

ШРАМКО Ирина Павловна

Взаимодействие власти и общества
в процессе социального реформирования
(на примере жилищно-коммунальной реформы в России)

Специальность

*23.00.02 - политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии*

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Москва - 2005

Диссертация выполнена на кафедре политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Морозова Елена Георгиевна

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор
Сулимова Татьяна Семеновна

кандидат политических наук, доцент
Гуторова Александра Львовна

Ведущая организация: Санкт-Петербургский государственный
университет

Защита состоится 28 июля 2005 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д-502.006.12 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119 606, Москва, пр. Вернадского, 84, II учебный корпус, ауд.3040.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (I учебный корпус).

Автореферат разослан 27 мая 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

А.С. Фалина

А.С. Фалина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблема взаимодействия и взаимопонимания власти и общества в процессе социального реформирования - одна из самых насущных в политической и общественной жизни России. Это подтверждено проведением Гражданского форума (2001 г.), принятием Закона РФ «Об Общественной палате» (2005 г.) и рядом других масштабных акций, основной целью которых являлось публичное обсуждение вопросов сотрудничества общественных, государственных и политических сил на стратегических направлениях преобразования страны. При этом, как подчеркнул в своем Послании Федеральному Собранию РФ 25 апреля 2005 г. Президент В.В. Путин, государство исходит из того, «что иметь в стране развитые демократические процедуры не просто необходимо, но и экономически выгодно. Быть с обществом в ответственном диалоге - политически целесообразно. И поэтому современный российский чиновник обязан учиться разговаривать с обществом не на командном жаргоне, а на современном языке сотрудничества. Языке общественной заинтересованности, диалога и реальной демократии. Это - наша базовая позиция, и мы будем ей строго следовать»¹.

Практика, однако, показывает, что должное нередко расходится с сущим. Примером тому служит реализация жилищно-коммунальной реформы, со всевозрастающей очевидностью входящей сегодня в число приоритетных направлений модернизации страны. Актуальность реформирования жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) обусловлена рядом объективных обстоятельств. Во-первых, это одна из крупнейших отраслей российской экономики, расходы на которую в консолидированном бюджете страны составляют около 8 процентов общей суммы бюджетных затрат. Во-вторых, за последние десять лет жилищно-коммунальная сфера значительно деградировала: основные фонды теплоснабжения изношены на 60 %, электроснабжения - на 70 %; в ветхих и аварийных домах проживает почти 5 млн. россиян. В-третьих, прошедшие с начала 2005 г. в большинстве регионов России массовые протесты показывают, что реформа ЖКХ не понята и, следовательно, не поддержана гражданами. Это подтверждается и данными всероссийского опроса, проведенного исследовательским

¹ Россия была, есть и будет крупнейшей европейской нацией. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации.
<http://www.polit.ru/dossie/2005/04/25/putin.html>

холдингом ROMIR Monitoring в феврале 2005 г. На вопрос «Какая из реформ оказалась наиболее тяжелой для вас с материальной точки зрения», три четверти (76 %) опрошенных ответили: реформа ЖКХ, повлекшая увеличение тарифов на коммунальные услуги¹. Протестные настроения, вкупе с ускоренными процессами разрушения жилищно-коммунальной сферы, существенно политизируют реформу, превращая ее из вопроса «местного значения» в фактор общественно-политических потрясений, угрожающих легитимности политической власти, устойчивости российской государственности.

Актуальность диссертационного исследования продиктована, таким образом, недостаточной эффективностью взаимодействия власти и общества, что становится особенно очевидным на примере реформирования ЖКХ, необходимостью изучения реалий и перспектив конструктивного сотрудничества властных и общественных структур в реализации жилищно-коммунальной реформы как одного из ключевых на сегодняшний день вопросов государственной политики в РФ.

Степень научной разработанности проблемы. Проблема взаимодействия власти и общества все чаще становится объектом исследований отечественных политологов, философов, историков (Г. Дилигенский, В. Красильщиков, А. Мельвиль, А. Хлопин, В. Дахин и др.), специализирующихся на вопросах демократического транзита, политической и социальной модернизации, становления и развития гражданского общества в России². В работах российских ученых отмечается, что становление элементов

¹ См.: http://www.rmh.ru/news/res_results/6.html

² Гражданское общество в России: западная парадигма и российская реальность. М., 1996; Гражданское общество и государство. М., 2005; Гражданское общество: первые шаги. Под ред. А.Ю.Сунгурова. СПб., 1999; Дилигенский Г. Что мы знаем о демократии и гражданском обществе? // *Pro et contra*. 2002, № 1; Красильщиков В. Россия и мировые модернизации // *Pro et Contra*, 1999, № 3; Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты. Теоретико-методологические и прикладные аспекты. М., 1999; Проблемы становления гражданского общества в России. Под ред. С.С. Сулакшина. Материалы научного семинара. Вып.5. М., 2004; Российское общество: становление демократических ценностей. Под ред. М. Макфола и А. Рябова. М., 1999; Согрин В.В. Теоретические подходы к российской истории конца XX века // *Общественные науки и современность*. 1998, № 4; Пантин В.И., Лапкин В.В. Волны политической модернизации в истории России. К обсуждению гипотезы // *Полис*. 1998, № 2; Сунгуров А.Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России // *Полис*. 1999, № 6; Сунгуров А.Ю. Гражданское общество: основные этапы развития и возможная структура // *Гражданское общество - в поисках пути*. СПб, 1997;

и отношений гражданского общества в нашей стране происходило в иных, чем на Западе, условиях, причем политический фактор играл наиболее заметную роль в этом процессе.

Особый интерес для диссертанта представляют исследования, посвященные проблеме взаимодействия власти и общества в процессе социального реформирования, в целом, и, прежде всего, в преобразовании жилищно-коммунальной сферы в России и других стран¹. Серьезным подспорьем автору стали работы, посвященные жилищному движению в нашей стране и зарубежом как важному этапу в развитии гражданского общества, имеющему существенное влияние на социальную и политическую жизнь страны².

