

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В АГРАРНОЙ СФЕРЕ

А. Н. МИТИН,
доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой,
Уральский государственный юридический университет
(620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21)

Ключевые слова: конституция РФ, государственное управление, эффективность, аграрная сфера, государственное регулирование, проекты.

В статье предложен научный взгляд на эффективность государственного управления и государственного регулирования в аграрной сфере. В государстве на основе Конституции РФ создаются необходимые институты государственной политической власти. Современные тенденции таковы, что институты гражданского общества все чаще предлагают все новые и новые формы контроля за деятельностью государственного аппарата, развитие горизонтальных структур как альтернативу строгой иерархии во власти. Главным критерием эффективности системы государственного управления, предоставляющей услуги гражданам, названо их общественное мнение. Правительство РФ с 2017 года повсеместно стало переходить на проектную деятельность, утвердив соответствующее постановление. В качестве одного из таких проектов можно рассматривать развитие аграрной сферы, поскольку аграрные реформы в России, хотя и имеют перманентный характер, всегда связаны с проблемами легитимности форм поземельных отношений, частной собственности на землю, государственным регулированием. Здесь чрезвычайно важна эффективность не только управленческих воздействий, но и результативность деятельности регулирующих государственных органов. Это достигается через мероприятия аграрной политики. Изменения в системах управленческих и регулирующих воздействий в аграрной сфере при внедрении проектного подхода неизбежны. И здесь свой вклад могут внести правоведа, экономисты, управленческие работники для получения синергетического эффекта взаимодействия. Государственное управление в жизни общества, государства и человека позволяет осуществлять властное регулирование соответствующих общественных отношений на всей территории государства. По его результатам происходит упорядочение, преобразование общественной (публичной) и частной жизнедеятельности.

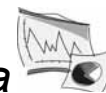
THE CONSTITUTIONAL BASES OF EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION AND STATE REGULATION IN THE AGRARIAN SPHERE

A. N. MITIN,
doctor of economics, professor, head of the department,
Ural State Law University
(21 Komsomolskaya Str., 620137, Ekaterinburg)

Keywords: constitution of the Russian Federation, public administration, efficiency, agrarian sphere, state regulation, projects.

In article the scientific view on efficiency of public administration and state regulation in the agrarian sphere is offered. Necessary institutes of the state political power are created in the state on the basis of the Constitution of the Russian Federation. Current trends are such that institutes of civil society offer all new and new forms of control of activity of government, development of horizontal structures as an alternative of strict hierarchy in power. The public opinion on service provided to citizens is called the main criterion of system effectiveness of public administration. The Government of the Russian Federation since 2017 began to implement various activities, having approved the relevant resolution. As one of such projects it is possible to consider development of the agrarian sphere as agrarian problems in Russia, though they have permanent character, are always connected with problems of legitimacy of forms of the land relations, private property on the earth, state regulation. Here not only the efficiency of administrative influences, but also the activity of regulatory state agencies is extremely important. It is achieved through actions of agrarian policy. Changes in the systems of the administrative and regulating influences in the agrarian sphere at introduction of design approach are inevitable. And here jurists, economists, administrative workers can make the contribution for obtaining synergetic effect of interaction. Public administration in life of society, state and person allows to carry out imperious regulation of the corresponding public relations in all territory of the state.

Положительная рецензия представлена Б. А. Ворониным, доктором юридических наук, профессором, заведующим кафедрой управления и права Уральского государственного аграрного университета.



В государстве на основе Конституции РФ создаются соответствующие институты государственной политической власти федерального уровня (институт Президента РФ, Федеральное собрание РФ, Правительство РФ, судебные органы – Конституционный Суд РФ, Верховный суд РФ, а также Прокуратура РФ и Следственный комитет РФ). На уровне государственной власти субъектов федерации и на основании конституций и уставов субъектов РФ создаются представительные законодательные органы и администрации субъектов РФ.

