

На правах рукописи

УДК 323.2

ЩЕРБАКОВА МАРИЯ ДМИТРИЕВНА

**ФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННОЙ
ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ
ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ТРАНЗИТА**

23 00 02 Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и
политические процессы и технологии
(политические науки)

АВТОРЕФЕРАТ ДИССЕРТАЦИИ

на соискание ученой степени кандидата политических наук



ММЧ

Санкт-Петербург

2008

Работа выполнена на кафедре политологии
ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«Российский государственный педагогический университет имени
А И Герцена»

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
ВУЛЬФОВИЧ РЕВЕККА МИХАЙЛОВНА

Официальные оппоненты: доктор политических наук,
БОЛЬШАКОВ СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ
Кандидат юридических наук,
СИДОРЕНКО АНАТОЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ

Ведущая организация: САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ПОЛИТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Защита состоится ~~10.07~~ 2008 года в ~~14:00~~ часов на заседании диссертационного совета Д
212 199 14 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора политических наук
при Российском государственном педагогическом университете им А И Герцена по
адресу 191186, г Санкт- Петербург, наб р Мойки, 48, корп 20, ауд 307

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке Российского
государственного педагогического университета им А И Герцена

Автореферат разослан «30» Май 2008 года

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Абаканова В А

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

В условиях демократизации политического процесса, формирования рыночной экономики, в связи с необходимостью сохранения в ходе всех процессов социальной ориентации государства и соблюдения наиболее фундаментальных прав и свобод граждан особую актуальность приобретает проблема разработки и реализации социально ориентированной и эффективной жилищной политики. Условия проживания граждан России по-прежнему остаются плохими во втором по величине и важнейшем по значению городе страны до сих пор сохраняется такое страшное социальное бедствие как коммунальные квартиры. В настоящее время в политике российского государства значительное внимание уделяется жилищной проблеме. Однако ее решение невозможно без глубоко системного осмысления политического содержания данного проблемного поля и выработки основных стратегических направлений движения.

В настоящее время жилищная проблема является одной из наиболее острых в нашей стране, что требует разработки и реализации эффективной жилищной политики способной достаточно быстро улучшить условия проживания значительной части граждан. В связи с низким уровнем доходов населения и сформировавшимися на рынке жилья высокими ценовыми показателями, данная политика должна иметь достаточно ярко выраженную социальную ориентацию, т.к. в противном случае ее социальная эффективность не может быть достигнута. В контексте развития России в XXI веке само понятие социально ориентированной эффективной жилищной политики приобретает новое содержание и требует также формирования теоретической основы ее выработки и реализации.

Степень научной разработанности проблемы

Жилищная проблема широко дискутируется в научной литературе, публицистике, острота дискуссий не снижается все последние годы. Предлагаемые пути ее решения используются как политическое оружие партиями и движениями в ходе их предвыборных кампаний.

Различные модели современной эффективной социально ориентированной жилищной политики рассматриваются в работах известных российских ученых. В Авдеева, А. Алексеева, А. Асаул, В. Боголюбова, Н. Рогожиной. В более широкий контекст социальной политики они включаются в исследованиях И. Григорьевой, Т. Заславской, Т. Чубаровой, Е. Ярской-Смирновой. Российские авторы проявляют значительный интерес к зарубежному опыту развития жилищной сферы, в частности, этот опыт анализируется в исследованиях Н. Рогожиной, Е. Перцика, В. Меркулова, Б. Жихаревича, Б. Гринчеля и др.

В ряде работ современные проблемы жилищной сферы рассматриваются в связи с историей развития жилищного фонда в России, формированием представлений о жилище и их эволюцией. К этой группе исследований можно отнести работы российских и зарубежных исследователей У. Брумфилда, Г. Дорского, Б. Кирикова, А. Кривова, М. Мееровича, Б. Рубла.

Несомненный интерес для сравнительного анализа актуальной ситуации в жилищной сфере в зарубежных странах и изучения основных тенденций ее развития, как в историческом срезе, так и в современных условиях, представляют работы ряда европейских, американских и канадских ученых, таких как Г. Андруш, Р. Бакли, П. Холл, Р. Страйк, Ч. Вейл.

В связи с необходимостью выявления наиболее важных тенденций развития нормативной правовой базы функционирования и развития жилищной сферы в работе использованы основные нормативные правовые акты федерального и регионального уровня, включая наиболее фундаментальные кодифицированные акты, а также законы Санкт-Петербурга, на основе которых осуществляются целевые городские программы.

С учетом быстрых изменений, происходящих в жилищной сфере в нашей стране и за рубежом, часть материалов, использованных в работе, взята из различных Интернет-источников, что позволило значительно расширить поле сравнительного исследования вариантов социально ориентированной жилищной политики в различных крупных городах мира

Цель диссертационного исследования — выявление наиболее общих параметров жилищной политики, которые позволяют определить ее как социально ориентированную и достаточно эффективную с точки зрения создания оптимального качества жизни в сфере обеспечения условий проживания граждан

В рамках поставленной цели решаются следующие **задачи**

- 1 Жилищная проблема включается в контекст политического сознания и теоретического осмысления качества жизни как политической категории
- 2 Понятие «социально ориентированная жилищная политика» определяется с учетом проблем, возникающих в условиях демократического транзита, изменения фундаментальной о отношении к частной собственности, в том числе, в жилищной сфере
- 3 Объективная доступность жилья анализируется как категория жилищной политики
- 4 Место и роль субъективной доступности жилья исследуются путем включения в систему целей и задач современной о социального демократического государства
- 5 Процесс развития жилищного законодательства рассматривается как основа эффективной социально ориентированной жилищной политики
- 6 Проводится сравнение моделей решения жилищной проблемы в развитых странах
- 7 Устанавливаются общие и особенные черты эффективных вариантов социально ориентированной жилищной политики
- 8 Оцениваются, с точки зрения социальной эффективности, основные тенденции развития жилищной сферы в крупном городе РФ (на примере Целевой программы Санкт-Петербурга по расселению коммунальных квартир)
- 9 Формулируются основные направления выведения из кризисного состояния жилищной сферы Санкт-Петербурга

