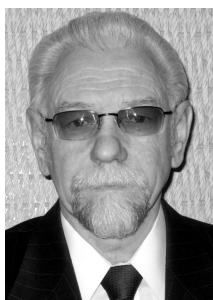


Ситуационный анализ и инновационные подходы к методологии реализации региональной жилищно-строительной политики



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



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



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

Целью исследования является создание современного методологического подхода к реализации региональной жилищно-строительной политики. До настоящего времени не был сформирован системный методологический подход в теории и практике этой области региональной экономики. В статье показаны основные научные положения и принципы формирования методологии необходимой для реализации региональной жилищно-строительной политики.

Ключевые слова: региональная экономика, региональная жилищно-строительная политика, реализация политики, современная методология реализации региональной жилищно-строительной политики, управленческая деятельность, нормативно-правовой статус региональной жилищно-строительной политики.

Региональная экономическая политика и управление детерминированы главной стратегической ценностной целью — формированием достойного качества жизни населения, а также обеспечением необходимого качества природной и техногенной среды. Из этого следует исходить при принятии управленческих решений, обеспечивающих как разработку, так и реализацию отраслевых политик, в том числе и региональной жилищно-строительной политики (РЖСП), что в итоге направлено на совершенствование территориальной организации хозяйства, основанное на инновационном развитии.

Сюда входит ряд ключевых направлений: оптимизация пространственного размещения регионального хозяйства; оптимизация специализации и комплексности развития экономики регионов; формирование и воспроизводство человеческого капитала высокого качества, как главного ресурса экономики; оптимизация общественно-политических процессов; системное формирование и развитие производственной, жилищной, транспортной, инженерной, социальной и других видов инфраструктуры регионального назначения; оздоровление общих земельных ресурсов региона, сельскохозяйственных, лесных и водных угодий; создание нормативно-правовых оснований всех необходимых процессов.

Совершенствованию территориальной организации хозяйства препятствуют определенные, сформировавшиеся процессы, деформирующие общество, его хозяйство и систему управления.

Так, например, в силу продолжающейся неадекватной приватизации, обеспечивающей формирование разрушающей страну так называемой рыночной экономики, количество и потенциал системообразующих организаций и предприятий в российских отраслях народного хозяйства, подчиненных собственнику-государству, сократился до такого уровня, что становятся невыполнимыми или трудно выполнимыми задачи государственного строительства отраслей народного хозяйства на всех региональных территориальных пространствах. Количество организаций с достаточной долей государственной собственности в регионах продолжает целенаправленно сокращаться. Преобладающее большинство негосударственных хозяйствующих субъектов мотивировано на реализацию только собственных интересов и не вписывается должным образом в систему государственных мер, направленных на достижение публичных целей экономического развития, интересов продекларированного Конституцией РФ социального государства и гражданского общества. Основной целью их деятельности стало получение максимальной прибыли, рост собственных доходов и капитала, что, как правило, противоречит целям обеспечения достойных условий жизнедеятельности населения.

Для исправления такого несправедливого положения у государства и его региональных органов государственного управления существуют меры регулирования, стимулирования и санкций, которыми они не пользуются в достаточной мере. Это связано

в частности с тем, что закрепленных федеральными и региональными законами легитимных и общепринятых понятий «стратегия», «концепция», «политика» в экономике и ее отраслях не существует. В связи с этим не существует проистекающих из этих понятий установленных законами легитимных источников и оснований управленческой практики, системных методологических моделей разработки, принятия и реализации управленческих решений.

Однако существуют примеры понимания стратегии, содержательные составляющие которой целесообразно использовать в разрабатываемой нами области. Так в «Основных направлениях стратегии социально-экономического развития Северо-Запада» [1] принято понимание стратегии не только как долгосрочного прогноза социально-экономического развития региона, но и включенных в это понятие, сформулированных на основе прогноза, различных проектов, программ, осуществление которых необходимо для достижения основных показателей прогноза. Кроме, того сюда входит также система основных мер управления стратегией в составе которых осуществляется разработка, принятие, реализация, мониторинг, корректировка. Такое широкое понимание стратегии как комплексного по содержанию и функциям документа вполне целесообразно использовать в качестве ориентирующих элементов прообраза методологии разработки и реализации РЖСП. Тем более что вся работа по региональному развитию и формированию региональных и регионально-отраслевых политик должна базироваться на стратегическом планировании и управлении.

