



**ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ В XXI ВЕКЕ:
ТЕОРИЯ, МЕТОДОЛОГИЯ, ПРАКТИКА**

МОНОГРАФИЯ

Чебоксары 2018

**Государственное и муниципальное
управление в XXI веке:
теория, методология, практика**

Монография

Чебоксары 2018

УДК 342:352/354+338.2

ББК 67.401+65.050

Г72

Авторы:

Н.В. Мирошниченко, В.Ю. Максимов (глава 1),

И.Ф. Дедюхина, О.В. Жданова (главы 2 и 3),

Ю.В. Лабовская, М.В. Турищев (глава 4), **Е.А. Шевченко** (глава 5),

С.И. Луговской, Е.Н. Криулина (глава 6), **Н.В. Ерёмченко** (глава 7)

Рецензенты:

Андрей Николаевич Байдаков, доктор экономических наук,
профессор, профессор кафедры менеджмента
ФГБОУ ВО «Ставропольский государственный университет»

Лейла Эмербековна Боташева, кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры финансового и административного права
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»

Г72 Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика : монография [Текст] / Н.В. Мирошниченко [и др.]. – Чебоксары: Издательский дом «Среда», 2018. – 120 с.

ISBN 978-5-6041988-9-6

В монографии представлены материалы по темам: предоставление муниципальных услуг: проблемы оптимизации; особенности взаимодействия власти и бизнеса с помощью механизма государственно-частного партнерства на региональном уровне; локальные нормы трудового права в управлении персоналом; правовое регулирование государственной гражданской службы в Ставропольском крае; многофункциональное развитие сельских территорий как условие обеспечения устойчивости сельского хозяйства региона; эффективность государственного и муниципального управления: проблема разработки методологии оценки; роль государственно-частного партнерства в системе взаимодействия власти и бизнеса.

Монография предназначена для научных работников, преподавателей и студентов юридических и экономических специальностей.

© Н.В. Мирошниченко, В.Ю. Максимов,
И.Ф. Дедюхина, О.В. Жданова,
Ю.В. Лабовская, М.В. Турищев,
Е.А. Шевченко, С.И. Луговской,
Е.Н. Криулина, Н.В. Ерёмченко, 2018
© Издательский дом «Среда», 2018

ISBN 978-5-6041988-9-6

DOI 10.31483/a-46

DOI 10.31483/r-22079

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1. Эффективность государственного и муниципального управления: проблема разработки методологии оценки <i>Мирошниченко Надежда Викторовна, Максимов Владимир Юрьевич..</i>	4
Глава 2. Предоставление муниципальных услуг: проблемы оптимизации <i>Дедюхина Ирина Фёдоровна, Жданова Оксана Викторовна.....</i>	23
Глава 3. Локальные нормы трудового права в управлении персоналом <i>Жданова Оксана Викторовна, Дедюхина Ирина Фёдоровна.....</i>	32
Глава 4. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Ставропольском крае <i>Лабовская Юлия Владимировна, Турищев Максим Владимирович.....</i>	48
Глава 5. Роль государственно-частного партнерства в системе взаимодействия власти и бизнеса <i>Шевченко Евгений Александрович</i>	63
Глава 6. Многофункциональное развитие сельских территорий как условие обеспечения устойчивости сельского хозяйства региона <i>Луговской Сергей Иванович, Криулина Елена Николаевна.....</i>	80
Глава 7. Особенности взаимодействия власти и бизнеса с помощью механизма государственно-частного партнерства на региональном уровне <i>Ерёменко Николай Васильевич.....</i>	97
Авторы.....	116

ГЛАВА 1. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМА РАЗРАБОТКИ МЕТОДОЛОГИИ ОЦЕНКИ

Мирошниченко Надежда Викторовна
Максимов Владимир Юрьевич

**ФГБОУ ВО «Ставропольский государственный
аграрный университет»**

В большинстве стран мира в настоящее время проходит административная реформа, основная цель которой – повысить эффективность административного управления до уровня коммерческих фирм и перейти от государственного и муниципального администрирования к государственному и муниципальному менеджменту. Тем не менее, сегодня представляются четко не обозначенными и не освещенными в научной литературе факторы и виды, критерии и показатели данной эффективности, а шаги власти в этом направлении – недостаточно научно аргументированными и системными. Поэтому в настоящей статье, как явствует из ее названия, мы предпримем попытку методологического обоснования оценки эффективности государственного и муниципального управления.

Методология как «совокупность познавательных средств» может включать в себя научные подходы и принципы, законы и закономерности, цели, задачи и функции, методы и технологию, а также парадигмы, проблемы, приоритеты, ориентиры, критерии, альтернативы, процедуры выбора, ограничения объекта исследования и т. д.

Эффективность какой-либо деятельности как специфическая ее оценка может иногда пониматься как сравнение фак-

тического результата деятельности с целью, т.е. ожидаемым ее результатом (в том числе, запланированным, нормативным или полученным в аналогичных условиях в прошлом). При таком подходе эффективность рассчитывается по следующей принципиальной формуле: $\Theta = P/Q \times 100\%$. В то же время, как было показано нами в нашей предыдущей публикации по рассматриваемой тематике, под эффективностью, чаще всего, понимается отношение результата к затратам, что выражается формулой $\Theta = P/Z \times 100\%$.

Применительно к эффективности управления следует отметить, что результаты такой деятельности с трудом поддаются измерению и проявляются опосредованно – в итогах деятельности всей организации или подразделения. Затратная же составляющая эффективности измеряется легче и представляет собой различные ресурсы, обеспечивающие содержание и функционирование системы управления. Так, издержки управления можно разделить на следующие группы: затраты на технические средства и оборудование управленческих работников; затраты на оплату их труда; затраты на совершенствование управления; накладные расходы.

В наиболее востребованном в настоящее время учебнике по теории управления один из его авторов Л.И. Ушвицкий указывает, что при оценке эффективности выделяют несколько методологических подходов: статистико-математический, логико-управленческий, финансово-экономический, социально-психологический, специфико-производственный.

Эффективность управления является функцией огромного множества факторов, которые можно классифицировать различными способами:

1) по содержанию выделяют факторы: социально-психологические, организационные, экологические, экономические, физиологические, технические и др.;

2) по масштабу действия: общехозяйственные, отраслевые, уровня организации, уровня подразделения;

3) по длительности воздействия: продолжительные, непродолжительные;

4) по форме воздействия: прямого действия, косвенного действия;

5) по степени формализации: количественные, качественные;

6) по характеру воздействия: интенсивные, экстенсивные.

Для измерения эффективности управления как специфического социального явления существует система критериев и показателей. По мнению большинства исследователей, критерий представляет собой качественную, а показатель – количественную характеристики исследуемого объекта. Так, Г.В. Атаманчук в своей монографии, в главе, посвященной социальной эффективности управления, указывает, что «*критерий* означает сторону, свойство, грань, аспект какого-либо явления, отношения или процесса, который значим для взаимосвязей данного явления с обществом, людьми выделяется ими для анализа и оценки. ... Обычно критерии характеризуют *качества*, присущие тому или иному явлению, отношению, процессу, посредством которых их можно отличать друг от друга... Показатели же раскрывают меру качеств, их количественные параметры». Аналогичной точки зрения придерживаются авторы учебного пособия по теории управления В.Г. Игнатов и Л.Н. Албастова.

Очевидно, что конкретными, образующими широкий спектр, средствами измерения эффективности выступают ее показатели. По методике расчета последние подразделяются на абсолютные и относительные. Абсолютные показатели характеризуют объемные итоги работы, они представляют собой сугубо количественные характеристики. Относительные показатели отражают отношение затрат на какую-либо деятельность и ее результатов, необходимое для сопоставления различных фактов и процессов.

В силу чрезвычайной многофакторности любой социальной системы универсального показателя эффективности социального управления нет и быть не может.

В числе видов эффективности выделяют: социальную, организационную, технологическую, экономическую, правовую, психологическую, экологическую, политическую, этическую и другие виды эффективности. Один ее вид может трансформироваться за счет другого и даже частично компенсировать его. Так, увеличивая эффективность организационную, можно существенно повысить, например, экономическую.

Поскольку управление по своей сути является социальным, точнее – социально-экономическим процессом, чаще всего называют два вида эффективности управления: экономическую и социальную. Исходя из определения эффективности управления, каждый его вид можно рассматривать в двух аспектах – широком и узком – улучшение положения объекта и эффективность самой управленческой деятельности. Поэтому в последнее время наряду с двумя названными видами эффективности объектом изучения, чаще всего, становится третий из перечисленных ранее видов: эффективность организационная, внутренняя, т.е. управленческая в узком смысле слова.

Л.И. Ушвицкий выделяет, кроме того, обобщающие (назовем их общими) и частные показатели эффективности управления. Он характеризует восемь групп показателей эффективности:

- 1) общие показатели экономической эффективности (в широком смысле);
- 2) частные показатели экономической эффективности (в широком смысле);
- 3) общие показатели экономической эффективности (в узком смысле);

4) частные показатели экономической эффективности (в узком смысле);

5) общие показатели социальной эффективности (в широком смысле);

6) частные показатели социальной эффективности (в широком смысле);

7) общие показатели социальной эффективности (в узком смысле);

8) частные показатели социальной эффективности (в узком смысле).

Система основных показателей экономической эффективности наиболее разработана в менеджеральных науках. В качестве таковых называют, например, следующие:

1. Годовая выработка управленческого персонала: $V_{уп} = O_{п}/Ч_{уп}$, где $O_{п}$ – объем производства, $Ч_{уп}$ – численность управленческого персонала.

2. Соотношение численности работников управления и всего персонала: $K_{уп} = Ч_{уп}/Ч_{п}$, где $K_{уп}$ – коэффициент управленческого персонала, $Ч_{уп}$ – численность управленческого персонала, $Ч_{п}$ – общая численность персонала организации.

3. Отношение фонда заработной платы работников управления и всего персонала: $K^{зп}_{уп} = ЗП_{уп} / ЗП_{п}$, где $K^{зп}_{уп}$ – коэффициент заработной платы управленческого персонала, $ЗП_{уп}$ – заработная плата управленческого персонала, $ЗП_{п}$ – общий фонд заработной платы персонала организации.

4. Соотношение стоимости основных фондов системы управления и всей организации: $K^ф_{уп} = Ф_{у}/Ф_{п}$, где $Ф_{у}$ – основные фонды системы управления, $Ф_{п}$ – основные фонды организации.

5. Коэффициент затрат на управление на единицу продукции: $K_{уп} = З_{уп}/O_{п}$, где $З_{уп}$ – затраты на управленческий персонал, $O_{п}$ – объем продукции.

6. Коэффициент затрат на управление: $K_{з\у} = З_{у}/З_{о}$, где $З_{у}$ – затраты на управление, $З_{о}$ – общие затраты организации.

7. Доход на одного работника аппарата управления: $УД = (О_p - З_o) / Ч_{уп}$, где $УД$ – удельный доход одного менеджера, $О_p$ – объем продукции, $З_o$ – затраты организации, $Ч_{уп}$ – численность управленческого персонала.

8. Объем реализации на единицу управленческих затрат: $V = О_p / З_y$, где $О_p$ – объем продукции, $З_y$ – затраты на управление.

9. Сумма прибыли на единицу управленческих затрат: $Э_{cy} = (О_p - З_o) / З_y$, где $О_p$ – объем продукции, $З_o$ – затраты организации, $З_y$ – затраты системы управления.

Годовую экономическую эффективность (прирост прибыли) от внедрения отдельного мероприятия можно рассчитать по следующей формуле: $Э^г_m = П^г_m - E_n \times З_m$, где $Э^г_m$ – эффективность мероприятия за 1 год, $П^г_m$ – годовая прибыль от мероприятия, E_n – нормативный коэффициент эффективности, $З_m$ – общие затраты на мероприятие.

При определении эффективности управления по целям целесообразно сравнивать показатели, характеризующие эффективность конкретного управления, с нормативными и наивысшими или средними показателями по отрасли.

Все приведенные показатели являются статистическими. Динамический показатель эффективности управления можно рассчитать следующим образом: $Э_y = (П_t - П_б) / (З_t - З_б) = \Delta П / \Delta З$, где $П_t$ – прибыль текущего года, $П_б$ – прибыль базового года, $З_t$ – затраты текущего года, $З_б$ – затраты базового года.

Этот коэффициент можно выразить в процентах, если имеются данные за несколько лет: $Э_y = [(Э_t - Э_б) / Э_t] \times 100\%$.

Можно попытаться предложить и интегральный показатель экономической эффективности: $Э_n = \sqrt{(P \times ПТ \times Э_{cy})}$, где P – рентабельность, $ПТ$ – производительность труда, $Э_{cy}$ – экономичность системы управления.

В настоящее время ученые насчитывают более 60 частных показателей экономической эффективности, поэтому даже

просто перечислить их все в рамках одной статьи не представляется возможным.

Как нам представляется, критерии экономической эффективности условно подразделяются на качественные и количественные. В качестве качественных критериев называются: привлечение квалифицированных менеджеров; удовлетворенность работников системой стимулирования; расширение объемов услуг; углубление знания рынка; снижение количества опасности; развитие потенциала персонала; создание инновационной среды и т. д. Количественные – такие критерии, как доля рынка; уровень затрат; не выходы на работу; курс акций; выплаты по ценным бумагам; рост объем продаж; текучесть кадров; производительность труда; чистая прибыль.

Основными критериями социальной эффективности управления можно назвать: условия труда; социально-бытовые условия; квалификацию работников и пр. Затраты и результаты имеют, как правило, разные измерители и масштабы, между ними отсутствует пропорциональность, поэтому социальную эффективность управления лучше охарактеризовать только по результирующим составляющим, в т.ч., как было указано нами в начале статьи, по целям.

Предлагаемые отдельными учеными классификации основных показателей социальной эффективности имеют своими критериями следующие: условия труда, социально-бытовые условия, квалификацию работников, организацию и мотивацию труда и др. Основные показатели являются статистическими, но их могут дополнить динамические показатели, описывающие развитие социальных характеристик организации.

Как и в случае с экономической эффективностью, можно произвести сравнение достигнутых показателей социальной эффективности с базовыми, а также с общественно-необходимыми, отражающими требуемый уровень развития организации.

Показатели социальной эффективности управления определяются с помощью отчетности, анкетирования работников, экспертных оценок, при этом, одни показатели могут быть выражены количественно, другие же – только условно. Их общую оценку, как и в предыдущем случае, может дать интегральный показатель. Так, например, общим результатом социальной эффективности управления может быть хороший социально-психологический климат в организации, коллективная взаимопомощь, социально полезные неформальные отношения.

Между социальной и экономической эффективностью управления имеется кажущаяся независимость, однако, как было сказано нами ранее, между ними есть и определенная взаимосвязь: так, экономический эффект может быть проявлением социального и наоборот. Общим ориентиром управления должно быть повышение эффективности как его социальной, так и экономической составляющей.

Что касается третьего вида – внутренней, организационной эффективности управления, то его критериями называют: состояние кадров руководителей и специалистов; информационную составляющую управления; технику и технологию управления; организационную структуру управления; его экономический механизм и т. д.

Можно подразделить показатели оценки внутренней эффективности управления в зависимости от следующих критериев: состояния кадров руководителей и специалистов, информационной составляющей управления, уровня развития техники и технологий управления, организационной структуры управления, состояния экономического механизма управления и др.

Обобщающими показателями внутренней эффективности управления могут быть показатели, характеризующие ее производительность, экономичность, оперативность, надёжность,

гибкость, адаптивность. К примеру, в качестве таковой можно назвать экономичность организации управления.

Результатом организационной эффективности управления может быть формирование нового отдела, внедрение системы стимулирования труда, выдвижение группа перспективных организаторов производства или управления, новый организационный порядок и многое другое.

Наконец, при оценке эффективности государственного и муниципального управления могут быть охарактеризованы уровни его общей, специальной и конкретной эффективности. Так, например, критериями общей эффективности системы государственного и муниципального управления в стране являются уровень и качество жизни ее населения. Уровень жизни включает, в первую очередь, уровень потребления материальных благ, например: обеспеченность населения продуктами питания, промышленными товарами, жильем и т. д.

Специальная эффективность государственного и муниципального управления, то есть эффективность организации и функционирование ее субъектов на уровне субъекта Российской Федерации или муниципалитета, характеризуется, например, затратами на содержание государственного и муниципального менеджмента.

Конкретная эффективность государственного и муниципального управления определяется эффективностью деятельности отдельных органов и должностных лиц системы государственного и муниципального управления (представительного органа, главы муниципального образования, главы администрации, контрольного органа и т. д.), например, степенью достижения целей и выполнения конкретных задач, поставленных в положении об органе или уставе структурного подразделения, выполнением требований должностной инструкции и т. д.

Начало нормативному закреплению методики расчета комплексного показателя оценки эффективности деятельно-

сти органов власти на местном уровне было положено Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Через полгода в его исполнение было принято Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. №1313-р «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

Вопрос об оценке эффективности деятельности органов государственного управления на уровне субъектов Российской Федерации получил первоначальное нормативное правовое закрепление с изданием и вступлением в силу Указа Президента РФ от 28 июня 2007 г. №825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Указом был утвержден перечень основных показателей эффективности деятельности органов власти субъектов федерации, который первоначально включал 43 пункта. В 2010 г. он был дополнен, состоял уже из 48 пп., и состав данных показателей был весьма пестрым. Принятое вскоре Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. №322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации ...» утвердило перечень дополнительных показателей оценки эффективности работы органов власти субъектов РФ, и хотя он включал уже 102 пункта. 21 августа 2012 г. вышеназванный указ Президента РФ был отменен новым (№1199), который нормативно закрепил иной – существенно, более чем в 4 р., сокращенный – перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

В рассматриваемом аспекте уже 2013 год отличался от предыдущих тем, что в этом году была использована новая методика оценки результативности работы органов власти

регионов России, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. №1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. №1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Постановлением было, кроме того, установлено, что данные по отдельным показателям ему предоставляет Росстат, Федеральное казначейство, Минобрнауки России и ФСО Российской Федерации. В сборе и предоставлении индивидуальных показателей могут быть задействованы Минфин, Минздрав, Минстрой, Минспорт, МВД России, Росприроднадзор, Росавтодор и Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. Данные именно этих органов федеральной государственной власти России использовались как Минрегионразвития (а с 2015 г. – Минэкономразвития), так и главами субъектов страны при составлении докладов и отчетов по заглавной теме.

Уже в 2014 г. в докладе Министерства регионального развития Российской Федерации об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов России впервые в подобной практике были учтены не только общие для всех регионов, но и т.н. индивидуальные показатели оценки эффективности. В комплексном докладе Минрегионразвития России индивидуальные показатели, составившие дополнительный блок, были оценены на 10% от всех рассчитанных по данной методике показателей. Индивидуальные показатели отличались и тем, что они, во-первых, стали выбираться из общего перечня (44 пунктов) для каждого региона России, а во-вторых, ежегодно обновлялись экспертной группой Министерства регионального развития Российской Федерации.

В результате применения описанных методик по итогам 2013 г. было сделано, как уже отмечено, два доклада Прави-

тельства Российской Федерации, содержащих, в том числе, итоговые рейтинговые данные по субъектам страны. Ставропольский край в течение нескольких лет занимал в данных рейтингах весьма солидные позиции, входя если не в десятку, то, по крайней мере, в двадцатку лидеров. Так, в 2009 г. ему было присвоено 15-е место (из 83), в 2010 и 2011 гг. – 19-е, в 2012 г. – снова 15-е. Однако уже итоги 2013 г. выявили существенное снижение в крае эффективности деятельности органов исполнительной власти. При оценке по 12 общим показателям край занял 45-е место (опустившись на 30 пунктов, из начала – во вторую половину списка субъектов России), а с учетом индивидуальных показателей – 39-е. Судя по отчетам Минрегионразвития России, по 12 общим показателям регион характеризовался средним уровнем экономического и высоким уровнем социального развития в сочетании с умеренными либо слабыми его темпами.

Новая методика позволила осуществлять групповую оценку работы органов исполнительной власти регионов страны, сегментируя ее показатели следующим образом: 1) уровень развития экономики, 2) динамика развития экономики, 3) уровень социального развития, 4) динамика социального развития, 5) оценка населением деятельности органов власти, 6) индивидуальные показатели. В соответствии с методикой Правительства РФ, без учета индивидуальных показателей (всегда дающих 10% итоговой оценки региона) нормальный вклад остальных сегментов должен быть: 14%, 36%, 12%, 18% и 20%. Общероссийские значения несколько отличались от нормативных (в пределах 3-4%), но у Ставропольского края декомпозиция оценки оказалась еще более деформированной. Наибольший вклад в оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти в Ставропольском крае вносит (причем, традиционно) уровень социального развития, в наибольшей степени снижает ее оценка работы органов власти населением.