Объектом исследования является процесс определения и реализации эффективной социально ориентированной жилищной политики

Предметом выступает модель эффективной социально ориентированной жилищной политики которая может стать реальной основой решения жилищной проблемы в условиях совершенствования жилищной сферы в современной демократической России

Гипотеза исследования состоит в следующем

В условиях вызовов, возникающих в связи с демократизацией российского государства и общества, социально ориентированная жилищная политика приобретает новые черты, такие как активное взаимодействие всех основных акторов и групп интересов, объективно задействованных в этом процессе (самих жителей, групп и объединений собственников жилья, бизнес-структур строительного бизнеса и других видов экономической активности, муниципалитетов и субъектов государственного управления)

Процесс выработки гибких моделей решения жилищной проблемы, поиск и реализация рациональных и эффективных политических решений без подобного взаимодействия не представляются возможными

Научная Новизна данного исследования заключается в таких положениях, как

- 1 Рассмотрение жилищной проблемой как чисто финансово-экономической или технической представляется недостаточным, тк решение только финансово-экономических и технических проблем неизбежно оказывается неэффективным, если

решения принимаются вне системной политической модели, основанной на демократических принципах

- 2 Глубокому анализу подвергаются различные подходы к решению жилищной проблемы в условиях демократического механизма принятия решений, который требует учета интересов и потребностей множественных акторов, среди которых первое место принадлежит самостоятельному и ответственному гражданину
- 3 Принцип subsidiarity, являющийся основой современной политики в наиболее развитых системах, проецируется на всю жилищную сферу, что требует от органов публичного управления определения и реализации социально ориентированной жилищной политики, центром которой является индивид, обладающий собственной политической волей, в том числе, в рамках решений, определяющих место и условия его проживания
- 4 Выявляется противоречие между идеями социальной справедливости и экономической эффективности, требующее разрешения в рамках современной модели жилищной политики, обладающей достаточной социальной эффективностью, т.е. способной выработать подходы, удовлетворяющие оба условия
- 5 В ходе анализа устанавливаются общие и особенные черты различных моделей социально ориентированной жилищной политики, которые могут стать основой модели, способной быть отправной точкой процесса решения жилищной проблемы в России в соответствии с современными требованиями, стандартами и потребностями жителей нашей страны в условиях дальнейшего развития демократических институтов и демократически ориентированного политического процесса
- 6 На примере Целевой программы Санкт-Петербурга по расселению коммунальных квартир анализируются позитивные и негативные тенденции, которые могут возникнуть в результате ее осуществления и потребуют корректировки избранного политического направления, а также выявляются границы возможностей данного политического решения

Методологической основой исследования является системный подход к анализу явлений политики, позволяющий рассматривать, с одной стороны, жилищную политику как самостоятельный вид политики, требующий выработки принципов, методов и механизмов определения и реализации, а с другой, включить жилищную политику в качестве элемента в систему социальной политики и демократический политический процесс в целом, как на микро- и мезоуровне (муниципальное образование, регион, государство), так и в глобальном масштабе. В рамках исследования используется также сравнительный анализ при рассмотрении моделей социально ориентированной жилищной политики различных стран (в синхронном срезе) и моделей жилищной политики в одной стране на разных этапах ее развития (в диахроническом варианте), вторичный анализ законопроектов и юридических документов. Основные выводы о состоянии жилищной сферы делаются на основе статистических данных Жилищного комитета Администрации Губернатора Санкт-Петербурга

Положения, выносимые на защиту:

1 Жилище сопровождает земную цивилизацию на протяжении всей ее истории, являясь неотъемлемым элементом функционирования любой социальной системы. В теории американского ученого К. Доксиадиса, определенной им как экистика – наука о поселениях, «помещение» определено как мельчайшая экистическая единица. Аналогично, помещение (пещера, хижина, изба, комната в доме) является и минимальной жилой единицей. В современной экономической теории используется термин «домохозяйство», который включает человека и минимальное жилое помещение.

2 Данная экономическая микросистема – основное место потребления, источник трудовых ресурсов, т.е. основа функционирования и развития экономических систем более

высокого порядка, вплоть до мировой экономической системы. Таким образом, качество условий проживания самым коренным образом влияет на целый ряд направлений политики — экономическую, социальную, миграционную, а также на качество человеческого капитала и общую динамику развития общества.

3 Таким образом, «жилище» становится политической категорией и требует определения и реализации высоко эффективной и социально ориентированной жилищной политики, целью которой является оптимизация всех процессов, связанных со строительством, эксплуатацией и совершенствованием жилищного фонда. Конечным эффектом данных процессов должно быть создание оптимальных единообразных условий проживания всех категорий жителей.

4 Главными категориями эффективной социально ориентированной жилищной политики в рамках вызовов XXI века и в ходе демократического транзита становятся объективная и субъективная доступность жилья. Объективная доступность определяется, в первую очередь, финансово-экономическими показателями, например, количеством лет, которые необходимы категориям жителей с различными доходами для приобретения жилища определенной площади.

5 Повышение объективной доступности жилья требует стимулирования экономической активности в сфере строительного бизнеса, производства строительных материалов, урегулирования земельных отношений и более эффективного взаимодействия государства с экономической сферой в таких областях как кредитная и налоговая политика. Субъективная доступность представляет собой более сложное явление, она тесно связана с фундаментальными представлениями о качественных параметрах жилища, о взаимоотношениях публичной власти (государственной и муниципальной) и индивидуума в условиях демократии в процессе обеспечения условий проживания, соответствующих определенным стандартам.

6 В современных демократических государствах с высоким уровнем экономического развития существуют различные модели жилищной политики с большей или меньшей степенью участия государства в обеспечении условий проживания граждан. Общей тенденцией их развития в настоящее время является стимулирование большей самостоятельности самих проживающих в части определения ими. Принципы субсидиарности во все большей степени являются основой современной эффективной и одновременно социально ориентированной жилищной политики демократического общества.

