ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ПРОИЗВОДСТВА САХАРА В РОССИИ

В последние годы резко возрос экспорт сахара. Для устойчивой тенденции роста экспорта необходимы дополнительные инвестиции, в первую очередь, в материально-техническую базу отечественного свекловодства, в том числе семеноводства.

В современных условиях потребности России в сахаре покрываются собственным производством из свеклы, сахара-сырца и закупками по импорту. Однако с учетом обеспечения продовольственной безопасности страны основным источником получения сахара должно быть отечественное свекловодство [1].

В последние годы благодаря росту валовых сборов сахарной свеклы выработка сахара свекловичного в твердом состоянии возросла до 6 689 тыс. т в 2017 г. против 2 782 тыс. т в 2010 г. [2]. Это позволило увеличить экспорт сахара с 15,5 тыс. т в 2010 г. до 553,7 тыс. т в 2017 году.

Для разработки прогноза развития свеклосахарного подкомплекса необходимо проанализировать потребление сахара на душу населения за длительный период [3].

Динамика потребления сахара в России представлена на графике ниже (рис. 1).Как видно, достигнув своего максимума за исследуемый период в 40 кг на потребителя в год, в дальнейшем уровень потребления стабилизировался на этом показателе в 2011—2014 гг., но в последующие три года снизился на 1 кг. То есть потребление сахара достаточно стабильно в последние годы и имеет тенденции к некоторому уменьшению. В 2017 году уровень потребления составил 39 килограмм.

Примерно такая же картина наблюдается на уровне федеральных округов (ФО), как это видно из табл. 1 (стр. 15).

Выше среднего уровня по России потребление сахара в Центральном, Северо-Западном, Северо-Кавказском и Южном ФО, ниже среднего по России — в остальных ФО.

Лидером по потреблению являлся все эти годы Северо-Кавказский ФО, однако в последний год наблюдения он делит строчку лидера с Центральным ФО.

Меньше всех потребляют сахара на душу населения в Сибирском ФО, однако его разрыв с рядом других ФО невелик.

Стабилизация на определенном уровне потребления или небольшое снижение характерно практически для всех ФО. Исключение составляет Уральский ФО, где за годы наблюдения потребление сахара на душу населения выросло с 34 кг до 37 кг. в год, что существенно приблизило его к среднему уровню потребления сахара по России.

Анализ статистических показателей (нижняя часть табл. 1) показывает, что размах значений показателей потребления по ФО за период наблюдения упал с 11 до 8, среднее значение, стандартное отклонение и коэффициент вариации также уменьшились за время наблюдения, последний упал с 11% до 8%, что значительно меньше критического значения в 33%

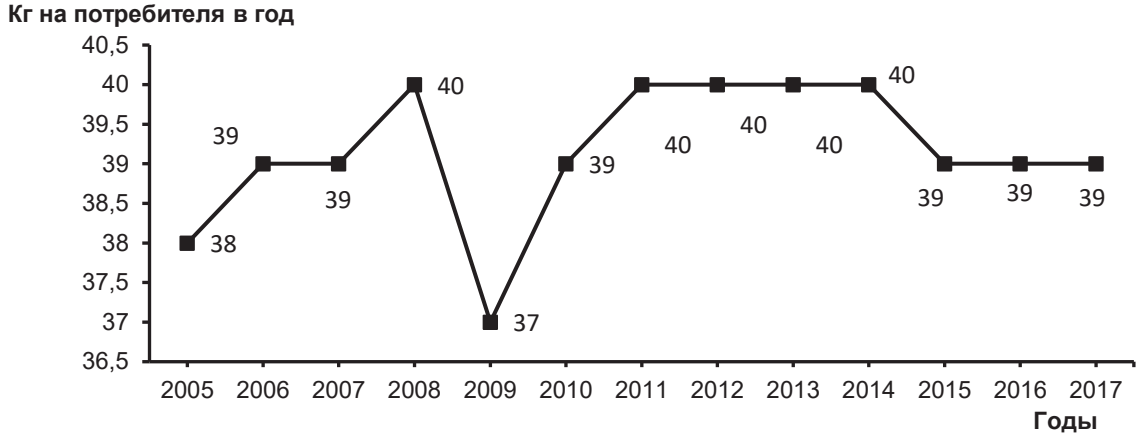


Рис. 1. Потребление сахара в России[1]

[1] Источник: Росстат

Таблица 1

СТАТИСТИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ ПОТРЕБЛЕНИЯ САХАРА В РОССИИ ПО ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОКРУГАМ (кг на душу населения в год)

Федеральный округ	Годы											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Дальневосточный	35	35	35	36	36	36	36	37	37	37	37	36
Приволжский	37	37	37	38	36	36	37	38	38	38	36	36
Северо-Западный	40	39	40	40	38	38	38	39	38	38	38	38
Северо-Кавказский	45	45	44	45	44	44	45	44	43	43	43	42
Сибирский	34	35	35	35	34	34	35	35	35	34	34	34
Уральский	34	34	35	36	36	37	38	40	40	38	37	37
Центральный	41	42	43	44	43	43	44	44	44	44	43	42
Южный	43	42	42	42	42	42	42	43	43	42	41	41
Минимум показателя	34	34	35	35	34	34	35	35	35	34	34	34
Максимум показателя	45	45	44	45	44	44	45	44	44	44	43	42
Размах показателя	11	11	9	10	10	10	10	9	9	10	9	8
Среднее значение	38,6	38,6	38,9	39,5	38,6	38,8	39,4	40,0	39,8	39,3	38,6	38,3
Среднеквадратичное отклонение	4,2	4,0	3,8	3,9	3,8	3,7	3,8	3,4	3,3	3,4	3,3	3,1
Коэффициент вариации (в %)	11,0	10,4	9,9	9,8	9,9	9,6	9,6	8,5	8,3	8,7	8,6	8,0

Источник: Росстат и расчеты авторов

и говорит о достаточно низкой вариабельности наблюдаемых показателей.

Таким образом, можно сделать общий вывод об относительной стабилизации потребления сахара как в целом по стране, так и по ФО, причем наблюдается сближение этих показателей между собой в сторону общероссийского показателя приблизительно на границе 39—40 кг на потребителя в год.

Аналогичная картина наблюдается и на уровне регионов. Для экономии места ограничимся только сводной таблицей статистических показателей по регионам за 2005—2016 гг. (табл. 2).

Как видно, все показатели (кроме минимума и среднего) стабильно падают, среднее значение стабилизировалась на уровне 37,5–38,5 кг на душу населения, минимум показателя по регионам многие годы держится на уровне 25 кг (Республика Тыва). Размах показателя за годы наблюдения снизился с 36 до 30, коэффициент вариации — с 20,2% до 17,7%, что намного ниже критического показателя в 33% и говорит о достаточно низкой вариабельности показателя потребления сахара на душу населения в год в указанном периоде наблюдения.

Регрессионный анализ этих показателей по регионам за 2005—2016 гг. позволяет сделать вывод, что для 22-х регионов тенденции за наблюдаемый период отрицательны, показатель потребления сахара на душу населения падает со скоростью

Таблица 2

СТАТИСТИКА ПОТРЕБЛЕНИЯ САХАРА В РОССИИ ПО РЕГИОНАМ (кг на душу населения в год)

Показатель (по регионам)	Годы											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Минимум показателя	24	23	24	24	24	24	25	25	25	25	25	25
Максимум показателя	60	58	59	59	58	58	57	57	57	56	56	55
Размах показателя	36	35	35	35	34	34	32	32	32	31	31	30
Среднее значение	37,5	37,7	38,6	38,7	38,0	37,9	38,6	39,1	38,9	38,6	37,8	37,6
Среднеквадратичное отклонение	7,6	7,4	7,2	7,2	7,1	7,0	6,9	6,7	6,7	6,7	6,7	6,6
Коэффициент вариации (в %)	20,2	19,6	18,5	18,6	18,6	18,5	17,8	17,1	17,3	17,4	17,8	17,7

