
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЖИЛИЩНЫЙ ПРОЕКТ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Придвижкин С.В.

В статье обобщается опыт экономически развитых стран по реализации государственных проектов в области создания крупных объектов производственной социальной инфраструктуры общенационального значения. Раскрывается специфика развития жилищной проблемы в российских условиях, приводится динамика основных показателей, характеризующих состояние и темпы строительства жилого фонда в городской и сельской местности. На основе анализа результатов наиболее значимых для России жилищных программ 1995 – 2000 гг. и современного этапа реализации национально-проектного подхода дается прогнозная оценка рисков и угроз системы государственного финансирования приобретения и строительства жилья в рамках Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 20010 годы. Кроме того, в статье представлен материал о специфике планирования реализации национального жилищного проекта в Тюменской области.

Национальные проекты – новый для России инструмент государственного управления социально-экономическим развитием. Результаты их реализации вызывают огромный общественный интерес. С ними связаны надежды на повышение качества жизни миллионов наших сограждан. На их реализацию выделены существенные финансовые средства. Именно поэтому возникает вопрос – понимаем ли мы специфику использования данного инструмента в российских условиях и специфику развития тех социально-экономических процессов, по отношению к которым применяется данный инструмент регулирования? Попытаемся дать ответ на этот вопрос на примере анализа практики реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

В настоящее время проектный подход активно используется в практике государственного управления в различных странах мира: и в экономически развитых, и в развивающихся, и бывших соцстранах. Государственные проекты обычно направлены на создание крупных объектов производственной и социальной инфраструктуры общенационального значения. Наиболее распространенными сферами государственного проектного финансирования являются транспорт, энергетика, здравоохранение, образование, центры предоставления социально значимых услуг и, конечно, жилищное строительство. Так, в Великобритании на основе государственного проектного финансирования сегодня реализуются такие программы, как «Строительство школ будущего», реконструкция аэропорта в Бристоле. В Германии – строительство автодорог федерального значения и разнообразных социальных объектов. Во Франции – строительство железных дорог, больниц, школ, колледжей, мусороперерабатывающих заводов и даже тюрем. В Бельгии строится новый международный аэропорт. Накопленный опыт позволяет выделить некоторые особенности реализации государственных проектов в экономически развитых странах мира. Ими являются:

- ориентация на создание новых объектов инфраструктуры;
- частно-государственное партнерство;

- активное использование современных инструментов финансирования и страхования рисков – облигаций, акций, консорциальных кредитов, производных кредитных инструментов;
- участие разнообразных институтов финансового рынка;
- относительно низкая «политическая» составляющая.

Последнее следует особо подчеркнуть. За исключением проектов в сфере энергетики в развивающихся и бывших социалистических странах, государственное проектное финансирование, как правило, является постоянно используемым, в какой-то степени уже традиционным инструментом решения крупных инфраструктурных проблем, с которым не связаны общенациональные политические и социальные ожидания.

Диаметрально противоположная ситуация складывается в России. Здесь национальные проекты направлены на решение проблем, которые многие десятилетия накапливались в нашем обществе и появились задолго до начала процессов радикальной трансформации. Особое место в ряду таких вечных проблем российского общества занимает жилищная проблема. При этом на фоне относительной стабилизации общей социально-экономической ситуации значимость возможности удовлетворения данной потребности растет. Так, в 2003 году, по данным «Института экономики города», впервые с начала экономических реформ жилищно-коммунальные проблемы определили бесспорного лидера рейтинга – проблемы финансовые и материальные. По состоянию на конец 2003 года, 61% россиян были недовольны своими жилищными условиями. Более того, эта цифра имеет тенденцию к росту. Так, по данным опроса Фонда «Общественное мнение» в начале марта 2006 года, 65% россиян полагают, что там, где они живут, население жильем обеспечено «плохо». Только 10% россиян отмечают положительные сдвиги в этой сфере за последнее время, и это субъективное мнение имеет под собой объективные основания. Несмотря на то, что темпы жилищного строительства уже восстановились после дефолта 1998 года, ввод в действие жилых домов в 2006 году составляет только 86,3 % от уровня 1970 года (табл. 1)

При этом жилищный фонд отличается достаточно низкими качественными характеристиками. Так, в 2006 году только 76% жилищного фонда было оборудовано водопроводом, 72% – канализацией, 81% – центральным отоплением, 70% – газом. Всего 66% от общего объема жилищного фонда оборудовано ваннами или душем и 63% горячим водоснабжением. В сельской местности горячим водоснабжением оборудовано всего 22% (!) от общей площади жилого фонда [2]. В 2003 году доля ветхого и аварийного жилищного фонда достигла 3,2% и сохранила это значение до 2006 года. При этом с 1990 по 2006 гг. объем ветхого и аварийного жилья в абсолютном выражении утроился (с 32179,2 до 95889,4 тыс. кв. м) [2]. Существование этой десятилетиями не решаемой проблемы ведет к появлению комплекса негативных социально-экономических, политических и психологических последствий.

