

А.Н. Ларионов М.Ю. Викторов

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ



Библиотека научных разработок и проектов МГСУ

А.Н. Ларионов, М.Ю. Викторов

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ



МГСУ

Издательство Ассоциации строительных вузов

Москва

2010

УДК 332.122
ББК 65.050.2

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой «Коммерция» ГОУ ВПО «Московская государственная академия коммунального хозяйства и строительства» *Р.К. Горшков*; доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института экономики Российской академии наук *Н.А. Лебедев*

Ларионов А.Н., Викторов М.Ю.

Формирование системы саморегулирования в строительстве: Монография. – М.: Издательство АСВ, 2010. – 168 с.

ISBN 978-5-93093-785-5

В предлагаемой работе исследованы проблемы функционирования и управления отечественной строительной отраслью в условиях рынка, изучен опыт передачи функций контроля от государства саморегулируемым организациям, выявлены и сформулированы функции саморегулирования, предложены и обоснованы научные подходы к формированию системы саморегулирования в строительстве.

Монография предназначена для руководителей и специалистов саморегулируемых организаций в строительстве, научных работников, докторантов и аспирантов, руководителей и специалистов строительных предприятий и саморегулируемых организаций, органов государственной власти, занимающихся реализацией экономической политики, а также всех интересующихся проблемами саморегулирования в строительстве.

Рекомендовано Научно-техническим советом МГСУ

ISBN 978-5-93093-785-5

© Ларионов А.Н., Викторов М.Ю., 2010
© МГСУ, 2010
© Оформление, Издательство АСВ, 2010

Научное издание

Аркадий Николаевич Ларионов, Михаил Юрьевич Викторов

**ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ
В СТРОИТЕЛЬСТВЕ**

Работа выполнена на кафедре «Экономика и управление в строительстве»

НИУАС «Московский государственный строительный университет»

Компьютерная верстка: Е.М. Лютова

Редактор: О.А. Гладкова

Лицензия ЛР № 0716188 от 01.04.98. Подписано к печати 1.09.10. Формат 60x90/16.

Бумага офсетная. Гарнитура Таймс. Усл. 10,5 п.л. Заказ №

Издательство Ассоциации строительных вузов (АСВ)

129337, Москва, Ярославское шоссе, 26, отдел реализации – оф. 511
тел., факс: (499)183–56–83, e-mail: iasv@mgsu.ru, <http://www.iasv.ru/>

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава I. Ретроспективный анализ строительной отрасли в условиях рыночной экономики	7
1.1. Компаративный анализ саморегулирования и государственного регулирования в строительстве	7
1.2. Особенности становления института саморегулирования в строительстве	20
1.3. Анализ правового обеспечения и проблем саморегулирования в строительстве	37
Глава II. Формы, средства и методы создания системы саморегулирования в строительстве ...	54
2.1. Основные направления развития саморегулирования в строительстве	54
2.2. Профессиональное образование строителей как фактор устойчивого развития отрасли	66
2.3. Методические рекомендации по формированию типовых учебных программ повышения квалификации	88
Заключение	165
Библиографический список	167

«Если СРО станут «междусобойчиками», принимающими неэффективные, иногда просто проплаченные решения, то ничего из такого саморегулирования не получится. Лицензии – это тоже плохо, потому что они являются административными механизмами. Саморегулируемые организации должны своей работой доказать, что они могут выполнять свои же функции не хуже, чем само государство. За этим всем нужно следить».

*Президент Российской Федерации
Д.А. Медведев*

Введение

Результаты наших исследований свидетельствуют о том, что пореформенный период не только не решил, но и усугубил положение дел в отечественном инвестиционно-строительном комплексе (ИСК). Именно поэтому фактор устойчивого развития отраслевых экономических комплексов в настоящее время приобретает доминантную значимость в фундаментальных исследованиях и прикладных научно-практических разработках.

