

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
И СОЦИАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ
РОССИИ

2-08

ПРИОРИТЕТНЫЕ
НАЦИОНАЛЬНЫЕ
ПРОЕКТЫ:
ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ
РЕАЛИЗАЦИИ

СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ

МОСКВА

2008

УДК 335(4.30+370)

ББК 62.913(9)

© ИННОПАР, 2008

Издательство
Института
научной информации
по общественным наукам
РАН

100-1000-1-221

УДК 332(470+571)

ББК 65,9(2Рос)

Э 40

**Центр социальных научно-информационных
исследований**

Отдел экономики

Редакционная коллегия:

Н.А. Макашева – доктор экономических наук, председатель, *Г.В. Семеко* – кандидат экономических наук, зам. председателя, *В.С. Автономов* – член-корреспондент РАН, *Н.И. Иванова* – член-корреспондент РАН,

Е.В. Виноградова – кандидат экономических наук

Редактор-составитель выпуска –

кандидат экономических наук *Б.Г. Ивановский*

Э 40

Экономические и социальные проблемы России:
Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социальных науч.-
информ. исслед. Отд. экономики; Ред. кол.: Макашева Н.А.,
гл. ред., и др. – М.: ИНИОН, 2008. № 2: **Приоритетные
национальные проекты: Проблемы и пути реализа-
ции** / Ред. и сост. вып. Б.Г. Ивановский. – 152 с.

В сборнике рассматриваются проблемы реализации приоритетных национальных проектов как путь перехода к социально ориентированной, инновационной экономике знаний и формированию благоприятной социальной среды для экономического развития. Особое внимание в аспекте реализации проектов уделяется вопросам организации и управления, финансирования и инвестирования, а также внедрению новых информационных технологий. Проводится анализ промежуточных результатов осуществления ПНП, возможных направлений их дальнейшего развития и трансформации. Освещается опыт реализации национальных программ в зарубежных странах в области образования и здравоохранения.

Some major problems as well as achievements in the course of implementation of Priority National Projects are under consideration. Four PNPs («Modern Health», «Quality Education», «Affordable and Comfortable Housing» and «Development of Agricultural and Industrial Complex») are seen an indispensable step for Russia on its way to sustainable social and economic development. Budgeting, management, and administrating and some other aspects of the Projects, on local as well as federal levels, are the focus of discussions among Russian experts nowadays and the subject matter of the issue, the latter containing also papers on national programs and their implementation in some developed countries.

Рукописи не рецензируются и не возвращаются.

УДК 332(470+571)

ББК 65,9(2Рос)

© ИНИОН РАН, 2008

На сегодняшний день ПНП в России имеет широкий спектр деятельности, охватывающий и внедрение инноваций в сфере здравоохранения, строительства, транспорта, энергетики, промышленности, а также в сфере социальной политики, включая новые технологии. Многие из них являются инновационно-технологическими, имеющими широкое применение в различных программах. Но, впрочем, не только сферу здравоохранения, но и в сельской сфере и в сфере воспитания, по очим, включая различные социальные услуги. Внедрение новых технологий сопровождается также застройкой на базе новых информационных, инновационных технологий.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	4
М.А. Положихина. Организация управления национальными проектами	10
Б.Г. Ивановский. Инновационные технологии и информационное обеспечение национальных проектов ...	39
Е.Е. Луцкая. Проблемы финансирования и инвестирования национального проекта «Доступное и комфортное жилье»	84
Б.Г. Ивановский. Предварительные итоги реализации национальных проектов: Оценки расходятся.....	100
Зарубежный опыт реализации образовательных программ. (Сводный реферат)	128
Зарубежный опыт реализации программ в сфере здравоохранения. (Сводный реферат)	136

Предисловие

В 2006 г. были приняты четыре приоритетных национальных проекта (ПНП): «Современное образование», «Здравоохранение», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» и «Развитие АПК». Реализация этих проектов знаменует собой переход к новой стратегии общественного развития нашей страны, ориентированной на построение социально-ориентированного рыночного государства.

Основное значение ПНП, в соответствии с продекларированными целями, состоит, прежде всего, в модернизации системы социально-экономических взаимоотношений в самом государстве, между государством и обществом с тем, чтобы создать механизм современного ускоренного развития. Появление ПНП и их реализация – это попытка перевести архаичную систему управления государством, обществом и экономикой из бюджетно-затратной направленности в программно-целевое русло, когда главным критерием развития экономики становится эффективность ее управления.

