фессиональной служебной деятельности гражданских служащих; разработка мероприятий по стимулированию и мотивации гражданских служащих.

В рамках реализации «пилотных» направлений планируется проведение экспериментов по применению новых подходов к организации службы и обеспечению деятельности гражданских служащих в ходе реализации Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)». Важным является сама апробация и внедрение современных технологий управления, включающих современные кадровые методы и технологии работы.

Источники

1. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст.2063.
2. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 31. 2004. Ст. 3215.
3. Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 11. Ст.1277.
4. Указ Президента Российской Федерации от 19.11.2002 г. № 1336 «О федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 47. Ст. 4664.
5. Указ Президента Российской Федерации от 12.12.2005 г. № 1437 «О продлении срока реализации федеральной программы "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)" на 2006-2007 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 51, Ст.5514.
6. Постановление правительства Республики Марий Эл от 05.07.2006 г. № 151 «О республиканской программе «Проведение административной реформы в Республике Марий Эл в 2006-2010 годах» // Собрание законодательства Республики Марий Эл. 2008. № 7. Ст. 361.
7. Постановление Кабинета министров Чувашской Республики от 14.04.2006 г. № 98 «О республиканской целевой программе «Проведение административной реформы в Чувашской Республике в 2006-2013 годах» // Собрание законодательства Чувашской Республики. 2009. N 3. Ст. 1232.
8. Постановление губернатора Ульяновской области от 30.03.2009 г. № 19 «Об утверждении программы развития государственной гражданской службы Ульяновской области» // Ульяновская правда. 2009. № 26 (22.792). 8 апреля.

Алексей ЕРЕГИН

Когнитивное моделирование на региональном жилищном рынке

Новое и качественное жилье недоступно для широких слоев населения, и темпы жилищного строительства не успевают компенсировать выбывающий ветхий фонд. Государственная поддержка этой отрасли приобретает особую важность не только для регионов, но и социально-экономического развития страны в целом. Ведь оживление жилищного рынка повлечет за собой достижение мультипликативного эффекта вместе с эффектом акселерации в развитии смежных со строительством областей.

В настоящее время его функционирование осложнено рядом проблем, которые можно распределить на 4 группы: экономические, социальные, организационные и правовые. Это позволит выделить стратегические направления совершенствования рыночных механизмов и систематизировать актуальные задачи органов государственной власти в сфере жилищной политики.

1. Комплекс экономических задач включает: поддержание функционирования жилищной инфраструктуры, формирование источников финансирования ее модернизации; выработку справедливой и эффективной ценовой политики в жилищной сфере; развитие конкуренции на рынке услуг по строительству, предоставлению и обслуживанию жилья; обеспечение соответствия темпов развития жилищной сферы уровню развития производительных сил; стимулирование процесса увеличения доступности кредитных ресурсов для населения и предприятий сферы жилищного строительства.

2. Комплекс социальных задач предусматривает: развитие кадрового потенциала (в организациях сферы жилищного строительства; в структурах, обеспечивающих нормальное функционирование рынка жилья – профессиональные участники рынка); повышение доступности услуг по обслуживанию жилья для населения с низкими доходами, инвалидов, пенсионеров; целевую поддержку предоставления жилья для отдельных категорий граждан; развитие системы социального найма жилья.

3. В качестве совершенствования организационной структуры управления и регулирования рынка жилья обозначено: создание и соблюдение условий равного доступа к земельным ресурсам и инфраструктуре для компаний-застройщиков; совершенствование системы контроля и надзора в строительном и жилищно-коммунальном комплексах, повышение эффективности государственного контроля; развитие государственно-частного партнерства в жилищной сфере.

4. В комплекс правовых задач входит: совершенствование правовых основ деятельности по строительству, предоставлению и обслуживанию жилья; развитие механизмов саморегуляции рынков в жилищной сфере путем поддержки саморегулируемых организа-

Алексей ЕРЕГИН – аспирант Волго-Вятской академии государственной службы

ций участников рынков и делегирования им части государственных функций по регуляции.