Современные тенденции повышения эффективности в системах государственного управления многих стран таковы: признание неустранимости политической роли бюрократии и поиск новых форм контроля над ней со стороны гражданского общества, оптимального сочетания политических и профессиональных начал в администрации; уменьшение роли вертикальной иерархии, развитие функциональных органов, горизонтальных структур; ограничение значимости традиционной административной «лестницы чинов»; децентрализация, стремление к удешевлению, сокращению государственного аппарата; стремление сделать государственную службу максимально «прозрачной» и «отзывчивой» на общественные ожидания и требования.

Конкретные задачи повышения эффективности государственного управления в России были сформулированы в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [3] и Основными направлениями деятельности Правительства РФ на период до 2018 года, утвержденными Правительством РФ 31 января 2013 г. [4].

Они предполагают: развитие современных инструментов выработки и реализации государственных политик; создание федеральной контрактной системы; а также эффективной системы учета наличия и использования государственного имущества, управления реальными активами, остающимися в собственности государства и др.

Для повышения эффективности деятельности органов государственной власти стал внедряться институт оценки регулирующего воздействия проектов нормативно-правовых актов на ранней стадии их разработки, дальнейшее внедрение технологий электронного правительства и системы стратегического планирования.

Конституция РФ, как правовой и идеологический документ, полностью способна реализовать сформулированные задачи повышения эффективности государственного управления, создать условия для реализации многих современных тенденций усовершенствования системы государственных управленческих воздействий. Это возможно лишь тогда,

когда в соответствии с ней обеспечивается регулирование общественных отношений адекватно потребностям общественного развития.

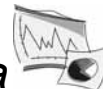
В соответствии с пунктом «е» ст. 84 Конституции РФ Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики страны и доводит их в ежегодных посланиях Федеральному Собранию. Этот институт посланий главы государства рассматривается как разновидность актов программно-политического характера и представляет собой одну из важнейших форм его коммуникации с общенациональным представительным органом. Послания содержат не только информационные контенты о положении дел в стране, но и очередные задачи по вопросам внутренней и внешней политики, требующие незамедлительной реакции государственного аппарата, всех органов государственной власти.

Реализация положений послания происходит путем принятия нормативно-правовых актов по обозначенным Президентом РФ направлениям в подзаконных актах, направленных на выполнение поручений главы государства. В Послании от 12 декабря 2012 г. [5] он акцентировал внимание на повышение эффективности и качества современного государственного управления, усилении персональной ответственности руководителей. Основные принципы им сформулированы так: ориентация всех звеньев государственного механизма и уровней власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат работы: повсеместное внедрение новых форм и методов контроля.

Главным критерием эффективности системы государственного управления, предоставляющей услуги гражданам, названо общественное мнение граждан. Заявлено о необходимости адекватной мотивации государственных и муниципальных служащих: конкретная оплата их труда, система материальных, карьерных поощрений, стимулирующих непрерывное улучшение работы государственного аппарата. Персональная ответственность содержит временную дисквалификацию, ограничение прав должностных лиц, принимающих важнейшие управленческие решения, в том числе первых лиц государства, Правительства, Администрации Президента, их близких родственников за наличие зарубежных счетов.

Сформулированы положения, касающиеся введения публичной отчетности контрольно-надзорных органов об итогах проверок, а также о затраченных на их проведение финансовых и людских ресурсах.

Термин «эффективность» ввели в научный оборот один из основателей классической политэкономии Вильям Петти и физиократ Франсуа Кэне. Они использовали его только в значении результа-



тивности при оценке государственных воздействий или частных мер по оживлению экономической жизни. Позднее, у Давида Рикардо, термин «эффективность» обозначает уже отношение результата, к определенному виду затрат, а позднее он стал одной из важнейших экономических категорий.

По мере развития экономической теории стали различать два вида эффективности: экономическую и социальную. Вторая выражает степень удовлетворения спроса населения на товары и услуги, показывает, насколько развитие производства удовлетворяет личные нужды каждого человека. Современная мировая практика хозяйствования применяет оба термина при оценке функционирования экономики уже в масштабе страны, опираясь на два понятия: экономический рост и эффективность общественного производства.

