УДК 338.2

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СТРОИТЕЛЬНЫМ КОМПЛЕКСОМ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Дедух Дмитрий Андреевич магистрант, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: hasturd@gmail.com

Аннотация

Статья посвящена актуальной политологической проблеме, связанной с государственным управлением в строительной сфере, модернизация которой выступает ключевым фактором повышения ее эффективности и стабильности в современных условиях.

Ключевые слова: *государственная политика, государственное управление, строительный комплекс, модернизация строительного комплекса.*

Как и любая другая отрасль экономики, строительство испытывает необходимость государственного воздействия на протекающие в этой отрасли процессы. Ракурс настоящего исследования, связанный с анализом государственного управления модернизацией строительного комплекса, предполагает концептуализацию понятия «строительный комплекс», рассматриваемый в качестве объекта государственного управления. Анализ специальной литературы, посвященной особенностям функционирования строительной отрасли и перспективных направлений ее модернизации, показывает, в частности, что отдельными исследователями понятие «строительный комплекс» применительно к современной строительной сфере не употребляется, поскольку, по их мнению, с изменением общеэкономических условий функционирования строительства как отрасли материального производства данное понятие вовсе исчезает и строительного комплекса не может быть даже на уровне региона. Как пишет по этому поводу известный исследователь проблем строительства А.Н. Асаул, с подобной точкой зрения можно солидаризироваться только в том случае, если рассматривать строительный комплекс с точки зрения «национального управления капитальным строительством», поскольку осуществленные в постсоветской России демонтаж административно-командной системы, разукрупнение и приватизация строительных объединений действительно привели к вакууму на среднем уровне управления, функции которого выполняли министерства и их подразделения: главные и территориальные управления [1]. В то же время, как подчеркивает ученый, совершенно невозможно согласиться с утверждением об исчезновении в современных условиях самого феномена строительного комплекса, поскольку последний обладает в настоящее время другим сущностным экономическим и организационным наполнением. Поэтому комплексное управление в строительстве, необходимо рассматривать именно с точки зрения конечной продукции [1].

Функционируя в качестве конгломерата самых разнообразных хозяйствующих субъектов, строительный комплекс включает в себя не только подрядные организации, непосредственно занятые строительством объектов, их реконструкцией, капитальным ремонтом, но также еще и субподрядные, монтажные, пусконаладочные и иные специализированные организации, выполняющие по заданию генерального подрядчика отдельные виды работ своего профиля. Наряду с данными организациями, на рынке действуют и другие хозяйствующие субъекты, осуществляющие сопутствующую строительству деятельность как в основной, так и в обслуживающей сферах, к которым относятся проектировщики и застройщики; фирмы, осуществляющие инженерную подготовку производства, а также оказывающие различного рода услуги (информационные, консультационные, инжиниринговые, маркетинговые), предприятия строительной индустрии, изготовляющие строительные материалы и изделия (керамзит, товарный бетон, арматуру, оснастку и т. п.), лизинговые фирмы, приобретающие у продавцов строительную технику, сред-

ства малой механизации, оборудование с целью передачи их в аренду лизингополучателям, а также транспортные организации, осуществляющие перевозку грузов на объекты.

На основе вышесказанного можно констатировать, что строительный комплекс является сложной, многоуровневой системой, чье эффективное функционирование во многом определяется наличием соответствующего целенаправленного управленческого и регулирующего воздействия на хозяйствующих субъектов, занятых в общестроительной, а также сопутствующей строительству деятельности. Сложность строительства заключается еще и в том, что оно требует ведения производственно-экономической деятельности широкого масштаба, начиная с оформления земельного участка под застройку и заканчивая вводом объекта в эксплуатацию. Осуществление всех рассматриваемых видов деятельности предполагает взаимоотношения участников строительного процесса с различными субъектами: помимо своих непосредственных партнеров, строительные организации вынуждены вступать в правоотношения и с органами власти, включая налоговые, таможенные, антимонопольные органы, оказывающие управленческое и регулирующее воздействие на предприятия строительного комплекса. Отметим, что управленческое и регулирующее воздействие может оказываться и на «горизонтальные» и на «вертикальные» аспекты деятельности участников строительного процесса (все это, как правило, имеет конституционную основу). Так, к примеру, в Российской Федерации, согласно ст. 8 и 34 Конституции РФ 1993 г., «гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение капиталов, услуг и финансовых средств», а также «поддержка конкуренции, свобода предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности».