На федеральном уровне реализацией задач жилищной политики занимаются департаменты Министерства регионального развития: департамент жилищной политики, департамент жилищно-коммунального хозяйства, департамент регулирования градостроительной деятельности. Помимо этого, функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства выполняет Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству.

Регулированием жилищных вопросов на региональном уровне, например, в Нижегородской области занимаются правительство Нижегородской области и органы исполнительной власти в соответствии со своими полномочиями [1]. Так, Министерство жилищной политики и жилищного фонда разрабатывает проекты региональных нормативно-правовых актов, регулирующих рынок жилья, контролирует выполнение правительством своих обязательств в отношении социального жилищного строительства и повышения доступности жилья, содействует привлечению инвестиций в строительство жилья и объектов инженерной инфраструктуры и т.д. (основные тенденции развития рынка жилья Нижегородской области отражены на **рисунке 1**). Кроме того, в обязанности министерства входит выполнение функции заказчика строительства социального жилья и жилья по социальной ипотеке, несмотря на то, что в соответствии с «Долгосрочной стратегией массового строительства жилья для всех категорий граждан на территории Нижегородской области на период 2008-2020 годов» ее выполнение должно быть возложено на специально созданный Жилищный фонд при губернаторе Нижегородской области.

Сегодня очевидно, что отсутствие единого централизованного ведомства, охватывающего все аспекты регулирования рынка жилья и жилищного строительства, приводит к замедлению развития этой сферы. Поэтому необходима структурная оптимизация министерств. Выделение органа, целиком отвечающего за строительную отрасль (жилое, промышленное, дорожное и другие виды строительства), позволит не только более эффективно и качественно, но и более оперативно выполнять задачи, стоящие перед разрозненными департаментами и отделами в структурах различных министерств и ведомств. Предлагаемая структура должна иметь достаточно широкие полномочия во всех регионах, чтобы динамика отрасли имела конструктивный характер и соответствовала стратегии развития страны в целом. В соответствии с программами реализации приоритетных национальных проектов «Образование», «Здоровье», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» на 2009-2012 годы Правительством РФ разработан комплекс мероприятий, направленных на государственную поддержку спроса на рынке жилья и развитие массового жилищного строительства. Наибольшие вложения предполагалось осуществить в 2009 г. Но в 2009 г. годовой объем ввода жилья в эксплуатацию запланирован на уровне 52 млн кв. м, что значительно ниже достигнутого в 2008 г. – 64 млн кв. м. При этом строительство жилья в регионах осуществляется крайне неравномерно: например, в 2006 г. в Московской области на душу населения было введено в эксплуатацию 0,9 кв. м жилой площади, а в Мурманской области – лишь 0,02 кв. м [2].

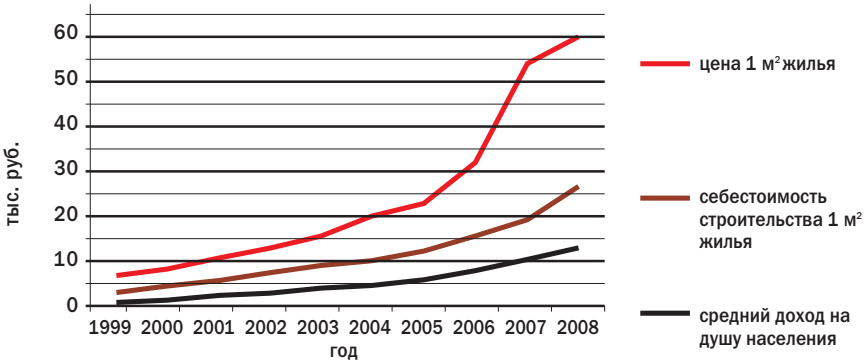
При разработке нормативных документов зачастую не учитывается значительное количество важнейших аспектов функционирования сферы жилищного строительства: специфика недвижимости как товара, длительность производственного цикла, значительная зависимость застройщиков от заемных средств и т.д. Это приводит либо к принятию неработающего закона, либо закона, который негативно отражается на участниках сферы его применения.

