

ПРОГРАММА «ЖИЛИЩЕ»: КРИТИЧЕСКИЙ ВЗГЛЯД*

К.П. ГЛУЩЕНКО

Е.Б. КИБАЛОВ

В середине 1993 г. была принята Государственная целевая программа «Жилище». В нынешнем году завершился первый этап ее выполнения, и указом президента от 29 марта были одобрены основные направления нового этапа реализации программы. Какой же вклад внесла программа в решение жилищной проблемы, и вообще, насколько она соответствует представлениям о том, как это нужно делать?

Жилищная проблема в России

Нет такой страны, где бы не существовало жилищной проблемы. Как отмечал Я. Корнаи в своей знаменитой книге «Дефицит», потребность в жилье практически ненасытаема, а потому жилищная проблема вечна и не имеет окончательного решения. Но очевидно, что у нас и, например, в США содержание в это понятие вкладывается совершенно разное. Уровень удовлетворения нужд в жилье имеет качественно разные ступени, и на какой из них находится в данное время страна, определяет конкретное содержание жилищной проблемы, указывая очередной ориентир, к которому следует идти на бесконечном пути ее решения.

Можно назвать четыре таких ступени. Первая – абсолютный дефицит жилья, при котором количество квартир (к ним будем относить и индивидуальные дома), меньше числа домохозяйств (семей и одиночек). Вторая – структурный дефицит – несоответствие структуры жилищного фонда семейной структуре населения, т.е. недостаточная обеспеченность комнатами. Третья – неудовлетворенность качественными характеристиками жилищ при отсутствии обоих видов дефицита жилья. И, наконец, четвертая связана с переходом к личному владению жильем высокого качества, главным образом, индивидуальными домами.

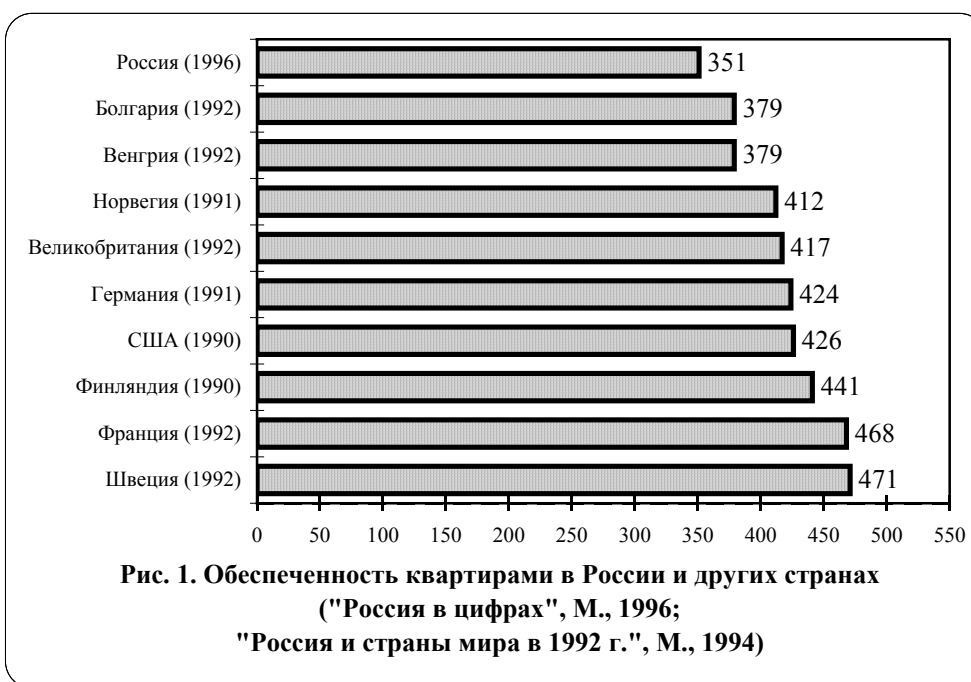
И если в большинстве развитых стран жилищную проблему можно соотнести с верхней ступенью, то ситуация в России соответствует самой нижней: значительному абсолютному дефициту жилья. Сейчас на 1000 россиян приходится 351 квартира, тогда как необходимо по меньшей мере 385 (уровень развитых стран - от 412 до 471, рис. 1).