Источник: Росстат и расчеты авторов

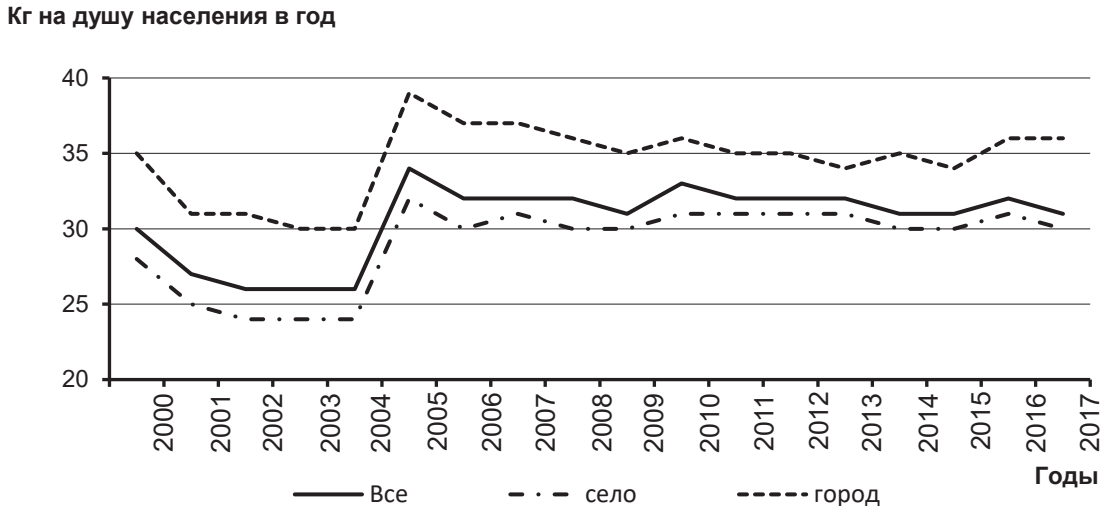


Рис. 2. Динамика потребления сахара в домашних хозяйствах[2]

от -0,07 до -0,82 в год, все коэффициенты уравнения регрессии для конкретного региона из этого списка значимы с уровнем значимости минимум 10 процентов.

Среди лидеров по скорости падения потребления сахара на душу населения: Ленинградская область — с 46 кг в 2005 г. до 40 кг в 2016 г., Республика Коми — с 43 кг в 2005 г. до 35 кг в 2016 г. и Псковская область — с 42 кг в 2005 г. до 35 кг в 2016 году. И если в первом случае, Ленинградская область вышла на общероссийский уровень, и потому надо говорить о такой тенденции скорее как о положительной, то во втором и третьем случаях тенденция явно отрицательная, так как уровень потребления в указанных двух регионах упал до, примерно, 90% от среднего по России.

Тот же анализ показывает, что для 30-ти регионов, наоборот, имеет место быть тенденция к повышению показателя потребления сахара со скоростью от 0,11 до 1,1 кг в год. Все коэффициенты соответствующих регрессионных уравнений значимы минимум на уровне 10 процентов.

Среди лидеров по росту потребления сахара на душу населения — Амурская область — с 30 кг в 2005 г. до 36 кг в 2016 г., Тюменская область — с 34 кг в 2005 г. до 39 кг в 2016 г. и Московская область — с 43 кг на душу населения в 2005 г. до 45 кг в 2016 году. И, если, в первых двух случаях указанные регионы, — Амурская и Тюменская области, как результат, достаточно близко подошли к общероссийскому уровню, и потому эту тенденцию можно считать положительной, то в случае с Московской областью рост идет уже выше среднероссийского уровня потребления сахара, а такой рост, едва ли может считаться положительной тенденцией.

Наконец для 28 оставшихся регионов (всего исследовалось 80 регионов) тенденции к росту или падению не наблюдается, один из коэффициентов регрессионного уравнения статистически незначим на уровне 10%. Коэффициенты детерминации R^2 для всех регрессионных уравнений у этих регионов при этом, как правило, невелики: от 0,0019 до 0,2532. В то же время коэффициенты вариации у всех этих регионов низкие и очень низкие (в диапазоне от 1,0% до 13,3%). Таким образом, можно сделать вывод, что для этих 28 регионов потребление в целом стабилизировалось [4].

Другая картина наблюдается, если мы рассматриваем потребление в других разрезах и группировках, например, по сельскому/городскому населению, уровням доходов и др.

На рис. 2 представлена диаграмма потребления в домашних хозяйствах за 2000—2017 гг. в разрезе принадлежности потребителей к сельской или городской местности.

Как видно, показатели здесь также стабилизировались, но на более низком уровне (32—33 кг на душу населения в год). Это объясняется тем, что данные показатели собирались по другой методике.

Заметим, что потребление стабилизировалось также и для нижних уровней — сельского и городского. При этом динамика этих уровней достаточно согласована. Регрессионный анализ показывает, что потребление в сельской местности составляет в среднем 82% (оценка статистически значима на уровне менее 5%) от потребления в городской местности.

Потребление сахара значимо зависит от состава семьи (количество людей в домохозяйстве), наличия или отсутствия в составе домохозяйства детей, пенсионеров и т. п. Наибольший интерес среди всех этих разрезов и по количеству градаций, и по экономическому смыслу для нас представляет градация потребления сахара по децильным группам доходов, представленная в табл. 3 (стр. 17).

Статистический анализ показателей табл. 3 по годам приводится ниже в табл. 4 (стр. 17).

Как видно из данных табл. 4, не только размах, но и стандартное отклонение и коэффициент вариации наблюдаемых показателей стабильно падают за годы наблюдения. Особого внимания заслуживает коэффициент наклона, который берется из соответствующих регрессионных уравнений связывающих потребление по годам и номера децильных групп доходов населения. Все эти уравнения статистически значимы на уровне <1% и эти коэффициенты показывают, что

[2] *Источник: Росстат*

Таблица 3

ПОТРЕБЛЕНИЕ САХАРА ПО ДЕЦИЛЬНЫМ ГРУППАМ ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ (кг)

Годы	Децильная группа									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2009	22,1	25,6	27,9	29,7	31,0	31,8	34,1	34,9	37,7	38,0
2010	22,7	26,4	28,5	31,0	32,4	34,1	34,6	36,5	38,0	39,3
2011	22,8	26,0	28,0	30,2	31,9	33,3	34,5	35,1	37,5	38,1
2012	22,8	26,4	28,2	30,3	31,6	33,4	34,5	35,3	36,7	38,9
2013	22,9	26,6	28,5	30,5	32,1	32,5	33,6	33,6	36,2	38,0
2014	23,1	26,2	28,1	29,6	31,8	32,9	32,9	33,5	35,7	37,5
2015	22,3	25,6	27,4	29,4	31,0	32,2	31,4	33,0	35,7	37,0
2016	24,7	27,6	29,9	30,6	32,6	32,8	33,8	35,9	36,0	34,8
2017	25,1	28,4	30,2	31,0	30,8	32,0	33,3	34,2	35,1	34,2

Источник: Росстат

различия между данными из разных групп существенно сгладились за годы наблюдения (рост составлял 1,72 кг при переходе от одной группы к другой в 2010 г. и только 0,95 кг при том же переходе в 2017 г.).

Намного стабильнее показатели потребления сахара внутри групп (табл. 5 на стр. 18).

И относительный размах, и коэффициенты вариации внутри представленных выше децильных групп намного меньше. Сами показатели внутри групп при этом из года в год изменяются с небольшим повышающим трендом для первых 4 децильных групп, практически стабильные для 4-х следующих групп и только для 9 и 10 группы стабильно падают.

Регрессионное уравнение для среднего значения за годы наблюдения (рис. 3 на стр. 18) позволяет сделать следующий общий вывод: в среднем при переходе из одной децильной группы в другую потребление сахара за 2010—2017 гг. в домашних хозяйствах возрастает на 1,45 кг.

Заметим, что практически тот же показатель можно получить и усреднением данных в колонке с именем «наклон» в расчетной табл. 4.

Таким образом, относительная стабильность потребления сахара в последние годы на уровне страны находит свое развитие в том, что примерно половина ФО имеют здесь повышающие тенденции, а вторая половина — понижающие. Регионы также разделились на три примерно одинаковые групп с повышающим трендом, с понижающим трендом и с достаточно стабильным потреблением. Потребление на уровне городского или сельского населения следует общим тенденциям на уровне страны. Более того, эти тенденции достаточно хорошо (и статистически значимо) согласованы друг с другом. Потребление в ряде децильных групп по доходам населения статистически значимо растет при переходе из младших групп в старшие из года в год, но темпы этого роста резко упали за годы наблюдения, то есть наблюдается постепенное выравнивание потребления в разных децильных группах [4].

