

# Новые концептуальные основания и инновационные подходы к разработке региональной жилищно-строительной политики



**П. С. Черкасов,**  
к. э. н., вице-президент  
ОАО «ИНГРАД»



**С. А. Иванов,**  
д. э. н., директор  
Экономико-математического  
института РАН



**В. В. Ложко,**  
к. мед. н., магистр менеджмента,  
научный руководитель Санкт-  
Петербургского института  
управления развитием  
человеческих ресурсов  
Vlozhko@mail.ru

*Целью исследования является формирование нового методологического подхода к разработке региональной жилищно-строительной политики. Жилищная проблема не решается десятилетиями. Главный механизм решения — сама политика для регионов, не сформирован официальными государственными документами. Показано, что разработка этого вида политики является новшеством для отрасли жилищного строительства, которое позволит создать новый общественный продукт в виде полезной управленческой модели. В статье отражены основные положения методологии ее разработки. Сформулировано понятие и основные принципы нового вида региональной политики.*

**Ключевые слова:** региональная экономика, региональная жилищно-строительная политика, разработка политики, инновационная полезная модель, методология, основания формирования политики, ценности, цели политики.

Российский опыт многочисленных реформ, как результатов системы управленческой деятельности, в виде конкретных (отраслевых) политик убедительно показал, что весь период от начала зарождения Российской Федерации как государства они формировались и реализовывались, как правило, путем заимствования западных социальных, экономических и управленческих технологий, которые ни как научно не адаптировались к российским условиям, а также не учитывали исторически и мировоззренчески сложившийся опыт развития российского государства и общества. Использовался самый неэффективный для развития главный «метод» — экспериментальных проб и многочисленных ошибок. Этот вывод, безусловно, касается и путей разрешения такой острой, постоянно нарастающей по масштабам, сложной проблемы как жилищная.

Известно, что эксперты оценивают обеспеченность российского населения жилплощадью на уровне 40% от усредненных показателей развитых стран при учете

всего существующего жилья, в том числе с учетом ветхого и аварийного фонда. Оценочная обеспеченность жильем снизится до 20%, если не учитывать объекты, не признающиеся жильем в развитых странах. По этим же оценкам своевременное обеспечение населения жильем требует строительства примерно 1 м<sup>2</sup> на 1 жителя ежегодно. В России строится всего лишь треть от этого уровня, что практически не изменяет существующую обеспеченность населения жильем [1].

Огромная численность населения нуждающегося в жилье, низкое качественное состояние жилищного фонда, недостаточные количественные показатели его роста, многократные различия всех его характеристик в разных регионах России, а также существующая конъюнктура недоступных для большинства населения цен на жилье свидетельствует о недостаточной роли государства в реализации соответствующих управленческих функций и показывает, что государственная политика в этой области является неудовлетворительной.

Обширные масштабы территории России и федеративные начала устроенности российского государства требуют не только констатации, постановки, но и регулирования глубоких системных проблем под особым углом зрения — с позиций стратегической роли в государственно-политическом устройстве и социально-экономическом развитии страны регионального фактора. С начала формирования Российской Федерации особая, региональная сущность страны в соответствии с Конституцией РФ обусловлена вхождением в ее состав равноправных субъектов РФ (республик, краев, областей и т. д.). Такая сущностная территориальная среда, не имеющая аналогов в мире с начала формирования и до настоящего времени характеризуется неповторимым для каждого субъекта РФ набором региональных проблем, отличающимся по количеству, содержанию и иерархической значимости для жизни каждого региона. Среди этих проблем особенно выделяется крайне высокий уровень и постоянное усиление их территориально-региональной дифференциации. Тотальные неэффективные реформы и непрекращающийся системный кризис, увеличивая негативные последствия друг друга, постоянно усиливают и без того высокие региональные различия, обостряя неравномерность существования, функционирования и развития населения российских регионов. Такое состояние требует по всем социальным и отраслевым экономическим проблемам их специфического регионального исследования и разрешения. Таким образом, становится очевидной необходимость формирования государственных и региональных отраслевых политик, обеспечивающих качество и успешность управленческих решений в той или иной отрасли.

Анализ российского опыта модернизации экономики и общества в целом дает основания сделать вывод о том, что целый ряд управленческих решений принимался без достаточной их проработки, что приводило, как правило, негативным последствиям или, по крайней мере, к пересмотру принятых решений. В качестве примеров можно привести неоднократную смену вектора пенсионной реформы, полное отсутствие каких-либо успехов в росте производительности труда, разрушительную реформу энергетической системы страны, антинародную приватизационную реформу, разрушение промышленности, деформацию системы науки, образования, здравоохранения, ошибки в градостроительной и жилищной политике, варварское использование природных ресурсов, разрушение экосистем и многое другое.

Качество государственного управления как политики в области решения жилищной проблемы должно определяться на основе сопоставления результатов управленческой деятельности власти и публично (документально) заявленных ею целей. Так, Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002-2010 гг. и входящие в нее подпрограммы «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса России» и Национальный проект «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» не достигли поставленных целей, что свидетельствует о некачественной их разработке и неумелой реализации, т. е. некачественном государственном управлении в целом в этой области.

Становится понятным, что прямая связь качества государственного управления и динамики жилищного строительства вместе с реальным процессом обеспечения населения жильем при невнимании органов власти к жизненной физиологической потребности людей в жилье оборачивается для государства разрушительными процессами в хозяйстве и обществе, как это происходило весь период существования РФ, что вносило весомый вклад в формирование системного кризиса в стране.

Жилищная проблема каждого российского региона, связана со спецификой климатических, природных и социально-экономических условий, необходимостью существования, функционирования и развития в них населения, также связана с уникальным набором других территориально-региональных проблем, а также обусловлена неудовлетворительным выполнением обязанности обеспечения со стороны государства права на жилье среди основных неотъемлемых прав граждан. С учетом целого комплекса сложившихся негативных факторов, эта ключевая проблема требует разработки и реализации системного инструмента ее решения в виде формирования официальной региональной жилищно-строительной политики (РЖСП).