Ушедшие в историю командно-административные методы управления строительством в советский период и свободный рынок 1990-х гг. – две крайности, неприемлемые для российского менталитета и во всей красе продемонстрировавшие свою несостоятельность. «Золотой серединой», с нашей точки зрения, может стать саморегулирование отрасли: в предлагаемой работе в целях устранения избыточных административных барьеров и восстановления доверия и взаимопонимания в строительной сфере нами обоснована необходимость создания и поддержки функционирования саморегулируемых организаций (СРО).

С одной стороны, переход на саморегулирование уже привел к ряду положительных последствий. Членами СРО в России в настоящее время стали более 75 000 строительных, проектных, изыскательских организаций. Отрасль избавилась от десятков тысяч фирм-однодневок, которые паразитировали на несовершенстве законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд, не платили налоги, нарушали миграционное законодательство, а также осуществляли обналичивание средств по такой статье затрат, как строительство. Отрасль освободилась и от умышленного дробления бизнеса на множество малых предприятий с целью использования упрощенной системы налогообложения. В ближайшее время должны существенно повыситься безопасность и качество строительства, поскольку в рамках института са-

морегулирования происходят становление системы страхования гражданской ответственности исполнителей опасных работ, развитие на качественно новой основе системы повышения квалификации, внедряются новые механизмы контроля за деятельностью исполнителей работ.

Однако и отрицательных последствий перехода на саморегулирование выявилось немало. Дело в том, что СРО создавались не только отраслевыми и региональными предпринимательскими объединениями, крупнейшими строительными компаниями, но и чиновниками, а также предпринимателями, не имевшими опыта работы в строительстве и создававшими бизнес на торговле допусками.

Анализ зарубежного опыта свидетельствует о том, что в настоящее время общей тенденцией большинства национальных экономик является развитие саморегулирования, которое выражается в самостоятельной инициативной деятельности субъектов гражданских правоотношений по регулированию собственной деятельности. При этом саморегулирование и государственное регулирование в развитых государствах выступают как некие конкурентные механизмы, совокупно обеспечивающие стабильный правопорядок в различных отраслях народного хозяйства.

В монографии обосновано, что саморегулирование бизнеса может быть эффективным дополнением к государственному регулированию. Во многих странах мира создаваемые СРО становятся мощной движущей силой экономического роста, обеспечивающей повышение эффективности и конкурентоспособности народного хозяйства, учет и согласование интересов всех хозяйствующих субъектов и населения в целом при выработке и реализации государственной экономической политики.

Что касается России, то поддержка саморегулирования является одной из целей административной реформы, проводимой государством в нашей стране. Ключевым направлением сегодня является реформа управления народным хозяйством, сокращение функций государственных органов управления и передача их субъектам предпринимательства, которые могут сами эффективно их осуществлять. При этом государство должно создавать правовую основу действия рыночного механизма и порядок его регулирования.

Целью настоящего исследования является разработка научных положений и практических рекомендаций по формированию системы саморегулирования в строительстве. Для ее достижения в работе были поставлены и решены следующие задачи:

- осуществлен компаративный анализ саморегулирования и государственного регулирования;
- выявлены особенности становления института саморегулирования в отечественном строительном комплексе;

- проанализировано правовое обеспечение и современные проблемы саморегулирования в строительстве;
- разработаны и научно обоснованы основные направления развития саморегулирования в строительстве.

Полученные результаты проведенного исследования развивают теорию управления ее новым пониманием и содержанием: в целях действия процессу саморегулирования нами обосновано создание некоммерческих партнерств в самых разных отраслях экономики. Однако использование института саморегулирования как субъекта регулирования ИСК требует определенных условий и ограничений, устанавливаемых государственными органами, при которых саморегулирование оправдано с точки зрения участников строительного рынка и общества в целом.

Уважаемый читатель! В настоящее время количество вопросов по формированию в нашей стране системы саморегулирования у руководителей, специалистов и экспертов ИСК в процессе создания СРО и организации их работы с каждым днем только возрастает. Такие выводы мы делаем по результатам нашего постоянного общения с ними в рамках участия в совещаниях, общих собраниях СРО, профессиональных и научно-практических конференциях и семинарах. Поскольку ответам на многие из этих вопросов и посвящена настоящая книга, мы искренне надеемся, что она будет весьма востребована специалистами-практиками, бизнесменами, менеджерами строительных компаний и СРО в строительстве.