Отраслевая стратегия по существу является общей концепцией того, как достигаются ее цели, решаются стоящие перед ней проблемы, формируются и распределяются необходимые для этого ресурсы. В упрощенном виде стратегию можно представлять как структуру, состоящую из нескольких элементов. Основным исходным элементом отраслевой стратегии является система целей в виде стратегических результатов деятельности. Следующим элементом стратегии следует считать политику как систему правил и реализации организационно-управленческих действий, направленных на достижение целей для которой собственная система целей во многом совпадает с системой целей стратегии, как практики более высокого уровня. И, наконец, последним элементом стратегии является совокупность в виде программы и плана, представляющих собой систему конкретных действий по реализации принятой политики, предусматривающей также формирование и распределение ресурсов. В такой оптимальной структуре политика становится главной составной частью стратегии. Однако, в случае отсутствия отраслевой стратегии или включения ее элементов в сжатом виде в состав общей стратегии социально-экономического развития региона, от отраслевой политики требуется наполненность всеми элементами отраслевой стратегии, что создает ей статус стратегической региональной политики отрасли.

Вместе с тем, развивая такое понимание, появляется видение необходимости переноса центра тяжести «...в социально-экономическом развитии субъектов Федерации с трансфертов, других пассивных форм

поддержки центра на активное освоение природных, экономических, социальных ресурсов, которыми располагает конкретный субъект...» [1].

Отсюда становится очевидным, что ключевую роль в развитии региона должны играть проекты (политики), которые представляют собой не только региональный, но и межотраслевой, межрегиональный и даже национальный интерес и приоритет. Они должны основываться на конкретном выделении и формировании в регионе стратегической политики отраслей, групп предприятий, формирующих территориально-производственные хозяйственные комплексы, которые становятся своеобразными «локомотивами развития». Таким системным стратегическим задачам, очевидно, отвечает инновационное формирование региональной жилищно-строительной политики, основанное на новой научной методологии ее разработки и реализации.

Поскольку формализованных, законодательно закрепленных источников и оснований в виде документов более высокого ранга (доктрины, концепции, стратегии) применительно к исследуемой нами области жилищного строительства для использования в непосредственно в регионах не существует, то в данных условиях эту необходимую роль на себя принимает РЖСП. Она должна в соответствии с предлагаемой нами научной методологией ее разработки и реализации иметь региональный нормативно-правовой статус не рекомендательного характера, а обязательного к исполнению. Именно на таких основаниях РЖСП и объект ее управления смогут сыграть роль «локомотива развития».

Таким образом, в составе РЖСП должна быть представлена система ценностей, целей, ключевых проблем, мер государственного управления, управленческих решений и действий, установленная соответствующим региональным нормативно-правовым документом и вытекающей из него программой, направленными на реализацию целей РЖСП. Отсюда становится очевидной необходимость применения ценностно-проблемно-целевого метода, не только для разработки, но и для реализации РЖСП.

Несмотря на сложные трансформационные процессы, происходящие в социально-экономическом развитии России, государственные органы власти пытались после 2000 г. определенным образом формировать некоторые процессы решения сложной жилищной проблемы населения [2]. Сложившаяся ситуация позволяла федеральным органам исполнительной власти понимать, что «...отсутствие реальных возможностей у населения обеспечить свои потребности в комфортных условиях проживания препятствует полноценному и гармоничному развитию личности, снижает демографическую активность населения, обостряет социальную напряженность в обществе, что в итоге приводит к замедлению экономического развития страны».

Отмечалось, что «...основой государственной (жилищной) политики должна стать ориентированность на создание условий, позволяющих удовлетворять потребность в жилье экономически активной части населения страны, а также оказание эффективных мер государственной поддержки категориям граждан, которые в силу объективных причин не могут решить

жилищную проблему самостоятельно» [2]. Однако и в этом случае были сформированы лишь определенные рекомендации по развитию жилищного строительства, но не было разработано реальных основ управления жилищно-строительной деятельностью как политики. А после ликвидации в 2008 г. Минрегионразвития, формировавшего рекомендации в этой области, этому проекту не суждено было состояться.

В настоящее время известны определенные разработки, определяющие на федеральном уровне необходимые комплексы мер по решению жилищной проблемы в рамках государственной жилищной политики (в «Стратегии 2020») [3] и прогноза Минэкономразвития по предполагаемому развитию жилищного строительства и рынка жилья (в «Прогнозе 2030») [4].