На региональном уровне особый интерес представляет проблематика именно жилищной и региональной жилищно-строительной политики, в которой концентрируются интересы государства, населения и бизнеса, причем не только строительного, но и всего регионального бизнес сообщества, для которого строительство жилья означает: привлечение на данную территорию дополнительных трудовых ресурсов, возникновение новых полюсов роста, развитие промышленной, энергетической, транспортно-логистической и инженерной инфраструктуры, привлечение государственных и банковских инвестиционных ресурсов, необходимых для процессов строительства и приобретения населением жилья. Для государства эти процессы связаны с обязанностью реализации основ конституционного строя, закрепленной в Конституции РФ единой политики, направленной «на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Не меньший, а, возможно, даже и больший интерес к формированию и реализации эффективной жилищно-строительной политики должны проявлять органы власти регионального и муниципального уровня, отвечающие за достижение целевых показателей социально-экономического развития соответствующих территориальных образований, за развитие производственной и социальной инфраструктуры, ее пространственное размещение. Правильно выбранный вектор и механизмы реализации жилищно-строительной политики — необходимое условие достижения главных целей государства и общества — повышения качества жизни, формирования и роста человеческого капитала.

Для существенного изменения сложившегося неудовлетворительного состояния обеспеченности жильем населения регионов страны требуются принципиально новые разработки и действия органов власти, позволяющие осуществить в этой области

необходимые системные трансформационные обновления на основе инновационных решений.

Чтобы избежать в этой области ошибок и прошлых неудовлетворительных решений, представляется необходимым сформировать системные концептуальные ценностные основания разработки региональной жилищно-строительной политики как новые системообразующие подходы, в том числе для пространственного развития регионального хозяйства, начав с анализа сущности, онтологических основ этой политики.

Анализировать сущность жилищно-строительной политики следует исходя из ее понимания как целенаправленной деятельности органов государственной власти региона и органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, представительств в регионе федеральных органов власти, а также общественных организаций, по обеспечению населения региона доступным и качественным жильем. Такую деятельность целесообразно осуществлять не только путем непосредственного участия органов власти в строительстве жилья, включая финансирование и субсидирование его возведения. Выявилась необходимость пересмотра устаревших механизмов самостоятельного решения гражданами жилищной проблемы. Очевидной стала также и необходимость осуществления органами власти, не существовавшей до настоящего времени, научно-обоснованной разработки и реализации жилищно-строительной политики.

В состав задач данного исследования входит разработка новых концептуальных системообразующих ценностных оснований формирования региональной жилищно-строительной политики, которые по нашему мнению должны исходить из следующих предметных областей: философско-мировоззренческой, законодательно-правовой, концептуально-идеологической, социально-экономической, области территориально-пространственного развития регионов и, конечно, методологической.

## **Философско-мировоззренческие основания региональной жилищно-строительной политики**

Жилищная проблема существует столько времени, сколько существует сам человек и само общество. А поскольку она практически постоянна для всех времен, то ее следует рассматривать через систему философско-мировоззренческого знания. Относительная вечность этой проблемы не означает ее принципиальной нерешаемости. Исторический опыт показывает, что она решается, но все зависит от каждого этапа и соответствующего уровня развития общества, науки, хозяйства, системы управления обществом и хозяйством. При установке общества на необходимость успешного разрешения этой (также как и любой другой) проблемы, очевидно, требуется системное, а значит и философско-мировоззренческое формирование концептуальных оснований и новых подходов насколько это возможно в соответствии с указанными уровнями.

Хорошо известно, что использование системно-диалектического метода позволило не только разрабо-

тать общую теорию систем, но и успешно применять их для развития целого ряда наук. Такой подход позволяет понимать, что в любых системах материального мира, в том числе в социальных и экономических, содержание и иерархия их структурно-функциональных элементов детерминированы объективным ходом процессов их возникновения, формирования, функционирования и развития, при которых все структурные части системы постоянно воспроизводятся, на основе чего обеспечивается надежность и устойчивость всей системы. Информационным и функциональным носителем и исполнителем всех указанных процессов единой социально-экономической системы, безусловно, является человек, а по отношению к конкретной стране — ее население.

Как подчеркивал выдающийся философ В. С. Соловьев: «Исторически жизнь народов определяется, прежде всего, их основными убеждениями, их общим мировоззрением» [2]. Он отмечал, что ценности непосредственной жизни имеют цену лишь тогда, когда за ними скрывается безусловное смысловое содержание и они устремлены к безусловной цели.

Многие выдающиеся философы (Г. Риккерт, М. Вебер, М Шелер) считали, что всякое человеческое действие имеет смысл тогда, когда соотносится со значимыми для человека ценностями, которые способны нормировать человеческое поведение, выступать в качестве целей, направляющих социальные действия и поступки. Поэтому аксиологический подход давал возможность рассматривать ценности как основу, исходя из которой «социальные группы консолидируются, достигают согласованности действий и общей упорядоченности и стабильности» [3]

Нечасто в современных отраслевых научных исследованиях используются основные мировоззренческие функции философии, такие как гуманистическая, социально-аксиологическая, культурно-воспитательная и информационная. Поэтому потеря приоритетной значимости проблемы человека и высших мировоззренческих ориентиров часто не позволяет отраслевой науке достигать высоких результатов, когда не применяются функции, которые способна выполнять философия по отношению к человеку, обществу и его хозяйству: ее способ действия, способ проявления активности системы философского знания, общий тип, решаемый этой системой задач в интересах холистически детерминированного «единства мир — человек».

Следует обратить особое внимание на то, что осуществляемые человеком процессы познания, деятельности и развития непосредственно сопряжены с информацией и ее оценками. В конкретных областях жизнедеятельности человека происходит познание предметов, объектов, процессов, явлений, законов, систем окружающего и внутреннего мира, в рамках которого осуществляется их сопоставление, сравнение и выделение сходных или несходных их признаков и свойств полезных или вредных жизни людей. Те и другие важны и значимы и направлены не столько на окружающий мир, сколько на отношение человека к нему, обусловленное его жизненными материальными потребностями и духовными запросами, что неразрыв-

но связано с ценностями человека и его ценностным отношением к внешнему и внутреннему миру.

В смысловом подходе к ценности всегда выделяется положительная или отрицательная значимость исследуемых нами объектов, процессов, явлений и т. д. Однако «ценность — это не любая значимость явления, а его положительная значимость; кроме того эта значимость своим истоком имеет человека, его коренные цели и идеалы» [4]. Вместе с тем, ценности представляют собой функциональные свойства оцениваемых объектов или процессов, которые выражают их значение для человека, в системе его духовного, культурного, общественного бытия. Используя эти ценностные функциональные свойства воспринимаемого мира человек способен творчески достигать желаемых целевых результатов, реализовывать жизненные интересы и цели, осуществлять наиболее эффективно любую свою деятельность. Поэтому ценности направлены на реализацию совокупности этических концепций, в которых жизнь признается высшим моральным благом, а ценности направляют действия человека на цели его развития и придания жизни наибольшего качества и устойчивости.