7 Россия вступила на путь определения и реализации эффективной жилищной политики относительно недавно и гораздо позже европейских стран, опыт которых часто рассматривается как своеобразный эталон, так качество условий проживания большей части жителей Франции, Великобритании, Италии, Германии и многих других европейских государств является высоким. Этим объясняются многочисленные трудности, возникающие в области формирования социально-ориентированной жилищной политики.

8 Несмотря на все сложности становления жилищного рынка и реализации других аспектов эффективной жилищной политики, в настоящее время наблюдается определенное движение в направлении повышения эффективности жилищной политики и сохранения при этом ее социальной ориентации. Происходит постепенное развитие жилищного законодательства и его систематизация, разработка и реализация на федеральном уровне приоритетного Национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». Рациональной представляется разработка в рамках Национального проекта собственных программ субъектов РФ как субсидиарных субъектов региональной жилищной политики.

9 Специфика Санкт-Петербурга как крупнейшего города РФ, а также уникального исторически сформированного архитектурного артефакта, позволяет ему решать собственные приоритетные проблемы на основе принимаемых городской властью решений. Одним из таких решений является разработанная Правительством Санкт-Петербурга и принятая Законом Санкт-Петербурга, т.е. одобренная Законодательным собранием целевая

программа «Расселение коммунальных квартир в Санкт-Петербурге», направленная на преодоление такого страшного социального бедствия как проживание нескольких семей в одной квартире

10 Как показывает анализ, непосредственно принятия целевой программы недостаточно для достижения конечного эффекта – решения жилищной проблемы всех жителей коммунальных квартир. Предусмотренные темпы реализации программы позволят в течение 8 лет (до 2016 года) переселить из коммунальных квартир только около одной трети проживающих в них людей. Таким образом, необходимо постоянно развивать такие составляющие субъективной доступности жилья как повышение самостоятельности граждан в процессе принятия ими решений по улучшению собственных жилищных условий (например, об участии в различных формах кредитования), а также учитывать роль кредитных и иных экономических институтов, предоставляя им государственные гарантии при их активном включении в решение жилищной проблемы.

Теоретическая значимость работы заключается в обобщении различных теоретических подходов к процессу определения и реализации современной эффективной социально ориентированной жилищной политики и включении проблемы жилища как базового элемента качества жизни в проблемное поле социальной политики современного демократического государства, ориентированного на субсидиарный путь решения большинства социальных проблем путем активного вовлечения граждан в процесс принятия политических решений, а также стимулирования создания гражданами различных форм самоорганизации в процессе решения проблем, выходящих за пределы возможностей индивидуума или отдельной семьи.

Обоснованность и достоверность результатов исследования обеспечивается объективным научным анализом политических процессов, происходящих в формировании социально ориентированной жилищной политики на основе изучения соответствующих документов, сопоставления и результатов научных исследований.

Практическая значимость данного исследования в современных условиях чрезвычайно высока, так без системного подхода к решению жилищной проблемы невозможно ожидать получения хоть сколько-нибудь удовлетворительных результатов.

Практическое использование результатов исследования возможно в процессе разработки дальнейших шагов по реализации Национального проекта, формированию и реализации программ Санкт-Петербурга в ходе решения проблемы достижения высокого качества проживания в городе, а также в рамках участия в проведении курсов повышения квалификации и других форм повышения квалификации персонала государственной гражданской службы Санкт-Петербурга, участвующего в процессе реализации различных программ и непосредственно взаимодействующих с населением. Возможна также подготовка методических пособий, как для граждан, так и для работников органов государственного управления, местного самоуправления и иных организаций, включенных в процесс.

Апробация результатов исследования

Основные научные результаты диссертационного исследования нашли свое отражение в 4 опубликованных работах общим объемом 3 п.л.

Результаты исследования были представлены на Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 10-летию филиала СЗАГС в г. Калуге 29-30 мая 2006 год по теме «Предпринимательство и власть – модели взаимодействия исторический опыт и современная практика».

Структура работы Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы (180 источников), общим объемом 185 страниц.

II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются цели и задачи исследования, формулируется гипотеза, а также новизна исследовательского подхода и основные положения, выносимые соискателем на защиту

Первая глава «Теоретические основы формирования и реализации социально ориентированной жилищной политики» посвящена определению теоретических подходов к анализу социально ориентированной жилищной политики

Параграф первый «Жилищная проблема в контексте политического сознания» включает анализ процессов, происходящих в российском обществе с середины 90-х стремительное движение к индивидуализму и даже «атомизации», являющимся полной противоположностью коммуналного бытия. Личное пространство приобретает абсолютную ценность как предельное основание человеческой жизнедеятельности. Индивид в российском обществе социализируется в борьбе за личное пространство, за жилище. Мощный либеральный импульс, поле экономической свободы высокой степени напряженности формируется в сфере жилищной политики. Самостоятельные усилия, попытки преодолеть извечную коллективную социальную приваду индивида к новому пониманию себя, осознанию своего статуса и статуса государства.

Дискурс жилища – база для формирования свободного экономического субъекта субъекта частной предприимчивости – основного элемента правового государства и гражданского общества, однако объективные экономические проблемы до сих пор тормозят процессы видоизменения сознания.

Государственное управление — система, элементы которой обладают высокой степенью автономности, комплекс взаимосвязанных служб, ориентированных на качество предоставляемых услуг и рентабельность должна реализовывать в жилищной политике принцип субсидиарности, лежащий в основе современной социальной политики. В сфере определения и реализации социально ориентированной жилищной политики на государство ложится основная ответственность за создание этих структур и формирование у граждан способности включаться в их деятельность.

Во втором параграфе «Эволюция понятия социально ориентированной жилищной политики. вызовы XXI века» жилищная политика включается в более широкий контекст социальной политики государства, что позволяет расширить поле социально-политического анализа и углубить исследование социального характера действий государственной власти в жилищной сфере.