Так на данном этапе реализации государственной жилищной политики в соответствии со «Стратегией 2020» стало понятным, что лишь незначительная часть семей с наиболее высокими доходами может улучшить жилищные условия посредством действовавших инструментов рынка жилья. Оказалось, что жилищная политика на федеральном уровне непоследовательна, ее реализация на местах неэффективна, а административная система приватизирует ренту от управления земельными ресурсами, строительства и управления жилищным фондом.

Оказалась нереализуемой заявленная стратегическая цель государственной жилищной политики в виде создания социальных перспектив улучшения жилищных условий для всех групп населения.

При продвижении к этой цели предлагался непонятный выбор, который так и не состоялся, между сценариями ориентированными на рост обеспеченности населения квадратными метрами жилья путем наращивания объемов строительства и не конкретизированной ориентацией на увеличение количественных и качественных параметров жилищной обеспеченности населения в рамках сбалансированного развития территорий, создания комфортной среды жизнедеятельности.

При выборе первого сценария считалось, что очень высоки риски дисбалансов спроса и предложения жилья, потери устойчивой пространственной организации городов и иных поселений и возникновения в них территорий, неблагоприятных для жизни.

Второй сценарий предполагал осуществление макроэкономической поддержки, создание новых институтов в жилищной сфере и значительного усиления полномочий и финансового обеспечения местного самоуправления. Приоритетами данного сценария считались: эффективная градостроительная политика в целях создания комфортной среды жизнедеятельности, которая позволит удовлетворять жилищные потребности и обеспечивать высокое качество жизни в целом; территориальная дифференциация жилищной и градостроительной политики, учет социально-экономических и демографических перспектив развития регионов, городов и иных поселений; расширение и дифференциация мер по развитию различных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан в зависимости от доходов, стадии жизненного цикла и места проживания семей; стимулирование развития сектора жилья эконом-класса, приобретение

в собственность, наем или пользование которым на иных основаниях доступны гражданам со средними доходами и доходами ниже средних, в том числе жилищной кооперации, найма жилья на рыночных условиях, некоммерческого и социального найма; повышение качества существующего жилищного фонда, модернизация и эффективное управление многоквартирными домами, реконструкция районов ветхой и неблагоустроенной жилой застройки, повышение уровня благоустройства жилой застройки.

Для реализации предлагаемого второго сценария предусматривался целый комплекс многочисленных разнонаправленных мер:

- повышение качества градостроительного планирования, подготовка и повышение квалификации градостроителей, проектировщиков; развитие конкуренции и снижение издержек в строительной отрасли;
- кардинальное снижение избыточных административных барьеров;
- упрощение подключения объектов к коммунальной инфраструктуры;
- повышение качества применяемых материалов, внедрение инновационных и энергоэффективных технологий в жилищном строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве; стимулирование внедрения новых планировочных и архитектурно-проектных решений жилой застройки;
- повышение эффективности саморегулирования в строительстве, проектировании, инженерных изысканиях;
- создание условий для реализации проектов государственно-частных партнерств по строительству и модернизации инженерно-технической и социальной инфраструктуры;
- развитие проектного кредитования жилищного строительства под залог земельного участка (права аренды на земельный участок), строящихся жилых объектов и других активов проектных компаний;
- создание законодательной базы для развития сектора арендного жилья, в том числе регулирование предоставления жилых помещений частного жилищного фонда по долгосрочному договору найма, государственного (муниципального) и частного жилищного фонда по долгосрочному договору некоммерческого найма, а также сектора кооперативного жилья;
- оказание бюджетной и иной поддержки, в том числе льготное предоставление земельных участков, при некоммерческом жилищном строительстве для обеспечения жильем граждан, которым недоступно приобретение или наем жилья на рынке (индивидуальное жилищное строительство, строительство некоммерческими организациями, в том числе кооперативами или для целей предоставления в некоммерческий наем);
- стимулирование формирования муниципального жилищного фонда социального использования для предоставления по договору социального найма малоимущим и иным гражданам, принятым на учет нуждающихся в предоставлении жилых помещений;

- повышение эффективности управления многоквартирными домами; создание механизмов финансирования капитального ремонта многоквартирных домов, реконструкции районов ветхой жилой застройки, благоустройства жилой застройки.

При внимательном анализе продекларированного комплекса мер становится очевидной его сомнительная выполнимость по целому ряду причин: отсутствие в нем структурированности, системности и научной обоснованности; отсутствие обоснования и установления регламентов ресурсной обеспеченности; отсутствие единого организационно-методического руководства процессом реализации; отсутствие закрепления уровней и субъектов ответственности за конкретные направления мероприятий между федеральным центром и регионами; отсутствие системной нормативно-правовой разработки и ее законодательного закрепления; отсутствие разработанности основ управленческой деятельности на уровне регионов; отсутствие разработанности какой-либо системы контроля над реализацией предлагаемых мер и действий и т. д.

