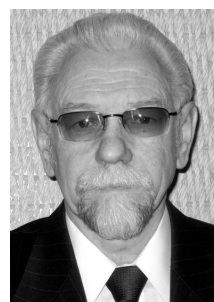


Инновационная концепция институционального обеспечения региональной жилищно-строительной политики



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



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

В статье представлены результаты исследования, направленные на формирование необходимой системы институтов, позволяющих обеспечивать разработку и реализацию региональной жилищно-строительной политики (РЖСП). Сформулировано понятие такого институционального обеспечения. Выявлена возможность системного воздействия институтов на реализацию региональной жилищно-строительной политики. Показана основополагающая роль ценностей в институциональной системе. Предложено создание необходимого нормативного регулирования, которое следует осуществлять для полноценного обеспечения формирования и реализации РЖСП.

Ключевые слова: региональная жилищно-строительная политика, институциональный подход, институциональная среда, система институционального взаимодействия, формальные институты, неформальные институты, ценности, нормативное регулирование.

Формирование региональной жилищно-строительной политики является одним из стратегических долгосрочных управленческих проектов, через который непосредственно реализуется высшая цель социального государства — повышение качества жизни населения региона. Реализация высшей цели социального государства, требует опоры на экономику знаний, новые качества человеческого капитала и новую индустриализацию многих отраслей промышленности, объединяющихся вокруг процессов осуществления региональной жилищно-строительной политики, которая в таком аспекте может претендовать на то, чтобы быть глобальным национальным инновационным проектом. Однако технологии организации и управления подобными глобальными инновационными проектами в современных условиях России пока не отработаны. Поэтому целесообразно использовать институциональную технологию осуществления такого проекта, чтобы сформировать особый институт с гибкой системой управления, направленный на выполнение конкретной задачи комплексного социально-экономического и пространственного раз-

вития российских регионов на основе региональной жилищно-строительной политики (РЖСП).

С этой целью государство, как форма организации общественных отношений должно формировать новые способы и механизмы, с помощью которых следует осуществлять властное управление мышлением, поведением и действиями людей, обладающих новым комплексом способностей, в целях достижения необходимых обществу глобальных социально-экономических результатов. Известно, что общественные отношения выполняющие функцию оптимизации управления экономическими, социальными и иными процессами в обществе становятся управленческими отношениями. Поскольку перед регионами стоит задача оптимизации управления одной из жизненно необходимых, обеспечивающих качество жизни общества экономических подсистем региональной экономики (жилищно-строительной подсистемы), нам следует определить сущностные основы, с помощью которых эти управленческие отношения могут эффективно регулироваться и осуществляться.

Регулирование социально-экономического, территориального, так и отраслевого развития регионов может быть эффективным, только в том случае, если будет базироваться на современных философско-мировоззренческих, а также строгих научно-обоснованных теоретических представлениях о сущности и смысле этого регулирования, так как его содержательную сторону составляют только конкретные правомерные идеологически и практически обоснованные действия политического, правового, организационного, программно-планового, управленческого, экономического, и финансово-ресурсного характера. Это значит, что понимаемое таким образом регулирование представляет собой научно познаваемое, конструирующее, позитивно-содержательное выражение государственной региональной политики и ее составляющих, обеспечивающей в таком виде прогрессивное ценностно-целевое отношение к направленности и выстраиванию развития регионального сообщества и его общественного хозяйства.

Известно, что основой управленческих отношений, как отношений общественных, являются несколько групп норм. К ним относятся: культурно-этические нормы; правовые нормы; социально-психологические нормы. Группа культурно-этических норм основывается на культуре (как системе ценностей) и этике (как совокупности норм поведения), происходящих из объективных, неформальных законов информации, природы и общества.

Социально-психологическая группа норм, представляет собой нормы, основанные на психологических особенностях и закономерностях поведения и деятельности людей, принадлежащих к определенным социальным группам, регулирующих поведение личности в системе управленческих отношений.

Названные группы норм в сочетании с некоторыми другими факторами среды экономических взаимодействий и управленческих отношений стали по новому рассматриваться в экономической теории и практике. Современная экономическая наука показывает, что для эффективного регулирования и осуществления экономических процессов и управленческих отношений недостаточно знания тех основных экономических законов, которые в экономической теории и практике стали известны за последние несколько сотен лет. Для этого необходимо использовать современный методологический подход институциональной экономики, поскольку научно установлено существенное влияние исторически сложившихся экономических институтов на формирование национальных моделей хозяйствования, что подтверждается институциональным анализом современной экономики России и ее системной трансформации [1]. Он ориентирован на изучение и учет формирования экономического поведения хозяйствующих субъектов в реальном окружении. Это окружение реально существует в виде взаимообусловленного комплекса институтов [2], представляющих собой систему формальных и неформальных норм и правил, обеспечивающих взаимоотношения между людьми и формирующих на этой основе экономические организации.

Возникновение институционального подхода можно рассматривать как реакцию развития экономического знания, в виде альтернативной методологии изучения экономических явлений в ответ на продолжающийся диктат классических и неоклассических подходов к экономике, пренебрегающих конкретно-исторической средой. Именно в этой среде реально происходят хозяйственные процессы. Таким образом, в классической экономической теории длительное время игнорировалась роль неэкономических факторов, таких как ценности, духовно-культурные и производные от них хозяйственные уклады, которые являются по существу глубинными источниками формирования экономической теории, практики и любых видов жизнедеятельности общества.