Достаточно высокий рейтинг края в прошлые годы обеспечивался, в основном, уровнем его социального развития и в меньшей степени – динамикой развития экономики. Слабым местом деятельности органов исполнительной власти были: ее оценка населением, динамика социального развития, а также уровень развития экономики. Очевидно, на данные направления эффективной региональной власти следовало обратить внимание в первую очередь, однако итоги показали, что практически во всех сегментах оценки произошло ухудшение положения.

Наконец, в прошлом году Президент Российской Федерации издал новый Указ от 14 ноября 2017 г. №548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», который явился уже третьим с 2007 года вариантом документа подобного рода. Он утвердил новый перечень показателей для оценки эффективности работы исполнительных органов власти регионов, состоящий на этот раз из 24 пунктов. По поручению главы государства, в соответствии с его указом Правительство Российской Федерации 14 ноября 2018 года приняло Постановление №1373 «О методиках расчета показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», еще не вступившее в законную силу.

Конструктивной проблемой является не только сложность и методологически слабая научная проработанность вопроса об оценке эффективности в теории управления в целом. Очевидно, что столь серьезный – не только менеджерального, но и политического характера – вопрос должен находиться под особым контролем высших органов власти страны. Вряд ли, например, в данном вопросе можно полностью доверять инструментам контроля, разработанным в других странах, – таким как GRICS, WBES, BEEPS и др.

Очевидно, что для обеспечения адекватности оценки органов власти механизм ее выработки должен, в принципе, базироваться на «системе сдержек и противовесов», – по крайней мере, в той степени, в которой она выстроена в современной России. Если обратиться к методике оценки эффективности деятельности органов власти, заложенной в указах Президента РФ и подробно разработанной в соответствующих постановлениях Правительства страны, то, действительно, можно увидеть подобную попытку.

Возможно ли привлечь к работе такого характера другие сегменты российского социума, в частности, – бизнес и гражданское общество? Отечественная практика последних полутора десятилетий демонстрирует существенные затруднения в этом процессе. Российский бизнес, восприняв соответствующие властные сигналы начала 2000-х гг., стремится, в целом, соблюдать «принцип равноудаленности» от нее. Что касается отечественного гражданского общества, то очевидным для всех является пока что достаточно низкий уровень его современного развития.

На этом фоне приятным исключением смотрится образованный несколько лет тому назад (в 2012 г.) в правовой форме некоммерческой организации Фонд развития гражданского общества (ФОРГО). Учредителями фонда стали Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «Опора России», Институт общественного проектирования, фонд «Российский общественно-политический центр» и другие известные организации «третьего сектора».

В попечительский совет Фонда вошли представители Российского союза промышленников и предпринимателей, в экспертный совет – Всероссийского центра изучения общественного мнения, Санкт-Петербургского государственного университета, Высшей школы экономики, Института общественного проектирования, журнала «Эксперт», Российской

ассоциации политической науки. Однако, несмотря на очевидно провластный характер организации, нельзя не отметить ее солидности, а также стремления центральной власти получать по возможности объективную информацию о ситуации в стране.

Миссией ФоРГО заявлено улучшение качества политической и общественной жизни с помощью проводимых им исследований, анализа и прогнозирования. Для этого внутри фонда созданы центры политических и региональных исследований, Центр мониторинга и анализа процессов в медиа. Открыты филиалы фонда в восьми регионах Российской Федерации, включая северокавказский с центром в г. Ставрополе.

ФоРГО осуществляет следующие научно-исследовательские проекты: Рейтинг эффективности губернаторов, Рейтинг социального самочувствия регионов России, Социсследование «Россия и россияне: самоидентификация и состояние национального самосознания», Международный курс лекций «Время России», конференции преподавателей общественных наук. В рамках этих проектов в 2015 г. было, в частности, проведено исследование «Путинское большинство: этапы формирования, структура, ценности», в 2016 г. – «Лидеры антикризисной устойчивости» и др.

ФоРГО не только реализует собственные проекты, но и предоставляет гранты для других организаций, работающих в общих с фондом сферах научных исследований. Для ряда своих изысканий фонд привлекает сторонние организации и отдельных экспертов. Прессой отмечаются успешно осуществленные фондом уже в год своего образования исследования по вопросам перспектив российского протестного движения и итогов региональных выборов. Однако, без сомнения, наиболее популярным проектом стал высчитываемый в течение уже пяти лет Рейтинг эффективности губернаторов, который составляется несколько раз в год.

Основной в подобных случаях становится проблема выбора методики определения эффективности, и необходимо отметить, что специалистами Фонда была разработана оригинальная методика, основанная на группе индикаторов, объединенных в несколько модулей. Каждый модуль оценивается в баллах, которые суммируются в интегральном показателе оценки эффективности. Методологическим принципом явилось то, что при расчете как отдельных модулей, так и интегрального показателя во главу угла ставится учет мнения граждан, проживающих в субъектах Российской Федерации.

Первый модуль основывается на анализе отдельных сегментов соцопроса «Георейтинг», проводимых Фондом «Общественное мнение». Для модуля используются такие индикаторы, как оценка респондентами общей ситуации в регионе их проживания (субъекте федерации), направления ее развития, работы регионального руководителя (губернатора), целесообразности его замены на другого лидера. Положительный ответ на каждый из таких вопросов ФОМ вносит в модуль до 15 баллов, еще столько же дает оценка общего положения дел в регионе привлекаемыми экспертами.

Второй модуль (вклад – 5 баллов) рассчитывается на основании данных Росстата о доходах и расходах населения региона. Третий модуль с 2016 г. стал высчитываться исходя из экспертной оценки ряда социально-экономических показателей: объема ВРП (общего и на душу населения), изменения промышленного производства, уровня средней зарплаты и отношения ее к стоимости «потребительской корзины» (5 баллов).

Для четвертого модуля (10 баллов) используются данные того же «Георейтинга» ФОМ о состоянии экономики субъектов федерации. Пятый (5 баллов) составляется на основе индекса медиа-эффективности Национальной службы мониторинга, который отражает соотношение негативной и позитивной информации о главах регионов в СМИ.

Не так давно в интегральный показатель был введен дополнительный понижающий «коррупционный» коэффициент для первых лиц тех субъектов Федерации, по которым есть информация о наличии в регионе аффилированных коммерческих организаций, нецелевом использовании бюджетных средств, конфликте интересов, нарушении госслужащими этических норм поведения. При этом используется информация о решениях судов, представлениях и запросах прокуратуры, деятельности органов общественного контроля, материалы средств массовой информации.

Таковы основные подходы к решению проблемы разработки методики оценки эффективности публичного управления, в частности, деятельности органов государственной исполнительной и муниципальной исполнительно-распорядительной власти Российской Федерации на современном этапе ее развития.

Список литературы

1. Российская Федерация. Президент. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. №825 // КонсультантПлюс.
2. Российская Федерация. Президент. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента РФ от 14 ноября 2017 г. №548 // КонсультантПлюс.
3. Российская Федерация. Президент. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. №1199 // КонсультантПлюс.
4. Российская Федерация. Президент. Указы. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: указ Президента РФ от 28.04.2008 №607 // КонсультантПлюс.

5. Российская Федерация. Правительство. О мерах по реализации указа Президента РФ от 28 июня 2007 г. №825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 5 апреля 2009 г. №322 // КонсультантПлюс.

6. Российская Федерация. Правительство. Постановления. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. №1317 // КонсультантПлюс.

7. Российская Федерация. Правительство. Постановления. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. №1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. №1142 // КонсультантПлюс.

8. Российская Федерация. Правительство. Постановления. О методиках расчета показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 14 ноября 2018 года №1373 // КонсультантПлюс.

9. Российская Федерация. Правительство. Распоряжения. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: распоряжение Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. №1313-р // КонсультантПлюс.

10. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность. – М.: Академический проект, 2006. – 544 с.

11. Игнатов В.Г. Теория управления: Учеб. пособие. – Ростов н/Д.: МарТ, 2010. – 478 с.

12. Максимов В.Ю. Определение дефиниции «эффективность государственного и муниципального управления» // Модернизационный потенциал российской экономики и общества: Сб. научн. тр. по материалам междунар. науч.-практ. конфер. – Ставрополь, 2011. – С. 342–344.

13. Мирошниченко Н.В. К вопросу об управлении государственным имуществом субъектов Российской Федерации / Н.В. Мирошниченко, А.А. Минина // Актуальные проблемы социально-экономического развития России: Сб. научн. тр. по материалам 82-й науч.-практ. конфер. – Ставрополь, 2017. – С. 113–118.

14. Петров М.П. Административная реформа в контексте новых явлений управленческой культуры // Российское право онлайн. – 2018. – №1. – С. 5–18.

15. Рябухин С.Н. Аудит эффективности. – М.: Экономика, 2009. – 610 с.

16. Семенов А.К. Теория менеджмента: Учебник / А.К. Семенов, В.И. Набоков. – М.: Дашков и К°, 2017. – 492 с.

17. Теория управления: Учебник / Под ред. Ю.В. Васильева, В.Н. Парахиной, Л.И. Ушвицкого. – М.: Финансы и статистика, 2008. – 608 с.

18. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – М.: Республика, 2001. – 719 с.

ГЛАВА 2. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ: ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ

*Дедюхина Ирина Фёдоровна
Жданова Оксана Викторовна*

**ФГБОУ ВО «Ставропольский государственный
аграрный университет»**

В условиях проводимых сегодня реформ, все более возрастает значение муниципальных услуг. Муниципальные услуги с каждым годом расширяются по объему и содержанию, совершенствуется организационно-правовой механизм их оказания. Между тем, муниципальные услуги являются стратегическим инструментом повышения качества муниципального управления.

Легальное понятие «муниципальная услуга» дано в Федеральном законе №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [1]. Между тем, в настоящее время в муниципальном нормотворчестве существует противоречивая практика по регламентации предоставления муниципальных услуг – соответствующие муниципальные правовые акты (административные регламенты предоставления муниципальных услуг) нередко включают в себя положения, не позволяющие заявителю муниципальных услуг получить их в необходимой мере. Равным образом это касается подхода к определению тех структурных подразделений местных администраций, муниципальных учреждений, а также муниципальных предприятий, которые предоставляют муниципальные услуги, учитывая их неодинаковый правовой статус. Нет ясности в том, насколько правомерно делегирование органами местного самоуправления своих полномочий по предоставлению муниципальных услуг частным организациям. Занимая значительный объем в сфере деятельности мест-

ных администраций, институт муниципальных услуг, вместе с тем, до сих пор не находит отражение в Федеральном законе от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2], хотя разработка и предоставление таких услуг осуществляются в рамках непосредственно муниципально-правовых отношений.

Несмотря на то, что в целях повышения качества и доступности названных услуг, а также эффективности деятельности органов местного самоуправления, участвующих в их предоставлении, в России был реализован комплекс соответствующих мероприятий, в том числе направленных на снижение административных барьеров [8], задача повышения качества предоставляемых населению муниципальных услуг не утратила своей актуальности.

В целях оптимизации и повышения качества предоставления муниципальных услуг, в первую очередь, совершенствования требует нормативная база предоставления муниципальных услуг. Прежде всего, корректировки требует понятийный аппарат Закона №210-ФЗ. В частности, речь идёт о понятии «административный регламент». Также требуют определения такие понятия как «реестр муниципальных услуг», «перечень муниципальных услуг». Кроме того, требует совершенствования система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и мониторинг качества и доступности муниципальных услуг.

Важным элементом оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления является мониторинг качества и доступности оказываемых ими услуг. Выявленные с его помощью проблемы и недостатки в работе муниципального органа позволяют совершенствовать качество предоставляемых ими услуг [7].

Первоначально механизм оценки эффективности деятельности органов власти был применен не в отношении органов местного самоуправления, а в отношении органов государственной власти. Оценка эффективности вводилась как ин-

струмент анализа работы региональных властей, позволяющий выявить те направления их деятельности, по которым функции органов государственной власти реализуются неэффективно, определить причины существующих затруднений, а также выработать оптимальные пути их решения.

Статья 18.1 Закона №131-ФЗ является правовой основой оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Между тем, следует заметить ст. 18.1 «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления» Закона №131-ФЗ не устанавливает, кто же вправе давать оценку такой эффективности. Поэтому следует согласиться с мнением о том, что текст указанной статьи является не корректным, и в него необходимо внести существенные дополнения, связанные с участием населения муниципального образования в оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления. Кроме того, представляется логичным включение в данную статью нормы, предусматривающей меры воздействия в отношении органов местного самоуправления тех муниципальных образований, показатели деятельности которых окажутся существенно ниже средних показателей, установленных в качестве нормативов для муниципальных образований соответствующего вида в данном субъекте Российской Федерации. Дальнейшее игнорирование законодателем проблемы ответственности органов местного самоуправления за качество своей деятельности, за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих полномочий отрицательно сказывается на эффективности осуществления местного самоуправления. Представляется, что статья 18.1 Закона №131-ФЗ в действующей редакции входит в противоречие со статьёй 71 Закона №131-ФЗ «Ответственность органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением».

В процессе оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления результаты их деятельности под-

лежат количественному и качественному измерению и оценке, в том числе анализу на предмет ее соответствия целям и задачам правового регулирования.

Сегодняшнее состояние оценивания эффективности деятельности органов местного самоуправления характеризуется:

- отсутствием упорядоченной системы и процедуры проведения мониторинга;
- невозможностью полноценного контроля эффективности деятельности органов местного самоуправления путем применения мониторинга качества муниципальных услуг;
- отсутствием необходимости и опыта изучения прямых и непрямых эффектов реализации административной реформы;
- неиспользованием результатов оценки эффективности в дальнейшем реформировании;
- ограниченным пониманием целей, значения и необходимости такого мониторинга у сотрудников, ответственных за его проведение.

Думается, назрела необходимость определить значение системы оценки эффективности для местного самоуправления в Российской Федерации, дабы принять по ней одно из следующих решений:

- 1) признать действующую систему оценки эффективности неудачной и констатировать необходимость выработки принципиального нового подхода для анализа деятельности органов местного самоуправления;
- 2) признать позитивное значение системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в ее сегодняшнем виде и необходимость дальнейшей ее разработки как важного фактора совершенствования законодательства о местном самоуправлении.

Анализ перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления позволяет сделать вывод о наличии некоторой разобщенности между показателями и полномочиями органов местного самоуправ-

ления. Так, число случаев смерти до шестидесяти пяти лет или удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, от числа выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений не находится в прямой зависимости от действий органов местного самоуправления.

Полагаем, что к формированию перечня показателей для оценки эффективности необходимо подходить максимально взвешенно и ответственно, стремиться отталкиваться от тех задач, которые законодателем поставлены перед органами местного самоуправления. Перечень критериев эффективности можно считать оптимальным в том случае, если он отражает общегосударственные приоритеты, не выходя при этом за рамки компетенции органов местного самоуправления.

В области оценки эффективности существуют и другие проблемы. На сегодняшний день утвержденные на федеральном уровне перечни показателей ориентированы только на два вида муниципальных образований: муниципальные районы и городские округа. В этом проявляется незавершенный характер механизма оценки эффективности. Ведь основное число муниципальных образований в Российской Федерации составляют именно поселения. Очевидно, что развитие системы оценки эффективности должно быть направлено, в том числе, и на ее распространение на все виды муниципальных образований.

Следует отметить, что оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления осложняется одним объективным обстоятельством, которое крайне сложно исключить. Изначально муниципальные образования обладают различным материально-финансовым и кадровым потенциалом, различным уровнем развития инфраструктуры, различным по своей инвестиционной привлекательности географическим положением, даже в пределах одного региона может существенно различаться демографическая ситуация. Для того чтобы снизить погрешность при оценке эффективности, в перечень были включены относительные показатели.

Несмотря на наличие недостатков в механизме оценки эффективности, следует признать, что данный институт нуждается не только в доработке, но и в дальнейшем развитии. Полезный потенциал системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в настоящее время далеко не исчерпан. Однако уже сегодня оценка деятельности органов местного самоуправления способствует решению важных задач.

Положительной стороной оценки эффективности является также то, что она мотивирует руководителей органов местного самоуправления показывать лучшие результаты работы, так как по итогам оценки эффективности муниципальные образования, показавшие лучшую динамику развития, получают гранты от государства. Думается, что желание быть не хуже других играет в этом не последнюю роль.

Особое значение в системе рассматриваемой оценки принадлежит такому показателю, как удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных).

С одной стороны, оценка деятельности органов местного самоуправления на основе информации, полученной непосредственно от жителей муниципального образования, призвана повысить объективность анализа деятельности органов местного самоуправления. С другой стороны, не создан пока механизм, способный обеспечить достоверность результатов опроса в связи, с чем данный показатель «не работает». Кроме того, как ни парадоксально, но оценочное суждение участника опроса не всегда находится в прямой причинно-следственной связи с реальными результатами работы органов местного самоуправления, так как зачастую роль играют субъективные факторы. К примеру, мнение гражданина о качестве медицинской помощи в большей степени определяется внимательностью врача, нежели эффективностью работы главы местной администрации.

Исходя из этого, представляется, что текущие показатели эффективности подлежат пересмотру и сокращению до тех,

которые реально зависят от местного самоуправления. При этом, эффективность должна выявляться для целей принятия общих организационных, а не кадровых решений. Например, представляется целесообразным введение показателей оценки качества управления бюджетным процессом в муниципалитетах и поставить межбюджетную политику в зависимость от результатов такой оценки. Также необходимо ввести показатели, по которым можно было бы оценивать активность населения в решении вопросов местного значения.

По нашему мнению, об эффективности решения вопросов местного значения органы местного самоуправления должны отчитываться только перед населением. Тот факт, что местные власти отчитываются об эффективности перед государством, очевидно нарушает автономию местного самоуправления и приводит к умалению доверия населения к ней.

Список литературы

1. Федеральный закон от 27.07.2010 №210-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СПС КонсультантПлюс.

2. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 02.06.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

3. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СПС КонсультантПлюс.

4. Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 №1284 (ред. от 23.09.2015) «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» // Собрание законодательства РФ. – 17.12.2012. – №51. – Ст. 7219.

5. Постановление Правительства РФ от 27.09.2011 №797 (ред. от 22.05.2015) «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» // СПС КонсультантПлюс.

6. Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 №373 (ред. от 23.01.2014) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СПС КонсультантПлюс.

7. Зотов В.В. Особенности организации и проведения мониторинга качества муниципальных услуг / В.В. Зотов, Б.В. Юровчик // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2013. – №2. – С. 26–29.

8. Овчарова Я.Г. Надзор за законностью нормативных правовых актов, регулирующих вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг // Законность. – 2015. – №11. – С. 11–13.

9. Уваров А.А. О правовых основах осуществления общественного контроля за предоставлением государственных и муниципальных услуг населению // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – №10. – С. 75–81.

List of references

1. Federal law of 27.07.2010 №210-FZ (ed. of 15.02.2016) «On the organization of public and municipal services» // ATP consultant.

2. Federal law of 06.10.2003 №131-FZ (as amended on 02.06.2017) «On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation» // ATP ConsultantPlus.

3. Decree of the President of the Russian Federation of may 7, 2012 №601 «On the main directions of improving the system of public administration» // ATP consultant.

4. Decree of the Government of the Russian Federation of 12.12.2012 №1284 (ed. 23.09.2015) «On the evaluation by citizens of the effectiveness of the heads of territorial bodies of Federal Executive authorities (their structural units) and territorial bodies of state extra-budgetary funds (their regional offices), taking into account the quality of their public services, as well as the application of the results of this assessment as a basis for making decisions on early termination of the relevant heads of their duties» // Assembly of legislation of the Russian Federation. – 17.12.2012. – №51. – Article 7219.

5. The decree of the RF Government dated 27.09.2011 №797 (edited on 22.05.2015) «On the interaction between the multipurpose centers of providing the state and municipal services and Federal Executive authorities, bodies of state extra-budgetary funds, bodies of state power of subjects of the Russian Federation, bodies of local self-government» // ATP ConsultantPlus.

6. The decree of the RF Government dated 16.05.2011 №373 (as amended on 23.01.2014) «About development and approval of administrative regulations of execution of the state functions and administrative regulations of rendering state services» // ATP ConsultantPlus.