Во-первых, это усиление процессов социальной дифференциации, которые имеют ярко выраженную пространственную специфику. Так, если в 2005 году в городах и поселках городского типа объем ввода общей площади нового жилья на 1000 чел. в 1,33 раза превысил аналогичный показатель на селе, то в 2006 году эта разница составила уже 1,51 раза (рис. 1).

Таблица 1

Ввод в действие жилых домов, млн. кв. м [4, с. 102]

Годы	Всего построено	Годы	Всего построено
1966 – 1970	284,5	1994	39,2
из них 1970	58,6	1995	41,0
1971 – 1975	304,1	1996	34,3
из них 1975	61,9	1997	32,7
1976 – 1980	295,1	1998	30,7
из них 1980	59,4	1999	32,0
1981 – 1985	308,7	2000	30,3
из них 1985	62,6	2001	31,7
1986 – 1990	343,4	2002	33,8
из них 1990	61,7	2003	36,4
1991	49,4	2004	41,0
1992	41,5	2005	43,6
1993	41,8	2006	50,6

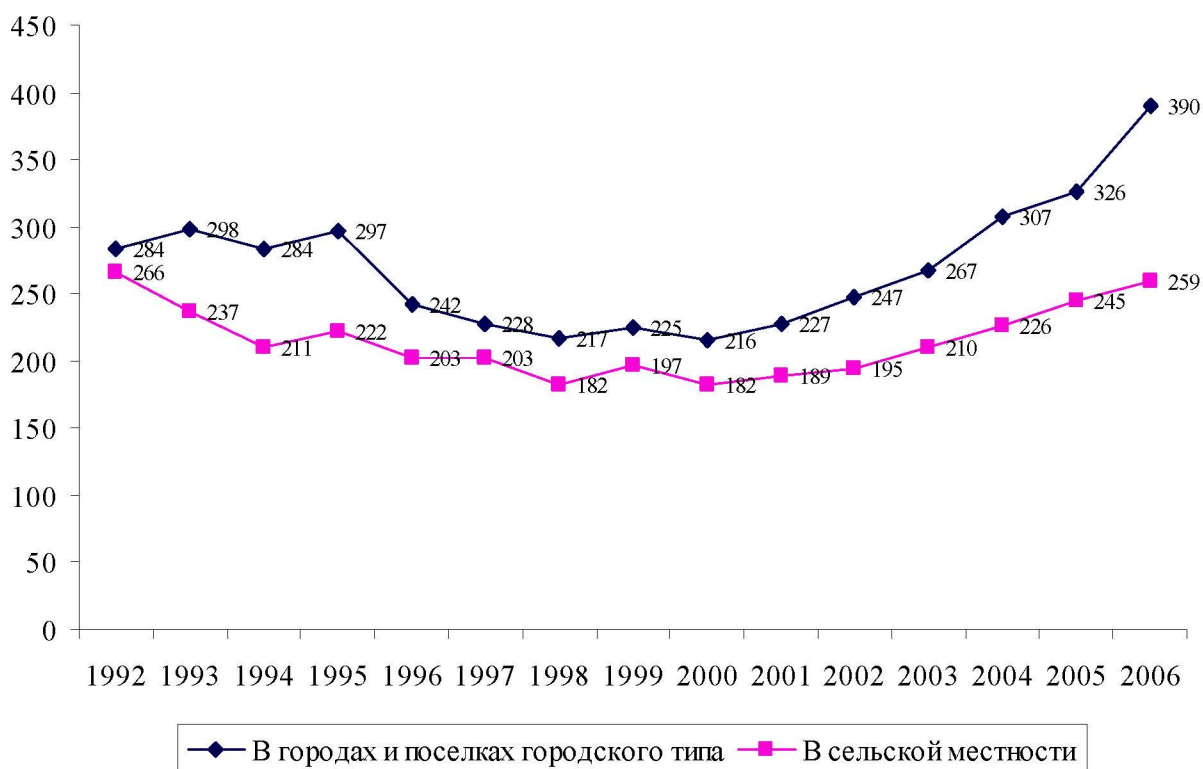
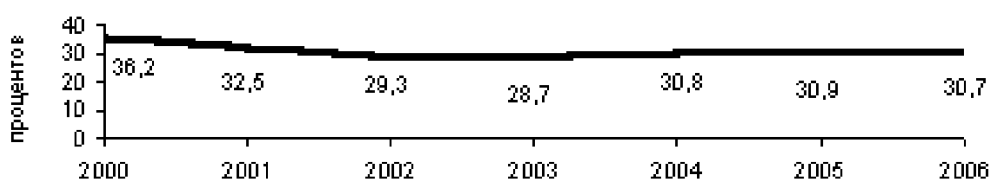
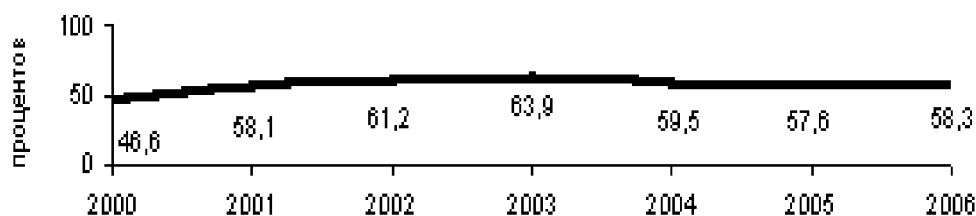