В этом смысле следует вспомнить А. Смита, одного из основоположников экономической теории, философа-этика XVIII века, считавшего своим основным трудом «Теорию нравственных чувств» [3] (1759 г.), основанную на материалах его лекций, прочитанных в университете Глазго. В нем он проанализировал и показал, существовавшие в его время этические стандарты поведения, обеспечивающие социальную стабильность в обществе. Главной причиной искажения нравственных чувств он считал всеобщее ненормальное состояние, формирующее восхищение богатыми и знатными людьми и стремление презирать людей бедных. Уже в этом труде была показана исключительно важная роль неэкономических факторов в социальной и хозяйственной жизни общества. Только после этого им была написано и опубликовано в 1776 г. «Исследование о природе и причинах богатства народов», не противоречившее его главному труду, которое в дальнейшем подверглось различным развивающим трактовкам в интересах либеральной экономической теории.

Американских экономистов Т. Веблена, У. Митчелла, Дж. Коммонса принято считать основоположниками институционального направления в экономической мысли. Однако аналогичные подходы зарождались еще ранее в истории экономических процессов разных стран. К самостоятельно зародившемуся ответвлению институционализма принято относить и первых русских мыслителей институционалистов — народников. В процессе формирования новой институциональной экономической теории происходило всестороннее осмысление понятия «институт», которое исходило из преобладающих типов отношений, обусловленных распространенным образом мыслей. Два взаимосвязанных рода явлений понимал под институтами Т. Веблен [4]: «привычный образ мысли, руководствуясь которым живут люди», а также возникшие в процессе отбора и приспособления «особые способы существования общества, которые образуют особую систему общественных отношений». Вместе с тем, Веблен доказывает растущее противоречие производства и предпринимательства, индустрии и бизнеса, которое обуславливает потребность системного реформирования капиталистического общества и его экономики. Это противоречие формируют две взаимосвязанные причины: отделение управления от собственности, которое для организации производства делает ненуж-

ным собственников денежного капитала, превращая их в паразитическую часть общества (праздный класс); сокращаются ресурсы для развития производства в результате расточительного потребления праздного класса. Указанное глубокое противоречие и его причины в своем худшем варианте проявились в результате так называемых рыночных реформ российской экономики. Это вполне очевидно требует не только исправления такой экономической деформации, но и формирования качественно иной институциональной среды обеспечивающей функционирование системы общественных отношений в интересах большинства населения, а не в интересах праздного класса.

Веблен показывает характерные институты этого общества: «В процессе эволюции культуры возникновение праздного класса совпадает с зарождением собственности... эти два института являются результатом одних и тех же экономических сил» [4].

В процессе становления институциональной теории различные определения [6] характеризовали «институт» с разных сторон: как нормы и идеи; как стандартизованные общественные привычки; как социальную организацию, которая через традицию, привычные обычаи и законодательные ограничения осуществляет долгосрочные и устойчивые образцы поведения и др. Как отмечает Б. С. Жихаревич, «Понятие института может трактоваться очень широко и включать наряду с конкретными формами организации производства, обмена, распределения и потребления сложившиеся правовые нормы, обычаи, правила поведения субъектов, его мотивы и стимулы» [7]. В операциональном же плане институты можно трактовать как «нормы, закрепленные в виде законов, организаций, учреждений. Это формы предпринимательства, система кредитных учреждений, налоговое, финансовое законодательство и др.» [8].

Введение в экономическую теорию и практику понятия системы институтов позволило в определенной степени находить решения в сложной проблеме неоднозначности внешней среды взаимодействующих хозяйствующих субъектов, которую старалась не принимать во внимание традиционная экономическая теория. Таким образом, с помощью научного осмысления институциональной среды удалось отразить реальный факт влияния неэкономических обстоятельств на хозяйственное развитие. Важно выделить особое значение роли, которую играют институты для взаимодействующих хозяйствующих субъектов в области принятия и направленности экономических решений их эффективности и экономической деятельности вообще.

Комплекс взаимообусловленных институтов в настоящее время интегрированно понимают, как систему норм и правил, обеспечивающих преобладающие формальные и неформальные взаимоотношения между людьми на основе определенного образа мыслей о хозяйственных взаимодействиях, что в совокупности формирует на этой основе экономические организации. Это позволяет лучше понимать современную хозяйственную жизнь, ее закономерности, противоречия и новые возможности эффективной деятельности в ней.

Ряд современных реформ в обществе проводится с целью формирования новых институтов и трансформации старых, мешающих функционированию и развитию общества и экономики. Для этого преобразования должны быть понятными и приемлемыми для общества, а значит методологически грамотно подготовленными и осуществляемыми с помощью обоснованных управленческих решений.

Исследование долгосрочных экономических изменений привело Д. Норта к необходимости сформулировать ключевое понятие в системе понятийного аппарата новой институциональной экономической теории: «Институты — это созданные человеком ограничения, которые структурируют политическое, экономическое и социальное взаимодействие. Они состоят как из неформальных ограничений (санкции, табу и коды поведения), так и формальных правил (конституции, законы, права собственности). На протяжении истории люди изобретали институты для того, чтобы создавать порядок и сокращать неопределенность при обмене» [9].

Для практических целей в системе институтов были выделены формальные правила, как установленные правовые нормы и ограничения, а также санкции, как меры контроля и принуждения за исполнением этих принятых обществом правил. Таким образом, институты — «... это правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми», т. е. комплекс институтов представляет собой совокупность «правил игры» и правил контроля [10].

