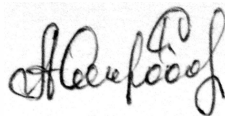


На правах рукописи



Омарова Юлия Алильевна

**РЕГИОНАЛЬНАЯ ЖИЛИЩНАЯ ПОЛИТИКА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Москва – 2014

Работа выполнена на кафедре социологии и политологии
ФГБОУ ВПО «Тульский государственный университет»

НТБ МГТУ им. Н.Э. Баумана

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Батанина Ирина Александровна

Официальные оппоненты: Нестерчук Ольга Алексеевна, доктор
политических наук, профессор
кафедры политологии и социальной
политики Российского государственного
социального университета

Трипольский Владимир Борисович,
кандидат политических наук,
Московский государственный технический
университет им. Н.Э. Баумана, кафедра
социологии и культурологии, доцент

Ведущая организация: ФГАОУ ВПО «Волгоградский
государственный университет»

Защита состоится 19 сентября 2014 года в 13.00 часов на заседании
диссертационного совета Д 212.141.20 при Московском государственном
техническом университете имени Н.Э. Баумана по адресу: 105005, Москва,
Рубцовская наб., дом 2/18, УЛК, ауд. 720.

С диссертацией можно ознакомиться в Научно-технической библиотеке
МГТУ имени Н.Э. Баумана по адресу: 105005, Москва, ул. 2-я Бауманская, д.5.

Автореферат разослан ____ июля 2014 года

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат философских наук, доцент



Власов

С.А.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современной России жилищная политика представляет собой уникальный политический процесс, обусловленный произошедшими фундаментальными преобразованиями в экономической и политической сферах общества. Сложность и многомерность данного явления как структурного элемента государственной политики России в полной мере сказывается на политической и социально-экономической стабильности страны. Обеспечение жилищных прав граждан является функцией государства и имеет политическое измерение. В связи с этим, анализ принципов и механизмов реализации жилищной политики в России приобретает важное теоретическое и практическое значение.

Данные статистики за последние десятилетия показывают, что жилищная политика осуществляется с большими трудностями и характеризуется негативными тенденциями в сфере жилищного строительства в большинстве регионов. В нашей стране жилищный вопрос был и остается одним из наиболее острых, что объясняется рядом факторов: высокий износ жилищного фонда, дефицит ресурсов для строительства нового жилья, низкая платежеспособность большинства населения, приток вынужденных переселенцев и беженцев из стран ближнего зарубежья и горячих точек, урбанизация и рост городов.

В силу сложившихся социально-политических особенностей, национальных традиций жилище всегда было и остается не только центром, но и системообразующим фактором частной жизни и политической системы. Именно обеспеченность жильем представляет собой сложный интегрированный политический показатель условий и качества жизни, поскольку в нем тесно переплетаются политические и экономические возможности страны, ее индивидуальные предпочтения, бюджетная обеспеченность и личное благосостояние, а также государственные стратегии.

В настоящее время государственная жилищная политика формируется под влиянием развития рыночной экономики, укрепления системы вертикали власти и сопровождается финансовыми трудностями, вызванными перепадами в экономическом развитии страны, и недостаточно эффективно работающим законодательством. Переход к устойчивому функционированию и развитию жилищной сферы, обеспечению граждан доступным и комфортным жильем во многом зависит от способности государства по выстраиванию партнерских отношений между вовлеченными в этот политический процесс представителями институтов центральной и региональной власти, гражданского общества и бизнеса.

Следует заметить, что основные функции по выработке и реализации жилищной политики, в том числе стратегии жилищного строительства, осуществляет Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Однако государство без тесного взаимодействия с гражданским обществом и важным элементом экономической

системы – бизнесом, без совершенствования рыночной системы хозяйствования не может в полной мере выполнить обязательства по обеспечению конституционных прав граждан на жилье.

Таким образом, отсутствие баланса во взаимодействии основных политических акторов в жилищной сфере, необходимость в выработке стратегии развития жилищной политики в современной России как на федеральном, так и на региональном уровнях, обусловило выбор темы исследования.

Степень научной разработанности темы. Жилищная политика как политическая, социальная и экономическая реальность уже долгое время находится в области исследований представителей отечественной и зарубежной научных школ, интерес которых обращен к вопросам построения моделей взаимодействия государства и общества, роли государства при реализации жилищных программ, путей их совершенствования, мотивации бизнеса и гражданского общества в совместной деятельности. Изучаемые исследования по данной проблеме возможно разделить на несколько групп.

Первую группу составляют научные работы, в которых рассмотрены теоретические основы жилищной политики: Н.В. Васильева, С.Н. Глазунов, Е.А. Гончаренко, В.К. Кармен, А.В. Козлова, Г.В. Коняхин, Н.Б. Косарева, В.И. Левашов, Д.Т. Михайлов, О.Б. Огородова, В.И. Пернацкий, Ф.Р. Сабирджанов и другие.

Во вторую группу включаются труды, посвященные жилищной политике, большая часть исследований которых направлена на изучение ее отдельных сторон: правовых – Н.А. Внуков, Е.А. Киндеева, Е.В. Латынова, Е.Г. Пыриков, Ю.Д. Шапошников, И.В. Щербакова; финансово-экономических – А.Г. Агабеян, А.Г. Кузенкова, Ф.Р. Сабирджанов; социально-экономических – Т.А. Гасс, А.С. Пузанов, Е.Н. Соколовская; исторических – Г.В. Коняхин, М.Г. Меерович; политологических – Р.М. Вульфович, Л.О. Залкид, В.А. Кижеватова, Е.С. Шомина.