В разделе «Развитие жилищного строительства и рынка жилья» «Прогноза 2030» изложены Приоритеты и задачи государственной жилищной политики, которые исходят из требований установленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг».

Во исполнение Указа Президента РФ была разработана государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2012 г. № 2227-р., которая в последующем в 2014 г. была доработана и утверждена постановлением Правительства РФ [5]. В программе были показаны необходимые мероприятия, направленные на реализацию требований Указа Президента РФ.

В качестве приоритетов в «Прогнозе 2030» были установлены: «повышение доступности жилья для населения и уровня комфорта жилищного фонда, обеспечение баланса спроса и предложения на рынке жилья».

Среди основных механизмов содействия населению в решении жилищных вопросов с целью повышения доступности жилья были отмечены следующие:

- продолжение реализации мероприятий по предоставлению материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий граждан, имеющих двух и более детей;
- государственная поддержка в решении жилищной проблемы молодых семей, признанных в установленном порядке, нуждающимися в улучшении жилищных условий, а также семей с 3 и более детьми;
- поддержка граждан объединяющихся в жилищно-строительные кооперативы для строительства жилья на некоммерческой основе (на безвозмездной основе таким кооперативам будет осуществляться передача земельных участков);
- формирование сектора арендного жилья, включая некоммерческую аренду;

- строительство муниципального жилья для предоставления его малообеспеченным гражданам на условиях социального найма;
- увеличение предложения на рынке доступного жилья в целом, а также повышению его ценовой доступности (этому будет способствовать реализация дорожной карты по улучшению предпринимательского климата [6] за счет упрощения и усовершенствования административных процедур на всех стадиях осуществления строительства, начиная от стадии подготовки градостроительной документации и заканчивая вводом в эксплуатацию объектов капитального строительства);
- реализация комплекса мероприятий по предупреждению и пресечению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции хозяйствующих субъектов в сферах жилищного строительства и производства строительных материалов;
- решение задачи создания новой коммунальной, социальной, дорожной инфраструктуры;
- установление единого порядка взаимодействия участников реализации проектов жилищного строительства.

Планируется поддержка реализации региональных программ жилищного строительства путем возмещения затрат:

- на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на цели строительства жилья эконом-класса, включая обеспечение земельных участков инженерной инфраструктурой;
- на развитие социальной инфраструктуры для строительства жилья, отвечающего стандартам эконом-класса;
- на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой малоэтажной и многоквартирной застройки жильем эконом-класса;
- на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на цели строительства современных предприятий по производству основных энергосберегающих строительных материалов, изделий и конструкций с использованием энергоэффективных технологий.

В гражданский оборот для жилищного строительства планируется вовлечь земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, в том числе для строительства жилья эконом-класса, включая малоэтажное строительство, а также для строительства предприятий по производству энергосберегающих и экологически безопасных строительных материалов, изделий и конструкций. Предполагается реализовать механизм бесплатного предоставления земельных участков под строительство жилья экономического класса, с ограничением при этом продажной цены на такое жилье.

В субъектах Российской Федерации предусматривается создание условий для строительства новых и реконструкции существующих современных предприятий по производству основных энергосберегающих строительных материалов, изделий и конструкций с

использованием энергоэффективных технологий для строительства жилья эконом-класса и объектов социальной инфраструктуры.

Всем указанным направлениям деятельности будет способствовать реализация Стратегии развития промышленности строительных материалов и индустриального домостроения на период до 2020 г.: «Стратегия рассматривает основные (базовые) строительные материалы, изделия и конструкции, от наличия которых в первую очередь зависит возможность увеличения объемов строительства, в том числе жилищного, и часть из которых используется в дальнейшем для производства других строительных деталей и конструкций более высокой степени переработки. Реализация Стратегии будет способствовать: модернизации и технологическому развитию производственной базы индустриального домостроения; созданию долгосрочных условий для устойчивого развития предприятий строительных материалов и повышению их конкурентоспособности; преодолению технологического отставания российских предприятий строительных материалов от предприятий ведущих иностранных компаний; развитию высокотехнологической базы по производству современного оборудования для предприятий промышленности строительных материалов, изделий и конструкций; сокращению энергопотребления на предприятиях строительных материалов; обеспечению экономической, оборонной и экологической безопасности Российской Федерации».