Рис. 1. Ввод жилья в городской и сельской местности (кв. м на 1000 чел.) [2]

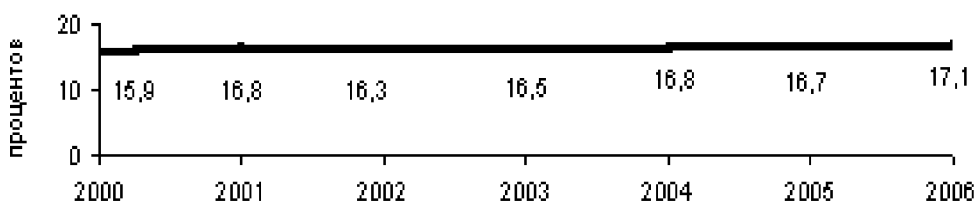
Во-вторых, ухудшение социального и психологического климата. Собственный дом, благоустроенное жилье важны не только как условие жизнедеятельности и воспроизводства рабочей силы, но и как условие позитивного мироощущения людей, уверенности в завтрашнем дне, доверия к политическим институтам страны. На сегодня, к сожалению, этот резерв доверия уже в значительной степени утрачен. Несмотря на то, что реальные доходы населения России ежегодно повышаются, приобретение и строительство жилья остаются доступны только ограниченному кругу людей, начиная с «верхушки» среднего класса. В-третьих, недостаточно быстрый рост инвестиционной активности, ограничение темпов экономического роста. Пока темпы роста объема инвестиций в России лишь незначительно превышают темпы роста ВВП. В результате, на стадии экономического подъема норма инвестирования в основной капитал растет очень медленно. Напротив, удельный вес валового сбережения в ВВП немного снизился только в 2006 году; ранее, с 2003 по 2005 гг. он устойчиво повышался. Это свидетельствует о росте сбережений, которые не трансформируются в инвестиции (рис. 2).



Удельный вес валового сбережения в ВВП



Отношение валового накопления основного капитала к валовым сбережениям



Норма инвестирования в основной капитал

Рис. 2. Динамика основных социально-экономических показателей потребления и накопления (составлено по [2])

Данные тенденции неумолимо свидетельствуют о наличии серьезных внутренних ограничителей экономического роста. Между тем, для всех стран, которые смогли обеспечить опережающие темпы роста национальных экономик, характерно существенное опережение темпов роста инвестиций темпами роста ВВП. О наличии серьезного отставания России в этой сфере свидетельствует и динамика валового накопления основного капитала по сравнению с другими странами. Даже с учетом того, что в 2005 году данный показатель в России составил 125,6%, более низкие темпы роста валового накопления демонстрируют только Австрия, Германия и Япония (табл. 2). Однако, как мы понимаем, эти страны уже очень давно решили те экономические проблемы, которые стоят сейчас перед Россией.

Таблица 2
Динамика валового накопления основного капитала стран*, в % к 1995 [3]

Страны	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Россия	63,5	67,6	79,8	87,9	90,4	102	115	125,6
Австралия	127	137	128	142	161	172	172	189
Австрия	108	110	117	115	111	118	121	116
Бельгия	112	116	122	122	118	117	124	134
Великобритания	127	129	134	137	141	144	149	158
Венгрия	132	140	150	158	171	176	193	202
Германия	105	109	113	109	102	100	101	102
Греция	128	142	154	164	173	197	208	205
Ирландия	160	184	198	195	201	208	232	261
Испания	118	128	136	142	147	154	169	182
Италия	110	116	124	126	127	125	128	126
Канада	123	132	138	144	147	155	165	180
Польша	166	178	182	167	157	156	164	174
Словакия	165	133	123	140	139	137	141	168
США	129	140	148	146	141	147	156	161
Финляндия	132	135	140	146	141	138	146	167
Франция	108	117	126	129	127	130	133	138
Япония	103	102	104	103	97	98	99	95

* Включая чистое приобретение ценностей; 2006 г. – 143,1%.

При этом в структуре валового накопления России доля затрат на жилищное строительство также крайне низка по сравнению с другими странами (табл. 3). Таким образом, в экономике, с одной стороны, формируется значительный неудовлетворенный спрос населения на жизненно важный для сохранения общественной стабильности товар, однако этот спрос носит преимущественно отложенный характер в силу высокой стоимости объектов недвижимости, а с другой стороны, существует серьезный дефицит совокупного внутреннего спроса, способный резко ограничить пределы экономического роста в масштабах всей страны.