7. Zotov V.V., Jurovcik B.V. features of the organization and monitoring the quality of municipal services // Municipal service: legal issues. – 2013. – №2. – S. 26–29.

8. Ovcharova J.G. Supervision of the legality of normative legal acts regulating questions of rendering state and municipal services // Legality. – 2015. – №11. – S. 11–13.

9. Uvarov A.A. legal basis of implementation of public control over provision of state and municipal services to the population // Actual problems of Russian law. – 2015. – №10. – P. 75–81.

ГЛАВА 3. ЛОКАЛЬНЫЕ НОРМЫ ТРУДОВОГО ПРАВА В УПРАВЛЕНИИ ПЕРСОНАЛОМ

*Жданова Оксана Викторовна
Дедюхина Ирина Фёдоровна*

**ФГБОУ ВО «Ставропольский государственный
аграрный университет»**

Стабильное, цивилизованное государство современности – правовое и социальное государство с развитыми институтами представительной и непосредственной демократии, с различными формами самоуправления, с подчиненностью всей системы должностных лиц закону и контролю со стороны представительных учреждений, выборностью управленческого аппарата, с гласной государственной деятельностью и ответственностью должностных лиц. Через институты демократии, через законодательство, основанное на признании и гарантиях прав и свобод человека, через общественное мнение, многопартийную систему гражданское общество стремится подчинить себе государство, которое предстает сегодня не в качестве орудия классового господства, а средством достижения общественного компромисса. Созданное таким государством право отличается от социалистического права тем, что оно содержит уже не только возведенную в закон волю господствующего класса, но и волю, интересы всех общественных классов, групп, общества в целом; это уже не только формальное равное право, существующее в буржуазных государствах, но и в значительной мере социальное право, являющееся средством снятия и смягчения социальных противоречий.

В настоящее время отечественная теория государства и права переживает период переосмысления, обновления и пополнения собственного понятийного аппарата. Этот процесс

связан с изменениями, происходящими в экономической, политической и правовой системах российского общества.

Адекватное отражение сущности как происходящих в государственно-правовой сфере реформ, так и основных характеристик, закономерностей развития и взаимозависимости государства и права, становится во многом невозможным на базе уже сложившейся в рамках правовой науки системы понятий. Задачи, связанные с формированием гражданского общества и правового государства в России, заставляют по-новому взглянуть на многие ставшие привычными правовые категории на предмет их соответствия современному этапу развития российского общества, государства и права. Особенно актуально это утверждение в отношении правового регулирования вообще, и локального в частности, которое традиционно относится к числу наиболее неясных в понятийном аппарате правовой науки и, вместе с тем, активно используется в рамках российского правоведения.

За годы реформ обозначился переход к осознанию роли государства в обществе, в экономике как всего лишь одного из участников возникающих социальных отношений. Другой стороной, которая в современных условиях приобретает статус равного субъекта, является хозяйствующий субъект. Государство не предписывает ему сегодня определенное поведение, а лишь формирует рамки, за которые нельзя выходить, устанавливает правила, которыми необходимо руководствоваться. Предприятия, учреждения, организации должны формировать свои правила (локальные), для того чтобы удержаться в пределах предоставленной свободы, урегулировать внутреннюю деятельность, а также взаимоотношения с внешней средой.

Современное трудовое законодательство уделяет особое внимание локальному регулированию трудовых отношений. Благодаря возможности локального регулирования, в учреждении и на предприятии устанавливается индивидуальный

режим рабочего времени, льготы и преимущества работникам из фондов предприятия (сверх минимальных гарантий по централизованным нормативным актам), составление графиков отпусков, изменения условий коллективного договора и др. Участниками локального регулирования выступают, с одной стороны, работодатель (организация, предприниматель), а с другой – трудовой коллектив. Принятый в результате локального регулирования нормативный акт действует только в пределах данной организации [6].

Термин «локальный» произведен от латинских слов *locus* – место, *localis* – местный, т.е. семантически слова «локальный» и «местный» идентичны. Однако в юридической литературе понятие «локальная норма» в сравнении с понятием «местная норма» интерпретируется ограничительно. Конечно, локальные нормы, будучи особым видом правовых норм, обладают всеми родовыми признаками, характерными для норм российского права. Локальные нормы имеют общий характер, т.е. адресованы не отдельному лицу, а многим участникам соответствующих отношений; регулируют не отдельный случай или конкретное общественное отношение, а типичные ситуации или вид отношений, имеющих место на предприятии, в учреждении, организации (и в этом смысле можно говорить о создании с помощью локальных (корпоративных) норм моделей корпоративных отношений); рассчитаны на неограниченное количество случаев, на многократное повторение; носят волевой характер; связаны с государством; имеют качество формальной определенности, т.е. точного обозначения обстоятельств порождающих правовые последствия».

Сегодня многие отрасли права достаточно успешно применяют сочетание централизованного и локального правового регулирования. Не является исключением из приведенного правила и трудовое право.

Таким образом, объект представленного исследования весьма актуален – общественные отношения, устанавливающие систему источников трудового права и место в ней локальных нормативных актов. При сочетании государственного и договорного регулирования трудовых отношений локальные акты детализируют основополагающие нормы Трудового кодекса РФ.

Предмет, который необходимо тщательно проработать – выявление особенностей договорного регулирования трудовых отношений, анализ конкретных локальных актов, являющихся основными источниками внутренней деятельности организаций, регулирующих условия труда на согласованных интересах работодателей и работников. Локальные источники трудового права вбирают в себя интересы отдельного предприятия, государства, а также учитывают международный опыт при регулировании условий в сфере трудовых отношений [5]. Именно поэтому необходимо провести оценку состояния локального нормотворчества, а также выявить положительные и отрицательные его стороны.

Современный этап, характеризующийся реформированием социально-экономической и политической сфер жизнедеятельности общества, порождает необходимость сосредоточить первоочередное внимание на деятельностном правовом регулировании, призванном обеспечить необходимую нормативную базу для осуществления указанных реформ. Усиление активно-творческой роли нормативно-правовых средств в решении насущных задач современности, обеспечении перестройки общественных отношений предполагает в первую очередь создание законодательства, содержащего ориентационную систему предписаний, требований, дозволений, стимулов, а в известной мере и запретов, ограничений, санкций и т. п., направляющих поведение участников общественных отношений и облегчающих выбор желательного для общества варианта поведения. Через закон обеспечивается (с большим

или меньшим успехом) достижение требуемого поведения членов общества.

Выявление определенной специфики локальных нормативных актов способствует механизму осуществления глубокого и качественного регулирования трудовых и тесно связанных с ними отношений, являющихся предметом трудового права. Для наиболее полного понимания важности локального трудового регулирования необходимо исследовать следующие вопросы:

1) раскрыть функции и признаки локальных нормативных актов, выявить место и значение локальных актов в общей системе источников трудового права;

2) проанализировать порядок введения в действие локальных нормативных актов и споров, возникающих на этой основе;

3) дать оценку регулирования отдельных трудовых правоотношений локальными правовыми актами;

4) проанализировать локальные акты, регулирующие вопросы поощрений работников в организации;

5) рассмотреть особенности правил внутреннего трудового распорядка как основного локального акта организации;

6) выявить особенности локального регулирования оплаты труда.

Практическая составляющая данной правовой проблемы заключается в комплексном анализе государственного и локального регулирования трудовых отношений, выявлении значения и особенностей отдельных локальных актов в деятельности организации, учета судебной практики локального нормотворчества.

Место локальных актов в управлении организацией и учреждением достаточно высокое, так как именно в них отражается возможность конкретного работодателя и организации в установлении условий труда, улучшающих общий уровень условий труда работников. Число локальных актов в ор-

ганизации постепенно растет, так как законодатель оставил «белые пятна» в регулировании определенных условий труда, отнеся данные условия к договорным. Акт имеет статус локального, так как он разработан, принят и действует только в рамках конкретной организации, отсюда у локальных актов есть прямая возможность конкретизировать различные условия труда как всей организации в целом, так и отдельных категорий работников [2].

В течение последних лет в Трудовой кодекс Российской Федерации было внесено более 200 изменений и дополнений, в том числе редакционного, процедурного и технологического характера. Появился ряд абсолютно новых понятий, имеющих юридическое содержание. Среди них такие как, профессиональный стандарт (ст. 195.1 ТК РФ), производственный совет (ст. 22 ТК РФ), заёмный труд (ст. 56.1 ТК РФ), дистанционная работа (ст. 312.1 ТК РФ), специальная оценка условий труда (ст. 212 ТК РФ) и др. Для управления трудом наёмного работника активизировалось использование на практике понятий, которых нет в ТК РФ [3]. Например, эффективный контракт, субботник на территории или в зданиях, принадлежащих работодателю. Все эти понятия (как правовые, так и не юридические) связаны с использованием труда наёмного работника для выгоды работодателя. Однако главным признаком, который позволяет делать вывод о грядущей революции в правовом регулировании использования труда наёмного работника, являются подготовленные изменения в основополагающее понятие трудового права – в определение «трудовые отношения», которое сформулировано в ст. 15 ТК РФ. Традиционно трудовые отношения понимаются как выполнение работником на основе соглашения с работодателем лично своим трудом «за плату трудовой функции (работы по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретного вида поручаемой работнику работы), подчинении работника

правилам внутреннего трудового распорядка при обеспечении работодателем условий труда, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором» (ст. 15 ТК РФ). Приведённая формулировка позволяет сделать вывод, что работник выполняет трудовую функцию, подчиняясь, прежде всего, правилам внутреннего трудового распорядка, на основе которых работодатель контролирует и управляет трудом работника [7].

В содержании основных локальных актов, особенно коллективного договора и других, совместных или согласованных проектов локального нормотворчества, выражается не только воля работодателя, но и работников, их представителей [4].

В соответствии со ст. 189 ТК РФ – правила внутреннего трудового распорядка – локальный нормативный акт, регламентирующий в соответствии с ТК РФ и иными федеральными законами порядок приёма и увольнения работников, основные права, обязанности и ответственность сторон трудового договора, режим работы, время отдыха, применение к работникам меры поощрения и взыскания, а также иные вопросы регулирования трудовых отношений у данного работодателя. Таким образом, правила внутреннего трудового распорядка содержат нормы объективного права, которые можно контролировать, проверить на соответствие требованиям трудового законодательства и единообразно применять к работникам в ходе выполнения трудовых обязанностей.

Эти правила утверждаются работодателем с учётом мнения представительного органа работников в порядке, установленном ст. 372 ТК РФ для принятия локальных нормативных актов. Следовательно, при действующем понятии «трудовых отношений» основной их признак связан с выполнением работником трудовой функции, подчиняясь определённым

правилам, написанным и утверждённым работодателем. Однако после вступления в ТК РФ в силу изменений в легальное определение трудовых отношений, произошло, по нашему мнению, радикальное обновление правовых средств регулирования трудовых отношений. Это связано с использованием категории «интереса». Само понятие интереса не является новеллой в трудовом праве. В частности, в ч. 1 ст. 1 ТК РФ эта категория указывается в контексте защиты прав и интересов работников и работодателей, в ч. 1 ст. 358 ТК РФ зафиксирована обязанность госинспекторов труда соблюдать права и законные интересы работодателей при осуществлении федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права [8].

Однако категория «интереса» используется здесь лишь для выделения отдельных моментов правового регулирования, не оказывая, на наш взгляд, определяющего воздействия на такую основу трудовых отношений как трудовая функция работника. Поэтому кроме уже устоявшихся признаков трудовой функции, указанных в ст. 15 и 56 ТК РФ, законодатель вводит в понятие трудовой функции её выполнение «в интересах, под управлением и контролем работодателя». Это требует серьёзного переосмысления как понятия, структуры и содержания трудовой функции работника, так и правовых средств её выполнения. Предложенная законодателем новая трактовка трудовой функции, прежде всего, усиливает договорную обязанность работника выполнять работу не только в подчинении, но главное в интересах работодателя. Но интерес работодателя носит, на наш взгляд, прежде всего субъективный характер. Содержание трудовой функции опосредуется сторонами в трудовом договоре, подписав который работник обязуется добросовестно трудиться, подчиняясь определённому порядку, принятому в организации. Этот порядок находит выражение в действующем законодательстве о тру-

де, локальных нормативных актах, нормативных приказах, распоряжениях работодателя, в выполнении требований технологического процесса. Любая работа выполняется работником под контролем и управлением работодателя. Чтобы обеспечить эффективное выполнение работником договорной трудовой функции работодатель должен организовать его труд, разъяснить работнику содержание его трудовых обязанностей, создать в соответствии с требованиями трудового законодательства условия для труда, включая его охрану, и проконтролировать выполнение работы. Поэтому грамотный работодатель должен достаточно чётко и конкретно представлять, как необходимо организовать труд работника, каких трудовых действий, профессиональных навыков и опыта он ждёт от наёмного работника. Таким образом, следует признать, что в целом уровень организации труда и управления трудом работников находится в зависимости от технологии производства, оказания услуг, от сферы бизнеса. Однако у значительного числа работодателей, прежде всего индивидуальных предпринимателей, а также на микропредприятиях, в малом бизнесе такие чёткие представления отсутствуют. Поэтому работодатели на практике предпочитают «уходить» от конкретизации и уточнения трудовой функции работника.

Именно размытость определения трудовой функции, отсутствие в трудовом договоре конкретного функционала, связанного с тем, что должен делать работник, позволяет работодателю в наибольшей степени реализовывать свой субъективный интерес. Работодателя всё чаще интересует водитель, слесарь, наладчик, инженер, юрист, представители других профессий с минимальной привязкой к квалификации и специализации, которые могут легко адаптироваться к изменениям на рынке и способны перестроиться на выполнение в рамках своей профессии или специальности более разнообразных трудовых действий разной квалификации.

Субъективные интересы работодателя реализуются через права и обязанности (компетенции) работодателя по найму и использованию рабочей силы, установлению правил внутреннего трудового распорядка, разработке локальных нормативных актов, применению к работникам мер дисциплинарного воздействия и материального стимулирования, материальной ответственности, в обеспечении условий труда, безопасных для здоровья работников. Это достаточно краткое перечисление правовых возможностей работодателей даёт представление об уровне правовой и организационной зависимости работников от работодателя. Не меньшую зависимость работника от хозяина порождает размер минимальной оплаты труда, действующий в России, который не имеет никакого экономического обоснования и не является стимулом для устройства на работу. Вместе с тем, на существующий уровень минимального размера оплаты труда (МРОТ), практически повсеместно, за исключением предприятий, добывающих и перерабатывающих сырьё, ориентируется большинство работодателей. В тоже время, предоставленное работодателю право установить зарплату за месяц на уровне МРОТ (ст. 133 ТК РФ) порождает у работника ощущения полной зависимости от интересов хозяина. Законодателям следует отдавать себе отчёт, что изменения в ТК РФ (ст. 15 и 56 ТК РФ), о которых сказано выше, ещё больше усилят организационно-экономическую зависимость работников от работодателей и может привести к росту социальной напряжённости в обществе. Работник, выполняя трудовую функцию в интересах работодателя, обязан, прежде всего, добросовестно исполнять свои трудовые обязанности, действовать разумно, с ответственностью за имущество работодателя и результаты своего труда (ст. 21 ТК РФ). Следовательно, категория интереса работодателя означает усиление ответственности работников за соблюдение основного экономического интереса работодателя в сфере производственной деятельности – получение при-

были, включая также частные интересы, которые, по сути дела, сформулированы ст. 21 ТК РФ и выражаются в основных обязанностях работника. Если законодатель сформулировал указанную норму о выполнении работником трудовой функции в интересах работодателя, то работник должен знать, как его личный вклад отражается на результатах деятельности организации и что его доход также зависит от прибыли предприятия. Поэтому, если работник обязан действовать, работать, выполняя трудовую функцию в интересах работодателя, то это не может быть его самоцелью. До работника необходимо довести эти интересы работодателя. Следовательно, объективно возникает обязанность работодателя об этих своих интересах информировать работников. Конкретно в ст. 22 ТК РФ такая обязанность работодателя не сформулирована. Если не считать как основу этого информирования право работодателя на создание производственных советов, которые по своему статусу являются совещательными органами. Возможно, что после вступления в силу указанных изменений, работодатели станут более активно пользоваться этим правом, сделав производственные советы основой механизма доведения своих интересов до работников. Пока, по нашим наблюдениям, большинство работодателей не задумываются о той революции во взаимодействии между работниками и работодателем, которая грядёт в трудовых отношениях, после того как появится обязанность работника выполнять трудовую функцию в интересах работодателя. В целом, по нашему мнению, выполнение трудовой функции в интересах работодателя это продукт экономической целесообразности, а не правового регулирования. Никто не сможет заставить работодателя плотно взаимодействовать с работниками, если нет экономической выгоды. В отсутствие экономической выгоды для работодателя в России фактически только на уровне законодательства декларируется система социального партнёрства. Эта система прослеживается на федеральном уровне, но

практически неэффективна на уровне территориальном, а на локальном существует только формально в виде так называемых коллективных договоров. Например, в Ставропольском крае коллективные договоры имеются только в 65% организаций, да и то большинство из них это бюджетные организации, учреждения или государственные и муниципальные предприятия. На практике работодатели, особенно на малых и средних предприятиях, не видят смысла в коллективных договорах, которые на локальном уровне содержат 80% условий, дублирующих нормы ТК РФ. Это признают также сами работники. Так, часто ставится вопрос, что является предметом коллективного договора в торговых организациях и какие конкретные обязательства в этой сфере могут взять на себя работники в коллективном договоре. На практике вся ответственность за реализацию условий коллективного договора возложена на работодателя, начиная с обязанности провести уведомительную регистрацию коллективного договора в соответствующем органе по труду (ст. 50 ТК РФ). В целом, в своём большинстве, коллективные договоры не соответствуют правовой природе договора, т.к. содержат односторонние права, которые выражаются в праве работников требовать от работодателя выполнять условия коллективного договора, при этом коллективы работников, являясь стороной социального партнёрства, не берут на себя никаких обязанностей или конкретных обязательств по улучшению работы в той сфере деятельности, которой занимается работодатель. Это происходит потому, что работники не понимают правовой природы коллективного договора, а видят в нём односторонний документ, на основе которого можно требовать от работодателя решения, прежде всего, социальных вопросов, не заботясь об интересах производственной стороны дела и бизнеса. По экспертным оценкам не обеспечивают информирование работников об интересах работодателей, указанные в ст. 27 ТК РФ формы социального партнёрства через взаимные консульта-

ции работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений, а также (так называемое) участие работников, их представителей в управлении организацией. Таким образом, правовая действительность применения норм трудового законодательства по доведению до работников интересов работодателей свидетельствует о неготовности не только системы социального партнёрства к решению этой важной задачи, но и самих работников и работодателей. Работодателям следует обратить внимание на создание системы информирования работников о своих интересах. Основа этой системы видится в появлении в правилах внутреннего трудового распорядка разделов, в которых следует прописывать формы информирования работников об интересах работодателя, устанавливать процедуры и периодичность этой работы. Не будет создано этой основы, указанные изменения, как и интерес работодателя, останутся очередными декларациями.

Проведенное нами научное исследование позволяет сделать определенные выводы:

– во-первых, концепция трудового права и новая редакция трудового кодекса РФ уделяют особое внимание локальному регулированию трудовых отношений;

– во-вторых, особенности локального регулирования предоставляют возможность участникам трудового правоотношения самостоятельно определять условия сотрудничества, максимально учитывая всю специфику конкретного момента осуществления регулятивного воздействия источников права на общественные отношения;

– в-третьих, локальные акты выполняют различные функции в сфере локального регулирования социально-трудовых отношений и выполняют одну основную цель – регламентирование процесса труда в пределах конкретной организации;

– в-четвертых, отдельные локальные нормативные акты обеспечивают детализацию правового регулирования отдель-

ных институтов трудового права, что регламентируют необходимость увеличения их количества.

В современной юридической науке, по существу, отсутствуют системные исследования локального нормотворчества. Вместе с тем потребность в осмыслении и рациональном осуществлении локального правового регулирования существует давно. Данное положение основано на том факте, что локальное нормативно-правовое регулирование представляет собой особую разновидность автономного нормативного регулирования. Это позволяет говорить о том, что локально-правовые нормы занимают особое место среди других норм российского права. Они образуют самую нижнюю ступень в правовой иерархии и находятся в субординационной зависимости не только от предписаний законов, указов, актов президента и правительства, но и ведомственных норм, норм органов среднего звена системы отраслевого управления, адресованных предприятиям, организациям отрасли.