Следует отметить, что тезис о том, что современная рыночная экономика и различные ее отрасли, включая строительство, немыслимы без эффективного взаимодействия последних с государством, различными органами государственной власти и управления, в настоящее время практически не подвергается сомнению. Как отмечается в специальных исследованиях, строительный комплекс функционирует как экономическая система соответствующего (отраслевого) иерархического уровня, которая обладает способностью производить полезные виды продукции (услуг) [2]. С этой точки зрения к числу основных признаков строительного комплекса как экономической системы необходимо отнести следующие: осуществление рационального использования природных ресурсов, например, при производстве строительных материалов; реализацию общественных потребностей; существование в рамках строительного комплекса взаимодополняющих друг друга компонентов (основных фондов, вещественных оборотных средств, контингента работников), которые обеспечивают реализацию определенных функций [2, с. 18]. Поэтому, строительный комплекс и входящие в него структурные подразделения следует отнести к категории так называемых самоуправляемых систем, под которыми понимаются системы, отличающиеся наличием особого свойства управлять своим поведением, а также включающих в себя, в свою очередь, две подсистемы: управляющую (субъект управления) и управляемую (объект управления).

Первая, управляемая подсистема или объект управления в рамках строительного комплекса, состоит из производственного коллектива рабочих, которые, будучи объединенными в подразделения, выполняют различные производственные функции (технологические, энергетические, транспортные, вспомогательные), способствующие созданию строительной продукции. Что касается управляющей подсистемы, субъекта управления строительного комплекса, то она призвана осуществлять разработку, инициировать управляющие воздействия с помощью сигналов или команд, поступающих к управляемой подсистеме, объекту управления [2, с. 20]. В условиях современного государства управление строительным комплексом осуществляется органами законодательной и исполнительной власти. Соответственно, система методов управления строительным комплексом включает в себя в первую очередь административные методы, к которым могут быть отнесены регулирование на основе нормативно-правовых актов, законов, постанов-

лений, распоряжений, издаваемых органами государственной власти, регулирование на основе властных полномочий конкретных должностных лиц в пределах их компетенции, осуществляемое с помощью приказов и указаний, а также организационные и экономические методы.

Эффективная система государственного управления строительным комплексом предполагает прежде всего наличие правовой основы, состоящей из законов, постановлений, распоряжений, приказов, указаний, направленных на регулирование строительной деятельности, оказывающих на нее прямое или косвенное воздействие. К числу нормативно-правовых актов, оказывающих непосредственное, прямое влияние на строительную деятельность, следует отнести законы о государственном бюджете и о лицензировании строительной деятельности. Помимо законов прямого воздействия могут существовать и законы опосредованного, косвенного влияния: в Российской Федерации к их числу относятся Гражданский кодекс РФ, а также акты налогового законодательства, которые призваны оказывать позитивное воздействие на формирование внешней среды строительного комплекса. Если говорить в целом об особенностях административных методов управления строительным комплексом, то следует выделить такие их специфические характеристики как государственно-властный характер и обязательность исполнения предписаний властных органов подчиненными им объектами, т.е. предприятиями и организациями строительного комплекса (эффективное административное воздействие на строительный комплекс предполагает тщательное обоснование соответствующих мер воздействия как с точки зрения их экономической составляющей, так и с точки зрения последствий реализуемых государством властных предписаний и санкций).

Как уже отмечалось выше, система методов управления строительным комплексом, помимо административных методов, включает также организационные и экономические методы. Первые предполагают организационное воздействие субъекта управления на управляемый объект: так, к числу наиболее значимых организационных методов управления строительным комплексом следует отнести организационное регламентирование, организационное нормирование и организационно-методическое инструктирование. Реализуются рассматриваемые методы управления посредством разработки и принятия нормативно-правовых актов, которые устанавливают определенный порядок деятельности и объекта, и субъекта управления, а также при помощи применения на практике, в рамках строительной деятельности, различных стандартов и нормативов. Вторая группа методов, экономические методы управления строительным комплексом, включают, соответственно, экономическое стимулирование, экономическую ответственность и хозяйственный расчет. Законодательством, в частности, может, как одна из эффективных мер, закрепляться экономическая ответственность органов государственного управления за результаты их деятельности. В ряде современных государств с этой целью применяется метод компенсации потерь, возникающих по вине органов управления и их должностных лиц, как один из наиболее действенных экономических методов управления строительным комплексом. На практике указанный метод реализуется в виде экономической ответственности администраций, их органов и должностных лиц за причиненный ущерб в результате совершения последними противоправных действий: данный ущерб, подлежит возмещению тем предприятиям и организациям строительного комплекса, которым он был причинен; производится это возмещение на основании судебного решения за счет собственных средств администраций и их органов.