При изучении потребления сахара на душу населения необходим также анализ потребительских цен и цен производителя.

Приведенный на рис. 4 (стр. 19) график демонстрирует помесячные изменения средних потребительских цен на сахар-песок в России за 2012—2016 годы.

Таблица 4

АНАЛИЗ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ПОТРЕБЛЕНИЯ ДЕЦИЛЬНЫХ ГРУПП ПО ГОДАМ

Годы	Статистический показатель						
	Наклон	Минимум	Максимум	Размах	Среднее значение	Среднее квадратичное отклонение	Коэффициент вариации
2009	1,68	22,1	38,0	15,9	31,28	5,14	16,45
2010	1,72	22,7	39,3	16,6	32,35	5,28	16,32
2011	1,62	22,8	38,1	15,3	31,74	4,99	15,73
2012	1,62	22,8	38,9	16,1	31,81	4,97	15,61
2013	1,44	22,9	38,0	15,1	31,45	4,50	14,32
2014	1,42	23,1	37,5	14,4	31,13	4,40	14,13
2015	1,44	22,3	37,0	14,7	30,50	4,49	14,73
2016	1,15	24,7	36,0	11,3	31,87	3,68	11,56
2017	0,95	25,1	35,1	10,0	31,43	3,05	9,72

Источник: Росстат и расчеты авторов

Таблица 5

СТАТИСТИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ ДЛЯ ДЕЦИЛЬНЫХ ГРУПП

Статистические показатели	Децильная группа									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Минимум	22,1	25,6	27,4	29,4	30,8	31,8	31,4	33,0	35,1	34,2
Максимум	25,1	28,4	30,2	31,0	32,6	34,1	34,6	36,5	38,0	39,3
Размах	3,0	2,8	2,8	1,6	1,8	2,3	3,2	3,5	2,9	5,1
Среднее значение	23,2	26,5	28,5	30,3	31,7	32,8	33,6	34,7	36,5	37,3
Среднеквадратичное отклонение	1,03	0,92	0,93	0,59	0,64	0,74	1,02	1,17	1,02	1,74
Коэффициент вариации	4,46	3,47	3,26	1,94	2,03	2,26	3,03	3,39	2,79	4,66

Источник: Росстат и расчеты авторов

Как видно, в целом в 2012—2016 гг. имеет место стабильный рост цен на сахар-песок со статистически значимой оценкой в 0,51 руб. в месяц.

Аналогичный график для цен производителя показан на рис. 5 (стр. 19).

Как видно, здесь также имеет место (с примерно той же статистической точностью) стабильный рост цен со скоростью примерно 0,37 руб. в месяц.

Сопоставление потребительских цен и цен производителя за 1 кг сахара-песка представлено на графике рис. 6 (стр. 19).

Как видно с очень высокой точностью можно утверждать, что в России цена потребителя в среднем за период наблюдения в 2012—2016 гг. — на 33,7% выше цены производителя. Такая высокая стабильность позволяет сделать вывод, что именно инфляционные и маржинальные ожидания производителей и торговых сетей являются одной из основных причин роста потребительских цен на сахар.

Для прогнозирования производства сахара из сахарной свеклы необходимо осуществить детальный анализ валовых сборов сахарной свеклы.

Динамика валового сбора сахарной свеклы в 2004—2017 гг. представлена ниже на рис. 7 (стр. 20).

Хотя в целом наблюдаются значительные перепады в объемах сбора, но динамика положительная и регрессионная зависимость показывает, что рост за 2004—2017 гг. составляет в среднем 2,1 млн т в год.

Сопоставление сбора сахарной свеклы и производства свекловичного сахара-песка дает картину, представленную на рис. 8 (стр. 20).

Таким образом, наблюдается достаточно высокая зависимость (коэффициент детерминации равен 0,834, модель статистически значима на уровне ошибки менее 1%) между этими двумя показателями. Для сопоставления динамики двух временных рядом выведем их в логарифмической шкале (рис. 9, стр. 20).

Таким образом, мы получаем следующие оценки (статистически значимые на уровне ошибки менее 1%): ***рост валового сбора сахарной свеклы на 1% приводит к росту производства свекловичного сахара-песка на 0,75%.***

Данная оценка может служить основанием для прогнозов роста производства свекловичного сахар-

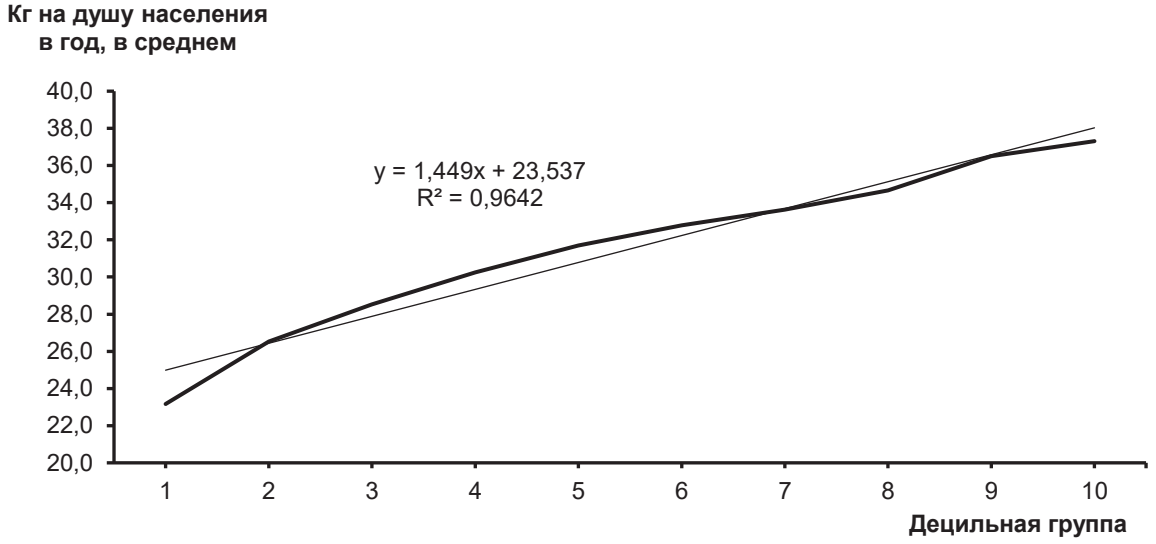


Рис. 3. Динамика роста среднего потребления сахара по децильным группам доходов населения[3]

[3] Источник: Росстат и расчеты авторов

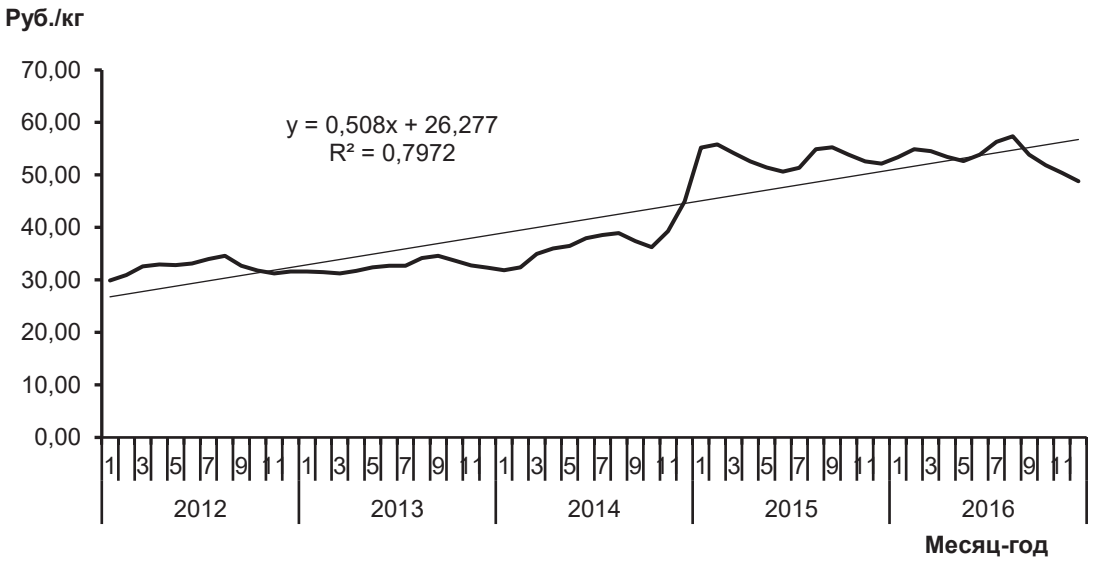


Рис. 4. Динамика средних потребительских цен на сахар-песок в России[4]

