



УДК 323.2

Партийные проекты «Единой России» как механизм взаимодействия политической партии и государства в реализации жилищной политики в Российской Федерации

Н. В. Шелипова

Администрация г. Астрахани

Одной из новых форм партийной деятельности и взаимодействия государства и правящей партии в современной России стали партийные проекты. В рамках современной правящей партии «Единая Россия» партийные проекты реализуются с 2006 г. В статье рассматривается опыт реализации партийных проектов в сфере жилищной политики на федеральном и региональном уровне.

Ключевые слова: государственная политика, жилищная политика, публичная политика, партия власти, «Единая Россия», партийные проекты «Единой России».

В современной политике России актуальной остается задача формирования эффективных механизмов взаимодействия государственной власти и институтов гражданского общества. Одной из относительно новых и необычных форм такого взаимодействия являются партийные проекты, реализуемые партией «Единая Россия» с 2006 г. Данные партийные проекты стали инновационной формой реализации сложных направлений государственной политики. К числу таких проблемных направлений, которому посвящено несколько партийных проектов, относится жилищная политика в России. Опыт осуществления данных партийных проектов научно пока не изучен.

Цель данной статьи – анализ опыта реализации партийных проектов в сфере жилищной политики, выявление положительных сторон и недостатков данного опыта.

Формально возникновение партийных проектов «Единой России» произошло позже запуска государственных приоритетных национальных проектов. Решение о запуске партийных проектов было принято на VII Съезде политической партии «Единая Россия» в 2006 г. К этому времени уже существовали приоритетные национальные проекты, инициированные Президентом России В. В. Путиным в 2005 г.

Однако партия «Единая Россия» имела определенные прообразы партийных проектов еще до 2005 г., в том числе и в сфере жилищной политики. В 2003 г. в Манифесте партии «Единая Россия» было провозглашено, что начиная с 2004 г. партия будет способствовать началу массового строительства

индивидуального жилья. Было заявлено, что к 2008 г. каждая семья будет иметь собственное благоустроенное жилье [3].

Следует также отметить, что практика партийных проектов в «Единой России» получила исключительное развитие. На уровне государственного управления система приоритетных национальных проектов не получила после 2005 г. дальнейшего распространения. В частности, количество этих проектов было сокращено с 4 до 3 (такого статуса был лишен проект, посвященный сельскому хозяйству). Для партии же, напротив, проектный механизм работы оказался исключительно востребованным. В настоящее время число партийных проектов «Единой России» федерального и регионального уровней насчитывает несколько десятков. Несколько из них посвящены жилищной политике.

Официальная позиция руководства партии заключается в том, что проекты рассматриваются как важнейший элемент партийной работы. Они создаются там, где ситуация требует конкретных действий, системного подхода, нацеленности на результат. Выявляются наиболее актуальные проблемы и запросы общества, разрабатываются эффективные технологии их решения. Декларируется, что в результате реализации проектов должны обеспечиваться развитие социальной инфраструктуры, укрепление гражданского общества.

Партийные проекты «Единой России» делятся на социальные и инфраструктурные. Социальные проекты направлены на гуманизацию общественной среды. Они затрагивают вопросы культуры, развития волонтерства, проблемы семьи и детства, вопросы образования и популяризации здорового образа жизни. Инфраструктурные проекты направлены на стимулирование инновационной деятельности, модернизацию экономики, укрепление социальной инфраструктуры страны. Партийные проекты в сфере жилищной политики относятся к числу инфраструктурных. Данное обстоятельство достаточно красноречиво говорит об отношении правящей партии к жилищной политике, поскольку сторонники активной социальной политики государства традиционно относят жилищную политику не к экономической, а к социальной политике.

В качестве «проблема» партийного проекта можно назвать создание в 2004 г. комиссии при Генсовете партии по вопросам формирования рынка доступного жилья. Данная партийная комиссия была создана в феврале 2004 г. Ее возглавил заместитель председателя Государственной Думы Г. Боос. Первое заседание комиссии состоялось 26 февраля 2004 г., последнее заседание – 31 марта того же года. Таким образом, деятельность этой комиссии была временным партийным проектом, который прекратил свое существование после выполнения определенной работы. Комиссия, в частности, проводила партийную экспертизу законопроектов, касающихся жилищной политики. После обсуждения в комиссии ее решения выносились на заседания Генсовета партии.

