

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ: ПЕРВЫЕ ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ

Гонтмахер Е. Ш., д. э. н., руководитель Центра социальной политики Института экономики РАН

Появление национальных проектов было следствием во многом безуспешных попыток реформирования социальной сферы в 1990-х гг. и в первые годы нынешнего десятилетия. На фоне появившихся в бюджете сверхдоходов от продажи нефти и другого сырья уже было невозможно поддерживать на крайне низком уровне финансирование образования, здравоохранения и жилищной сферы.

В статье рассматриваются основные достоинства и недостатки каждого из национальных проектов, имеющих выраженную социальную направленность, что позволило сделать несколько принципиальных выводов.

- 1. Направления, которые были выбраны для национальных проектов, действительно актуальны и поэтому требуют концентрации ресурсов государства и общества. Единственным крупным упущением является отсутствие в списке этих направлений культуры.*
- 2. Выбранная в качестве первоначальной форма управленческого решения — национальный проект — так и не была упакована в эффективную форму, которой потенциально является, например, федеральная целевая программа (ФЦП). Тем самым была нарушена классическая цепочка управления, ориентированного на достижение конкретного результата: целеполагание → соотношение с имеющимися ресурсами → выстраивание этапов достижения цели и распределение под них имеющихся ресурсов → создание системы мониторинга и контроля → накопление сигналов обратной связи → корректировка (при необходимости) этапов движения к цели или (в неблагоприятном варианте) первоначальной цели.*
- 3. Отсутствие сколько-нибудь комплексной управленческой формы привело к разрозненности конкретных мероприятий, многие из которых давно назрели, но реализуемые вне единого замысла зачастую не давали (не дают) ожидаемого положительного эффекта.*

1. ПРЕДЫСТОРИЯ

Общеизвестно, что в 1990-е гг. российская социальная сфера пережила острейший кризис недофинансирования. Достаточно сказать, что бюджетные расходы на здравоохранение, образование и культуру к концу прошедшего десятилетия упали в 2–2,5 раза. На этот вызов было два возможных ответа: восстановление прежнего уровня финансирования или же проведение радикальной реформы. Первый вариант оказался невозможен по следующим причинам. Объективная причина следовала из простого факта уменьшения всероссийского валового продукта (ВВП) до 40% от уровня ВВП конца 1980-х гг. Конечно, можно было и из оставшихся скудных средств, собираемых государством, выкроить побольше в пользу социальной сферы, но это все равно не позволило бы решить проблему. Субъективная причина заключалась в убежденности тогдашнего руководства страны в том, что реформы давно назрели.

Так, Владимир Путин, заявивший во время своей предвыборной кампании 1999 г. о необходимости разработки долгосрочной стратегии развития России, инициировал подготовку так называемой программы Грефа. Однако в ней образованию, здравоохранению и культуре отводилось лишь второстепенное место. Главное внимание уделялось экономическим реформам, а для их проведения по-прежнему требовалось расчистить поле. Например, совершенно серьезно обсуждалась возможность введения частичной оплаты школьного образования и здравоохранения (бесплатных, согласно Конституции). Или предлагалось оставить бесплатными только собственно медицинские услуги, а за «гостиничную часть» в больницах (питание, использование койки) пациентом пришлось бы платить.

Программу Грефа тогдашнее правительство так и не одобрило, ограничившись формулировкой «принять к сведению». Вместо нее подготовили среднесрочную программу (на 3 года), которая затем каждые два года обновлялась. Подобная практика «стратегического планирования» продолжается и до сих пор.

Но Владимир Путин свою идею о социальных реформах все-таки не оставил, тем более что с экономикой России в первой половине 2000-х гг. стало лучше (благодаря быстрому росту цен на нефть). Вопрос о необходимости социальных реформ был поставлен президентом в послании Федеральному собранию 2004 г.

Интересно сопоставить список реальных проблем, накопившихся к тому моменту в здравоохранении, образовании и в жилищной сфере, с президентскими посланиями.

Здравоохранение:

Накопившиеся проблемы	Послание Президента 2004 г.
<ol style="list-style-type: none"> Отсутствие стандартов лечения. Неразбериха с разграничением бюджетного и страхового финансирования, а также с установлением приемлемых объемов участия населения в финансировании из собственных средств медицинского обслуживания. Отсутствие четкой и оптимальной этапности оказания медицинской помощи (начиная от профилактики и кончая реабилитацией после стационарного лечения). Экономическая и финансовая несамостоятельность медицинских учреждений. Сверхнормативная изношенность зданий, сооружений и медицинского оборудования. Критически низкая оплата труда медицинских работников. 	<ol style="list-style-type: none"> Гарантии бесплатной медицинской помощи должны быть общеизвестны и понятны. По каждому заболеванию должны быть выработаны и утверждены стандарты медицинских услуг с обязательным перечнем лечебно-диагностических процедур и лекарств, а также с минимальными требованиями к условиям оказания медпомощи. Пациентом могут оплачиваться только дополнительная медпомощь и повышенный уровень комфортности ее получения. Нужно перейти от сметного принципа содержания медицинских учреждений к оплате за оказанный объем и качество медицинской помощи. Причем такая оплата должна производиться в соответствии с принципами обязательного страхования. Правительство и парламент должны обеспечить правовую базу обязательного медицинского страхования, государственных гарантий медицинской помощи, частной медицинской практики, оказания платных услуг.

Образование:

Накопившиеся проблемы	Послание Президента 2004 г.
<ol style="list-style-type: none"> Отсутствие утвержденных современных стандартов школьного обучения. Финансовая и экономическая несамостоятельность образовательных учреждений. Неразбериха с разграничением бюджетного и платного обучения. Недопустимо низкая оплата труда. Отсутствие притока молодых, современно подготовленных кадров и вследствие этого преобладание специалистов предпенсионного и пенсионного возраста («возрастной тромб»). Увеличивающийся разрыв по качеству обучения между немногочисленными лидерами и остальной массой образовательных учреждений. Развал системы начального и среднего профессионального образования. Слабая связь между содержанием обучения и требованиями современного общества. Отсутствие взаимопроникновения высшего образования и науки. 	<ol style="list-style-type: none"> Выпускники школ независимо от имущественного положения родителей должны иметь возможность поступать в вузы в соответствии с уровнем своих знаний. Следует стремиться к тому, чтобы большинство выпускников учебных заведений работало по специальности. Мы обязаны внедрять в практику адекватные времени образовательные стандарты. Мы должны дальше интегрировать образование и научную деятельность. Развитие вузовской науки и крупных научно-образовательных центров должно стать приоритетной задачей.