А.Н. Ларионов, М.Ю. Викторов

Глава 1. РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

1.1. Компаративный анализ саморегулирования и государственного регулирования в строительстве

В российской экономике за плановый период сложились определенные командно-директивные экономические отношения, когда экономические субъекты были полностью подчинены государству. Они были лишены возможности приобретения опыта самостоятельной разработки долгосрочной стратегии и на ее основе автономного функционирования в условиях рынка с учетом общей, конкретных и частных ситуаций, которые непосредственно окружают предприятие как субъект рынка. Привычный для всех участников хозяйственного процесса механизм, ранее регулировавший экономические отношения во всех сферах и отраслях народного хозяйства, был остановлен.

В рыночных условиях России, конечно, важно ориентироваться на опыт развитых стран и по возможности трансформировать его в российскую экономику. Но, к сожалению, многие видят прогрессивное и ценное в их опыте лишь только в рынке как таковом. Слепое копирование опыта развитых зарубежных стран без учета специфики, менталитета, уклада жизни, обычаев российских граждан, выраженное в явной тенденции к тотальному рынку в нашей стране, сегодня несет в себе разрушительную силу. Разрыв ранее сложившихся связей, «фискальная» система налогов, резкое удорожание энергоносителей и целый ряд других известных обстоятельств, присущих переходному периоду экономики России, явились причинами тяжелейшего финансово-экономического кризиса домостроительных комбинатов и смежных с ними подрядных строительных организаций и предприятий стройиндустрии и промышленности строительных материалов. В свою очередь, это обусловило резкое снижение объемов жилищного строительства в стране и, как следствие, кризис в отрасли.

Общественные отношения в критические периоды исторического развития (например, в период реформирования) усложняют взаимодействие своих элементов и частей. При этом взаимоотношения субъектов рынка между собой напоминают «броуновское» движение субъектов конкретной социально-экономической системы. В этой связи мы считаем, что конструирование социально-экономической системы при изменении среды и условий ее функционирования является одним из объективных условий существования и развития цивилизации.

Из экономической теории известно, что только при осознании потребностей возникает мотивация к труду. В этом случае потребности приобретают конкретную форму – форму интереса. Под экономическим интересом мы понимаем форму проявления экономических потребностей, поскольку интересы выражают хозяйственную пользу, выгоду, реализуя которые субъект хозяйствования обеспечивает самостоятельность, саморазвитие. Без этого он не сможет стать достойным партнером в следующем цикле хозяйственных связей, не сможет сохранить и воспроизвести себя и сойдет с арены экономической жизни, обанкротится. Кроме того, все интересы существуют в единстве, но между ними есть и противоречия. Так, личный интерес в получении наибольших благ может находиться в противоречии с коллективным интересом. Реализация экономического интереса субъекта в реальной действительности проходит через несколько этапов: субъект осознает свой интерес в результате появления конкретной потребности; затем посредством ценностных установок формирует мотивы и стимулы; далее им совершается фаза конкретного социального действия.

Мы считаем, что, поскольку экономические отношения – это отношения по поводу производства и присвоения результатов труда, постольку никакая необходимость, никакой закон не могут быть вне действия самих людей, вне их интересов и способов их увязки. Поскольку в условиях рынка всегда есть место выбору, то осознанная необходимость задает лишь линию поведения, определенные рамки, в которых она может осуществляться. Именно поэтому группы, классы, индивиды, желающие удовлетворить свои разнонаправленные интересы, должны иметь механизмы их согласования¹.

По мнению авторов, современной отечественной строительной отрасли необходима система ограничений, выраженная в регулятивных институциях, очерчивающая круг возможных действий для каждого субъекта рынка. Именно этим обстоятельством, по нашему мнению, обусловлена необходимость дальнейшего совершенствования управления строительством в целом, и конкретными рынками (например, рынком жилья) в частности. Для эффективного воздействия на экономическую систему надо владеть фактической ситуацией, надо знать фактическое положение дел, причины, зависимости и т. д.