В последние десятилетия большинство стран мира, поддерживая существующий конституционный строй, для повышения эффективности государственного управления вынуждено проводить административные реформы. Их ориентиры известны: повышение качества государственных и общественных услуг; снижение удельных расходов на исполнение государственных функций; экономичность общественного сектора; укрепление исполнительской дисциплины (обеспечение выполнения указов, постановлений, программ), усиление борьбы с коррупцией. Это свидетельствует о признании того факта, что неэффективное государственное управление является препятствием на пути развития страны.

Как результат – новое понимание эффективности государственного управления, когда требуется механизм выработки социально значимых решений посредством переговоров между государственными и негосударственными структурами.

Сегодня в западной литературе все чаще стали выделять шесть основных моделей государственного управления: управление с минимальным участием государства; корпоративное управление; новый государственный менеджмент; концепция Всемирного банка «Good Governance» (хорошее управление); социально-кибернетическое (или виртуальное) управление; управление как система сетей правительственных и неправительственных организаций. Появилось даже понятие «управление без правительства». Общее, что присутствует в названных моделях государственного управления, – это стремление к достижению большей эффективности через сокращение или отказ от иерархического управления, стирания границ между государством и гражданским обществом, государственно-частное партнерство, доверие населения к власти.

Для конкретного гражданина не очень существенно: как готовятся указы Президента, как про-

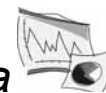
ходят заседания парламента и правительства, кого освободили от должности и кого назначили. Ему важен существующий порядок, здоровье, материальное благополучие, качество и безопасность жизни. И ему важна еще стабильность, которая зависит от его правового положения, эффективности конституционной экономической системы, честность и качество государственной власти, которой можно доверять, социальное внимание государства, позитивная динамика политической и духовной жизни общества. С большой долей вероятности это и есть основы конституционного строя, где тезис о человеке как высшей ценности реализуется, а динамичное развитие экономической системы обеспечивается юридическими средствами. В этом случае Конституция РФ, закрепляя основы конституционного строя, создает юридические гарантии для устойчивого развития страны [6].

Решение задач эффективности государственного управления в современном мире во многом зависит от усвоения государственными служащими новых ролей. Принципиально новые условия хозяйствования, прежде всего такие, как глобализация, информатизация и построение экономик инновационного типа, повлекли за собой существенные изменения в содержании деятельности высшего управленческого персонала органов государственного управления.

Эти новые роли требуют приобретения в равной степени концептуального наглядно-образного и знакового мышления. Первое позволяет оперировать образами реального мира, отображающими все значимые взаимосвязи между реальными объектами, доступными восприятию, а второе – оперировать символами-числами, показателями, математическими моделями [7].

В этой ситуации кардинально изменяется содержание труда руководителей государственных органов, поскольку у них появляются новые функции: приобретение навыков моделирования, подготовки, реализации управления проектами; выявление тенденций развития социально-экономических систем: сценарное планирование, анализ влияния проектов на социально-экономические, политические, социальные, психологические, социокультурные последствия.

Похвально, что в контексте Посланий Президента РФ 15 октября 2016 г. Правительство РФ утвердило Постановление № 1050 от 15 октября 2016 г. «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ». Эффективности планируется достичь за счет того, что участники проектных групп смогут взаимодействовать напрямую, невзирая на ведомственную принадлежность. В результате вопросы можно будет решать «без долгих, как правило, избыточных согласований». Предполагается, что за счет



сквозного финансирования (средства выделяются на реализацию проекта, а не каждому ведомству на решение его задач) удастся сократить бюджетные расходы. Кроме того, инструментарий проектного управления позволяет своевременно оценивать риски и принимать меры по их нейтрализации, отслеживать ход выполнения проекта и вносить необходимые коррективы.