Таблица 3

Удельный вес затрат на жилищное строительство в общем объеме валового накопления основного капитала стран, % [3]

Страны	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Россия	22,8	11,3	11,4	12,2	12,6	12,2	12,0
Австрия	29,8	23,4	22,3	22,5	20,5	20,6	20,1
Великобритания	22,6	17	18	20,1	21,9	23,3	23,5
Германия	18,4	31,9	31,3	31,6	32	31,9	31,0
Греция	35,1	20,6	20,4	21	19,9	18,9	19,0
Дания	27,1	20,8	19,5	19,5	21,8	23	23,9
Ирландия	19	34,6	37,4	39,4	46,3	50,2	51,6
Испания	30,6	23,7	24,8	26,5	28,5	29,7	30,0
Италия	20,3	18,8	18,6	18,2	19,1	19,4	21,1
Канада	26,9	23,7	25,4	29,3	30,8	32,4	31,5
США	25,4	23	24,4	27	29,3	30,9	32,6
Финляндия	23,3	27,3	23,9	24,6	27,3	28,1	29,2
Франция	22	21,3	21,2	21,8	22,1	22,8	23,4
Швеция	23,1	10	11,3	12,9	13,8	15,4	16,5

В этих условиях задача государства должна состоять в преодолении существующего разрыва за счет применения комплекса инструментов, направленных на стимулирование как совокупного спроса, так и предложения. Ранее в нашей стране уже предпринимались попытки кардинального решения жилищных проблем. Сведения о реализации наиболее крупных российских жилищных программ приведены в табл. 4. Однако, за исключением программы массового строительства «хрущёвок», все другие попытки не смогли кардинально изменить жилищные условия россиян.

В тяжелый для страны период 90-х годов основная тяжесть решения жилищных проблем сместилась на региональный уровень управления. Но региональных ресурсов здесь оказалось явно недостаточно. После вступления страны в период стабилизации появляется обновленная Федеральная программа «Жилище» с более существенными объемами финансирования. Однако, приоритетным направлением программы остается обеспечение жильем отдельных категорий граждан, а не комплексное решение жилищных проблем. И, наконец, в 2006 году программа «Жилище» получает статус национального проекта. Среди наиболее существенных особенностей второго этапа реализации программы «Жилище» следует отметить следующее:

- во-первых, резкое увеличение объема выделяемых средств из федерального бюджета. В общем объеме федеральных финансовых ресурсов, выделенных за период 2002 – 2010 гг., доля затрат на первом этапе реализации программы составила только 19,7%. Т.е. на второй этап выделяется свыше 80% от общего объема финансирования;
- во-вторых, впервые предусмотрено выделение государственных средств для непосредственного стимулирования жилищного строительства, т.е. увеличения предложения жилья и снижения его стоимости. Речь идет о подпрограмме «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства»;

Таблица 4

Программы развития жилищного сектора в России

Характеристики	Содержание
Первая программа, 1955 – 1965 гг.	
Основные положения программы	1. Реализация программы обеспечила рост жилищного строительства в 1,9 раза, увеличение объемов до 54,9 млн. кв.м в год. 2. Улучшены жилищные условия миллионов людей. 3. Снижение остроты жилищной проблемы позволило больше внимания уделять качеству жилищных условий.
Вторая программа, 1985 – 2000 гг.	
Основные положения программы	1. Предусматривалось обеспечение каждой семьи отдельной современной квартирой или индивидуальным домом, ликвидация резкого различия в уровнях жилищной обеспеченности и качества жилья, прежде всего в региональном разрезе. 2. Проведение более совершенной инвестиционной политики, разработка новой системы финансирования жилищного строительства - получили развитие проекты по возведению жилья за счет средств населения. Для этого была предусмотрена дифференциация финансово-экономических льгот для различных категорий семей, а также все более широкое использование средств предприятий и населения. В период реализации данной программы были достигнуты максимальные объемы ввода жилья в России: в 1986г. - 66,2 млн. кв.м; в 1987г. - 72,8; в 1988г. - 72,3; в 1989г. - 70,4 . В 1990г. реализация указанной программы была приостановлена в связи с сокращением доли государственного участия в жилищном строительстве
Государственная целевая программа «Жилище» (1990 – 2000 гг.)	
Основные положения программы	Переориентация в жилищном строительстве с преобладания бюджетных средств государства на преимущественную долю средств населения и частных юридических лиц. Мобилизация средств для жилищного строительства путем выпуска жилищных векселей и иных ценных бумаг, проведения аукционов и т.д.
Цели и задачи	Цель - определение принципиальных положений и конкретные меры долгосрочной государственной политики. Задачи: - создание правовой базы для осуществления жилищной реформы; - преодоление сокращения объемов жилищного строительства; - изменение структуры жилищного фонда и жилищного строительства по формам собственности, по источникам финансирования, типам зданий и технологиям их возведения
Источники финансирования	Внебюджетные средства в сочетании с различными формами государственной поддержки граждан и юридических лиц

- в-третьих, в рамках внедрения системы бюджетирования, ориентированной на результат, разработана система оценки степени достижения целей, поставленных программой. Более того, не только предложены целевые индикаторы по каждому направлению программы (всего 16 индикаторов), но и методика их расчета;
- в-четвертых, формируется система взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в рамках реализации национальных проектов, в том числе и ее организационные механизмы. В частности, между субъектами РФ и Министерством регионального развития РФ заключаются соглашения по реализации приоритетного Национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», в рамках которых фиксируются полномочия сторон, основные направления взаимодействия, а также, что чрезвычайно важно, – региональные целевые показатели реализации национального проекта, что позволяет создать систему непрерывного мониторинга;
- в-пятых, качественно изменяется механизм государственной поддержки ипотечного жилищного кредитования. Цель программ – создать в России унифицированную систему рефинансирования ипотечных жилищных кредитов.