Российские реформы показали, что формальная подготовка законов и проведение их через парламент, без учета институциональной среды и адекватного восприятия этих нормативных актов большинством российского общества, как правило, не приводит к успеху. Это значит, что не были учтены неформальные правила, ценности и культурные традиции, сложившиеся в обществе. Формальная норма приживается, если закон соответствует интересам и требованиям большинства участников нормативно регулируемого процесса, складываются крупные силы поддержки этого закона в обществе, а формальная норма дополняется неформальной.

По поводу неформальных норм и правил, отмечая их огромное значение в жизни вообще и в экономических процессах, нобелевский лауреат Д. Норт писал, что «... поведение в огромной степени определяется неписаными кодексами, нормами и условиями».

Поскольку формальные и неформальные нормы и правила опираются на ценности и культурные традиции, сложившиеся в данном обществе, то без их учета и практического применения как основ, обеспечивающих любое регулирование в обществе, невозможно формировать и изменять полноценную институциональную экономическую среду. Это связано с тем, что культурные традиции воспроизводят устойчивые практики поведения, связанные со специфическими стилями жизни, способами восприятия и использования информации и детерминируют объединение людей

во взаимодействующие или противодействующие группы, в том числе в экономических процессах.

Особо следует отметить ценности, как высшие ориентиры и стандарты поведения и деятельности людей, имеющие важность, существенную значимость, которая определяет целевую мотивационную направленность всех жизненных личных и общественных процессов. В этом плане Г. В. Двас показал целесообразность «применения методологических подходов социальной психологии (теории мотивации личности) для обоснования целеполагания стратегического планирования на региональном уровне» [12]. Исключительное, ключевое значение ценностей для методологии разработки РЖСП мы уже отмечали в предыдущих разделах нашего исследования.

В своем исследовании Р. Элликсон показал структурную классификацию в системе институционального взаимодействия [13]. Он установил следующие характерные особенности элементов и уровней системы социального контроля:

- на уровне первичного контроля со стороны субъекта правила определяются персональной этикой, а санкции устанавливаются собственной совестью, образуя систему самоконтроля;
- на уровне вторичного контроля со стороны взаимодействующего партнера правила определяются контрактами, а санкции обеспечиваются персональной самопомощью, образуя систему взаимных обязательств;
- на уровне контроля социальных сил правила определяются социальными нормами, а санкции обеспечиваются «властью социума», образуя систему неформального контроля;
- на уровне контроля организации правила определяются ее собственными организационными правилами, а санкции обеспечиваются организационным принуждением, образуя соответствующий организационный контроль;
- на уровне контроля государства правила определяются государственным законодательством, а санкции обеспечиваются государственным принуждением, образуя соответствующую регулируемую законодательно-исполнительную систему.

Последнее положение для нас особенно важно, поскольку в нем заключается смысл законодательного (нормативно-правового) регулирования, которое необходимо создавать для полноценного обеспечения формирования и реализации РЖСП. Все нижестоящие уровни системы хозяйствующих субъектов обязаны соответствовать требованиям правил этого, исходящего в своих основаниях от системы ценностных целей общества, формально установленного уровня, как системы единого контроля, который задает для хозяйствующих субъектов нормативно-правовой механизм государственного регулирования их деятельности.

Таким образом, становится очевидной необходимость создания на уровне региона государственного законодательно-принудительного института системы административно-социального контроля и управления, основанного на определенной системе ценностей, который позволит обеспечить не только чисто правовые нормы РЖСП, но и соответствующие

объединенные правила и санкции, а также координацию деятельности всех жилищно-строительных организацией региона.

Опыт показывает, что своеобразие экономического строя каждой конкретной страны отображается и реализуется с помощью длительно исторически складывающихся институтов в обществе и его хозяйстве. Несмотря на то, что институциональные изменения требуют довольно длительного времени, значительного ускорения темпов необходимых перемен можно добиться с помощью формирования и правильного использования новых экономических и организационно-управленческих знаний и нахождения на их основе необходимых управленческих решений.

Именно поэтому следует понимать и использовать в практике, тот факт, что в процессе хозяйственной деятельности необходима реализация механизма принятия решений с учетом реального институционального окружения, в котором существуют и функционируют экономические агенты. Система институционального окружения не может оставаться неизменной. Формирование и совершенствование этой системы является одной из важнейших составляющих общего процесса реформирования экономики и общества, а значит и их развития. Серьезные изменения в этой области требуют учета комплементарности (взаимодополняемости) институтов, поскольку они существуют в определенных связках. Поэтому необходимый экономический эффект может быть достигнут только через взаимосвязанные институциональные изменения [14] на всех уровнях этой системы.

Практика показывает, что сложившиеся в экономически благополучных странах организационные структуры, правовые нормы и правила не могут быть образцами и эталонами для прямого подражания, поскольку институты экономики и общества не соответствующие национальной культуре и системе ценностей не становятся надежными и обеспечивающими устойчивость экономики, а становятся для нее разрушительными. Именно к такому положению привело грубое заимствование западных институтов для российской экономики, которое привело к ее тяжелой деформации. Из этого следует извлекать соответствующие уроки, опираясь на анализ и учет российской экономической институциональной среды.

Анализируя успехи и неудачи российских реформ, известные российские экономисты считают, что необходимые институциональные изменения требуют систематических усилий и затрат на основе продуманных гибко корректируемых по обстановке программ в течение длительных периодов времени. Анализ проведения реформ как способа осуществления институциональных изменений, учитывая их необходимость и сложность, породил понимание того, что их недостаточно насадить принятием законов или внедрить как технические нововведения. Для этого неоднозначного нового процесса было предложено такое понятие как «выращивание институтов» [15], которое в авторской трактовке предполагает два способа целенаправленных институциональных изменений: облагораживание существующих институциональных образцов; культивирование новых образцов.