Будет продолжаться работа, направленная на реализацию мероприятий:

- по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов;
- по обеспечению переселения граждан из аварийного жилья, по комплексу мер, направленных на решение задач, связанных с ликвидацией аварийного жилищного фонда;
- по обеспечению жилыми помещениями граждан Российской Федерации, перед которыми государство имеет обязательства в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе инвалидов, ветеранов боевых действий и семей, имеющих детей инвалидов, вынужденных переселенцев, граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и других.

Будет продолжено осуществление поддержки платежеспособного спроса на жилье с помощью ипотечного жилищного кредитования с помощью открытого акционерного общества «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» по сценариям, заложенным в Стратегии по развитию ипотечного жилищного кредитования до 2030 г. [8].

Впервые в «Прогнозе 2030» указано на планируемую поддержку реализации региональных программ жилищного строительства путем возмещения определенных затрат. Однако регламентация или разработка механизмов такого возмещения в документе не предусмотрена, что вновь делает неопределенной реализацию жилищного строительства в регионах, подавляющее большинство которых не имеет на это никаких средств.

Таким образом, во всех предлагаемых на перспективу до 2030 г. вариантах деятельности государственной власти, по-прежнему не было сформулировано ни методологических, ни нормативно-правовых оснований, ни рекомендаций по разработке и реализации конкретного комплекса мер по решению жилищной проблемы непосредственно в регионах, где и должна решаться проблема с учетом опоры на собственные ресурсы, эффективное планирование и управление при соответствующей необходимой, системной поддержке федерального центра.

Ранее мы уже отмечали, что в практике государственно-управленческого проектирования в смысле разработки и реализации конкретных политик, особенно в субъектах федерации, не существует строгих алгоритмизированных подходов. Не существует таких моделей и для реализации РЖСП.

Исходя из изложенного ранее общего понятия методологии, необходимо конкретизировать методологию реализации РЖСП. В нашем исследовании под методологией реализации РЖСП следует понимать алгоритмизированную логическую схему действий системы управления, детерминированную научно разработанным комплексом путей, средств и возможностей для достижения целей РЖСП. По сути — это совокупность приемов, способов и принципов формирования управленческих решений и правил их исполнения, направленных на достижение стратегических целей формирования, функционирования и развития РЖСП, согласованной со стратегией социально-экономического развития региона.

С позиций сущности экономическое управление в исследуемой нами отрасли региональной экономики представляет собой процесс подготовки, принятия и реализации управленческих решений. Поэтому как отмечалось ранее необходимо включать в общую логику формирования региональной жилищно-строительной политики в качестве самостоятельного — этап разработки подсистемы структурных элементов управленческих решений по конкретным задачам, сформированным после декомпозиции проблем.

Управленческие рациональные решения в системе стратегического управления, каким, очевидно, и является управление в системе РЖСП, основываются и формируются на методах экономического анализа, обоснования, оптимизации и выбора альтернатив из ряда вариантов достижения конкретной системы целей. В рамках РЖСП основными ценностными целями, на достижение которых должны быть направлены управленческие решения, являются: обеспечение трудовыми ресурсами пространственного территориально-производственного каркаса региона с помощью грамотного расселения; обеспечение необходимых объемов и качества жилья; обеспечение доступности в приобретении жилья для всех групп населения; баланс предложения жилья и покупательной способности населения; обеспечение жильем населения, неспособного приобретать его даже при частичной государственной поддержке.

К основным внешним по отношению к объекту управления (жилищному строительству) функциям, в составе которых реализуются управленческие решения, как известно, относятся планирование, орга-

низация, учет, мониторинг и контроль, регулирование и руководство. Необходимо отметить, что объектом собственно управления являются процессы, осуществляющиеся в системе РЖСП и непосредственно жилищного строительства, а объектом организации в системе РЖСП является формирование и совершенствование самой системы. При этом под методами управления следует понимать способы воздействия на управляемый объект.

Процесс подготовки, принятия и реализации управленческих решений в системе РЖСП требует непосредственного применения к каждой составляющей системы управленческой деятельности. Для методологической полноценности она должна включать в себя конкретный последовательный, логический комплекс действий по определению ценностей, целей, функций, принципов, методов, организационной структуры управления, кадровой структуры, информационной базы, техники и технологии управления.