Вместе с тем, уже на этой начальной стадии реализации нового национального проекта нельзя не сказать о рисках и угрозах, с которыми в ближайшее время скорее всего столкнется развивающаяся система государственного финансирования приобретения и строительства жилья.

Первая группа рисков, на наш взгляд, связана с отсутствием четкой формулировки и непротиворечивого толкования миссии самой Программы. Национальный проект носит название «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», однако нет никаких четких критериев, какое жилье подходит под определение «доступное». На наш взгляд, речь должна идти о массовом строительстве дешевого жилья, доступного широким слоям населения: бюджетникам, работникам низкой квалификации, молодым специалистам и так далее. Под «социальным» мы ни в коем случае не подразумеваем жилье бесплатное. Речь идет о целенаправленном формировании сегмента жилищного рынка, рассчитанного на людей с невысокими доходами, при этом жилье, безусловно, реализуется по рыночной стоимости. Другой фактор риска – слишком оптимистичные оценки потребностей россиян в улучшении жилищных условий. Нашей стране нужно не удвоить объемы жилищного строительства к 2010 году, как предусмотрено нацпроектом, а увеличить их в 7 – 10 раз. Проблема состоит не только в крайне низкой обеспеченности россиян жильем, но и в том, что жилищный фонд России (до 80% которого составляют «брежневки» и «хрущевки») стремительно приходит в негодность. Т.е. нужно не только увеличить прирост жилищного фонда, но и заместить львиную долю существующего, иначе старые дома начнут просто разваливаться.

Вторая группа рисков связана с последствиями существенных изменений российского жилищного законодательства. Наиболее существенное развитие законодательной базы было обеспечено в 2004 году в результате принятия 25 федеральных законов, направленных на формирование рынка доступного жилья, в том числе Жилищного кодекса Российской Федерации и Градостроительного кодекса Российской Федерации, закона «Об участии в долевом строительстве», а также ряда поправок в действующее ипотечное законодательство. Но с принятием новых законов жилищное строительство резко замедлилось. Особенно болезненно был воспринят закон о долевом инвестировании, который существ-

венно усложнил процедуру привлечения средств граждан в жилищное строительство. Закон «О долевом участии», защищая частных инвесторов, ввел крайне суровые правила привлечения денежных средств для застройщиков и солидарную ответственность банков и строителей перед дольщиками. В результате отказа от долевых схем и оттока финансов наметился существенный дефицит финансирования строительства. Более подробно сведения об основных направлениях и структуре финансирования Программы представлены в табл. 5.

Третья группа рисков связана с изменением способов финансирования целевых подпрограмм и резким увеличением в общем объеме выделенных средств доли ресурсов, направляемых на ипотечное жилищное кредитование и субсидии. Если раньше в рамках программ, направленных на обеспечение жильем молодых семей и льготников (участников ликвидаций аварий и катастроф, переселенцев, жителей Крайнего Севера и т.п.) гражданам предоставлялись конкретные объекты жилья, то теперь всем им вместо жилья будут предоставлять субсидии — всего на эти цели запрашивается порядка 20 млрд. рублей в год.

Таблица 5

Структура финансирования в 2006 - 2010 годах Федеральной целевой программы "Жилище" на 2002 – 2010 годы, % [6]

Источники и направления финансирования	2006 – 2010	В том числе				
		2006	2007	2008	2009	2010
Обеспечение жильем молодых семей	18,3	18,9	20,5	16,5	15,1	22,6
Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства	31,5	28,9	34,9	40,5	39,5	5,0
Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры	10,7	10,2	8,2	8,6	9,7	18,1
Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством	14,8	16,0	13,6	11,5	12,1	23,6
Мероприятия по реализации Концепции развития унифицированной системы рефинансирования ипотечных жилищных кредитов в России	22,2	22,5	20,2	20,5	21,6	27,6
Мероприятия по обеспечению жильем отдельных категорий граждан	2,6	3,4	2,6	2,2	2,1	3,1

Также увеличиваются госгарантии Агентству по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК) с нынешних 4,7 млрд. до 20 – 30 млрд. рублей в год. Таким образом, преобладающая часть ресурсов направляется на стимулирование спроса. Однако, как уже отмечалось, проблема не только в дефиците платежеспособного спроса, но и в фактическом отсутствии на рынке основного объекта программы – действительно доступного, качественного жилья. Нет смысла выделять столь значительные финансовые ресурсы, чтобы затем граждане их потратили на покупку квартир в старом жилищном фонде, с низкими качественными характеристиками жилья и истекшими сроками эксплуатации. Более того, увеличение объемов платежеспособного спроса вызовет даль-

нейший рост цен на жилищном рынке и в результате величины выделяемых субсидий может просто не хватить на приобретение жилья даже в старом жилищном фонде.