Понимая сложность институциональной, системы на российский экономисты [15] выделяют три ее уровня:

- формальные правила — правила, зафиксированные на государственном уровне в правовых актах, а на уровне взаимодействующих хозяйствующих субъектов, содержащиеся в заключенных между ними контрактах;
- неформальные правила — действующие в обществе социальные нормы, а на уровне отдельных хозяйствующих субъектов — деловые договоренности между ними (все это с трудом поддается изменениям);
- ценности и культурные традиции.

Последний самый важный и сложный уровень, по нашему мнению целесообразно понимать в виде системы мировоззренчески обусловленных правил поведения и деятельности, детерминированных законами информации, природы и общества, в которой выделяются две взаимообусловленные группы:

- ценности — высшие стандарты, регулирующие широкие области поведения человека и конкретного сообщества во взаимодействии с внешним миром, формирующиеся в процессе существования, функционирования и развития многих поколений данного общества;
- культурные традиции — система правил общества, обеспечивающая воспроизведение во многих поколениях устойчивых практик поведения, основанных на определенном уровне развития общества, творческих сил и способностей человека, выраженных в типах и формах организации жизни и деятельности людей, в их взаимоотношениях, а также в создаваемых ими духовных и материальных ценностях.

Международный и российский опыт показывает, что изменение и адекватное применение институ-

циональной системы требует глубокой разработки и длительного времени. Однако принимая во внимание стратегические ценностные цели и необходимость решения крупной национальной жилищной проблемы на уровне российских регионов, мы обязаны не только принимать во внимание наличие институциональной среды, но и осуществлять действия по ее обоснованному последовательному формированию и совершенствованию. Во всяком случае, уже в настоящее время, не откладывая на будущее, необходимо на основе имеющихся знаний, на практике осуществлять методологически осмысленные и реальные действия в этой области, поскольку в отсутствие долгосрочной обоснованной политики необходимые изменения либо не происходят, либо затягиваются и сопровождаются непредвиденными издержками и потерями, либо из-за них.

Исходя из показанного смыслового содержания выделенных уровней институциональной системы и необходимости обоснованного применения ключевых институтов для обеспечения региональной жилищно-строительной политики, считаем целесообразным показать построение смысловой матрицы влияния системы основных взаимодополняющих институтов на экономические и управленческие процессы (таблица).

Предложенная здесь матрица является упрощенным примером базисной программирующей структуры, позволяющей конструировать и выстраивать набор целевых функций необходимых институтов разных уровней, направленных в системе РЖСП на обеспечение достижения методологически установленных ценностных целей и способствующих преодолению препятствий и противодействий, мешающих их достижению.

Для осуществления этих целей считаем целесообразным сформулировать понятие институциональ-

Целевая матрица основных ожидаемых результатов воздействия институтов на экономические и управленческие процессы в системе реализации РЖСП

Уровни институциональной системы	Результаты воздействия на экономические процессы в системе реализации РЖСП		Результаты воздействия на управленческие процессы в системе реализации РЖСП	
	В рамках хозяйствующих субъектов	В рамках региональной отраслевой системы	В рамках хозяйствующих субъектов	В рамках региональной отраслевой системы
Уровень формальных правил	Создание условий для повышения производительности труда; оптимизация ресурсов; ценообразование; качество конечного продукта; стоимость конечного продукта; степень использования кредитных ресурсов; доходы организации	Создание условий для эффективности отрасли; оптимизация ресурсных возможностей отрасли; ценообразование в отрасли; качество конечного продукта отрасли; стоимость конечного продукта; оптимизация использования бюджетных ресурсов; оптимизация затрат регионального бюджета; повышение уровня ВРП	Оптимизация производства; оптимизация управленческой деятельности (функций и методов управления); оптимизация организационной структуры	Стимулирование инновационного развития отрасли; координация деятельности отраслевых организаций; оптимизация стратегического управления; согласованность деятельности с другими отраслями
Уровень неформальных правил	Оптимизация взаимных контрактов	Формирование государственно-частных партнерств	Взаимная координация управленческих действий	Снижение уровня бюрократических механизмов
Уровень ценностей и культурных традиций	Реализация базисного подхода, основанного на ценностях для осуществления деятельности	Реализация базисного подхода, основанного на ценностях для осуществления политики	Оптимизация ценностных целей управления	Оптимизация ценностных целей стратегического управления; формирование системы информационно-правовой поддержки для организаций отрасли и населения

ного обеспечения, которое по нашему мнению представляет собой сложную систему целенаправленной организации процессов формирования, деятельности и развития формальных и неформальных институтов на основе комплекса реальных, необходимых обществу ценностей, обеспечивающую полноценное функционирование системы общественных отношений в области управления социальной сферой, экономикой и общественным хозяйством в целом в интересах большинства населения.