Вопрос о сущности социальной политики является дискуссионным в общественных науках и социально-управленческой практике. Дискуссии о том, что представляет собой социальная политика, продолжаются на протяжении более ста лет. П. Сорокин¹ полагал, что вся наука социология может быть разделена на четыре главных отдела. Четвертым отделом социологии должна быть *социальная политика*. Этот отдел по своему характеру и целям является чисто практическим, т. е. прикладной дисциплиной. Его задачей служит формулировка рецептов, указание средств, пользуясь которыми можно и должно достигать цели улучшения общественной жизни и человека. Однако данный проект социологического знания, особенно в части включения в его структуру социальной политики как особого раздела, не был реализован в полной мере ни П. Сорокиным, ни его последователями.

Состояние дискурсивного пространства социальной политики в настоящее время свидетельствует об его одновременной насыщенности и разнородности. Речь идет только о реформе ЖКХ, в результате чего реализация и формирование жилищной политики, по существу, отождествляются с реформой ЖКХ. При этом порой замалчиваются более глубокие социальные последствия предпринимаемых в данной области действий. В процессе

¹ Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество. – М., 1992. С. 29-30.

формирования социально ориентированной жилищной политики и ее реализации необходимо введение и системное обоснования двух взаимосвязанных категорий – объективной и субъективной доступности жилья, которые могут стать основой реального использования системного подхода к решению жилищной проблемы даже в таких сложных условиях, как условия современной России

Третий параграф *«Объективная и субъективная доступность жилья как категории жилищной политики и основа формирования цели и задач современного социального государства в жилищной сфере»* посвящен теоретическому анализу вышеуказанных категорий во взаимосвязи и взаимозависимости

Социальная политика начала XX века представляла собой набор отдельных актов благотворительности или уступки правительства пролетариату (в большинстве случаев), интеллигенции или крестьянству (чрезвычайно редкий случаи) В жилищной сфере оба вида социальной политики распространялись исключительно на наименее слои населения среднего класс обитателей, позволяющими самостоятельно выбрать жилье То, социальная политика в отношении среднего класса не была необходимостью, так как могла стимулировать процессы маргинализации среднего класса Однако жилищная политика начала XX века выросла из многовековой традиции обращения недвижимости, базировалась на своеобразии рынка и на специфическом правосознании собственников, покупателей, арендодателей Отсутствие централизованных мер по регулированию жилищных отношений в обществе являлось естественным в силу наличия исторически ряда документов, обобщенных и принципиально закрепленных в Своде Законов Российской Империи 1833 года, созданного М М Сперанским²

Наиболее существенной проблемой нашего времени является систематическая юридическая безграмотность представителей среднего класса, неспособность к экономическому анализу бюджета домохозяйства, расчету собственных доходов и их рациональному распределению, феноменальное недоверие к судебной системе, власти, экономическим механизмам кредитования, ипотеке Очевидно что подобные явления коренятся в неэффективной законодательной базе, а также неэффективности реализации существующих норм

Доступность, как характеристика жилищной политики, непосредственно и отчетливо связана с «памятью» современного российского общества его стереотипы проявляются в рамках многочисленных рецидивов неадекватного поведения, нерешительности общества и отдельных общественных групп при принятии решений, отчетливо апеллирующих к экономическому поведению в контексте тоталитарной распределительной административно-командной экономической системы

Социальные стандарты, занимающие существенное информационное пространства, формируются в результате взаимодействия субъективных ожиданий населения заниженных или завышенных в результате соответствующих объективных условий и воздействия СМИ, и государственных решений То, мы приходим к выводу о том, что жилищная политика должна быть в первую очередь информационной В условиях деформированной жилищной инфраструктуры, авторитарной и тоталитарной экономической ментальности, а также формирующейся новой финансовой инфраструктуры, строительного рынка, ввода инновационных технологий и возникновения современных экономических связей – грамотное и адекватное информационное пространство – условие нормального взаимодействия и диалога

Формирование социальных стандартов, которые должны быть закреплены в законодательстве, в данный момент относится к сфере объективной доступности, т.е. находится в сфере ответственности государства Общественное сознание, на дефициты которого мы указывали не готово к фактическому формированию институтов гражданского общества – более или менее успешно функционирующие ТСЖ существуют только в

² Писарькова Л Ф Московская городская дума 1836-1917 гг / Л Ф Писарькова – М Мосгосархив 1999

благополучных домах обеспеченных слоев населения и, соответственно, практически не принимают участия в разработке законопроектов, не лоббируют распределение бюджетных средств городскими и районными властями. Описанная ситуация сложилась в связи с неверным определением фундаментальных целей жилищной реформы – чтобы реализовать глубинную социальную направленность жилищной политики, следовало, с учетом российских реалий, стимулировать создание ТСЖ среди тех домохозяйств, члены которых нуждаются в улучшении жилищных условий. То, государство смогло бы вести диалог с организованными гражданскими силами, способными упорядочить свои требования, зареабитывать и принимать компромиссные решения, самостоятельно принимать участие в поисках стратегического равновесия между интересами государства и отдельных членов ТСЖ.

В завершении анализа понятия социально ориентированной эффективной жилищной политики можно констатировать, что главными категориями в процессе ее формирования и реализации, основой анализа основных направлений в рамках вызовов XXI века становятся объективная и субъективная доступность жилья. Объективная доступность определяется, в первую очередь, финансово-экономическими показателями, например, количеством лет, которые необходимы категориям жителей с различными доходами для приобретения жилища определенной площади. Повышение объективной доступности требует стимулирования экономической активности в сфере строительного бизнеса, урегулирования земельных отношений и более эффективного взаимодействия государства с экономической сферой. Субъективная доступность представляет собой гораздо более сложное явление: она тесно связана с фундаментальными представлениями о качественных параметрах жилища и взаимоотношениях публичной власти и индивидуума в процессе обеспечения условий проживания, соответствующих определенным стандартам конкретного исторического периода.

Вторая глава «Модели социально ориентированной жилищной политики: проблема формирования и реализации» включает анализ существующих в различных странах моделей социально ориентированной жилищной политики и определение степени ее эффективности в современных условиях.