Для полноценной системной реализации РЖСП необходимо понимать, что в этом процессе функция управления по существу выражается в обособившихся видах управленческой деятельности, представляющих собой различные направления управленческого воздействия управляющей системы на управляемый объект. В то же время, управленческая деятельность основывается на использовании специальных принципов управления и осуществляется с помощью комплекса методов управления, которые представляют собой способы воздействия управляющего субъекта на управляемый объект.

К принципам управления, как основным правилам, требованиям, идеям, которые следует использовать в рамках РЖСП, будем относить следующие:

- принцип распределения функций управления, основанный на методах и правилах общественного разделения труда, в соответствии с которым за каждым субъектом управления закрепляется определенная часть управленческой деятельности (конкретные управленческие функции);
- принцип научной обоснованности методов и правил управления, который предусматривает строгую научную обоснованность и выверенность практикой методов, форм и средств управления (поскольку управляемый производственно-технологический процесс, предполагает выведение законов производства на основе законов природы и общественного развития);
- принцип эффективности управления, который предполагает обоснованный выбор путей достижения поставленной цели;
- принцип согласования государственных, коллективных и личных интересов, связанных с определенной системой производства.

Основными методами в системе управления процессами реализации РЖСП, как и в других отраслях, следует считать:

- административно-правовые методы управления (основу которых представляют: система законодательных актов страны, региона; система директивно-нормативных и методических документов отрасли, обязательных к применению;

система программ, планов и других практических документов);

- экономические методы управления, которые представляют собой комплекс способов и приемов управленческого воздействия, основанный на использовании объективных экономических законов и системы взаимосвязанных экономических показателей, норм и нормативов;
- социально-психологические методы управления, представляющие собой механизм воздействия на органы управления и непосредственных исполнителей через социально-психологические интересы и основанные на социальных отношениях в процессе производства, социально-психологических законах управления, базирующихся на учете законов поведения людей в их деятельности.

Таким образом, фундаментальными методами реализации РЖСП следует считать правовое, административное, экономическое и социально-психологическое регулирование. При этом следует понимать, что экономика выступает лишь как один из инструментов достижения социально-политических целей региональной политики в лице РЖСП.

В современной практике, по нашему мнению, целесообразно использовать системный метод формирования и реализации государственной региональной политики на основе подхода, связанного с «теорией полюсов роста», разработанной Ф. Перру, Ж. Будевилем и ставшей во Франции методологической основой перестройки территориальной структуры управления. Продолжая развитие фундаментального учения А. Леша, разработавшего принципиальные основы теории пространственного экономического равновесия, Ф. Перру и Ж. Будевиль положили в основу идеи «полюсов роста» представление о ключевой роли отраслевой структуры экономики лидирующих отраслей, масштабно создающих новые товары и услуги. Так «...центры и ареалы экономического пространства, где размещаются предприятия лидирующих отраслей, становятся полюсами притяжения факторов производства, поскольку обеспечивают наиболее эффективное их использование. Это приводит к концентрации предприятий и формированию полюсов экономического роста» [9]. Особенностью этого процесса является то, что «полюса роста» формируются только тогда, когда создается ключевая динамично развивающаяся отрасль промышленности, связанная с другими, технологически связанными развивающимися отраслями, размещенными на определенной территории, что способно вызывать существенную активизацию экономической деятельности. Такой подход является практическим примером и основанием создания региональных «полюсов роста» на основе предлагаемой нами новой методологии разработки и реализации РЖСП способной повлиять на создание нового уровня социально-экономического развития региона. Необходимо отметить, что в современной практике управления пространственным экономическим развитием идеи полюсов роста уже реализуются в виде создания свободных экономических зон, технополисов, технопарков. Однако осуществление этой идеи в рамках современной методологии разработки

и реализации РЖСП требует институционального формального закрепления.

Что касается непосредственно процессов принятия управленческих решений, то в них следует выделять следующие этапы:

- осознание необходимости принятия управленческих решений;
- постановка и формулирование проблемы;
- разработка критериев решения проблемы;
- разработка вариантов решений и выбор среди них оптимального;
- организация и обеспечение исполнения решений.

Каждую проблему мы предлагаем идентифицировать, как невозможность достигнуть поставленной цели в силу наличия совокупности статических (постоянных) препятствий и динамических (изменяющихся) противодействующих процессов, не позволяющих получить необходимый результат.

Грамотная организация процессов управления требует в методологическом плане системной постановки и решения целого ряда неординарных задач.