Низкие значения имеют и другие характеристики обеспеченности жильем. По разработанному ООН стандарту минимальных жилищных условий, на каждого жителя должно приходиться не менее 30 кв. м общей площади, а число комнат в квартире должно быть на одну больше, чем жильцов в ней. В России в среднем на душу населения имеется 18,1 кв. м (включая общежития, дома престарелых, детдома, интернаты и т.п.), комнат же – около 3 на 4 человек. Более того, как видно из рис. 2, даже убогой отечественной санитарной нормой – 9 кв. м жилой площади на человека – не отвечают жилищные условия свыше трети россиян. По данным проведенного в этом году опроса, 46% жителей России недовольны своим жильем¹. При этом в Сибири и на Дальнем Востоке жилищные условия хуже, чем в европейской части страны, по всем показате-

* По материалам исследования, поддерживаемого Российским гуманитарным научным фондом (проект 96-02-02138а).

¹ Зубова Л.Г. Общественное мнение о социальных гарантиях // Экономические и социальные перемены: материалы мониторинга общественного мнения, 1996, № 3.

лям².



Плановая экономика оказалась неспособной решить жилищную проблему даже на таком низком уровне, хотя задача обеспечить каждую семью отдельной квартирой была поставлена еще в 1959 г. Последняя попытка добиться этого к 2000 г., как показал проведенный разными специалистами анализ показателей программы «Жилье-2000», также не привела бы к успеху. И к моменту перехода России на рыночный путь разви-

² Кибалов Е.Б., Глущенко К.П., Хуторецкий А.Б. Жилищная проблема Сибири: специфика и стратегия решения. - Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 1995.

тия к проблеме ликвидации абсолютного дефицита жилья добавилась также необходимость принципиального изменения оказавшихся несостоятельными «социалистических» средств ее решения, т.е. рыночного реформирования жилищной системы.

Таким образом, в деятельности по решению жилищной проблемы выделяются две последовательные цели: конечная – собственно ликвидацию жилищного дефицита жилья, и промежуточная – создание предпосылок для этого, т.е. формирование жилищной системы, способной решить такую задачу преимущественно на основе рыночных принципов. Очевидно, что соответствующая государственная программа и должна быть направлена на достижение этих целей: промежуточной, если она среднесрочная, либо конечной, если долгосрочная (включая в этом случае трансформацию жилищной системы в качестве одной из промежуточных задач).

Несколько слов о программном подходе

Прежде чем перейти к анализу программы «Жилище», следует в общих чертах сказать о том, что вообще представляют собой программы как инструмент государственного управления.

Согласно общепринятым представлениям, программа – это законченный во времени комплекс мероприятий, направленный на достижение четко очерченной цели. Цель является центральной составляющей программного подхода, это каркас, на котором строится программа. С анализа и четкой постановки цели и начинается разработка программы. Эта работа заключается в развертывании генеральной цели (общей, а потому неконкретной – например, «решить жилищную проблему») в дерево целей, нижний уровень которого составляют подцели, которые уже можно описать конкретными, количественными или качественными, характеристиками – целевыми показателями. Наряду с этим оценивается значимость каждой подцели, отражающая ее вклад в достижение генеральной цели программы.

Совокупность желаемых значений целевых показателей развернуто характеризует сложную цель. Их наличие позволяет в ходе выполнения программы оценивать, насколько мы приблизились к достижению цели. А значимость подцелей дает возможность установить приоритетность тех или иных направлений, указывающую, на каких следует сосредоточить усилия и ресурсы.

Обратимся к двум возможным целям жилищной программы, о которых говорилось выше. Если генеральной целью является ликвидация абсолютного дефицита жилья, то она будет конкретизироваться главным образом совокупностью количественных показателей, характеризующих уровень обеспеченности жильем, который намечается достичь к определенному – хотя и отдаленному – сроку (в первую очередь – абсолютное или удельное число квартир в жилищном фонде страны и регионов). Если же цель программы ограничивается созданием жилищной системы, способной эффективно решить проблему абсолютного дефицита жилья, то она конкретизируется главным образом качественным описанием состояния этой системы, к которому она должна прийти к четко обозначенному сроку. Но не только – так, количественно эффективность целевого состояния жилищной системы в первую очередь определяется показателями, характеризующими доступность жилья (для отдельных групп населения), а также интенсивностью жилищного строительства.

После детальной проработки цели программы проектируются конкретные акции – мероприятия, реализация совокупности которых позволит достичь генеральную цель. Мероприятия разворачиваются от целей: сначала определяются те из них, которые непосредственно дают вклад в достижение отдельных подцелей или их групп, затем те,

которые предварительно необходимо выполнить для осуществления мероприятий «первого круга» и т.д.; после чего намечаются сроки выполнения мероприятий. Такой путь позволяет сформировать не просто набор мероприятий, а именно комплекс, в котором они взаимосвязаны как последовательностью выполнения, так и ролью в достижении тех или иных подцелей. Значимость подцелей определяет приоритетность «цепочек» мероприятий, позволяя выделить среди них первоочередные. В условиях плановой экономики желаемые значения целевых показателей программ приобретали вид директивных плановых заданий, выполнение которых гарантировало достижение цели программы (хотя в жизни, конечно, все было не так просто). В рыночной экономике – и переходной к ней – характер целей совершенно иной: многие из них становятся не директивными, а индикативными. С чем это связано, понятно – большую часть непосредственного вклада в достижение цели обеспечивает деятельность частных фирм (жилищное строительство, кредитование строительства и приобретения жилья, арендный бизнес и т.д.), которой государство может управлять только косвенно. Его роль состоит в том, чтобы за счет осуществления тех или иных мероприятий создать экономические условия, направляющие эту деятельность в желаемом направлении.