Жилье:

Накопившиеся проблемы	Послание Президента 2004 г.
<ol style="list-style-type: none"> 1. Большинство людей нуждается в жилье, но не может себе позволить его покупку. 2. В России отсутствует эффективная система долгосрочного жилищного кредитования. 3. Нынешних объемов жилищного строительства не хватает для удовлетворения потребностей населения. 4. Качество жилищных и коммунальных услуг остается очень плохим, а уровень износа коммунальной инфраструктуры высоким. 5. Социальное жилье и жилье для инвалидов, ветеранов и других категорий граждан выделяется очень низкими темпами. 6. Граждане слабо защищены от махинаций при покупке и продаже жилья. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. К 2010 г. минимум треть граждан страны (а не одна десятая, как сейчас) должны иметь возможность приобрести квартиру, отвечающую современным требованиям, за счет собственных накоплений и с помощью жилищных кредитов. 2. Ипотека должна стать доступным способом решения проблем для людей со средними доходами. Нужны и другие формы финансирования (участие граждан в долевом строительстве и жилищно-накопительных программах). 3. Одновременно необходимо гарантировать предоставление малоимущим гражданам социального жилья. 4. Чтобы рост спроса на жилье не привел только к скачку цен, необходимо обеспечить конкурентные условия для жилищного строительства. Граждане России не обязаны оплачивать стоимость административных барьеров, создаваемых в строительстве, а также сверхприбыли застройщиков-монополистов. Принятие мер по установлению четких правил землепользования и застройки, упрощение процедуры разрешений и согласований на строительство, подготовка необходимой инженерно-коммунальной инфраструктуры.

Обращает на себя внимание высокая степень совпадения реальных проблем и президентских размышлений. Возможно, поэтому послание Владимира Путина Федеральному собранию 2004 г. можно оценить (с позиции раскрытия социальной проблематики) как лучшее из произнесенных им.

Что же случилось дальше?

Обычно правительство принимается исполнять все сказанное. Составляется специальный план, который комментирует буквально каждую мысль из послания. Назначаются министерства, ответственные за реализацию, а премьер-министр со своим аппаратом жестко контролирует этот план. Так было в предыдущие годы. Однако на этот раз все получилось иначе.

Президент взял инициативу на себя. Он организовал Совет по решению указанных им проблем, в который вошли, кроме профильных министров, депутаты всех думских фракций, представители профсоюзов и работодателей. Под эгидой Администрации Президента были организованы рабочие группы по нескольким направлениям. Кроме образования, здравоохранения и жилья, они занялись социальными проблемами военнослужащих, миграцией в Россию и Калининградской область. К участию в их работе были привлечены лучшие эксперты страны, представители правительства.

Казалось бы, хороший старт для начала реформ. Однако в 2005 г. деятельность этих групп была фактически свернута. Единственное направление, по которому удалось добиться реального продвижения, — ипотека. Думой был разработан и принят пакет поправок в жилищное законодательство, фактически запустивший механизм ипотеки.

По другим направлениям не удалось выйти даже на стадию готового продукта. Видимо, продолжающийся рост цен на нефть приглушал остроту нерешенных проблем. Кроме того, государство сильно испугалось эксцессов начала 2005 г., вызванных монетизацией льгот. Появилось ощущение, что реформы могут нести сильные политические риски, а впереди уже маячили выборы 2007–2008 г.

Политика вклинилась в социальную проблематику еще и потому, что в 2005 г. заработал Стабилизационный фонд, и власти вместе со средствами массовой информации стали громогласно сообщать о его быстром росте. Теперь об этой «всенародной заначке» знает каждый пенсионер. В результате стало формироваться крайне негативное отношение населения к тому, что где-то без движения лежат десятки, а затем и сотни миллиардов долларов,

в то время как большинство людей получает копеечные зарплаты и пенсии. Ничего не делать в такой ситуации стало опасно.

На этом фоне (примерно в конце весны — начале лета 2005 г.) и родилась идея приоритетных национальных проектов. Что касается образования, здравоохранения и жилья, то эти сферы были определены сразу. В последний момент добавили развитие агропромышленного комплекса, но забыли культурную сферу, о чем Владимир Путин впоследствии неоднократно публично сожалел. После Президентского Послания 2006 г. фактически в ранг национального проекта были сведены предложения по улучшению демографической ситуации в стране.

2. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЗДОРОВЬЕ»¹

Основная проблема национального проекта «Здоровье» заключается в том, что он по существу является латанием дыр или обновлением фасада, в то время как всеми признается, что наше здравоохранение находится в системном кризисе и нужны принципиальные меры для изменения ситуации. Безусловно, дополнительное финансирование, предусмотренное в проекте, полезно, но решение частных задач в лучшем случае только отсрочит (а то и усложнит) решение общих вопросов. Плохо и то, что ход реализации национального проекта «Здоровье» широко освещается, результаты преподносятся в прессе как важные достижения, которые на самом деле имеют разрозненный характер и принципиально не влияют на решение основных проблем российского здравоохранения. Для этого нужна постановка главной цели, достижению которой должны быть подчинены все ресурсы. Предусмотренные в проекте меры обречены на то, чтобы иметь несистемный характер, так как не создают соответствующих внутренних механизмов к развитию.