Третью группу представляют исследования, рассматривающие жилищную политику на региональном уровне: С.В. Бирюков, В.В. Вараксин, А.А. Васецкий, Е.В. Дерябина, А.М. Плеханова, С.Н. Попов, М.В. Романова, Л.А. Тхабисимова.

Четвертую группу образуют исследования, в которых обобщается практический опыт по реализации принципов государственной жилищной политики Российской Федерации: партнерство в системе проведения жилищной политики – Е.Л. Березина, А.В. Берестовский, Е.И. Борисова, И.Ф. Гареев, А.В. Ермишина, В.В. Проскрякова; формирование инструментов регулирования жилищного строительства – И.Е. Алпацкая, В.К. Гуртов, И.А. Христофоров; разработка системы мероприятий в рамках жилищной политики, способствующих преодолению последствий отраслевых, структурных и циклических кризисов – Е.В. Балацкий, Ц.Б. Батуев, А.А. Гершанок, В.А. Губин, В.Г. Губин, А.С. Задорожный; осуществление

общенациональной жилищной политики – М.А. Аюпов, А.О. Куликов, И.В. Плисинова, В.С. Янин.

Пятая группа объединяет научные труды, посвященные проблемам взаимодействия центральной и региональной власти, в том числе и в жилищной политике – Е.Н. Бабина, Е.С. Балабанова, С.В. Бирюков, В.В. Петухов и другие. В эту же группу включаются труды ученых, посвященные изучению концепции природы политической власти, различных форм взаимосвязи методов осуществления власти и моделей жилищной политики таких исследователей как У. Бек, С.Н. Булгаков, П. Бурдь, Б. Латур, Н. Луман, Р. Мертон, Л. Мизес, Т. Парсонс и другие.

Отдельную группу составляют диссертационные исследования последних лет, посвященные различным аспектам государственной жилищной политики: О.И. Барковой, С.В. Золина, Е.В. Ливанской, А.Н. Марьин-Островского, И.Л. Осокиной, Х.А. Халиловой, Чеботарева И.В.

Таким образом, анализ степени научной разработанности проблемы показывает, что данное направление политической деятельности на современном этапе рассматривается, как правило, лишь с позиций одного или двух определенных акторов, а не в совокупности их функционального богатства, т.е. не в системе. Взаимодействие таких акторов, как государство, гражданское общество и бизнес в политическом пространстве, процесс становления и изменения на современном этапе, а также их деятельность на конкретных региональных примерах в работах российских исследователей пока не нашли достаточного отражения.

Объектом исследования является государственная жилищная политика в современной России.

Предметом исследования выступает взаимодействие государства, гражданского общества и бизнеса в процессе реализации региональной жилищной политики в современной России.

Цель диссертационного исследования состоит в выявлении характера влияния политических акторов на эффективность региональной жилищной политики в современной России.

Для реализации поставленной цели в диссертационном исследовании решаются следующие задачи:

- рассмотреть исследовательские подходы к определению сущности понятия «региональная жилищная политика»;
- проанализировать современный международный опыт и основные модели реализации жилищной политики;
- исследовать принципы взаимодействия государства, гражданского общества и бизнеса в реализации жилищной политики в современной России;
- охарактеризовать состояние и тенденции развития жилищной политики в современной России;
- предложить авторскую модель оптимизации развития региональной жилищной политики;

– проследить влияние гражданского общества на реализацию региональной жилищной политики.

Гипотеза исследования. В России одной из острых социальных и политических проблем является решение жилищного вопроса. На современном этапе для улучшения сложившейся ситуации властью предпринимаются попытки выстраивания партнерских взаимоотношений с негосударственными участниками жилищной политики путем создания и реализации государственных целевых программ, направленных на обеспечение доступным и комфортным жильем граждан Российской Федерации. Однако, недостаток финансирования и высокий рост цен на жилье, слабое участие в массовом жилищном строительстве государства, низкий уровень доходов населения, непрозрачность системы выдачи разрешений на строительство, передача путем приватизации изношенного жилищного фонда в собственность граждан, отсутствие института собственника жилья, недостаточная информированность и неучастие граждан в решении жилищных вопросов являются препятствием успешной реализации жилищной политики как на государственном, так и на региональном уровне. Эффективность реализации региональной жилищной политики в современной России будет зависеть от более тесного взаимодействия основных политических акторов, поиска оптимального баланса интересов государства, гражданского общества и бизнеса в жилищной сфере.

Теоретико-методологические основы исследования. Теоретическую основу составляют концептуальные разработки зарубежных и отечественных исследователей, выбор которых обусловлен целями и задачами данной работы. Анализ базировался на совокупности методов, приемов, принципов, применяемых в политической и смежной с ней науках (политической социологии, политической философии, политической психологии).

При проведении исследования были использованы следующие подходы: неоинституциональный и структурно-функциональный; применялись методы системного, компаративного, исторического и социологического анализа, а также эмпирические методы исследования – опрос, традиционный анализ документальных источников, вторичный анализ данных.