Четвертая группа рисков связана с отсутствием четких организационных механизмов и недостаточным объемом финансирования мероприятий, направленных на стимулирование предложения жилья. По сути дела, только одна подпрограмма «Жилища» под названием «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства» призвана стимулировать собственно жилищное строительство. При этом на ее реализацию выделено несравнимо меньше средств — всего 2,3% от общего объема средств, выделяемых на весь срок реализации программы. Вместо прямых инвестиций это будут госгарантии по кредитам и субсидирование процентов. Госгарантии предполагается предоставлять субъектам РФ, а те, в свою очередь, будут направлять их коммерческим банкам, прилагая софинансирование проектов со своей стороны, а также со стороны муниципалитетов. Однако, по нашему мнению, банки не смогут в полной мере контролировать себестоимость строительства инфраструктуры, которую будут возводить строительные или коммунальные компании. Также непонятны критерии отбора проектов, которые будут оснащаться коммунальной инфраструктурой, и технические требования к ним. Вполне вероятно, что в силу отсутствия четко прописанных организационных механизмов и критериев отбора финансироваться на местах станут «зависшие» из-за недостатка средств проекты, а не строительство именно доступного жилья. И, наконец, пятая группа рисков связана с отсутствием четкого обоснования взаимосвязей между приоритетами национального проекта и приоритетами развития строительного комплекса страны, включая промышленность стройматериалов. Именно взаимосвязка этих трех компонентов – платежеспособного спроса, эффективно работающего строительного комплекса и благоприятных институциональных условий для расширения предложения жилья – делает задачи национального жилищного проекта действительно реальными. Однако динамика показателей, характеризующих развитие строительства как вида экономической деятельности, не дает оснований для однозначной оптимистической оценки. Медленно растет объем инвестиций в основной капитал по виду деятельности «строительство», скорректированные на темпы инфляции стоимостные показатели зачастую демонстрируют замедление темпов роста (табл. 6).

Таблица 6

Основные показатели вида экономической деятельности «строительство» [4, с.11]

Показатели	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Объем работ, выполненных по виду деятельности «строительство» в % к предыдущему году (в сопоставимых ценах)	102,9	112,8	110,1	110,5	115,7
Удельный вес инвестиций по виду деятельности «строительство» в общем объеме инвестиций в основной капитал, %	5,6	5,6	5,6	6,1	7,6

Сформулированные на федеральном уровне приоритеты начинают реализовывать субъекты Федерации, в том числе и субъекты УрФО. Однако, конкретные формы реализации имеют достаточно существенную региональную специфику с точки зрения как организационно-нормативного, так и финансового обеспечения проекта. Например, Администрация (Правительство) Курганской области зафиксировала свои обязательства,

приняв постановление от 30 декабря 2005 года № 536 «О целевой программе Курганской области «Национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» на период 2006 – 2010 года. Заслуживает положительной оценки комплексный подход к выделению основных направлений программы, к которым относятся: разработка схемы территориального планирования Курганской области, развитие ипотечного строительства, выполнение обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, совершенствование механизма предоставления субсидий на строительство (приобретение) жилья молодым семьям, молодым специалистам в сельской местности, развитие строительства социального жилья, сокращение ветхого и аварийного жилищного фонда, реформирование ЖКХ, развитие газификации, развитие стройиндустрии и промышленности строительных материалов. Сразу на пятилетний срок спланирован объем финансирования программы: за счет средств областного бюджета он составит в 2006-2010 годах – 2833,46 млн. руб.; предполагаемые средства местных бюджетов – 1963,61 млн. руб., иные источники – 26758,84 млн. руб., в том числе средства индивидуальных застройщиков.

Существенно различаются подходы к планированию реализации национального проекта в субъектах, входящих в состав Тюменской области. Так, непосредственно в Тюменской области 19 декабря 2005 года распоряжением правительства № 1133-рп утверждена отраслевая программа по реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» на территории Тюменской области. Объемы финансирования мероприятий по реализации национального проекта зафиксированы на один год (табл. 7).

Таблица 7

**Направления реализации национального жилищного проекта
в Тюменской области, 2006 год**

Направления реализации национального проекта	Млн. руб.	%
Инженерная подготовка территорий под жилищное строительство	422,8	7,1
Предоставление субсидий и займов гражданам на строительство жилья	93,7	1,6
Строительство (приобретение) жилья для предоставления льготным категориям граждан по договорам социального найма	166,4	2,8
Строительство (приобретение) жилья для переселения граждан из аварийного и ветхого жилья	451,2	7,6
Модернизация коммунальной инфраструктуры (в том числе субвенции, переданные муниципальным образованиям из областного бюджета)	4427,9	74,3
Предоставление жилищных субсидий гражданам для переселения из северных округов на юг Тюменской области	235,0	3,9
Градостроительная деятельность (в том числе субвенции, переданные муниципальным образованиям из областного бюджета)	161,1	2,7
Итого	5958,1	100,0

При этом естественно возникает вопрос – каким образом будут обеспечиваться доступным жильем нуждающиеся граждане, если почти $\frac{3}{4}$ объема финансирования на-

правляется на модернизацию жилищно-коммунальной инфраструктуры. В Ханты-Мансийском округе участие региона в реализации национального проекта закреплено документом наиболее высокого уровня: 29 декабря 2005 года принят Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О реализации приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье – гражданам России" в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре». Органы государственной власти автономного округа участвуют в реализации национального проекта путем осуществления двух целевых программ (табл. 8).