В национальный проект включены достаточно разноплановые меры. Если закупки оборудования и реанимобилей могут быть отнесены к одноразовым мероприятиям, то программа вакцинации должна быть долгосрочной по определению. Это же касается и ряда других мер, предусмотренных национальным проектом, например, скрининга новорожденных. В Правительстве рассматривалась программа профилактики и лечения отдельных инфекционных заболеваний, и в рамках этой программы предполагается выделение довольно значительных денег на период до 2010–2012 гг. Однако не ясно, будет ли эта программа официальной частью национального проекта или самостоятельным мероприятием.

Возможно, федеральные власти полагают, что финансирование большинства мероприятий, заложенных в проекте, возьмут на себя регионы. Во всяком случае, расходы на национальный проект «Здоровье» в бюджете не выделяются в отдельную статью, хотя в одном из комментариев к бюджету расписано, сколько средств планируется потратить.

Кроме того, в официальных источниках отмечается, что национальный проект в 2007 г. включил в себя мероприятия по апробированию новой системы финансирования здравоохранения. В 19 регионах реализованы пилотные проекты по введению новой отраслевой системы оплаты труда и переходу к так называемой одноканальной форме финансирования здравоохранения. Предполагается, что все источники (в разных регионах их может быть от четырех до шести) сливаются в единый поток. Цель эксперимента — обеспечить более

¹ Используются материалы Т. В. Чубаровой.

оперативное и эффективное использование средств. Однако непонятно, какие именно мероприятия будут проведены по данному направлению.

Введение доплат врачам общей практики выявило и другую проблему национального проекта: не учитывается долгосрочная перспектива в угоду достижения сиюминутной цели. Очевидным последствием такого повышения стал отток специалистов, которые в регионах теперь стремятся стать врачами общей практики. В результате в ряде регионов не хватает врачей и медсестер в больницах. Главная цель достигнута, но возникли новые проблемы, в том числе и раскол между врачами. Кроме того, доплата врачам первичного звена при ближайшем рассмотрении оказалась вовсе не повышением заработной платы, а средством повышения интенсивности труда, так как в рамках национального проекта «Здоровье» круг их задач существенно расширился.

Высокотехнологичная помощь — также приоритет весьма неоднозначный. С одной стороны, существует много проблем в организации основных видов медицинской помощи, в том числе в реализации Программы государственных гарантий отмечается недофинансирование основных видов медицинской помощи в большинстве субъектов Российской Федерации и в первую очередь скорой, амбулаторно-поликлинической и медицинской помощи, оказываемой в дневных стационарах. С другой стороны, специалисты изыскивают возможности оказания высокотехнологичной помощи в уже существующих медицинских учреждениях.

Данный приоритет оказался наиболее сложным для реализации и запланированное на 2006 г. не было выполнено: строительство 15 федеральных медицинских центров, 4 из которых должны были начать функционировать уже в 2007 г. Однако только в начале 2008 г. открылся первый из них (в Пензе). При этом до конца не решены проблемы с квалифицированными кадрами для этих центров.

3. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ОБРАЗОВАНИЕ»²

В первоначальном виде национальный проект «Образование» содержал следующие направления:

- 1) поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования;
- 2) внедрение современных образовательных технологий;
- 3) создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня;
- 4) повышение уровня воспитательной работы в школах;
- 5) развитие системы профессиональной подготовки в армии;
- 6) проект «Сельский школьный автобус».

В результате уточнений национальный проект был усовершенствован.

В него дополнительно включили:

- финансирование мероприятий по господдержке на конкурсной основе субъектов РФ, внедряющих комплексные меры по модернизации образования;
- поддержку подготовки рабочих кадров для высокотехнологичных производств;
- ряд мероприятий текущего характера.

Первоначально намеченные на 2006–2007 гг. расходы были увеличены и продлены еще на три года. Основные вложения в проект приходятся на

² Использованы материалы Н. Г. Гловацкой и С. Г. Лазуренко.

2006—2008 гг. Далее затраты сокращаются и затем в 2010 г. намечаются на уровне 1 млрд рублей. В то же время следует подчеркнуть, что в целом затраты на национальный проект составляют незначительную величину: 9% от общих затрат на образование из консолидированного бюджета.

Названные направления условно можно объединить в две группы. Первая группа мероприятий обеспечивает переход образования на инновационный путь развития, вторая — минимизирует риски текущего характера, ориентируясь на рост доступности образования и усиливая устойчивость всей системы образования в новых условиях. Соотношение затрат в первоначально принятом варианте между этими группами мероприятий было приблизительно 71 : 29. После проведенных дополнений и уточнений это соотношение сохранилось.

Обращает на себя внимание ряд позитивных моментов, связанных с реализацией национального проекта «Образование»:

- повышение открытости образования перед обществом и привлечение бизнеса и общественности к разработке мер по системной трансформации сферы образования;
- стимулирование образовательных учреждений в их инновационной ориентации и поддержка лидеров;
- апробация новых подходов к управлению и организации образования, попытка создания институциональных механизмов саморегулирования систем;
- определенное продвижение в реализации мер по компенсации накопленных потерь, предупреждению и снижению рисков.

К наиболее значимым в рамках национального проекта «Образование» можно отнести проект модернизации региональных систем образования, предполагающий улучшение не только результатов обучения, но и условий, в которых оно происходит. Основная цель комплексных проектов — предоставить всем школьникам независимо от места жительства возможность получения качественного общего образования, удовлетворения актуальных и перспективных запросов и потребностей личности и общества, государства, включая социальную мобильность, профессиональную и жизненную успешность, физическое, психическое и нравственное здоровье юных россиян.

В январе — марте 2007 г. состоялся открытый конкурс субъектов Федерации, внедряющих проекты модернизации образования. На конкурс поступили заявки от 53 субъектов, 51 заявка была допущена к экспертизе. В результате для оказания государственной поддержки на реализацию комплексных проектов модернизации образования в 2007—2009 гг. был отобран 21 субъект Федерации. В них обучается 4,2 млн школьников, что составляет около 30% учащихся общеобразовательных учреждений страны.