Но это еще более усиливает значение четкой и детальной проработки цели программы. Лишь количественная и качественная определенность подцелей позволяет в процессе выполнения программы контролировать, дают ли выполняемые мероприятия ожидавшийся эффект, и в зависимости от этого корректировать программу по ходу ее осуществления.

Программа «Жилище»

Столь обширное предисловие, чем по сути и является все сказанное ранее, может показаться излишним. И авторы просят снисхождения у читателей, для которых оно оказалось изложением (причем по необходимости упрощенным) известных истин. Но иначе просто не от чего было бы оттолкнуться при анализе программы «Жилище». Дело в том, что она демонстрирует (оговоримся, на наш взгляд) непонимание ее разработчиками существа как программного подхода, так и проблемы, которую призвана решить программа.

Отсюда и практически нулевая ее результативность. Но об этом ниже. Сейчас же начнем с того, что принципиально важная составляющая – система целей или хотя бы генеральная цель – в программе отсутствует. Вместо этого сформулировано следующее положение: «Цель данной программы – определить принципиальные положения долгосрочной жилищной политики и наметить конкретные меры прежде всего на 1993-1995 годы по осуществлению следующих основных задач ...» (далее следует их перечисление)³. Как видно, речь идет не о том, что должна дать реализация программы, а о том, что должен содержать ее текст, т.е. цель собственно программы подменена целью ее разработки. Возможно, свою лепту в такую путаницу внесла неоднозначность терминологии: целевой программой называют не только комплекс мероприятий, обеспечивающий достижение некоторой цели, но и сам документ, его определяющий.

Но как бы то ни было, названная «целевой», программа оказалась без цели. Поэтому мы и посвятили столько внимания роли цели в программном подходе: из сказанного ранее со всей очевидностью вытекает, что без ее организующего начала программа «рассыпается» на конгломерат разнородных акций, объединенных лишь общей темой – жильем. И непонятно, насколько полон их набор, как они взаимодействуют и к

³ Государственная целевая программа «Жилище» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, № 28, с. 2791.

чему приведут в совокупности.

Раз не поставлена даже генеральная цель программы «Жилище», то и речи нет о количественно или качественно определенных подцелях. А это значит, что невозможно контролировать ход выполнения программы, и, следовательно, сколько-либо осмысленно управлять им: те или иные результаты реализации программы просто не с чем сопоставлять. К тому же из-за отсутствия приоритетов нельзя выделить жизненно важные мероприятия программы, на которых нужно сосредоточить основные усилия.

Мало того, поскольку нельзя сказать, достигнута ли цель программы, то невозможно даже сказать, выполнена программа или нет. Срок же ее осуществления не определен. Так что на какую из двух возможных целей, о которых говорилось выше (ликвидация жилищного дефицита или создание эффективной жилищной системы рыночного типа), ориентировались разработчики как на конечный итог программы, остается загадкой.

Сейчас, после появления основных направлений нового этапа реализации программы «Жилище», вырисовалась стратегия, принятая для ее осуществления. Она довольно любопытна: это путь поэтапной постановки ближайших (на 2-3 года) задач и их решения. «Первая версия» программы, принятая в 1993 г., содержала задачи на 1993-1995 гг. Основные направления нового этапа определяют из на 1996-1997 гг. По-видимому, после завершения этого этапа будет принят очередной документ, ставящий задачи следующего этапа. Сама идея представляется довольно разумной, это хороший способ преодоления неопределенности, высокой степенью которой отличается малопредсказуемая переходная экономика. Но беда в том, что не определено, к чему же в конечном итоге должно привести решение таких последовательностей задач. Все опять упирается в отсутствие цели программы «Жилище»: указанные задачи должны были бы вытекать из этой цели с учетом того состояния, к которому пришла жилищная система в результате осуществления предшествующего этапа программы. Без этого совершенно непонятно, ради чего ставятся именно такие, а не иные задачи, и процесс осуществления программы «Жилище» очень хорошо характеризуется хрестоматийной максимой Э.Бернштейна: «Движение все, цель ничто».