Первый параграф «Модели решения жилищной проблемы в развитых странах» выявляет основные черты моделей жилищной политики, сформировавшихся в странах с высоким уровнем экономического развития. Публичное жилье – глубоко укорененный в мировой культуре артефакт. Одна из основных проблем – это обязательства общества в отношении социально слабых категорий граждан по созданию для них нормальных условий проживания.

В течение длительного периода существовали два разных исторических контекста развития жилищной сферы и ее публичной составляющей:

- 1) контекст развития в условиях наличия рынка жилья и дополнения его регулирующих механизмов созданием социальных жилищных комплексов для тех категорий граждан, которые не в состоянии обеспечить для себя нормальные условия проживания;
- 2) контекст развития в условиях отсутствия легального рынка жилья (нелегальные операции с жильем проводились на всем протяжении истории СССР) с полным доминированием государственной жилищной политики как основного инструмента улучшения качества проживания населения.

В США, где в своде этических норм преобладает индивидуализм, выражающийся в стремлении иметь свой собственный дом, социальное жилье создает один из основных конфликтных моментов в американской культуре. Основу этих конфликтов формирует фундаментальное противоречие между формой и назначением субсидируемых государством жилых комплексов и идеологией общества, которое в первую очередь ставит индивидуальное домовладение и ничем не ограниченное функционирование свободных рынков. В данном контексте сама идея социального жилья создает дополнительное напряжение.

Многие американские историки, политологи и социологи³ находили объяснение медленному развитию и ограниченную эффективность социальных институтов, под-держиваемых правительством, в США в традиционных для нации либеральных ценностях — на личной свободе, частной собственности, добровольности ассоциаций. Однако понимание данной проблемы в целом требует комплексного подхода, так политическая практика проведения субсидируемых жилищных проектов в целом тесно связана с национальной традицией. Даже в начале XXI века в США сохраняется амбивалентное отношение к функции социального жилищного фонда в современном обществе признается необходимость улучшения условий проживания граждан с низким уровнем доходов, но сам низкий уровень доходов считается не результатом состояния экономической системы, а следствием дефектов, присущих самим гражданам.

Многие страны сформулировали в течение второй половины XX столетия понятие «доступное жилье» как краеугольный камень эффективной социально ориентированной жилищной политики. Наиболее рациональным представляется подход, применяющийся в Канаде, где многие параметры системы схожи с российскими (погодно-климатические условия, низкая плотность населения⁴).

Для большинства канадских домохозяйств «доступное жилье» является обычным и нормальным явлением. По оценкам канадских специалистов приблизительно 63% семей к концу XX столетия являлись собственниками жилья, а средний собственник тратит на содержание своего жилья всего 9,5% совокупного дохода. Несмотря на эти высокие показатели в жилищной сфере, около миллиона домохозяйств, т.е. приблизительно 12% даже в конце столетия, которое стало периодом расцвета социального государства, жили в условиях, не соответствующих требованиям национального законодательства. В наиболее общей формулировке жилье считается «доступным» при условии, что затраты на него не превышают 30% совокупного дохода семьи.

Главным уроком развития жилищной сферы в Канаде для России может служить использование смешанных механизмов финансирования при активном участии государства и муниципалитета. В целом такое регулирование на начальном этапе развития представляется рациональным и эффективным в тот момент, когда сами граждане в большинстве не в состоянии решить свои жилищные проблемы с использованием только собственных средств.

Также интересен пример Германии. В Берлине около 90% семей и индивидуальных домашних хозяйств проживают в квартирах, сдаваемых в аренду это город квартиросъемщиков. Все усилия, направленные на заметное повышение численности собственников жилья, не имели успеха. Начиная с 1990 года, численность населения Берлина постоянно уменьшалась — сегодня эта цифра составляет только лишь 3,4 млн человек⁵. С 1991 г. в Берлине было возведено более 150 тыс. квартир. К этому числу следует также добавить свыше 100 тыс. квартир, сооруженных в окрестностях. Около 650 тыс. квартир в старых домах, в районах крупнопанельного домостроения и на объектах социального жилья было подвергнуто за последние 12 лет реконструкции и капитальному ремонту. Это — приблизительно половина общего фонда жилой площади в Берлине. Свыше 90% работ было осуществлено на основе средств из бюджета Берлина.

В результате такого развития в Берлине наблюдается излишек жилья, составляющий почти 100 тыс. квартир. В настоящее время процесс выравнивания условий проживания в Берлине заметно продвинулся вперед при этом большое внимание будет уделяться социальной приемлемости проводимых мер.

Основная задача параграфа второго *«Общее и особенное в моделях эффективной социально ориентированной жилищной политики»* — выявление общих и особенных черт

³ Vale L. J. From the Puritans to the Projects: Public Housing and Public Neighbors. Cambridge MA: Harvard University Press, 2000.

⁴ Carter T. Current Practices for Procuring Affordable Housing: The Canadian Context / T. Carter // Housing Policy Debate. 2001. Volume 8. Issue 3. — Funny. P. 593-632.

⁵ <http://de.wikipedia.org/wiki/Berlin>

жилищной политики, проводимой в крупных городах Европы для определения решений, которые могут быть использованы в России

В целом основные направления современной городской жилищной политики в европейских странах можно сформулировать следующим образом

1 Финансовую и иную поддержку муниципалитеты и государство должны оказывать не от отдельным жилищным объектам, а разработанным концепциям

2 Шансом возвращения к благосостоянию является интенсивное изменение имеющейся ситуации

3 Для улучшения положения жителей нужно активизировать их собственную деятельность, а не ошастливив их какими-либо изменениями

4 Стимулировать следует спрос на жилье и нормальное окружение, а не провозглашать идеологические лозунги

5 Инвесторов необходимо заинтересовать, а не просто принудить к участию в проекте

6 Процессы нужно стимулировать требовать реализации разработанных программ, но бесполезно просто заниматься администрированием