Исследованием проблем жилищно-коммунальной реформы, как и социальных реформ в целом, первыми в нашей стране занялись ученые-экономисты. В работах Г.Х. Попова, М.Г. Делягина, Е.Г. Ясина, написанных с позиций взаимозависимости экономических и общественно-политических процессов, вопросы развития ЖКХ включены в анализ стратегических концепций и научно обоснованных программ развития страны, в том числе в сфере государственного регулирования, развития рынка и конкуренции, осуществления мер по обеспечению социальной ориентации экономики. Такие исследователи, как Ф.Г. Таги-заде, И. Башмаков, А.И.

Хлопин А. Гражданское общество в России: идеология, утопия, реальность // *Pro et contra*. 2002, № 1 и др.

¹ Григорьева И.А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. СПб., 1998; Жилищный вопрос как проблема социальной политики. М., 2004; Лучкина Л.С. Социальная реформа в Содружестве Независимых Государств. М., 2003; Любин В.П. Власть и гражданское общество: перспективы взаимодействия // *Мировая экономика и международные отношения*. 2001, № 12; Соколова Т.В. Социальное реформирование в странах Центральной и Восточной Европы: проблемы и опыт // *Труд за рубежом*. 2002, № 1; Сулимова Т.С. Социальные конфликты в период реформирования общества // *Социальные конфликты в современной России*. М., 2001; Сулимова Т.С. Социальная политика в муниципальных образованиях. В соавт. М., 2004 и др.

² См., например: Шомина Е.С. Городские общественные движения на разных фазах развития гражданского общества (Сравнительный анализ жилищного движения в России и за рубежом). Автореферат диссертации на соискание ученой степени д. полит. н. М., 2001 и др.

³ Делягин М.Г. Создай себе Родину. М., 2002; Попов Г.Х. Будет ли у России второе тысячелетие. М., 1998; Попов Г. Узловые проблемы развития российской экономики и механизмы их реализации // *Проблемы теории и практики управления*. 2001, № 6; Ясин Е.Г. (ред.). Модернизация экономики России. Социальный контекст. В 4-х кн. М., 2001; Ясин Е.Г. Новая эпоха - старые тревоги: политическая экономия. М., 2004 и др.

Ряховская и другие обстоятельно изучают вопросы идеологического обеспечения и опыта реформирования жилищно-коммунального хозяйства, отношения населения к реформе ЖКХ¹.

Последовательно и плодотворно изучает процессы модернизации жилищно-коммунальной сферы, создания территориальных структур по общественному самоуправлению президент Фонда «Институт экономики города» Н.Б. Косарева².

Весьма обстоятельно в отечественной литературе представлены также исследования социологов и юристов по проблемам местного самоуправления, самоорганизации населения по месту жительства через объединения собственников, домовладельцев жилых и нежилых помещений, через создание общественных территориальных структур³.

Фундаментальный пласт проблем, связанных с концептуализацией современных подходов политической науки к вопросам взаимодействия власти и общества, в частности, к сюжетам партисипативной демократии, гражданского или общественного участия, идеям и практике «governance»⁴ как новейшей научной парадигме взаимодействия политических, административных и социальных акторов в условиях реформ, поднят в трудах из-

¹ Башмаков И. Способность и готовность населения оплачивать жилищно-коммунальные услуги // Вопросы экономики. 2004, № 4; Ершова С.А. Проблемы управления собственностью жилищного сектора сферы городов. СПб., 1999; Смирнова О.А. Управление развитием городского жилищного фонда. СПб., 2000; Таги-заде Ф.Г. Жилищно-коммунальная реформа: критика концептуальных основ. М., 2000; Таги-заде Ф.Г., Ряховская А.И. Экономическая теория коммунальной деятельности. М., 2000 и др.

² См.: Жилищная реформа и самоуправление. Научный семинар под руководством Е.Г. Ясина «Экономическая политика в условиях переходного периода». 29.05.2002. <http://www.urbaneeconomics.ru/>; Эксперты Центра стратегических разработок (ЦСР) о формировании рынка доступного жилья, <http://www.csr.ru/> и др.

Анимиди Е.Г., Заборова Е.Н. Гражданская активность населения: ТОСы в системе местного самоуправления. Екатеринбург, 2000; Беляева Н.Ю. Законодательные инициативы общественных объединений // Гражданское участие: ответственность, сообщество, власть. Неконцептуальный сборник. М., 1997; Жилищный альманах. Кондоминиумы и власть. Целевые программы поддержки. М., 1999, № 2; Лозовая С.А. Некоторые аспекты взаимодействия органов власти и жилищных объединений граждан // Ломоносовские чтения. 2002. Аспиранты. М., 2002. Т.2; Шомина Е.С. Жители и дома. М., 1999 и др.

⁴ Понятие «governance» не имеет однозначного и адекватного перевода на русский язык; наиболее часто используются такие варианты перевода, как «порядок во власти», «оздоровление власти», «надлежащее управление», «хорошее управление».

вестных зарубежных исследователей - Б. Джессопа, Р. Родеса, Ж.-П. Годена, Р. Патнэма, М. Кастельса и др.¹.

В работах одного из ведущих отечественных политологов Л.В. Сморгунова глубоко и всесторонне раскрывается содержание новейших политических и политико-управленческих концепций, дается анализ практики зарубежных административных реформ².

Весьма значимыми для работы над диссертацией стали труды отечественных и зарубежных авторов - В.С. Комаровского, А.И. Соловьева, Н. Мэннинга, Н. Парисона и других - по вопросам политической и административной модернизации в России, трансформации современного государства, постепенно передающего часть своих функций другим акторам - публичным и частным, внутренним и внешним, - оказывающим все большее влияние на принятие общественно значимых решений³. По мнению

¹ Кастельс М. Становление общества сетевых структур //Новая постиндустриальная волна на Западе. М., 1999; Ловелл Д. Доверие и политика в посткоммунистическом обществе // Pro et contra, 2002. № 3; Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. М., 1996; Gaudin J.-P. Pourquoi la gouvernance? Presses de Sciences Po, Paris, 2002; Jessop B. Governance failure. The New Politics of British Local Governance. L., 2000; Rhodes R.A. The New Governance: Governing without Government //Political Studies, 1996, n.4 (44) и др.

² Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию «governance» // Политические исследования. 2003, № 4; его же. Проблема соотношения политики и управления в современной политической и административной науке //Политико-административное управление. Под общ. ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунова. М., 2004; его же Электронное правительство в контексте современных административных реформ на Западе // Технологии информационного общества. Интернет и современное общество: труды VI Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 3 - 6 ноября 2003 г. СПб., 2003 и др.

³ См.: Виноградова Т.И. «Хорошее политическое управление» (good governance): к вопросу о роли центров публичной политики //Публичная политика - 2004. Сб. ст. Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб., 2004; Гуторова А.Л. «Good governance» - концепция эффективного управления и международной образовательной кооперации //Сборник материалов международной научно-практической конференции. 4-6.03.2002. ГД ФС РФ. Редактор-составитель А.Л. Гуторова. М.-Альметьевск, 2002; Гуторова А.Л., Эрдманн К. Модернизация государства и новые структуры управления в Европейском Союзе: сравнительно-концептуальный анализ //Вестник Государственного университета управления. 2002, № 2; Комаровский В.С. (ред). Государственная служба России: диалог с обществом. М, 1998; Медушевский А.Н. Российские модели административных реформ //Отечественные записки. 2004, № 3; Мэннинг Н., Парисон Н. Международная реформа государственного управления: уроки для Российской Федерации. М., 2003; Саханова А.Н. Новая парадигма государственного управления «Good Governance»:

отечественных исследователей, сегодня перед российским обществом стоит проблема освоения демократии участия. В условиях демократии участия граждане имеют возможность влиять на процесс принятия решений властью и используют эти возможности. Понимаемое таким образом гражданское общество является важнейшим фактором эффективного экономического развития, политической стабильности, общественной гармонии.

Анализ степени научной разработанности проблемы показывает недостаточность политологического освоения конкретных направлений реформирования социально-экономической сферы жизни российского общества, взаимодействия власти и общества в условиях современных социальных реформ. Можно утверждать, что наличие достаточного объема научной литературы по исследуемой проблеме не снимает необходимости политологического изучения вопросов, связанных с концептуализацией, стратегическим планированием и реализацией жилищно-коммунальной реформы в России как социально-политического процесса, включающего участие граждан в принятии и реализации политико-управленческих решений.

Основная гипотеза исследования состоит в предположении о том, что осуществление особо болезненных социальных реформ, в число которых входит и реформа ЖКХ, требует в качестве условия своей эффективности тесного взаимодействия органов власти - как государственного, так и местного уровней - со структурами гражданского общества. В этой связи проблему взаимодействия целесообразно трактовать в ракурсе идей и подходов как классической теории партисипативной демократии, так и новейших идеологем, обобщенно представленных концепцией «governance». Научно продуктивное решение поставленной проблемы включает и выявление наиболее действенных путей и форм сотрудничества власти и общества, включающих инициирование и поддержку жилищного самоуправления. Предполагается также, что жилищно-коммунальная реформа носит не узко-отраслевой, а все более выраженный политический и общегосударственный характер.

Основная цель исследования состоит в том, чтобы осуществить политологический анализ проблем взаимодействия власти и общества в

пример Японии как перспектива для стран СНГ //Менеджмент в России и за рубежом. 2004, № 1; Соловьев А.И. Технологии администрирования: политические резонансы в системе власти современной России //Полис. 2004, № 6; Шадрин А.Е. Направления и параметры российской административной реформы //Полис. 2003, №4 и др.

процессе социального реформирования на примере жилищно-коммунальной реформы в России.

Для достижения поставленной цели предусматривается решение следующих задач:

- рассмотрение современных моделей демократии участия как фактора развития гражданского общества;
- анализ содержания концепции «governance» как наиболее актуального научного ориентира взаимодействия власти и общества в постиндустриальную эпоху;
- определение сущности и целей жилищно-коммунальной реформы в современной России;
- выявление политической составляющей ЖКХ посредством изучения идущей в этой связи дискуссии и выдвигаемых альтернатив;
- изучение приоритетных направлений взаимодействия власти и общества в реализации жилищно-коммунальной реформы;
- исследование опыта и перспектив развития жилищного самоуправления как ключевого звена реализации жилищно-коммунальной реформы в России.

Объектом исследования является взаимодействие органов государственной и муниципальной власти России со структурами гражданского общества в процессе социального реформирования, включающего реформу ЖКХ.

Предметом исследования определены основные направления и формы взаимодействия российской власти и общества в реализации жилищно-коммунальной реформы как социального феномена, приобретающего значимые политические аспекты.

Теоретическая основа исследования представлена социальными теориями и концепциями по проблемам совершенствования демократии в условиях постиндустриального и постмодернистского развития, особенно-стям современного этапа эволюции гражданского общества. Особо важное значение для анализа взаимодействия власти и общества имеет теоретическая модель демократии участия, разработчики которой, не умаляя важности представительной демократии, настаивают на «пирамидальной» форме политической организации с прямой демократией у основания и демокра-

тием представительной на каждом последующем уровне управления (Б. Барбер, Н. Пуланзас, А.М. Салмин и др.)¹.

Методологической основой исследования является, прежде всего, концепция «гражданского участия»² (Г. Алмонд, С. Верба, Р.Г. Аפרесян), предполагающая включение граждан, т.е. части населения с активистской политической культурой, в управление общественными и государственными делами.

Следует также отметить методологическую значимость концепций «делиберативной», «восприимчивой» и «рефлексирующей» демократии Ю. Хабермаса, А. Этциони и других политических мыслителей, рассматривающих государственное и муниципальное управление в условиях постмодерна как чуткое реагирование на импульсы и табу, поступающие от общества; именно такая восприимчивость, готовность к диалогу с гражданами и соответствует, по их мнению, нормам современной демократической политики³.