Проекты предусматривают введение новой системы оплаты труда работников общего образования, направленной на повышение доходов учителей, переход на нормативно-подушевое финансирование общеобразовательных учреждений, развитие региональной системы оценки качества образования, развитие сети общеобразовательных учреждений региона и расширение общественного участия в управлении образованием.

В качестве позитивного факта можно рассматривать мероприятия в рамках этого национального проекта по поддержке системы начального и среднего профессионального образования, которая находится в состоянии развала и уже создает катастрофический дефицит квалифицированных рабочих на рынке труда. Техникумам, колледжам и профтехучилищам —

победителям конкурса на лучшую инновационную образовательную программу будет выплачено от 20 до 30 млн рублей при условии софинансирования программ конкурсантов со стороны регионов, предпринимателей и собственных средств. Деньги были выделены на подготовку специалистов, востребованных экономикой.

В то же время необходимо отметить, что национальный проект «Образование» не является частью отработанной поэтапной стратегии развития образования на длительную перспективу, поскольку такая стратегия для страны и отрасли отсутствует, невзирая на наличие разного рода концепций, программ и разработок на среднесрочный период.

Начиная преобразования в любой форме (в виде программы, нацпроекта, прогноза и т. п.), важно найти предварительные ответы на следующие вопросы:

- в какой степени государство компенсировало потери и ущербы, нанесенные образованию за 15 лет реформ?
- каковы накопления оставшихся рисков? Где находятся основные зоны этих рисков и какие требуются ресурсы для поэтапного решения этих проблем?
- каковы точки и векторы дальнейшего развития образования, отвечающие долгосрочным интересам человека и общества, а также ресурсы, этапы и сроки для прогрессивных преобразований, учитывающих высокую значимость образования в постиндустриальной экономике?
- как совместить в намечаемых мероприятиях прогрессивные преобразования и минимизацию накопленных социальных рисков, эффективно используя предоставляемые ресурсы?

Ответов на эти вопросы пока нет.

Кроме того, в национальном проекте недооценена значимость кадровых проблем. Речь идет не просто о повышении оплаты труда, а о процессах, позволяющих перераспределять квалифицированные кадры в пользу образования, возвращать их из-за рубежа, оставлять наиболее одаренную молодежь в этой социальной отрасли.

Выход видится в массовой переподготовке всех преподавательских кадров (на всех уровнях образования) с обязательной сдачей экзаменов и участием в них желающих заняться преподавательской деятельностью, чтобы начать процесс перетока квалифицированных кадров.

Установление окладов должно зависеть от результатов этих экзаменов при росте максимальной зарплаты в 4–5 раз по сравнению с сегодняшним уровнем. Нарращивание квалифицированного ядра кадров в образовании — очень сложный процесс, требующий кропотливой работы в течение длительного времени.

Еще одна группа недостатков порождена отсутствием в стране условий для эффективного функционирования инновационных учреждений профессионального образования. Речь идет об отсутствии инновационного климата, создание которого требует времени, ресурсов и организационной перестройки экономики. В эпоху становления новой экономики развиваются более тесные взаимоотношения между научными учреждениями, вузами и предприятиями, когда вузы наряду с традиционными функциями — образовательными и исследовательскими — выполняют функции трансфера знаний и технологий, особенно в региональном масштабе. Поэтому поставленная в национальном проекте задача поддержки инновационных вузов является

важной и своевременной. Основная сложность — междисциплинарный характер инновационной деятельности, что требует структурных изменений внутри вузов (ломка жестких границ между факультетами и кафедрами), большей гибкости, интеграции с другими вузами, научными учреждениями, малыми предприятиями внедренческого типа. Кроме того, связь вузов с предприятиями и наукой должна рассматриваться в контексте инновационного развития экономики. Значимое для страны создание инновационной инфраструктуры должно предусматривать:

- отработку нормативной базы для получения вузами средств, аккумулированных в региональных и отраслевых венчурных фондах с участием государства;
- развитие центров трансфера технологий на базе государственных научных центров, вузов, РАН и отраслевой науки;
- создание и реализацию многоуровневой системы подготовки, переподготовки, повышения квалификации, консультирования специалистов;
- создание внебюджетных фондов для поддержки инновационной деятельности и формирование целевого капитала (эндаумента) для использования в вузах.

Хотя элементы инфраструктуры могут создаваться и без помощи государства и бизнеса, это чрезвычайно сложно. Инновационная деятельность вузов должна найти соответствующий отклик со стороны бизнеса, а выпускники должны быть востребованы и получить адекватное вознаграждение за свой труд.

Следующая сложная проблема — ресурсное обеспечение проекта с учетом сложившегося недофинансирования образования. На национальный проект направляется лишь 5–6% от общих затрат на образование в консолидированном бюджете.

Распределяются ресурсы в проекте между мероприятиями, обеспечивающими реальное лидерство образования, и мерами компенсационного характера, как отмечалось выше, приблизительно в соотношении 70:30. Оценить это соотношение сложно, так как в нашей стране отсутствуют данные об общих потребностях образования в ресурсах, необходимых для решения названных задач. Представляется, что в финансовом обосновании проекта требуется обозначить, в какой степени сокращается потребность образования в дополнительных ресурсах при полной реализации данного национального проекта и какие ресурсы необходимы в дальнейшем для опережающего развития образования. Это предполагает:

- четкую проработку вопроса о соотношении федеральных и территориальных расходов, бюджета, расходов бизнеса, кредитной сферы и средств населения в решении образовательных проблем;
- законодательное закрепление доли расходов на образование в ВВП (не менее 6%);
- поиск механизмов, позволяющих непротиворечиво совмещать социальные гарантии с ростом экономической эффективности, необходимо начать полноценную подготовку условий для развития автономных учреждений;
- рост финансирования, позволяющий совмещать прогрессивные преобразования в образовании с минимизацией накопленных в 1990-е гг. рисков;
- развитие государственно-частного партнерства в инвестициях.

5. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ДОСТУПНОЕ И КОМФОРТНОЕ ЖИЛЬЕ — ГРАЖДАНАМ РОССИИ»³

Из всех национальных проектов именно этот нуждается в самых крупных и долгосрочных затратах, требующих масштабных финансовых ресурсов, и именно этот проект вызывает наибольшее количество негативных оценок.

Законодательной базой проекта является пакет из 27 законов, принятых в основном в конце 2004 г., в том числе Жилищный и Градостроительный кодексы, а главным механизмом реализации выступает обновленная Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002–2010 гг., в которой, в отличие от самого проекта, названы сроки, показатели, определена ответственность за выполнение положений программы.

Главная цель проекта — формирование эффективного механизма функционирования жилищного рынка и определение форм участия в нем государства.

На первом этапе реализации (2006–2007 гг.) нацпроект включал четыре основных направления:

- повышение доступности жилья,
- увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования;
- увеличение объемов жилищного строительства и модернизации объектов коммунальной инфраструктуры;
- выполнение государственных обязательств по предоставлению жилья категориям граждан, установленных федеральным законодательством.

Целевыми задачами национального проекта в его первоначальном варианте являлись увеличение объемов жилищного строительства в 2 раза (с 41,2 до 80 млн м²), снижение времени нахождения в очереди до 5–7 лет, увеличение объемов выдаваемых в год ипотечных жилищных кредитов в 20 раз (с 20 до 415 млрд рублей), увеличение доли семей, которым доступно приобретение жилья в 3,2 раза (с 9 до 30%). При этом государство сохраняет за собой обязательства по обеспечению жильем военных, ликвидаторов аварии на Чернобыльской АЭС, северян, вынужденных переселенцев.

Основной акцент в нацпроекте, который, как и другие национальные проекты, разрабатывался в закрытом режиме, без широкого обсуждения, сделан на преимущественном развитии (при существенной поддержке государства) рыночных механизмов приобретения жилья, вопросы строительства муниципального жилья некоммерческого использования или формирования сектора арендуемого жилья в проект не вошли. На второй план отошли проблемы ремонта и восстановления уже существующего жилого фонда. Однако острота данной проблемы оказалась настолько большой, что потребовала дополнительных решений, на что было указано в Послании Федеральному собранию Президента России. Удельный вес непригодного для проживания жилья продолжает увеличиваться. За последние 5 лет объем ветхого и аварийного жилья удвоился и превысил 100 млн м². Задолженность бюджетов всех уровней по непроизведенному капитальному ремонту, по официальным оценкам, превышает 3 трлн рублей. По официальным подсчетам Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, ежегодные расходы по модернизации ветхого жилья должны составлять более 70 млрд рублей (в настоящее время выделяется в 5 раз меньше). Такое положение снижает возможности для улучшения жилищных условий, кроме

³ Использованы материалы Е. Е. Шестаковой.

того, территории развития нового строительства в основном не совпадают с географией концентрации ветхого и аварийного жилья.

Для национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» фундаментальным вопросом является понятие доступного жилья. По нормам современных развитых стран, понятие «доступное и комфортное жилье» означает, что основная масса работающего населения (до 80%) имеет возможность купить или арендовать жилье, при этом регулярные расходы семьи на обслуживание кредита или расходы по найму не должны превышать 30–40% дохода, чтобы не оставлять людей без средств на другие необходимые расходы. Вопрос доступности жилья имеет несколько аспектов как с точки зрения доходов (возможность для населения купить или снять жилье), так и с точки зрения наличия фонда жилья (достаточность предложения): его качественные параметры, возможности трудоустройства, наличие объектов инфраструктуры, транспортных коммуникаций. Четкого показателя доступности жилья исполнительные органы России пока не предоставили. Разработчики проекта рассматривают эту категорию главным образом с точки зрения доходных возможностей населения приобрести жилье. В федеральной целевой программе «Жилище» для оценки доступности приобретения жилья используется показатель доли семей, имеющих возможность приобретения жилья, соответствующий стандартам обеспечения жилыми помещениями (54 м² для семьи из трех человек), с помощью собственных и заемных средств⁴.

Ипотечное кредитование — наиболее динамично развивающаяся часть программы. За 2006 г. в стране выдано ипотечных кредитов на сумму 240 млрд рублей, что в 2 раза превышает целевой показатель программы на 2006 г. За первые 6 месяцев 2007 г. объем выданных ипотечных кредитов увеличился на 60% и превысил 200 млрд рублей.

Еще одной позитивной тенденцией является снижение процентной ставки по ипотеке: если в 2004 г. средняя ставка составляла 17–19%, в 2005 г. — 14–16% то в 2006 г. уже 10–14% в рублях. С учетом того, что стоимость ипотечных займов напрямую привязана к инфляции и ставке рефинансирования, Правительство рассчитывало, что в 2007 г. средняя ставка по ипотечному кредиту составит 10,5%, а в перспективе понизится до 6–8%⁵.

Снижаются требования банков по объемам первоначального взноса: в 2004 г. требовалось не менее 40%, в 2005 г. — 25–30%, в 2006 г. многие банки установили этот показатель на уровне 10%. Увеличивается срок кредитования с 10–15 до 25–30 лет. Упрощается процедура оформления сделок. Банки становятся более гибкими в вопросе оценки платежеспособности заемщика (правда, при установлении величины займа могут использовать различные понижающие коэффициенты при оценке возраста, профессии, опыта работы потенциального должника). Снижаются требования при оценке соотношения ежемесячный платеж/доход. Если раньше редко допускалось, чтобы размер

⁴ Ценовая доступность жилья может определяться различными показателями, наиболее распространенный — отношение среднего, или медианного, годового дохода среднестатистического домохозяйства к рыночной цене условной средней квартиры. Коэффициент доступности жилья в российском варианте рассчитывается исходя из среднестатистической стоимости квартиры (как на первичном, так и на вторичном рынках недвижимости) площадью 54 м² и среднегодового денежного дохода семьи из трех человек. Более точным является показатель доступности, который предусматривает вычит из среднемесячного денежного дохода стоимость прожиточного минимума.