Уже к середине апреля 2004 г. комиссия отчиталась, что скоординировала работу по подготовке 30 законопроектов по проблемам жилья [1]. Данный пакет законопроектов был подготовлен, главным образом, Правительством России. Однако и роль партийных представителей в их доработке была весьма существенной. Данный большой пакет законопроектов по замыслу разра-

ботчиков должен был серьезно изменить ситуацию с жилищным строительством в России. В частности, предполагалось увеличить объемы жилищного строительства втрое – до 140 млн кв. метров в год. Полное вступление основных законов в силу было запланировано на январь 2005 г.

Следует отметить, что деятельность партийной комиссии по вопросам формирования рынка доступного жилья фактически предвосхитила и предопределила возникновение в 2005 г. приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». Таким образом, это является явным примером влияния партии «Единая Россия» на государственную политику. В частности, уже на раннем этапе деятельности этой партийной комиссии были сформулированы следующие приоритеты жилищной политики – способствовать повышению как предложения жилья, так и платежеспособному спросу на него. По мнению председателя комиссии, структура жилищного строительства должна быть в России такой же, как во всем мире: до 80 % строящегося жилья предназначено для семей со средним достатком, еще 10 % – для более богатых граждан и столько же – для малообеспеченных семей. Жилье для малообеспеченных граждан должно предоставляться бесплатно муниципальными властями.

Партия «Единая Россия» сыграла наиболее активную роль (по сравнению с другими общественно-политическими организациями) при реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

С начала реализации проекта было заявлено, что партия берет под свой контроль выполнение решения об обеспечении жильем льготных категорий граждан; будет способствовать снижению административных барьеров в строительстве; предлагает предусмотреть меры по демополизации рынка строительства; предлагает осуществить меры по антимонопольному контролю в строительстве.

Охарактеризуем основные федеральные партийные проекты «Единой России» по жилищной политике. Среди этих проектов особую роль играют программы «Свой дом» и «Управдом».

Партийная программа «Свой дом» была инициирована на VII Съезде партии 2 декабря 2006 г. в Екатеринбурге. Главной причиной ее формирования было желание усилить работу по малоэтажному жилищному строительству [2].

В феврале 2007 г. состоялось первое заседание партийной рабочей группы по разработке проекта «Свой дом». Данное заседание возглавил депутат Государственной Думы России А. Б. Коган, который стал координатором проекта [4].

Данный партийный проект изначально был ориентирован на приоритетный национальный проект в качестве его составной части или «подспорья». Конечно, формально партийный проект не мог быть составной частью государственной программы. Тем не менее, поскольку де-факто приоритетный национальный проект реализовывался при непосредственном участии партии «Единая Россия», оба этих проекта оказались взаимосвязаны.

Цель партийного проекта – обеспечение населения, нуждающегося в улучшении жилищных условий, комфортным малоэтажным жильем по доступным ценам.

У партийного проекта были координатор, рабочая группа и экспертный совет.

Координатор партии «Единая Россия» по работе с политическими клубами Ю. Шувалов отметил, что проект «Свой дом» – это авангардный проект, который находится на стыке социальных задач и во многом является основой создания среднего класса и реализации демографической политики.

Охарактеризуем федеральный партийный проект «Управдом». Данный проект **является одним из механизмов проектной стратегии решения проблем жилищной политики в современной России. При создании этого проекта было озвучено, что он станет новой методикой**, которая выражается в подготовке специалистов по управлению многоквартирными жилыми домами, способных создавать товарищества собственников жилья, оптимизировать расходы ЖКХ и защищать интересы прав жильцов. Таким образом, партия должна согласно этому проекту способствовать формированию новых управленческих кадров в сфере управления ЖКХ, которые были бы компетентны представлять интересы жильцов и товариществ собственников жилья перед управляющими компаниями и иными организациями в рыночных условиях.