Эмпирическую базу диссертационной работы составили качественные и количественные социально-политические исследования, проведенные в 2009-2014 гг., часть из которых проведена при непосредственном участии автора:

- «Социально-политическая ситуация в Тульской области: характеристики, тенденции развития и перспективы» (2010 – 2013 гг.). Региональный мониторинг. Руководитель: Батанина И.А., лаборатория социально-политических исследований Тульского государственного университета. Общий массив опрошенных – 5000 человек. Выборка репрезентативна по полу, возрасту и образованию;

- «О характере обращений граждан в администрации муниципальных образований Тульской области» (2010 – 2013 гг.). Мониторинг. Правительство Тульской области;

- «Об обращениях граждан в органы исполнительной власти Тульской области» (2010 – 2013 гг.). Мониторинг. Правительство Тульской области;
- «Реформа ЖКХ» (2009 – 2014 гг.). Автоматизированная информационная система. Мониторинг. Правительство Тульской области;
- ГИС «Энергоэффективность» (2011 – 2014 гг.). Государственная информационная система. Мониторинг. Правительство Тульской области;
- «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности» (2012 – 2014 гг.). Региональная информационная система. Мониторинг. Правительство Тульской области.

Кроме того, использованы статистические данные, полученные в ходе реализации государственных программ, разработанных при участии автора:

- «Энергоэффективность Тульской области» (утверждена постановлением правительства Тульской области от 22.10.2013 №565);
- «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения Тульской области» (утверждена постановлением правительства Тульской области от 19.11.2013 №660).

В работе использованы данные всероссийских опросов ведущих аналитических центров (ФОМ, ВЦИОМ, Левада-Центр), привлекались материалы федеральной и региональной статистики, министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Тульской области, государственной жилищной инспекции Тульской области, органов исполнительной власти ряда субъектов центрального федерального округа, законы и нормативно-правовые акты, касающиеся темы исследования.

Научная новизна работы состоит в следующем:

1. На основе анализа современных научных исследований раскрыто содержание понятия «региональная жилищная политика», которое в диссертационном исследовании рассматривается как мобильная вариативная взаимосвязь основных политических акторов, направленная на удовлетворение конституционных прав граждан на жилье.

2. Применение совокупности методов позволило рассмотреть жилищную политику с позиции взаимодействия политических акторов в современной России: государства, бизнеса и гражданского общества, выявить, что отношения между ними задают главный вектор ее реализации.

3. Определена степень зависимости эффективности реализации жилищной политики как комплексного феномена политического процесса от способности государства создать условия для развития государственно-частного партнерства путем снижения административных барьеров, налоговых льгот, разработки вариантов инвестиционных площадок для размещения производства и строительства, сопровождения крупных инвестиционных проектов, освоения территорий и развития застроенных территорий в целях массового строительства жилья эконом-класса, в том числе малозэтажного, отвечающего требованиям ценовой доступности, энергоэффективности и экологичности.

4. На основе результатов проведенного анализа современного международного опыта и основных моделей реализации жилищной политики обозначены механизмы оптимизации развития региональной жилищной политики, которые базируются на совершенствовании нормативно-правовой базы, способах и методах вовлечения структур гражданского общества в процесс ее реализации, экономическом стимулировании со стороны государства основных участников, использовании специфики региона.

5. Предложена авторская разработка модели реализации региональной жилищной политики в современной России (с учетом методического инструментария оценки и ранжирования жилищных проблем и установления приоритетности их решения для конкретных групп населения и территорий, учитывающая сложность и взаимообусловленность объектов ранжирования).

Положения, выносимые на защиту:

1. Теоретико-методологические подходы, такие как системный, структурно-функциональный и неинституциональный, совокупность официальных взглядов, принципов, приоритетов и действий региональных органов власти по гармонизации социально-экономического развития региона и жилищных потребностей данного сообщества, позволили рассматривать понятие «региональная жилищная политика» как мобильную вариативную взаимосвязь политических акторов в конкретном регионе, направленную на удовлетворение конституционных прав граждан на жилье.

2. Результативность жилищной политики объясняется не только политико-правовыми аспектами, но и консолидированными усилиями основных акторов жилищной политики, а также скоординированными действиями всех уровней власти (федерального, регионального, муниципального). При этом в современных условиях участие государства оправдывается тем, что рынок не заинтересован в обеспечении потребности групп населения с ограниченным достатком, увеличивая количество жилья и уменьшая его стоимость.

3. Теоретические исследования современного международного опыта и основных моделей реализации жилищной политики позволили разработать модель реализации региональной жилищной политики в России с учетом особенностей конкретного региона, в структурной основе которой отражаются меры реализации региональной жилищной политики на шести уровнях деятельности: институционально-правовом, планово-мониторинговом, командно-административном, бизнес-рыночном, гражданско-информационном, ресурсно-финансовом.

4. Воздействие разных субъектов политического процесса (государство, бизнес, общество) жилищной политики друг на друга, а также их саморегуляция является одним из способов ее становления, способности активно и автономно существовать и действовать в изменяющейся политической системе. Использование ресурсов указанных участников, как всех, так и каждого в

отдельности и во взаимосвязи друг с другом может влиять на результативность региональной жилищной политики.