В качестве предметных ценностей в рамках нашего исследования мы должны выделить жилье для населения, а в качестве субъектных ценностей нормативную, оценочно-предписательную сторону общественного сознания в виде норм и действий в этой области. При этом следует понимать, что предметные ценности производны от ценности человеческой жизни и ее качества. Таким образом, в данном случае в качестве субъектных ценностей следует выделить оценочно-предписательную сторону в виде нормативного представления о справедливой обеспеченности населения жильем и проектирования принципов действия для такой обеспеченности. В интересах конструктивной трансформации сложившегося неудовлетворительного обеспечения населения жильем требуется с помощью научных методов и регулятивных принципов сформировать в этой области новое эффективное операциональное знание. Благодаря научной обоснованности, истинности и правильной информативности оно позволит создать необходимую значимость и субъектную ценность для общества в виде системы новых управленческих решений жилищной проблемы. Очевидно, что такое операциональное знание необходимо сформировать с помощью разработки модельной региональной жилищно-строительной политики.

Смысловые и ценностные истоки жилищной проблемы происходят из онтологического раздела философии, которая представляет собой научную сферу общественного сознания и изучает основы, принципы бытия, мироустройства, его структуру, где бытие означает наличие, существование мира и жизни в нем человека. Исходя из мировоззренческой функции философии и классификации в ней всеобщих законов, распространяющихся на все предметы, объекты, явления, процессы, системы в виде законов существования, функционирования и развития, эта классифицирующая структура распространяется и на процесс жизни человека и составляет смысловую структуру ее

сущности (жизнь = существование + функционирование + развитие) [5]. В этой базисной структуре жизни ее основополагающей составляющей является существование, которое предполагает наличие или отсутствие жизни человека (или бытия предметов, объектов, явлений, процессов, систем) и обеспечивается условиями существования, среди которых особенно необходимым является такой объект как жилье (от слов «жизнь», «жить»). Он несет сложную комплексную функцию обеспечения существования человека в окружающей его природной, информационной, социальной, экономической и техногенной среде. При этом право на существование детерминировано в первую очередь законом нравственности, который устанавливает справедливое условие и ответственность для человека в виде не нанесения ущерба себе, себе подобным и всей той среде (информации, природе и обществу), в которой существует человек. Создаваемое человеком и для человека жилье и есть объект обеспечивающий реализацию этого права.

## **Законодательно-правовые основания региональной жилищно-строительной политики**

Государство как одна из форм организации общественных отношений, осуществляя властное управление поведением людей, применяет способы, как прямого властного регулирования, так и нормативного регулирования, которое позволяет действовать без непосредственного контакта с управляемым и адресуется не только к происходящим общественным процессам, но и к будущим ситуациям. Практическую значимость в этой области приобрела «система общезначимых и общеобязательных норм, установленных или санкционированных государством и обеспеченных силой государственного принуждения в форме юридической ответственности» [6]. Такая система нормативных регуляторов действующих на основе положений соответствующих государственных документов выделена в категорию «право». Признаком нормативного характера права является его существование в форме правила поведения. А «формализованное правило поведения, имеющее представительство-обязывающий характер и рассчитанное на неоднократное применение неопределенным кругом лиц» [6] принято считать «нормой»

Несмотря на наличие ряда ключевых правоустанавливающих документов нормативного характера, таких как Конституция РФ, Градостроительный кодекс РФ, Генеральная схема расселения РФ, Жилищный кодекс РФ, Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законы в этой области жилищная проблема удовлетворительно не решается в течение 26 лет существования РФ. Это связано не только с отсутствием реального глубокого осмысления жилищной проблемы и значимости ее разрешения в системе социально-экономического развития страны, но и с отсутствием единых научно-обоснованных и согласованных между собой алгоритмизированных моделей ее решения, на всех уровнях законодательной и исполнительной власти:

- на федеральном — концепции (идеологии, доктрины);

- на уровне федеральных округов — объединенной стратегии;
- на уровне субъектов федерации — региональных политик;
- на уровне муниципальных образований — муниципальных программ и планов.

Понимание любой политики как государственной управленческой практики, в том числе в области обеспечения населения жильем с помощью жилищного строительства, предусматривает реализацию системного комплекса ценностных целей, решений, мер и действий по их осуществлению, которые устанавливаются законодательными или конкретными государственными управленческими документами на всех уровнях власти.

Основы конституционного строя Российской Федерации предусматривают: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав человека и гражданина — обязанность государства» (статья 2); «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (статья 7, часть 1); «Каждый имеет право на жилище» (статья 40, часть 1) [7]. Дополняя Конституцию РФ, Жилищный кодекс РФ (ЖК РФ) устанавливает основные начала жилищного законодательства: «Жилищное законодательство основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище...» [8]. Кроме того в статье 2 ЖК РФ раскрывается содержание обеспечения основных условий для осуществления прав на жилище со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления. Таким образом, среди устанавливаемых основными законами страны высших ценностей выделено одно из фундаментальных прав - право на жилище, без реализации которого невозможна базисная составляющая жизни человека — его существование, что требует обеспечения со стороны государства.

Более высокий уровень осмысления фундаментального права на жилище детерминирован значимостью обеспечения этого права для существования, функционирования и развития главных системообразующих начал государства — населения, его общественного хозяйства, территории и системы государственного управления. Для населения обеспечение этого права означает не только важнейшее условие существования, но еще и сохранение основных природно-физиологических способностей, формирующих главный ресурс общества и его хозяйства человеческий капитал — жизнеспособности, работоспособности, способности к обучению и способности к адаптации [9]. Обеспечивающая права населения функция жилищного строительства для общественного хозяйства, дает возможности его развития и использования жилищно-строительной политики как катализатора, активизирующего все социально-экономические процессы. Для территории региона жилищно-строительная политика представляет собой один из основных способов пространственного развития. Для системы

государственного управления РЖСП — это не только прямое выполнение его функций и один из ключевых критериев успешности ее деятельности соотносительной с публичной, законодательно заявленной ценностной целью по обеспечению права населения на жилище, но и опосредованное через это обеспечение жизнеспособности населения, функционирования общественного хозяйства и жизнеспособности государства (страны) в целом.