Целью проекта было провозглашено создание системы эффективного взаимодействия собственников жилья и поставщиков услуг в сфере ЖКХ для повышения качества жизни населения Российской Федерации.

Первоначально координатором федерального партийного проекта был один из лидеров фракции «Единая Россия» в созыве Государственной Думы России 2003–2007 гг. В. А. Пехтин, руководителем партийного проекта – К. Б. Шипунов (оба – депутаты федерального парламента). **В дальнейшем К. Б. Шипунов стал федеральным координатором партийного проекта.**

Проект «Управдом» утвержден президиумом генерального совета партии «Единая Россия». Для реализации проекта создана Комиссия по защите прав собственников и нанимателей жилья. В комиссию вошли депутаты Государственной Думы, представители федеральных министерств, ведомств, правозащитники, эксперты в области ЖКХ и жилищного законодательства, представители общественности.

К ноябрю 2010 г. партийный проект реализовывался в 13 регионах России. В различных регионах России он реализовывался в разной степени. В частности, в Ярославской области он стартовал в январе 2011 г.

Достаточно широко реализуется этот партийный проект на территории Астраханской области. Только в 2010 г. к Федеральной программе удалось подключить посредством этого проекта 39 астраханских домов.

Решением президиума регионального политического совета Астраханского регионального отделения партии «Единая Россия» руководителем партийного проекта «Управдом» в Астраханской области назначен депутат городского совета Астрахани В. А. Степанов.

К числу партийных федеральных проектов следует отнести деятельность рабочей группы по оказанию помощи «обманутым дольщикам».

Рабочая группа по оказанию помощи «обманутым дольщикам» была образована в 2006 г. президиумом генсовета партии. Руководителем рабочей группы партии «Единая Россия» по защите прав вкладчиков и дольщиков (так называемый проект «Защита») стал депутат федерального парламента А. Е. Хинштейн.

По всей России, в каждом региональном политсовете партии созданы аналогичные рабочие группы, назначены региональные координаторы.

За период с 2006 по 2008 гг. в результате совместной деятельности партии «Единая Россия», региональных, муниципальных властей, федерального центра удалось сократить ровно вдвое число обманутых дольщиков по стране. В 2006 г. их было 62 тыс., а к концу 2008 г. стало 31 тыс. [7].

В 2009 г. один из руководителей партии Б. В. Грызлов отметил, что ежемесячно в антикризисную рабочую группу партии «Защита» поступают десятки обращений от обманутых дольщиков [2].

В апреле 2009 г. состоялась поездка рабочей группы партии «Единая Россия» по защите прав вкладчиков и дольщиков под руководством А. Хинштейна в Астрахань. Были посещены проблемные объекты в городе. Делегация провела работу со 160 астраханскими дольщиками, имеющими проблемы с застройщиком ЗАО «Каспийский строительный консорциум». Группа встретилась с правительством Астраханской области, губернатором области, мэром г. Астрахань.

23 апреля 2009 г. было проведено выездное заседание рабочей группы президиума генерального совета партии «Единая Россия» по защите прав вкладчиков и дольщиков в Астраханской области. Данная поездка носила не политический, а скорее технический и управленческий характер. Губернатор области А. А. Жилкин предложил представителям рабочей группы алгоритм, который поможет выйти из ситуации с проблемным застройщиком [5].

Оценивая ситуацию в области, А. Е. Хинштейн отметил, что «Астрахань по сравнению с другими регионами находится в лучших условиях. Этому способствуют, прежде всего, активные действия региональной власти, которая контролирует ситуацию, а также работа прокуратуры в сфере долевого строительства. Особо стоит отметить активную позицию региональной партийной организации «Единой России», и ее лидера, секретаря политсовета и председателя областной Думы Александра Клыкканова, его равнодушное отношение к проблемам земляков. Считаю, что необходимо распространить опыт Астраханской области в решении проблем граждан-соинвесторов в других регионах» [4].