Методы исследования. Диссертантом широко использовались нормативный метод политического анализа, дающий критику ценностно нейтрального отношения к политике, а также социальная парадигма, истолковывающая политику через влияние на нее других сфер общества (экономики, социальной структуры и др.). Институциональный метод дал автору возможность изучения институтов (структур государственного и муниципального управления, правительственных программ, политических партий, общественных некоммерческих организаций), регулирующих и реализующих проведение жилищно-коммунальной реформы в РФ. Динамическую картину хода реформы ЖКХ и взаимодействия в этом процессе власти и общества показал деятельностный подход, позволивший выявить определенные этапы и стадии жилищно-коммунальной модернизации. Исполь-

¹ Barber B. Participatory Democracy // Encyclopaedia of Democracy. Vol. 3. NewYork, 1995; Barber B. Strong Democracy: Participatory Democracy for a New Age. Berkley, 1984; Poulantzas N. L'Etat, le pouvoir, le socialisme. Paris, 1978; Салмин А.М. Современная демократия: очерки становления. М., 1997.

² Almond G.A., Verba S., eds. The Civic Culture Revisited. Boston: Little, Brown, 1980; Алмонд Г.А., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии // Полис, 1992, № 4; Аפרесян Р.Г. Гражданское общество: участие и ответственность // Гражданское участие: ответственность, сообщество, власть. Неконцептуальный сборник. М., 1997.

³ Хабермас Ю. Демократия, разум, нравственность. М, 1995; Этциони Амитай. От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям. М., 2005.

зовались также общелогические (индукция, дедукция, анализ, синтез, прогностика) методы организации познавательного процесса.

Эмпирическая база исследования представлена официальными документами органов государственной власти, данными социологических опросов, экономической статистикой, фактологическими данными и аналитическими материалами Фонда «Институт экономики города», Центра стратегических разработок, Высшей школы экономики, ГУ «Центр реформы в ЖКХ» при правительстве г. Москвы, материалами личного архива автора. Изучались интервью с ответственными работниками системы исполнительной власти РФ, членами правительства РФ, работниками муниципальных образований. Привлекались документы и материалы российских политических партий, многочисленные публикации в общественно-политической периодике. Особую группу эмпирических источников составляют документы ООН, Организации европейского сотрудничества и развития, Всемирного Банка, Международного Валютного Фонда, Программы ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат). Широко использовался и такой канал получения оперативной информации, как интернет-сайты ведущих институтов государственной власти и управления.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Для научного анализа взаимодействия власти и общества в условиях жилищно-коммунальной реформы первостепенное значение имеет модель демократии участия (партиципативной демократии). Развитием этой модели являются концепции гражданского и общественного участия, предполагающие, соответственно, включение управляемых в управление общественными и государственными делами, кроме форм электоральной и иной политической активности, а также протестного участия.

2. В настоящее время одной из наиболее авторитетных в теоретико-методологическом обосновании социальных реформ, в т.ч. и жилищно-коммунальной реформы, становится концепция «governance», которая является наиболее радикальным вариантом демократии участия. Она соединяет государственное управление, местное управление, местное самоуправление с вовлечением в процесс принятия решений всевозможных «внешних» акторов - различных форм бизнеса, гражданских объединений, равно как и акторов «внутренних», способных тормозить или ускорять претворение в жизнь реформаторских программ, в т.ч. и в сфере ЖКХ.

3. Стратегическая цель реформы жилищно-коммунального хозяйства состоит, по мнению правительства, в переходе к эффективным рыночным

механизмам, созданию конкуренции, максимальному развитию частной инициативы. Организации гражданского общества находятся в жесткой оппозиции к правительственному варианту реформы, квалифицируя его с левых позиций как «шоковый». Либерально-консервативные критики, напротив, требуют от властей бескомпромиссности и определяют преобразования в ЖКХ как «недореформу». Острота политической дискуссии пока не приводит к выдвижению значимой альтернативы правительственному курсу. Исключение составляет вариант реформы, предложенный партией «Яблоко».

4. В ситуации ширящейся дискуссии и усиления протестных настроений в обществе значительно возрастает роль исполнительной власти по организации грамотно выстроенного взаимодействия с населением. Целью политики органов государственной и муниципальной власти является активное вовлечение населения в процесс реформирования ЖКХ посредством создания надежного механизма, в рамках которого основой управленческих решений станут точно выявленные и сформулированные интересы граждан, а также будет обеспечено их широкое информирование о работе органов власти.

5. Система взаимодействия власти и общества включает создание высокопрофессиональных исполнительных структур, пользующихся авторитетом у населения и взаимодействующих с основными субъектами правоотношений в сфере ЖКХ. Основными направлениями деятельности таких структур являются аналитическая работа, мониторинг текущего состояния развития отрасли, выработка решений по модернизации и реформированию, созданию конкурентной среды в жилищно-коммунальной сфере, разработка схем социальной защиты населения, информационное обеспечение реформы и создание форм успешного взаимодействия власти и населения для реализации ЖКР.

6. Успешное завершение ЖКР напрямую зависит от привлечения населения к участию в решении ключевых проблем данной сферы. Самоорганизация граждан при этом возможна в различных вариантах, не исключая при этом политические формы и методы их деятельности. Наиболее перспективны объединения по территориальному признаку - жилищные объединения граждан, территориальное общественное самоуправление. Власть объективно заинтересована в том, чтобы помогать развитию самоуправления граждан, обеспечению функционирования различных моделей

политического и общественного участия, являющегося условием мягкого, эволюционного процесса реформирования ЖКХ.

Основные результаты исследования, полученные лично диссертантом, и их научная новизна. Диссертация представляет собой одно из первых в отечественном обществознании политологических исследований проблемы взаимодействия власти и общества в контексте модернизационных преобразований жилищно-коммунальной сферы. Конкретные новационные характеристики диссертации выразились в следующих моментах.