Известно, что Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 является документом федерального уровня, определяющим на этот период стратегическое развитие РФ и ее субъектов. В нем в качестве обобщенных целей государственной жилищной политики задекларировано «обеспечение доступности жилья для всех категорий граждан Российской Федерации, а также соответствия объемов комфортного жилищного фонда потребностям населения» [10]. Подобная постановка целей означает признание государством наличия проблемы, в виде крупного долговременно существующего дефицита жилья, его влияния на все аспекты развития страны и постановку задачи на преодоление проблемы. Кроме того в концепции указаны предполагаемые результаты реализации политики: «во-первых, создание безопасной и комфортной среды обитания и жизнедеятельности человека, во-вторых обеспечение сбалансированной системы расселения, в-третьих обеспечение возможностей территориальной мобильности населения». Однако такое крайне не полное, предельное обобщение целей и результатов государственной жилищной политики не проистекает из ценностных оснований как исходной информации для методологически обоснованного формирования целей и представляет собой лишь целевые ориентиры, которые не дают региональным органам власти конкретизированных целевых установок для решения жилищной проблемы, особенно если учесть огромную дифференциацию состояния проблемы по регионам страны. Вместе с тем, в указанном документе приведены основные приоритеты реализации жилищной политики, которые полезны в практическом плане, но не дают методологических оснований по самой разработке такой политики.

Несмотря на то, что современные исследования [11-13] позволили получить принципиально важные положения в области теории, методики, а также практики обеспечения жильем и жилищного строительства, в системе современного государственного управления такого необходимого научно-обоснованного вида государственной политики как региональная жилищно-строительная политика (РЖСП), утвержденного официальными документами РФ до настоящего времени не существует.

Принципиальным законодательно-правовым основанием для разработки РЖСП является переданная на уровень субъектов РФ функция развития нормативной правовой базы, связанной с реализацией федерального законодательства на соответствующей территории.

Поэтому разработка региональной жилищно-строительной политики как новой, в том числе

законодательно-правовой полезной модели в виде нового общественного продукта, обеспечивающего одну из важных функций государственного управления отраслью, прогресс для производителей и потребителей отрасли, способствующего реализации основ конституционного строя, индустриальному развитию регионов страны, их пространственно-территориальному развитию — является базисной инновацией, а ее реализация, очевидно, становится приоритетным нововведением.

До настоящего времени не были сформулированы современные концептуально-идеологические основания жилищно-строительной политики, которые могут стать пусковым механизмом ее грамотной разработки и эффективной реализации и поэтому должны содержать ряд исходных системообразующих положений:

1. Система связанных между собой и вытекающих один из другого взглядов должна быть объединена исходной ключевой ценностной целевой идеей, содержащей гуманистический и социально-аксиологический смысл: у каждого человека, независимо от региона его проживания в стране и положения в обществе, для существования и обеспечения жизни должно быть собственное жилье, а отсутствие жилья или его недопустимое качество требует со стороны государства приоритетного решения этой проблемы. Эта идея не была публично сформулирована, но ее смысл закреплен статьей 40 (часть 1) Конституции РФ — «Каждый имеет право на жилье».
2. Следующей отправной точкой построения концептуальной идеологии является предлагаемое нами сущностное ценностное понятие жилья в системе координат жизни человека. Жилье следует рассматривать как предметную ценность, необходимую в жизнедеятельности человека, представляющую собой объект, многообразные функциональные свойства которого выражают важнейшее его значение для существования, сохранения жизни, здоровья, и основных способностей человека, формирующих человеческий капитал (включая работоспособность) с помощью которого создается, функционирует и развивается вся система общественного хозяйства, и, в то же время, жилье следует рассматривать как объект культурного, социального и экономического права человека, обеспечиваемого государством.
3. Обязанность общества и государства предполагает необходимость иметь в этой области идеологию, которая в самом простом практическом смысле в словаре Ф. Брокгауза и И. Ефрона определяется как «теория какого-либо социального, экономического или политического явления». Вместе с тем, такая идеология может формироваться в виде взаимосвязанных идей и требований, выступающих как основа конкретных действий по решению жилищной проблемы, реализуемых с помощью жилищно-строительной политики.
4. Формируемая идеология в области решения жилищной проблемы призвана выполнять функцию интеграции общества на основе единых ценностей и норм, которые она обосновывает как необходимые и оптимальные для человеческой жизни. Поэтому с позиций необходимости и оптимальности жизни общества объектом РЖСП является региональная комплексная проблема недостаточного количества жилья в больших масштабах и неудовлетворительного качества существующих массивов жилищного фонда.
5. Ключевым механизмом решения жилищной проблемы является жилищно-строительная политика, которая в составе политики социального государства «...направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» и обязательна для разработки и реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации.
6. Жилищно-строительная подсистема в региональном хозяйстве является системообразующей для пространственного развития региона, поскольку формирует инфраструктурную основу для обеспечения жизнедеятельности населения как источника трудовых ресурсов региональной экономики.
7. Разработанные теоретические и методические положения формирования РЖСП [13] позволяют дать ей современное развернутое определение. РЖСП следует понимать и формировать как системную деятельность региональных органов государственной власти и государственного управления, бизнес сообщества и населения, представляющую собой совокупность мер и действий законодательного, нормативного, планового, управленческого, научно-инновационного, институционального, инвестиционного, производственного, информационного, правоприменительного и правоохранного характера, направленных на создание оптимальной системы расселения людей на территории региона, позволяющей формировать и поддерживать необходимый уровень главного ресурса экономики региона — человеческого капитала, обеспечивающего функционирование территориально-производственного каркаса экономики региона, главной целью которой является обеспечение достойного качества жизни населения.
8. Цели РЖСП, как цели второго уровня системы должны быть сопряжены с основными стратегическими целями региона как целями первого уровня системы, увязаны с целями развития региональной экономики и ее территориально-пространственным развитием.
9. В основе целеполагания при разработке этой политики должна лежать гармоничная единая концептуальная система инновационного мировоззрения государственного уровня, объединяющая в себе комплекс ценностей: качества жизни населения; воспроизводства населения; формирования его духовно-культурного уклада; формирования и развития человеческого капитала, как главного ресурса регионального хозяйства и общества, и его природосохраняющей деятельности; пространственного развития территориально-производственного каркаса региона; эффективного расселения населения в соответствии с проектами развития и размещения

производительных сил; достижения социальных стандартов проживания и обеспечения необходимой социальной инфраструктурой; развития приоритетных для экономики региона отраслей промышленности, их технологического развития, их кадрового обеспечения; нравственной системы управления, не носящей ущерба природе, обществу и его хозяйству, направленной на достижение всех сформированных ценностных целей. Таким образом, в системе целеполагания должны быть иерархически выделены ценностные цели высшего и подчиненного им порядка.