Как известно, качество и профессионализм управленческих кадров являются определяющим моментом в поиске выхода из сложных ситуаций. А именно такой следует считать ситуацию с реализацией национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

Мировой финансовый кризис оказал серьезное негативное влияние на экономику России. Резко упал спрос на жилье, практически остановилось открытие новых строек, замороженной оказалась значительная часть текущих недостроенных объектов, ипотечные кредиты банками почти не выдавались. Эксперты приводят ряд причин: от чрезмерной зависимости застройщиков от кредитных ресурсов до стратегически неоправданной диспропорции в структуре вводимого жилья (большинство застройщиков отдавали предпочтение строительству элитного жилья, поэтому при снижении спроса на него строительная отрасль оказалась не готова предложить дешевое жилье эконом-класса) [3]. Вновь подтвердилась необходимость государственной поддержки рынка жилья, так как именно она дает возможность избежать более глубокого спада. Существуют различные методы государственного регулирования жилищного рынка. Особого внимания заслуживает воздействие на рыночный спрос или предложение, т.е. на определенную группу рынка – покупателей или продавцов, которые и выступают объектами государственного влияния.

Для предвидения возможных последствий вмешательства государства в про-

Рисунок 1. Динамика изменения цен на жилье, себестоимости его строительства и среднего дохода на душу населения в Нижегородской области.



цесс функционирования рынка жилья используются такие испытанные инструменты, как прогнозирование, стратегическое и индикативное планирование, программирование развития отрасли [4]. Системный подход к созданию методологии формирования системы управления региональным рынком жилья предполагает разработку модели его функционирования и развития, что способствует более качественному решению вопросов планирования и прогнозирования.

Одним из элементов методологии управления региональным рынком жилья является метод когнитивного моделирования [5], позволяющий анализировать социально-экономические процессы, конструировать их и прогнозировать развитие с учетом влияния различных факторов и механизмов государственного регулирования. Методика предусматривает определенную последовательность действий, в частности разделение среды, актуальной для исследуемой проблемы, на внешнюю и внутреннюю. Внешняя практически и явно не зависит от субъекта управления, заинтересованного в разрешении возникшей проблемы, но влияет на ее решение, а внутренняя включает объекты и условия, которые может изменить. Далее выделяются факторы (позитивные-негативные), характеризующие ситуацию, и оцениваются взаимовлияния между ними. Таких факторов может оказаться достаточно много, поэтому применяются специальные процедуры «сжатия», позволяющие сократить их число. На основании экспертных оценок и их анализа выбираются возможные сценарии развития ситуации и варианты предпринимаемых действий, на основании которых реализуется моделирование ситуации в динамике. Результатом когнитивного моделирования должна стать формулировка наиболее выгодной стратегии действий, учитывающей не только внешние выгоды и ограничения, но и требования внутренней среды.

Мною была спроектирована когнитивная модель прогнозирования цены на жилую недвижимость для определения мероприятий по стабилизации и снижению цен. Расчеты производились на основе специального программного обеспечения, разработанного информационно-аналитической лабораторией Волго-Вятской академии государственной службы. Оно позволяет гибко менять структуру когнитивной модели, матрицу весов, учитывая изменения исследуемой системы и управляющее воздействие на рынок жилья.