5. Политологический анализ современного состояния жилищной политики в России позволяет выделить основные тенденции ее развития: взаимодействие жилищной политики и экономики, выработка принципов управления жилищным фондом, выявление приоритетов региональной жилищной политики, которая носит не только хозяйственный и природный, но и политический характер, выстраивание партнерских отношений центра с региональными властями, совершенствование нормативно-правовой базы в сфере жилищного строительства.

6. Для успешной реализации региональной жилищной политики необходимо:

- выстраивание диалоговой модели взаимодействия центральной и региональной власти;
- формирование жилищной политики с учетом концепций государственно-частного партнерства и равноправия политических акторов;
- реализация сбалансированной региональной жилищной политики, находящейся в прямой зависимости от совершенствования законодательства;
- определение зависимости эффективного управления экономикой региона в совокупности с проведением жилищной политики от способности региональной политической власти конвертировать экономические ресурсы в социальные и политические ресурсы.

Теоретическая и практическая значимость проведенного исследования заключается в том, что его результаты позволяют расширить базу для дальнейших теоретических и практических разработок в области изучения региональной жилищной политики. В работе представлен анализ жилищной политики на региональном уровне, который способствует раскрытию потенциальных возможностей для дальнейшего совершенствования общенациональной жилищной политики; дана методика анализа политического риска при проведении жилищной политики; показаны главные факторы и специфика политического управления в регионах. Диссертационное исследование содержит разработанную модель жилищной политики с учетом методического инструментария оценки и ранжирования жилищных проблем и установления приоритетности их решения для конкретных групп населения и территорий, учитывающую сложность и взаимообусловленность объектов ранжирования.

Ряд положений и выводов данного диссертационного исследования может быть использован при разработке жилищной политики в конкретном регионе, применен в работе исполнительных органов власти и муниципальных образований Тульской области и других субъектов РФ, а также для системы подготовки кадров государственных служащих, регулирующих и контролирующих социальную сферу и жилищное строительство.

Материалы исследования могут быть использованы при осуществлении процесса обучения специалистов в области политологии, юриспруденции и менеджмента (экономики), а также написания монографий, учебников и учебных пособий.

Достоверность результатов исследования обеспечивалась формально-логической непротиворечивостью и корректностью исходных методологических позиций автора, применением апробированных методик и инструментария, обоснованным выбором данных мониторинга (статистики) реализации жилищной политики в регионах Российской Федерации, позволивших сделать аргументированные предположения и выводы. Для обеспечения объективности результатов исследования использовалось консультирование со специалистами по рассматриваемой проблеме.

Личный вклад автора. Автором выполнен основной объем исследований, проведен анализ полученных данных, сформулированы основные положения диссертации, составляющие ее новизну и практическую значимость. При непосредственном участии автора разработаны и реализуются региональные программы Тульской области «Энергоэффективность Тульской области», «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения Тульской области», а также проведены качественные и количественные социально-политические исследования, выполненные в 2009-2014 гг., с целью изучения основных тенденций реализации региональной жилищной политики (руководитель: Батанина И.А., лаборатория социально-политических исследований Тульского государственного университета). Автор принимал непосредственное участие в обосновании и постановке цели и задач исследования, обработке основного массива данных, их интерпретации, подготовке публикаций по теме диссертационной работы.

Апробация результатов работы. Основные положения диссертации изложены в научных публикациях автора и выступлениях на научно-практических конференциях: III международная научно-практическая конференция «Гражданское общество. Взгляд студенчества» (Тула, 2012); XXI Международные чтения студентов, аспирантов и молодых ученых «XXI век: гуманитарные и социально-экономические науки» (Тула, 2012); IV международная научно-практическая конференция «Гражданское общество. Взгляд студенчества» (Тула, 2013); XXII Международные чтения студентов, аспирантов и молодых ученых «XXI век: гуманитарные и социально-экономические науки» (Тула, 2013); XXIII Всероссийские чтения студентов, аспирантов, молодых ученых с международным участием «XXI век: гуманитарные и социально-экономические науки» (Тула, 2014).

Публикации. По теме диссертации опубликовано 12 работ, общим объемом 13,6 п. л., в том числе 1 монография и 3 научные статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ.

Структура работы соответствует поставленной цели и задачам и состоит из введения, трех глав (включающих 6 параграфов) и основных выводов по

работе, списка литературы и источников, приложений. Общий объем работы - 169 страниц.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, сформулированы объект и предмет исследования, его цель и задачи, рассмотрена степень его научной разработанности, охарактеризованы теоретико-методологическая и эмпирическая база работы, представлена степень ее научной новизны, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, обоснована теоретическая и практическая значимость полученных результатов.

В первой главе диссертационного исследования «Теоретико-методологические основы политологического анализа жилищной политики» исследовались содержание, принципы, структура и функции региональной жилищной политики, а также основные модели ее реализации.

В первом параграфе «Сущность понятия «региональная жилищная политика» проанализированы исследования, посвященные проблеме развития жилищной политики в России, которые позволили раскрыть содержание понятия «региональная жилищная политика» как целенаправленный курс и систему принципов, задач и мер, с помощью которых осуществляется реализация конституционных прав граждан на жилье, вырабатывается стратегия жилищного строительства, разрабатывается система партнерства с негосударственными организациями в области строительства жилья (С.В.Бирюков, Г.В.Каменская, Г.В.Коняхин, В.Б. Усов).