⁵ Снижение ставок до данного уровня и ниже будет зависеть от макро- и микроэкономических показателей. Банки пока могут привлечь ресурсы под 7,5–8%, операционные расходы и доход банков увеличивают эту величину еще на 1,5–3%.

ежемесячных платежей превышал 35% от дохода заемщика, то позже этот показатель увеличился до 45%, а в настоящее время многие банки предлагают направлять на погашение долга до 60% дохода, правда такой высокий коэффициент допускается в случае, если зарплата заемщика превышает 2,5–3 тысяч долларов.

Новые тенденции — распространение рублевых кредитов с плавающей ставкой, перекредитование и предоставление ипотечных кредитов без первоначального взноса⁶.

Тем не менее, несмотря на рост предложения банковских ипотечных продуктов, для отечественного рынка ипотеки доступен пока стандартизированный продукт, способный удовлетворить потребности очень узкой группы заемщиков. На зарубежном ипотечном рынке действует несравнимо более широкий диапазон кредитных продуктов, учитывающих не только предмет залога, но и возраст, карьерный рост заемщика, прогнозы по росту стоимости объекта и др., особенно для молодых семей⁷.

Рынок коммерческой ипотеки в основном ограничивается территориями Москвы и Санкт-Петербурга, где сосредоточен основной спрос на «рыночные» ипотечные кредиты, в значительно меньших объемах коммерческая ипотека действует в ряде крупных городов и наиболее успешных нефте- и газодобывающих субъектах России (Ханты-Мансийский автономный округ, Нижний Новгород, Самара, Новосибирск и др.). Региональные программы ипотечного кредитования развиваются благодаря бюджетным схемам и зависят от поддержки региональных и местных администраций и крупных компаний. Сохранение социальных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий населения и очередников в условиях сокращения федерального финансирования и падения объемов жилищного строительства подталкивает администрации городов и регионов к развитию так называемой социальной ипотеки, созданию фондов, использующих бюджетные дотации

⁶ В Европе, для сравнения, до 80% кредитов предоставляется на условиях «плавающей ставки». Плавающая ставка в российском варианте состоит из двух частей: фиксируемого процента, устанавливаемого банком, и специального индекса (libor — если ссуда предоставляется в валюте, и MosPrime — если кредит выдается в рублях). Ее преимущество в том, что в случае снижения темпов инфляции в стране и улучшения национальных макроэкономических показателей значение индекса MosPrime будет снижаться, а значит меньше будут процентные выплаты по кредиту. Учитывая, что процентные ставки по ипотеке снижаются, взявших ипотечный кредит 2–3 года назад под 15–17% актуальным становится вопрос перекредитования. Они могут оформить новый кредит в другом банке, погасить им долг и платить проценты уже по новым ставкам (но граждане, воспользовавшиеся этой услугой, не смогут получить налоговый вычет, причитающийся новым собственникам жилья). Первыми такой продукт ввели ВТБ-24 и Райффайзенбанк. Программы кредитования без первоначального взноса в основном нацелены на улучшение жилищных условий, а не на приобретение нового жилья. Заемщику предоставляется сумма на покупку новой квартиры, залогом по которой является приобретаемая квартира. Определенное время клиент может использовать, чтобы реализовать свою квартиру на наиболее выгодных условиях и далее выплачивать сумму долга и проценты по кредиту.

⁷ Например, на начальной стадии молодой заемщик вносит символическую сумму в качестве первого взноса, а ежемесячные платежи состоят только из процентов по кредиту, но через несколько лет банк переводит клиента на другую программу, увеличивая платежи. В западных странах банки реализуют программы ипотечного кредитования на суммы, превышающие стоимость предмета залога (заемщик берет деньги не только на покупку квартиры или дома, но и на ремонт). Существуют программы, по которым жилье вместе с долгом переходит по праву наследования, кредиты с понижающимся аннуитетом, действующие специально в расчете на пожилых людей (по такой кредитной программе человек, выходя на пенсию, вначале платит большую сумму по кредиту за счет пенсионных накоплений, а потом постепенно объем выплат снижается), кредиты на недвижимость, которую предполагается сдать в аренду (в результате оформления такого кредита заемщик получает постоянный доход, который идет на покрытие платежей по кредиту и льготы по налогу на прибыль с дополнительного дохода от сдачи жилья в аренду).

для внедрения нескольких кредитных схем: кредитование заемщиков по ставке ниже рыночной, субсидирование рыночной ставки по банковскому кредиту, организации долгосрочных сбережений населения через ссудно-сберегательные кассы, потребительские кооперативы, кредитные союзы. По схеме кредитования заемщика по ставке ниже рыночной работают, например, в Самаре, Челябинске и Оренбурге. Характерной чертой этих программ является создание специальных органов управления: Фонда жилья и ипотеки в Самарской области и Самарского ипотечного агентства, Ипотечной корпорации в Оренбургской области, Южно-Уральского агентства по ипотечному жилищному кредитованию, которые через уполномоченные банки или банки-агенты организуют систему предоставления льготных жилищных кредитов. В Рязани займы для строительства и приобретения жилья выдаются финансируемым из бюджетных средств Фондом поддержки индивидуального жилищного строительства, процентная ставка за пользование займом, выданным фондом, устанавливается в размере 1/4 ставки рефинансирования Центрального банка. В рамках программы заемщик должен внести взнос в размере не менее 30% стоимости приобретаемого или строящегося жилья. Максимально допустимая сумма займа определяется с учетом среднемесячного совокупного дохода семьи заемщика. Для работников бюджетных организаций Фонд ежегодно проводит конкурс на получение займов для строительства и приобретения жилья. Преимущественным правом получения займа пользуются участники, которым требуется меньший размер заемных средств. При равных условиях приоритет отдается участникам конкурса с большим стажем работы в бюджетной организации или с меньшим размером общей площади, приходящейся на одного члена семьи.