Органам государственной власти субъектов Федерации рекомендовано организовать проектную деятельность на своем уровне. Все чиновники, занятые в проектной деятельности, должны будут не только овладеть необходимыми компетенциями, но и подтвердить свою квалификацию. Это значит, что им предстоит не только участвовать в проектной работе, но и учиться. Центром компетенций проектного управления, говорится в тексте постановления, станет Научно-образовательный центр проектного менеджмента РАНХиГС. В Центре будет накапливаться и систематизироваться отечественный и зарубежный опыт по внедрению проектного управления.

Следует заметить, что «управление проектами также старо, как человечество» [8]. Любой проект направлен на изменения в системе (содержательные, количественные, качественные), так что, по сути – это управление изменениями. Самое сложное в любом проекте – контроль. Управление невозможно без контроля – это трюизм. А потому контроль есть сложный процесс сравнения фактических и плановых показателей выполнения работ, своевременные коррективы для устранения нежелательных последствий. Более того, это наиболее жесткая форма комплекса взаимозависимых процессов и работ.

История знает примеры больших проектов в нашей стране: 1) план ГОЭЛРО – государственная концепция развития российской экономики начала формироваться технократами еще в 1914 г. и была ориентирована на преодоление отставания России в производстве электроэнергии (Россия в 1913 г. производила 14 кВт. час на чел, США – 236) [9]. Концепция получила поддержку руководства страны и в декабре 1920 г. был утвержден план ГОЭЛРО (650 страниц текста с картами) [10]. План был рассчитан на 10–15 лет. Перевыполнили все плановые показатели через 11 лет (к 1931 году). Построено электростанций на 2560 тыс. кВт. Страна заняла 3 место в мире по производству электроэнергии при централизованном управлении экономикой;

2) проект-ответ Роберту Макнамаре (министру обороны США) по системе программного планирования при составлении и реализации военного бюджета в начале 1960-х гг.

Позднее проекты стали рассматриваться как элемент стратегии: Проект Курчатова и Сахарова; проект «Космос»; проект «Луна»; проект «Буран».

Сегодня есть известные проекты, но с негативным оттенком: строительство в Сочи к Олимпиаде, космодром «Восточный», стадион в Санкт-Петербурге. Проект «Против коррупции» очевиден и необходим. Государство становится орудием реализации интересов определенных людей. Государственная собственность, государственные ресурсы «расползаются», переходя в их руки. Они приспособливают собственность под себя. Впрочем, не только их собственность но и права, а также полномочия, и возможность совершения каких-либо действий от имени государства. Так считает С. А. Авакьян – заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета МГУ.

Проект силового противодействия терроризму: после гибели пассажиров российского самолета над Синаем пришло повсеместное осознание угроз и опасностей для отечественного и всего цивилизационного развития. Терроризм – это система, значит, и набор наших действий не должен уступать работающей против нас системе ни по своей полноте, ни по разнообразию, ни по системному предупреждению и реагированию. Но силовой приоритет – проект самый слабый, всего лишь седьмой по значимости. Над силой военного оружия террористов безраздельно господствуют шесть других приоритетов: деньги, собственность, амбиции на мировое господство, идеология, геномное, информационное оружие с переписыванием истории. Можно одержать победу на низовом военном приоритете, но проиграть все сражения на уровне геномного, финансового, идеологического, историко-алгоритмического и другого оружия. В преодолении этих проблем Конституция РФ, ее нормы и принципы имеют чрезвычайно важное значение.

Развитие аграрной сферы в России тоже можно отнести к проекту. Аграрные реформы в России почти всегда были связаны с проблемой легитимности имеющихся форм поземельных отношений, восприятием сельским населением социальных порядков и инициатив власти по их изменению, о чем свидетельствуют научные поиски А. Н. Медушевского [11]. Наиболее острая тема здесь – введение частной собственности на землю. Начиная с либеральных реформ 1860-х гг., особенно столыпинских преобразований, она рассматривалась как основа социальной и политической стабильности. Ст. 36., ч. 1 Конституции РФ содержит нормы, закрепившие частную собственность на землю и регламентирующие эту сферу правового регулирования. Введение земли в гражданский оборот путем конституционного признания частной собственности на нее и реализация этой нормы были развиты в Земельном кодексе РФ [12]. Но аграрная реформа, как большой проект в таком прочтении, привлекает и будет привлекать исследователей.