В целом при формировании системы целей РЖСП следует учитывать целый ряд аспектов [13]: нормативно-правовые, демографические, социально-экономические, кадровые, административно-организационные, финансово-экономические, инновационные, историко-культурные, земельно-политические, национально-этнические, миграционные, развитости региональной промышленности строительных материалов и др.

10. Основным принципом, на котором должна формироваться РЖСП — принцип системности означающий, что региональную жилищно-строительную политику следует рассматривать как целостную, упорядоченную, сложноорганизованную систему, состоящую из совокупности взаимосвязанных элементов, функционирование которых требует согласования и взаимоувязки (например, по целям и направлениям развития самой строительной отрасли, отрасли производства строительных материалов, системы жилищно-коммунального хозяйства и т. д.).

11. Исходя из сущностной структуры жизни, нами была обоснована полная функция управления любым объектом, системой или процессом [5], которая складывается из следующих составляющих: управление существованием, управление функционированием и управление развитием. Такую структуру управления считаем целесообразным применять к разработке и реализации любого вида политики, в том числе и к РЖСП как системе и процессу.

Управление существованием исходит из постоянного наличия жилья в процессе жизни общества, обусловлено никогда не заканчивающейся необходимостью в жилье из-за его исходного масштабного недостатка и его постоянного прихода в ветхость, негодность и его несоответствия прогрессивно изменяющимся нормам и требованиям жизни и отрасли.

Управление функционированием обусловлено необходимостью постоянного производства требуемого количества жилья в конкретные временные периоды для сохранения населения как ключевой базисной составляющей регионов государства.

Управление развитием обусловлено постановкой задач и параметров долговременных стратегий, прогнозами демографического и социально-экономического развития и обеспечивается применением инноватики во всех направлениях раз-

работки и реализации РЖСП, которое повышает качество системы.

12. Деятельность жилищно-строительного комплекса требует согласования со стратегиями социально-экономического развития страны, ее федеральных округов и самих регионов, со схемами территориального развития субъектов РФ, со схемами развития производительных сил, с генеральными планами развития городских территорий и др. Такая сложная направленность и системность не под силу разобщенным, многочисленным организациям жилищно-строительного комплекса, главной задачей которых является извлечение прибыли. Поэтому для эффективного объединения их усилий в интересах решения стратегических проблем государства и общества необходима разработка системы координирующих правил, алгоритмов и действий со стороны региональных органов государственного управления — в виде РЖСП.

13. В числе важнейших факторов, способствующих проведению этой политики, следует выделить: приоритетную ориентацию региональных и муниципальных органов власти на решение социальных проблем, включая жилищную; фактическое наличие в регионах страны множества свободных для застройки земель; объективную потребность в формировании эффективных систем расселения в регионах; сохраняющуюся тенденцию возрастания спроса на продукцию отрасли жилищного строительства, объекты недвижимости, как со стороны населения, так и хозяйствующих субъектов.

## Социально-экономические основания региональной жилищно-строительной политики

Застарелая проблема недостаточного количества жилья в больших масштабах и неудовлетворительного качества значительной части жилищного фонда во всех регионах страны, а также недостаточная осмысленность ее значимости в интересах социально-экономического развития требует новых подходов и инструментов ее решения.

Учитывая научно обоснованное содержание системного социального и экономического эффектов РЖСП [13] и системообразующего вклада в эффективное функционирование региональной экономики, ее разработка и реализация на уровне каждого субъекта Российской Федерации становится не только жизненно значимой, но и объективно необходимой.

Высокая социальная значимость, детерминированная одной из ключевых основ конституционного строя РФ в виде политики социального государства, сложность, масштабы и не разработанность эффективных алгоритмов решения жилищной проблемы населения России, выдвигают ее в ряд первоочередных необходимых преобразований для общества и государства. Без решения этой проблемы не может быть осуществлена модернизация как системный, научно-обоснованный, последовательный, взаимосвязанный комплекс мер, охватывающий все сферы жизнедеятельности общества. Цель системной модернизации — перевод общества и его хозяйства в новое качественное со-

стояние, соответствующее условиям и требованиям, предъявляемым сложным и противоречивым процессом мировой глобализации к человеку, обществу, стране, государству, позволяющее обеспечить в этих условиях конкурентоспособность человеческого капитала. Известно, что в настоящее время выигрыш в процессах глобальной конкуренции обеспечивается сбалансированным сочетанием функций человеческого и финансового капитала. При этом количество и качество человеческого капитала напрямую зависит от условий существования человека, его деятельности и развития — то есть от качества жизни человека [14] и соответственно наличия или отсутствия у человека главного атрибута, предназначенного обеспечивать жизнь и ее качество — жилища.

Базисным социальным основанием является понимание, что жилье «для каждого человека выполняет функцию дома — места, где живут люди, объединенные условиями существования, сохранения здоровья, общими интересами, узами семьи, определенным материальным благосостоянием, социальным положением, условиями подготовки к трудовой деятельности и восстановления после нее, условиями развития личности, формирования счастья как достижения нравственного или социально-этического идеала» [11]. Полноценность этих условий во многом определяет качество жизни человека и его мотивацию на обеспечение главной функции «социального государства» формировать и увеличивать количество и качество человеческого капитала, реализация свойств которого и является главной движущей силой социальных, экономических и управленческих процессов.

По своей значимости человеческий капитал превосходит финансовый. Исследования Программы развития ООН показывают, что по качеству человеческого ресурса Российская Федерация по итогам первого десятилетия нового века оказалась среди 200 стран мира на 67-м месте.

Новейшие исследования регионального российского человеческого капитала как массы людей, качества которых напрямую определяют культурное, социальное, экономическое и политическое состояние регионов страны показали, что выявленный кризис качества человеческого капитала намного опаснее кризиса финансового и объясняет разрушение реальной экономики, производства и многих других деструктивных процессов в российских регионах. Реальные способности населения регионов не соответствуют требованиям глобальной экономики и политики. «Вбрасываемый» в регион финансовый капитал существенно превосходит ассимилирующий его человеческий капитал, который не в состоянии его «переварить» [16].

Известно, что с экономических позиций основополагающими сферами жизни общества являются материальное и нематериальное производство. Они взаимообусловлены и не могут существовать, функционировать и развиваться друг без друга. Экономические результаты и того и другого в виде благ и услуг, обеспечивающих жизнь человека, создаются благодаря трудовой деятельности конкретных людей на конкретной территории. Их работоспособность и эффектив-

ность труда во многом зависят от условий их жизни, в том числе от наличия или отсутствия и качества жилья, как главного жизнеобеспечивающего объекта. Если вспомнить о неудовлетворительном состоянии значительной части жилищного фонда страны, многомиллионных очередях населения на социальное жилье и огромной преобладающей численности населения российских регионов, для которого приобретение жилья недоступно в течение всей жизни, то становятся понятным деструктивный вклад этих факторов в формирование совокупного человеческого капитала ненадлежащего качества, в проблему низкой производительности труда и сомнительные возможности в направлении роста ВВП и устойчивого экономического развития страны.