Таблица 8

**Целевые программы по реализации национального жилищного проекта
в Ханты-Мансийском автономном округе**

1. Развитие и модернизация жилищно-коммунального комплекса ХМАО – Югры" на 2005–2012 годы	2. Улучшение жилищных условий населения ХМАО – Югры" на 2005–2015 годы
Подпрограммы	
Реконструкция и модернизация жилищного фонда	Обеспечение жилыми помещениями граждан, жилье которых непригодно для проживания
Обеспечение качественной питьевой водой	Обеспечение жилыми помещениями граждан из числа коренных малочисленных народов
Реконструкция и развитие объектов теплоснабжения	Жилищные субсидии на строительство и (или) приобретение жилых помещений гражданам, выезжающим из ХМАО в субъекты РФ, не относящиеся к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям
Развитие и модернизация системы сбора, вывоза и утилизации твердых бытовых отходов	Строительство и (или) приобретение жилых помещений для предоставления на условиях социального найма, формирование маневренного жилищного фонда
	Молодой семье – доступное жилье
	Ипотечное жилищное кредитование
	Проектирование и строительство инженерных сетей

Финансирование осуществляется за счет средств консолидированного бюджета автономного округа, бюджета автономного округа, средств целевой областной программы "Сотрудничество", реализуемой в рамках Договора между органами государственной власти Тюменской области, ХМАО и ЯНАО от 16 августа 2004 года № 150, внебюджетных источников. Общий объем финансирования национального проекта на

2006 – 2010 годы составляет 179 030 281 тыс. руб., из них средства бюджета автономного округа – 67 896 133 тыс. руб., в том числе на 2006 год – 10 244 117 тыс. руб., на 2007 год – 10 514 163 тыс. руб., на 2008 – 2010 годы – 47 137 853 тыс. руб.

В Свердловской области принято постановление правительства от 12.12.2005 г. № 1056-ПП «Об утверждении сетевых планов - графиков по реализации приоритетных национальных проектов в Свердловской области». В Свердловской области еще до придания жилищным программам статуса национального проекта постановлением Правительства Свердловской области от 26.10.2005 года № 922-ПП одобрена Программа действий по увеличению объемов строительства доступного жилья на период до 2010 года. Мероприятия программы конкретизированы и сведены в сетевой план-график реализации в Свердловской области национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». Реализация национального проекта по формированию рынка доступного жилья в Свердловской области будет идти по двум направлениям.

Первое – увеличение годового объема ввода жилья к 2010 году в два раза, до 2 млн. 170 тыс. кв. метров в год. За 5 лет намечается построить 8,6 млн. кв. м жилья, в том числе индивидуального – 1,92 млн. кв. метров, что составляет более 22 %. В целом для претворения программы в жизнь необходимо направить за пять лет на инженерно-коммунальную подготовку земельных участков для массового жилищного строительства в виде субсидий муниципалитетам 11 900 млн. рублей. Второе – увеличение объемов долгосрочного жилищного кредитования граждан. За 5 лет жителям Среднего Урала планируется предоставить возможность получения порядка 90 тысяч долгосрочных жилищных кредитов, выдаваемых всеми учреждениями банковского и небанковского сектора, и довести их количество до 30 тысяч кредитов в 2010 году. Развивая региональную систему ипотечного жилищного кредитования и жилищных кредитов для населения, планируется увеличить уставный капитал Свердловского агентства ипотечного жилищного кредитования к 2010 году до 1 млрд. руб., что позволит увеличить лимит на рефинансирование ипотечных жилищных кредитов до 24 млрд. руб. Заслуживает положительной оценки то, что Правительство Свердловской области говорит о необходимости территориальной дифференциации жилищной политики, на основе кластерного анализа территорий по индикаторам основных проблем в жилищной сфере. Таким образом, в большинстве случаев регионы не предлагают новых механизмов решения проблем, а продолжают уже сложившуюся практику поддержки жилищного сектора, но на более высоком уровне финансирования и под более пристальным вниманием со стороны федерального центра. Проведенный анализ позволил нам выявить следующие ключевые недостатки реализации национального жилищного проекта на региональном уровне.

Наиболее активно реализуются мероприятия, по которым уже накоплен значительный опыт, это мероприятия в сфере стимулирования спроса. Напротив, мероприятия, связанные со стимулированием массового жилищного строительства путем выделения земельных участков, уже оборудованных инженерной инфраструктурой, находятся на самых начальных этапах обоснования. При этом, с точки зрения уровней управления, реализация мероприятий, направленных на увеличение предложение, перемещена именно на муниципальный уровень.