Обратимся к задачам, которые намечалось решить в 1993-1995 гг. Они состояли в следующем:

- создание правовой базы в целях осуществления жилищной реформы;
- преодоление сокращения объемов жилищного строительства;
- изменение структуры жилищного фонда по формам собственности,
- поэтапный перевод жилищной сферы в режим безубыточного финансирования, демонополизация ЖКХ, изменение форм управления, обслуживания и ремонта жилищного фонда;
- демонополизация жилищного строительства, изменение его структуры по источникам финансирования, типам зданий и технологиям их возведения; структурная перестройка базы строительной и промышленности стройматериалов, изменение форм организации строительства;
- комплексный подход к решению вопросов землепользования и приватизации земли, связанных с жилищной проблемой, развитием инженерной инфраструктуры.

Казалось бы, далее в тексте программы должны следовать мероприятия, сгруппированные соответствующим образом мероприятия, выполнение которых позволит решить эти задачи. Но удивительное дело: «конкретных мер» по решению поставленных задач, обещанных в приводившейся цитате из «Введения» к программе «Жилище», в ней нет. Программа разбита на разделы, посвященные отдельным аспектам жилищной реформы (правовым, социальным, финансово-экономическим, архитектурно-техническим и градостроительным), совершенствованию структуры производства стройматериалов и изделий для жилищного строительства, организационному обеспечению программы. А мероприятия разбросаны по таким разделам, из-за чего теряют связь с поставленными перед программой задачами и становится невозможным установить, достаточна ли совокупность мероприятий для решения этих задач (и вообще, спо-

собствую ли они этому). Во всяком случае, проведенный нами анализ показал, что те мероприятия, которые имеются в программе, возможности преодолеть спад жилищного строительства не создают.

Да и мероприятиями их можно назвать лишь с большой натяжкой. Это неконкретные и безадресные (не привязанные к определенным исполнителям и без указания сроков осуществления) пожелания, сформулированные таким образом: «целесообразным является ...», «важно стимулировать...», «необходимы конкретные меры ...», «следует исходить из...», «должно быть обеспечено...», «необходимо предусматривать...» и т.п. И в целом программа представляется не плановым документом, а скорее необязательным протоколом о намерениях.

Одного положения следует коснуться особо. В разделе о социальных аспектах жилищной реформы сказано, что требуется проведение «такой жилищной политики, которая обеспечит реальную возможность строительства или приобретения жилья лицам со средними и низкими доходами»⁴. Отметим, что непонятно, кому адресовано это пожелание. Ведь программа «Жилище», как утверждается во введении к ней, и определяет принципиальные положения жилищной политики, а значит, как раз и должна формировать ее именно «такой».

Но главное не в этом, а в утопичности предлагаемого пути. Даже с самых богатых странах (например, в США) не удалось дать возможность приобретения жилья семьям с низкими доходами. Для таких семей доступность жилья обеспечивается совершенно иными средствами: за счет общественного (муниципального и государственного) сектора жилищного фонда и стимулирования строительства дешевых доходных домов, квартиры в которых предназначены для сдачи в аренду этой категории населения. По такому пути пошли западноевропейские страны после Второй мировой войны (правда, главным при этом было не столько обеспечение жильем малоимущих, сколько скорейшая ликвидация дефицита жилья). Одна из первых программ Федеральной администрации по жилищным вопросам (ФНА), образованного в США в годы Великой депрессии, была направлена на поддержку строительства дешевого жилья, предназначенного для сдачи в аренду семьям с низкими доходами.

Так что принятая в программе «Жилище» ориентация на чуть ли не поголовное владение жильем представляется совершенно необоснованной. Проблема же формирования арендного (коммерческого) сегмента жилищного фонда, совершенно отсутствующего в России и без которого, как показывает опыт других стран, невозможно ликвидировать абсолютный дефицит жилья, в программе даже не упомянута.

Безадресность мероприятий программы «Жилище» усугубляется тем, что не определен механизм ее реализации. Единственное конкретное положение раздела об организационном обеспечении программы – создание межведомственной комиссии по реализации программы «Жилище», но с довольно неясными (как видно из приложенного к тексту программы положения об этой комиссии) полномочиями.

Обращает на себя внимание технократический крен программы (что неудивительно, поскольку ее разработка была поручена строительным ведомствам). Немалая ее часть посвящена вопросам изменения конструктивно-технологических параметров жилых домов и структуры производства стройматериалов и конструкций. От этой части программы веет знакомым – комплексными программами научно-технического прогресса, во множестве разрабатывавшимися во времена социализма. Но тогда намечаемые в них изменения можно было воплотить в жизнь через механизм директивных плановых заданий (правда, до этого доходило редко). Сейчас же большая часть строительного комплекса государству не принадлежит. А вопрос о том, каким образом побу-

⁴ Государственная целевая программа «Жилище», с. 2795.