Обобщение различных точек зрения на содержание понятия «региональная жилищная политика» как на сложное образование (И.Е. Алпацкая, Н.Б. Косарева, В.В. Литвиненко, А.В. Малышев, Н.Н. Чудинова, Е.С. Шомина) показало, что ее реализация основывается на принципах деятельности основных политических акторов (государство, гражданское общество, бизнес): саморегулирования, доступности жилья, обеспечения комфортной среды обитания и жизнедеятельности для населения, энерго- и ресурсосбережения, прозрачности, применения инновационных технологий, стимулирования жилищного строительства, адресной поддержки незащищенных слоев населения.

Часть методологических исследований способствовала построению структуры региональной жилищной политики, которая представлена в виде общественного, частного и добровольного секторов. Первый из названных секторов включает государственные и муниципальные органы власти, федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства и другие государственные корпорации. Частный сектор представлен коммерческими предприятиями и организациями, в основном средним и малым бизнесом,

собственниками. Добровольный, так называемый «третий сектор» представлен некоммерческими и неправительственными организациями.

Данная структура позволяет определить функции региональной жилищной политики, такие как: координация основных мероприятий (реформы жилищной сферы с другими проводимыми реформами), обеспечение согласованности действий на федеральном, региональном и местном уровнях, целевое программирование (комплексное использование в общих целях различных программ решения краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных задач), привлечение кредитных средств, развитие программ страхования инвестиционных проектов в сфере жилищного строительства и стройиндустрии, посредничество между обществом и государством, обществом и бизнесом, государством и бизнесом.

Таким образом, изучение теоретических основ реализации «региональной жилищной политики» привело к раскрытию сущности данного понятия, которое следует рассматривать как мобильная вариативная взаимосвязь политических акторов в конкретном регионе, направленная на удовлетворение конституционных прав граждан на жилье.

Во втором параграфе «Международный опыт и основные модели реализации жилищной политики» автор уделяет внимание анализу практического опыта и теоретико-методологических подходов к проблеме эффективности реализации жилищной политики на основе изучения основных ее моделей.

Анализ исследований показал, что в странах с рыночной экономикой существуют различные варианты (модели) жилищной политики, которые можно разделить на либеральные и консервативные.

Во многих странах разработкой основных принципов жилищной политики занимаются центральные правительства, но ключевые позиции в ее проведении занимают местные органы власти, а также различные ассоциации арендодателей и арендаторов жилья. Активность государства как актора жилищной политики позволила этим странам, например, таким как Швеция и Великобритания, добиться значительных успехов в решении жилищного вопроса. После Второй мировой войны в Германии государство сделало своим основным партнером при реализации жилищной политики бизнес, также проводя стратегию поощрения застройщиков к строительству новых домов. По мнению Г.В. Коняхина, многие страны до сих пор широко используют модель социально-рыночной жилищной политики Германии. Во второй половине XX века (1950-1970-е гг.) приоритетным направлением государственной политики, основанной на либеральных принципах, в странах Норвегии, США, Голландии, Австралии стало максимальное облегчение доступа к кредитам для большинства населения: обеспечение платежеспособного спроса на рынке жилья поддержкой людей с низкими доходами посредством программы жилищных ваучеров; создание ссудно-сберегательных ассоциаций,

осуществлявших кредитование граждан, желающих приобрести недвижимость на средства, внесенные самими членами этих организаций.

Консервативное направление жилищной политики оценивается специалистами как достаточно противоречивое, позволяющее обеспечить качественным жильем только граждан с высоким доходом. Сейчас аналогичная модель осуществляется в Бразилии.

При анализе современного международного опыта реализации жилищной политики некоторыми исследователями, в том числе Ф.Р. Саберджановым, установлено, что наиболее эффективной и обоснованной считается модель, в которой предусматривается внедрение системы долгосрочного найма жилых помещений. Практика свидетельствует, что аренда жилых помещений различного класса на длительный срок без права ее изъятия у собственника успешно конкурирует на рынке недвижимости с куплей-продажей и удовлетворяет потребность в жилье более половины участников рынка (И.Е. Алпацкая).

Изучение зарубежного опыта страхования при ипотечном кредитовании, что характерно для ряда стран (государства Южной Африки, Филиппины, Литва), где страховые взносы по ипотечным программам коррелируются со стоимостью жилья, окажет положительное влияние в России при решении социально-экономических задач государства в области жилищной политики.

Для России в дореволюционный период характерно отсутствие социально ориентированной, да и вообще сформулированной жилищной политики, развитие капитализма знаменовало ее начальную стадию, на которой ни у государства, ни у предпринимателей не сложились стимулы для строительства благоустроенного жилья для населения, особенно для рабочих.

Последующие сложные историко-политические перипетии XX в. в нашей стране отразились и на жилищной политике, проводимой советской властью с разной степенью эффективности. Государство становится главным и единственным субъектом жилищной политики.

Изучение действенности моделей зарубежных стран, а также исторического опыта жилищной политики в России позволяет определить основные тенденции ее развития, а также предпосылки для построения модели региональной жилищной политики в современной России.

Вторая глава диссертационного исследования «Основные политические акторы в реализации жилищной политики современной России» посвящена непосредственному анализу взаимодействия государства, гражданского общества и бизнеса в реализации жилищной политики в современной России, а также основным тенденциям ее развития.