Несмотря на жесткую регламентацию сроков исполнения, мероприятия, которые относятся к разным направлениям реализации национального проекта, не взаимоувяза-

ны во времени. Так, мероприятия по расширению ипотечного кредитования никак не увязаны по времени с массовым жилищным строительством. В свою очередь, не взаимосвязаны по срокам мероприятия по развитию промышленности стройматериалов и началу массового жилищного строительства.

В рамках проекта не предусмотрены мероприятия по совершенствованию институциональной инфраструктуры жилищного рынка, повышению степени его прозрачности, легитимности, устранению нездоровой конкуренции, скрытой и открытой монополизации. Программные мероприятия интерпретируются в количественных финансовых и натуральных показателях объемов финансирования, квадратных метров жилья, и не учитываются показатели, характеризующие собственно состояние рынка. В результате невозможно оценить, каким образом реализуемые мероприятия изменят рыночную конъюнктуру, конкурентную ситуацию в отрасли, насколько они соответствуют потребностям разных сегментов потребителей услуг на рынке жилья.

Принятые к реализации программы только в отдельных случаях имеют выраженную региональную или городскую специфику. Так, в аграрной Курганской области в отдельную программу выделены мероприятия по строительству сельского жилья, в Ханты-Мансийском автономном округе – программа обеспечения жильем коренных малочисленных народов. В Новосибирской области – программа поддержки приобретения жилья молодыми учеными.

Теперь наступает критический момент, который связан с включением в реализацию национальных проектов органов местного самоуправления. И именно здесь жесткая вертикальная централизация национального проекта может дать серьезные сбои. В рамках иерархической структуры распределения полномочий муниципальные образования фактически выступают только в качестве исполнителей сформулированных на федеральном уровне приоритетов и задач. Свертывание финансово-экономической базы местного самоуправления не позволяет активно участвовать в реализации национального проекта на условиях софинансирования; заданные на федеральном уровне направления использования ресурсов не позволяют в адекватной степени учесть специфику развития жилищного рынка в конкретном муниципальном образовании.

Более того, региональные органы власти, за редким исключением, не пытаются эту специфику выявить и систематизировать. Между тем приоритеты, источники и направления финансирования национального проекта в административной столице и малом городском поселении должны принципиально различаться. Так, жители малого города обычно не сталкиваются с серьезным дефицитом земли для жилищного, в том числе индивидуального, строительства, и испытывают серьезный дефицит финансовых ресурсов. Низкий уровень доходов, высокое значение в обеспечении семьи полунатурального домашнего подсобного хозяйства делают жилищные рынки этих городов непривлекательными для частных инвесторов. Напротив, в крупном, а особенно столичном городе, с развитым жилищным рынком вопросы привлечения финансовых ресурсов решаются значительно легче, в то же время земельные ресурсы жестко ограничены. Резервы использования точечной застройки практически исчерпаны. И, наконец, совершенно иной качественный уровень сложности приобретает задача развития жилищного рынка в крупнейших городах. Именно в крупнейших городах страны, с населением от 1 до 3 млн. человек, сегодня наиболее активно идут процессы функциональной трансформации, в результате которых города все большей степени становятся в первую

очередь центрами предоставления услуг макрорегионального значения. Роль промышленно-производственных функций неуклонно снижается.

Будем надеяться, что существующие пока на начальных этапах реализации недостатки будут преодолены и замечательная идея национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» в каждом субъекте и муниципальном образовании РФ получит свое достойное воплощение в рамках комплексных жилищных программ, в которых проекты по созданию коммунальной инфраструктуры увязывались бы с развитием рынка земли, жилищным строительством, производством строительных материалов и ипотекой. Именно государственная поддержка жилищного строительства и приобретения жилья стала одним из основных факторов экономического развития в США (новый курс Рузвельта), в Германии (послевоенные реформы Эрхарда), в Аргентине ("план Ковальо"), в Чили (реформы Пиночета). И Россия, на наш взгляд, должна в полной мере использовать предоставленный ей исторический шанс и конвертировать результаты экономического роста в рамках экспортоориентированной сырьевой модели – в совокупность позитивных синергетических эффектов, способных укрепить социальный мир и политическую стабильность, уменьшить диспропорции между объемами внутреннего и внешнего спроса и, в конечном итоге, преодолеть дефицит внутреннего накопления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Опрос Фонда «Общественное мнение» национальный проект «Доступное жилье» // [http: www. fom. ru](http://www.fom.ru).
2. Россия в цифрах. 2007: Стат.сб./Росстат. М., 2007. www.gks.ru.
3. Россия и страны мира. 2007: Стат.сб./Росстат. М., 2007. www.gks.ru.
4. Российский статистический ежегодник, 2007: Стат.сб./ Росстат. М., 2007. www.gks.ru.
5. Инвестиции в России. 2007: Стат.сб./Росстат. М., 2007. www.gks.ru.
6. Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002-2010 годы с изменениями, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2005 года №865.