¹«Золотое правило Гоббса» говорит о том, что в случае согласия на то других, человек обязан удовлетворяться такой степенью свободы по отношению к ним, какую он допускает у других по отношению к себе, т. е. каждый может быть защищен от произвола других принятием компромиссных решений. Неизбежен конфликт, если вовремя не снято противоречие системой государственного регулирования (или саморегулирования) на конкретной территории.

В ряде работ нами установлено, что на эффективность функционирования современного ИСК, даже на отдельно взятый его элемент, могут влиять многочисленные и разнообразные факторы. Выявить и изучить действие абсолютно всех их весьма затруднительно, к тому же не всегда целесообразно. Задача состоит в том, чтобы установить наиболее существенные факторы, решающим образом оказывающие влияние на тот или иной показатель. Таким образом, предварительным условием, предпосылкой правильного анализа является экономически обоснованная классификация факторов, принципиально влияющих на эффективность функционирования исследуемого сегмента экономики.

Результаты исследований отечественных ученых и экспертов свидетельствуют о том, что российский строительный комплекс в пореформенный период был отброшен назад в своем развитии весьма значительно. Во многом этому способствовали и отмена действующих в советский период СНиПов, ГОСТов и ЕНиР, отсутствие технических регламентов. Органы государственной исполнительной власти «не слышали» и не хотели слышать мнение руководителей и специалистов отечественного ИСК, имело место необоснованно частое изменение федерального законодательства, стала коррупционной система аукционов на строительные подряды и т.д., и т.п.

Вместе с тем, как отмечает Е.В. Басин, российское правительство инициировало создание системы саморегулирования. По его мнению, государство было вынуждено идти на такие меры, потому что стало понятно, что ряд регулирующих функций нужно отдавать бизнес-сообществам. Ведь в строительстве к тому времени даже и министерства своего не осталось, а отрасль такова, что требует регулирования и постоянной координации работы.

Введение саморегулирования воспринимается и проходит в нашей стране очень болезненно: долго и сложно принимался закон, а самое главное – были колоссальные противники этого дела, прежде всего те, кто был связан с выдачей строительных лицензий. Видно, это была большая кормушка, от которой работникам ФЛЦ² очень не хотелось отказываться. Но закон принят, начали создаваться СРО, но вначале медленно, затем очень стремительно, и сейчас в стране 227 строительных СРО.

И тут появилась другая беда – зуд законотворчества, в том числе у государственных чиновников и общественных деятелей. Пошли разговоры, что саморегулирование уничтожает и угнетает малый бизнес, и его надо спасать. Но это совершенно нелогично, потому что сегодня в СРО до 90 % членов – это малый и средний бизнес. Наоборот, малый бизнес чувствует себя более защищенным в семье СРО, потому что есть

²Федеральный лицензионный центр.

компенсационный фонд, компании становятся более конкурентоспособными, с ними охотнее заключают подрядные договоры.

И все же в конце 2009 г. эти законотворческие инициативы пошли одна за другой – вначале в Минрегионе начали вносить изменения в перечень видов деятельности, попадающих под саморегулирование, выпустили приказ № 624, который поставил всю работу с ног на голову³.

Потом появилось желание внести поправки в Градостроительный кодекс в части саморегулирования. Да, совершенству нет предела, в действующем законе были обнаружены пробелы и недостатки, но мы просили, обращались от имени съезда НОСТРОЯ к Премьеру наложить мораторий на все изменения законодательства, дать саморегулированию состояться, набить своих шишек и потом уже все узкие места одним махом расшить.

Но, тем не менее, поправки в закон пошли, и очень неоднозначные. И тут вдруг появилась группа людей, которая решила воспользоваться сложным моментом для решения своих проблем. Часть из этих людей – бывшие сотрудники ФЛЦ, остальные – руководители СРО, созданных с огромными нарушениями. Как вы считаете, это нормально, когда за 2-3 месяца выдается 5-6 тысяч допусков, по 50 допусков в день! Это совершенно невозможно при нормальном подходе к принятию компаний в СРО, потому что каждая из них должна быть проверена. И именно таким «быстродействующим» СРО не совсем понравилось и само создание Национального объединения строителей, и тот факт, что они должны будут в него войти на основании закона⁴.