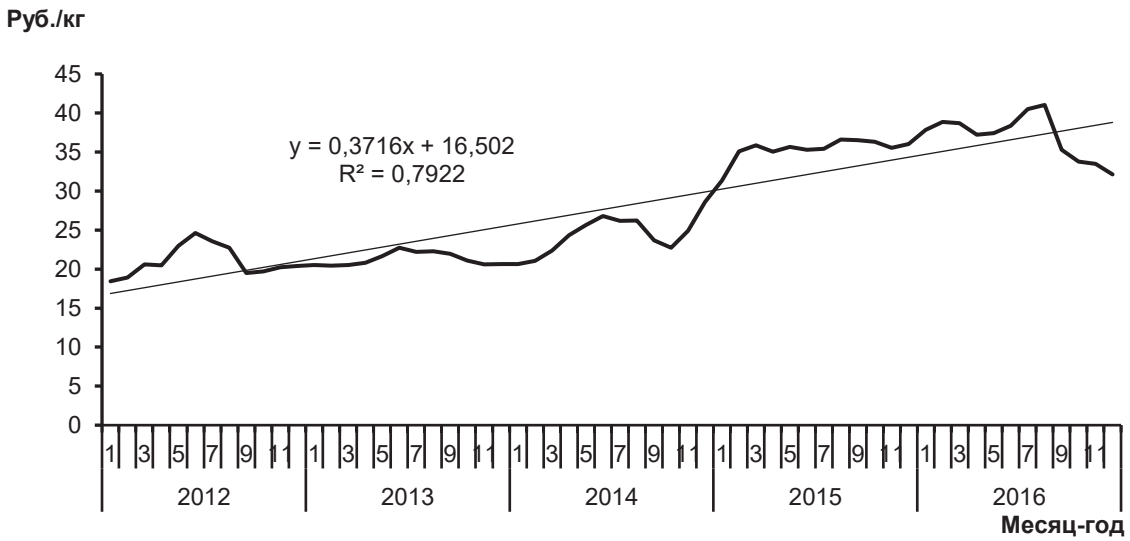


Рис. 5. Динамика цен производителя на сахар-песок по России в 2012—2016 гг.[5]

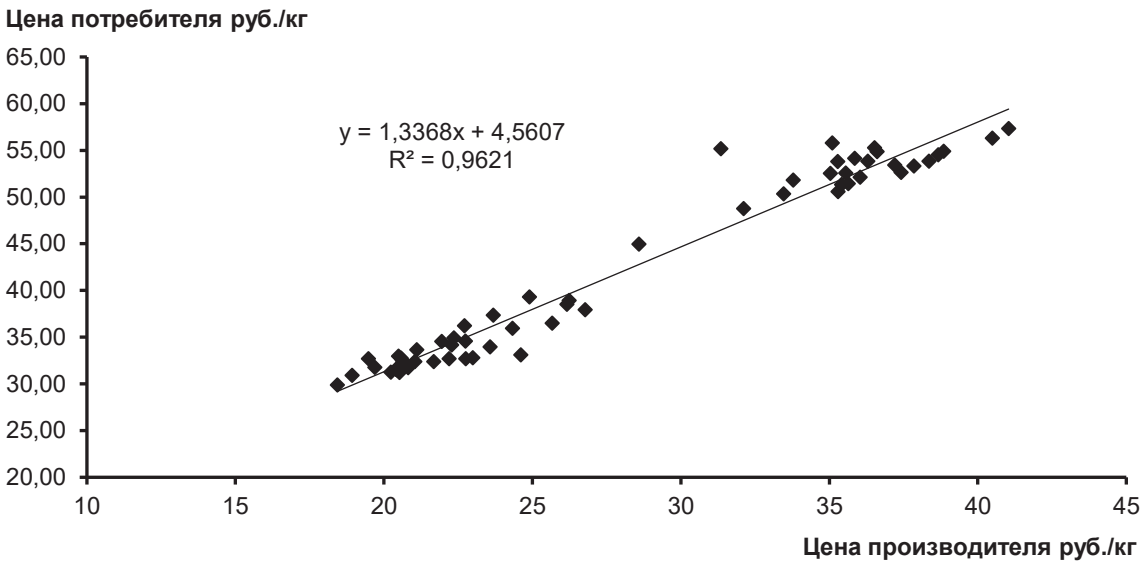


Рис. 6. Соотношение цен производителя и потребителя за 1 кг сахара-песка в России в 2012—2016 гг.[6]

[4] Источник: Росстат.
[5] Источник: Росстат и расчеты авторов.
[6] Источник: Росстат и расчеты авторов.

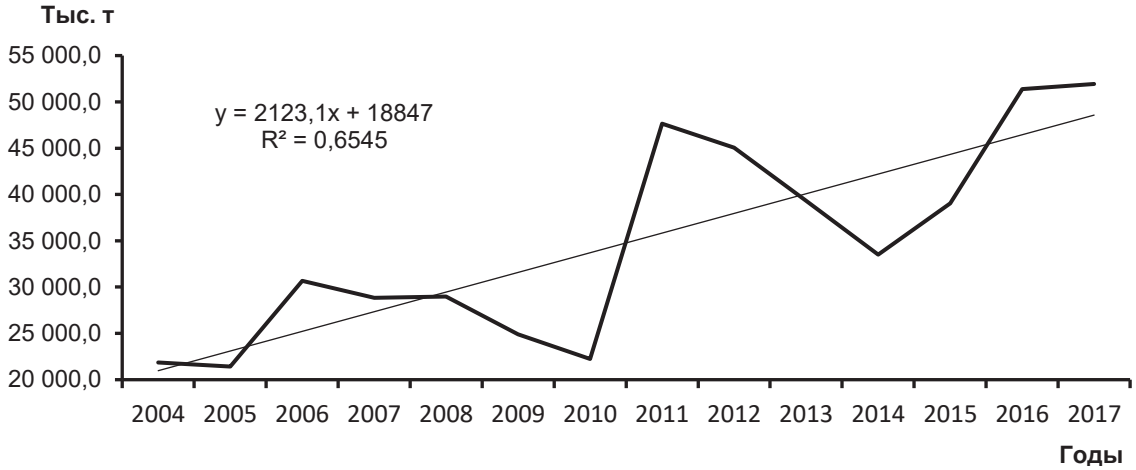


Рис. 7. Динамика сбора сахарной свеклы в России[7]