Строительная отрасль относится к числу одной из основных сфер экономики, которая формирует базис для всех остальных хозяйственных сфер, и, что особенно важно, является в течение длительного периода одним из главных исполнителей государственного заказа. Предприятия и организации строительного комплекса, занимаясь поставкой на рынок готовой строительной продукции, а также осуществляя различные строительные работы, принимают, тем самым, активное участие в создании условий для реализации различных государственных программ, направленных как на

развитие национальной экономики страны, так и на улучшение качества и уровня жизни граждан. Строительный комплекс, таким образом, выполняет важную социально-экономическую функцию, заключающуюся в создании объектов недвижимости, которые, в свою очередь, являются инфраструктурой всех без исключения общественных процессов. В данном контексте целесообразно, по мнению ряда исследователей, говорить о возникновении и развитии государственного предпринимательства в строительстве, которое реализуется на основе государственного строительного заказа.

Рассматривая особенности государственного предпринимательства в строительной сфере, следует отметить, что реализация государственного заказа в этой сфере позволяет, помимо прямого стимулирующего эффекта, связанного с реализацией конкретных социальных программ и мероприятий, достичь и другого эффекта, т.н. эффекта интеграции. Данный эффект достигается путем привлечения капитала частного сектора, что является следствием осуществления государственного хозяйствования в строительном комплексе. Иначе говоря, происходит интеграция государственных и частных ресурсов, осуществляемая преимущественно в форме инвестиций. Таким образом, современное государственное предпринимательство в строительной отрасли становится интегратором инвестиций, и такая интеграция может осуществляться на всех уровнях территориальной иерархии, т.е. на федеральном, региональном и местном уровнях. По этой причине многие ученые обращают внимание на то обстоятельство, что современная деятельность в строительной сфере уже вышла за рамки традиционного строительного производства и фактически преобразовалась в инвестиционно-строительный комплекс [3], в рамках которого сосредоточены организации и предприятия, осуществляющие как собственно строительную, так и инвестиционную деятельность.

По определению Л.В. Донцова, инвестиционно-строительная деятельность реализуется определенной системой производственных, функциональных и институциональных структур, образующих инвестиционно-строительный сектор экономики [4]. В структуру инвестиционно-строительного сектора входят инвесторы, строительный комплекс и институциональные структуры. Состояние инвестиционно-строительного комплекса имеет важное значение для развития всех сфер общественной жизни: оно оказывает существенное воздействие на функционирование экономики, жизнедеятельность населения страны, социально-экономическое развитие государства в целом и отдельных его регионов. В свою очередь, система управления строительством в современном государстве, основывающемся на рыночных методах хозяйствования, функционирует не как иерархическая структура взаимоподчиняющихся организаций отрасли строительства, а как система управления инвестиционно-строительной деятельности при регулирующей роли этой деятельности со стороны государственных органов управления.

Что касается государственного регулирования инвестиционно-строительной деятельности, то его следует рассматривать как специфическую функцию управления, призванную объединить государственные (общественные) и частные интересы для формирования рациональных крупных пропорций (соотношений) в национальной экономике между потреблением, накоплением и инвестированием на основе прогнозирования, стратегического планирования, бюджетного финансирования, налогообложения и других мер государственного воздействия на рынки инвестиций, подрядных работ, недвижимости. Следует отметить, что при переходе к рыночной экономике методы прямого управления, используемые при регулировании различных сфер национальной экономики и, в том числе, строительной отрасли, заменяются на регулирующие. Подчеркнем, что и в условиях рынка регулирующие функции государства в развитии строительного комплекса приобретают определяющее значение в решении проблемы повышения эффективности развития предприятий и организации строительной отрасли.

Современный строительный комплекс представляет собой не только воплощение предпринимательской деятельности в области строительства новых объектов, реконструкции существующих зданий, сооружений жилого, промышленного и общественного назначения. В рамках

строительного комплекса находят реализацию различные государственные программы, в осуществлении которых оказывается задействованным весь арсенал предпринимательских средств. Функционирование государственного предпринимательства в строительстве не может осуществляться эффективно без установления взаимосвязей между различными субъектами, к числу которых относятся как строительные организации, которые включены или стремятся к включению в систему государственного предпринимательства в строительном комплексе, так и экономические агенты государства, могущие быть представленными на федеральном, региональном или муниципальном уровне. В рамках системы государственного управления строительным комплексом ведущей в современных условиях становится функция управления коммуникациями (коммуникативная концепция государственного предпринимательства в строительстве в настоящее время рассматривается в качестве одного из видов маркетинговой концепции).