В первом параграфе «Принципы взаимодействия государства, гражданского общества и бизнеса в реализации жилищной политики современной России» рассматриваются положения, направления деятельности, варианты сотрудничества и роль основных участников жилищной политики в ее реализации.

Результатом проводимой в стране экономической политики и сложившейся властной конъюнктуры на современном этапе является национальная жилищная политика. При этом основные границы политики и экономики сохраняются, а экономику продолжает отличать материальное производство и отношения собственности. Жилищная политика, реализующая интересы общества в целом, стремится коррелировать наряду с экономикой и социальную сферу, устанавливая между ними соответствующие взаимосвязи и отношения (Б.Ф. Славин). Таким образом, она устанавливает «правила игры» в экономике, далеко не всегда отвечающие социальным интересам, расставляет приоритеты по поддержке разных отраслей промышленности, содействует или препятствует жилищному строительству в стране.

В настоящее время на рынке жилья значительная роль принадлежит частному сектору, где государство уже не является монополистом. Объемы бюджетных ассигнований на строительство социального жилья имеют тенденцию к снижению, так как финансирование строительных проектов практически невозможно без привлечения внебюджетных источников.

Несмотря на резкий рост жилищного строительства в последние годы, объем его объективно ниже, чем в поздний советский период, когда нехватка жилья начала ощущаться особенно остро, однако удалось достигнуть показателей развитых стран в объемах жилищного строительства. Социальный заказ определялся государством, а государство обеспечивало его выполнение соответствующими капитальными вложениями и ресурсами, централизованно распределяемыми в рамках плановой экономики. При этом государственная собственность на землю являлась приоритетной, и существовали строгие ограничения на использование земель для негосударственного и индивидуального жилищного строительства.

Сегодня на состояние современной жилищной политики накладывает отпечаток прежний индустриальный вектор развития нашей страны. Недостаточные темпы жилищного строительства, неэффективность при управлении старым жилищным фондом приводят к дороговизне жилья, особенно в мегаполисах (приобретение жилья за счет накоплений становится недоступным для широких слоев населения), поэтому продолжает оставаться острым жилищный дефицит и общая потребность в новом жилье.

Обязательства государства, вытекающие из реализации федеральных национальных проектов, делают его постоянным и доминантным субъектом, носителем обязанностей по обеспечению граждан жильем и гарантом реализации конституционных прав граждан. Но проблема заключается в правовом статусе этих национальных проектов, не имеющих силу закона. В связи с этим публичные обязательства государства являются составной частью механизма реализации жилищной политики и должны иметь правовое закрепление в качестве функциональной основы с последующей возможностью контроля их исполнения, в том числе и со стороны гражданского общества.

В нашей стране только сейчас происходит системное закрепление основ жилищной политики, формируется государственная доктрина жилищной политики, которая развивается пока в рамках общей Доктрины социального развития. Но и она, по мнению В.В. Проскряковой, оценивается юристами как неполноценная с точки зрения права. Придание ей юридической силы федерального закона повысит ее статус, гарантирует возможности гражданского общества по участию в разработке и обсуждении государственной концепции жилищной политики.

Предпринимаемые в последнее время усилия властей по выстраиванию партнерских отношений с бизнесом при организации строительства жилья наталкиваются на административные и социально-политические барьеры (Ю.В. Иванова). Пока же отношения власти и малого бизнеса носят вертикальный недиалоговый характер. Предпринимательство должно стать полноправным политическим актором при проведении государственной жилищной политики, а развитие среднего и малого предпринимательства как неотъемлемого элемента современной рыночной системы хозяйствования соответствовать цели экономических реформ.

В исследовании делаются выводы о том, что для более эффективной реализации жилищной политики в современной России на уровне региона необходимо более вариативное и сбалансированное взаимодействие государства, гражданского общества и бизнеса.

Во втором параграфе «Состояние и тенденции развития жилищной политики в современной России» рассматривается поиск оптимальных решений развития жилищной политики на современном этапе в России.

В настоящее время важной тенденцией жилищной политики Российской Федерации является создание рынка доступного жилья и активизация жилищного строительства. Как указывают исследователи, более 15% россиян проживают в условиях, мало пригодных для жизни: общежитиях, коммуналках, неблагоустроенных квартирах. Это не только дестабилизирует демографическую и семейную политику, но и делегитимизирует российскую власть в целом.

Другой тенденцией в области оптимизации жилищной политики выступает разработка и внедрение различных финансовых схем приобретения жилья, например: развитие накопительных схем, различных вариантов поддержки государством отдельных социальных программ, ипотечных жилищных кредитов, что, безусловно, скажется на повышении платежеспособности населения.

На основе аналитического обзора современного состояния жилищного фонда прослеживается такая тенденция, как разработка новых принципов управления жилищным фондом (прозрачность, открытость, доступность). Динамика развития жилищного фонда в 2000-е гг. (структура по формам собственности, среднедушевые показатели, предоставление гражданам жилых помещений, состояние аварийности и износа) показывает, что реальные

результаты не дотягивают до планируемых и декларируемых по многим показателям в 1,5-2 раза.

Одной из тенденций развития региональной жилищной политики является выявление приоритетов, которые носят не только хозяйственный и природный, но и политический характер, что основывается на выявлении состояния жилищного фонда и производственного потенциала, наличия финансовых возможностей конкретного региона. Наряду с этим, данное положение усугубляется (особенно это относится к столицам субъектов) проблемой территориальной сегрегации (миграции), которую не способны решить городские программы.