1. Определено, что получившая широкое распространение концепция «governance» не лишена недостатков. Главным из них является то, что концепция способствует формированию мифологического имиджа неантагонистического мира, умалению роли государства и переоценке реальных возможностей саморегулирующихся социальных групп. В целом же, концепция соответствует реальностям современного мира. В России идеи и практика «governance» не имеют пока массового распространения. Однако они будут, как доказывает диссертант, реально востребованы в процессе реформы ЖКХ, которая заставит граждан требовать от власти участия, прозрачности, подотчетности, побудит объединяться в сообщества для взаимодействия с властно-управленческими органами в решении актуальных проблем жизнедеятельности страны и города.

2. Выявлено, что реформа ЖКХ, равно как и все предшествующие социальные реформы правительства, отмечена двумя серьезными просчетами. Во-первых, при подготовке законопроектов не работает механизм учета экспертного мнения, позиций ведущих политических сил, результатов широкой общественной дискуссии. Ни одного правительственного обсуждения реформы ЖКХ с заинтересованными представителями общества не было. Во-вторых, практически отсутствует разъяснительная работа о сущности реформ, смысле принимаемых законопроектов. Поэтому есть опасения, что в грядущей радикальной стадии реформирования власть вновь продемонстрирует политическую нечувствительность и административную непрозрачность своих действий.

3. В диссертации обосновано видение реформы ЖКХ как процесса не только социально-экономического, но и политического. Это определяется тем, что: а) цель и задачи жилищно-коммунальной реформы, технологии ее реализации характеризуют уровень развития политической системы и общества в целом, отражают реальное взаимодействие политических субъектов; б) реформа ЖКХ затрагивает интересы массовых слоев населе-

ния, которые, в зависимости от избранной стратегии и методов реформирования, могут продолжать поддерживать политический режим, а могут встать к нему в оппозицию¹. В этих условиях реформа может приобретать черты нестабильного политического процесса, формирующегося в условиях грозящей коммунальной катастрофы, обостряющихся социальных конфликтов, неспособности власти адекватно и оперативно реагировать на вызовы извне, что неизбежно ослабляет ее легитимность и стабильность.

4. Обосновано положение о том, что именно организация жилищного самоуправления граждан - центральный рычаг, благодаря которому можно не только сдвинуть с мертвой точки реформу ЖКХ, но и способствовать развитию гражданского общества. Конкретными условиями эффективной реформы являются: становление товариществ собственников жилья; информационное обеспечение реформы; организация работы по рассмотрению обращений граждан; взаимодействие власти с организованными группами, объединениями граждан различных организационно-правовых форм.

Теоретическая значимость результатов исследования заключается в том, что его выводы и предложения могут быть использованы для дальнейшей концептуализации процессов социально-экономической и политической модернизации России. Рассмотрение жилищно-коммунальной реформы как социально-экономического и политического процесса, анализ процессов взаимодействия власти и общества как решающего условия эффективности этой реформы укрепляет предметно-практическую ориентацию отечественной политологии, придает импульс для более глубокого и комплексного изучения данного феномена силами и средствами политической науки.

Практическая значимость исследования заключается в том, что основные положения и выводы диссертации могут найти применение в процессе политического и государственно-административного управления, при разработке и принятии решений в области жилищно-коммунальной политики и их соответствующей экспертизе. Результаты исследования могут быть востребованы при чтении курсов по государственному и муниципальному управлению, разработке спецкурсов по взаимосвязи экономики и

¹ По данным ROMIR Monitoring, нынешний курс политических и социальных реформ имел наибольшую поддержку россиян в декабре 2002 г. (30 %). С тех пор число сторонников проводимых преобразований неуклонно снижается, достигнув в феврале 2005 г. (т.е. на период повышения коммунальных тарифов и введения в действие нового Жилищного кодекса РФ) отметки в 17 %. См.: http://www.rmhr.ru/news/res_results/4.html

политики, становлению гражданского общества в России, взаимодействию властно-управленческих и гражданских структур в процессах социального реформирования. Материалы диссертации могут оказаться полезными для политических лидеров, политиков-практиков, государственных служащих, исследователей и аналитиков.

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертации докладывались и обсуждались в ходе всероссийских и международных научно-практических конференций и семинаров: Международного семинара «Партнерство для развития: ретроспектива и взгляд в будущее» (Москва, сентябрь 2000 г.); Международной конференции «Инвестиционные проекты и местное сообщество» (Архангельск, 2002 г.); 8-й сессии Международной ассамблеи столиц и крупных городов «Устойчивое развитие крупных городов. Анализ проблемы, пути решения» (Челябинск, сентябрь 2004 г.); Всероссийской конференции «Местное самоуправление, федеральная и региональная власть» (Москва, 2001 г.); Московской городской конференции «10 лет реформы городского самоуправления в Москве» (ноябрь 2000 г.), а также на политологических чтениях кафедры политологии и политического управления РАГС «Михаил Сперанский и современность: проекты и судьба административных реформ в России» (апрель 2005 г.).

Используемые автором подходы легли в основу законов города Москвы «Об обращениях граждан», «О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве», «О защите прав граждан при реализации градостроительных решений в городе Москве» и других нормативно-правовых актов Правительства Москвы, а также методических рекомендаций по работе с населением для работников органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Материалы исследования получили применение в практике вузовского преподавания. Диссертация обсуждена на проблемной группе и заседании кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, приложений и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обоснована актуальность темы, проанализирована степень научной разработанности проблемы, изложены цель и задачи работы, определены объект, предмет и основная рабочая гипотеза исследования, сформулированы вынесенные на защиту положения, выявлены научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации.

В первой главе диссертации – **«Концептуальные подходы к анализу взаимодействия власти и общества в процессе социальных реформ»** – автором проанализированы наиболее перспективные для целей исследования теории и модели демократии. К таковым относятся демократия участия (партиципативная демократия) и, особенно, концепция «governance», составляющая теоретико-методологическую основу анализа взаимодействия власти и общества в условиях социального реформирования.