7 Отлич из условий успеха является менеджмент самого процесса

Как наиболее эффективные инструменты современной жилищной политики могут быть определены уплотнение (заселение незанятых квартир после их ремонта), закрепление в микрорайонах более благополучных семей (улучшением условий окружающей социальной среды), использование свободных площадей для сферы занятости (бизнес-инкубаторы и т п), формирование понимания у жителей их собственной ответственности за свой микрорайон, санация старого жилья, его модернизация, приватизация, адаптация спроса и новые шансы для развития местной экономики⁶ В современных условиях все большую роль играет социальный капитал, который можно очень четко определить фразой Дж Ф Кеннеди «Не спрашивай, что твоя страна может сделать для тебя, спроси, что ты можешь сделать для нее»

Опыт европейских стран может и должен использоваться в Санкт-Петербурге, где жилищная проблема остается чрезвычайно острой, более того, обостряется в связи с ухудшением состояния домов, имеющих высокий процент амортизации, а также в связи с ростом степени неудовлетворенности жителей своими условиями проживания

Параграф третий *«Виды и структура жилищного фонда как политическая проблема»* содержит анализ политического содержания таких понятий, используемых в сфере определения и реализации жилищной политики как «жилищный фонд», «многоквартирный дом», «частный доходный дом» и др В процессе определения основных направлений жилищной политики вопрос о соотношении тех или иных форм приобретает первостепенное значение

В ходе анализа выявляются основные преимущества и недостатки основных видов жилых домов, как с точки зрения объективной доступности жилья, так и с точки зрения субъективного восприятия гражданами отличий между условиями проживания в различных типах жилых домов Последнее зависит от эмоционально окрашенной точки зрения граждан на собственные условия проживания в сравнении с условиями других жителей того же города или страны Так, в советское время наличие отдельной квартиры считалось самым большим благом, независимо от качества жилой единицы

Структура городского жилищного фонда в разных странах разная, но существует одна общая закономерность количество жилья, находящегося в собственности жильцов, примерно равно количеству жилья в аренде (например, доля собственного жилья в Германии - 40% соответственно, арендного - 60%⁷, в Швеции и Голландии - 45% и 55%, в Англии и

⁶ Kraemer D (VBW Bauen und Wohnen GmbH) Das Selbstverstaendnis von Wohnungsunternehmen im Kontext Stadteilerneuerung - Quartiersoekonomie / FACHGESPRAECH WIRTSCHAFTEN IM QUARTIER⁶ Dokumentation der Veranstaltung am 2 und 3 Juli 2001 in Bochum // www.berlin.de

⁷ Хотя как показывает анализ ситуации в Берлине так подавляющее количество жителей проживает в арендуемом жилье т е это распределение в Германии не является равномерным

Франции – 55% и 45%) Это соотношение (50/50) является достаточно устойчивым для современных развитых стран и сохраняется на протяжении последних нескольких десятилетий

Отметим, что эти виды многоквартирных домов не смешиваются, также важная характеристика жилищного фонда в развитых странах – социальная однородность жильцов одного дома В недалеком прошлом так называемое «смешанное расселение», характерное для советского периода, считалось благоприятным фоном для создания новой исторической общности «советский народ» и оценивалось позитивно западными социологами⁸ Как показала современная практика, этот тезис, теоретически вполне корректный, дает очень конфликтные результаты в процессе реального функционирования российских городов

Глава третья **«Определение и реализация современной модели жилищной политики в России»** посвящена выявлению наиболее сложных и актуальных проблем в российской жилищной политике а также поиску путей их решения и определению степени эффективности предлагаемых вариантов на основе проведенного ранее анализа

Параграф первый **«Основные тенденции развития жилищной сферы в РФ в период демократического транзита»** содержит анализ процесса развития жилищного фонда в нашей стране на протяжении более чем столетия, приведшего к формированию отрицательной синергии, т.е. накоплению проблем различного характера, усугубляющих обстановку

Для России проблема жилищных условий остается в настоящий момент одной из наиболее острых и трудно разрешимых по ряду причин, которые необходимо рассмотреть для определения того варианта понятия «доступное жилье», которое заложено в настоящее время в процесс разработки и проведения Национальных проектов

В течение длительного периода отечественной истории решение проблемы обеспечения жилищных условий граждан находилось полностью в сфере ответственности государства, функционировавшего в режиме патерналистской модели, где его вмешательство в частную жизнь человека является максимально интенсивным В результате этого были получены определенные результаты в плане объективной доступности, формировался жилищный фонд, качественные параметры которого полностью определялись политическими решениями партийного и советского руководства, а субъективная доступность устанавливалась прочным закреплением в сознании доминантного представления о невозможности создания самим человеком необходимых для него жилищных условий

Любая самостоятельность населения в жилищной сфере, так или иначе, ограничивалась для всех получавших жилье устанавливались нормативы в квадратных метрах, и никакие самостоятельные действия были при этом невозможны

К наиболее сложным проблемам, требующим радикальных и быстрых решений в настоящее время, отнесены следующие аспекты жилищной политики

1 осуществление дальнейшей приватизации жилья на системной основе с принятием государством как бывшим собственником на себя определенных обязательств в отношении нового индивидуального собственника

2 выработка с участием государства новых механизмов кредитования, обоснованных с экономической точки зрения, но, одновременно, доступных для большого количества категорий граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий

3 доведение нормативной правовой базы до уровня, обеспечивающего гарантии прав всех участников процесса долевого строительства и других форм привлечения средств населения к развитию жилищного фонда,

4 интенсивное участие государства в формировании среднего класса способного самостоятельно решать свои жилищные проблемы, путем повышения доходов работающего

⁸ Об этом пишет, например, Б Рубин в своей книге о Ленинграде См. Ruble B. Leningrad: Shaping a Soviet City / B. Ruble – Berkeley: University of California Press 1990 P. 69-72

населения, а также разработки форм накопления ресурсов на улучшение жилищных условий с помощью государственных институтов,

5 развитие обоснованных потребностей в жилищной сфере с учетом современных требований и возможностей бюджетов различных уровней (федерального, субъекта РФ, муниципального)