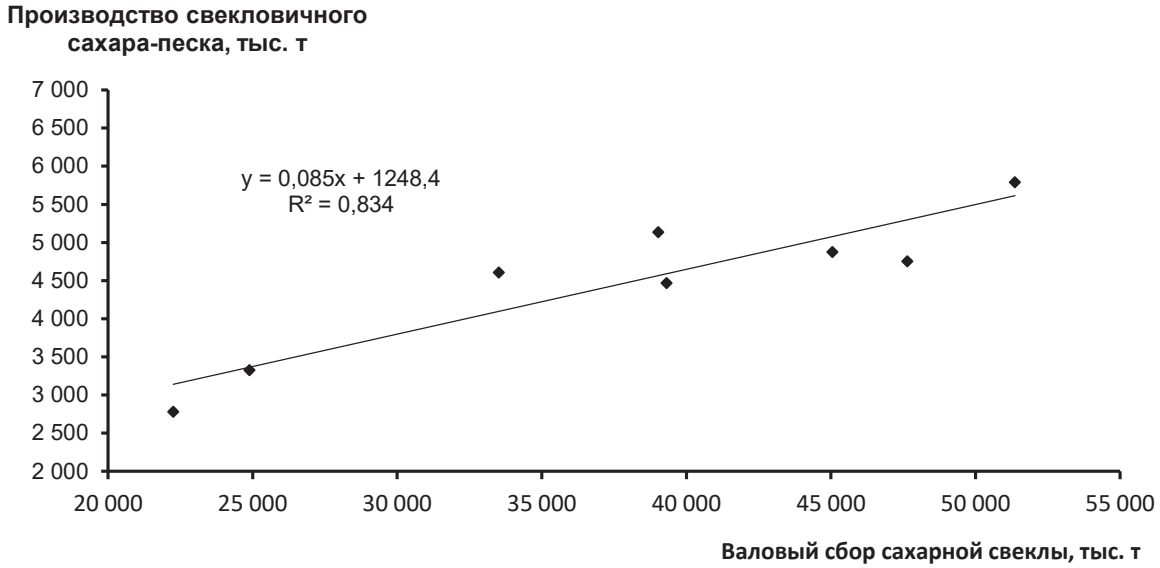


Рис. 8. Зависимость производства свекловичного сахара-песка от сборов сахарной свеклы[8]

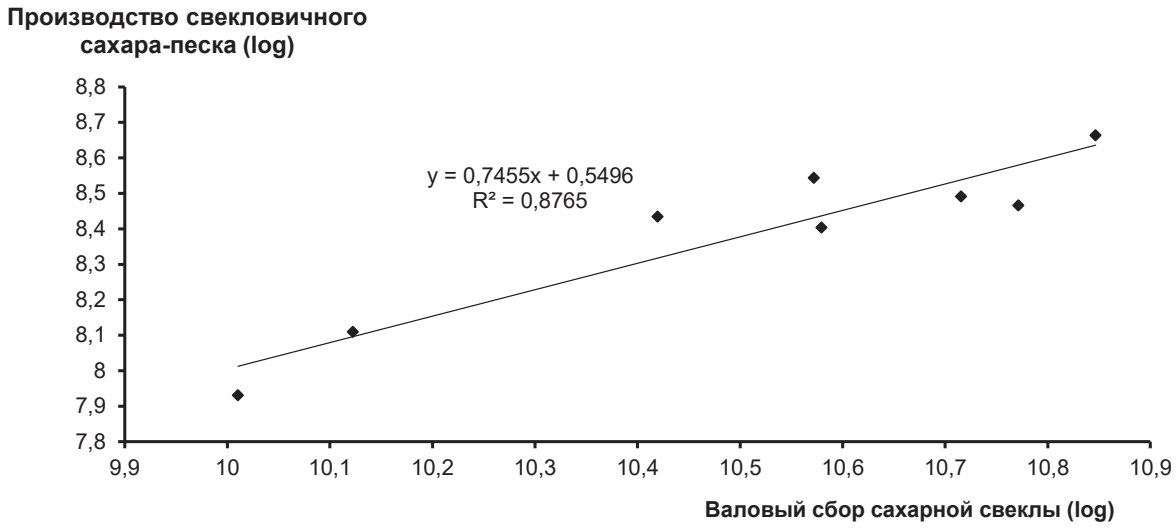


Рис. 9. Зависимость производства свекловичного сахара-песка от сборов сахарной свеклы (логарифмическая шкала)[9]

[7] Источник: Росстат и расчеты авторов
[8] Источник: Росстат и расчеты авторов
[9] Источник: Росстат и расчеты авторов

ного песка в зависимости от прогнозов роста сбора сахарной свеклы.

Рассмотрение аналогичных зависимостей на уровне федеральных округов (всего у нас пять ФО— Центральный, Приволжский, Сибирский, Южный и Северо-Кавказский — производят свекловичный сахар-песок и собирают сахарную свеклу) приводит к качественно той же картине, что и на уровне Федерации. Различаются только соответствующие границы статистической значимости регрессионных зависимостей и коэффициенты эластичности (для Приволжского ФО — 0,76, для Сибирского ФО — 0,73, для Центрального ФО — 0,72, для Южного ФО — 0,91). Исключение составляет Северо-Кавказский ФО, где статистически значимой связи между валовыми сборами сахарной свеклы и производством свекловичного сахара-песка за 2009—2016 гг. не обнаруживается. Переработка в этом ФО значительно ниже прогнозируемых значений.

В перспективе, если сохранится тенденция валового сбора сахарной свеклы за последние годы, можно ожидать роста производства сахара свекловичного. В связи с этим можно будет увеличить экспорт сахара-песка и соответственно объем валютной выручки. Это позитивно отразится на эффективности функционирования свеклосахарного подкомплекса.

Владимир ГОНЧАРОВ,
доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник
Всероссийского института
аграрных проблем и информатики
имени А. А. Никонова —
филиала ФГБНУ ФНЦ ВНИИЭСХ;
Сергей САЛЬНИКОВ,
кандидат физико-математических наук,
руководитель отдела информатизации
АПК Всероссийского института
аграрных проблем и информатики
имени А. А. Никонова —
филиала ФГБНУ ФНЦ ВНИИЭСХ

ЛИТЕРАТУРА

1. *Гончаров В. Д., Русский В. Г.* Экспорт продукции свеклосахарного подкомплекса // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий, 2018, № 2. — С. 51–55.
2. Россия в цифрах. 2018 г.; Краткий стат. сб. / Росстат. — М., 2018 г.
3. Статистическое моделирование и прогнозирование. — М.: Финансы и статистика, 1990. — 383 с.
4. *Гончаров В. Д., Сальников С. Г.* Моделирование и прогнозирование продовольственного комплекса. — М.: Издательство «Ким Л. А.», 2019. — 187 с.

УПРАВЛЕНИЕ УЧАСТНИКАМИ СТРОИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА и ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ их ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: дифференциация и единство

В статье анализируется сущность управления строительством, государственное регулирование строительной деятельности, включая ее саморегулирование, подчеркивается, что упорядочивающее воздействие, осуществляемое с помощью управления и государственного регулирования хотя и происходит в разных плоскостях, принципиальных различий между этими способами воздействия нет. Оба они имеют общую цель — консолидация конкретных участников строительного производства с интересами остальных его участников в рамках управляемой и регулируемой экономики.

Управление

Слово «управлять» означает направлять, руководить, воздействовать. Управление участниками строительного производства означает, что компетентный орган (управляющий партнер) добивается от них совершения конкретных действий (либо воздержания от действий), необходимых в интересах дела. Управление позволяет добиваться от подведомственного индивида того, чего он сам никогда бы не сделал без вышеназванного воздействия. Делать это он должен осознанно и осмыслено, четко представлять, чего от него хотят и что в связи с этим ему придется сделать. Для этого руководитель и подведомственный индивид должны понимать друг друга.

Сказанное полностью относится к капитальному строительству, в котором задействовано множество самых различных участников. Однако, если сопоставить экономические результаты их деятельности, легко заметить, что они существенно отличаются. С одной стороны, многие хозяйствующие субъекты работают крайне неэффективно. Они практически не загружены работой и не могут целенаправленно использовать свой потенциал. Мало того, совершенно не представляют, как выбираться из удручающей ситуации, в которой находятся. С целью получения хоть какого-то заработка они ведут деятельность, не связанную со строительством, а то и вовсе простаивают.

Пытаясь оправдать свои неудачи, они ссылаются на то, что в этой сфере деятельности невозможно моментально достичь экономического успеха. Доля справедливости здесь есть, поскольку строительная деятельность не является высоко рентабельной формой общественного производства. Как известно, показатель рентабельности представляет собой соотношение между размером прибыли от реализации готовой продукции и затратами на ее создание. Однако, на рентабельность нельзя смотреть с точки зрения сиюминутной выгоды, ее надо брать в разрезе нескольких лет. Этот постулат применим ко всем видам хозяйственной (предпринимательской) деятельности и прежде всего к капитальному строительству, поскольку оно не дает немедленной отдачи. Возведение любого объекта длится несколько лет, а иногда несколько десятков лет, требуя в течение всего периода времени существенных вложений (материальных, финансовых и др.). Вполне закономерно, что затраты за создание такой продукции очень значительны. Соответственно и цены на нее весьма высокие, недоступные для многих нуждающихся в ней потенциальных покупателей.