Не подвергая сомнению научную значимость различных подходов к пониманию эффективности локальных норм права, мы полагаем, что ее необходимо рассматривать, как способность локальных норм права положительно воздействовать на общественные отношения в заданном направлении при тех социальных условиях, которые существуют в период их действия. Для этого необходимо правильно определить цель локального правового регулирования и выбрать наиболее оптимальные правовые средства. Основная социальная ценность локального нормативного регулирования заключается в том, что оно, во-первых, позволяет на уровне отдельных предприятий, организаций, учреждений, их структурных подразделений позитивно регулировать общественные отношения применительно к их специфике. Во-вторых, способствует преодолению противоречий в правовом регулировании, связанных с динамичностью современных общественных отношений, громоздкостью законодательства, имеющи-

мися в нем неувязками. Эта форма выступает как метод, противостоящий необоснованным ограничениям и мелочному централизованному регламентированию, стесняющему инициативу предприятий, организаций, учреждений, их структурных подразделений. В связи с этим назрела необходимость правового исследования феномена локальных норм и их воздействие в рамках правового регулирования на современную Российскую правовую систему.

Рассмотренная нами тема очень актуальна и заслуживает дальнейшего научного, практического исследования и внимания законодателя.

Список литературы

1. Антонова Л.И. Локально правовое регулирование. – Л.: Глобус. – 1985. – 420 с.

2. Белинин А.А. Введение в действие локальны актов, содержащих нормы трудового права и сроки разрешения разногласий // Трудовое право. – 2006. – №4. – С. 45–49.

3. Булацев И.Г. Локальные нормативные акты образовательной организации: нормы гражданского, семейного и трудового права // Общественные и экономические науки. Студенческий научный форум: Электронный сборник статей по материалам IV студенческой международной научно-практической конференции. – 2018. – С. 176–180.

4. Давыдова М.Л. Локальное нормотворчество как теоретическая и прикладная проблема // Тенденции развития права в социокультурном пространстве. Жидковские чтения: Материалы Всероссийской научной конференции / Отв. ред. М.В. Немытина. – 2018. – С. 193–200.

5. Ершова Е.А. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права // Трудовое право. – 2008. – №1. – С. 44–49.

6. Жданова О.В. Особенности расторжения трудового договора в случае ликвидации организации: проблемы соотношения трудового и гражданского законодательства / О.В. Жданова, И.Ф. Дедюхина, Д.С. Токмаков // Фундаментальные исследования. – 2015. – №54. – С. 718–722.

7. Кондратьев Л.И. Сочетание центрального и локального правового регулирования трудовых отношений. – М., 1977. – С. 290.

8. Морозов П.Е. Совершенствование трудового законодательства: актуальные проблемы и пути их разрешения // Юрист. – 2017. – №21. – С. 34–37.

List of references

1. Antonova L.I. Local legal regulation. – L.: Globe, 1985. – 420 s.

2. The introduction of local acts containing the norms of labor law and the terms of dispute resolution // Labour law. – 2006. – №4. – P. 45–49.

3. Bulatsev I.G. Local regulations of educational organization: norms of civil, family and labor law // Social and economic Sciences. Student scientific forum. Electronic collection of articles on the materials of the IV student international scientific-practical conference. – 2018. – P. 176–180.

4. Davydova M.L. Local rule-making as a theoretical and applied problem // Trends in the development of law in the socio-cultural space. Liquid readings. Materials of the all-Russian scientific conference. Responsible editor M.V. Nemytina. – 2018. – P. 193–200.

5. Ershova E. Normative legal acts of subjects of the Russian Federation containing norms of the labor law // Labour law. – 2008. – №1. – P. 44–49.

6. Zhdanov O.V., Dedukhina I.F. Tokmakov D.S. the peculiarities of termination of an employment contract in case of liquidation of the organization: the problem of correlation between labor and civil law // Fundamental research. – 2015. – №54. – P. 718–722.

7. Kondratyev L.I. Combination of Central and local legal regulation of labor relations. – М., 1977. – S. 290.

8. Morozov E.P. The Improvement of labour law: topical problems and ways of their solution // The Lawyer. – 2017. – No. 21. – P. 34–37.

ГЛАВА 4. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ

*Лабовская Юлия Владимировна
Турищев Максим Владимирович*

**ФГБОУ ВО «Ставропольский государственный
аграрный университет»**

Процесс построения правового демократического государства в Российской Федерации предполагает наличие эффективной системы управления. Государственная гражданская служба призвана улучшить государственное управление в обществе. Согласно Федеральному закону от 27.07.2004 №79-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» под Государственной гражданской службой понимается вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации (далее по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации).

Для современного развития Российской Федерации одной из наиболее важных задач является построение эффективного государственного и муниципального управленческого аппарата, преодоление серьезных недостатков в организации и функционировании системы органов государственной власти. Для решения поставленной задачи требуется модернизация управления на всех уровнях, в том числе и на государственной гражданской службе, которая должна стать открытой,

конкурентоспособной и престижной, ориентированной на результативную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, оказанию государственных услуг, активно взаимодействовать с институтами гражданского общества. Именно государственная гражданская служба призвана претворять в жизнь политику государства, именно кадры государственной гражданской службы являются связующим звеном между гражданами и их проблемами и государством как институтом.

Роль государственной гражданской службы становится особенно актуальна в условиях посткризисного развития и перехода от централизованного управления, и экономики, к децентрализации власти и рыночной, «свободной» экономики. На этом этапе именно от профессионализма госслужащих, их коррупционной устойчивости, умения своевременно и эффективно решать задачи государственного управления, оказывать качественные публичные услуги зависит не только нормальное функционирование рыночной экономики, но и сохранение социальной стабильности в обществе.

В целом под эффективностью государственного управления понимается соотношение результатов и достигнутых общественных целей, результатов и использованных государственных ресурсов, еще одним немаловажным аспектом является также оценка населением качества жизни и психологического комфорта в социуме.

Эффективность государственной службы всегда связана с своевременным и полным решением назревших национальных проблем при оптимальном использовании общественных ресурсов, что невозможно добиться без высокого уровня профессиональной подготовки государственных служащих, применением эффективных экономических, организационных, коммуникационных, социальных и психологических мотивационных механизмов управления персоналом государственной гражданской службы.

До 1993 года не было деления на государственную и муниципальную службу, соответственно это способствовало большей целостности управления и как следствие повышения его эффективности, в настоящее время существует такая проблема, как отставание в сроках разработки и внедрения нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровнях. Такая задержка может составлять два и более года. Это ведет к тому, что результат от принимаемых законов и нормативно-правовых актов не дает полного и ожидаемого эффекта на всех уровнях государственного управления, в том числе при поступлении на государственную гражданскую службу, нахождении на службе, прекращении службы.

В процессе перехода от централизованной системы управления к демократической, номенклатурный аппарат, в большинстве своем остался неизменным, зачастую кадры из административно-командной системы не были приспособлены для принятия решений в условиях рыночной экономики.

Вплоть до настоящего времени, в государственном аппарате не хватает в достаточном количестве качественных и квалифицированных кадров, умеющих принимать решения в новых условиях, в свою очередь, наличие таких служащих зависит от качества получаемого образования.

Еще одной немаловажной проблемой является наличие большого количества ограничений при поступлении на государственную гражданскую службу (ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), однако закрепив законом множество ограничений, до сих пор в этой области существует ряд проблем:

– не созданы мотивационные механизмы стимулирования для обеспечения эффективной и добросовестной работы государственных гражданских служащих (денежное содержание служащих только из средств соответствующего бюджета не

позволяет создавать эффективные стимулирующие механизмы их деятельности);

- нет четко выраженной системы социальных гарантий государственных и муниципальных служащих;

- размер денежного содержания государственных гражданских служащих не соответствует уровню их ответственности.

Также на наш взгляд имеются проблемы в области процедуры отбора, закрепления и воспитания кадров государственной гражданской службы, к ним можно отнести недостаточную эффективность применяемых методов расчета и прогнозирования потребностей персонала государственной и муниципальной службы, недостаточное нормативное обеспечение технологий и процедур отбора, закрепления и продвижения кадров государственных и муниципальных служащих с доминирующей их ориентацией на профессионально значимые качества;

В области правового регулирования государственной гражданской службы Российской Федерации также существует ряд нерешенных проблем, в нашем исследовании мы сгруппировали их в некоторые блоки:

- реформа государственной гражданской службы не обеспечила необходимую взаимосвязь между ней и судебной, административной, военной, реформой местного самоуправления и другими реформами;

- недостаточная упорядоченность внутренней организации государственной гражданской службы (существующая на сегодняшний день регламентация деятельности служащих, на наш взгляд не является полноценной, эта неполноценность в свою очередь порождает такие проблемы как коррупция, различного вида злоупотребления, избыточный бюрократизм между различными органами государственной, муниципальной власти а также, между государственными органами и гражданами и институтами общества);

- недостаточная открытость государственной службы;
- неэффективность механизмов противодействия коррупции, недостаточный контроль как со стороны надзорных органов, так и со стороны гражданского общества.

Выделенные проблемы актуальны как для федерального, так и для регионального уровней, однако на региональном уровне существует ряд специфических проблем:

- законодательная база в недостаточной степени проработана и методически выверенная (не учитывается специфика различных служб, и субъектов федерации, нормативно-правовые акты не имеют достаточную методическую поддержку необходимую для их внедрения);

- недостаточное финансирование;
- низкая квалификация служащих кадровых подразделений;

- сопротивление внедрению инноваций в области управления со стороны как руководства, так и служащих.

Некоторые существующие проблемы актуальны и для объекта нашего исследования – Ставропольского края.

Для понимания состояния государственной гражданской службы, проанализируем статистические данные, касающиеся государственной службы и государственных служащих в Российской Федерации и Ставропольском крае.

Количество государственных и муниципальных служащих в Российской Федерации, в соответствии с данными официальной статистики на конец 2017 года составляет 2172,9 тыс. человек, количество государственных гражданских служащих государственных органов власти субъектов РФ составляет 262, 2 тыс. человек. В территориальных органах федеральных органов государственной власти служебную деятельность осуществляют 1388,8 тыс. человек [6]. Общее количество федеральных государственных служащих отдельного субъекта РФ с 2013 года выросло с 744,7 тыс. человек до 1388,8 тыс. человек, то количество государственных служащих отдельно-

го субъекта РФ незначительно снизилось в 2017 году. Не следует забывать, что такие большие изменения численности в 2017 году по сравнению с 2013 годом обусловлены тем, что с 2014 года в это количество включены и сотрудники территориальных органов МВД России.

Если проанализировать численность работников государственных органов и органов местного самоуправления на 10000 человек постоянного населения по субъектам Российской Федерации то, наименьшее количество служащих – 97,1 человек – в г. Москве, а наибольшее количество служащих на 10000 человек в Чукотском автономном округе – 632,9 человек, при среднем показателе по Российской Федерации 147,9 человек. Однако если рассматривать данный показатель в динамике в среднем по Российской Федерации, то он значительно возрос с 2000 года, когда его значение составляло 79,4 человек [6].

Государственная служба в Ставропольском крае представлена следующими цифрами: количество служащих на конец 2017 года составляет 39502 человека по сравнению с 2013 годом, когда было 27464 человека. Это наибольший показатель в Северо-Кавказском федеральном округе, хотя в соседних Краснодарском крае и Ростовской области госслужащих больше – 67808 человек и 57228 человек соответственно [5].

Проанализируем кадровый состав министерства сельского хозяйства Ставропольского края и его изменения за период с 2015 по 2017 годы и министерства труда и социальной защиты населения Ставропольского края.

Численность всех работников министерства сельского хозяйства Ставропольского края составляет 142 человека. Анализ кадрового состава министерства сельского хозяйства Ставропольского края по категориям должностей государственной гражданской службы показывает, что произошло уменьшение числа служащих и технического персонала министерства в 2017 году по сравнению с 2015 годом, а количе-

ство руководителей выросло. Но, и в том, и в другом случае, изменения незначительны.

Таблица 1

Анализ кадрового потенциала министерства сельского хозяйства Ставропольского края по категориям должностей государственной гражданской службы

Категория	2015		2016		2017	
	чел.	удельный вес, %	чел.	удельный вес, %	чел.	удельный вес, %
Руководитель	32	22,06	35	23,97	33	23,23
Специалист						
Служащий	91	62,75	90	61,64	89	62,67
Рабочий	22	15,17	21	14,38	20	14,08
Итого	145	100	146	100	142	100

Данные по уровню образования кадрового состава министерства сельского хозяйства Ставропольского края на 2017 год позволяют сделать вывод о том, что всего два человека в министерстве имеют среднее профессиональное образование (среди служащих и технического персонала), у остальных – высшее.

Число прошедших курсы повышения квалификации в министерстве сельского хозяйства Ставропольского края уменьшилось с 24 человек в 2015 году до 15 человек в 2017 году.

Анализ кадрового резерва Министерства сельского хозяйства Ставропольского края показывает, что количество лиц, включенных в кадровый резерв министерства по сравнению с 2015 годом выросло значительно и составило 131 человек. В 2015 году в кадровом резерве было 97 человек, в 2016 году – 115 человек, в 2017 году 131 человек.

На сегодняшний день, в министерстве труда и социальной защиты населения Ставропольского края работает 172 чело-

Правовое регулирование государственной гражданской службы в Ставропольском крае

века (рисунок 1). За период с 2015 года по начало 2018 года численность работников уменьшилась на 4 человека, по большей части преобладают женщины, нежели мужчины, что может быть объяснено как объективными (низкий уровень заработной платы), так и субъективными факторами: работа в социальной сфере (обеспечение ухода, оказание помощи) традиционно считалась «женской».

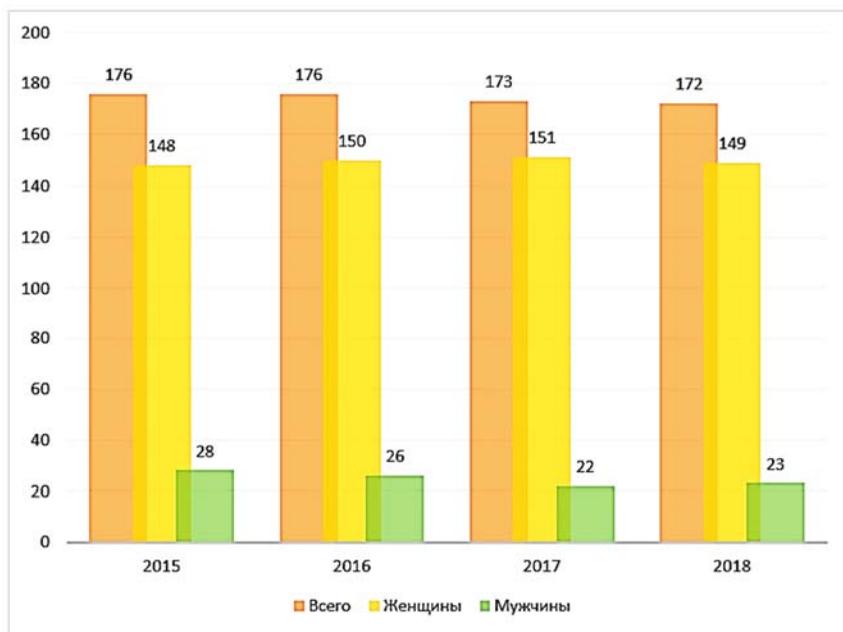


Рис. 1. Штатная численность кадрового состава Министерства труда и социальной защиты Ставропольского края

Правовую основу регулирования вопросов государственной гражданской службы в рассматриваемом субъекте РФ составляет Закон Ставропольского края от 01.03.2005 года №4-кз «О некоторых вопросах государственной гражданской службы Ставропольского края». Он регулирует отношения, связанные с организацией государственной гражданской службы Ставропольского края и определением правового по-

ложения (статуса) государственных гражданских служащих Ставропольского края, отнесенные Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» к компетенции субъектов Российской Федерации. В соответствии со статьей 5 Закона №4-кз принят Закон Ставропольского края от 5 марта 2007 года №12-кз «О реестре должностей государственной гражданской службы Ставропольского края», который устанавливает наименования должностей и полный их перечень [1].

Закон Ставропольского края от 1 августа 2005 года №45-кз «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Ставропольского края» устанавливает, что классные чины присваиваются гражданским служащим персонально, с соблюдением последовательности, в соответствии с замещаемой должностью, а также с учетом профессионального уровня, продолжительности государственной гражданской службы в предыдущем классном чине и в замещаемой должности.

Что касается понятия «правовой статус» государственного гражданского служащего, то оно чаще всего используется в качестве характеристики правового положения, состояния того или иного субъекта права. С практической точки зрения наибольшее значение имеет не столько само понятие, сколько образующие его составляющие. Традиционно правовой статус личности включает в себя права, свободы и обязанности. Вместе с тем, применительно к гражданскому служащему круг элементов правового положения существенно шире.

Под правовым статусом государственного гражданского служащего понимается установленное законом, положение данного лица в системе органов государственной власти с учетом его должности, а также закреплением за ним определённого объёма полномочий по обеспечению исполнения его функций. Правовое положение гражданского служащего определяется прежде всего его должностными полномочиями

и их объёмом, что и обеспечивает его участие в реализации задач и полномочий органа государственной власти в процессе осуществления служебной деятельности.

Очень важная роль в регулировании государственной гражданской службы, а также вопросов правового статуса государственных гражданских служащих в Ставропольском крае отведена краевой целевой программе под названием «Программа противодействия коррупции в Ставропольском крае на 2017–2020 годы», утвержденной Постановлением Правительства Ставропольского края от 09.01.2017 года №2-п [4]. Ее задачами являются: развитие системы мониторинга эффективности государственной политики в области противодействия коррупции в Ставропольском крае; осуществление мониторинга соблюдения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции в органах исполнительной власти края, государственных органах края и органах местного самоуправления края; повышение уровня правосознания граждан и популяризация антикоррупционных стандартов поведения в Ставропольском крае и другие.

По результатам выполнения Программы органы исполнительной власти Ставропольского края должны достичь следующих результатов: повышение доверия граждан к органам исполнительной власти края и органам местного самоуправления края; формирование в обществе отрицательного отношения к коррупции; соблюдение норм антикоррупционного поведения гражданскими служащими и муниципальными служащими и другие.

В целях реализации государственной политики в области противодействия коррупции в Ставропольском крае в 2015 году образована комиссия при Губернаторе Ставропольского края по координации работы по противодействию коррупции в Ставропольском крае, основными задачами комиссии при Губернаторе края являются: обеспечение испол-

нения решений Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и его президиума; обеспечение координации деятельности Правительства Ставропольского края, органов исполнительной власти края, государственных органов края и органов местного самоуправления края по реализации государственной политики в области противодействия коррупции; обеспечение их взаимодействия с институтами гражданского общества, средствами массовой информации.

Дальнейшее совершенствование правовых и организационных основ управления государственной гражданской службой Ставропольского края осуществляется на основании распоряжения Губернатора Ставропольского края от 23.12.2016 года №905-р «Об утверждении программы развития государственной гражданской службы Ставропольского края и муниципальной службы в Ставропольском крае, государственной поддержки развития муниципальных образований в Ставропольском крае на 2017–2020 годы» [3].

Если проанализировать получение дополнительного профессионального образования, то в государственных органах субъектов Российской Федерации в 2017 году получили дополнительное профессиональное образование 57705 человек, то есть 26,6% от численности работников, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы. В 2005 году аналогичные показатели составили 22824 человека и 12,1% соответственно [5]. На основании показателей официальной статистики, можно сделать вывод о том, что количество государственных служащих, получивших дополнительное образование в Российской Федерации значительно выросло, что несомненно, является позитивной тенденцией.

На основании изложенного, в Ставропольском крае наблюдается положительные изменения показателей эффективности управления государственной гражданской службой.

Проведенный в работе анализ выявил, при совершенствовании системы государственной гражданской службы, нельзя забывать о том, что – это постоянный и обязательный процесс, который необходим для укрепления механизма государственного управления.

На наш взгляд, не существует какого-либо единственного, универсального пути совершенствования системы государственной гражданской службы, как на федеральном, так и на региональном уровнях власти.

Политическая и экономическая ситуация в России после демократических преобразований 90-х годов претерпела значительные изменения как в правовом поле, так и в отношениях между служащими, руководителями и гражданами. Эти изменения дают о себе знать и по настоящее время. Анализ показывает, что если какой-то из методов совершенствования системы государственной службы оказался эффективным при нынешних политико-экономических реалиях, то далеко не факт, что такой же метод будет применим в дальнейшем при других условиях.