Современная дискуссия о содержании конституционного права частной собственности включает следующие параметры: толкование содержания конституционных норм, фиксирующих и закрепляющих право собственности и возможные его ограничения; интерпретация конфликтности принципов правового и социального государства; установление четкого соотношения норм конституционного права и других отраслей права, прежде всего гражданского, земельного, налогового и административного, в связи с рассмотрением прав собственности; выяснение дифференциации подходов различных отраслей права к интерпретации норм о собственности и имущественных правах, определению порядка и размера компенсации за имущество, отчуждаемое для государственных нужд; вопрос о влиянии международного права на российское при решении споров о собственности и владении имуществом. Сюда следует также отнести дискуссию о том, в какой мере европейское международное (квазиконституционное) право может создавать прецедентные нормы для суверенных государств, и в частности российского права; наконец, определении перспективных тенденций развития права, проявляющихся в первую очередь в позициях Конституционного суда и направлении их изменений.

В центре внимания в этой связи оказывается институт права частной собственности (трактовка таких основополагающих понятий, как владение, пользование, распоряжение имуществом). Следует подчеркнуть, что в России институт частной собственности, несмотря на его закрепление в качестве фундаментального права в конституции, оспаривается значительной частью общества и политическими партиями в целом или в отдельных составляющих, а его развитие в отраслевом праве еще далеко не завершено. Взаимосвязь между новым законодательством и прежней системой регулирования земельных отношений, определяется прежде всего таким фундаментальным законодательным актом, каким является Земельный кодекс. Принятый после длительной борьбы сторонников и противников реализации конституционного принципа частной собственности на землю данный документ, а также принятое в его развитие законодательство, в частности «Закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения» есть, безусловно, качественно новый этап в правовом регулировании коммерческого использования земли [13]. Но, тем не менее, таким значимым проектом как развитие аграрной сферы необходимо профессионально управлять.

Аграрная сфера в меньшей степени подвержена прямому государственному управлению и в большей – государственному регулированию. Его принципы и стратегические ориентиры, формы и мето-

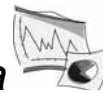
ды, а также их соотношения различны. Но, тем не менее, основными механизмами государственного регулирования аграрной сферы остаются: государственные программы федерального и регионального уровня, прямые субсидии, управленческие воздействия федерального центра в лице Министерства сельского хозяйства.

В мониторингах должны присутствовать качественные и количественные индикаторы для оценки степени достижения целей каждой из программ. Сама же эффективность по результатам государственного регулирования и управленческих воздействий в конечном итоге должна рассматриваться в контексте устойчивого развития сельских территорий, оценке соотношения затрат и результатов при росте социальных показателей и уровня жизни населения в субъекте РФ.

Показателями этого являются: валовой региональный продукт (млн руб.) в том числе на душу населения; объем продукции сельского хозяйства по отраслям деятельности; доля продукции сельского хозяйства в валовом региональном продукте; среднедушевые денежные доходы населения (в месяц); среднемесячная начисленная заработная плата, как в экономике в целом, так и в сельском хозяйстве; расходы консолидированного бюджета субъекта РФ всего, в том числе в сельское хозяйство; процент расходов в сельское хозяйство от общей доли расходов; сальдированный результат деятельности организаций, в том числе сельскохозяйственных предприятий. Эффективность государственного регулирования при этих подсчетах проявляется не только в темпах роста, но и в сфере занятости, росте доходов, и в оценке деятельности государства со стороны населения.

Государственное регулирование аграрной сферы совместно с управленческим воздействием со стороны государственных органов, занимающихся вопросами ее развития, представляет собой систему законодательных, исполнительных и контролирующих воздействий, осуществляемых государством в целях эффективного социально-экономического развития страны.