В такой вот непростой обстановке надо не только создавать современную и востребованную строительную продукцию, но и успешно (то есть по цене, экономически выгодной для производителя и доступной для массового потребителя) ее реализовывать. Иногда это сложнее, чем построить объект. В этом нет ничего удивительного, ибо масштабные социально-экономические преобразования, в частности, отмена директивного планирования, гарантировавшего производителям оплату их продукции, загнали многие некогда процветавшие предприятия в тупик. Далеко не все смогли выбраться из него, а тем, кому это удалось, приходится учиться рыночным, в частности, маркетинговым отношениям, что называется с азов. Им приходится осознавать, что так называемые коллеги (хозяйствующие субъекты, создающие аналогичную продукцию), это потенциальные конкуренты, которых надо умудриться опередить, не нарушив при этом ни буквы закона, ни деловой этики.

Все это потребовало адекватных теоретических наработок. Одна из них — это концепция сбыта, получающая широкое применение в новой России. Эта концепция представляет собой процесс создания и воспроизводства спроса конечных потребителей на конкретные товары и услуги в целях получения прибыли [1]. Осознанное понимание такой перспективы вдохновляет даже тех, кто оказался в трудной финансовой и экономической ситуации. Несмотря ни на что, они не опускают рук и приспосабливаются к непростым реалиям, добиваются неплохих экономических результатов. Подобных хозяйствующих субъектов не так много. Но именно их позитивный пример должен служить ориентиром для отстающих. В свою очередь, управленческое воздействие призвано создавать каждому участнику строительного производства благоприятные для этого условия, не упуская из виду совокупные интересы многоликой и пестрой сферы строительства.

Наличие на строительном рынке разнообразных хозяйствующих субъектов, не имеющих прямого отношения к строительному производству, но при этом вовлеченных в его орбиту, является прямым результатом крупномасштабных преобразований российской экономики, в том числе сферы строительства. Их истоки берут свое начало с середины восьмидесятых годов прошлого столетия. До этого долгие годы строительный комплекс являлся иерархичной системой, которая схематично выглядела так: министерство–главк–трест–производственная единица (СУ, СМУ, ПМК, УМСР, СМП и т. п.). Однако, в связи с упразднением вышестоящих органов хозяйственного руководства, отменой директивного планирования и распределения ресурсов, сокращением бюджетного финансирования и свободой внешней торговли указанная централизованная система как бы «расползлась». Последовала целая серия различного рода реорганизаций, которые по сравнению с другими сферами экономики здесь происходят наиболее интенсивно, зачастую методом проб и ошибок. Одни властные структуры перестают существовать, другие возникают; одни расформировываются, другие воссоздаются. Особенно часто это происходило в первое десятилетие нынешнего века. Вот только некоторые, наиболее наглядные тому подтверждения. Еще 2004 г. был упразднен Госстрой РФ и создано Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Росстрой РФ). В течение нескольких лет оно организационно входило в состав Министерства промышленности и энергетики РФ, а затем было включено в состав Министерства регионального развития РФ (Минрегионразвития РФ). В 2008 г. это федеральное агентство (Росстрой РФ) было упразднено, а его функции стало выполнять непосредственно Минрегионразвития РФ. Все это негативно сказывалось на деятельности подведомственных субъектов. Вместо того, чтобы сосредоточиться на производственной деятельности, они были вынуждены подстраиваться под проходящие в верхах реорганизации.

В 2013 г. Минрегионразвития РФ было ликвидировано, а сфера строительства передана в ведение вновь созданного Минстроя РФ, которое функционирует и в настоящее время. Казалось бы, реорганизации прекратились, однако, не решенные проблемы остались. К примеру, вряд ли можно считать целесообразным, что Минстрой РФ в одном лице выполняет законотворческую, надзорную и правоприменительную функции. Он вынужден делать это, ибо не имеет в своем составе ни федеральных служб, ни федеральных агентств. Это противоречит сути административной реформы, предусматривающей наличие на федеральном уровне трехзвенной структуры органов исполнительной власти.

И, тем не менее, суть преобразований налицо: управление сферой строительства практически децентрализовано, а рычаги, с помощью которых это управление происходит, дифференцированы в зависимости от уровня (федерального, регионального, муниципального), на котором оно происходит. Федеральный уровень охватывает территорию всей страны; региональный уровень — территории субъектов Федерации; муниципальный — территории муниципальных образований. Конечно, по масштабам экономической деятельности такие административно-территориальные единицы, как автономная республика, край, область, автономная область и т. п., на территории каждой из которых находятся сотни различных хозяйствующих субъектов, практически всех сфер экономики, существенно отличаются от обычных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Тем не менее, согласно Гражданскому кодексу РФ (ст. ст. 124—127), административно-территориальные образования являются субъектами гражданского права и выступают на *равных со всеми остальными субъектами*.

Неотъемлемым атрибутом любого административно-территориального образования является наличие у него органов исполнительной власти, выполняющих управленческие функции на вверенной им территории. Ведущая роль в этом отводится органам исполнительной власти федерального уровня, скомпонованным в три звена: федеральные министерства–федеральные службы–федеральные агентства. Их полный перечень приведен в Указе Президента РФ от 15.05.2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [2]. В соответствии с ним возглавляют вышеназванную триаду звеньев федеральные министерства, одним из которых является Минстрой РФ. В области строительства, архитектуры, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства оно вырабатывает и реализует государственную политику, а также осуществляет нормативно-правовое регулирование. В области же строительства, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства Минстрой РФ оказывает государственные услуги, а также управляет государственным имуществом.

Если сопоставить вышеназванные функции Минстроя РФ (выработка и реализация государственной политики, а также нормативно-правовое регулирование) с функциями управления государственным имуществом и оказания государственных услуг, (которые данное министерство выполняет вместо федеральных агентств, ибо такого звена здесь не существует),

легко заметить, что области, где они применяются, различны. Функции по реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию осуществляются в области строительства, архитектуры, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства. А в случаях, когда Минстрой РФ оказывает государственные услуги и управляет государственным (федеральным) имуществом, понятие область архитектуры отсутствует. Это обусловлено тем, что архитектурная деятельность не является общестроительной. Она лишь сопутствует строительству, поэтому находится на заднем плане.

Однако, все перечисленные функции, выполняемые Минстроем РФ, относящиеся как к его непосредственным обязанностям, так и к обязанностям федеральных агентств (но которые выполняет Минстрой РФ), непосредственно относятся к области строительства. Учитывая, что строительная деятельность превратилась в инвестиционно-строительную, представляется целесообразным уточнить предмет ведения Минстроя РФ. Говоря конкретней, предлагается внести в Положение о Минстрое РФ дополнение, а именно, после слов «…и жилищно-коммунального хозяйства*…»,* добавить слова: «…а также инвестиционного обеспечения этих видов деятельности.».

В то же время каждая вышеназванная функция имеет свои характерные черты и особенности. Возьмем к примеру, выработку государственной политики. Вообще, политика — это сложнейшее общественное явление, отражающее интересы конкретных индивидов и социальных групп. Это совокупность самых различных общественных отношений: политических, идеологических, правовых, организационных, информационных. Юридическим выражением проводимой государством политики являются нормативные акты (законы, указы и т. п.), принимаемые органами законодательной власти. Что касается выработки государственной политики, то это прерогатива федеральных министерств. В принципе, благополучие страны зависит от целенаправленной политики любого федерального министерства. Однако, относительно хозяйственно-экономических аспектов политики страны приоритет принадлежит федеральным министерствам, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ. Это так называемые министерства хозяйственно-экономического блока. Именно они вырабатывают экономическую политику страны, целью которой является увеличение темпов экономического роста внутреннего валового продукта.