дить негосударственные хозяйственные единицы следовать замыслам разработчиков программы (т.е. опять же о механизме ее реализации), оставлен без ответа.

И совершенно отсутствует в программе региональный разрез. Между тем жилищная проблема в России территориально неоднородна. Это связано как с разной остротой жилищной проблемы в разных регионах, так и с различием возможных средств ее решения (например, в ресурсодобывающих - на основе региональных фондов развития).

Печальные результаты

Как уже говорилось, в нынешнем году был принят документ, определяющий основные направления нового этапа реализации программы «Жилище»⁵. Оценивая результаты предыдущего этапа, этот документ (далее будем называть его «Основные направления») утверждает, что прошедший период 1993-1995 гг. подтвердил эффективность предусмотренных направлений жилищной реформы. Согласиться с этим невозможно.

Основной момент преобразования жилищной системы «раздаточного» (как его образно назвала О. Бессонова) типа в рыночную состоит в замене административного механизма обеспечения жильем рынком жилья. Но при этом одновременно нужно создать условия, чтобы у населения был высокий платежеспособный спрос на жилье. А для этого достаточно большая часть нуждающихся в жилье должна иметь возможность взять долгосрочную ссуду на его покупку. Казалось бы, вот оно, «главное звено» жилищной реформы, за которое нужно было ухватиться, чтобы решить многие проблемы (в том числе преодолеть спад жилищного строительства). Но, как видно из приведенного в предыдущем разделе перечня задач, которые должна была решить в 1993-1995 гг. программа «Жилище», задача создания широкой системы ипотечного жилищного кредитования даже не ставилась (хотя в разделе о финансово-экономических аспектах жилищной реформы этот вопрос затрагивался).

Тем не менее ипотечное кредитование в России начало было развиваться (возможности для этого создал – при всех его несовершенствах – принятый в 1992 г. закон «О залоге»). Однако правовых и организационных предпосылок массового кредитования покупок жилья так и не было создано. Имеющие отношение к этому правовые акты, принятые в 1993-1995 гг., решили только частные вопросы (а некоторые, например, утвержденное президентским указом «Положение о жилищных кредитах», оказались вообще мертворожденными, не оказав никакого реального воздействия на сферу жилищного кредитования)⁶.

В результате развитие ипотечного кредитования сменилось стагнацией, если не кризисом; его масштабы, так и не став сколько-либо заметными, сокращаются. Сейчас на всю нашу огромную страну насчитывается лишь около трех десятков ипотечных институтов (специализированных ипотечных банков и их филиалов, а также универсальных банков, в состав деятельности которых входит ипотечное кредитование). Сами же ипотечные ссуды доступны ничтожной части населения, причем даже не столько из-за высоких процентов, сколько из-за коротких сроков – от нескольких месяцев до года; лишь считанное число банков выдает долгосрочные ссуды, но и то не на 20-30 лет, как в цивилизованных странах, а на максимум на 5-10 (причем по большей части своим сотрудникам).

Другое принципиально важное направление увеличения доступности жилья (а также расширения спроса на продукцию жилищного строительства) – сооружение ча-

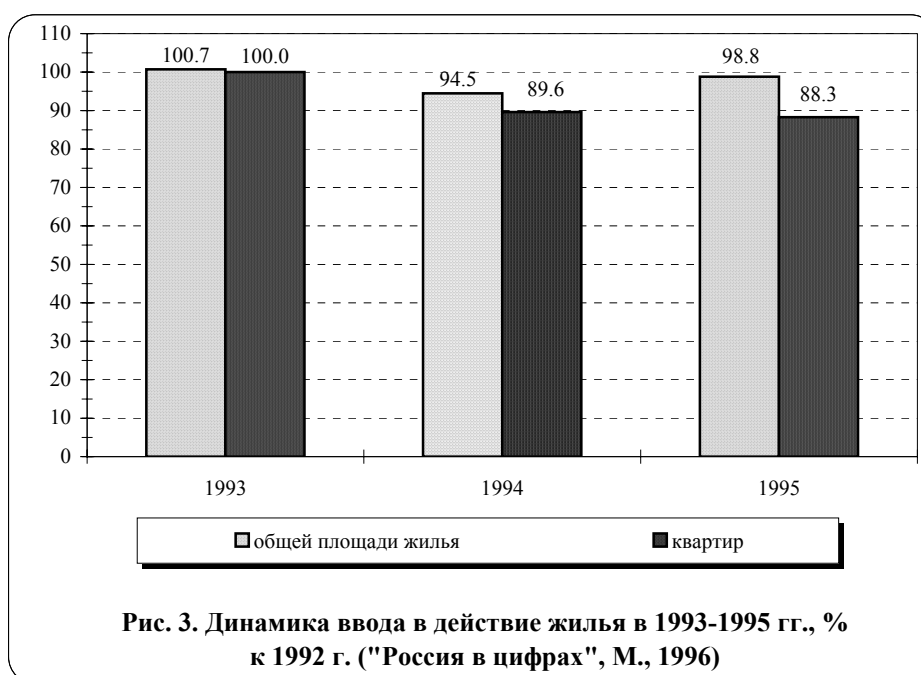
⁵ Основные направления нового этапа реализации Государственной целевой программы «Жилище» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 14.