Следует отдельно выделить то, что несмотря на демократическую ориентированность принципов построения государственной службы как института российской политической системы, фактическая реализация натывается на препятствия, которые связаны с историческим наследием советского периода, то есть слабой обновляемостью и бесконтрольностью управленческой бюрократии, недостатком гласности в политических практиках властных структур, а также обусловлены последствиями национально-государственного кризиса, возникшего в ходе трансформации общества и политической системы, деидеологизации власти, ослабления институционального контроля. Существенным препятствием эффективной государственной службы является коррупция и низкий профессиональный уровень госслужащих [8].

Система государственной гражданской службы является динамичной, экономические и политические курсы меняются, что, конечно же, сказывается на и на государственном и на муниципальном управлении.

Решение любых проблем должно основываться детально проработанной, утвержденной, единой концепции и стратегии развития государственной гражданской службы на всех уровнях власти, в тоже время как говорилось выше, эта концепция должна постоянно адаптироваться по изменения в политической и экономической сфере. На наш взгляд для построения качественной и эффективной системы государственной гражданской службы необходимо изучения опыта построения таких систем в зарубежных странах, конечно же следует не бездумно копировать опыт этих стран, но умело адаптировать его под реалии нашей страны.

Все это требует постоянного поиска и применения новых путей решения проблем в системе государственной гражданской службы.

В качестве основных направлений совершенствования гражданской службы можно предложить следующее.

Одним из способов повышения эффективности кадровой политики – одного из многих направлений по совершенствованию системы государственной гражданской службы, на наш может стать создание взаимосвязанных между собой резервов кадров (федеральный, субъектов Российской Федерации). Создание такого единого реестра позволит, по нашему мнению, оптимизировать кадровый процесс, и более эффективно.

Еще одним способом повышения эффективности государственной гражданской службы может стать создание единого электронного документооборота, и единой информационной системы управления кадровым составом государственной гражданской службы, данные положения отражены в указе Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 №403 утверждены Основные направления развития государственных

ной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы, особое внимание уделяется кадровому обеспечению, и работой с кадровым составом государственной гражданской службы.

Полагаем, что грамотный подход в кадровой политике – это одно из важнейших направлений в совершенствовании системы муниципальной службы.

Еще одним немаловажным направлением на наш взгляд, является совершенствование правового регулирования государственной службы как на федеральном уровне, так и на региональном уровне. Законодательство Ставропольского края, в основном, повторяет положения, введенные федеральным законодательством, оставляя неразрешенными те вопросы, которые можно было бы урегулировать; увеличение кадрового потенциала гражданских служащих; повышение профессиональных компетенций у сотрудников кадровых подразделений государственных органов, что возможно путем осуществления повышения квалификации сотрудников этих подразделений; при прохождении конкурса гражданскими служащими необходимо разнообразить методы оценки их знаний, и прежде всего для выявления «специального» профессионального уровня, обусловленного особенностями сферы деятельности госоргана и занимаемой должности; дальнейшее развитие института наставничества на гражданской службе, его детальная правовая проработка для профессионального становления и дальнейшего выполнения служебных обязанностей гражданскими служащими.

С целью повышения престижа госслужбы, на наш взгляд необходимо проработать возможность совершенствования системы материального стимулирования гражданских служащих и их денежного содержания.

В настоящее время широко проводится ряд мероприятий по повышению эффективности антикоррупционных механизмов и противодействию коррупции, однако на наш взгляд

существующих мер явно недостаточно, только предстоит внедрить новую методику оценки и систему мониторинга эффективности деятельности подразделений государственной службы.

Указанные проблемы и некоторые пути их решения актуальны как для Российской Федерации, так и для Ставропольского края.

Список литературы

1. Закон Ставропольского края «О некоторых вопросах государственной гражданской службы Ставропольского края» (с изм. от 28.04.2018) // КонсультантПлюс.

2. Устав (Основной закон) Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 12.10.1994 г. №6-кз // КонсультантПлюс.

3. Распоряжение Губернатора Ставропольского края от 23 декабря 2016 г. №905-р (ред. от 15.05.2018 №232-р) «Об утверждении программы развития государственной гражданской службы Ставропольского края и муниципальной службы в Ставропольском крае, государственной поддержки развития муниципальных образований в Ставропольском крае на 2017–2020 годы» // КонсультантПлюс.

4. Постановление Правительства Ставропольского края от 09.01.2017 г. №2-п «Об утверждении программы противодействия коррупции в Ставропольском крае на 2017–2020 годы» // КонсультантПлюс.

5. Официальный сайт Управления Федеральной службы государственной статистики по Северо-Кавказскому федеральному округу [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://stavstat.gks.ru/>

6. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gks.ru/>

7. Official website of the Federal state statistics service of the Russian Federation [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gks.ru/>

8. Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. – 2007. – №6. – С. 3–10.

9. Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 №403 утверждены Основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы.

ГЛАВА 5. РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СИСТЕМЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА

Шевченко Евгений Александрович

**ФГБОУ ВО «Ставропольский государственный
аграрный университет»**

Государственно-частное партнерство (ГЧП) как одна из форм эффективного взаимодействия между субъектами бизнеса и государственными и муниципальными органами власти имеет огромный потенциал, что обусловлено пониманием как служащими государственного и муниципального уровня, так и представителями предпринимательства потребности в необходимости установления и развития тесного взаимодействия бизнес-структур и власти в условиях функционирования и перехода экономик ведущих стран мира на новый, совместный путь дальнейшего развития [1].

Государственно-частное партнерство – актуальное направление обновления общественной инфраструктуры, базирующееся на продолжительном взаимодействии органов власти и бизнес-сообщества, при котором субъект бизнеса принимает участие не только в формировании объекта инфраструктуры, но и в его дальнейшем функционировании или сервисном обслуживании в интересах публичной стороны (орган государственной и муниципальной власти).

Государственно-частное партнерство позволяет партнеру от государства:

- целиком или отчасти переложить на представителя бизнеса обязанность по финансированию механизма формирования инфраструктурного объекта;
- распределить или целиком переложить на представителя бизнеса все риски, связанные с увеличением стоимости стро-

ительства, уровнем качества осуществленных строительных работ, несоблюдением сроков ввода объекта в полную эксплуатацию, уровнем качества техобслуживания.

Исходя из вышесказанного, государственно-частное партнерство независимо от организационно-правовой формы его осуществления должно соответствовать следующим основным требованиям:

- стратегический период сотрудничества (3 года и более);
- разделение рисков и уровня ответственности между участниками механизма ГЧП при условии привлечения бизнеса не только к формированию объекта ГЧП, но и к его дальнейшей эксплуатации и техобеспечению;
- привлечение бизнеса к полному или частичному финансированию создания и эксплуатации инфраструктурного объекта.

В большинстве развитых странах государство постепенно становится коллективным владельцем крупных сельскохозяйственных и промышленных организаций, финансовых учреждений, транспортных предприятий. Данное обстоятельство говорит о видоизменении методов либеральной рыночной экономической системы и использовании факторов, обуславливающих важную роль органов государственной власти в хозяйственной жизни территорий на основе взаимовыгодного сотрудничества.

Необходимо иметь ввиду, что и на этой стадии глобальных экономических тенденций избыток государственного вмешательства не менее опасен, чем его недостаток. Механизмы государственного влияния и приумножение партнерских связей приобретают все большее значение в рамках разработки мероприятий по предотвращению рецессии и поиску направлений выхода из сложившейся экономической ситуации, которая ведет к снижению уровня жизни населения. Основной задачей государства является поддержка развития экономики и повышение активности занятого труда. Государство может и ему необходимо выявлять вероятные ошибки, оказывать помощь отечественному бизнес-сообществу, государствен-

ным компаниям более профессионально определять пути выхода из кризисных обстоятельств.

В современной общественной системе растет роль ответственности бизнес-структур в решении важных социальных задач, а также факторного его воздействия на экономический рост [2].

Итогом взаимодействия при осуществлении ГЧП-проектов является эффект, оказываемый на общественные структуры:

- совершенствование территориальной инфраструктуры регионов и муниципальных образований;

- на основе новых идей и знаний субъектов предпринимательства рост уровня качества и результативности управленческой деятельности объектами государственно-частного партнерства;

- рост качественного уровня оказываемых услуг;

- рост финансовой и реальной доступности предоставляемых услуг;

- уменьшение нагрузки на бюджет и появление добавочных материальных и финансово-экономических средств;

- повышение уровня жизни общества конкретного муниципального образования;

- достижение положительных результатов в решении проблем в социальной сфере;

- развитие на основе внедрения инноваций;

- осуществление коллективных мер, нацеленных на улучшение политики по стратегическому развитию конкретного субъекта РФ или муниципалитета, а также организации;

- предложения по важнейшим приоритетам социально-экономического развития региона, муниципального образования или предприятия;

- наиболее рациональное перераспределение средств бюджета и внебюджетных фондов для осуществления социальных ГЧП-проектов для повышения качества жизни населения [4].

Значение государственно-частного партнерства в Российской Федерации с каждым годом повышается и уже создаёт

нужный эффект, причём взаимодействие по всем сферам социально-экономической политики. Использование механизмов государственно-частного партнерства очень сильно выросло в последние 2–3 года из-за того, что государственная власть и бизнес-сообщество ведут коллективную деятельность по совершенствованию и обновлению социально-экономических инфраструктурных объектов.

Привлекая на договорной основе предпринимательство для наиболее результативного достижения государственных и муниципальных целей, когда в государстве имеются обстоятельства бюджетных, мотивационных и других ограничений, органы власти реализовывают условия возмещения затрат, распределения рисков и обязательств между всеми сторонами партнерства. При этом важно отметить, что прямой альтернативой бюджетному финансированию капитальных вложений при дефиците бюджета однозначно может являться такая форма взаимосотрудничества власти и бизнеса как ГЧП.

Стоит отметить, что сфера партнерства захватывает не только федеральные органы власти, но, что немаловажно, активно набирает обороты в регионах, а также на муниципальном уровне. Значительный опыт наиболее развитых в этой сфере государств говорит о том, что партнерские взаимоотношения не формировались независимо и самопроизвольно, а были включены в процессы передачи государственной, в том числе экономической власти. Основной рывок свершился благодаря именно работе органов муниципального управления, бизнес-сообществу, а также всем субъектам России, подчерпнувшие для себя в системе таких взаимоотношений отдельные государственные задачи, что эффективно действовало на общий показатель уровня развития процессов ГЧП в субъектах и по стране в целом [3].

Среди основных плюсов или преимуществ государственно-частного партнерства можно выделить следующие:

– рост уровня качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг;

- развитие бизнес-мышления и внедрение совершенно новых способов управления в государственных и муниципальных органах власти;
- удачная реализация больших инфраструктурных бизнес-проектов, реализация которых не имеет перспективы без активного участия частного сектора;
- развитие механизмов инновационного проектного финансирования;
- результативное развитие объектов, которые находятся в государственной и муниципальной собственности;
- развитие эффективных способов взаимодействия властных структур и бизнеса в различных сферах деятельности;
- уменьшение финансовой нагрузки на налогоплательщиков, а также появление реальной возможности доставить ресурсы конечным потребителям;
- плодотворное применение знаний и навыков предпринимателей, оставляя при этом контроль государственных и муниципальных органов власти над активами [8].

Понятие «государственно-частное партнерство» было введено в оборот в 90-е годы. XX в. и берет свое начало от «британской модели» взаимодействия бизнеса и власти. Государственная концепция «частной финансовой инициативы», разработанная министерством развития регионов Великобритании, раскрывала усовершенствованный управленческий механизм управления госсобственностью. Сущность его состояла в делегировании субъектам бизнеса функций по финансированию социальных и производственных объектов, которые находятся в государственной и муниципальной собственности. Результатом стала трансформация механизма государственного управления, в том числе системы взаимодействия органов власти и бизнес-сообщества [4].

В России ГЧП еще недостаточно развито, что определяется недостаточной проработкой миссии, задач, стратегии такого партнерства, не оформилась до конца культура такого взаи-

модействия, не развиты культурные взаимоотношения между властными структурами и бизнес-сообществом, что порождает очень много значимых проблемных вопросов. Зачастую, либо контрольная функция в экономической сфере полностью имеет отношение к государственным и муниципальным служащим, которые заставляют бизнес-субъектов принимать участие в невыгодных для них проектах, либо, напротив, бизнес покупает должность во власти, выдвигают в нее своих представителей и диктуют свои условия. В результате формируются противозаконные взаимовыгодные отношения, т. е. и в первом и во втором случае монополистический уклад порождает, как минимум, коррупционные взаимоотношения и рост дополнительных затрат. Необходимо в систему взаимодействия органов государственной и муниципальной власти и бизнес-сообщества более активно включать гражданское общество, предавая ему какую-то часть гражданских функций.

На сегодняшний день в Российской Федерации действуют следующие нормативно-правовые акты федерального уровня, связанные с механизмом ГЧП:

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2017 г. №1686 «Об утверждении критериев отнесения объектов производства, первичной и (или) последующей (промышленной) переработки, хранения сельскохозяйственной продукции к объектам концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве либо муниципально-частном партнерстве».

2. Постановление Правительства РФ от 11.05.2017 №558 «Об особенностях проведения совместного конкурса на право заключения концессионного соглашения, объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем».

3. Постановление Правительства РФ от 04.03.2017 №258 «Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление мониторинга заключения и реализации заключенных концессионных соглашений, а также федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на утверждение формы предоставления сведений для участия в конкурсе на право заключения концессионного соглашения, объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, указанных в части 1 статьи 48 Федерального закона «О концессионных соглашениях».

4. Постановление Правительства РФ от 04.03.2017 №259 «Об утверждении Правил проведения мониторинга заключения и реализации заключенных концессионных соглашений, в том числе на предмет соблюдения сторонами концессионного соглашения взятых на себя обязательств по достижению целевых показателей, содержащихся в концессионном соглашении, сроков их реализации, объема привлекаемых инвестиций и иных существенных условий концессионного соглашения».

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2016 г. №1201 «О внесении изменений в пункт 7 Правил предоставления антимонопольным органам согласия на изменение условий концессионного соглашения».

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. №1514 «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества».

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. №1490 «Об осуществлении публичным

партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве».

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2015 года №1461 «О внесении изменений в положение о министерстве экономического развития Российской Федерации».

10. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2015 г. №1388 «Об утверждении правил рассмотрения публичным партнером предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства».

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2015 г. №1387 «О порядке направления публичному партнеру заявления о намерении участвовать в конкурсе на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве».

12. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2015 г. №1386 «Об утверждении формы предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства, а также требований к сведениям, содержащимся в предложении о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства».

13. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 г. №1366 «Об утверждении перечня отдельных прав и обязанностей публичного партнера, которые могут осуществляться уполномоченными им органами и (или) юридическими лицами в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами».

14. Постановление Правительства РФ от 04.12.2015 №1322 «Об утверждении Правил проведения предварительного отбора участников конкурса на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве».

15. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. №1309 «Об утверждении правил проведения уполномоченным органом переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства на предмет оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества».

16. Приказ Минэкономразвития России от 30.11.2015 №894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества».

17. Приказ министерства экономического развития Российской Федерации от 27 ноября 2015 г. №888 «Об утверждении порядка мониторинга реализации соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве».

18. Приказ министерства экономического развития Российской Федерации от 20 ноября 2015 г. №864 «Об утверждении порядка проведения предварительных переговоров, связанных с разработкой предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта».

19. Приказ министерства экономического развития Российской Федерации от 20 ноября 2015 г. №863 Приказ министерства экономического развития Российской Федерации от 20 ноября 2015 г. №863 «Об утверждении порядка проведения переговоров, связанных с рассмотрением предложения о rea-

лизации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта».

20. Федеральный закон Российской Федерации от 13 июля 2015 года №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Для формирования института взаимоотношений государственных и муниципальных органов власти и предпринимательства в Российской Федерации рациональным было бы создание эффективного механизма представления сферы интересов бизнес-структур в органах власти через формирование системы лоббизма, которая могла бы обеспечивать взаимные выгоды разнообразных интересов разных слоев российского народа [5].

Таким образом, можно выделить основные проблемы реализации механизмов ГЧП:

- очень низкий уровень доверия между субъектами предпринимательства и органов государственной и муниципальной власти;
- стремление отдельных предпринимателей к индивидуальному взаимодействию с властными структурами, что автоматически ведет к отказу от объединения интересов с бизнес-сообществом в целом;
- отсутствие разработанной и понятной всем стратегии действий органов государственной и муниципальной власти в процессе налаживания отношений с бизнес-структурами;
- неразвитость нормативно-правовой основы, регулирующей совместную партнерскую деятельность органов государственной и муниципальной власти и предпринимательства, а также полное отсутствие правового регулирования лоббизма, и как следствие формирование теневых структур;

– наличие механизмов перераспределения ресурсов, определяющих смысл административного рынка, доставшихся нам от советской экономики, усложняющих процесс налаживания прозрачных, понятных отношений между органами государственной и муниципальной властью и субъектами предпринимательства [6].

Проведенные практические исследования в нашей стране и полученные результаты позволили выделить одну из главных проблем государственно-частного партнерства – полное отсутствие доверия между центральными участниками взаимодействия бизнеса и власти, а построить государственно-частное партнерство без такого взаимного доверия и диалога просто нельзя. Государственно-частное партнерство часто квалифицируется государственными и муниципальными служащими в субъекте только как механизм скинуть на представителя бизнеса нерентабельный объект. Цель – найти решение проблемы за счет субъекта предпринимательства. Вторая сторона – частный партнер надеется, что государство передаст ему заманчивый объект в доверительное управление либо сформировать прибыльный объект. Цель – извлечь доход максимальной величины.

Систему партнерства государства и бизнеса пока что не получается запустить по полной программе. Государственные и муниципальные служащие в субъекте РФ винят в этом предпринимателей, которые, дескать, готовы принять участие лишь в самых прибыльных проектах, а представители бизнес-сообщества – чиновников государственного и муниципального уровня, которые определяют частному партнеру нерентабельные соглашения.

Компромиссный вариант находится где-то посередине. Органы государственной и муниципальной власти обязаны придавать значение конечной цели предпринимательства, а бизнес-сообщество обязано функционировать, считаясь с мнением органов власти и социальной важностью тех объек-

тов, которые формируются, модернизируются или представляются в доверительное управление [7].

Расширить партнерство бизнеса и власти возможно путем создания оптимальных условий для развития бизнес-среды. Этому способствуют:

- предоставление ряда полезных услуг, производимых государственными институтами (например, вероятность использования механизмов профессиональной переподготовки);

- развитие кооперационных и интеграционных процессов для предотвращения раздробления мелких хозяйств и роста уровня их результативности;

- создание достоверной базы информации об отдельном муниципалитете или регионе в целом с целью привлечения коммерческих предприятий, организаций, инвесторов, которые функционируют или имеют желание раскручивать свое дело на конкретной территории;

- создание нужной общественной и инженерной инфраструктуры;

- предоставление финансовой поддержки (льготы в налоговой сфере, финансирование ГЧП-проектов, помощь в получении финансовых ресурсов: кредитов, займов, залогов);

- оказание консультационной помощи (законодательное обеспечение создания и функционирования организации);

- привлечение финансово-экономических ресурсов на территорию, оказание поддержки в сфере сбыта продукции и наладке производственно-технологических цепочек, а также в хозяйственном перевооружении, формировании новых продуктов, проведении НИОКР [6].

Осуществление данных направлений будет способствовать равномерному распределению ресурсов, а, следовательно, развитию бизнеса, результатом чего должно стать социально-экономическое развитие территорий.

По состоянию на начало 2017 года в России прошли стадию принятия решения о реализации 2446 инфраструктурных проек-

тов, предусматривающих привлечение частных инвестиций на принципах ГЧП. При этом более 480 проектов находятся в разработке органов власти и около 1000 структурируются бизнесом для запуска с использованием механизма ГЧП.

Среди проектов ГЧП, которые прошли этап принятия решения об осуществлении:

- уровня РФ – 17 проектов;
- уровня субъектов РФ – 238 проектов;
- уровня муниципальных образований – 2191 проект.

Помимо этого, ГЧП-проектов, которые прошли этап коммерческого закрытия – 2183, в рамках которых совокупные инвестиционные обязательства власти и бизнеса составляют более 2,0 трлн рублей, из них обязательства частных партнеров – 65,4%.