Целесообразно сформулировать основные из них для реализации РЖСП:

- выбор и постановка достижимых, исходящих от ценностей, реально реализуемых целей и направлений управления;
- согласование целей управления между собой;
- идентификация проблемного поля управления в виде комплекса проблем и противодействий, как препятствий для достижения целей;
- выбор необходимых и достаточных функциональных составляющих структуры РЖСП;
- выбор инструментов и приемов управления или их разработка в случае отсутствия;
- выбор управленческих решений, мер и действий, способных привести к достижению поставленных целей;
- создание нормативно-правовых управленческих документов регламентирующих разработку и реализацию РЖСП;
- формирование системы способов и средств, обеспечивающих динамический мониторинг результатов управления, степени достижения целевых показателей и корректировку управленческих решений.

Такая методологическая смысловая, предлагаемая нами система постановки управленческих задач не принята в отраслевой административной управленческой практике регионов, что в целом и снижает результативность в достижении целей любой отраслевой политики и социально-экономической политики региона в целом.

Ценностные установки лиц принимающих решения в управленческих структурах зависят от уровня квалификации этих лиц и носят субъективный характер. Поэтому и выстраивание всех процессов ценностного целеполагания, формулирования проблем, мешающих достижению целей, а также принятия по ним управленческих решений не носят характера системной структуры действий по указанному оптимизирующему алгоритму.

Для снижения действия субъективного фактора необходимо осознанное и целенаправленное форми-

рование этого процесса. Следовательно, его организующим началом должна стать разработка необходимых нормирующих принципов и нормативных документов, которые позволяли бы управленческим структурам, задействованным в конструировании ценностного целеполагания и принятии управленческих решений, ориентироваться на достижение общесоциальных интересов и действовать в последовательности и соответствии с указанным выше перечнем методологических задач. Такая рациональная практика должна осуществляться на основе выработанных и принятых принципов, предопределяющих характер исполнения функций управленческих структур. Для этого должна быть выстроена общенормативная конструкция принятия управленческих решений, что позволит практически алгоритмизировать наиболее существенные функции управленцев как в разработке РЖСП, так и в реализации наиболее существенных функций управления.

Выделим основные нормирующие управленческие принципы. Исходным и базовым принципом разработки и реализации РЖСП, как и любой отраслевой государственной политики следует считать принцип интеграции всей совокупности общественных интересов и нахождение их сбалансированности. Другим нормирующим принципом, взаимообусловленным с первым следует считать принцип целевой диверсификации. Он требует выделения в политике подцелей разных уровней и характера, которые исключали бы, как чрезмерную дифференциацию, так и необоснованное укрупнение целей. При этом необходимо такое разложение общих целей отраслевой политики, «чтобы каждая частичная проблема соответствовала вполне конкретной, и в этом отношении конечной, задаче органов власти и управления, предполагающей их определенные действия с надлежащим уровнем административной и финансовой ответственности» [10].

Кроме того, последовательность и согласованность времени и характера этапов разработки и реализации как внутри самой РЖСП, так и с позициями других взаимосвязанных политик, реформ и стратегий более высокого уровня также является важным управленческим принципом, что позволяет сохранять и развивать институциональную и функциональную преемственность в осуществлении ранее поставленных и новых задач.

Поскольку основу ресурсной составляющей целеполагания представляет собой финансовое обеспечение, то его оптимизация определяющая выбор и реализацию управленческих решений является следующим принципом, связанным с первыми тремя.

Далее следует управленческий принцип определения источников и средств материально-технического обеспечения реализации РЖСП.

Не менее важен принцип обеспечения компетентности кадрового потенциала и повышения его управленческой эффективности. И, наконец, в силу системообразующей функции информационной сферы, в настоящее время принципиальным условием реализации целей РЖСП и достижения ее эффективности становится информационное обеспечение продвижения целей политики в социальном, административном и производственном пространстве.

В связи с формированием в стране и ее регионах новых общественно-экономических процессов и отсутствием до настоящего времени отраслевых управленческих моделей соответствующих им, особо следует выделить новый интегрирующий принцип необходимости координации деятельности девелоперских организаций со стороны органов региональной власти и управления, направленной на системную реализацию РЖСП, согласующуюся с региональными стратегиями социально-экономического развития, схемами территориального планирования, программами социально-экономического развития.

Следует отметить, что современное социально-экономическое развитие требует обеспечения высокого качества и эффективности управленческих решений, что, безусловно, относится и к решениям в области РЖСП.