В рамках проводимого анализа необходимо подчеркнуть, что устойчивое развитие любой отрасли национальной экономики никогда не будет достигнуто без такой важной составляющей как социальный мир и стабильность: вектор общественного развития нужно нацеливать на партнерство государственной власти и бизнеса. Кроме методов пропаганды и других средств манипуляции общественным сознанием, то есть субъективного фактора, обеспечивающего социальную стабильность, обязательно нужно иметь объективные условия и предпосылки для этого.

Ряд экспертов и специалистов в области саморегулирования, в частности, С.П. Бабочкина, В.В. Буев, П.В. Крючкова, А.В. Лобанова, С.В. Мигин, Д.В. Соболев, А.А. Шамрай, А.Ю. Щербинина отмечают,

³ Приказ Министерства регионального развития от 30.12.2009 г. № 624 «Об утверждении Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства».

⁴ Басин Е.В. Строительство – локомотив экономики // Бюллетень национального объединения строителей. – Вып. № 4. – М., 2010. – С. 34-35.

что весьма актуальным вопросом при создании и функционировании саморегулируемых организаций является степень делегирования государством полномочий контроля (надзора) саморегулируемым организациям. По степени автономности от государства спектр саморегулирования варьируется от систем полностью частных (правила вырабатываются исключительно участниками системы) до систем, предполагающих одобрение в той или иной форме со стороны государственных органов.

Они подчеркивают, что основной задачей в области поддержания бизнеса и создания конструктивного диалога бизнеса с государством является работа по устранению барьеров, противоречащих законодательству, и экономически необоснованных ограничений. Воздействие государства может выражаться как в стимулировании интереса рынка к использованию механизмов саморегулирования, так и в разнообразной поддержке и помощи в разработке кодексов поведения. При этом основными стимулами участников к саморегулированию являются стремление повысить эффективность деятельности участников рынка и уровень доверия к ним потребителей, а также содействовать устранению неполноты и асимметрии информации о стандартах и качестве продукции конкретных производителей. По их мнению, это становится возможным благодаря способности саморегулирования повышать стандарты рыночного поведения, бороться с провалами рынка и оперативно откликаться на запросы потребителей. С другой стороны, саморегулирование может возникать и в результате стремления бизнеса к получению полномочий по регулированию отрасли, ограничению конкуренции, созданию и поддержанию барьеров входа в отрасль⁵.

В этой связи В.И. Бардаков отмечает, что в настоящее время в развитых странах мира до 60% бюджета пополняется за счет малого и среднего предпринимательства. В России до недавнего времени это направление экономической деятельности было упущено. И только в ходе демократизации общества, перехода на рыночные отношения на законодательном уровне были закреплены основы деятельности малого бизнеса. Так, Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» впервые в истории страны определены основные цели и принципы государственной политики в этой сфере. Данным законом установлено, что «государственная политика в области развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации является частью государственной социально-экономической политики и представляет собой совокупность правовых, политических, экономических, социальных, информационных, консультационных, обра-

⁵Контексты саморегулирования. Передача государственных функций саморегулируемым организациям / С.П. Бабочкина, В.В. Буев и др. – М.: НИСИПП, 2009. – С. 23.

зовательных, организационных и иных мер, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и направленных на обеспечение реализации целей и принципов, установленных настоящим Федеральным законом». Определены критерии отнесения субъектов хозяйственной деятельности к категориям малого и среднего предпринимательства в зависимости от средней численности работников за предшествующий календарный год. От 101 до 250 человек включительно – для средних предприятий; до 100 человек включительно – для малых предприятий; среди малых предприятий выделяются микропредприятия – до 15 человек.