Что касается распределения количества проектов ГЧП по отраслям и объемам инвестиций, то по данным Центра развития ГЧП на информационно-коммуникационную сферу, которая в первую очередь связана с развитием цифровой экономики, приходится всего 1%, что в денежном эквиваленте составляет 46,9 млрд руб. Преобладающей отраслью по данному направлению является обеспечения безопасности и мониторинга.

Однако, как отмечают эксперты, информационно-коммуникационная сфера является одной из наиболее динамично развивающейся в общеэкономическом масштабе.

Несмотря на сокращение и очевидный недостаток бюджетного финансирования общественной инфраструктуры в России, количество инфраструктурных проектов, реализация которых осуществляется с использованием механизмов ГЧП, увеличивается.

В 2016 году в рамках проектов ГЧП было привлечено инвестиций частных партнеров на сумму почти в полтора раза больше, чем в 2015 году и практически в два раза больше, чем в 2014.

Однако, учитывая, что конечным пользователем инфраструктуры является население, интересным сравнительным индикатором может быть объем инвестиций, привлеченных в ГЧП-проектах, в расчете на душу населения. В этой части Россия пока отстает от большинства стран.

Что касается развития механизма ГЧП в разрезе субъектов РФ, то на сегодняшний день существует интегральный показатель «Уровень развития государственно-частного партнерства в субъектах РФ», который рассчитывается на основе оценки значений следующих факторов:

- развитие институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства;
- нормативно-правовое обеспечение сферы государственно-частного партнерства;
- опыт реализации проектов государственно-частного партнерства.

По имеющимся данным за 2016 год Ставропольский край в данном рейтинге занимает 38 место. В 5-ке лидеров находятся Москва, Московская, Самарская и Нижегородская области и Санкт-Петербург.

Среди субъектов СКФО Ставропольский край находится на наивысшей позиции.

Среди основных нормативно-правовых актов, регулирующих процесс государственно-частного партнерства в нашем регионе, можно выделить следующие:

1. Постановление Правительства Ставропольского края от 14 июня 2016 г. №219-п «Об утверждении порядка принятия решений о заключении от имени Ставропольского края соглашений о государственно-частном партнерстве и концессионных соглашений на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств».

2. Закон Ставропольского края от 3 декабря 2015 г. №147-кз «О признании утратившим силу закона Ставропольского края «О государственно-частном партнерстве в Ставрополь-

ском крае» и пункта 58 статьи 1 закона Ставропольского края «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Ставропольского края в связи с изменением наименования законодательного (представительного) органа государственной власти Ставропольского края».

3. Постановление Правительства Ставропольского края от 24 декабря 2015 г. №555-п «Об определении министерства экономического развития Ставропольского края уполномоченным органом исполнительной власти Ставропольского края на осуществление полномочий, предусмотренных частью 2 статьи 17 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

4. Постановление Правительства Ставропольского края от 30 ноября 2015 г. №506-п «Об определении министерства экономического развития Ставропольского края уполномоченным органом исполнительной власти Ставропольского края на рассмотрение предложений о заключении концессионных соглашений со Ставропольским краем, поступивших от лиц, выступающих с инициативой заключения таких концессионных соглашений».

Наряду с преимуществами механизмов ГЧП, отмеченными нами ранее, существует ряд проблемы в сфере их реализации:

- очень низкий уровень доверия между субъектами бизнеса и органами государственной и муниципальной власти;
- отсутствие разработанной и понятной всем стратегии действий органов власти в процессе налаживания отношений с бизнес-структурами;
- неразвитость нормативно-правовой основы, регулирующей совместную партнерскую деятельность органов государственной и муниципальной власти и бизнеса.

Для совершенствования действующих и выработки новых механизмов развития инфраструктуры, стимулирования ре-

шения обозначенных проблем в марте 2018 г. Д.А. Медведевым была утверждена «дорожная карта» по развитию инструментария государственно-частного партнерства («инфраструктурная ипотека») – фактически первый системный и плановый документ, направленный на стимулирование применения и развитие механизмов ГЧП в России.

Таким образом, ГЧП для властных структур должно являться способом, который поможет сделать научно-исследовательскую и инновационную политику более чувствительной к изменяющемуся характеру инноваций, а также к социальным и мировым вызовам. Для бизнес-сообщества ГЧП будет способствовать развитию новых рыночных сфер и созданию ценностей благодаря взаимодействию и совместному производству. Совершенствование механизмов государственно-частного партнерства в России является индикатором зрелости, стабильности экономики, нацеленной на дальнейшее социально-экономическое развитие регионов нашей страны.

Список литературы:

1. Макаров И.Н. Государственно-частное партнерство в системе взаимодействия бизнеса и государства: институциональный подход // Российское предпринимательство. – 2013. – №24 (246). – С. 18–29.
2. Гневко В.А. Социально-экономическое партнерство бизнеса и власти // Экономика и управление. – 2009. – №1. – С. 74–77.
3. Шилкина О.А. Государственно-частное партнерство как эффективная форма партнерских отношений власти и бизнеса // Научный альманах. – 2015. – №7 (9). – С. 219–221.
5. Лепихина Т.Л. Государственно-частное партнерство как институт координации интересов государства и бизнеса в целях реализации концепции устойчивого развития // Актуальные вопросы современной науки. – 2015. – №1 (4). – С. 54–58.
6. Швецова А.Н. Государственно-частное партнерство как форма взаимодействия государства и бизнеса в контексте теорий институциональных изменений // Terra Economicus. – 2013. – Т. 11. – №4-2. – С. 153–156.

7. Разгулина Е.Д. Партнерство органов власти и бизнес-структур как необходимое условие привлечения частных инвестиционных ресурсов // Проблемы развития территории. – 2014. – №5 (73). – С. 78–90.

8. Ефимов В.С. Государственно-частное партнерство: проблемы во взаимоотношениях государства и бизнеса // Интернет-журнал Науковедение. – 2015. – Т. 7. – №5 (30). – С. 41.

9. Арсенова Е.В. Перспективы внедрения механизмов ГЧП в Российской Федерации // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2014. – №9 (33). – С. 3–7.

10. Бухтиярова Т.И. Государственно-частное партнерство в качестве инструмента развития регионального потребительского рынка: теоретический аспект // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – №1. – С. 287.

11. Чужмаров А.И. Частно-государственное партнерство: содержание и принципы // Корпоративное управление и инновационное развитие Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. – 2012. – №4. – С. 20.

ГЛАВА 6. МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ КАК УСЛОВИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РЕГИОНА

Луговской Сергей Иванович

**ФГБОУ ВО «Ставропольский государственный
аграрный университет»**

Криулина Елена Николаевна

**ФГБНУ «Северо-Кавказский федеральный
научный аграрный центр»**

Отечественное сельское хозяйство во многом обеспечивает продовольственную безопасность страны. В большинстве своем оно территориально располагается в экономическом пространстве сельских территорий. Однако относительно низкая эффективность сельского хозяйства, неразвитость других отраслей сельской экономики сдерживают социально-экономическое развитие сельских территорий, вызывая их определенную деградацию. Экономический «рывок» сельского хозяйства в последние три года, обусловленный санкционными механизмами и ответными государственными мерами по управлению сельским развитием в целом, убедительно показал наличие резервов. Так, в Ставропольском крае число индивидуальных предпринимателей увеличилось в 2,5 раза, личных подсобных хозяйств – на 1,6%, 3 млн гектаров достигла посевная площадь сельскохозяйственных культур, а площади под зерновыми и зернобобовыми выросли на 21% (в основном за счет пшеницы (на 18%) и кукурузы (в 2 раза). По производству зерна и поголовью овец Ставрополье занимает 3-е место в Российской Фе-

дерации, в животноводческой отрасли в целом краю принадлежит 4-е место в производстве мяса.

Для успешной реализации потенциальных резервов отрасли необходима разработка и принятие системы профессионально выверенных экономических, производственных, социальных и других управленческих решений. На федеральном уровне в части управления сельским развитием приняты следующие нормативные правовые акты: Концепция устойчивого развития сельских территорий РФ до 2020 года, Федеральная целевая программа (ФЦП) «Устойчивое развитие сельских территорий Российской Федерации на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2030 года [1–3]. Во всех этих документах, несмотря на их ориентацию на сельские территории, большое внимание уделяется сельскому хозяйству как их бюджетобразующей отрасли.

Но положительные изменения в содержании государственного менеджмента последних лет пока не привели к преодолению кризисных явлений в сельском хозяйстве и, прежде всего, отставания в развитии сельских территорий. В них продолжает сокращаться число сельских населенных пунктов и численность сельского населения, растет разрыв между городскими и сельскими жителями по ожидаемой продолжительности жизни, сохраняется существенная разница в уровне материального благосостояния. По предварительным итогам Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года в Ставропольском крае количество сельхозорганизаций и крестьянских (фермерских) хозяйств в крае снизилось на треть.

Как следствие, сформировался дефицит молодых квалифицированных кадров, что препятствует модернизации и инновационному развитию аграрного производства, сельской экономики и сельского развития в целом.

В крае имеются условия для ведения устойчивого сельского хозяйства и разнообразной хозяйственной аграрной дея-

тельности. Здесь возделываются зерновые, технические, овощные, кормовые культуры, сады, виноградники, ягодники. В животноводстве выращиваются скот (молочного и мясного направления), овцы, свиньи, птица. Однако «узким местом» краевого агропромышленного комплекса и сельского развития в целом является неразвитость промышленности, в первую очередь перерабатывающей и добывающей.

Лишь в последние несколько лет ситуация меняется: началось активное строительство перерабатывающих производств, овоще- и плодохранилищ, закладываются новые плодовые и ягодные насаждения, виноградники, растет площадь защищенного грунта. Это способствует оживлению производственного и дорожного строительства, развитию других, сопутствующих сельскому хозяйству, отраслей. У сельских жителей появляется реальная возможность расширения сферы приложения своего труда и роста семейных бюджетов. Однако специализация на производстве зерна, являющегося высокомеханизированным и технологически отлаженным, резко сокращает потребность в рабочих руках. В результате сохраняется и даже усугубляется противоречие между эффективностью аграрного бизнеса (производство зерна высоко рентабельно) и социально-экономическим развитием сельских территорий (незанятостью и низким уровнем жизни населения).

В своих научных исследованиях экономисты и юристы все чаще используют термины «многофункциональность» и «устойчивость» применительно и к сельским территориям, и к сельскому хозяйству. Это дополняет и усиливает общность их сущностных характеристик при разнообразии самих толкований. Так, некоторые ученые считают, что свойством многофункциональности обладают не только сельские территории, но и хозяйствующие субъекты преимущественно в сельском хозяйстве (средний и малый бизнес) [8].

Другие ученые считают, что свойством многофункциональности обладают преимущественно сельские территории,

Многофункциональное развитие сельских территорий как условие обеспечения устойчивости сельского хозяйства региона

а сельское хозяйство, другие отрасли сельской экономики, выступают лишь инструментом ее обеспечения [7; 9].

Нам представляется, что определенную точку в этой дискуссии ставят нормативные правовые документы, в которых четко перечислены функции, которые исполняют сельские территории. Это производственная, демографическая, ресурсная, социально-культурная, природоохранная, рекреационная и агрокреационная, жилищная, пространственно-коммуникационная [1]. Этот перечень был дополнен учеными Северо-Западного НИИ экономики сельскохозяйственного производства, представивших разработку Система «Сельская территория» (рисунок 1).

Такая систематизация функций сельских территорий имеет в своей основе положения Концепции о многофункциональности сельских территорий, однако в ней выделены и специфические области, отличающиеся от функций сельских территорий, перечисленных в Концепции.

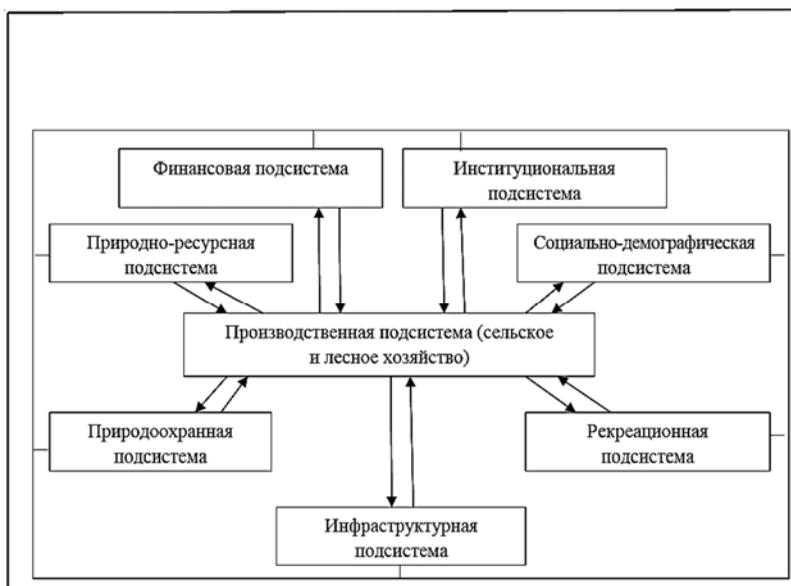


Рис. 1. Система «сельская территория»

Между собой эти подсистемы объединены посредством прямых и обратных связей.

Иногда понятие «многофункциональность» сельских территорий используют как синоним понятия их комплексного развития [8, с. 17]. Мы полагаем, что различия между этими понятиями существуют. Прежде всего, многофункциональность определяется органической связью функциональных характеристик единого целого, а комплексное развитие основывается на совокупности элементов, не находящихся между собой в органическом единстве, лишь взаимно дополняющих друг друга, хотя и направленных на достижение общей цели.

Четкое определение устойчивости приведено в Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации, под которым понимается их стабильное социально-экономическое развитие, сопровождающееся позитивными тенденциями: увеличением объемов производства, повышением эффективности сельского хозяйства и уровня жизни, достижением полной занятости сельского населения и другое [1].

Представляет определенный интерес, как эти понятия согласуются с реальным положением в аграрной экономике. Поскольку экономика в сельском хозяйстве края базируется на зерновом производстве, рассмотрим практическую сторону устойчивости на примере производства зерна озимой пшеницы за длительный период – с 2001 по 2017 год. Для наглядности тенденций и исключения годичных колебаний весь период разбит на пятилетия, а за отчетный год приведены фактические годовые данные по валовому сбору в весе после доработки (таблица 1). В качестве базового периода взяты средние многолетние сведения за 2001–2005 годы. Расчеты, проведенные по средним многолетним данным, представленные в таблице, оказались более чем убедительными.

Многофункциональное развитие сельских территорий как условие обеспечения устойчивости сельского хозяйства региона

Таблица 1

**Динамика производства озимой пшеницы
в Ставропольском крае**

Годы и периоды	Валовой сбор, тыс. т	Темп роста в среднегодовом измерении, %	Отклонение валового сбора относительно базового периода, тыс. т
Итого за 2001–2005 годы	20315,7	X	–
В среднем за 5 лет	4063,1	100,0	X
Итого за 2006–2010 годы	27805,6	X	7489,9
В среднем за 5 лет	5561,1	136,9	X
Итого за 2011–2015 годы:	29533,3	X	9217,6
В среднем за 5 лет	5906,7	145,4	X
Итого за 2016–2017 годы	15259,0	x	x
В среднем за 2 года	7629,5	129,2	x

Действительно, по сравнению с базовым периодом валовое производство озимой пшеницы за 2006–2010 годы увеличилось в 1,37 раза. Еще больший темп роста валового производства пшеницы – 145,4%, произошел в среднем за 2010–2015 годы.

Годовое производство озимой пшеницы в 2016 году в процентах к среднему уровню за предшествующие пять лет достигло почти 190%. Разница валового производства в 2016 году относительно средних многолетних данных за 2011–2015 год превысила 1806,2 тыс. т. В 2017 году объем

валового производства 7546 тыс. т. В итоге можно отметить устойчивую тенденцию роста производства зерна озимой пшеницы в Ставропольском крае.

Производство зерновых – самая значимая отрасль сельского хозяйства Ставропольского края. Площадь земель, отведенных на эти цели в границах региона, составляет 2403,5 тыс. гектаров (77,1% от всех сельхозугодий). Перед регионами России поставлена задача увеличения производства зерновых до 150 млн тонн к 2030 году при этом доля края в этом объеме должна составить не менее 13–15 млн тонн. Для достижения данного показателя необходимо кратное повышение эффективности использования орошаемых земель. Для примера: с орошением урожайность кукурузы возрастает с 60 до 114 центнеров с гектара. В 2017 году «Ставропольмелиоводхоз» получил на свое развитие более 1,5 млрд рублей для реконструкции мелиоративного комплекса края. Субсидии из краевого и федерального бюджетов стали стимулом для его дальнейшего развития. Так, в 2016 году возвращалось свыше 40% прямых понесенных затрат на строительство и реконструкцию объектов внутрихозяйственного мелиоративного комплекса, благодаря чему в регионе дополнительно появились 3,5 тыс. гектаров орошаемых земель, примерно такая же площадь введена в эксплуатацию в 2017 году.

Повышается практический интерес ставропольских аграриев к структурным изменениям в отрасли, например изменение структуры посевных площадей, в частности, уменьшение «паров» позволит получить дополнительно от 500 тыс. до 700 тыс. тонн зерна. Еще одна стимулирующая мера – насыщение регионального севооборота ликвидными, высокорентабельными культурами, такими, как кукуруза, подсолнечник, лен, горох, рапс и др.

Исследование экономических результатов производства зерна в крае с позиций устойчивости позволило установить различные тенденции в изменении результативных показателей за

последние три года. При стабильном росте урожайности и себестоимости реализованной продукции отмечается снижение цены зерна, производственной себестоимости и уровня рентабельности. В основе такой динамики наряду с совершенствованием технологии – как фактора роста урожайности и снижения производственной себестоимости, происходит увеличение себестоимости реализованной продукции. Как следствие, происходит снижение уровня рентабельности и прибыли в расчете на 1 га посевной площади. Уменьшение цены реализации зерна происходит из-за хронического ухудшения его качества.

Ставропольский филиал ФГБУ «Центр оценки качества зерна», ежегодно проводит изучение и оценку качества зерна нового урожая, информируя о результатах обследования Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти Ставропольского края и участников зернового рынка. В итоге, в 2017 г. сильной по качеству пшеницы 2 класса не выявлено вообще, доля ценной по качеству пшеницы 3 класса составила 17,7%, 4 класса – 56,2% от обследованного объема зерна. Таким образом, продовольственная пшеница составила 73,9%, непродовольственная – 26,1% от обследованного объема. В сравнении с прошлым годом снижение объемов продовольственной пшеницы составило 7%, в основном за счет уменьшения пшеницы 3 класса.

Необходимо отметить, что за последние годы качество зерна в целом и пшеницы, в частности, в стране и крае существенно снизилось. Так, по данным Центра оценки качества зерна, в урожае 2012 года доля продовольственной пшеницы составляла 78%, в 2016 г. этот показатель снизился до 71%. Сильная пшеница первого и второго класса в России практически не производится. Валовой сбор пшеницы 3-го класса за последние пять лет снизился почти в два раза и к в 2016 г. составил всего 22%, доля пшеницы 4-го класса в общей структуре увеличилась до 49%, 5-го класса – до 29%. К тому же удельный вес высева не-

кондиционных семян при возделывании основных сельскохозяйственных культур во многих регионах страны достигает 30% [10]. Таким образом, отмеченные выше тенденции роста производства озимой пшеницы сопровождаются снижением качественных показателей зерна как в целом по стране, так и по краю, в частности.

Необходимо отметить, что сложившаяся в крае в последние годы структура посевов не способствует реальному обеспечению устойчивости не только объемов зерна, но и его качества из-за нарушений агротехнических требований к чередованию культур (таблица 3).

Таблица 3

Структура посевных площадей сельскохозяйственных культур в Ставропольском крае (в хозяйствах всех категорий)

	2000	2005	2010	2015	2016	2017
Вся посевная площадь, тыс. га	2842,5	2736,8	2890,5	3051,9	3104,6	3115,5
В % к итогу	100	100	100	100	100	100
В том числе						
Зерновые и зернобобовые культуры	1746,1	1963,0	2138,9	2351,1	2413,6	2403,5
В % к итогу	61,5	71,7	74,0	77,1	77,6	77,0
Технические культуры	409,0	399,7	480,9	481,2	484,4	521,1
В % к итогу	14,3	14,6	16,6	15,8	15,6	16,6
Картофель и овощебахчевые культуры	77,0	58,9	54,2	56,7	56,5	53,4
В % к итогу	2,7	2,2	1,9	1,8	1,8	1,7
Кормовые культуры	610,3	315,2	216,5	161,8	149,0	149,0
В % к итогу	21,5	11,5	7,5	5,3	4,8	4,8

Известно, что при 70–77 процентах доли зерновых в структуре посевной площади их посевы, в том числе и озимая пшеница, размещаются по худшим предшественникам. До 2000 года значительная часть ее высевалась по парам, пропашным и кормовым культурам, что давало возможность снижать поражение вредителями и болезнями и, соответственно, устойчиво получать высококачественное зерно.