Таким образом, конструируя и, как упоминалось ранее, «выращивая институты», обеспечивающие реализацию РЖСП, мы получаем возможность целенаправленно формировать их в виде «новых правил игры», помогающих преодолевать сложившуюся в российском общественном хозяйстве энтропию (деструктивный хаос) навязанного нам так называемого свободного рынка. Это позволяет достигать главных целей, поставленных в рамках нашего исследования, а именно необходимого целевого качества РЖСП как упорядоченной организованной системы, направленной на реализацию составной части обобщенных ключевых общественных интересов в виде правового и социального государства, детерминированных главным государственным формальным институтом, обеспечивающим государственное нормативное регулирование — Конституцией Российской Федерации. Социальное государство в данном случае играет роль установленного государством сущностного института ключевых общественных ценностей необходимых для полноценного существования, функционирования и развития общества и его хозяйства, поскольку политика социального государства в соответствии с Конституцией «...направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Институциональный уровень ценностей и культуры, в состав которой входят культурные традиции, представляет собой уровень фундаментальных архетипов и связанных с ними мировоззренчески обусловленных правил, который обладает наибольшей инерцией и представляет, по сути, своеобразный генотип данного общества. Несмотря на множество формулировок в наше время в общественном сознании культуру принято понимать как исторически сложившуюся совокупность духовных и материальных ценностей, представляющих собой способы и приемы человеческой деятельности и образцы поведения в человеческом коллективе и обществе [16]. Отметим, что право в определенном смысле также следует относить к ценностным элементам духовной культуры наряду с философией, моралью, просвещением, религией, наукой, искусством.

Однако сама система ценностей, имеющая иерархическую структуру, и операциональные ценности, определяемые и формулируемые для постановки целей управления совсем не одно и то же. В последнем случае ценность представляет собой особо значимое состояние предмета деятельности субъекта (личности, группы, общества, региона, государства), где диапазон целей находится между жизненно необходимым состоянием и различными уровнями

развития желаемого состояния. Смысл достижения цели заключается в преодолении сложного комплекса препятствий и противодействующих процессов. Процесс преодоления должен осуществляться в виде методологически разрабатываемого (конструируемого) технологического алгоритмизированного способа построения содержания управленческих решений и действий. При этом содержание управления должно определяться направленностью развития управляемой системы, которое обусловлено логикой ее существования и функционирования. Поэтому развитие можно понимать как структурные сдвиги, обусловленные качественным прогрессом в изменении состояния экономической и социальной сфер, осуществляемые в интересах всего общества.

Существует прямая связь между развитием и хозяйственным механизмом. Пока механизм не изменяется, преобладает инерционный механизм развития, что и наблюдается в процессе решения жилищной проблемы в российских регионах. Поэтому для преодоления инерции необходимо внести конструктивные изменения в действующий хозяйственный механизм.

Системный комплекс методологии разработки и реализации РЖСП как новой системы управления достижением целей в сочетании с системой конструирования и выращивания обеспечивающих институтов, в иерархии которых верховное место занимают ценности, как раз и призван изменить хозяйственный механизм, направляя его действие в сторону желаемого целевого необходимого и достаточного состояния предмета деятельности субъекта управления.

С общих позиций ценности определяются как духовные и материальные сущностные реальности, которые формируются с помощью интегральных способностей людей [17], позволяющих обеспечивать удовлетворение их потребностей, интересов, желаний и побуждать к созданию, сохранению, защите и приумножению этих реальностей.

Представляется необходимым в практических интересах полноценного и осознанного формирования управленческой деятельности и жизнедеятельности общества в целом, сформулировать развернутое понятие и сущность ценностей с позиций их основного функционального назначения для общественных процессов и явлений, в том числе, современных социально-экономических процессов.

Ценности в жизнеобеспечивающем плане представляют собой универсальное информационное первоначало, состоящее из важнейших смысловых значимостей жизни человека, которое, консолидируя социальные группы общества, позволяют:

- понимать сущностную структуру жизни в виде единства существования, функционирования и развития человека в глобальной системе информации, природы и общества;
- параметризовать общественное сознание в соответствии с законами информации, природы и общества;
- формировать ценностно-осознанное мышление и мировоззрение, дающие возможность определять, осмысливать, оптимизировать и реализовывать

основные предметы и направления всех видов человеческой деятельности и их развитие;

- определять и создавать необходимые формы организации общественных отношений в основных сферах жизни общества;
- осуществлять настройку технологий социального управления;
- достигать согласованных действий, общей упорядоченности и устойчивости социальных и производственных структур в процессе жизнедеятельности.

В системе институционального обеспечения хозяйственного механизма развития совокупность ценностей играет ключевую роль и имеет иерархический характер. Ценности, которые по шкале оценок занимают верховное положение и, не смещаемы по ней, принято считать абсолютными — это законы информации, природы и общества. На верху этой иерархии следует выделить ценности существования, которые имеют универсальный, жизнеформирующий характер благодаря своему свойству придавать существованию людей конкретный смысл и служить целями приложения их сил и способностей. К таким ценностям относятся: жизнь, нравственность, справедливость, свобода детерминированная справедливостью, достоинство личности, собственность и др.

Следует особо отметить, что нравственность является главным связующим элементом ключевых способностей человека и представляет собой общее выражение тех свойств человеческой природы, которые выполняют функцию регулятора отношений между членами общества независимо от их социального, национального, конфессионального, партийного и других статусов [17]. Поэтому господствующая в обществе нравственность как одна из важнейших ценностей существования и, соответствующее ей нравственное мировоззрение, определяют общественное благосостояние, движение к разорению или достатку любой страны или даже цивилизации. Нравственный императив заключается в ненанесении человеком ущерба себе, обществу и среде обитания, сочетающемся с гармонией духовных и материальных устремлений и действий, с балансом прав и обязанностей [18]. Общество, не осмыслившее нравственную обусловленность деятельности в управленческой, экономической, нормативно-регулирующей, политической и любой другой области общественных отношений становится деформированным и, очевидно, не имеет будущего.