Одной из предусмотренных указанным законом мер в строительном комплексе является создание СРО, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство. Движение саморегулирования в строительстве уже зарекомендовало себя как жизнеспособная форма объединения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на принципах добровольности, обязательности исполнения требований устава, внутренних документов, стандартов СРО. Он справедливо считает, что СРО – идеальная форма демократического участия малого бизнеса в организации строительного процесса, предоставляющая реальные возможности для выражения и защиты его интересов на рынке строительных услуг⁶.

В настоящее время проблема повышения инвестиционной активности в РФ является одним из ключевых элементов проводимой экономической реформы и средством вывода страны из социально-экономического кризиса, преодоления спада производства и улучшения качества жизни населения. Необходимым условием достижения указанной цели является улучшение инвестиционного климата, в т. ч. за счет создания эффективных механизмов и инфраструктуры обеспечения инвестиционной деятельности с учетом специфики переходного периода к новым формам социально-экономических отношений.

Являясь по своей сути прогрессивными, на начальных этапах реформы *программные методы* не дали необходимого эффекта, поскольку это связано с эклектичностью переходного периода, имеющего два противоположных системообразующих признака: свободные цены, как признак рыночной экономики, и общественная собственность, как системообразующий признак социалистической системы. В этой связи подчеркнем, что для переходных периодов, сопровождающихся экономическими кризисами, с точки зрения общесистемных требований, потеря управляемости является естественным условием развития системы,

⁶Бардаков В.И. Саморегулирование и вопросы развития малого бизнеса в строительстве // Бюллетень Национального объединения строителей. – Вып. 3. – М., 2010. – С. 97–98.

что определяет необходимость создания специального механизма государственного управления, специфичного только для переходного периода, который впоследствии может быть в значительной степени вытеснен рыночным саморегулированием и упразднен.

Поэтому решение сложных проблем стабилизации и целенаправленного вывода России из кризисного состояния неразрывно связано с изменением методов реализации государственной инвестиционно-строительной политики и существенной реконструкцией всей инвестиционной сферы, включая систему капитального строительства. Мы считаем, что определяющими направлениями новой инвестиционной политики должны быть:

- отказ от централизации планирования основной массы инвестиций за исключением инвестирования объектов государственного значения;
- изменение источников финансирования с преимущественным замещением бюджетных ассигнований средствами коллективных и частных, отечественных и зарубежных инвесторов;
- создание свободного рынка инвестиционных ресурсов;
- предпочтительное инвестирование рентабельных и быстроокупаемых проектов, в том числе проектов предприятий малой и средней мощности, а также проектов реконструкции и технического перевооружения действующих предприятий;
- переход на новые организационные формы, экономические методы и современную технологию управления инвестиционными проектами.

Нами установлено, что применение ПЦМУ в целях развития ИСД по своему сущностному содержанию представляет собой реализацию системного подхода в развитии исследуемого сегмента национальной экономики. Использование ПЦМУ позволяет не только предвидеть будущие события в социально-экономическом развитии страны, но и посредством определенных действий в соответствии с намеченными ориентирами и целями ослабить негативные и усилить положительные последствия планируемых процессов. Таким образом, ПЦМУ нужен для того, чтобы наметить и реализовать мероприятия по управлению процессом развития какой-либо отрасли экономики или социальной сферы. А это значит, что ПЦМУ является частью процесса управления.

С нашей точки зрения, приоритетными должны быть две группы отраслей: с одной стороны, те, которые при относительно небольших инвестициях способны создать конкурентоспособные на мировом рынке товары, с другой, – те, продукция которых найдет сбыт на внутреннем рынке и принесет при этом значительные доходы. К первым можно отнести отрасли энергетического комплекса, нефтехимическую промышленность и металлургию, современный транспорт и телекоммуникационные системы связи. Ко второй – жилищное строительство, производство и переработку сельскохозяйственной продукции, развитие

сети общественного питания и т.д. Задача государства в этих условиях заключается как в целенаправленной ориентации инвестиционной политики на решение проблем структурных преобразований, так и в повышении эффективности самой инвестиционной политики.