За прогнозируемый фактор, характеризующий развитие рынка жилья, была взята цена жилья. Для анализа перспективной стоимости жилья в регионе целесообразно рассмотреть следующие факторы: доступность кредитных ресурсов, цены на строительные материалы, доходы населения и участие в ипотечном кредитовании, объем отходящего муниципалитету жилья, количество земельных участков под застройку, обеспеченность их инфраструктурой, степень олигополизации рынка и коррупции в органах власти, степень совершенства жилищного законодательства и уровень развития рынка. На данном этапе построения модели создается когнитивная карта (**рис. 2**), отражающая взаимовлияние рассматриваемых факторов.

Когнитивная карта не отражает ни детальный характер этих влияний, ни динамику их изменения в зависимости от ситуации или временных промежутков. Учет всех этих обстоятельств требует перехода на следующий уровень структуризации информации, отображенной в когнитивной карте, т.е. к когнитивной модели. Для этого составляется матрица весов влияния факторов. Размер матрицы {n,n}, где n – количество факторов. После того как заданы начальные значения факторов и определены значения импульсов для каждого фактора, осуществляется расчет значений факторов в каждый из последующих периодов. Расчет производится по следующим формулам:

$U(t)=U(t-1)+P(t)$ – расчет состояний факторов в момент времени t, (1)

$P(t)=P(0)Z_t$ – расчет импульса в момент t, (2)

где P(0) – начальное значение фактора (импульс в начальный момент времени);

P(t) – импульс в момент времени t;

Z – матрица весов модели;

U(t) – вектор состояний изучаемых факторов в момент времени t.

Сам процесс моделирования основан на сценарном подходе, который раскрывает совокупность тенденций, характеризующих ситуацию в настоящий момент, желаемых целей развития, комплекс мероприятий, воздействующих на развитие ситуации, и систему наблюдаемых факторов, иллюстрирующих поведение процессов.

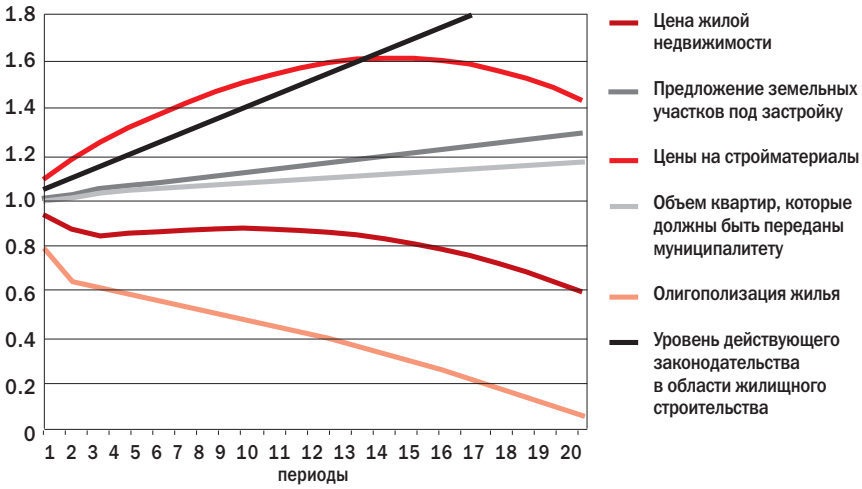
Моделирование процесса формирования цены на жилье позволяет сделать вывод о том, что если отказаться от активного регулирования отрасли жилищного строительства, то, в условиях усиления олигополизации рынка, роста коррупции, недостаточной поддержки жилищного строительства со стороны банковской сферы и низкой обеспеченности инфраструктурой участков под жилую застройку, будет весьма трудно установить равновесную справедливую рыночную цену на жилую недвижимость. Напротив, это приводит к ежегодному росту цен на жилье и делает жилье еще менее доступным для широких слоев населения.

Проведение когнитивного моделирования позволяет: выявить неявные и неочевидные взаимосвязи между про-

Рисунок 2. Элементы когнитивной карты для прогнозирования цен на жилье в регионе.



Рисунок 3. Результаты расчетов цены на жилье.