К основным положениям демократии участия диссертант относит: вовлечение всех слоев общества в политический процесс – от выработки решений до их осуществления; распространение принципа участия на не-политические сферы, к которым, в частности, относится жилищно-коммунальная сфера; децентрализацию принятия решений и т.д. Наиболее сильной положительной стороной демократии участия является, по мнению диссертанта, идея политической мобилизации максимально большего числа членов общества на базе осознания ими объективно существующих общественных интересов, а также идеи гражданского воспитания с широким использованием современных технологий в области массовой коммуникации.

Диссертант отмечает, что демократия участия отмечена рядом слабостей, связанных, прежде всего, с невозможностью установления эффективных и постоянно действующих институтов прямой демократии. Развитием демократии участия может считаться, по мнению автора, предлагаемая рядом исследователей концепция гражданского участия, предполагающая включение или вовлечение управляемых в управление общественными и государственными делами, учет позиций всех заинтересованных сторон, а нередко – и всех слоев общества – в политическом процессе принятия решений. Близким к концепции гражданского участия является понятие участия общественного. Пока что оно редко встречается в литературе, но применяется авторами, работающими над проблемами некоммерческих общественных организаций (НКО). Под общественным участием понима-

ется: а) участие НКО и отдельных жителей в обсуждении и принятии решений органами власти (в большинстве случаев на местном уровне), а также контроль за их выполнением; б) вовлеченность граждан в саму деятельность общественных организаций, в рамках которых возможно решение проблем и реализация интересов многих людей и без всякого обращения к власти или ее участия. От гражданского участия анализируемое понятие отличается отсутствием среди его форм электоральной активности, участия в деятельности политических партий и движений, а также форм протестного участия.

В главе также указывается, что на рубеже XX-XXI вв. ведущей в теоретико-методологическом обосновании современных социальных реформ становится политическая концепция «governance». К ключевым характеристикам «governance» относятся: политическое участие, верховенство права, прозрачность, отзывчивость, ориентация на согласие, подотчетность и т.п. Применительно к государству «governance», с одной стороны, указывает на то, что к процессу принятия решений присоединяются различные акторы и государство более не является единственным «хозяином в доме»; с другой стороны, «governance» означает, что авторитарные формулы принятия решений (типа «или-или») уступают дорогу консенсусным решениям: выбор становится результатом переговоров и компромисса, учитывающего точки зрения всех заинтересованных сторон; отказываясь от навязывания своего мнения, государство соглашается дискутировать на равных с партнерами в процессе выработки приемлемого для всех решения.

Диссертант подчеркивает, что в политической науке «governance» рассматривается как самый радикальный вариант демократии участия, максимально расширяющий спектр административно-управленческих, государственно-политических, муниципальных, общественных акторов, вовлекаемых в процесс принятия и реализации решений. В документах авторитетных международных организаций (ООН, ОЕСР и др.) под «governance» понимается именно взаимодействие между государством и гражданским обществом. Самым непосредственным образом идеи «governance» затрагивают наиболее острое из всех социальных преобразований в России - реформу ЖКХ. В то же время, как подчеркивается в диссертации, всеобщая увлеченность «governance» может превратить весьма доброкачественную научную концепцию в неолиберальную идеологию политического дискурса, формирующую идеалистическое представление о постиндустри-

альном, постмодернистском мире. Принижение роли государства, завышенная оценка реальных потенций гражданского общества затемняют по-прежнему существующее классовое и групповое противостояние, социокультурный и социально-экономический раскол в обществе, что особенно актуально для России, сохраняющей повышенную необходимость в полномасштабном государственном управлении.

Автор также отмечает, что практическое применение положений «governance» - даже на местном уровне - является сложным. В ряде городов мира привлечение населения к решению различного рода жилищно-коммунальных проблем осложняется растущей миграцией и увеличивающимся в силу этого разнообразием состава населения. Среди профессиональных управленцев многих городов по-прежнему преобладают настроения элитизма и бюрократической отчужденности от рядовых жителей. Тем не менее, концепция и практика «governance» реально укореняются и в России. В этой связи весьма перспективным представляется опыт Москвы, а также Новосибирска, где в 2001-2003 гг. совместно с экспертами из Нидерландов были реализованы разработка и внедрение в городское управление идеологии и конкретных проектов, основанных на принципах «governance».

Во второй главе диссертации - **«Жилищно-коммунальная реформа как социально-политический процесс»** - рассмотрены сущность и цели жилищно-коммунальной реформы в Российской Федерации, дан анализ политических дискуссий по вопросам ЖКХ и выдвигаемых оппонентами правительства реформаторских альтернатив.

Диссертант акцентирует внимание на том, что огромные расходы российского государства на ЖКХ не дают требуемой обществом отдачи. Причиной тому - практическое исключение ЖКХ из рыночной сферы, монопольное управление им со стороны государства. Прошедшая в стране приватизация жилых помещений создала институт собственников жилья. Появились и частные предприятия в ЖКХ, работающие, в основном, на подрядных работах. Однако сохранилась государственная форма предоставления жилищно-коммунальных услуг в лице государственных управляющих организаций, руководство и штат которых определяется местной властью. Ею же, причем безо всякого участия собственников квартир, устанавливаются объемы финансирования, виды работ, выбор подрядных организаций по обслуживанию домов. Сложилась парадоксальная ситуация, когда собственники квартир, количество которых в настоящее время со-

ставляет более 70 % от общей численности населения, отстранены от участия в управлении своей собственностью.

В главе подчеркивается, что ЖКХ - единственная отрасль, услуги которой оплачиваются потребителями не полностью. В ряде регионов РФ бюджетные дотации на ЖКУ достигают 50 %, но поступают они поставщикам ресурсов и услуг, что ставит последних в зависимость не от граждан, а от чиновников местных администраций. Поскольку дотации носят не адресный характер, они распространяются на граждан с разным уровнем доходов, что оборачивается грубейшей социальной несправедливостью. Кроме того, как напоминает автор, население не может самостоятельно определять поставщиков ЖКУ, контролировать количество и качество услуг. По сути своей это - пережиток административно-командной системы, в которой нет ни рынка, ни оплаты по труду, ни самого труда, ни качественных услуг. Недофинансирование ЖКХ, разворовывание и нецелевое использование выделенных средств, коррупция ведут к неэффективному управлению - прежде всего, жилыми домами и объектами инфраструктуры, что ведет к их ускоренному разрушению.