Учет социально-экономических аспектов в формировании системы целей предполагает комплексный анализ состояния как собственно социальной системы, так и перспектив социально-экономического развития региона с точки зрения развития отраслей промышленности, размещения и развития ключевых объектов экономики региона, предполагаемых центров роста, а также количественных и качественных экономических показателей жилищно-строительной отрасли, достигнутых в регионе.

Продолжающаяся нерешенность проблем в жилищной сфере, отсутствие значимых сдвигов в решении жилищной обеспеченности населения стали постоянно растущим фактором социальной напряженности, риском устойчивого состояния государства, общества, его хозяйства, а также очевидного обострения проблемы в ближайшем будущем. В связи с этим 17 мая 2016 г. состоялось заседание Госсовета по вопросам развития строительного комплекса и совершенствования градостроительной деятельности [17]. На заседании обсуждались меры по развитию строительного комплекса, касающиеся, в частности, реализации инвестиционных проектов, применения новых технологий, гармонизации законодательства в строительной сфере, применения механизмов государственно-частного партнерства. Однако и в этот раз не была поставлена задача разработки концептуально-идеологических и формальных основ региональной жилищно-строительной политики как системного формирования подходов к решению жилищной проблемы и создания соответствующей части системообразующей модели государственного управления пространственным и экономическим развитием регионального хозяйства страны.

В своем выступлении на заседании Госсовета Президент РФ отметил: «Строительная отрасль — важнейшее, стратегическое направление социально-экономического развития страны. Это один из самых динамичных, перспективных сегментов рынка, на который приходится почти 6% ВВП страны. У отрасли есть все возможности, чтобы стать одним из ключевых драйверов роста российской экономики, и для этого важно в полной мере реализовать ее огромный колоссальный потенциал».

Обращаясь к опыту решения жилищной проблемы в шестидесятые годы советского периода, можно отметить, что идеология и политика государства по



обеспечению населения жильем не только позволили в десятилетний срок в основном решить проблему, но и стали новым для того периода крупнейшим инвестиционным проектом, который катализировал процесс развития всей экономики. Опыт таких решений, осмысленный с учетом сформировавшейся в настоящее время в России системы хозяйства и ее особенностей целесообразно учитывать при разработке современной РЖСП, реализация которой может стать реальным драйвером новой индустриализации страны и ее регионов.

## Основания территориально-пространственного развития региональной жилищно-строительной политики

Разработка РЖСП связана с необходимостью формирования новой парадигмы территориальной организации общества и его хозяйства в регионе, соответствующей движению в стратегически обозримое будущее, которая созрела в течение всего прошлого столетия. Для этого необходимо исследование не только ценностно-целевых оснований и возможностей, определяющих новое видение развития регионов, но и понимание роли РЖСП в этом процессе.

Очевидной в этом плане становится особая стратегическая задача, требующая пристального внимания и нетрадиционных управленческих решений, в которой будет сконцентрирована разработка комплекса мер по интеграции жилищного строительства, индустриально-промышленного и пространственно-территориального развития региона.

## Методологические основания региональной жилищно-строительной политики

Как известно в любой целенаправленной деятельности человека процессы формирования и реализации целей, принятия решений предполагают определенный набор актов конкретных субъектов, процедур и технологий, которые детерминируются рядом факторов, таких как ценностные, духовные, идеологические, политические, экономические и др.

Важным результатом современных исследований [11] стала систематизация научных проблем формирования и реализации региональной жилищно-строительной политики, включающая: недостаточную разработанность методических подходов к определению целей региональной жилищно-строительной политики, согласованных со стратегическими целями развития экономики региона; обоснование стратегических направлений реализации региональной жилищно-строительной политики в контексте пространственного развития региона; разработку подходов к механизмам реализации региональной жилищно-строительной политики, включая оценку возможностей комплексного освоения территорий; использование принципов «зеленого» домостроения и др.

Значительным вкладом в развитие теории региональной экономики стали разработанные методические подходы и принципы формирования целей региональной жилищно-строительной политики [13,

15], а также общая схема проведения аналитических работ при формировании этих целей.

Выявленные нами комплексы факторов, как способствующих, так и препятствующих формированию и реализации эффективной региональной жилищно-строительной политики, позволили нам выдвинуть тезис о том, что при разработке этой политики необходимо опираться на научно-обоснованную систему принципов, учитывающих как приоритеты развития субъектов РФ, так и реальные особенности и закономерности идущих в российском обществе социальных процессов [13].

Очевидно, что региональная жилищно-строительная политика должна опираться на такую систему принципов, которую регионы в лице органов власти, хозяйствующих субъектов, общественных организаций, так или иначе заинтересованных в проведении эффективной региональной жилищно-строительной политики, обязаны соблюдать. Мы полагаем, что следует выделять общесистемные и специфические принципы.

Среди общесистемных принципов, по нашему мнению, необходимо выделять принципы целенаправленности, системности, комплексности, адаптивности, единства функционирования и развития, согласования целей и интересов, эффективного использования ресурсов, сбалансированности [13].

Особенности объектов и субъектов региональной жилищно-строительной политики требуют выделения и применения в ней специфических принципов. Мы считаем целесообразным отнести к таким принципам следующие [13]:

- соблюдение конституционных прав и гарантий прав каждого гражданина, семьи и иных социально-демографических групп и слоев населения в части соблюдения его права на жилище;
- преемственность и последовательность проводимой политики в сфере жилищного строительства на разных этапах ее осуществления, отсутствие ее зависимости от политических и организационных перемен в системе управления государством. Пересмотр принятых стратегических направлений жилищно-строительной политики не чаще, чем раз в 10-15 лет;
- дифференцированность программ и мероприятий, ориентированных на удовлетворение потребностей в жилье каждой из социальных групп населения в зависимости от его половозрастных, социально-экономических, социально-статусных, национально-этнических и иных характеристик, а также природно-климатических условий в рамках региональной жилищно-строительной политики;
- принцип демократизма (открытости, социального партнерства), реализуемый через привлечение всех заинтересованных сторон к участию в формировании и реализации жилищно-строительной политики региона;
- принцип использования ресурсов социального партнерства, в том числе партнерства с некоммерческими организациями, при формировании и реализации региональной жилищно-строительной политики;

- осуществление контроля региональной жилищно-строительной политики со стороны гражданского общества по примеру деятельности Общероссийского народного фронта.