В соответствии с ч. 1 ст. 7 Конституции РФ, провозглашающей Российскую Федерацию социальным государством, в стране образована система аграрного законодательства, обеспечивающая надлежащее регулирование аграрных отношений. Аграрная политика государства в этом случае сориентирована на создание условий, обеспечивающих качество жизни и свободное развитие человека. По существу, такая система увязывает все законодательные акты и предписания в единое целое, обеспечивает единство законодательных требований и единообразие правоприменения.



В общем виде эффективность государственного регулирования совместно с управленческим воздействием государственных органов – это результативность деятельности всей системы управления, которая достигается путем оптимизации трудовых, материальных, финансовых и других видов затрат и отражается количественными и качественными показателями объекта и субъекта управления.

В исследованиях О. А. Кузнецовой предложено определять эффективность государственного управления в аграрной сфере по трем критериям, где государственное регулирование оказывается в подчиненном положении:

1. эффективность управления государственной собственностью аграрной сферы: эффективность управления унитарными организациями; эффективность разгосударствления имущественного комплекса;

2. эффективность государственного регулирования деятельности предприятий аграрной сферы: эффективность информационного обеспечения и консультативной поддержки, сферы кредитования, системы финансирования, системы страхования, сферы налогообложения, рыночного ценообразования, проводимых государством закупочных и товарных интервенций, а также осуществляемых залоговых операций, эффективность организаций закупок, переработки, хранения и поставки продукции сельского хозяйства для государственных потребностей;

3. эффективность осуществления государственных программ и проектов развития аграрной сферы. Причем она считает, что государственное управление аграрной сферой следует рассматривать как единую систему, в которой сбалансированы функции государственного стратегического управления, операционного управления, маркетинга, управления проектами, управления персоналом, управления качеством, а также финансового управления.

Но здесь следует заметить, что управленческое воздействие со стороны государства на аграрную сферу может распространяться только на государственные объекты и его собственников, которыми являются учреждения отраслевого сельскохозяйственного управления, ГУПы как федерального, так и муниципального значения, пакеты акций в акционерных обществах и доли в компаниях, контрольные и инспекционные службы. Во всех остальных случаях государственное вмешательство в отношении других форм собственности рассматривается как прямое ограничение деятельности в аграрной сфере.

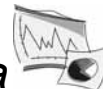
Что касается государственного регулирования, то оно признается косвенным, опосредованным управленческим воздействием. Здесь Н. М. Тюкав-

кин справедливо отмечает, что оно осуществляется преимущественно экономическими методами на социально-экономические процессы (производство, распределение, обмен и потребление) как на уровне государства, так и в частном агропромышленном секторе. Объектами государственного регулирования независимо от их правовых форм являются все предприятия. Как государственное управление, так и государственное регулирование аграрной сферы осуществляется государством через создание единой системы правовых норм и законодательства, а также органов государственного управления и регулирования отрасли. Эта система в комплексе представляет собой механизм реализации государственной аграрной политики.

Государственное регулирование многообразно по формам и методам осуществления, их сочетанию в те или иные периоды развития национальной экономики. Они дают разный эффект, сопровождающийся различными социально-экономическими последствиями. В связи с этим при определении эффективности государственного регулирования следует, во-первых, рассматривать соответствие полученного результата поставленной социально-экономической цели, а также степень этого соответствия. Во-вторых, достижение поставленной цели связано с определенными народнохозяйственными издержками, которые желательно минимизировать.

В мировой практике при государственных управленческих воздействиях на аграрную сферу основное внимание уделено разделению функций федеральных и региональных органов власти. Европейская и американская практика предполагают полное разграничение функций центра и региона: одни мероприятия с финансовой поддержкой осуществляют только федеральные власти, а региональные власти лишены права участия в них. Если какие-то воздействия осуществляются властями региона (управленческие, правовые, финансовые и др.), то федеральный центр в них отсутствует. Имеется практика, при которой органам государственной власти региона передаются все полномочия (кроме федеральных целевых программ) по регулированию отношений в аграрной сфере.