При положительной оценке этой практики приходится констатировать, что субсидии гражданам в форме льготных кредитов или субсидирования процентных ставок ложатся тяжелым бременем на местные бюджеты и не всегда доходят до групп населения, в наибольшей степени нуждающихся в поддержке, коммерческие банки в этих программах не играют активной роли субъектов рынка, а выступают только как уполномоченные посредники.

Среди не решенных пока вопросов остается вопрос страхования кредитных рисков (наряду с действующим страхованием жизни заемщика, титульным страхованием и страхованием предмета залога от ущерба и гибели) при ипотечном кредитовании, который позволит банкам снизить первоначальный взнос для заемщиков. В зарубежных странах в условиях высокой конкуренции, когда сумма ипотечного кредита относительно стоимости залога достигает 90%, ипотечное страхование — необходимая услуга.

Российские банки не готовы страховать риски, связанные с возможным невозвратом выданных ими ипотечных кредитов, и ставят вопрос о возрождении практики страхования ответственности заемщика за невозврат полученных кредитов. Страховые компании возражают против этого, считая, что правовая легализация страхования ответственности за невозврат полученного ипотечного кредита неизбежно будет стимулировать активный поиск и искусственное создание некоторыми заемщиками таких ситуаций, которые могли бы быть квалифицированы как страховой случай по договору страхования ответственности. Подобная негативная практика у нас в стране была достаточно широко распространена до принятия в 1996 г. второй части Гражданского кодекса.

Несмотря на то что рынок ипотеки развивается высокими темпами, значительно превышающими официально прогнозируемые, пока им реаль-

но воспользовались всего 3–5% населения. Доля жилья приобретаемого по такому кредиту, составляющая в среднем 7%, уступает не только развитым странам, но и государствам Восточной Европы⁸. Основная масса кредитов выдается лишь в некоторых регионах с высокими средними доходами населения. По данным Института экономики города, в 2006 г. среднестатистическая семья могла приобрести стандартное жилье, используя ипотечный кредит, лишь в 6 субъектах Федерации (Камчатка, Тюменская и Калининградская области, Еврейская автономная область, Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа — регионы с высокими заработными платами и относительно более низкими ценами на жилье).

Первые итоги реализации нацпроекта показали, что программа в современном виде может привлечь лишь очень ограниченный слой населения и нуждается в серьезной корректировке и смене акцентов. Ипотечное кредитование развивается быстрыми темпами, но основная масса кредитов выдается в регионах с высокими средними доходами населения, 90% вводимого в эксплуатацию жилья достается 14–15% населения — самым обеспеченным и верхней прослойке среднего класса. Доступность жилья снижается и за счет опережающего роста цен по сравнению с ростом реальных доходов и вследствие вымывания с рынка дешевого жилья. Участники социальных программ жилищных сертификатов и поддержки молодых семей в обеспечении жильем сталкиваются с тем, что реальная цена имеющихся на рынке квартир на порядок превышает расчетные показатели. Общее число участников программ оказывается ниже даже весьма скромных запланированных показателей.

Наиболее активно идет переселение обеспеченных граждан в более современное и комфортабельное жилье. Медленнее, чем предполагалось, развивается рынок рефинансирования ипотечных кредитов, в этой сфере на повестке дня стоит вопрос о создании эффективного пакета нормативно-правовых актов о секьюритизации активов. Несмотря на заверения исполнительных органов власти, реального снижения процентных ставок в ближайшее время сложно ожидать, возможно даже их небольшое повышение в ответ на подорожание денег на внешних рынках, откуда частично привлекаются средства для финансирования ипотечных программ⁹. При сложившемся уровне жизни и структуре расходов населения (когда абсолютное большинство населения — до 68% — вообще не имеет накоплений) и условиях рынка кредитования ипотека может быть доступна абсолютному меньшинству населения.

Более того, успешное формирование инфраструктуры кредитования покупки жилья заметно не изменило положение с доступностью жилья, скорее ситуация осложнилась в связи с быстрым ростом стоимости жилья. За 2006 г. стоимость жилья возросла на 40%, а реальные доходы населения — только на 10%. По заявлению председателя Счетной палаты, из-за роста цен на недвижимость покупательная способность населения в приобретении жилья с помощью ипотеки за последние 2 года снизилась в среднем на 30% [Финансовый контроль, 2007].

Причины ускоренного роста цен кроются далеко не только и не столько в развитии ипотеки. Сложившаяся на рынке жилья ситуация характеризуется огромным разрывом между себестоимостью и ценой предлагаемого продукта, который складывается за счет обременений со стороны органов местного самоуправления и завышенной рентабельности. Обременения

⁸ В Болгарии, для сравнения, — свыше 20%, Польше — 50% [Трибуна, 2006].

⁹ Мировой рынок секьюритизации вступил в фазу высокой волатильности, обусловленную сложным состоянием американского рынка ипотеки.

связаны не только со взятками, но и с хроническим недофинансированием субъектов Российской Федерации и муниципалитетов и представляют собой требования в обмен на предоставление участков отдать часть квартир в распоряжение муниципального образования, вложить деньги в объекты жилищно-коммунального хозяйства и социальную инфраструктуру. Завышенная рентабельность вызвана высоким уровнем монополизации и отсутствием конкуренции на строительном рынке. Средний уровень рентабельности строительных компаний составляет не менее 30%, дохода в отдельных случаях до 100% и более. В результате, по официальным данным, стоимость строительства 1 м² в 2006 г. в среднем по России составила 13 662 рублей, а цена продажи — 32 500 рублей за 1 м² [Парламентская газета, 2007]. За 2006 г. цены на недвижимость в региональных (областных) центрах в среднем выросли на 80–100%, в некоторых городах был достигнут более чем двойной ценовой рост.

По данным российских риэлтеров, на которые ссылался С. Степашин на Всероссийской конференции контрольно-счетных органов по реализации нацпроекта в июне 2007 г., за 2006 г. 2/3 потенциальных заемщиков, решивших взять кредиты на покупку жилья, так и не смогли купить нужную квартиру из-за постоянного роста цен — накопленных сбережений не хватало на первоначальный взнос [Оренбуржье, 2007].