В итоге, указывает автор, складывается кризисная ситуация: износ основных фондов ЖКХ составляет более 60 %, метраж аварийного жилья за последние десять лет увеличился с 37,7 до 91,3 млн. кв. м. Катастрофично состояние жилищного фонда: более трети населения (14,3 млн. семей) проживает в домах без элементарных удобств; 5,3 млн. семей проживают в домах, срок эксплуатации которых истек; 61 % граждан нуждается в улучшении жилищных условий; время ожидания в очереди на получение социального жилья составляет более 20 лет, в 2003 г. только 5,2 % от числа очередников получили это жилье. В то же время рост уровня оплаты населением ЖКУ неуклонно повышается и составляет значительную долю расходов в каждой семье.

Учитывая, что проблемы ЖКХ касаются всего населения страны, диссертант делает вывод: жилищно-коммунальная реформа, сохраняя социально-экономический характер, в то же время приобретает значимое политическое измерение и требует кардинальных изменений в жилищной политике. Важен критический анализ реформаторских решений прошлого периода, равно как и выработка новой стратегии и тактики реформирования. Бессистемные действия власти по созданию системы социальной защиты населения или организации товариществ собственников жилья, не сопровождающиеся изменением экономической, правовой и администра-

тивной модели, не дают желаемых результатов. Необходим комплексный подход к реформе ЖКХ, стратегическая цель которой состоит, по мнению правительства, в переходе к эффективным рыночным механизмам, созданию здоровой конкуренции, максимальному развитию частной инициативы собственников жилых помещений.

Поддерживая эту стратегию в целом, диссертант, однако, считает, что власть не может следовать в своих реформаторских усилиях единственной логике - логике рынка и экономической эффективности. Переход на стопроцентную оплату жилья и коммунальных услуг, равно как и монетизация коммунальных льготных выплат, неизбежны. Однако при сегодняшнем уровне доходов населения эти задачи трудно реализуемы. Более того, они чреваты социальной и политической дестабилизацией страны. Цель реформы, по мнению диссертанта, должна определяться как создание комфортной среды проживания для граждан России. Принципиальное значение при этом имеет ликвидация дотационности ресурсов и услуг, углубляющей существующую социальную несправедливость. Взаимовязанные и скоординированные решения экономико-правового, организационно-технического и политико-коммуникационного характера позволят провести реформу как ориентированную на человека, предупредить социальные потрясения и сбои систем жизнеобеспечения. При выполнении этих требований возможно достижение цели ЖКР не только без повышения оплаты ЖКУ, но и даже при их снижении.

Диссертант констатирует, что единственной партией, последовательно поддерживающей правительственную программу, остается «Единая Россия». В то же время некоторые видные деятели ЕР (Ю. Лужков) стремятся отмежеваться от безусловной поддержки правительства и начинают позиционировать себя как критиков реформ, преимущественно - с социал-демократических позиций. Подавляющее большинство политических и общественных организаций, экспертное сообщество жестко критикуют правительство по поводу проведения всех социальных реформ, в том числе и реформы ЖКХ. Правительство обвиняется в том, что оно действует в интересах не общества, а лишь некоторых элитных групп, а цель реформы соответственно усматривается в том, чтобы заставить граждан оплачивать неэффективность и монопольный произвол жилищно-коммунальных служб. Острая критика, как отмечает автор, заставляет правительство пересматривать некоторые из принятых ранее решений, признавать ошибки, допущенные на начальном этапе стратегического планирования реформы

ЖКХ. Но в этом случае правительство становится объектом критики со стороны праволиберальных сил, считающих, что власть должна уметь слушать, слышать и уважать народ, но не идти на поводу у «озлобленной улицы».

Единственной реальной альтернативой правительственному курсу реформы могут считаться, по мнению диссертанта, лишь предложения партии «Яблоко», выступающей за: обеспечение прозрачности структуры и размеров себестоимости услуг (тарифов), предоставляемых государственными монополиями; исключение из состава затрат всех непроизводительных расходов, не связанных напрямую с производственной деятельностью; реализацию масштабных программ по экономии и решительному улучшению качества управления в отрасли; создание системы учета реальных объемов потребляемых услуг населением; разработку и публичное обсуждение программы, включающей создание конкурентного рынка в подлежащих демополизации сегментах ЖКХ, а также различного рода объединений граждан - потребителей услуг ЖКХ и т.д.

В главе отмечается, что по мере продвижения по пути жилищно-коммунальной реформы политическая острота проблемы будет нарастать и приобретать все более явный характер - особенно в преддверии нового электорального цикла 2007-2008 гг., когда, по прогнозам диссертанта, реформа ЖКХ привлечет внимание новых участников дискуссии и станет основной темой политической повестки дня.

В третьей главе диссертации - **«Стратегия и технологии взаимодействия власти и общества в реформировании ЖКХ»** - диссертантом дан анализ приоритетных направлений и форм взаимодействия власти и общества в реализации ЖКР, развития жилищного самоуправления как ключевого звена жилищно-коммунальной реформы.

Диссертант считает, что для решения задач взаимодействия нет более надежного механизма, чем партнерство власти и общества, основанное на глубоком анализе текущей ситуации и прогнозировании последствий принимаемых решений. Важной деталью этого механизма является поддержание действенной обратной связи с обществом, его структурами - объединениями граждан различных организационно-правовых форм, работающих на одной территории, вовлечение их в процесс принятия управленческих решений и организация диалога между ними и властью для решения затрагивающих всех проблем.

В условиях, когда гражданское общество только формируется, а среди ветвей государственной власти доминирует исполнительная власть, именно на ней лежит основная ответственность за проводимые в стране или городе преобразования. Власти необходимо не только создать экономически правильную модель ЖКР, но и найти механизмы ее реализации. Опыт практической работы диссертанта в структурах правительства г. Москвы убеждает, что взаимодействие власти с населением в наибольшей степени реализуется посредством политических и политико-психологических технологий. Для этого требуются специальные, укомплектованные профессионалами структуры исполнительной власти. Практика показывает и необходимость использования лучших пиар-технологий, которые с успехом применяются во время выборов, но пока не используются властью для решения сложнейших задач реформы ЖКХ.