цессами, происходящими на рынке жилья и ключевыми проблемами в его развитии; исследовать сложившиеся тенденции в развитии рынка жилья; определить благоприятные и неблагоприятные тенденции формирования внешней среды для развития этого рынка; прогнозировать возможные направления развития ситуации с учетом выявленных благоприятных и неблагоприятных тенденций во внешней среде; синтезировать комплекс мероприятий для достижения необходимого изменения состояния рынка.

Используя метод когнитивного моделирования и основываясь на представленной выше когнитивной карте, нами было проведено прогнозирование изменения цены жилья в условиях ежегодного увеличения цен на стройматериалы на 10%. Предположим, что основные акценты стратегии органов государственной власти, осуществляющих регулирование регионального рынка жилья, заключаются в плановом совершенствовании жилищного законодательства и кардинальном изменении подхода к предоставлению земельных участков под застройку, что должно привести к существенному увеличению предложения потенциальных стройплощадок в регионе. Подобные меры в начальные периоды строительного цикла обеспечат снижение цен на жилье, однако затем из-за постоянного роста цен на стройматериалы стоимость жилья неизбежно повышается (**рисунок 3**). В долгосрочной перспективе при повышении правового регулирования жилищного и смежных с ним рынков (рынок строительных материалов, рынок риелторских услуг, земельный рынок и др.) должно происходить сначала снижение темпов роста цен на жилье и строительные материалы, а затем и самих цен. Это позволяет увеличить долю квартир, отходящих муниципалитету. В результате развитие рыночных основ жилищной сферы происходит на фоне усиления социальной ответственности государства.

Таким образом, опыт использования когнитивного моделирования может стать одним из элементов системного подхода, обеспечивающего принятие эффективных управленческих решений в процессе государственного регулирования рынка жилья. Когнитивное моделирование в первую очередь дает возможность спрогнозировать общие тенденции развития рынка жилья на фоне изменения самих рыночных факторов. Кроме того, с помощью представленной методики можно рассматривать различные варианты совершенствования жилищного рынка в зависимости от сценариев его развития в регионе.

Литература

1. Постановление правительства Нижегородской области от 16 июня 2006 г. № 195 «Об утверждении положения о Министерстве жилищной политики и жилищного фонда Нижегородской области».
2. Федеральная служба государственной статистики. http://www.gks.ru
3. Материалы 7-ой Всероссийской конференции «Ипотечное кредитование в России». www.rusipoteka.ru
4. Государственное регулирование рыночной экономики: учебник. Изд. 3-е, доп. и перераб. / Под общей ред. В.И. Кушлина. М.: Изд-во РАГС, 2008.
5. *Федулов Ю.Г.* Исследование социально-экономических и политических процессов с помощью когнитивных моделей: учебно-метод. пособие / Ю.Г. Федулов, А.Б. Юсов, А.А. Матвеев. М: Изд-во РАГС, 2004.

Эффективность управления. Что читать

Бажин И.И., Сериков А.А. Проектные технологии социального реформирования: монография / Бажин Игорь Иванович, Сериков Александр Алексеевич. Н.Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии гос. службы, 2008. 231 с.

Проведен анализ объективных предпосылок социального реформирования и социальных последствий проводимых социальных реформ. Предложена общая структура процессов социальной инноватики, базирующаяся на проектной технологии управленческих решений и обеспечивающая согласованность осуществляемых реформ с социальной средой. Этапы технологической структуры управленческого решения развернуты в каузально алгоритмизированную последовательность процедур, что обеспечивает возможность регламентирования управленческой деятельности для повышения эффективности осуществления социальных реформ. Каждому этапу разработки управленческих решений поставлена в соответствие системная совокупность ресурсного обеспечения, отвечающая особенностям конкретного этапа. Предложенный инструментарий позволяет при его внедрении в практику деятельности органов власти существенно повысить успешность проводимой в нашей стране административной реформы, а также всех инновационных преобразований, осуществляемых властными структурами.