Еще одной тенденцией является укрепление единства системы исполнительной власти федерации и субъектов при проведении жилищной политики в России, восстановление ее вертикали, что обусловлено: оптимизацией управленческих функций и структур исполнительной власти, четким разграничением полномочий между федеральными и региональными институтами власти при проведении жилищной политики, налаживанием взаимоотношений центральной власти и региональной власти в конкретном регионе.

Важнейшей тенденцией для эффективной реализации жилищной политики является совершенствование нормативно-правовой базы, которую должно определять центральное правительство, но ключевые позиции занимать региональные и местные органы власти, а также элементы гражданского общества (НПО, ТСЖ, ассоциации арендодателей и арендаторов жилья).

В третьей главе диссертационного исследования «Оптимизация развития региональной жилищной политики» рассматриваются совершенствование нормативно-правовой базы и влияние деятельности гражданского общества на реализацию региональной жилищной политики в соответствии с предложенной моделью региональной жилищной политики в современной России.

В первом параграфе «Совершенствование нормативно-правовой базы региональной жилищной политики» исследуются политико-правовые аспекты формирования и развития региональной жилищной политики.

Механизм реализации жилищной политики включает нормативные, институциональные, функциональные (организационные), управленческие, ценностно-идеологические составляющие. Каждая из них несет в себе инновационный и адаптивный векторы. Несовершенство механизма реализации или несоответствие его внешним и внутренним факторам, отсутствие четко установленной ответственности исполнителей относятся к числу политико-правовых проблем и лежат не только в плоскости жилищной политики, но и в рамках политической системы вообще.

Для разрешения возникающей социально-политической напряженности в контексте проведения жилищной политики и оптимизации региональной системы институтов исполнительной власти целесообразным является

публичное обсуждение, формирование и принятие в каждом субъекте Федерации концепции жилищной политики (Л.А. Тхабисимова).

Механизм управления жилищной политикой включает, в первую очередь, нормативную составляющую. По мнению специалистов (С.А. Боголюбов, У. Бек), законодательство Российской Федерации может развиваться по трем направлениям. Наиболее предпочтительным считается вариант, при котором субъект Российской Федерации может не принимать собственных законов, и тогда на территории данного субъекта будут действовать положения соответствующего федерального закона. Второе направление – субъект Российской Федерации может как бы ратифицировать своим актом действие на своей территории федерального закона. Третье направление – субъект Российской Федерации может принимать свои законы, в которых бы отражалась региональная специфика жилищной политики. Так, например, положения продленной Федеральной программы «Жилище» (2011-2015 гг.) и Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г. легли в основу принципов жилищной политики ряда регионов страны. В них также скопирована очередность приоритетов жилищной политики и не учитывается региональная специфика. К тому же сохраняется территориальное и социальное неравенство, которое прослеживается и в жилищном аспекте. Существует дискриминация не только по жилищным условиям, но и по расположению жилища. Как указывал У. Бек, «те, кто имеет высокие доходы, власть и образование, могут купить себе безопасность и свободу от риска, а группы населения, живущие вблизи промышленных центров, подвергаются длительному воздействию различных вредных веществ».

В целом анализ правовых основ жилищной политики на государственном и региональном уровнях свидетельствует об отсутствии единого системного подхода в отношении регулирования показателей жилищного строительства и реализации прав граждан на жилье.

Политико-правовое пространство развития жилищной политики – мобильное, постоянно меняющееся, совершенствующееся. Оно должно включать адаптационные механизмы управления, чтобы своевременно реагировать на изменившиеся условия, растущие потребности населения и специфику регионов.

Реализация сбалансированной региональной жилищной политики находится в прямой зависимости от совершенствования законодательства.

Во втором параграфе «Влияние гражданского общества на реализацию региональной жилищной политики» показано, что результативность региональной жилищной политики зависит не только от наличия правовой базы и исполнения политико-правовых норм, но и от того, насколько консолидированы усилия всех акторов жилищной политики, в том числе и гражданского общества.

На основании проведенного анализа установлено, что отчуждение политики от общества, сложившееся в России, порождает и неучастие

представителей гражданского общества в реализации и отправлении жилищной политики. Необходимо качественное и продуктивное воздействие политических акторов (государство, бизнес, общество) жилищной политики друг на друга, а также их саморегуляция, способность активно и автономно существовать и действовать в меняющейся политической системе.

Для успешной деятельности гражданского общества как условия реализации сбалансированной региональной жилищной политики необходимо создание нормативно-правовых условий, позволяющих гражданам участвовать в принятии и реализации социально значимых решений, в том числе путем проведения опросов, общественных слушаний, общественных экспертиз и референдумов; в целях развития общественного жилищного контроля, в том числе общественных инспекций.

Региональная жилищная политика в современной России служит целям утверждения жизненных стандартов в широком смысле, отстаивает публичные интересы и жилищные права граждан, отражает гарантии их соблюдения и формирует правовой механизм их реализации.

На основе исследования взаимодействия гражданского общества и государства, гражданского общества и бизнеса предложена модель региональной жилищной политики, в которой одну из важных ролей играет гражданское общество (самоорганизации граждан в рамках фондов, малых предприятий и неправительственных организаций в жилищной сфере). Данная модель ориентирована также на сохранение контроля государства и развитие социального арендного сектора жилья, а не на приоритет рыночных факторов.