Следует отметить, что совокупность специальных приемов исследования, необходимых для научного познания и выявления новых путей разрешения данной конкретной крупной нерешенной проблемы представляет собой инновационную технологию, а способ построения с ее помощью самого алгоритма полноценной разработки РЖСП представляет собой новую методологию, как инновационный продукт.

Предлагаемая нами разработка, безусловно, относится к области инновационной деятельности, поскольку требует очевидных обновлений, модернизации в разрабатываемой сфере и вообще новых отраслевых и управленческих решений на основе новых знаний. Для формирования этих новых знаний в процессе такой деятельности необходима выработка и применения новых способностей в виде определенной системы:

- способность использовать весь предыдущий опыт и знания;
- способность понимания очевидной недостаточности предшествующего опыта;
- способность определять и формулировать систему ценностей, выражающих конкретную значимость, смыслы, содержание, важность, роль разрабатываемой области в жизни человека;
- способность на основе устанавливаемых систем ценностей выделять в них иерархию приоритетов в виде ценностных целей для процесса управления;
- способность к объективному анализу и оценкам;
- способность сформировать новое знание в предметном носителе и реализовать его в новом алгоритме действий.

Крайне важным выводом из рассматриваемой системы способностей является тот факт, что выстраиваемые системы ценностей представляют собой основы иерархического целеполагания в любых процессах управления, образуя по существу новое понимание, новое знание и новые возможности его применения.

Необходимо отметить, что на базе ценностей, способствующих консолидации общества и реализации правового порядка в обществе достигается идейная солидарность управляющих и управляемых, особенно когда это касается решения ключевых проблем. Ценности, как самые важные аксиологические структуры лежат в основе смысловых представлений в государственном управлении, а значит и в формировании всего спектра государственных политик. Именно они придают сущностные смыслы всем действиям и результатам управления, устанавливая связь интересов общества с системой управления. Поэтому ценности занимают основополагающее исходное технологическое место в процессе управленческого целеполагания за счет их роли, требующей применять при формировании управленческих решений определенные идеалы, принципы, а также нравственные и этические оценки.

Ценности, являясь наиболее глубокими основаниями любой культуры в виде коллективных представлений о том, что является предпочтительным, важным

и правильным не только в области морали, но и во всей общественной жизни, деятельности, развитии, выполняют в них роль стандартов и оценочных критериев. Ценности всегда имеют нормативное измерение и задают систему координат и возможностей для всей дальнейшей деятельности органов управления. Вот почему, в разработке любой политики необходимо методологически начинать с осмысленного, обоснованного выбора конкретного круга ценностей, правильного их формулирования в разрабатываемой области для формирования на их основе соответствующих целей.

Сложные системные диспропорции в региональном развитии страны требуют формирования новой комплексной и последовательной РЖСП с правильным построением концептуальных оснований в предметных областях, выявлением в них важнейших ценностей разрабатываемой политики и исходящих из них целей, правильного выявления и формулирования сущности проблем в этих направлениях, принятия по ним соответствующих качественных управленческих решений и корректирующих действий.

Ценностными целями региональной политики в целом [18], на которые должна ориентироваться РЖСП являются: «сбалансированность социального и экономического развития регионов, политическая устойчивость и территориальная целостность России, социально-экономическое развитие одних территорий без ущерба для других, реабилитация проблемных территорий».

Содержание общей схемы разработки РЖСП, в том числе, как деятельности системы управления, в виде методологически выстроенного формального модельного алгоритма представляется на наш взгляд следующим:

- построение в областях концептуальных оснований системы общественных ценностей, определяющих РЖСП;
- формулирование и выбор производных от них ценностных целей РЖСП;
- анализ реальной региональной ситуации, которая требует управляющих воздействий органов региональной власти и определение проблем как препятствий для достижения целей, что в совокупности и является объектом региональной политики;
- построение проблем как препятствий для достижения целей по иерархии приоритетности их разрешения;
- декомпозиция проблем на задачи и иерархическая последовательность их решения;
- разработка управленческих решений по формированию путей, способов, средств, механизмов и ресурсов, необходимых для решения задач в области РЖСП;
- разработка перечня нормативов и стандартов, необходимых в процессе реализации РЖСП;
- разработка субъект-объектной структуры решения задач в их иерархической последовательности;
- установление формализованной ответственности субъектов и объектов процесса при решении конкретных задач в необходимых направлениях;
- разработка требований к формированию программы действий;

- формирование необходимой силы и результативности процесса (его надежности и устойчивости) путем разработки и создания необходимых связей между его звеньями, обеспечиваемых информационными взаимодействиями и мониторингом процесса с последующим внесением в него необходимых коррективов.
- Для конкретизации системной методологии разработки РЖСП в виде инновационного подхода нами предлагается ее исходная структура как ценностно-целевая проблемно-управленческая матрица, представленная в таблице.
- Исходя из данных таблицы, становится очевидной необходимость в качестве отдельного этапа — разработки подсистемы структурных элементов управленческих решений в системе РЖСП по конкретным задачам, сформированным после декомпозиции проблемы.
- По нашему мнению в основы новой государственной политики по решению жилищной проблемы должны быть положены следующие общие основополагающие принципы:
  - системная научная разработка всех направлений региональной жилищно-строительной политики как инновационного общественного продукта и применения конкретной системной методологии ее разработки для всех регионов России как главного способа решения жилищной проблемы;
  - внесение значительных коррективов в существующие законодательно-правовые основания разрешения жилищной проблемы и первичное формирование таковых в области РЖСП как нового для регионов постоянно действующего инструмента системного решения проблемы;
  - создание на основе единой идеологии и системной методологии научно-практического центра разработок по управленческому проектированию жилищно-строительных политик для регионов РФ;
  - формирование РЖСП как драйвера индустриального развития экономики регионов и российской экономики в целом;
  - создание единой государственной системы управления, обеспечивающей обоснованные меры, условия и институты для формирования РЖСП и развития жилищного строительства;
  - создание современной инновационной индустриальной основы жилищного строительства законодательно формируемой и регулируемой государством, которая формируется и реализуется регионами с помощью РЖСП;
  - полноценная комплексная поддержка государством домашних хозяйств как важнейшего субъекта экономической деятельности и потребителя жилищно-строительной отрасли в процессе реализации РЖСП;