Основными условиями такого обеспечения в интересах качества и эффективности становятся:

- применение научных подходов управления к разработке управленческих решений;
- обеспечение качественной информацией процесса формирования и реализации управленческих решений;
- полноценная декомпозиция и структуризация решаемой проблемы;
- создание многовариантности и сопоставимости решений;
- правовая обоснованность и нормативная обеспеченность решений;
- создание полноценных механизмов разработки и реализации решений.

Изложенные ранее методологические подходы позволяют предложить новую методологическую концепцию создания и реализации модели РЖСП, которую необходимо формировать из следующих блоков:

- концептуально-идеологический блок — представляет собой совокупность связанных между собой взглядов, идей и требований, выступающих на основе ценностей, целей и проблемного поля как основа управленческих решений и действий в области РЖСП;
- формирующий (методологический) блок определяет и осуществляет:
- методологию разработки РЖСП — как совокупность приемов, способов, операций, принципов исследования для формирования и применения нового знания о структуре, логической организации, методах и средствах управленческой деятельности в специфической жилищно-строительной области региональной экономики;
- методологию реализации РЖСП — как алгоритмизированную логическую схему действий системы управления, детерминированную научно разработанным комплексом путей, средств и возможностей для достижения целей РЖСП;
- нормативно-правовой блок — определяет и документально закрепляет сущность и структуру нормативно-правового обеспечения РЖСП;
- ресурсный блок — обеспечивает формирование соответствующей части всех необходимых государственных и негосударственных ресурсов,

которую следует выделить на целевое системное решение региональной проблемы (человеческий капитал, природный капитал, физический капитал, финансовый капитал, организационный капитал, инновационно-интеллектуальный капитал и др.);

- реализующий блок — многообразный структурно неоднородный комплекс конкретных управленческих и исполнительских действий, механизмов и процедур обусловленный и санкционированный формирующим, нормативно-правовым и ресурсным блоками;
- развивающий блок — комплекс управленческих мер, который обеспечивает целенаправленное закономерное изменение, в результате которого последовательно возникают новые качественные состояния объекта управления РЖСП, его состава и структуры, требующие соответствующего периодического совершенствования всех предыдущих блоков и всей модели в целом.

Список использованных источников

1. С. Д. Воронцова, М. Н. Григорьев, В. В. Ложко, В. В. Окрепилов и др. Основные направления стратегии социально-экономического развития Северо-Запада. Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации/Под ред. А. Г. Гранберг. М.: Наука, 2004.
2. Долгосрочная стратегия массового строительства жилья для всех категорий граждан (2008-2025 гг.) (Проект). Опубликовано 24 августа 2007 г., 63 с. (Стратегия так и не была принята официально.) Сайт Минрегионразвития. <http://www.minregion.ru/OpenFile.aspx/spravka.doc?AttachID=1238>.
3. Стратегия-2020: новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г./Под научн. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьминова. Кн. 2. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. 408 с.
4. http://economy.gov.ru/minec/resources/9cb190804f0500cd8e6fee008a11733f/Прогноз+2030_итог-21032013.doc.
5. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 323 «Об утверждении государственной программы РФ «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». <http://www.gov.garant.ru>.
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16.08.2012 № 1487-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_134196/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2.
7. Стратегии развития промышленности строительных материалов и индустриального домостроения на период до 2020 г. <http://www.docs.cntd.ru>.
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.07.2010 г. № 1201-р. «Об утверждении Стратегии развития ипотечного кредитования в РФ до 2030 г.». http://www.Consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102842.
9. http://studopedia.ru/3_89852_teoriya-o-prostranstvennoy-organizatsii-hozyaystva-a-lesha.html.
10. С. С. Сулакшин. Системная методология проектирования государственно-управленческих решений//Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Вып. 2. М.: Научный эксперт, 2006.

Situational analysis and innovative approaches to the methodology realization of the regional housing construction policy

P. S. Cherkasov, PhD, JSC INGRAD, vice-president.

V. V. Lozhko, PhD, St. Petersburg institute of management of HR development, scientific director.

S. A. Ivanov, PhD, Economics and mathematics institute of the Russian academy of sciences, director.

The purpose of the study is creation of a modern methodological approach to the realization of regional housing construction policy. Up to the present time he is not been formed modern methodological approach in theory and practice of this field regional economy. The article shows the main scientific provisions and principles forming of methodology needed for realization of regional housing construction policy.

Keywords: regional economy, regional housing construction policy, realization of policy, modern methodology realization of regional housing construction policy, management activities, legal status of regional housing construction policy.