На выездном заседании рабочей группы в Астрахани была отмечена большая работа, проводимая региональным политическим советом партии «Единая Россия» по разрешению проблем граждан-соинвесторов долевого строительства, пострадавших в результате действия недобросовестных застройщиков. Были сформулированы рекомендации органам власти Астраханской области и муниципалитетов по разрешению острых вопросов.

Таким образом, данное мероприятие отличалось участием высокопоставленных представителей федеральных органов власти, руководства партии «Единая Россия», региональных и местных органов власти. Столь высокий уровень представительства позволил сформулировать механизмы разрешения конфликтов, которые оказались приемлемыми и авторитетными для максимального количества задействованных сторон.

В 2010 г. А. Е. Хинштейн также высказался о ситуации в Астраханской области с обманутыми дольщиками, сложившейся в результате вмешательства партийной группы «Защита»: «Неплохо обстоят дела в Астраханской области, где также несколько недостроенных объектов, и понятно, кто и как будет их достраивать» [8].

Осуществляется тесное взаимодействие партии с органами исполнительной власти области в рамках рабочей группы партии «Единая Россия» по защите прав дольщиков Астраханской области и межведомственной рабочей группы по содействию завершению строительства объектов жилищного строительства, осуществляемого с привлечением денежных средств физических лиц.

Решением регионального политического совета Астраханского регионального отделения партии «Единая Россия» от 23 декабря 2008 г. создана партийная региональная рабочая группа по защите прав дольщиков Астраханской области. Ответственным за это направление был определен начальник инспекции государственного контроля и надзора в области долевого строительства Р. Ф. Худайбердиев. Рабочая группа партии выступила с инициативой внесения областного законопроекта «О внесении изменений в статью 3 Закона Астраханской области «Об отдельных вопросах правового регулирования земельных отношений в Астраханской области».

8 апреля 2011 г. в Ростове-на-Дону состоялась еще одна общественно-политическая площадка с участием партийного проекта «Защита». Под руководством зампреда Правительства РФ Д. Н. Козака прошло совещание, посвященное проекту стратегии социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 г. В рамках мероприятия выступил руководитель рабочей группы партии «Единая Россия» по защите прав дольщиков и вкладчиков А. Е. Хинштейн. Была обсуждена ситуация по регионам Юга России.

Помимо рассмотренных трех федеральных партийных проектов, существуют и региональные партийные проекты «Единой России» по жилищной политике.

В последние годы накоплен существенный опыт реализации региональных партийных проектов «Единой России» в сфере жилищной политики.

В г. Москве с 2008 г. реализовывался региональный партийный проект «Свой дом, доступное жилье», в январе 2011 г. он был объединен с партийным проектом «Управдом» в единый региональный проект «Свой дом». В Чувашии реализуется региональный партийный проект «Достойное жилье». В Саратовской области с 2007 г. началась реализация партийного проекта

«Достойное жилье», цель которого – обеспечение капитального ремонта ветхого жилья и расселение граждан из аварийного жилья.

Таким образом, вопросы жилищной политики занимают важное место среди федеральных и региональных партийных проектов. По нашему мнению, можно дать двойственную оценку эффективности данной работы.

С одной стороны, партийные проекты позволили консолидировать деятельность государства и общественно-политических структур в отношении решения определенных вопросов, в частности, в жилищной политике. Они стали очень удобной формой для реализации амбиций активистов партии власти, которые не всегда имеют доступ к влиянию на исполнительную власть. Мероприятия в рамках партийных проектов стали удобной площадкой для обсуждения спорных и острых вопросов. Поскольку институты публичной политики в современной России сформированы недостаточно, партийные проекты стали важным новым каналом политической коммуникации. С течением времени все большее количество вопросов, связанных с государственной жилищной политикой, проходит апробацию в рамках проектов российской партии власти.

К недостаткам партийных проектов следует отнести слабую эффективность. Поскольку центр принятия решений находится внутри административной элиты, партийные проекты в основном играют инерционную роль. Зачастую решения по жилищной политике, которые принимались в рамках мероприятий партийных проектов, не реализуются на практике. Административная элита регионов готова обсуждать острые вопросы в рамках партийных проектов, но относится к ним не более чем как к рекомендациям. Можно отметить, что партийные проекты пока не стали эффективным механизмом влияния общественности на проводимую государственную политику.