Особую группу ценностей существования образуют ключевые детерминантные ценности, определяющие социальные цели жизнедеятельности, формирующие этносы и управляющие ими: истина, справедливость, добро, красота [19]. Такие ценности, по существу, представляют собой главные желаемые по определенным причинам характеристики или состояния главного предмета человеческой деятельности — жизни, то есть характеристики или состояния жизнедеятельности. Каждая из этих ключевых детерминантных ценностей предопределяет в обществе наличие соответствующего ей института: политического, экономического, этического, эстетического. При разрушении этих ключевых детерминантных ценностей существования, а значит и

соответствующих им институтов, происходит деформация, разрушение и гибель этносов и обществ. Поэтому ключевые детерминантные ценности и определяют жизнеспособность общества и государства. В истории известно множество примеров гибели обществ, но наиболее известными среди них являются гибель, существовавших многие столетия, Рима и Спарты.

Ниже в иерархии находятся ценности должностования, имеющие характер инструментальных средств, предназначенные для защиты ценностей-целей от деформации и уничтожения. Ключевые детерминантные ценности существования, определяющие жизнеспособность общества и государства в принятых обществом категориях и формулировках, закреплённые документально, становятся формальными нормами. Очевидно, сюда следует отнести и правовую систему формальных институтов — нормативных регуляторов, сформировавшуюся в виде правовой системы общества, возглавляет которую основной закон — Конституция Российской Федерации. Таким образом, в основном законе в явном и неявном виде закреплёны операциональные ценности государства, из которых исходит вся система формальных институтов (нормативных регуляторов), определяющих государственную политику и ее направления.

Следует отметить, что ценности не придумываются, а они присущи системе и, поэтому, должны выявляться посредством изучения особенностей функционирования и факторов, обеспечивающих это функционирование, в конкретной области деятельности или системе общественных отношений в конкретный временной период развития экономического устройства страны и ее регионов. Именно такой подход позволил в исследовании В. Т. Рязанова показать особенности формирования хозяйственного строя России [20].

Таким образом, становится очевидным, что формирующиеся в процессе развития общественного хозяйства новые ценности могут детерминировать новую современную идеологию формирования институциональной экономической среды для управленческой деятельности как системный инструментальный ресурс осуществления конструктивной трансформации регионального сообщества и его хозяйства.

Исходя из этого, можно представить и новые ценностные аспекты содержания предмета региональной экономики и ее составляющих как территориальной организации хозяйства, осуществляемой с помощью региональной экономической политики и управления.

Так, например, новые ценностные основания РЖСП в интересах региональной экономики позволяют ее рассматривать и формировать: как один из новых инструментов регионального воспроизводства; как механизм развития новых экономических отношений в регионе; как способ формирования нового содержания, нового уровня и новых основ повышения качества региональной экономической политики; как катализатор развития новых региональных потенциалов и движущих сил региональной экономики; как новый методологический механизм устойчивого развития региона. Постановка таких ценностных целей может дать новый импульс развития экономике

региона в условиях экономической, социальной и пространственной связанности и взаимообусловленности региональных ресурсов.

Предлагаемый ценностно-целевой регионально-экономический подход может позволить органам территориального управления мобилизовать региональные ресурсы на решение таких проблем, которые не могут быть решены на основе традиционного функционирования сложившейся структуры экономики и экономической политики и традиционной недостаточной системной управленческой деятельности.

Существующие материалы документов стратегического развития субъектов РФ, и проводившихся в последние десятилетия, федеральных программ показывают, что обобщенной характеристикой ценности в области решения жилищной проблемы по этим документам является «рост количества, качества и доступности жилья для населения». Очевидно, что такое упрощенное понимание давно устарело и не позволяет в течение 27 лет эффективно осуществлять решение жилищной проблемы.

Формулировки целей и задач жилищной политики в стратегиях социально-экономического развития всех субъектов Северо-Западного федерального округа в сравнении с таковыми у Московской области, свидетельствуют об их неоднозначности, разнонаправленности, разноплановости и несистемности, что не соответствует реальным ценностям экономического направления. Это со всей очевидностью свидетельствует об отсутствии единого подхода при определении целей и задач жилищной политики в стратегиях социально-экономического развития регионов. В свою очередь это не позволяет корректно формулировать основные проблемы экономического направления в этой области и соответственно принимать полноценные государственные управленческие решения в виде комплекса необходимых программных мер и реализовывать их, в том числе, путем принятия нормативных правовых актов для соответствующей экономической и управленческой деятельности.

Аналогичный анализ сформулированных целей региональной жилищно-строительной политики, проведенный нами по документам стратегического развития всех 18 субъектов РФ, расположенных на территории Центрального федерального округа [21] показывает такую же картину недостаточной системности и качества целей в этой области и соответствующих экономических и управленческих действий.

Результаты нашего научного анализа, позволяют определить текущие операциональные ценности исследуемой нами региональной жилищно-строительной политики. Такими текущими обобщенными операциональными ценностями этого экономического направления являются: реализация права на жилье; необходимый уровень обеспеченности потребности всех слоев населения в жилье.

Однако, исходя из проведенного анализа в двух федеральных округах, появляется необходимость сформулировать новую содержательную сущность ценностей, определяющих цели, в интересах разработки и реализации полноценной системы РЖСП. Конструктивными, интегральными и взаимообусловлен-

ными ценностями данного направления региональной экономической политики должны стать:

- реализация права на жилье путем справедливого обеспечения жильем всех слоев населения региона, как условие необходимого воспроизводства главного ресурса экономики — человеческого капитала (человеческих и трудовых ресурсов);
- применение нового системного способа, помогающего осуществлению позитивных трансформационных преобразований общества, природной территории, регионального хозяйства, экономики, управления с помощью регионоформирующей функции РЖСП.

