержку со стороны рабочего класса, чтобы предотвратить рост влияния партий, следовавших марксистским и околomarксистским программам.

Отечественная практика, как правило, отстает в социальном и общественном развитии в силу ряда традиционных, субъективных причин, желания «чтобы все было как при бабушке».

Авторы разделяют мнение, что без хорошо развитой системы местного самоуправления, законодательного, реального обеспечения возможностей самостоятельно и под свою ответственность решать на местном уровне экономические, социально-бытовые, культурные и иные вопросы весьма трудно формировать и рыночные, и демократические структуры.

Г.Х. Попов, первый мэр Москвы и автор существующей структуры управления города Москвы, еще в 2015 г. на юбилейном собрании Вольного экономического общества России одной из первоочередных задач выдвигал необходимость создания полномочного, первичного, финансово-экономически дееспособного районного звена как фундамента государства.

В настоящее время в Федеральном Собрании РФ (СФ и ГД) идет работа над очередным законом «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако эти основные принципы изложены и в Конституции 1993 г., являясь основой конституционного строя РФ. Нам нужен не очередной закон, а актуализация всей нормативно-правовой базы, включая новый законопроект «О местном самоуправлении в РФ», предусматривающий единую систему органов местного самоуправления для всех субъектов федерации (связующее звено между населением и госструктурами), вводящий единые понятия для всех элементов системы, фундамента государства.

Предлагается следующая организационная структура важнейших элементов местного самоуправления – фундамента государства (табл. 1).

Весомым критерием нового районирования должен стать критерий самодостаточности территории.

Наказ избирателей – ключевой элемент участия граждан в формировании политики социально-экономического и пространственного развития территории на долгосрочный, среднесрочный, текущий периоды.

Компетенция, полномочия и структура органов местного самоуправления тесно взаимосвязаны, т.е. объем компетенций порождает совокупность полномочий (прав и обязанностей), а структура обуславливает их разделение. Теория знает «позитивный» и «негативный» принципы регулирования деятельности местных органов. При «позитивном» – объем полномочий устанавливается путем подробнейшего перечисления их прав и обязанностей. При «негативном» – вправе осуществлять все действия, прямо не запрещенные законом. Компетенция местных органов, как правило, должна охватывать финансово-экономическую деятельность (формирование и

исполнение местных бюджетов, планирование, регулирование муниципального хозяйства, содействие экономическому развитию территорий), деятельность потребительского рынка и услуг, вопросы создания новых рабочих мест, жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство, развитие территории вопросы, отвода земельных участков для строительства жилья, новых предприятий, вопросы образования (школы, детские сады), здравоохранения (амбулаторное звено), культуры (библиотеки, парки, зоны и центры отдыха), физкультуры и спорта, предоставления социальных услуг, охраны общественного порядка, охраны окружающей среды и борьбы с чрезвычайными ситуациями – пожарной охраны). Местные органы осуществляют контроль и координацию деятельности расположенных на ее территории организаций различных форм собственности в пределах своей компетенции. В сфере взаимоотношений с региональными и федеральными уровнями управления должна доминировать концепция партнерства, т.е. каждый уровень играет свою собственную роль в системе общественного управления. Контроль и координацию деятельности местных органов осуществляет субъект федерации.

Вывод: местное самоуправление – автономный механизм (выборность местных представителей, свой исполнительный аппарат, институт муниципальной собственности), функционирующий под контролем государственных властей и интегрированный в государственный механизм.

В части оптимизации управления сверхкрупными городами (мегаполисами) Москвой и Санкт-Петербургом как субъектами федерации целесообразно использовать традиционно двухуровневую структуру (город – внутригородской район, субъект Федерации – муниципальное образование). Давно назрел вопрос нового районирования г. Москвы путем

ТАБЛИЦА 1.