Это в полной мере относится к деятельности Минстроя РФ. При этом следует отметить, что он не только вырабатывает государственную политику в подведомственной области, но и воплощает ее в реальную жизнь. Дело в том, что Минстрой РФ не имеет в своем составе федеральных агентств; а между тем, практическая реализация государственной политики является прерогативой этого звена федеральных органов исполнительной власти. С учетом специфики создания строительной продукции важнейшими компонентами его политики следует считать проблемы технического характера, а также проблемы промышленного характера. Техническая политика нацеливает участников строительного производства на создание высококачественной и безопасной продукции, на повышение ее прочности, надежности, долговечности, устойчивости к внешним воздействиям. Не меньшую значимость имеет промышленная политика, суть которого состоит во внедрении в серийное производство малоотходных, ресурсосберегающих, экологически чистых технологий. Это касается всех без исключения участников строительного процесса и прежде всего подрядных строительных организаций, а также предприятий строительной индустрии, выпускающих строительные материалы (кирпич, цемент, керамзит, товарный бетон, арматуру, комплектующие изделия и т. п.). Практическая реализация участниками строительного производства обоих вышеназванных аспектов общестроительной и сопутствующей строительству деятельности требует наличия у каждого из них полноценной материально-технической базы. Если же таковая отсутствует, то жизненно необходимым является их техническое перевооружение. Термин «модернизация» емко и концентрировано выражает суть необходимых для этого всеобщих усилий.

Политику не следует отождествлять со стратегией, которая детализирует и конкретизирует ее. То есть представляет собой развернутый план действий на определенный период времени. Это касается как всего общества, так и его отдельных индивидуумов [3]. Применительно к вопросам, рассматриваемым в статье, одним из базовых документов такого рода является Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 г., утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 г. № 2227-р. [4] (далее: Стратегия–2020). Согласно данному документу, к 2020 г. в стране должна быть создана инновационная, социально-ориентированная экономика. И хотя совершенно очевидно, что к этому сроку создать такую экономику не удастся, курс на дальнейшее инновационное развитие остается непоколебимым, поскольку именно инновации стимулируют экономический рост, как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе [5]. Инновации — это инвестиции в новации, в научные исследования, а также во все новое, рациональное и передовое, что именуется емким и концентрированным понятием умная экономика. Ее созданием не связано никакими ограничениями во времени и постоянно находится под пристальным вниманием компетентных органов, включая первых руководителей государства. Наглядным подтверждением является Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О Национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [6] (далее: Стратегия–2024). Данный документ является прямым продолжением Стратегии–2020. Задача создания инновационной, социально — ориентированной экономики получает в нем новый, более эффективный импульс.

Следующим после федеральных министерств, звеном в иерархии федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих воздействие на экономику, являются федеральные службы. Ряд

таких служб организационно входит в состав федеральных министерств. Например, в состав Министерства финансов РФ входит Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба; а также Федеральное казначейство. В состав Министерства экономического развития РФ входит Федеральная служба по интеллектуальной собственности. Другие службы, например, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору подведомственны непосредственно Правительству РФ.

На все без исключения федеральные службы возложено осуществление контроля и надзора за деятельностью хозяйствующих субъектов. Это понятия близкие, но не тождественные. Так, сутью контроля является выявление и пресечение нарушений различного рода требований (инструкций, стандартов и т. п.), которые любой субъект обязан соблюдать. Причем контроль проводят не только государственные органы, но и негосударственные структуры.

Сутью же надзора является профилактика возможных нарушений, причем его проведение это прерогатива органов власти [7]. Будучи поднадзорным, хозяйствующий субъект постоянно находится под присмотром надзорных органов. Более того, надзору подлежит деятельность не только хозяйствующих субъектов (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), но и саморегулируемых организаций, органов власти и местного самоуправления, а также и иных разнообразных негосударственных органов и организаций.

Несмотря на различия, контроль и надзор имеют общие черты. Во-первых, и тот и другой, стимулируют проверяемых субъектов к неукоснительному соблюдению законодательства. Во-вторых, и контрольные и надзорные органы должны сами неукоснительно соблюдать законодательство. При осуществлении целевых функций они не вправе ущемлять интересы проверяемых субъектов. Федеральный Закон РФ от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [8] предусматривает гарантии для проверяемых юридических лиц и предпринимателей. В частности, устанавливает предельное количество проверок, которые могут проводиться за конкретный период времени, устанавливает порядок их проведения. Кроме того, запрещает требовать документы, не относящиеся к предмету проверок, запрещает разглашать информацию об их результатах.

Низовое звено федеральных органов исполнительной власти представлено федеральными агентствами. Они оказывают государственные услуги и управляют федеральным имуществом. Однако, в составе Минстроя РФ федеральных агентств нет, поэтому это министерство само выполняет их функции в области строительства, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства. Рассмотрим каждую из этих функций подробней. Вот, к примеру, оказание государственных (то есть имеющих исключительную общественную значимость) услуг. Их вправе оказывать лишь полномочные органы исполнительной власти, а именно федеральные агентства, а при их отсутствии — федеральные министерства (в данном случае Минстрой РФ). Представляется целесообразным, чтобы Минстрой РФ имел примерный перечень таких услуг, оказываемых им в подведомственной сфере экономики. Этот перечень мог бы включать в себя консультирование по поиску источников инвестирования, по обоснованию их надежности и т. д. Также это может быть прогноз ожидаемого экономического эффекта от их вложения, определение вероятных сроков их окупаемости. О наличии подобного перечня их потребитель должен быть надлежащим образом информирован. Важнейшим компонентом информационного блока должна быть информация о преимуществах оказания государственных услуг в электронном виде. Причем информационная модель должна быть сделана по единому стандарту, утвержденному Министерством связи и массовых коммуникаций РФ.

Еще одна функция Минстроя РФ, выполняемая им в связи с отсутствием в его составе федеральных агентств, это управление государственным (федеральным) имуществом. Вообще управление им является прерогативой Федерального агентства по управлению государственным имуществом, организационно входящего в состав Министерства экономического развития РФ. Хотя отдельные виды этого имущества управляются иными федеральными агентствами. Такими, например, как, Федеральное дорожное агентство, находящееся в составе Министерства транспортного строительства РФ; Федеральное агентство по недропользованию, находящееся в составе Министерства природных ресурсов и экологии РФ.

Управленческое воздействие, осуществляемое этим звеном федеральных органов исполнительной власти, в частности, Минстроем РФ, направлено не непосредственно на хозяйствующих субъектов, а на их имущество, используемое ими для формирования уставных средств. Речь идет об уставных средствах, которые находятся у их обладателей (государственных предприятий, а также у публичных акционерных обществ со стопроцентным государственным уставным капиталом) на определенных условиях. Характер этих условий предопределяет специфику управления хозяйствующими субъектами следующих организационно-правовых форм. Во-первых, — государственными унитарными предприятиями, уставные фонды которых являются государственной собственностью (в данном случае в лице Минстроя РФ), а у самих этих субъектов находятся либо на праве хозяйственного введения (ст. 294 ГК РФ), либо на праве оперативного управления (ст. 296 ГК РФ). Ни то, ни другое полномочие не является аналогом полномочий собственника, каким в данном случае является Минстрой РФ. Во-вторых, предопределяет специфику управления публичными акционерными обществами, чьи обыкновенные (голосующие) акции принадлежат государству (в лице Минстроя РФ) и являются федеральной собственностью. Как известно, уставной капитал акционерного общества поделен на доли (акции), которые совокупно являются его коллективно-долевой соб-

ственностью. Вместе с тем, конкретный собственник (акционер) вправе распоряжаться своими акциями, в том числе участвовать в управлении таким обществом. Но поскольку в описываемой ситуации все обыкновенные (голосующие) акции такого публичного общества принадлежат компетентному органу в лице Минстроя РФ, то он один и управляет таким обществом. При этом, будучи органом исполнительной власти, он пользуется всеми преимуществами акционерной формы хозяйствования.

Государственная собственность может быть не только федеральной, но и региональной, которой управляют территориальные подразделения Федерального агентства по управлению государственным имуществом. Каждое такое региональное подразделение управляет региональным имуществом всех сфер экономики, независимо от ведомственной принадлежности, в том числе региональным имуществом, используемом в сфере строительства. Помимо региональных департаментов по управлению имуществом, управление сферой строительства на региональном уровне осуществляют еще и региональные департаменты (комитеты) по строительству. Они создаются региональными органами власти функции, которых в основном, аналогичны функции федеральных органов (в данном случае Минстроя РФ). Такая структура управления предопределена Конституцией РФ (ст. 73), согласно которой региональные органы обладают на подведомственных им территориях всей полнотой государственной власти, за исключением тех полномочий, которые являются исключительной прерогативой федерального центра. А также тех полномочий, которые находятся в совместном ведении федерального центра и субъектов Федерации.