Вместо традиционной чисто социальной направленности РЖСП в таком варианте приобретает новые смыслы: с одной стороны — она становится необходимым инструментом новой организации экономики и управления, обеспечивающим долговременный, но эффективный процесс решения одной из приоритетных для всех регионов страны жилищной проблемы; с другой — появляется возможность запуска проекта долгосрочного экономического роста в системе регионального хозяйства методами институциональных и инфраструктурных изменений, связанных с реализацией новой методологически разработанной жилищно-строительной политики, а также посредством новой модели управления в этой сфере.

При таком подходе менее актуальной становится чисто техническая и утилитарная цель производства увеличенного количества и качества жилья для удовлетворения потребностей населения. Появляется новая ценностная цель, которая может быть осуществлена в виде базисной инновации в системе регионального хозяйства путем создания со стороны региональных органов управления нормативно регулирующего формального института, регламентирующего осуществление разработки и реализации новой экономической модели управления, направленной не только на решение жилищной проблемы, как одного из направлений социального содержания экономической политики, но и на системное развитие региона в целом.

При этом логичным становится новый комплекс целей РЖСП, как целей экономического направления управленческой деятельности, который складывается из двух взаимосвязанных групп целей: цели обеспечения необходимой комфортной жилищной среды в структуре среды обитания и жизнедеятельности населения региона для воспроизводства главного ресурса экономики — человеческого капитала; цели конкретно направленные на обеспечение системного регионального развития с помощью новой системной модели РЖСП.

При этом системообразующая роль региональной жилищно-строительной политики как одного из важнейших инструментов комплексного социально-экономического и стратегического развития экономики региона опосредуется ее системной функцией формирования качества жизни населения, создаваемой материальной составляющей пространственной среды жизнедеятельности регионального социума в сочетании с новыми возможностями развития территориально-производственного каркаса региона.

Как отмечает в своей работе О. С. Пчелинцев «...в реальных условиях нелинейности, многоэкстремальности и оперирования предприятий лишь малыми приращениями продуктов и ресурсов рынок не способен вывести экономику на траекторию оптимального развития» [22]. Реализация либеральной парадигмы минимального вмешательства государства в российскую экономику в угоду так называемому свободному рынку привела ее к существенной деформации, которая выразилась в преобладании концентрации капиталов корпораций, отдельных компаний и частных лиц в корыстных интересах наращивания прибыльности, доходности и извлечения ренты, противоречащем интересам всего общества и формированию сильного социального государства. Как отмечает В. Т. Рязанов «...преувеличенные представления об универсальности рыночных институтов, присущих западной экономике, обернулись пренебрежением к собственным исторически сложившимся институтам, которые имели свои объективные основания, заложив определенную институциональную структуру, и в действии которых сказывается свойство устойчивости» [20], что определяет преимущество экономических институтов в исторической перспективе.

Решение задачи выхода регионов на траекторию оптимального развития возможно только с помощью мобилизации конструктивных сил общества и объединения их с нравственной (не наносящей ущерба обществу, его хозяйству и среде обитания) системой государственного управления на основе института ценностей существования и, защищающих их в системе общественных отношений, ценностей должностования, закрепленных в виде формальных институтов.

Определенные исследования показывают, что известные ориентиры федеральной государственной социально-экономической политики по отношению к регионам соответствующим образом трансформируются в целевые установки собственной социально-экономической политики и во многом носят общий для большинства регионов характер [23]:

- «обеспечение выхода региона из кризисной ситуации, стабилизация обстановки и создание условий для развития;
- определение приоритетных направлений дальнейшего развития исходя из новой экономической стратегии;
- развитие внутреннего регионального рынка за счет поощрения производства и потребления местной продукции, лучшего использования местных ресурсов;
- развитие региональной инфраструктуры и улучшение условий хозяйствования в регионе;
- достижение и внедрение в регионе минимальных уровней энергетической и продовольственной безопасности, социальных стандартов жизни населения.

Эти общие целевые установки, очевидно, также следует принимать во внимание при разработке, реализации и нормативном регулировании РЖСП.

Следует понимать и учитывать, что формальные и неформальные правила и связанные с ними процессы подчиняются концептуальному бесструктур-

ному управлению. Это означает, что по существу управление предметами, объектами, процессами, явлениями и системами в глобальном плане, в глубинной преобладающей своей основе детерминировано высшими институтами (аксиоматическими законами существования, функционирования и развития) [24] встроенными в них объективными законами информации, природы и общества [25] и осуществляется с их помощью. Закономерный характер действительности означает подчиненность объективным законам всех явлений и процессов в своем возникновении и существовании [25]. Знание законов выступает основой целенаправленной практической деятельности людей. Возможность использования людьми объективных законов информации, природы и общества обусловлена взаимозависимостью условий проявления и самих законов.

Такой механизм системности бытия закладывается в мировоззренчески формирующиеся национальные и этнические ценности и культурные традиции. Только тогда формальные и неформальные правила работают эффективно, если заложенные в них положения и смыслы соответствуют высшей системе ценностей (жизни, осуществляемой по законам информации, природы и общества) [17], отраженной, в том числе, и в культурных традициях. Это имеет огромное значение особенно для создания формальных правил, поскольку они закрепляются как результат произвольной нормотворческой деятельности конкретных личностей в органах государственной власти, которые обладают или не обладают знаниями о высших институтах и высшей системе ценностей, и реализуются в виде функции управления также конкретными личностями.

Таким образом, следует исходить из правоприменения естественного, объективного характера правовых установлений как одного из элементов реализации законов информации, природы и общества. Заметим, что на этой основе в современном обществе образовалось учение о естественных, неотчуждаемых правах и свободах, присущих человеку от рождения. Следовательно, от качества формальных правил, их соответствия высшей системе ценностей зависит и качество управления вообще и в необходимой нам модели РЖСП в частности.