Из таблицы также следует, что в структуре посевов крайне незначительна доля технических культур, хотя большая часть их является хорошими предшественниками для зерновых колосовых культур. Произошло и резкое сокращение посевов кормовых культур, в состав которых входят многолетние и однолетние травы, кукуруза и подсолнечник на силос и зеленый корм, также отличные предшественники. Кроме этого, кормовые культуры являются основой для производства продукции животноводства – отрасли, которая во многом определяет успешность и стабильность производства продукции растениеводства, в том числе и зерна, стимулирует занятость населения.

Исходя из структуры посевов, пока весьма проблематичны возможности роста производства овощей и картофеля, как продовольствия, так и сырья для перерабатывающей промышленности. А ведь они могут создать базу для новых рабочих мест в овощеводстве, картофелеводстве, в их переработке и хранении. Аналогичная ситуация и в плодоводстве и виноградарстве, где, стабильно сокращаются площади плодовых и ягодных насаждений во всех категориях хозяйств. Конечно, в Ставропольском крае производство плодов, ягод и винограда ведется в условиях рискованности и, значит, без существенных вложений экономического, агротехнического и технологического свойства ожидать стабильного и устойчивого их производства тоже не приходится.

Считаем необходимым отметить, что новым локомотивом аграрной экономики Ставрополя стало овощеводство защищенного грунта. В настоящее время край входит в пятерку ли-

дерев страны по темпам роста площадей защищенного грунта, а объем производимой продукции на сегодняшний день превышает 38 тыс. тонн. Начиная с 2015 года, в Ставропольском крае реализуется государственная поддержка, предусматривающая возмещение 20% прямых понесенных затрат при строительстве объектов тепличного хозяйства. Большим спросом пользуется субсидирование процентной ставки по инвестиционным кредитам. Это один из самых мощных стимулов для производителей овощей закрытого грунта. До 2020 года ожидается увеличение производственных мощностей до 300 гектаров теплиц, валовое производство овощей в объеме свыше 100 тыс. тонн ежегодно, что практически в 3 раза больше текущего периода.

В животноводстве важнейшим ресурсом роста производства продукции, создания рабочих мест, налаживания первичной и глубокой переработки животноводческого сырья выступает поголовье животных. В таблице 4 приведены сведения о нем не только по видам животных, но и в разрезе категорий хозяйств.

Таблица 4

**Поголовье животных
(по категориям хозяйств на конец года, тысяч голов)**

Категории хозяйств	2000	2005	2010	2015	2016	2017
Крупный рогатый скот						
Все категории хозяйств	444,5	367,8	374,2	384,3	376,7	358,7
в том числе:						
Сельхозорганизации	218,4	123,2	110,8	111,8	106,1	95,3
хозяйства населения	212,2	218,9	237,5	211,7	206,3	199,1
фермерские хозяйства	14,0	25,7	25,9	60,8	64,3	64,3
Коровы						
Все категории хозяйств	210,6	171,7	186,1	204,2	202,4	188,1

Многофункциональное развитие сельских территорий как условие обеспечения устойчивости сельского хозяйства региона

в том числе:						
Сельхозорганизации	76,9	40,7	39,8	42,4	41,8	38,2
хозяйства населения	125,3	118,7	132,2	118,9	117,6	111,1
фермерские хозяйства	8,4	12,3	14,1	42,9	43,0	38,8
Свиньи						
Все категории хозяйств	433,0	478,6	350,9	331,6	394,5	402,4
в том числе:						
Сельхозорганизации	170,6	226,1	168,2	216,7	280,5	279,6
хозяйства населения	246,1	233,7	176,2	108,9	108,5	115,9
фермерские хозяйства	16,3	18,8	6,5	6,1	5,5	6,9
Овцы и козы						
Все категории хозяйств	1325,2	1572,6	2212,8	2276,9	2190,0	1998,1
в том числе:						
Сельхозорганизации	876,5	704,8	581,4	411,2	360,0	299,2
хозяйства населения	381,3	554,7	790,7	812,5	822,4	721,5
фермерские хозяйства	67,4	313,1	840,7	1053,2	1007,6	977,4

Отметим, что в крае пока не достигнуты показатели поголовья 90-х годов прошлого столетия. Кроме того, из данных таблицы следует, что за исключением овец, поголовье остальных видов животных, выращиваемых в Ставропольском крае, продолжает стабильно снижаться. В разрезе различных категорий хозяйств растет поголовье животных (за исключением свиней) только в крестьянских (фермерских) хозяйствах, причем к концу рассматриваемого периода у них сосредоточено самое большое стадо овец. Более активно малый бизнес развивает в последние два года и молочное скотоводство, что является следствием кредитной политики госу-

дарства и системы поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств.

Выращивание крупного рогатого скота, в отличие от овец, сосредоточено в сельскохозяйственных организациях (преимущественно в крупных животноводческих фермах и комплексах), а также в хозяйствах населения. Причем, в отличие от организаций, темпы сокращения поголовья крупного рогатого скота у населения происходят меньшими темпами. Эта же тенденция проявилась и в динамике стада коров. Содержание молочного стада в животноводстве является наиболее трудоемким и сокращение его организациями приводит к дальнейшему уменьшению молочного скотоводства в крае и, соответственно, потребности в ресурсах труда. В результате установлено, что сложившиеся тенденции в динамике и структуре поголовья животных соответствуют тенденциям структуры посевных площадей, обуславливая мизерную долю в ней кормовых культур и снижая потенциальные возможности развития животноводства, оздоровления социально-экономической ситуации в сельских территориях Ставропольского края.

Проведенное исследование убеждает в следующем. В Ставропольском крае имеются необходимые предпосылки для успешного и устойчивого ведения сельского хозяйства и многофункционального развития сельских территорий. На большей части его территории имеются благоприятные природно-климатические и экономические условия, позволяющие существенно разнообразить производство продукции растениеводства и животноводства, наличие соответствующего по количеству и качеству запаса трудовых ресурсов. Однако вследствие недостаточной рациональности управления сельским развитием, неэффективности стимулирования производства во всех категориях хозяйств плодоовощной и животноводческой продукции, низких темпов развития перерабатывающей и добывающей промышленности эта проблема пока не разрешается в полной мере.

Полагаем, что для ее разрешения необходимо усилить темпы строительства перерабатывающих производств и размещение их в границах сельских территорий. Важным является создание овоще- и плодохранилищ в местах массового производства плодов и овощей (с учетом расширения мелиоративного строительства в засушливых территориях края). Желательно более рационально использовать природные условия для закладки новых виноградных насаждений столового назначения, а среди плодовых – подбор сортов и для потребления в свежем виде и переработки на соки и вина. Это повлечет за собой создание в растениеводстве рабочих мест, причем как квалифицированных, так ориентированных преимущественно на ручной труд.

Нам представляется, что основная задача и бизнеса, и властных структур государственного и муниципального уровня состоит в нахождении таких инструментов хозяйствования и управления, которые обеспечили бы эффективную аграрную экономику и повышение социально-экономического благополучия села. Это, безусловно, приведет к обеспечению многофункционального развития сельских территорий и устойчивости сельского хозяйства.

Список литературы

1. Российская Федерация. Правительство. Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 ноября 2010 г. №2136-р // Собр. зак-ва РФ. – 2010. – №50. – Ст. 6748.

2. Российская Федерация. Правительство. О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»: постановление Правительства Рос. Федерации от 15июля 2013 года №598 (в ред. постановления Правительства от 16.01.2015 г. №17) // Собр. зак-ва РФ. – 2013. – №30. – Ст. 4110.

3. Российская Федерация. Правительство. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 2 февраля 2015 г. №151-р // Собр. зак-ва РФ. – 2015. – №6. – Ст. 1014.

4. Криулина Е.Н. Сельские территории муниципальных районов: состояние и механизмы совершенствования многофункционального развития: Монография. – Ставрополь: АГРУС, 2016. – 288 с.

5. Меренкова И.Н. Устойчивое развитие сельских территорий: теория, методология, практика: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук. – Воронеж, 2011.

6. Организационно-экономический механизм устойчивого развития сельских территорий Северо-Запада Российской Федерации (анализ и предложения по совершенствованию) (Санкт-Петербург, Пушкин, 2010) / А.И. Костяев, А.С. Бойцов, А.Л. Соболев; РАСХН ГНУ Северо-Западный НИИ экономики и организации сельского хозяйства. – 61 с.

7. Теория, методика и практика оценки уровня и перспектив социально-экономического развития сельских территорий Ставропольского края: Учебно-практическое пособие / В.И. Трухачев, Н.В. Тарасенко, Е.Н. Криулина [и др.]; под общ. ред. проф. Н.В. Тарасенко. – Ставрополь: АГРУС Ставропольского гос. аграрного ун-та, 2013. – 180 с.

8. Устойчивое развитие сельских территорий. Вопросы стратегии и тактики / Под общей ред. академика В.М. Баутина. – М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2004. – 308 с.

9. Устойчивое развитие сельских территорий: Учебное пособие / Под науч. ред. М. Дитериха и А. Мерзлова. – 46 с.

10. Маслова В.В. Производство и конкурентоспособность зерна и продукции его переработки в государствах – членах ЕАЭС / В.В. Маслова, Н.Ф. Зарук, М.В. Авдеев // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2017. – №9. – С. 19–24.

11. Криулина Е.Н. Некоторые аспекты совершенствования государственного управления регионом / Е.Н. Криулина // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2011 – №824.

12. Криулина Е.Н. Механизм управления сельским развитием Ставропольского края: особенности, проблемы и перспективы / Е.Н. Криулина // Бюллетень СНИИСХ. – 2017. – №9. – С. 170–183.

13. Луговской С.И. Формирование механизма устойчивого социально-экономического развития сельских территорий на основе муниципально-частного партнерства / С.И. Луговской, А.В. Шуваев, С.В. Богданова // Вестник Института дружбы народов Кавказа Теория экономики и управления народным хозяйством. – 2017. – №4 (44). – С. 13.

References

1. Russian Federation. Government. The concept of sustainable development sells the territory of the Russian Federation for the period up to 2020: the order of the government Grew. Federation of November 30, 2010 №2136-p // cor. K-VA of the Russian Federation. – 2010. – №50. – St. 6748.

2. Russian Federation. Government. Selva About the Federal program «Sustainable development sells territories for 2014–2017 and for the period until 2020»: the government resolution Grew. Federation of 15 July 2013 №598 of the year (in red. resolution of the Government dated 16.01.2015, №17) // K-VA of the Russian Federation. – 2013. – №30. – St. 4110.

3. Russian Federation. Government. Sustainable development strategy sells the territory of the Russian Federation for the period up to 2030: the order of the government Grew. Federation of February 2, 2015 №151-p. // Cor. K-VA of the Russian Federation. – 2015. – №6. – St. 1014.

4. Kriulina E.N. Rural areas of municipal districts: status and mechanisms of improvement of multifunctional development. Monograph. Stavropol, «AGRUS», 2016. – 288 p.

5. Merenkova I.N. Sustainable development of rural areas: theory, methodology, practice. Thesis for the degree of doctor of economic Sciences. Voronezh, 2011.

6. Organizational and economic mechanism of sustainable development of rural areas of the North-West of the Russian Federation (analysis and proposals for improvement). Saint-Petersburg, Pushkin, 2010. A.I. Kostyaev, A.S. Fighters, A.L. Sobolev. RAAS GNU Northwest research Institute Economics and organization of agriculture. 61 p. l, 4,1 p. l.

7. Theory, methodology and practice of evaluation of level and prospects of socio-economic development of rural territories of Stavropol region: training manual / V.I. Trukhachev, N.In. Tarasenko, E.N. Kriulina and others; under the General editorship of prof.In. Tarasenko. – Stavropol: AGRUS of Stavropol state agrarian University, 2013. – 180 c.

8. Sustainable development of rural areas. Questions of strategy and tactics. Under the General editorship of academician V.M. Bautin. Moscow: FGNU «Rosinformagrotekh», 2004. – 308 p.

9. Sustainable development of rural areas. Textbook edited by M. Dieterich and A. Merzlov. – 46 p.

10. Maslova V.V., Zaruk N.F., Avdeev M.V. production and competitiveness of grain and products of its processing in the EAEU member States. Economy of agricultural and processing enterprises. – 2017. – №9. – P. 19–24.

11. Kriulina E.N. Some aspects of improving public administration in the region / E.N. Kriulina // Vestnik Universiteta (State University of management). – 2011. – №824.

12. Kriulina E.N. The management mechanism of rural development of the Stavropol territory: features, problems and perspectives / E.N. Kriulina // Bulletin SNIISH. – 2017. – №9. – P. 170–183.

13. Lugovskoy S., Shuvaev A.V., Bogdanov S.V. Formation mechanism of sustainable social-economic development of rural territories on the basis of municipal-private partnership // Vestnik of Institute of friendship of peoples of the Caucasus Theory of Economics and national economy management. – 2017. – №4 (44). – С. 13.

ГЛАВА 7. ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА С ПОМОЩЬЮ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Ерёменко Николай Васильевич

**ФГБОУ ВО «Ставропольский государственный
аграрный университет»**

В современном понимании партнерство государства и бизнеса представляет институциональный и организационный альянс между государством и частными компаниями, банками, международными финансовыми организациями и другими институтами в целях реализации общественно значимых проектов. При этом наблюдается некий дуализм: государство никогда не бывает свободным от выполнения своих социальных функций, связанных с общенациональными интересами, а бизнес, в свою очередь, всегда остается источником приращения общественного богатства. Развивающееся партнерство в отличие от традиционных отношений создает свои базовые модели финансирования, отношений собственности и методов управления. Использовать преимущества обеих форм собственности без глубоких социальных перемен и потрясений как раз и оказывается возможным в рамках разнообразных форм и методов государственно-частного партнерства (ГЧП).

Термин «государственно-частное партнерство» (Public-Private Partnership (PPP)) появился в США и первоначально относился к совместному государственному и частному финансированию образовательных программ, позднее в 50-х го-

дах XX века – к финансированию объектов общественного пользования, а в 60-х годах – стал использоваться гораздо чаще, обозначая совместные государственно-частные предприятия, занятые модернизацией и перестройкой городов. В Западной же Европе интерес к инвестициям в форме государственно-частного партнерства возник гораздо раньше, чем в США. Первый в истории проект государственно-частного партнерства был санкционирован во Франции королем Генрихом II, в ходе реализации которого (в рамках концессионной формы) был построен канал.

Знаменитая Эйфелева башня в Париже – тоже результат работы механизма ГЧП. Дальнейшее фундаментальное развитие теория государственно-частного партнерства получила в середине XX века, однако активное претворение ее в практической деятельности пришлось на 80-е годы прошлого века. С этого момента механизм ГЧП используется все в большем количестве стран.

Последний виток интереса к ГЧП возник в 90-е годы XX в. в Великобритании, когда и начала развиваться британская форма ГЧП – «частная финансовая инициатива» (private financing initiative, PFI), суть которой состояла в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов, т.е. когда фактически частный бизнес сам осуществлял строительство государственного объекта за счет собственных средств. Компенсация расходов частного инвестора осуществляется впоследствии либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета. Во многих случаях частной финансовой инициативы инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности, вплоть до найма персонала. Объектами частной финансовой инициативы могут выступать объекты инфраструктуры (включая автомобильные и железные дороги), школы, больницы и даже тюрьмы.

В широком смысле ГЧП – конструктивное взаимодействие власти и бизнеса в экономике, политике, культуре, науке и т. д. В данном случае можно согласиться с принятым за рубежом толкованием ГЧП как любых форм партнерства государства и предпринимательского корпуса. При этом передача полномочий органов власти и управления не ограничивается лишь правами собственности, сюда следует включить и делегирование некоторых функций принятия решений в ходе экспертиз, консультаций и совместной разработки нормативно-правовых актов и целевых программ.

Базовые признаки ГЧП состоят в следующем:

- сторонами ГЧП являются государство и частный бизнес;
- взаимодействие сторон в ГЧП закрепляется на официальной, юридической основе (соглашения, договоры, контракты и т. п.);
- взаимодействие указанных сторон имеет действительно партнерский, равноправный характер (т.е. в обязательном порядке должен соблюдаться паритет, баланс обоюдных интересов);
- ГЧП имеет четко выраженную публичную, общественную направленность (его главная цель – удовлетворение государственного интереса);
- в процессе реализации проектов на основе ГЧП консолидируются, объединяются активы (ресурсы и вклады) сторон;
- финансовые риски и затраты, а также достигнутые в ГЧП результаты распределяются между сторонами в пропорциях согласно взаимным договоренностям, зафиксированным в соответствующих соглашениях, договорах, контрактах и т. п.

Существует ряд определений понятия «государственно-частное партнерство». Так Е. Коровин определяет ГЧП как «среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения

опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод» [9].

Еще одно определение ГЧП дает известный исследователь ГЧП В.Г. Варнавский. Он считает, что в современном понимании ГЧП – это «институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно-значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг».

Ряд дефиниций ГЧП дается в законах субъектов Российской Федерации, демонстрирующих специфику понимания данного явления региональными органами государственной власти и управления. Например, такое определение содержится в законе города Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». В нем предлагается следующая трактовка ГЧП. Это взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных» [1].

Таким образом, государственно-частное партнерство представляет собой взаимовыгодное средне- и долгосрочное сотрудничество между государством и бизнесом, реализуемое в различных формах (начиная от контрактов на выполнение работ, акционирования и заканчивая консультациями государства и бизнес-ассоциаций) и ставящее своей целью решение политических и общественно значимых задач на национальном, региональном и местном уровнях. Необходимость в ГЧП возникает, прежде всего, в тех сферах, за которые госу-

дарство традиционно несет ответственность, – объекты общего пользования (транспортная, коммунальная, социальная инфраструктура, объекты культуры, памятники истории и архитектуры и т. п.), так называемые публичные службы (public services) – ремонт, реконструкция и содержание объектов общего пользования, уборка территорий, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение.

Таким образом, основной целью государственно-частного партнерства (ГЧП) является развитие инфраструктуры в интересах общества путем объединения ресурсов и опыта каждой из сторон, реализация общественно значимых проектов с наименьшими затратами и рисками при условии предоставления экономическим субъектам высококачественных услуг. ГЧП – качественно новый и эффективный способ привлечения инвестиций, поскольку партнерства такого типа могут не только способствовать росту экономики, но и развивать социально важную инфраструктуру.

Формы реализации государственно-частного партнерства

Во всем разнообразии сотрудничества государства и частного сектора партнерство занимает особое место. Формы реализации ГЧП, в свою очередь, также весьма разнообразны, однако их объединяют некоторые характерные признаки, позволяющие выделить партнерство в самостоятельную экономическую категорию. Партнерство строится как формализованная кооперация государственных и частных структур, специально создаваемая под те или иные цели и опирающаяся на соответствующие договоренности сторон. Принятые в мировой практике классификации ГЧП выделяют обычно следующие его формы.

Контракты как административный договор, заключаемый между государством (органом местного самоуправления) и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности. Наиболее распространенными в практике ГЧП считаются контракты на

выполнение работ, оказание общественных услуг, управление, поставку продукции для государственных нужд, оказание технической помощи. В административных контрактных отношениях права собственности не передаются частному партнеру, расходы и риски полностью несет государство. Интерес частного партнера состоит в том, что по договору он получает право на оговариваемую долю в доходе, прибыли или собираемых платежах. Как правило, контракты с государственным или коммунальным органом – весьма привлекательный бизнес для частного предпринимателя, поскольку помимо престижа гарантируют ему устойчивый рынок и доход, а также возможные льготы и преференции.

Аренда в ее традиционной форме (договоры аренды) и в форме лизинга. Особенность арендных отношений между властными структурами и частным бизнесом заключается в том, что на определенных договором условиях происходит передача частному партнеру государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату. Традиционные договоры аренды предполагают возвратность предмета арендных отношений, причем правомочие по распоряжению имуществом сохраняется за собственником и не передается частному партнеру. В специально оговариваемых случаях арендные отношения могут завершиться выкупом арендуемого имущества. В случае договора лизинга лизингополучатель всегда имеет право выкупить государственное или муниципальное имущество.