Принимая во внимание, что эффективность управленческих воздействий со стороны государства, в том числе через механизм государственного регулирования, достигается через мероприятия аграрной политики, последняя должна содержать тезис о приоритетности аграрной сферы. В этом случае аграрная сфера признается стратегическим направлением всей государственной политики, а протекционизм – естественной компенсацией неизбежных потерь аграрной сферы в условиях рынка. Управленческие воздействия со стороны государ-



ства и государственное регулирование в этом случае выступают в качестве организующего начала, своеобразного регулирующего параметра, воздействующего на «точки роста» по принципу мультипликации, тем самым создавая импульсы развития не только стимулируемых, но и сопряженных отраслей, расширяя совокупный спрос и хозяйственную активность в целом.

Достижение эффективности управленческих воздействий, регулирования со стороны государства на аграрную сферу зависит от самого государства, которое должно быть экономически эффективным. В общем виде такая экономическая эффективность достигается в случае, когда эффективна экономика страны. Сама же эффективность в этом случае трактуется как способность к реализации публично поставленных целей.

Между тем, достижение определенного уровня эффективности экономики в целом, аграрной сферы, а также управленческих и регулирующих воздействий, зависят от факторов внешней и внутренней среды: природно-климатические, качество и характер человеческих ресурсов, платежеспособный спрос на сельскохозяйственную продукцию, состояние мировой экономики, международная конкуренция и т. д. Велика роль факторов организационно-правового характера, использования публичной властью имеющегося у ней научно-технического потенциала, качества государственного управления. В особом ряду сегодня находятся факторы экономического противостояния государств, в форме санкций. Для России, это ограничение доступа к западным финансовым и технологическим источникам, политические и экономические ограничения во взаимодействии отечественных и зарубежных компаний для реализации программ совместной экономической деятельности. В аграрной сфере – обеспечение процесса импортозамещения как в краткосрочном, так и в долгосрочном периоде.

Но импортозамещение в аграрной сфере не может рассматриваться как обязательный и единственный элемент экономической стратегии государства. Через небольшой промежуток времени это приведет к исключению данной экономики из системы международного разделения труда, то есть к самоизоляции. В случае с санкциями требуется грамотная политика импортозамещения: не допустить экономического отставания, найти новые позиции на ми-

ровом рынке, и в то же время быть готовым к долгосрочным экономическим ограничениям.

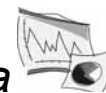
Выводы. Изменения в системе государственного управления неизбежны. Важно, что при любых организационно-правовых реформах нормы и принципы Конституции РФ необходимо последовательно защищать! А это и защита общества от недружественных вторжений в культуру, в сознание, в образ жизни. Поэтому при оценке правовой и управленческой характеристик предлагаемых изменений требуется понимать, что система государственного управления в любой стране, не исключая и Россию, детерминирована (обусловлена, предопределена) конституционными нормами. Любые изменения в этой системе не могут содержать ревизию основ конституционного строя, управленческие решения любых должностных лиц не могут выходить за рамки действующей Конституции РФ. И здесь юристы и экономисты имеют возможность объединить свои усилия.

Более того, публичные услуги и функции государственного управления, подвергаемые анализу со стороны специалистов по управлению, всегда остаются пространством формирования конкретных предложений по исполнению государством конституционных обязанностей. В свое время Президент США Франклин Рузвельт, вспоминая свою учебу в юридической школе Гарвардского университета, утверждал, что без получения знаний по экономике и управлению его учебный курс конституционного права можно сравнить с настольной лампой без шнура.

Те многочисленные юридические погрешности, которые были допущены в документах по административным и аграрным реформам в России за время существования новой Конституции РФ, стали препятствием для достижения целей этих реформ. Можно утверждать, что в новых управленческих решениях по модернизации системы государственного управления в стране, государственного регулирования в аграрной сфере, экономисты и юристы изначально должны быть вместе, находить «общий язык», добиваться чистоты и единообразия юридической и экономической терминологии. Предлагать такие правовые термины, которые в смысловом значении и экономистом и юристом были бы согласованы. И в этом плане экономика, управление и право остаются сопредельными областями.