⁶ Анализ препятствий на пути развития ипотечного кредитования содержится в статье: Глушенко К. «Ипотечный» указ: шаг вперед, но насколько? // Финансы в Сибири, 1996, № 5.

стных доходных домов – программа «Жилище», как уже отмечалось, вообще не затрагивала. На практике же «арендный бизнес» в России даже не начал зарождаться.

Таким образом, переход от «раздачи» квартир к рынку жилья оказался однобоким: государство многократно снизило инвестиции в жилищное строительство, а широких возможностей для замены их альтернативными не создало. В результате сейчас жилье доступно незначительной части (нескольким процентам) россиян. Это два узких слоя населения: самые бедствующие, которые могут получить муниципальное или государственное жилье, и самые богатые, которым по силам единовременно оплатить покупку квартиры (либо строительство индивидуального дома). Ни на йоту не изменилась в лучшую сторону ситуация с доступностью жилья в результате реализации первого этапа программы «Жилище». Так что о какой «эффективности» принятых направлений жилищной реформы можно говорить?

За 1993-1995 гг. обеспеченность общей площадью жилья на душу населения выросла на 1,3 кв. м. Об «эффективности» жилищной реформы среднегодовой прирост на 0,43 кв. м отнюдь не свидетельствует (для ликвидации абсолютного дефицита жилья в социально приемлемые сроки интенсивность жилищного строительства должна составлять около 1 кв. м в год на душу населения). Но и такая величина вызывает сомнения. Как свидетельствует ежегодник «Россия в цифрах» (1996 г.), ввод в действие жилья за 1993-1995 гг. составил 122 млн. кв. м общей площади, а жилищный фонд за эти годы вырос почему-то в полтора раза больше: на 178 млн. кв. м. Если же судить по объемам жилищного строительства, за три года обеспеченность жильем должны была увеличиться лишь на 0,82 кв. м на человека (0,27 кв. м в среднем за год). И это не учитывая выбытия жилищного фонда!



Вообще в «Основных направлениях» результаты первого этапа реализации программы «Жилище» оцениваются очень любопытно: на счет программы отнесены все изменения, происшедшие в жилищной системе за 1993-1995 гг. Но нетрудно видеть, что на самом деле они по большей части происходили отнюдь не под влиянием программы «Жилище». Например, решение таких задач как изменение структуры жилищного фонда и жилищного строительства по формам собственности, источникам финансирования, де-

монополизация жилищного строительства явилось следствием приватизации жилья и производства, начавшейся до программы «Жилище» и проводившейся без всякой связи с ней. Не имеет отношения программа и к преодолению сокращения объемов работ в жилищном строительстве в 1995 г. Оно произошло независимо от нее в результате борьбы строительных организаций за выживание, в ходе которой ими были самостоятельно найдены новые формы и источники финансирования, а также взаимодействия контрагентов. К тому выросло жилищное строительство в 1995 г. (на 4,6% по отношению к 1994 г.) лишь по «валовому» показателю – общей площади жилых домов. А количество построенных квартир уменьшилось на 1,5% (см. рис. 3). Но и по «валовой» показатель не свидетельствует об устойчивости подъема жилищного строительства. Судя по результатам прошедшей части нынешнего года, в этом году ввод в действие жилья вновь снизится на 5-7%, до 38-39 млн. кв. м (в сравнении с 41 млн. кв. м в 1995 г.).

Неблагоприятна динамика жилищного строительства и в региональном разрезе. Как видно на рис. 4, прежде отставание азиатской части России в обеспеченности жильем сокращалось за счет более высокой интенсивности ввода жилья в Сибири и на Дальнем Востоке. В последние годы разрыв вновь стал расти из-за того, что к востоку от Урала объемы жилищного строительства снижаются резко.