Организационная структура важнейших элементов местного самоуправления – фундамента государства

Представительный орган	Исполнительный орган	Судебный орган
Собрание представителей	Администрация (коллегиальный орган)	Мировой суд – суд первой инстанции, общей юрисдикции
Избирается по одномандатным округам из числа местных жителей, с формированием наказов избирателей, с правом отзыва на 2–3 г. Избирает: председателя собрания и его заместителя. Главу администрации – на конкурсной основе. Формирует: – постоянные комиссии в соответствии с полномочиями; – контрольный комитет; – коллегию администрации по представлению главы администрации	Глава администрации избирается населением муниципального образования или собранием представителей на срок его полномочий. Формирует отраслевые и функциональные управления в соответствии с полномочиями. Организует и обеспечивает исполнение решений в сфере финансов, экономики, имущества, труда и соцзащиты, ЖКХиБ, архитектуры и строительства, потребительского рынка, образования, здравоохранения, культуры, спорта, статистики, Чрезвычайных ситуаций, охраны общественного порядка	Судьи избираются населением на срок 7 лет. Восстанавливается институт судебных заседателей по уголовным делам

оптимизации и унификации 125 внутригородских районов, 2 городов и 19 поселений в 35–45 внутригородских района с восстановлением исторически единых образований, таких как Зеленоград, Тушино, Медведково, Черемушки, Чертаново и др. [8–10], реорганизации Санкт-Петербурга со 111 муниципалитетов до 18.

Межмуниципальное сотрудничество и взаимодействие в целях объединения финансовых, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения только подтверждает целесообразность нового районирования путем укрупнения (слияния) внутригородских районов г. Москвы.

Существует точка зрения, что созданная в 1991 г. структура управления города Москвы первого, переходного этапа реформ, нацеленная на слом советской социалистической системы, свою задачу выполнила, обеспечив трансформацию социально-политического уклада, т.е. новая форма способствовала созданию нового содержания. Новой многоукладной смешанной экономике (содержание) нужна новая форма управления, ориентированная на рациональную децентрализацию – муниципализацию, способную обеспечить переход от моноцентричной к полицентричной модели территориально-пространственного развития города, что обеспечит рациональное использование финансовых, материальных и трудовых ресурсов.

На базе муниципалитетов и районных управ в Магускино, Савелки, Силино, Старое Крюково, Крюково в рамках префектуры административного округа Зеленоград целесообразно иметь один представительный орган (собрание представителей) и одну администрацию муниципального образования Зеленоград (исторически формирующаяся как внутригородской район г. Москвы) с едиными функциональными и отраслевыми органами управления, вертикально-интегрированными с органами управления г. Москвы как субъекта федерации.

Начать надо с реорганизации префектур АО в управления по координации деятельности местных органов власти АО (на период районирования) и районных управ (органов государственной власти) в администрации внутригородских муниципальных районов.

Депутатский корпус городской представительной власти имеет смысл увеличить с 45 до 90–110 чел. в соответствии с Положением о региональных органах законодательно-представительной власти в РФ с целью наиболее полного представительства и участия москвичей в социально-экономическом и пространственном развитии города.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Авторы разделяют мнение, что мир стоит на поро-

ге новой технологической революции, и неизбежные перемены затронут всю глобальную экономику. Вся совокупность этих технологических и экономических перемен неизбежно сопровождается и эволюцией общественного устройства, в том числе системы управления государством.