Подчеркнем, что активное использование таких форм государственного управления ИСК, как прогнозирование, планирование и программирование, является в современных условиях требованием императивного порядка. Индикативное и договорное планирование позволяет органично и взаимосвязано соединять в едином документе концепции социально-экономического развития, прогнозы функционирования экономики, государственные программы, экономические регуляторы.

Директивное и индикативное планирование различаются по субъектам, объектам, целям, иерархии, содержанию плановых документов и проч. При использовании зарубежного опыта индикативного планирования в России и ее регионах следует учесть два момента: во-первых, индикативный план является ориентирующей информацией для разработки программ или отдельных показателей, и в этой части он носит рекомендательный характер; во-вторых, для включенных в систему индикативного плана хозяйствующих субъектов его показатели являются обязательными.

В условиях полной самостоятельности экономических агентов не возникает директивных отношений между государством и товаропроизводителями, однако план каждого хозяйственного субъекта является полностью директивным решением, принятым собственником (или уполномоченным им органом) в части целей, направлений, действий, сроков, ресурсов, исполнения.

В числе методов и форм государственного воздействия в Российской Федерации следует выделить прогнозирование и программирование. Функции и объекты планирования разграничены в соответствии с предметами ведения между центральными (федеральными), региональными (субъектов РФ), муниципальными органами и хозяйствующими субъектами. При этом первичной по отношению к плановым решениям на мезо- и микроуровнях выступает социально-экономическая политика государства⁷.

⁷ Понятно, что региональные органы государственной власти не могут самостоятельно и коренным образом влиять на социально-экономические преобразования, поскольку основные параметры прогнозов и ЦКП задаются на федеральном уровне – в частности, по порядку и механизму приватизации, ценообразованию, финансированию производственной и социальной сфер. Однако региональные органы власти и управления, с нашей точки зрения, могут способствовать более эффективному осуществлению принимаемых решений, нивелировать возможные негативные последствия непопулярных решений на своей территории, используя имеющиеся

Процесс территориального прогнозирования и планирования в последние годы превратился в процедуры заполнения присылаемых из Министерства экономики РФ форм, состав которых определяется внутренними потребностями министерского аппарата, а сам план-прогноз представляет собой наборы таблиц различного состава и содержания. При этом задачей региональных и местных органов в этих условиях является своевременное заполнение и отсылка прогнозных форм.

Территориальный план (прогноз), как показывает анализ практики, претерпел существенные изменения без какого-либо участия региональных органов управления, для которых он и должен предназначаться. Подчеркнем, что состав его показателей далеко не всегда отражает задачи комплексного социально-экономического развития территорий, а строго нацелен на решение проблем общегосударственного характера.

В этой связи, с нашей точки зрения, назрела необходимость реформирования процесса территориального планирования и прогнозирования, в результате которого планы (прогнозы) должны приобрести активный характер и самостоятельное значение, стать рабочим документом для сознательной выработки региональной экономической и социальной политики. Вместе с тем, реорганизация структуры и состава показателей не должна менять его логики: необходимо, чтобы региональный план (прогноз) всегда был ориентирован на системное видение ситуации в регионе, так как только в этом случае возможно принятие обоснованных управленческих решений и разработка эффективной социально-экономической политики.

Весьма актуальным в настоящее время является использование системы прикладного прогнозирования, которое дает необходимые ориентиры, примерные параметры, видение своего места в процессах разделения труда, возможность коррекции с учетом прогнозируемой динамики рынков показатели социально-экономического развития. Прикладное прогнозирование должно базироваться на статистических данных развития той или иной отрасли, того или иного рода бизнеса в регионе. Только детальное прогнозирование, основанное на системном подходе, может быть достаточно качественным и обоснованным, что требует более конкретных статистических данных. В частности, в рамках территориального прогнозирования может быть использован показатель социально-экономического развития, представляющий собой скалярный критерий и рассчитываемый путем суммирования принимаемых в расчет критериев, умноженных на соответствующие им веса.

рычаги воздействия. Поэтому именно предвидение (прогнозирование) социально-экономической ситуации в регионе и разработка на этой основе эффективной территориальной политики как комплекса стратегических управленческих решений есть назначение территориального прогноза (плана) в новых условиях.