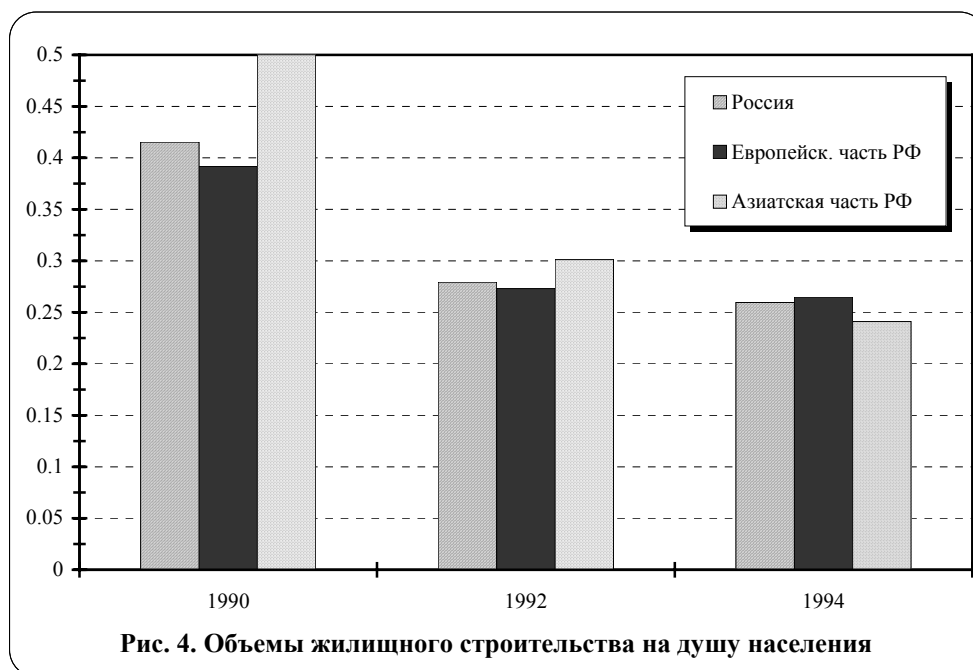


Рис. 4. Объемы жилищного строительства на душу населения

Как достижение программы в «Основных направлениях» отмечается возникновение рынка жилья и сокращение очереди на жилье. Но к становлению рынка жилья программа вообще не имела отношения, он возник на основе рыночной самоорганизации, «стихийно» (предпосылкой явилась приватизация жилья). А сокращение числа очередников – результат не успехов в обеспечении жильем, а безнадежности нахождения в очереди, из-за чего приток новых очередников стал ничтожным, а часть прежних покинула очередь, так и не улучшив свои жилищные условия.

Пожалуй, единственное реально осуществляющееся мероприятие программы «Жилище» - повышение платы за жилищно-коммунальные услуги, т.е. решение задачи поэтапного перевода ЖКХ в режим «безубыточного функционирования». Но при этом намечавшаяся демонополизация ЖКХ и изменение форм управления, обслуживания, ремонта жилищного фонда не были осуществлены. В результате указанное мероприя-

тие имело колоссальный антисоциальный эффект, не оказав ни малейшего позитивного влияния на деятельность ЖКХ.

Первой же задачей на 1993-1995 гг. в программе «Жилище» было названо создание правовой базы в целях осуществления жилищной реформы. При такой расплывчатой постановке задачи невозможно даже определить, решена она или нет. Но действительно, нормотворческие акции составили подавляющую часть деятельности по реализации программы: к моменту утверждения «Основных направлений» было принято 57 нормативно-правовых документов, относящихся к жилищной реформе. Хотя ряд из них оказался шагом вперед в той или иной области, многие из этих документов фактически шли за практикой, не являясь, таким образом, каким-либо продвижением вперед (например, нормативные акты о жилищных сертификатах: к моменту выхода этих актов жилищные сертификаты в разных формах уже активно использовались во многих городах). Но самое главное в том, то при таком обилии нормативно-правовых актов они, по нашему мнению, не представляют собой целостной системы. В частности, именно недостаточная правовая база препятствует развитию ипотечного кредитования.

Конечно, нельзя сказать, что реформирование жилищной сферы дало только отрицательные результаты. Она постепенно преобразуется в систему рыночного типа, пусть во многом и независимо от программы «Жилище». И этот путь могли бы сократить целенаправленные усилия, объединенные государственной программой. Но пока что такого эффекта не наблюдается.

Что же дальше?