Необходимо отметить, что в современном мире продолжается дискуссия по поводу той роли, которую должно играть государство в регулировании и управлении национальной экономикой, в том числе и такой важной ее отраслью как строительство: в данную дискуссию вовлечен широкий круг ученых и политиков. Как известно, в мировой науке существуют две основные парадигмы, взгляды представителей которых на роль государства в управлении рыночной экономикой расходятся кардинально. Так, существует так называемая монетаристская теория М. Фридмана, в рамках которой постулируется тезис о необходимости практически полного отстранения государства от управления различными отраслями экономики: акцент здесь делается на рыночное саморегулирование, максимальную свободу предпринимательства, его экономические интересы и инициативу (в число сторонников данной теории в настоящее время входят так называемые либеральные экономисты). Другая школа основана на теории Дж. М. Кейнса об усилении всех форм государственного контроля над производством, торговлей и инвестиционно-строительной деятельностью: данная теория в настоящее время поддерживается многими выдающимися исследователями, в том числе, ведущими мировыми экономистами. В основе кейнсианской теории, как известно, находится положение о том, что государство должно вмешиваться в экономику по причине отсутствия у свободного рынка механизмов, которые по-настоящему обеспечивали бы выход экономики из кризиса. Кейнсом также было высказано предположение, согласно которому государство будет брать на себя всё большую ответственность за прямую организацию инвестиций [5].

Ценность кейнсианской теории заключается в том, что в трудах ее основателя, Дж. М. Кейнса, содержатся рекомендации для национальных правительств, суть которых заключается в необходимости поддержки доходов граждан в периоды циклических колебаний для стабилизации экономики страны. С этой целью предлагалось организовывать программы общественных работ и выплат безработным, осуществлять расширение государственного сектора экономики, использовать гибкие налоговые схемы. Задачу расширения занятости было предложено решать за счет государственных предприятий. Все это было направлено на формирование национальной экономики, которая была бы в меньшей степени подвержена циклическим колебаниям, чего можно было бы достичь при наличии мощного государственного сектора. В конечном итоге, кейнсинский подход послужил теоретическим фундаментом для расширения экономической роли государства [6, с. 51].

Необходимо отметить, что разработки Дж. М. Кейнса, как показал исторический опыт, оказываются наиболее применимыми в периоды затяжных социально-экономических кризисов и депрессий, поскольку они предусматривают использование механизмов государственного вмешательства в экономику, позволяющих снизить предпринимательские риски, увеличить инвестиционную активность, что в совокупности ведет к оживлению национальной экономики в целом.

Опыт реформирования России в 1990-е годы, период, характеризовавшийся разгосударствлением, уходом государства из различных сфер общественной жизни, ослаблением его регули-

рующего воздействия на различные отрасли экономики, в том числе, и на строительную отрасль, со всей очевидностью доказывает объективную необходимость государственного вмешательства в экономику, позволяющего поддерживать в стране социально-экономическую стабильность. Отказ от такого вмешательства, как убедительно доказывает А. Олейник, неизбежно приведет к фрагментации экономического пространства – делению его на «своих» и «чужих». В случае же отсутствия на российском рынке универсальных норм и правил, установление которых является прерогативой государства, здесь будут господствовать так называемые «понятия», признавать которые будут лишь отдельные группы предпринимателей [7, с. 25]. Противоположностью стихийно формируемых в криминальных и полукриминальных кругах «понятий» являются четкие и формально определенные правовые нормы, описывающие те рычаги и стимулы, с помощью которых государство осуществляет свое управленческое и регулирующее воздействие на деятельность участников рынка, в том числе, предприятия и организации строительного комплекса.

Литература

1. *Асаул А.Н.* Формирование системы управления строительным комплексом в современных условиях // Региональные и отраслевые проблемы инвестиционной деятельности: Материалы международ. конф. МАИЭС, Владимир: Изд-во Владимирского гос. ун-та, 2002.
2. *Моисеенко Е.С.* Управление строительным комплексом субъекта Российской Федерации как экономической системой. Автореф. дис. … канд. экон. наук. Саратов, 2007.
3. *Тимофеев А.А.* Формирование эффективной системы управления инвестиционно-строительным комплексом в регионе в современных условиях: Автореф. дис. … канд. экон. наук. М., 2003.
4. *Донцов Л.В.* Инвестиционная деятельность // Управление изменением. 1999. № 6.
5. Современные школы экономической мысли о роли государства в экономике // *Сажина М.А., Чибринов Г.Г.* Основы экономической теории. М., 1996. С. 294–313.
6. *Танци В.* Роль государства в экономике: эволюция концепций // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 10.
7. *Олейник А.* Бизнес по понятиям. Об институциональной модели российского капитализма // Вопросы экономики. 2001. № 5.

Dedukh Dmitry Andreevich, a magistrant, South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).
E-mail: hasturd@gmail.com

PUBLIC ADMINISTRATION BUILDING COMPLEX IN A MARKET MODERNIZATION: THEORETICAL ASPECTS OF THE RESEARCH

Abstract

The article is devoted to the actual political science problem with the state government in the construction industry, the modernization which is a key factor to improve its efficiency and stability in modern conditions.

Keywords: *public policy, public administration, building complex, modernization of the building complex.*