В связи с этим авторы выдвигают на обсуждение идею новой модели административно-территориального устройства и управления Россией на платформе Вольного экономического общества России под девизом «Александр II – незавершенная реформа. 160 лет». Рациональная территориальная организация, отвечающая требованиям XXI-го столетия, исключительно важна для России как федерального государства с большим числом субъектов федерации и огромным количеством разнородных местных сообществ муниципального статуса.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Аналитический доклад «Об основных направлениях государственной региональной политики в Российской Федерации» // Вестник Совета Федерации М. 2016, октябрь. № 8–9/146–147. С. 24.
2. БЕККЕР В.Я. "Новая Москва, новая экономика: перспективность и реальность". Научные труды международного союза экономистов и вольного экономического общества России. М. 2013. Т. 173/138. С. 108–138.
3. ВАСИЛЬЧИКОВ А.И. «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений». СПб. 1869–1971. В 3-х т. Т. 1.
4. Гэлбрейт: возвращение. Авт.колл. под ред. С.Д. Бодрунова. М. 2017. С. 41.
5. КЕЙНС ДЖ.М. Экономические возможности наших внуков». М. 2009.
6. Московская власть. Выделение Москвы из Московской области и Генеральный план реконструкции столицы. 1928–1940 гг. Т. 1. Выделение Москвы в самостоятельную административно-хозяйственную и партийную единицу. М. 2012. 640 с.
7. ФЕДОРОВ С.В., ЧУНАКОВА В.Е. Предложения предпринимателей Санкт-Петербурга, направленные на обеспечение экономической безопасности России // Труды Вольного экономического общества России. М. 2016. Т. 199. С. 178–184.
8. ФИЛИППОВ А.П. Об оптимизации управления современным мегаполисом» // «Самоуправление». М. 2016. № 7–8. С. 24.
9. ФИЛИППОВ А.П. Формирование полномочного первичного звена, как основы государства, одна из задач реформирования экономики // Труды Вольного экономического общества России. М. 2016. Т. 199. С. 628–640.
10. ФИЛИППОВ А.П. Новая экономика и реформа государственно-муниципального управления //

Экономика и предпринимательство. М. 2017. № 9. С. 278–282.

11. Форсайт, Россия: новое индустриальное общество. Перезагрузка. Под редакцией С.Д. Бодрунова СПб 2017. Т. 1. С. 310.

#### REFERENCES

1. Analytical report "On the main directions of state regional policy in the Russian Federation". *Vestnik Soveta Federatsii*. 2016, October. Moscow. 2016;8–9/146–147:24. (In Russian).
2. **БЕККЕР V.YA.** New Moscow, new economy: prospects and reality". Scientific works of the International Union of Economists and the Free Economic Society of Russia. Moscow. 2013;173;138:108–138. (In Russian).
3. **VASILCHIKOV A.I.** On self-government. Comparative review of Russian and foreign zemstvo and public institutions". St. Petersburg. 1869–1971. In 3 vols. 1.
4. Galbraith: the return. Author.call. edited by S.D.Bodrunova. Moscow. 2017:41. (In Russian).
5. **KEYNES J.M.** Economic opportunities of our grandchildren". Moscow. 2009. (In Russian).
6. Moscow power. The separation of Moscow from the Moscow region and the General Plan for the reconstruction of the capital. 1928–1940;1. The separation of Moscow into an independent administrative, economic and party unit. Moscow. 2012:640. (In Russian).
7. **FEDOROV S.V., CHUNAKOVA V.E.** Proposals of St. Petersburg entrepreneurs aimed at ensuring the economic security of Russia. *Trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii*. M. 2016;199:178–184. (In Russian).
8. **FILIPPOV A.P.** On optimizing the management of a modern metropolis". "Self-government". Moscow. 2016;7–8:24. (In Russian).
9. **FILIPPOV A.P.** The formation of the authorized primary link, as the basis of the state, is one of the tasks of reforming the economy. *Trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii*. Moscow. 2016;199:628–640. (In Russian).
10. **FILIPPOV A.P.** The new economy and the reform of public administration". *Ekonomika i predprinimatel'stvo*. Moscow. 2017;9:278–282. (In Russian).
11. Foresight, Russia: the new industrial society. Reboot. Edited by S.D. Bodrunova St. Petersburg. 2017;1:310. (In Russian).

**Филиппов Антон Павлович**,  
к.э.н.

**Филиппов Даниил Антонович**,  
специалист ГБУ г. Москвы Московский аналитический  
центр в сфере городского хозяйства (ГБУ «МАЦ»)

☎ 119002, г. Москва, Филипповский переулок, д. 13, ст. 1.  
119002, Moscow, Filippovsky lane, 13, st. 1.  
тел.: +7 (958) 806-83-17, e-mail: daniilfil@mail.ru