Новые институты получают успешное применение в практике в том случае, когда формируются определенные силы их поддержки в виде преобладающей части социальных слоев общества, интересы которых реально обеспечивают конкретные институты. Области провалов и длительной неэффективности старых институтов и являются той сферой, в которой следует разрабатывать и реализовывать новые институты.

Таким образом, наши исследования показывают, что сфера региональной жилищно-строительной политики в настоящее время нормативно не регламентирована как единая система в структуре региональной экономики и политики и поэтому неэффективно регулируется и управляется в интересах «правового» и «социального» государства, что требует формирования нового собственного института нормативного регулирования в этой области региональной экономики.

Список использованных источников

1. В. Т. Рязанов. Экономическое развитие России. Реформы и российское хозяйство в XIX-XX вв. СПб.: «Наука». 1998. С. 501-582.
2. Э. Г. Фуруботн, Р. Рихтер. Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории/Пер. с англ.; под ред. В. С. Каткало, Н. П. Дроздовой. СПб.: Издат. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. 702 с.
3. А. Смит. Теория нравственных чувств. М.: Республика, 1997. 351 с.
4. А. Смит. Исследование о природе и причинах богатства народов/Вступит. статья и комментарий В. С. Афанасьева. М.: Издательство социально-экономической литературы, 1962. 684 с.
5. Т. Веблен. Теория праздного класса. М., 1984. С. 200-204.
6. А. Е. Шаститко. Введение в институциональный анализ. М., 1996. С. 47-49.
7. Б. С. Жихаревич. Стратегическое управление экономикой российских регионов как региональный институт: вопросы методологии. Инновационное социально ориентированное развитие экономики региона: методология и методы исследования: монография/Под науч. ред. С. В. Кузнецова. СПб.: ГУАП, 2011. С. 8.
8. А. А. Румянцев. Проблемы активизации инновационной деятельности в регионе/Отв. ред. Е. Б. Костяновская//Развитие российских регионов: новые теоретические и методологические подходы. Институт проблем региональной экономики РАН. СПб.: Наука, 2006. С. 264.
9. D. C. North. Institutions//Journal of Economic Perspectives. 1991. Vol. 5. № 1. P. 97.
10. Д. К. Норт. Институты и экономический рост: историческое введение//THESIS. 1993. Т. 1. Вып. 2. С. 73.
11. Д. Норт. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997. С. 56.
12. В. Г. Двас. Региональная экономика: мотивационные аспекты и механизмы стратегического планирования. СПб.: Наука, 2008. С. 5.
13. R. C. Ellickson. Order without law: how neighbors settle disputes. London, 1991. P. 131.
14. B. Amable. Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production//Review of International Political Economy. 2000. Vol. 7. No. 4. P. 645-687.
15. Я. И. Кузьминов, В. В. Радаев, А. А. Яковлев, Е. Г. Ясин. Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений//К 6-й Международной научной конференции «Модернизация экономики и выращивание институтов», Москва, 5-7 апр. 2005 г. М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 8.
16. Обществознание: учеб. пособие. В 3-х т. Т. 2. Основные сферы жизни общества/Под ред. М. В. Пашкова, А. И. Стребкова, Е. Г. Черновой. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2008. С. 8.
17. В. В. Ложко, П. С. Черкасов. Главные ценностные цели как ориентиры-приоритеты стратегий социально-экономической трансформации российского государства и его регионов/Отв. ред. В. И. Герасимов//Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 12. Ч. 2. М.: РАН. ИНИОН. Отд. науч. сотрудничества, 2017. С. 33-38.
18. В. А. Чигирев. Нравственный путь безнравственной цивилизации. СПб.: Институт нравственности, 2006. С. 7.
19. А. М. Зимичев. Психология политической борьбы. СПб.: Санта, 1993. С. 15-16.
20. В. Т. Рязанов. Экономическое развитие России. Реформы и российское хозяйство в XIX-XX вв. СПб.: «Наука». 1998. 796 с.
21. П. С. Черкасов. Теоретические, методические и организационно-экономические основы региональной жилищно-строительной политики. СПб.: Изд-во НПК «РОСТ», 2015. С. 46-49.
22. О. С. Пчелинцев. Региональная экономика в системе устойчивого развития. М.: Наука. 2004. С. 77.
23. А. М. Ходачек. Управление экономикой в крупном городе: вопросы теории и практики государственного регулирования. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2000. С. 46.
24. П. В. Алексеев, А. В. Панин. Философия: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 498.
25. В. В. Ложко. Новые философско-экономические подходы к осмыслению процессов формирования человеческого капитала//Национальные приоритеты в экономической и социальной политике макрорегиона «Северо-Запад». Материалы всероссийской научно-практической конференции 20-21 октября 2015 г., ИПРЭ РАН. СПб.: ГУАП, 2015. С. 226-231.

Innovative concept of institutional provision 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.

The article presents the results of the study aimed at the formation of the necessary system of institutions to ensure the development and implementation of regional housing construction policy (RHCP). The concept of such institutional support is formulated. The possibility of systemic influence of institutions on the implementation of regional housing policy is revealed. The fundamental role of values in the institutional system is shown. The proposed establishment of the necessary legal regulation that should be implemented to fully ensure the formation and implementation of RHCP.

Keywords: regional housing construction policy, institutional approach, institutional environment, institutional cooperation system, formal institutions, informal institutions, normative regulation.