В главе рассмотрено многообразие форм и методов взаимодействия власти и общества. Особое внимание уделено проблеме рассмотрения обращений граждан. Диссертантом выявлены причины неэффективности обращений, разработаны и практически апробированы предложения по оптимизации порядка рассмотрения обращений, предупреждению их появления. Не менее важным, по мнению диссертанта, направлением взаимодействия является информационно-коммуникационная политика, реализуемая для различных групп населения с учетом их социокультурных особенностей. В диссертации показано, что проведение информационной политики на принципах гласности, делает реформы понятными для граждан, не вызывающими у них отторжения. Также доказано, что механизмы обратной связи (анкетирование, социологические опросы) помогают власти выявлять наиболее сложные проблемы общества, в т.ч. в сфере ЖКХ, и оперативно принимать меры по решению этих проблем.

Нынешний этап реформы ЖКХ проходит в условиях действия нового Жилищного кодекса РФ, определившего ключевой задачей развитие самоуправления граждан в жилищной сфере и создание товариществ собственников жилья. Идея создания жилищных объединений, призванных защищать права и интересы населения в жилищной сфере, имеет глубокие исторические корни и доказала свою эффективность. В главе проведен анализ экономических и правовых проблем деятельности жилищных объединений различных организационно-правовых форм, показаны примеры партнерских отношений между ними и властью. Самоорганизация населения возможна, как считает автор, в следующих форматах: товарищества

собственников жилья, жилищно-строительные и жилищные кооперативы, территориальное общественное самоуправление, сообщества потребителей жилищно-коммунальных услуг, общественные и некоммерческие организации (НКО), домовые комитеты.

Диссертант убежден, что, определяя товарищества собственников жилья (ТСЖ) ключевым звеном реформы, а развитие самоуправления граждан в жилищной сфере определяющим фактором успеха ее проведения, власть должна обеспечить правовые и экономические основы эффективной деятельности ТСЖ. Не менее важны подготовка кадров в товариществах, информационно-разъяснительная работа и пропаганда положительного опыта деятельности ТСЖ. В главе раскрыт не только столичный, но и региональный опыт взаимодействия городских властей с жилищными объединениями, создания горизонтальных связей между ними, привлечения к сотрудничеству структур малого бизнеса, работающего в сфере ЖКХ.

В заключении автор подводит итоги своего исследования и делает обобщающий вывод о том, что взаимодействие власти и общества является обязательным условием успешного осуществления жилищно-коммунальной реформы в современной России. Главной проблемой этого взаимодействия является, прежде всего, общий вектор социального реформирования, идущего «сверху вниз» – то есть, при неготовности и непонимании общества, фактическом игнорировании его позиций как на этапе разработки, так и в процессе реализации реформаторских проектов. Серьезной проблемой является и неумение многих правительственных чиновников, федеральных госслужащих и местных управленцев слушать общество, толерантно относиться к его запросам, учитывать интересы и мнение гражданских структур, экспертного сообщества, основных политических сил страны. Дистанцирование от граждан, игнорирование их отношения к такому жизненно важному вопросу, как реформа ЖКХ, чреваты социальными потрясениями и серьезными политическими рисками. В то же время существуют реальные перспективы налаживания конструктивного диалога государственных, муниципальных и гражданских структур для решения назревших вопросов реформирования, предотвращения возможных социально-политических конфликтов. В России не использованы пока и такие резервы, как освоение идеологии и принципов демократии участия, концепции «goodpance», изучение лучшего отечественного опыта, накопленного, в частности, рядом правительственных учреждений г. Москвы по

развитию жилищного самоуправления, проведению эффективной информационно-коммуникационной работы с населением, оптимизации работы с обращениями граждан.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях:

1. Шрамко И.П. Роль партнерства и эффективного взаимодействия с властью в становлении органов территориального общественного самоуправления // Партнерство для развития: ретроспектива и взгляд в будущее. Сборник докладов на международном научно-практическом семинаре. М.: Центр «Социальное партнерство», 2000. 0,5 п.л.

2. Шрамко И.П. Общественные формирования и социальное партнерство как ресурс городского самоуправления // 10 лет реформы городского самоуправления в Москве. Информационный бюллетень № 7. Сборник докладов на научно-практической конференции. М.: МГФ «Знание», 2002. 0,4 п.л.

3. Шрамко И.П. Значение и формы взаимодействия органов власти с населением // 10 лет реформы городского самоуправления в Москве. Информационный бюллетень № 7. Сборник докладов на научно-практической конференции. М.: МГФ «Знание», 2002. 0,4 п.л.

4. Шрамко И.П. Опыт Префектуры Центрального административного округа по организации взаимодействия с населением при реализации градостроительных программ // Инвестиционные проекты и местное сообщество. Сборник научных статей. Под общей ред. Хотулсовой М.В. М.: «Социально-экологический союз», 2003. 0,3 п.л.

5. Шрамко И.П. Взаимодействие органов государственной власти с некоммерческими объединениями: опыт Москвы в создании механизма социального партнерства // Актуальные проблемы политики и политологии в России (некоторые исследовательские итоги). Сборник научных статей. Под общей ред. проф. Комаровского В.С. М: РАГС, 2003. 0,7 п.л.

Автореферат

Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук

Шрамко Ирина Павловна

Тема диссертационного исследования: «Взаимодействие власти и общества в процессе социального реформирования (на примере жилищно-коммунальной реформы в России)»

Научный руководитель

Морозова Елена Георгиевна

Изготовление оригинал-макета

Шрамко Ирина Павловна

Подписано в печать. 24.05 Тираж 80 экз.

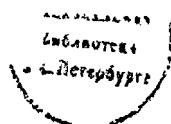
Усл. п.л. 1,2

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 235

119606, Москва, пр-т Вернадского, 84

09 июля 2005



472