Реализация нацпроекта привела к значительной активизации строительства во всех областях — от малоэтажного строительства до комплексной застройки отдельных районов, но его темпы еще далеки от современного европейского стандарта — 1 м² на душу населения. Собственно строительный рынок пока отстает от ипотечного.

Потенциальные мощности строительного комплекса в целом по России, согласно оценкам Института экономики города, с учетом высокой степени изношенности основных фондов, смогут обеспечить выполнение намеченных объемов строительства в течение ближайших 2–3 лет, далее потребуются расширение строительных мощностей в среднем более чем на треть. Физически не хватает мощностей по производству цемента¹⁰, теплоизоляции, арматурной стали, в зачаточном состоянии находится деревообработка. По подсчетам экспертов, дефицит стройматериалов на российском рынке в среднем составляет от 20 до 50% [Бизнес и финансовые рынки, 2007]. Отделочных и комплектующих материалов (фурнитура, герметики, лакокрасочные материалы, напольные покрытия и др.) ввозится до 70%. Начальный этап реализации нацпроекта сопровождался резким увеличением цен на стройматериалы (тонна металла за 2006 г. выросла в цене на 40%, арматура небольшого диаметра — в 2 раза, провода — на 55%, резко подорожал цемент) [Гудок, 2007].

Тем не менее возможности индустрии строительных материалов не рассматриваются как главные ограничители для планируемых объемов строительства. Более острыми являются проблемы доступности источников финансирования жилищного строительства и монополизации жилищного рынка, сохранения неоправданных льгот и привилегий для отдельных участников рынка. Ни у строителей, ни у проектировщиков нет серьезных стимулов для совершенствования технологии и удешевления строительства.

Ключевой момент реализации нацпроекта связан с тем, что его основные задачи возложены на регионы и муниципалитеты. Движение жилищного

¹⁰ По оценкам, имеющиеся мощности смогут удовлетворить спрос на цемент в течение 2–3 лет, затем ресурс будет исчерпан, а потребности в цементе будут устойчиво расти до 2020 г. В течение последних двух лет было заявлено около 50 проектов по строительству цементных заводов.

вопроса, обеспечение коммунальной инфраструктурой, ремонт аварийного жилья, программы поддержки молодых семей зависят от местных властей. Общий недостаток этих — программ их небольшие масштабы из-за ограниченности местных и региональных бюджетов. Запланированные крупномасштабные проекты — в основном проекты строительства дорогостоящего жилья. Стимулирование строительства типового жилья, снижение цен до уровня себестоимости и разумной рентабельности наряду с экономическими мерами (льготное выделение земли под строительство, госбюджетная поддержка проектов создания инфраструктуры) должно осуществляться и иными способами — от законодательных до административных. Застройщики должны получить гарантированные права долгосрочного владения земельными участками, инвесторы — правовую информацию о потенциальных вложениях в обустройство недвижимости, земельные участки для застройки должны предоставляться на основе определенной типовой процедуры.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ структуры и хода реализации национальных проектов позволяет сделать несколько принципиальных выводов.

1. Направления, выбранные для национальных проектов, действительно актуальны и поэтому требуют концентрации ресурсов государства и общества. Единственным крупным упущением является отсутствие в списке этих направлений культуры.
2. Выбранная в качестве первоначальной форма управленческого решения — национальный проект — так и не была облечена в эффективную форму, которой потенциально является, например, федеральная целевая программа (ФЦП). Тем самым была нарушена классическая цепочка управления, ориентированного на достижение конкретного результата: целеполагание → соотнесение с имеющимися ресурсами → выстраивание этапов достижения цели и распределение под них имеющихся ресурсов → создание системы мониторинга и контроля → накопление сигналов обратной связи → корректировка (при необходимости) этапов движения к цели или (в неблагоприятном варианте) первоначальной цели.
3. Отсутствие комплексной управленческой формы привело к разрозненности конкретных мероприятий, многие из которых давно назрели, но реализуемые вне единого замысла зачастую не давали (не дают) ожидаемого положительного эффекта.
4. Во многом конъюнктурная природа национальных проектов подтверждается тем, что в принятом федеральном бюджете на 2008–2010 гг. вместо них по текущим расходным статьям рассыпано финансирование мероприятий этих проектов. При этом к 2010 г. значительная часть этих мероприятий уже не финансируется. Иными словами, и через три года Россия будет стоять перед лицом давно назревших социальных реформ.
5. В первую очередь неутешительный вывод относится к сфере охраны здоровья, где до сих пор нет ясности с оптимальной для нынешнего состояния страны моделью. Образовательная политика отличается «вузоцентризмом», оставляя за бортом кричащие проблемы школы, начального и среднего профессионального образования. Остается открытым вопрос о масштабах занятости и системе оплаты труда в так называемой бюджетной сфере.
6. Судьба национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» во многом будет зависеть от способности государства,

во-первых, стимулировать массовое жилищное строительство с соответствующим снижением стоимости вводимого квадратного метра и, во-вторых, эффективно бороться с монополизмом и коррупцией в сфере выделения участков под застройку и их фактического получения инвестором.

7. В связи со сменой политического цикла — избранием новой Государственной Думы и нового президента у политически ответственной элиты есть шанс подхватить во многом исчерпавшие себя национальные проекты с тем, чтобы, переформатировав их, приступить к системному решению проблем социальной сферы. Это надо делать совместно с образовательным, медицинским и, в целом, экспертным сообществом, с профессиональными сообществами учителей, врачей, работников культуры, бизнесом. Одним словом, как говорят в России, всем миром навалиться.

ЛИТЕРАТУРА

Бизнес и финансовые рынки. 2007. 27 августа.

Гудок. 2007. 5 июля.

Оренбуржье. 2007. 22 июня.

Парламентская газета. 2007. 21 июня.

Трибуна. 2006. 8 декабря.

Финансовый контроль. 2007. № 8. С. 64.