Литература

1. Лихтенберг С. Опыт новой логики в управлении проектами / Мир управления проектами // Под. ред. Х. Решке, Х. Шелле. М. : Аланс, 1993. С. 109.
2. Гвоздецкий В. План ГОЭЛРО – мифы и реальность // Наука и жизнь. 2001. № 5.
3. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601. URL : <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201205070016>.



4. Медушевский А. Н. Аграрные реформы в России: проекты и реализации // Мир России. 2007. № 1. С. 59–99.
5. Земельный кодекс Российской Федерации : кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
6. Конституция Российской Федерации от 26 января 2009 г. // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
7. Боголюбов С. А., Минина Е. Л. Аграрное право. М. : Норма, 2000. 480 с.
8. Гладов А. В. Зарубежный опыт реализации государственно-частного партнерства: общая характеристика и организационно-институциональные основы // Вестник Самарского государственного университета. 2008. № 66. С. 50–55.
9. Кузнецова О. А. Развитие государственного управления в агропромышленной сфере России // Вестник Самарского государственного университета. 2014. № 6. С. 120–127.
10. Тюкавкин Н. М. Россия и ВТО: итоги работы // Аудит и финансовый анализ. 2013. № 6. С. 411–414.
11. Михайлушкин П. В., Баранников А. А. Эффективность аграрной политики и государственного регулирования аграрно-промышленного комплекса. URL : <http://ej.kubagro.ru/2013/09/pdf/06.pdf>.
12. Полушкина Т. М. Формирование региональной системы государственного регулирования аграрной сферы экономики, отвечающей требованиям экономически эффективной аграрной политики // Фундаментальные исследования. 2012. № 9. Ч. 4. С. 976–980.
13. Павленко Н. А., Кузнецов В. Ю. Стратегия аграрной политики и ее особенности в обеспечении продовольственной безопасности страны. URL : <http://naukovedenie.ru/PDF/74EVN117.pdf>.

References

1. Likhtenberg S. Experience of new logic to the project management / World of project management // Ed. by Kh. Reshke, Kh. Shelle. M. : Alans, 1993. P. 109.
2. Gvozdetsky V. The GOELRO Plan – myths and reality // Science and life. 2001. № 5.
3. On the main directions of improvement of system of public administration : decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2012 № 601. URL : <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201205070016>.
4. Medushevsky A. N. Agrarian reforms in Russia: projects and realization // World of Russia. 2007. № 1. P. 59–99.
5. Land code of the Russian Federation : code of the Russian Federation of October 25, 2001 № 136-FZ // SZ Russian Federation. 2001. № 44. Art. 4147.
6. Constitution of the Russian Federation of January 26, 2009 // SZ Russian Federation. 2009. № 4. Art. 445.
7. Bogolyubov S. A., Minina E. L. Agrarian right. M. : Norm, 2000. 480 p.
8. Gladov A. V. Foreign experience of realization of public-private partnership: general characteristic and organizational and institutional bases // Bulletin of Samara State University. 2008. № 66. P. 50–55.
9. Kuznetsova O. A. Development of public administration in the agro-industrial sphere of Russia // Bulletin of Samara State University. 2014. № 6. P. 120–127.
10. Tyukavkin N. M. Russia and WTO: work results // Audit and financial analysis. 2013. № 6. P. 411–414.
11. Mikhaylushkin P. V., Barannikov A. A. Efficiency of agrarian policy and state regulation of an agrarian and industrial complex. URL : <http://ej.kubagro.ru/2013/09/pdf/06.pdf>.
12. Polushkina T. M. Formation of regional system of state regulation of the agrarian sphere of the economy meeting the requirements of economically effective agrarian policy // Basic researches. 2012. № 9. Part 4. P. 976–980.
13. Pavlenko N. A., Kuznetsov V. Yu. The strategy of agrarian policy and its feature in ensuring food security of the country. URL : <http://naukovedenie.ru/PDF/74EVN117.pdf>.