Примерная ценностно-целевая проблемно-управленческая матрица разработки РЖСП

Области концептуальных оснований жизнеобеспечения	Системные ценности	Ценностно полагаемые цели	Проблемы, препятствующие достижению целей (с последующей их декомпозицией до уровня задач)	Подсистема структурных элементов управленческих решений по разрешению проблемы
Философско-мировоззренческие основания	Основополагающая составляющая жизни человека – ее существование	Обеспечение жизни необходимыми условиями существования в окружающей среде	Проблема неблагоприятных природных климатических, и санитарно-гигиенических условий окружающей человека среды	Разрабатывается по общему алгоритму с учетом региональной специфики проблемы
Законодательно-правовые основания	Право на жилье. Обязанность правового государства по обеспечению права граждан на жилье	Обеспечение права на жилье. Реализация обязательств государства по обеспечению права граждан на жилье	Проблема недостаточной законодательно-правовой обеспеченности со стороны государства по реализации права граждан на жилье	Разрабатывается по общему алгоритму с учетом региональной специфики проблемы
Концептуально-идеологические основания	Ценностные идеи по формированию РЖСП	Разработка системы идей – идеологии РЖСП	Отсутствие утвержденных официальными документами РФ научно-обоснованной идеологии (теории) РЖСП как вида государственной политики	Разрабатывается по общему алгоритму с учетом региональной специфики проблемы
Социально-экономические основания	Качество жизни и качество человеческого капитала российских регионов	Обеспечение качества жизни населения регионов и роста человеческого капитала регионов как главного ресурса экономики	Неадекватное качество жизни, требуемое для формирования качества человеческого капитала необходимого экономическому развитию регионов	Разрабатывается по общему алгоритму с учетом региональной специфики проблемы
Основания территориально-пространственного развития	Территориальное пространство региона, как ценностный ресурс его развития	Обеспечение рационального сочетания расселения населения с размещением развивающейся системы региональных производств	Проблема оптимального использования территориального пространства региона для расселения населения в соответствии с планами развития территориально-производственного каркаса	Разрабатывается по общему алгоритму с учетом региональной специфики проблемы
Методологические основания	Сочетание приемов, методов и принципов исследования как ценностный комплекс для разработки РЖСП	Формирование методологии разработки РЖСП	Отсутствие прямых методологических аналогов для разработки РЖСП	Разрабатывается по общему алгоритму с учетом региональной специфики проблемы

- создание со стороны государства необходимых условий в системе РЖСП, позволяющих удовлетворять потребность в жилье экономически активной части населения всех регионов страны;
- оказание эффективных мер государственной федеральной и региональной поддержки категориям граждан, которые в силу объективных причин не могут решить жилищную проблему самостоятельно.

## Список использованных источников

1. <http://www.tpprf.ru/common/upload/documents/committee/komstroy/2004121715211251.pdf>.
2. В. С. Соловьев. Соч. 6 в 2 т. Т. 1. М., 1989. С. 15.
3. В. А. Бачинин. Философия: энциклопедический словарь. СПб.: Изд-во Михайлова В. А., 2005. С. 18.
4. П. В. Алексеев, А. В. Панин. Философия: учеб. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 410.
5. В. В. Ложко. Новые философско-экономические подходы к осмыслению процессов формирования человеческого капитала//Национальные приоритеты в экономической и социальной стратегии макрорегиона «Северо-Запад». Материалы всероссийской научно-практической конференции 20-21 октября 2015, ИПРЭ РАН. СПб.: ГУАП, 2015. С. 226-231.
6. Обществознание: учеб. пособие. В 3 т. Т. 3. Право в системе общественных отношений/Под ред. М. В. Пашкова, А. И. Стребкова, Е. Г. Черновой. СПб.: Изд-во СПб университета, 2008. С. 7.
7. Конституция Российской Федерации: комментарий Конституционного суда РФ, официальный текст, принятие и вступление в силу поправок к Конституции РФ. М.: Юрайт, 1998. С. 18-26.
8. Жилищный кодекс российской Федерации. СПб.: «Диамант», 2005. С. 3-4.
9. Стратегическая психология глобализации: Психология человеческого капитала: учеб. пособие/Под науч. ред. А. И. Юрьева. СПб.: Logos, 2006.
10. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р М., 2008. <http://www.government.ru>.
11. В. А. Жук. Территориальная политика хозяйствующих субъектов в регионе/Науч. ред. А. М. Ходачек. СПб.: Изд-во СПб университета, 2008.
12. В. А. Жук. Региональная жилищно-строительная политика в стратегии развития крупного города: монография. СПб.: НПК «РОСТ», 2012.
13. П. С. Черкасов. Теоретические, методические и организационно-экономические основы региональной жилищно-строительной политики: монография. СПб.: Изд-во НПК «РОСТ», 2015.
14. В. В. Ложко. Современные подходы к формированию качества жизни населения и человеческого капитала в национальной и региональной экономике//Проблемы современной экономики. № 4. 2010. С. 257.
15. П. С. Черкасов. Формирование целей жилищно-строительной политики в системе социально-экономического развития региона//Проблемы современной экономики. № 1. 2014. С. 174-179.
16. И. С. Бурикова, М. А. Коновалова, М. А. Пушкина, А. И. Юрьев. Опыт психологического измерения человеческого капитала/Под научной ред. А. И. Юрьева. СПб., 2009. С. 119.
17. Материалы заседания Госсовета по вопросам развития строительного комплекса и совершенствования градостроительной деятельности. <http://www.kremlin.ru/events/state-council/51926>.
18. С. С. Сулакшин, В. Н. Лексин, А. Н. Швецов и др. Региональное измерение государственной экономической политики России/Под общей ред. А. С. Малчинова. Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. М.: Научный эксперт, 2007. С. 9.

## New conceptual bases and innovative approaches to the development of regional housing construction policy

**P. S. Cherkasov**, PhD, JSC INGRAD, Vice-President.

**S. A. Ivanov**, PhD, Economics and Mathematics Institute of the Russian Academy of Sciences, Director.

**V. V. Lozhko**, PhD, St. Petersburg Institute of management of HR development, Scientific director.

The purpose of the study is forming a new methodological approach to the development of regional housing construction policy. The housing problem is not being solved for decades. The main solution instrument is the policy for the regions itself. This policy is not stated by official governmental documents. The development of this type of policy is shown as an innovation for the housing construction industry, which will create a new public product — a valuable administrative model. The article reflects the main regulations of the methodology for its development. The concept and main principles of a new type of regional policy are formulated.

**Keywords:** regional economy, regional housing construction policy, policy development, innovative valuable model, methodology, policy formation framework, policy values and objectives.