В настоящее время в рамках определения и реализации социально ориентированной и эффективной жилищной политики необходимой для любого демократического государства, органами государственной власти РФ и субъектов РФ, а также органами местного самоуправления предпринимаются значительные усилия для повышения доступности качественного и комфортного жилья, как с точки зрения объективной доступности, так и в рамках формирования представлений о субъективной доступности качественного жилья для различных категорий граждан. Значительное место в этой работе занимает процесс выработки политической стратегии как основы модели эффективной социально ориентированной жилищной политики и формирование нормативной основы всех процессов в жилищной сфере

Параграф второй *«Развитие жилищного законодательства как основы эффективной социально ориентированной жилищной политики»* посвящен анализу действующего российского законодательства определяющего процесс функционирования и развития жилищной сферы, с целью установления его соответствия потребностям жилищного комплекса и граждан РФ. Большое внимание уделяется исследованию федерального законодательства и, в первую очередь, Жилищного кодекса РФ, вступившего в действие в 2005 году и изменившего многие подходы к решению жилищной проблемы.

Можно констатировать что при всех сложностях и проблемах Кодекс закрепил основную идею жилищной политики начала XXI века: каждый человек должен иметь право и реальную возможность самостоятельно обеспечивать себе и своей семье оптимальные условия проживания, а государство (в самом широком смысле слова, включая и муниципальный уровень управления) призвано стимулировать его к накоплению средств для этой цели, поддерживать путем введения различных кредитных механизмов, удерживать рынок жилья на возможно низком ценовом уровне, участвовать в улучшении жилищных условий социально слабых категорий граждан, а также выполнять организационные функции по формированию самоуправляемых жилых комплексов с учетом отсутствия у самих проживающих такого социального опыта.

Жилищное законодательство основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасности, на неприкосновенности и недопустимости произвольного лишения жилища, на необходимости беспрепятственного осуществления вытекающих из отношений регулируемых жилищным законодательством, прав. Граждане по своему усмотрению и в своих интересах осуществляют принадлежащие им жилищные права, в том числе распоряжаются ими. Граждане свободны в установлении и реализации своих жилищных прав в силу договора и иных предусмотренных жилищным законодательством оснований. Граждане, осуществляя жилищные права и исполняя вытекающие из жилищных отношений обязанности, не должны нарушать права, свободы и законные интересы других граждан.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище. На это направлен Национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», основным инструментом реализации которого является Федеральная целевая программа «Жилище» рассчитанная на период до 2012 года.

В третьем параграфе *«Проблема обеспечения эффективности жилищной политики в крупном городе на примере программы расселения коммунальных квартир в Санкт-*

«Петербург»⁹ проблемное поле сужается до рассмотрения одной конкретной проблемы второго по величине города РФ – Санкт-Петербурга, а именно, разработки и реализации в режиме эффективной и социально ориентированной жилищной политики программы расселения коммунальных квартир, представляющих собой одно из самых страшных социальных бедствий Северной столицы

Сочетание объективной и субъективной доступности жилья как основы реализации одного из направлений социально ориентированной жилищной политики является абсолютным приоритетом целевой программы Санкт-Петербурга «Расселение коммунальных квартир в Санкт-Петербурге» Данная программа является одной из целевых программ, призванных улучшить состояние жилищной сферы крупнейшего российского города в целом

Целевая программа «Расселение коммунальных квартир в Санкт-Петербурге» разработана в соответствии с приоритетным национальным проектом «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», Федеральной целевой программой «Жилище» на 2002-2010 гг., утвержденной постановлением Правительства РФ от 17.09.2001 №675, Жилищным кодексом РФ и Законом Санкт-Петербурга от 26.04.2006 № 221-32 «О жилищной политике Санкт-Петербурга» и рассчитана на период до 2016 года Она впервые предусматривает комплексный подход к данному вопросу в городе, направлена на полную «ликвидацию» коммунальных квартир как негативного социального явления

Согласно Закону Санкт-Петербурга основными целями Программы являются следующие

1 формирование условий повышения эффективности и стимулирования процесса расселения коммунальных квартир,

2 определение организационных и финансово-экономических механизмов процесса расселения коммунальных квартир,

3 создание и развитие системы взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, организаций, участвующих в реализации Программы, и жителей Санкт-Петербурга в целях расселения коммунальных квартир

4 расселение коммунальных квартир

5 улучшение жилищных условий граждан, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или на учете в качестве нуждающихся в содействии Санкт-Петербурга в улучшении жилищных условий

Финансирование Программы осуществляется за счет средств бюджета Санкт-Петербурга и средств участников программы, в число которых Закон включает граждан, а также юридические лица, признанные таковыми в соответствии с данным законом

Ожидаемым результатом реализации вышеописанной программы является улучшение к 2011 году жилищных условий 56500 семей, абсолютное большинство которых – 40500 – семьи городских очередников К 2016 году будет расселено 575 тысяч коммунальных квартир, что позволит улучшить жилищные условия 97 тысяч семей (214 тысяч человек)

Параллельно с проведением программы расселения коммунальных квартир органами исполнительной власти Санкт-Петербурга разработан и реализуется с 2004 года «План мероприятий по переселению жителей Санкт-Петербурга из ветхого и аварийного жилищного фонда на 2004 – 2010 гг.»