Более низкая ниша, где происходит управленческое воздействие на участников строительного производства, это территории многочисленных муниципальных образований. Согласно Федеральному Закону РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» [9], таковыми являются: муниципальные поселения (городские и сельские), муниципальные районы, городские округа, внутригородские территории городов федерального значения. Все муниципальные образования территориально входят в состав конкретных субъектов Федерации, а также государства в целом. В то же время они не находятся в их административном подчинении. Соответственно, управленческую деятельность в них выполняют не органы государственной власти, а органы местного самоуправления.

Управление муниципальным имуществом осуществляют органы местного самоуправления, в частности, комитеты по управлению муниципальным имуществом. Они не являются аналогом органов государственной власти. Поэтому, управление муниципальной собственностью не обязательно должно возлагаться на комитеты по управлению муниципальным имуществом. Оно может быть поручено любому органу местного самоуправления. Местное самоуправление представляет собой самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения. Это сложное и неоднозначное понятие. С одной стороны и местное самоуправление и государственная власть являются разновидностями публичной власти. Но с другой стороны органы местного самоуправления формально независимы от государства и не входят в систему государственных органов власти. Указанное обстоятельство является своеобразным барьером, защищающим местное самоуправление от произвольного вмешательства в его дела органов государственной власти. Местное самоуправление — одна из форм народовластия [10]. Это деятельность всего населения, проживающего на территории конкретного муниципального образования. Соответственно любой вопрос, относящийся к его компетенции, может быть решен на сходе его граждан. Каждый участник такого схода вправе вносить на его рассмотрение свои предложения, делать запросы, предлагать решения по любым вопросам деятельности муниципального образования, а также требовать их принятия и реализации.

Муниципальные образования в лице сформированных ими органов местного самоуправления, в частности, муниципальных департаментов по строительству, несут основную нагрузку по упорядочению этой сферы экономики. Наиболее ярко они проявляют себя в градостроительной деятельности. Круг вопросов, отнесенных к их полномочиям, достаточно широк. Согласно Градостроительному кодексу РФ (ст. 8), он охватывает широкий спектр: от подготовки документов территориального планирования и утверждения нормативов градостроительного проектирования, до выдачи разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, а также ведения информационных систем обеспечения строительной деятельности.

Еще одна форма собственности — частная. Управление ею зависит от того, кому именно она принадлежит, — индивидуальному предпринимателю (собственнику имущества), осуществляющему свою деятельность без образования юридического лица, — либо нескольким совладельцам: членам хозяйственных (акционерных) обществ, хозяйственных товариществ, хозяйственных партнерств. В первом случае понятия «предприниматель» и «собственник» совпадают, управляя своим имуществом, собственник решает все кардинальные вопросы своей предпринимательской деятельности. Во втором случае частная собственность является коллективно-долевой, которую нельзя рассматривать как арифметическую сумму частных интересов. Управление ею является корпоративным. Оно осуществляется в рамках правил поведения, принятых в конкретных корпоративных структурах.

Эффективность управления собственностью любой формы (государственной, муниципальной, частной) во многом зависит от профессионализма управляющих (менеджеров). В концентрированном виде суть их деятельности выражается следующим образом: «могут–знают–хотят–успевают». Причем собственник вправе на конкурсной основе выбрать наиболее приемлемого ему управляющего. И наоборот, если собственник придет к выводу о неспособности управляющего (менеджера) решать стоящие

перед ним задачи, он вправе заменить его другим, более эффективным.

Близким к статусу обычного управляющего (менеджера) является статус доверительного управляющего. Однако, различия между ними все-таки имеются. Управляющий (директор) руководит предприятием, которым согласно ГК РФ (ст. 132) является имущественный комплекс, принадлежащий конкретному собственнику. Именно он назначает директора предприятия, а при необходимости освобождает его. В свою очередь директор подотчетен собственнику и действует в пределах возложенных на него полномочий.

Смысл же доверительного управления состоит в том, что доверительный управляющий осуществляет полномочия, делегированные им ему собственником имущества (учредителем доверительного управления) в установленном порядке. Осуществление доверительного управления предполагает совершение доверительным управляющим широкого комплекса юридических и фактических действий. При этом доверительный управляющий должен заботиться о вверенном ему имуществе также осмотрительно и рачительно, как и о своем собственном. Иными словами у доверительного управления — предпринимательская направленность, поскольку оно нацелено на извлечение прибыли для учредителя управления. Не секрет, что успешно это получается далеко не у всех, что обуславливает высокие требования, к такого рода фигурантам. Таковыми могут быть либо индивидуальные предприниматели, либо коммерческие организации (за исключением унитарных предприятий).

В сфере строительства применение доверительного управления целесообразно в рамках конкретных производственно-технологических комплексов. Их еще называют кластерами, таковыми являются группы хозяйствующих субъектов, объединенных каким-либо образом. В рамках кластеров доверительными управляющими вполне могут быть головные структуры, с которыми технологически связаны участники создания строительной продукции, ведущие, как общестроительную деятельность, так и ее отдельные виды. Подобные головные структуры в состоянии выполнять функции доверительного управления не формально, а по существу, т. е. по производственно-хозяйственным и экономическим условиям осуществления строительства. Договор доверительного управления вполне подходит для упорядочения взаимоотношений участников строительного конвейера, не связанных никакими организационными формами, однако работающих сообща, причем на строительстве сразу нескольких объектов. Управленческие функции в отношении таких группировок (кластеров) вполне могут выполнять соответствующие головные структуры. Но для этого они должны иметь статус доверительного управляющего. В свою очередь, каждый участник такой группировки должен иметь статус учредителя доверительного управления. В этом случае доверительный управляющий (головная структура) вправе выполнять для каждого из них различного рода управленческие функции, в том числе связанные с их развитием (девелопментом). Осуществление таких функций в отношении отдельного участника не должно упускать из виду совокупные интересы всех без исключения остальных участников подобных кластеров. Это в частности может быть содействие их техническому перевооружению, оказание им инжиниринговых и консалтинговых услуг.

В сфере строительства это целесообразно там, где участники строительного конвейера связаны технологическим циклом создания конкретной строительной продукции. Для этого им не надо располагаться в непосредственной близости друг от друга. Они могут находиться в разных регионах, а также за пределами РФ могут группироваться по территориальному или функциональному признакам. При этом важно, чтобы девелоперами были такие головные структуры, которые досконально знают производственные и финансово-экономические нужды тех, в чьих интересах они осуществляют девелоперскую деятельность. Они должны подсказывать им пути разблокировки проблемных ситуаций, генерировать передовые идеи, помогать воплощать их в реальную жизнь.

(продолжение следует)

Андрей ИВАНОВ,
кандидат юридических наук,
адвокат Ярославской
Межрегиональной коллегии адвокатов

ЛИТЕРАТУРА

1. Анохин Е. В. Анохин В. А. Генезис маркетинга в России: проблемы внедрения. // Маркетинг в России и за рубежом. 2017, № 6, — С. 100–105.

2. Собрание законодательства РФ, 2018, № 21, ст. 2981.

3. *Балацкий Е.* Модель экономической эволюции. // Общество и экономика, 2009, №№ 8–9, — С. 31.

4. Собрание законодательства РФ, 2012, № 1, ст. 216.

5. *Ясин Е. Г. Акиндинова Н. В. Якобсон А. И. Яковлев А. А.* Состоится ли новая модель экономического роста в России? XIV Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. 2–5 апреля 2013 г. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Издательский дом Высшей школы экономики. М., 2013.

6. Собрание законодательства РФ,2018, № 20, ст. 2817

7. *Мигин С.* О новом законодательстве РФ о государственном и муниципальном контроле. // Общество и экономика, 2009, № 6, — С. 87.

8. Собрание законодательства РФ, 2008, № 52 (часть I), ст. 6249.

9. Собрание законодательства РФ, 2003, № 40, ст. 3822.

10. *Замотаев А., Чекалин В.* О русской редакции Европейской хартии местного самоуправления. // Муниципальная власть, 2007, № 1, — С. 8.