Концессия (концессионное соглашение) – специфическая форма отношений между государством и частным партнером, получающая все большее распространение. Ее особенность состоит в том, что государство (муниципальное образование) в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в

соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими полномочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении. Право же собственности на выработанную по концессии продукцию передается концессионеру.

Можно выделить ряд характерных признаков концессии:

- ее предметом всегда является государственная (муниципальная) собственность, а также монопольные виды деятельности государства либо муниципального образования;

- одним из субъектов концессионного соглашения выступает государство или муниципалитет (в лице соответствующих органов исполнительной власти);

- цель концессии – удовлетворение общественных нужд и потребностей;

- она всегда имеет договорную основу (концессионное соглашение);

- концессия опирается на возвратность предмета соглашения, который предоставляется частному партнеру за плату, определяемую в соглашении.

В рамках концессии государство, прежде всего, является органом публичной власти. В этом качестве оно не просто предоставляет партнерам по соглашениям часть своих полномочий как собственника, но и делегирует им часть своих властных функций (исключительных суверенных прав). Делать это можно только на основании соответствующего властного акта государства. Источником исключительности предоставляемых по концессионному соглашению прав является не статус государства как собственника, а его прерогативы как органа публичной власти. Исключительный (суверенный) характер прав, предоставляемых государством концессионеру (частному партнеру), заключается в том, что в рам-

ках территории или вида деятельности, на которые он получает исключительное право, не допускается аналогичная деятельность любых третьих лиц, а также самого государства.

Известно, что концессии получили наибольшее распространение в инфраструктурных отраслях, где необходимы приток частных инвестиций и высококвалифицированное управление. Можно выделить, по меньшей мере, три вида концессий: на уже существующие объекты инфраструктуры; на строительство или модернизацию инфраструктурных объектов; передача объектов государственной собственности в управление частной управляющей компании. В рамках этих видов возможны варианты концессионных отношений, основанные на различном сочетании правомочий собственности между государством и частными концессионерами, а также допустимых пределов их конкретной предпринимательской и инвестиционной деятельности (сооружение, эксплуатация, управление).

Начало созданию полноценного концессионного законодательства в Российской Федерации было положено Федеральным законом от 21 июля 2005 №115-ФЗ «О концессионных соглашениях», основной целью которого является привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

Главная причина трудностей заключения концессионных соглашений состоит в недостаточной защищенности прав концессионера. Так риски, которые он несет, высокие расходы, связанные с самой концессионной деятельностью, отягощаются еще и необходимостью уплачивать высокую концессионную плату государству.

Соглашения о разделе продукции. Эта форма партнерских отношений между государством и частным бизнесом напоминает традиционную концессию, но, все же, отлична от нее.

Различия заключаются, прежде всего, в разной конфигурации отношений собственности между государством и частным партнером. Если в концессиях, как уже упоминалось, концессионеру на правах собственности принадлежит вся выпущенная продукция, то в соглашениях о разделе продукции партнеру государства принадлежит только ее часть. Условия и порядок раздела продукции между государством и инвестором определяются в специальном соглашении. В мировой практике такие соглашения особенно активно используются в сфере нефтедобычи.

Совместные предприятия (СП) – распространенная форма партнерства государства и частного бизнеса. В зависимости от структуры и характера совместного капитала они могут быть либо акционерными обществами, либо совместными предприятиями с долевым участием сторон. В качестве акционеров в АО могут выступать органы государства и частные инвесторы. Возможности частного партнера в принятии самостоятельных административно-хозяйственных решений определяются, как правило, долей в акционерном капитале. Риски сторон также распределяются в зависимости от ее величины.

Существенная особенность совместных предприятий любого типа – постоянное участие государства в текущей производственной, административно-хозяйственной и инвестиционной деятельности.

Самостоятельность частного партнера в принятии решений здесь более ограничена, чем, например, в концессиях. Важно, что изменение структуры акционерного капитала в пользу одной из сторон СП предполагает только перераспределение акций между инвесторами, но не ведет к увеличению общих размеров капитала (и соответственно основных фондов и числа рабочих мест). В случае национализации акционерного общества с участием государства выкуп акций осуществляется по текущему курсу и не зависит прямо от объема капитала, первоначально вложенного частным инвестором. Заметим, что, согласно мировой практике, при национализации кон-

цессионного предприятия государство обязано возместить концессионеру стоимость инвестированного капитала, а также выплатить компенсацию за упущенную выгоду.

*Модели, принципы и механизмы реализации
государственно-частного партнерства*

В мировой практике существует множество примеров эффективного взаимодействия общественного и частного секторов при реализации крупномасштабных социально-экономических задач. Они, прежде всего, различаются по количеству обязательств, которые берут на себя стороны соглашения. Соответственно, чем больше функций и правомочий берет на себя одна из сторон, чем больше ее участие в реализации проекта, тем больше данная модель взаимоотношений напоминает приватизационную или национализирующую схему. Если подробнее рассматривать типы взаимодействия бизнеса и власти, то с определенной долей условности соответственно целям ГЧП можно выделить различные модели организации, финансирования и кооперации. Выделенные типы (модели) ГЧП являются идеальными и удобны лишь для теоретического осмысления, т.к. на практике партнерства используют формы, соединяющие в себе несколько моделей [7].

Организационные модели не предполагают существенного вторжения в отношения собственности, сотрудничество публичного и частного партнеров осуществляется за счет привлечения третьих организаций, переуступки отдельных функций и контрактных обязательств, использования возможностей передачи объектов во внешнее управление. К организационной модели относят наиболее распространенный в настоящее время тип ГЧП-концессии.

Модели финансирования включают такие формы, как коммерческий наем, аренда, все виды лизинга, предварительное и интегрированное проектное финансирование. Модели ГЧП с точки зрения применяющихся методов их разработки и реализации могут рассматриваться как развитие классических

методов и процедур проектного финансирования. Однако некоторые особенности взаимодействия государственных и частных структур обуславливают необходимость ряда дополнительных требований к соответствующим проектам.

Общими чертами моделей проектного финансирования и ГЧП являются:

- наличие проекта, назначение, структура и реализация которого имеют уникальный характер;

- создание самостоятельной проектной компании, как правило, располагающей автономными ресурсами и являющейся институциональной основой реализации проекта;

- выплата процентов и погашение основной суммы долга за счет генерируемых проектом будущих денежных потоков. Это означает, что для капиталоемких проектов требуются разработка особой концепции финансирования, ориентированной на достаточно длительный срок, анализ чувствительности будущих денежных потоков к существенным факторам и рискам, а также определение критических факторов успеха;

- выявление областей риска, их оценка и распределение между партнерами/участниками проекта;

- составление договора, обеспечивающего беспрепятственную реализацию проекта, в качестве главной цели всех его участников;

- образование проектной компании, что дает головной компании возможность использования забалансовых обязательств (off-balance-sheet), опосредующих и другие виды деятельности;

- четкое определение пределов ответственности и обязательств партнеров. На практике проекты могут финансироваться за счет кредитов с правом полного (full recourse) или ограниченного (limited recourse) регресса на все активы заемщика. В этом случае договор предоставляет кредитору возможность получить от инвесторов (акционеров) средства, предоставленные в форме кредита, в полном или ограничен-

ном объеме за счет всех активов заемщика. При финансировании без права регресса (non-recourse) подобная возможность исключается. При проектном финансировании чаще всего предоставляются кредиты с правом ограниченного регресса.

Модели кооперации представляют собой всевозможные формы и методы объединения усилий ряда партнеров, отвечающих за отдельные стадии общего процесса создания новой потребительной стоимости как публичного блага. Часто такая кооперация требует организации сложных, в том числе холдинговых, структур по сооружению объектов и их эксплуатации, особенно в сфере производственной и социальной инфраструктуры. Основной принцип концепции ГЧП состоит в том, что государство определяет, в каких услугах и инфраструктуре оно нуждается, а частные инвесторы выдвигают предложения, которые должны в наибольшей степени соответствовать требованиям государства.

Концепция ГЧП, как правило, осуществляется в следующем порядке:

- разработка проекта, в рамках которого частный сектор планирует, сооружает и частично управляет объектом инвестиций в соответствии с заданиями государства;
- финансирование инвестиций государством, в том числе в форме платы за использование инфраструктуры;
- заключение долгосрочного договора, содержание и структура которого характеризуются большим разнообразием. Способы и сроки платежа, его зависимость от качества услуг и определенных экономических событий, распределение текущих издержек могут определяться в договорах поразному, отражая различные цели и результаты переговоров между партнерами;
- переход объекта инвестиций по истечении срока договора в частную или государственную собственность.

Особенности взаимодействия власти и бизнеса с помощью механизма государственно-частного партнерства на региональном уровне

Оптимальное структурирование ГЧП в рамках отдельных проектов создает возможности для получения выгод, связанных с такими факторами, как:

- более быстрая реализация наиболее важных проектов в области инфраструктуры;
- ускорение развития регионов;
- повышение народнохозяйственной эффективности (часто неучитываемой в экономическом анализе);
- улучшение механизмов и моделей оказания услуг;
- облегчение бремени, лежащего на государственном управлении;
- снижение инвестиционных расходов (экономия может достигать 30% расходов на инвестиции);
- оптимизация структуры финансирования за счет использования национальной и (или) международной поддержки и расширения доступа к новым источникам финансирования.

При реализации проектов ГЧП используются различные механизмы сотрудничества государства и частного бизнеса. Они дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ, в т.ч. строительство, эксплуатация, управление и пр. Крайние варианты представляют собой либо простые контрактные отношения (контракты на работы и услуги) с полным сохранением каждым партнером всех правомочий собственности, либо полную приватизацию, то есть окончательную передачу прав собственности от государства частному предпринимателю. Между этими полюсами расположено множество возможных вариантов и форм государственно-частных партнерских отношений, базирующихся на различной степени уступки тех или иных правомочий собственника от государства частному предпринимателю на срок и на условиях, предусмотренных соответствующим соглашением.

Наиболее распространены следующие *механизмы партнерств*:

– BOT (Build, Operate, Transfer – строительство – эксплуатация/управление – передача). Этот механизм используется, главным образом, в концессиях. Инфраструктурный объект создается за счет концессионера, который после завершения строительства получает право эксплуатации сооруженного объекта в течение срока, достаточного для окупаемости вложенных средств. По его истечении объект передается государству. Концессионер получает правомочие использования, но не владения объектом, собственником которого является государство;

– BOOT (Build, Own, Operate, Transfer – строительство – владение – эксплуатация/управление – передача). В этом случае частный партнер получает правомочие не только пользования, но и владения объектом в течение срока действия соглашения, после чего он передается публичной власти;

– BTO (Build, Transfer, Operate – строительство – передача – эксплуатация/управление). Этот механизм предполагает передачу объекта государству сразу по завершении строительства. Затем он поступает в пользование частного партнера, но без перехода к нему права владения;

– BOO (Build, Own, Operate – строительство – владение – эксплуатация/управление). В этом случае созданный объект по истечении срока действия соглашения не передается публичной власти, а остается в распоряжении инвестора;

– BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer – строительство – эксплуатация/управление – обслуживание – передача). Здесь акцент делается на ответственности частного партнера за содержание и текущий ремонт сооруженных им инфраструктурных объектов;

– DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer – проектирование – строительство – владение – эксплуатация/управление – передача). Особенность соглашений этого типа

состоит в ответственности частного партнера не только за строительство инфраструктурного объекта, но и за его проектирование. В случае соглашений типа DBFO (Design, Build, Finance, Operate – проектирование – строительство – финансирование – эксплуатация/управление) специально оговаривается его ответственность за финансирование строительства инфраструктурных объектов.

Механизм ГЧП путем привлечения средств к реализации социально значимых проектов позволяет находить самые современные технические решения и эффективно управлять созданными объектами. Механизмы ГЧП могут быть применены не только при реализации социально-значимых проектов, но и для развития образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, физической культуры, спорта, культуры, туризма, транспортной и инженерной инфраструктур, инфраструктуры связи и телекоммуникаций. С одной стороны, усложнение социально-экономической жизни затрудняет выполнение государством общественно значимых функций. С другой стороны, бизнес заинтересован в новых объектах для инвестирования.

Опираясь на опыт стран с развитой рыночной экономикой, можно назвать следующие характерные черты ГЧП, отличающие его проекты от других форм отношений государства и частного бизнеса:

- определенные, часто длительные сроки действия соглашений о партнерстве (от 10–15 до 20 и более лет, в случае концессий – до 50 лет). Проекты обычно создаются под конкретный объект (порт, дорога, объект социальной инфраструктуры), который должен быть завершен к установленному сроку;

- специфические формы финансирования проектов: за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами, или же совместное инвестирование нескольких участников;

– обязательное наличие конкурентной среды, когда за каждый контракт или концессию происходит борьба между несколькими потенциальными участниками;

– специфические формы распределения ответственности между партнерами: государство устанавливает цели проекта с позиций общественных интересов и определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг реализации проектов, а частный партнер берет на себя оперативную деятельность на разных стадиях проекта – разработка, финансирование, строительство и эксплуатация, управление, практическая реализация услуг потребителям;

– разделение рисков между участниками соглашения на основе соответствующих договоренностей сторон [7].

Для подготовки и реализации проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства для развития сферы образования, здравоохранения, культуры, системы ЖКХ, а также реального сектора экономики Ставропольского края в 2017 году на базе Корпорации развития Ставропольского края создан Центр государственно-частного партнерства.

Целью работы Центра является привлечение частного сектора к реализации инфраструктурных проектов. Применение механизмов государственно-частного партнерства является одним из важнейших и необходимых условий улучшения инвестиционного климата региона, способствует снижению нагрузки на бюджет, сокращению сроков создания объектов, повышению качества оказания услуг населению.

Основные направления деятельности центра:

1. Совершенствование нормативно-правового обеспечения и разработка стандартов в сфере ГЧП.
2. Мониторинг рынка ГЧП-проектов.
3. Анализ и тиражирование лучших практик в том числе и в отраслевом разрезе.
4. Консультационная поддержка отраслевых органов и частных инвесторов.

5. Рассмотрение (первичный анализ и оценка) инициатив отраслевых органов и/или частных инвесторов.

6. Анализ бизнес-планов проектов ГЧП, оценка финансового состояния потенциальных инвесторов, экономической эффективности и целесообразности реализации рассматриваемых проектов.

7. Переговоры с представителями бизнеса, включая экспертные и консультационные организации, в целях подготовки проектов ГЧП.

8. Участие в разработке конкурсной документации и концессионных соглашений.

9. Представление и защита интересов частных инвесторов.

10. Анализ возможностей агрегации механизмов ГЧП с действующими мерами господдержки инвесторов.

11. Осуществление организационно-технического сопровождения инвестиционных проектов и программ, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства в Ставропольском крае.

Очевидно, обе стороны партнерства заинтересованы в успешном осуществлении проектов в целом. Проекты ГЧП облегчают выход на мировые рынки капиталов, стимулируют привлечение иностранных инвестиций в реальный сектор экономики. Особое значение ГЧП имеет для экономики регионов, где на его основе развиваются местные рынки капитала, товаров и услуг.

Каждый партнер вносит свой вклад в общий проект. Так бизнес обеспечивает финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству. При этом обычно внедряются более эффективные методы работы, совершенствуются техника и технологии, возникают новые формы организации производства, создаются новые предприятия, в том числе с иностранным капиталом, налаживаются эффективные кооперационные связи с поставщиками и подрядчиками. На рынке труда, как правило, повышается спрос

на высококвалифицированных и хорошо оплачиваемых работников.

Со своей стороны государство обеспечивает правомочия собственника, возможность предоставления налоговых и иных льгот, гарантий, а также материальных и финансовых ресурсов. В ГЧП оно получает возможность заняться исполнением своих основных функций – контролем, регулированием, соблюдением общественных интересов. Так по мере развития ГЧП в сфере инфраструктуры государство может постепенно смещать акценты в своей деятельности с конкретных проблем строительства и эксплуатации объектов на административно-контрольные функции. Неизбежные предпринимательские риски при этом перераспределяются в сторону бизнеса. Общественная же значимость ГЧП заключается в том, что в итоге выигрывает общество как потребитель более качественных услуг.

Особое значение проекты ГЧП имеют на уровне местного самоуправления. На долю городов и поселков (коммунальное хозяйство) приходится основная нагрузка по реализации множества проектов социального значения в области дорожного и транспортного хозяйства, социальной инфраструктуры, водного хозяйства и водоочистных сооружений, охраны окружающей среды, жилищного строительства, энерго- и газообеспечения.

При этом главная проблема, с которой сталкиваются коммунальные власти, состоит в недостатке финансовых ресурсов. Поэтому привлечение частного капитала к решению социально-экономических задач на уровне местного самоуправления стало обычной практикой во всем мире.

Список литературы:

1. Алпатов А.А. Государственно-частное партнерство. Механизмы реализации / А.А. Алпатов, А.В. Пушкин, Р.М. Джапаридзе. – М.: Альпина Паблишер, 2014. – 200 с.
2. Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство. Учебник и практикум / Г.А. Борщевский. – М.: Гостехиздат, 2015. – 346 с.

**Особенности взаимодействия власти и бизнеса с помощью механизма
государственно-частного партнерства на региональном уровне**

3. Лабовская Ю.В. Юридические конструкции в теории права. Актуальные проблемы и инновации в экономике, управлении, образовании, информационных технологиях: Сб. науч. тр. – 2011. – Т. 2. – №6. – С. 210–211.

4. Лабовская Ю.В. Общетеоретическая характеристика юридических конструкций // НаукаПарк. – 2014. – №1 (20). – С. 56–60.

5. Максимов В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре. Критерии оценки концессионных конкурсов / В. Максимов. – М.: Альпина Паблишер, 2013. – 188 с.

6. Соколов И.А. Государственно-частное партнерство как инструмент поддержки инноваций / И.А. Соколов. – М.: Дело, 2015. – 632 с.

9. Шевченко Е.А. Государственно-частное партнерство как форма интеграции частного и государственного капитала // International innovation research: Economics. Science. Society: Сб. науч. тр. по материалам Междунар. науч.-практ. конф. – Пенза, 2016. – С. 26–29.

АВТОРЫ

Мирошниченко Надежда Викторовна – доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой государственного и муниципального управления и права ФГБОУ ВО «Ставропольский государственный аграрный университет».

Максимов Владимир Юрьевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления и права ФГБОУ ВО «Ставропольский государственный аграрный университет».

Дедюхина Ирина Фёдоровна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления и права ФГБОУ ВО «Ставропольский государственный аграрный университет».

Жданова Оксана Викторовна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления и права ФГБОУ ВО «Ставропольский государственный аграрный университет».

Лабовская Юлия Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления и права ФГБОУ ВО «Ставропольский государственный аграрный университет».

Турищев Максим Владимирович – преподаватель кафедры государственного и муниципального управления и права ФГБОУ ВО «Ставропольский государственный аграрный университет».

Шевченко Евгений Александрович – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления и права ФГБОУ ВО «Ставропольский государственный аграрный университет».

Луговской Сергей Иванович – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления и права ФГБОУ ВО «Ставропольский государственный аграрный университет».

Криулина Елена Николаевна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник ФГБНУ «Северо-Кавказский федеральный научный аграрный центр».

Ерёменко Николай Васильевич – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления и права ФГБОУ ВО «Ставропольский государственный аграрный университет».

Для заметок

Для заметок

Научное издание

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
В XXI ВЕКЕ: ТЕОРИЯ, МЕТОДОЛОГИЯ, ПРАКТИКА**

Монография
Чебоксары, 2018 г.

Редакторы *Н.В. Мирошниченко* [и др.]
Компьютерная верстка и правка *С.Ю. Семенова*
Дизайн обложки *Н.В. Фирсова*

Подписано в печать 17.01.2019 г.
Дата выхода издания в свет 18.01.2019 г.
Формат 60×84/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Гарнитура Times. Усл. печ. л. 6,975. Заказ К-432. Тираж 500 экз.

Издательский дом «Среда»
428005, Чебоксары, Гражданская, 75
8 800 775 09 02
info@phsreda.com
https://phsreda.com

Отпечатано в Студии печати «Максимум»
428005, Чебоксары, Гражданская, 75
+7 (8352) 655-047
info@maksimum21.ru
www.maksimum21.ru