Естественно было бы предположить, что принятый в 1993 г. документ – «первый блин», ожидая, что при переходе к новому этапу программы «Жилище» будут объективно проанализированы как сам этот документ, так и его результативность, и что дальнейшая разработка программы не повторит прежних ошибок. Но, как уже говорилось, результаты за 1993-1995 гг. Оценены далеко не адекватно реальности (лишь скромно сказано, что «... в реализации программы «Жилище» имелись недостатки, ряд прогнозов не подтвердился»). Оценка же состояла в сравнении задач (которые мы приводили выше) с тем, что достигнуто. Об анализе того, правильно ли были поставлены эти задачи, и нужно ли было решать именно их, нет и речи. Не ставятся под сомнение и прежние принципы построения программы. В результате новый документ обладает теми же пороками, что и прежний.

Правда, назван он уже «Основными направлениями», что придает ему концептуальный характер, делая допустимой сослагательность формулировок и подразумевая, что следом будут разработаны программные документы, конкретизирующие и детализирующие основные направления. И действительно, уже в июне нынешнего года была принята Федеральная целевая программа «Свой дом» (являющаяся подпрограммой программы «Жилище») с четкой формулировкой цели, конкретным сроком реализации и целевыми ориентирами-индикаторами.

Однако вместе с тем представляется довольно вероятным, что будут приниматься подпрограммы, по частным вопросам, тогда как кардинальные для решения жилищной проблемы так и останутся лишь в «Основных направлениях», никого ни к чему не обязывающих. К слову, и программа «Свой дом», рекламируемая как чуть ли не панацея от жилищного дефицита, имеет довольно частный характер. Она касается обеспечения индивидуальными жилыми домами, в то время как в нынешних условиях основная масса нуждающихся в улучшении жилищных условий будет ориентироваться не на отдельный дом, а на квартиру в многоквартирном доме.

Нельзя не сказать тут об одной странности. Отмечая высокую стоимость жилья, делающую его недоступным для широкого круга населения, авторы программы «Свой дом» видят выход в расширении строительства индивидуальных домов, удельная цена которых – в расчете на 1 кв. м общей площади – будет, по их расчетам, ниже чем в многоквартирных (одна из главных целевых установок программы – чтобы при высоких потребительских качествах дома цена 1 кв. м не превышала двухмесячного душевого дохода в соответствующем субъекте федерации; в среднем по России сейчас это около 300 долл.). Но это противоречит всему мировому опыту. Так, в США затраты на строительство одной квартиры в многоквартирном доме в 1,5 раза ниже, чем в односемейном. Парадоксальность ценовых соотношений у нас является симптомом проблем в массовом жилищном строительстве, которые отнюдь не решаются вытеснением его индивидуальным (кроме того, в цене индивидуального дома явно не принята в расчет стоимость земельного участка).

Но вернемся к «Основным направлениям». Цель программы «Жилище» как таковой в них вновь не поставлена. Вместо этого говорится: «Цель нового этапа в реализации программы «Жилище» - дальнейшее развитие долгосрочной государственной жилищной политики по проведению жилищной реформы и повышению ее социальной направленности»⁷. Неконструктивность, более того, бессодержательность такой «цели» очевидна. Скажем также, что, жилищная проблема по самой своей сути является социальной, и иной не может быть реформа, направленная в конечном счете на ее решение, так что пассаж о повышении социальной направленности не несет никакого смысла - это не более чем дань модной фразеологии.

А положение о механизме реализации программы вообще анекдотично: «В качестве механизма осуществления нового этапа в реализации программы «Жилище» предусматривается внесение дополнений и изменений в отдельные ее положения ...»⁸. За недостатком места сказанным и ограничимся. Иначе, чтобы сравнить такое понимание с общепринятым, нам надо было бы опять, как пришлось это сделать для программного подхода, рассказывать, что такое механизм реализации программы.

Что же касается состава задач, которые должны быть решены в ходе нового этапа программы «Жилище», то к ним в полной мере относится все сказанное ранее о задачах первого этапа. Как представляется, хотя каждая из поставленных задач сама по себе актуальна, это далеко не та их совокупность, которая лежит на генеральном пути решения жилищной проблемы. И как в прежнем документе, структура «Основных направлений» совершенно не связана с перечнем задач, она осталась почти такой же. Региональный разрез также вновь оставлен без внимания.

Из всего сказанного следует, что программа «Жилище» (в составе обоих ее этапов) отличается несистемностью. Это же характерно и для ее практической реализации в 1993-1995 гг. И мы берем на себя смелость заключить, что вследствие этого вряд ли можно ожидать, что программа (во всяком случае, в ее нынешнем виде) явится действенным инструментом создания предпосылок для решения жилищной проблемы и, тем более, собственно ее решения. В следующих публикациях на страницах журнала нами будет предложена альтернативная концепция решения жилищной проблемы России с акцентом на ее региональный аспект.

⁷ Основные направления..., с. 3440.

⁸ Там же.