1. Граник И. К доступному жилью открыли доступ // Коммерсантъ. – 2004. – № 70 (2909).

2. Грызлов Б. В. «Единая Россия» занимается решением проблем дольщиков в 500 случаях жилищного долгостроя [Электронный ресурс]. – URL: <http://centerregion.ru/news/building/866>.

3. Предвыборная программа Партии «Единая Россия» (2007) [Электронный ресурс]. – URL: <http://er.ru/party/program>.

4. Коган А. Б. «Свой дом» – глобальный российский проект по малоэтажному строительству / А. Б. Коган, В. С. Казейкин // ЖКХ и строительство. – 2007. – № 3. – С. 30–41.

5. Протокол Выездного заседания Рабочей группы Президиума Генерального совета Партии «Единая Россия» по защите прав вкладчиков и дольщиков в

1. Granik I. Access opened to available housing // The Businessman. – 2004. – N 70 (2909).

2. Gryzlov B. B. "United Russia" is engaged into solving shareholders' problems in 500 cases of long-term housing construction [On-line resource]. – Access mode: <http://centerregion.ru/news/building/866>

3. United Russia's electoral programme (2007) [On-line resource]. – Access mode: <http://er.ru/party/program>

4. Kogan A. B. "Private house" – the global Russian project on low-rise building construction // Housing and Communal Services and Construction. – 2007. – N 3. – P. 30–41.

5. The report of an extramural session of the United Russia' General Council Presidium on the investors and shareholders' rights protection in the Astrakhan region.

Астраханской области. 23 апреля 2009 [Электронный ресурс]. – URL: http://www.postroim.com/news_restr/text.asp?NewsId=27555.

6. Устав Всероссийской политической партии «Единая Россия» [Электронный ресурс]. – URL: <http://old.er.ru/rubr.shtml?110102>.

7. Хинштейн А. Е. Активные действия региональной власти Астраханской области позволят «закрыть» проблему обманутых дольщиков к 2010 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://postroim.com/news_restr/text.asp?NewsId=27538.

8. Хинштейн А. Е. Решение проблем дольщиков зависит от активности властей [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rostovstroy.ru/archive/articles/2050.html>.

23rd of April 2009 [On-line resource]. – Access mode: http://www.postroim.com/news_restr/text.asp?NewsId=27555

6. The dominant political party United Russia' regulation [On-line resource]. – Access mode: <http://old.er.ru/rubr.shtml?110102>

7. Hinshtein A. E. Active actions of the Astrakhan region authorities will allow to solve the deceived shareholders' problem by 2010 [On-line resource]. – Access mode: http://postroim.com/news_restr/text.asp?NewsId=27538.

8. Hinshtein A. E. The solving shareholders' problems depends on the authorities activity [On-line resource]. – Access mode: <http://www.rostovstroy.ru/archive/articles/2050.html>

Party Projects of "United Russia" as Mechanism of Interaction Between Political Party and State within the Housing Policy Implementation in the Russian Federation

N. V. Shelipova

Astrakhan City Administration

In contemporary Russia party projects became one of the new forms of party activity and interaction between state and ruling party. Party projects have been realized since 2006 throughout the activity of the modern Russian ruling party "United Russia". The article considers the experience of party projects implementation in the housing policy at both federal and regional level.

Key words: state policy, housing policy, public policy, ruling party, "United Russia", party projects of "United Russia".

Шелипова Наталья Владимировна – заместитель начальника жилищного управления Администрации г. Астрахань, соискатель Астраханского государственного университета, 414024, г. Астрахань, ул. Менжинского, 6–22, тел. 89648858880, e-mail: shelipova_natalya@mail.ru

Shelipova Natalia Vladimirovna – Deputy Chief of Housing Management of the Astrakhan city Administration, Post-graduate Student of the Astrakhan State University, 414024, Astrakhan, Menzhinskiy st., 6-22, phone 89648858880, e-mail: shelipova_natalya@mail.ru