Модель жилищной политики построена с учетом методического инструментария оценки и ранжирования жилищных проблем и установления приоритетности их решения для конкретных групп населения и территорий, и учитывает сложность и взаимообусловленность объектов ранжирования.

Данная модель способствует оптимизации развития региональной жилищной политики путем решения следующих вопросов в данной сфере: развития системы оценки и дополнительного финансирования в условиях экономического кризиса; сбора (мониторинга) необходимой информации для ее включения в систему реализации региональной жилищной политики; постоянной проверки, корректировки целей и задач (кратко-, средне- и долгосрочных) приоритетов жилищной политики, реальных возможностей региона со стороны всех акторов политического процесса для ее эффективности с необходимой степенью конкретизации; влияния на региональные СМИ в целях выработки общей стратегии жилищной политики, в том числе и с участием гражданского общества; разрешения ряда политических конфликтов, возникающих из-за жилищных проблем и/или по причине недоработок властей.

В заключении диссертации сформулированы основные теоретические выводы и практические результаты исследования и отражены особенности

развития региональной жилищной политики в современной России, а также влияния взаимодействия политических акторов на ее реализацию.

Основные положения диссертации изложены в ряде научных публикаций, монографии и выступлениях на научно-практических конференциях, тематических семинарах, докладах.

1. Омарова Ю.А. Региональная жилищная политика в современном политическом процессе (на примере Тульской области): Монография. М.: РПА Минюста России, 2013, 202 с. (9,8 п. л.).

2. Омарова Ю.А. Методологические основы исследования и реализации государственной политики в жилищной сфере // Известия Тульского Государственного Университета. Гуманитарные науки. Тула: Изд-во ТулГУ, 2012. Вып. 2. С. 252-260. (0,6 п. л.).

3. Омарова Ю.А. Основные тенденции развития жилищной политики в современной России // Известия Тульского Государственного Университета. Гуманитарные науки. Тула: Изд-во ТулГУ, 2013. Вып. 1 С. 155-163. (0,7 п. л.).

4. Омарова Ю.А. Жилищная политика в Российской Федерации: современные подходы и принципы управления (на примере Тульской области) // Среднерусский вестник общественных наук. Орел: Изд-во ОРАГС, 2013. Вып. 3. С. 143-147. (0,6 п. л.).

5. Омарова Ю.А. Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда как одно из направлений жилищной политики государства (на примере Тульской области): научные тезисы // XXI Всероссийские чтения студентов, аспирантов, молодых ученых «XXI век: гуманитарные и социально-экономические науки»: Сборник тезисов и выступлений. Тула: Изд-во ТулГУ, 2012. С. 111–113. (0,2 п. л.).

6. Омарова Ю.А. Приоритетное жилье // Тульский строитель. Тула: НП СРО «Объединение строителей Тульской области», 2012. Вып. 5-6 (56). С. 12-13. (0,3 п. л.).

7. Омарова Ю.А. Жилищная политика и энергосбережение // Тульский строитель. Тула: НП СРО «Объединение строителей Тульской области», 2012. Вып. 9-10 (58). С. 6-7. (0,2 п. л.).

8. Омарова Ю.А. Товарищество собственников жилья как одна из форм становления института частной собственности: отечественный и зарубежный опыт: научные тезисы // III Международная научно-практическая конференция «Гражданское общество. Взгляд студенчества»: Сборник докладов и тезисов выступлений. Тула: Изд-во ТулГУ, 2012. С. 79-84. (0,3 п. л.).

9. Омарова Ю.А. Гражданское общество и жилищная политика в современной России: научные тезисы// IV Международная научно-практическая конференция «Гражданское общество. Взгляд студенчества»: Сборник докладов и тезисов выступлений. Тула: Изд-во ТулГУ, 2013. С. 61-63. (0,2 п. л.).

10. Омарова Ю.А. Современные подходы и принципы управления жилищной политикой в России: научные тезисы // XXII Всероссийские чтения

студентов, аспирантов, молодых ученых с международным участием «XXI век: гуманитарные и социально-экономические науки»: Сборник тезисов и выступлений. Тула: Изд-во ТулГУ, 2013. С. 89-91 (0,2 п. л.).

11. Омарова Ю.А. Политико-правовые основы жилищной политики Российской Федерации: доклад // Межвузовская научно-практическая конференция, посвященная 20-летию принятия Конституции России «Состояние, проблемы, основные направления развития российской конституционной модели». (Тула). М.: РПА Минюста России, 2013. С. 43–49. (0,5 п. л.).

12. Омарова Ю.А. Региональная жилищная политика в современной России: научные тезисы // XXIII Всероссийские чтения студентов, аспирантов, молодых ученых с международным участием «XXI век: гуманитарные и социально-экономические науки»: Сборник тезисов и выступлений. Тула: Изд-во ТулГУ, 2014. С. 141-142 (0,1 п. л.).

Отпечатано с готового оригинал-макета в типографии
ООО ПКФ «Полиграфинвест», г. Тула, ул. Сурикова, д. 20.

Формат 60x84/16. Бумага офсетная. Усл. печ. л. 1,20.
Тираж 100 экз. Заказ № 166