В целом вышеописанные программы могут быть охарактеризованы как достаточно эффективные и социально ориентированные Однако некоторые их положения вызывают сомнения и потребуют, скорее всего, дополнения данной Программы другими направлениями социально ориентированной жилищной политики По данным Жилищного комитета в настоящее время численность коммунальных квартир в городе составляет 118310 в них проживают 327133 семьи (695689 человек), что составляет в абсолютных цифрах численность населения крупнейшего города О причинах этого негативного явления уже

⁹ О целевой программе Санкт-Петербурга «Расселение коммунальных квартир в Санкт-Петербурге» / Закон Санкт-Петербурга от 17.10.2007 // www.gov.spb.ru

говорилось ранее Сейчас основное направление развития программы – переломить тенденцию в направлении улучшения положения

Из всех проживающих в коммунальных квартирах на учете состоят только 187323 семьи те остальные не признаются имеющими право на улучшение жилищных условий Соответственно предлагается к 2016 году (за 8 лет) расселить 97тысяч семей, те только 52% официально зарегистрированных нуждающихся То, объективная доступность жилья при поддержке государства оказывается достаточно низкой за 8 лет такой поддержкой смогут воспользоваться только 29,7% семей проживающих в коммунальных квартирах, те темпы борьбы с данным социальным бедствием останутся достаточно низкими

Это требует интенсификации других направлений социально ориентированной жилищной политики, имеющих высокую степень субъективации удовлетворения потребностей в жилье К таким направлениям следует отнести стимулирование развития ипотечного кредитования с большей диверсификацией вариантов для достижения доступности этих кредитов более широкому кругу жителей Несомненно, позитивное воздействие могло бы оказать введение различных льгот для коммерческих и иных организаций, поддерживающих своих работников при улучшении ими жилищных условий, накоплениях на крупные приобретения Такие накопления могло бы стимулировать и государство (как на федеральном, так и на региональном уровне)

В целом можно сказать что без интенсивного включения граждан и их собственных средств, а также усилий государства по развитию рынка жилья с целью его стабилизации, любые усилия самого государства окажутся недостаточными и не дадут желаемого результата

К сожалению, в рассматриваемой Программе все перечисленные цели, с точки зрения жилищной политики не могут рассматриваться как таковые Они являются лишь достаточно конкретными и ограниченными задачами, что не позволит на их основе выстроить эффективный алгоритм деятельности

Целью эффективной социально ориентированной жилищной политики в современных условиях может быть только создание на территории города (в случае Санкт-Петербурга – в границах субъекта РФ) оптимальных единообразных параметров качества жизни в сфере условий проживания Это означает что целью такой политики является наличие у каждой семьи отдельной квартиры, минимальный размер которой определен городским законодательством 18 кв м на человека для семьи из 2 и более человек, 33 кв м – для одинокого человека

Это не означает, что данное жилье должно предоставляться каждому жителю Более того жители города вправе выбирать собственность на жилье, коммерческую аренду или социальный наем Последний должен быть доступен только малоимущим, однако, они не должны претендовать в дальнейшем на бесплатную приватизацию этого жилья В то же время, выкуп социального жилья на льготных условиях для отдельных категорий может приблизить город к поставленной цели Одной из главных социально-политических проблем в ходе достижения описанной цели остается огромный разрыв между стоимостью строящегося и продающегося в городе жилья и реальныч доходов тех, кто в нем нуждается

Все вышесказанное свидетельствует о том, что органам законодательной и исполнительной власти Санкт-Петербурга предстоит не останавливаться на достигнутом и искать новые пути и механизмы формирования и реализации эффективной и социально ориентированной жилищной политики

В заключении подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы основные выводы, определены актуальные направления дальнейшей разработки поставленных проблем

1 В рамках эффективной социально ориентированной жилищной политики с учетом российской специфики необходимо максимально расширить набор инструментов ее реализации, повысить степень диверсификации программ и методик, используемых

отдельными программами для того, чтобы этими инструментами могло воспользоваться максимальное количество семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий

2 Необходимо изменить правила учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, исключив из них существующие ограничения. Либерализация правил необходима для более полного учета всех нуждающихся, являющегося основой поиска новых методов и механизмов их переселения в зависимости от категории и собственных возможностей

3 Следует также учитывать, что в ряде случаев коммунальные квартиры, которые жители получают в односемейное владение или пользование, находятся в крайне плохом техническом и санитарном состоянии, и жителям потребуется поддержка города в процессе их реабилитации. Как ответственный политический актор город обязан выделить на эти цели определенные финансовые ресурсы или привлечь к этой работе «Жилкомсервисы» и иные организации жилищно-коммунального хозяйства

4 Эффективному расселению коммунальных квартир, с учетом большого количества в них жителей старших возрастов, может способствовать более активное внедрение такой формы проживания как социальный дом для одиноких пожилых людей. В создании таких домов также может принять участие социально ответственный бизнес, заинтересованный в модернизации объектов жилищной сферы

5 Все мероприятия по расселению и переселению из ветхого и аварийного жилья требуют жесткого надзора и контроля над наличием у отдельных граждан права на участие в городских программах, так в последние годы комнаты в коммунальных квартирах часто использовались не для проживания, а для сдачи данного жилья в поднаем, т.е. для извлечения из него определенной дохода

Основные содержание диссертации отражено в следующих публикациях:

- 1 Щербакова М. Д., Вульфвич Р. М. Социально-ориентированная жилищная политика в городах Европы и России // СПб. 2007 –Управленческое консультирование – № 2 – 0,8/0,6 п.л
- 2 **Щербакова М. Д. Социальное жилье в зеркале американской истории // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. Научный журнал. СПб., 2006. – № 4 (22). – 1,0 п.л.**
- 3 Щербакова М. Д., Вульфвич Р. М. Жилищная проблема – одна из наиболее острых социально-политических проблем в современной России // Сб докладов всероссийской научно-практической конференции «Предпринимательство и в гась – модели взаимодействия: исторический опыт и современность» – Калуга: изд-во СЗАГС, 2006 – 0,5/0,4
- 4 Щербакова М. Д. Формирование понятия «доступное жилье» в рамках реализации национальных проектов в Российской Федерации // Сыктывкар, 2006 Вестник КРАГСИУ – № 2-3 (7-8) – 0,5 п.л

АВТОРЕФЕРАТ

Кучумов Владимир Ильич
Подписано в печать 26 05 08
Печать ризографическая Бумага офсет
Объем 0 8 п л Тираж 110 экз

Отпечатано в типографии ООО «Печатный Дом»
191186 г Санкт-Петербург наб р Мойки д 48 корп 10, телефон (812)571-16-39