Кроме того, реализация ПНП предполагает: концентрацию финансовых, административных и общественных ресурсов страны на основных направлениях развития; поиск эффективного варианта общественного и государственного развития; консолидацию российского общества и элит; создание институциональных механизмов, которые позволили бы более эффективно использовать государственные и общественные ресурсы.

В целях управления и контроля над ходом выполнения приоритетных национальных проектов создан механизм их реализации. Это Совет по реализации ПНП, возглавляемый президентом страны, межведомственные рабочие группы, органы регионального и отраслевого управления. Такие государственные институты, как президентский контроль, парламентский контроль, прокуратура, счетная палата, призваны осуществлять контроль за реализацией ПНП.

По утверждению В.В. Путина, цели нацпроектов должны стать долгосрочными ориентирами и частью концепции развития России до 2020 г.¹ Он выделил три ключевых аспекта социальной политики: во-первых, нужны новые механизмы включенности институтов гражданского общества в процесс формирования социальных программ. Во-вторых, необходимо создать конкурентную среду в социальной сфере и в разы увеличить перечень поставщиков социальных услуг. В-третьих, реализация новой социальной политики должна идти на базе самых современных, инновационных технологий.

В перспективе ПНП могут выступать и как средства достижения иных приоритетных целей, как способ организации и мобилизации всего общества, его политических и деловых кругов в решении общенациональных задач. В связи с этим в разряд результатов, которых следует добиваться в ходе реализации ПНП, внесен кумулятивный, системный эффект. Развитие образования, здравоохранения, АПК, строительство жилья неизбежно активизируют деятельность и в других отраслях экономики.

Реализация национальных проектов выдвинула задачу перехода к долгосрочному планированию и бюджетированию, что очень важно для стабильного экономического развития. Все это требует разработки долгосрочных отраслевых и межотраслевых стратегий, что также важно для устойчивого экономического развития.

Однако до сих пор проекты сохраняют традиционный отраслевой характер, и их осуществление развивается по отраслевому принципу. И главное затруднение здесь в том, что реализацию новых программ осуществляют слабо подготовленные для этих целей традиционные институты в рамках обычных региональных конструкций власти и муниципального управления.

Вместе с тем разработка таких программ началась в России еще в 1915 г. под руководством В.И. Вернадского в рамках Комиссии по естественным производительным силам. Она продолжилась в программах ГЭЛРО, развивалась в деятельности Совета по производительным силам (СОПС). Отчасти она была продвинута в годы первых пятилеток, потом постепенно сошла на «нет» по мере того, как единое народно-хозяйственное планирование было расташено по отраслям и ведомствам. Затем идея «программирования» была

¹ Выступление В.В. Путина на заседании Совета по приоритетным национальным проектам. – Режим доступа: <http://www.expert.ru/news/2008/02/28/naspr>

подхвачена в Европе и США, в Израиле и Малайзии, в Японии, Индии и Китае. Опыт реализации национальных программ в зарубежных странах представлен в данном сборнике в сводных рефератах: «Опыт реализации зарубежных образовательных программ» и «Опыт реализации зарубежных программ в области здравоохранения». Изучение такого опыта может быть полезно для разработчиков стратегических направлений реализации национальных проектов и государственных программ социально-экономического развития в России.

Реальным инструментом согласования программ и достижения искомого синергетического эффекта, в результате осуществления проектов, является программа пространственного развития страны. Эта стратегия, использующая метод программно-целевого планирования, позволяет получать от затрат максимальную отдачу.

Очевидно, например, что доступное жилье нужно везде, но особенно оно необходимо там, где есть перспектива роста, где есть условия для концентрации трудоспособного населения. Там же в точках роста нужен и сильный университет, и современный медицинский центр. В сфере влияния этих точек роста, естественно совпадающих с некоторыми крупными мегаполисами, имеет смысл вкладывать средства и в сельское хозяйство. В условиях демографического кризиса, предотвратить который в ближайшие 15–20 лет вряд ли удастся, лишь максимальная концентрация всех усилий на ограниченном количестве территорий создаст условия для возможного дальнейшего роста. В противном случае, средства, направляемые на реализацию национальных проектов, могут быть «размазаны» столь тонким слоем по всей территории страны, что совокупный эффект от их осуществления может оказаться плачевым и привести к неприятным социальным последствиям.

Такой подход, разумеется, не означает отказа от поддержки периферийных районов. Просто сами программы должны быть разделены на программы поддержки и программы развития в собственном смысле слова.

Эффективность ПНП определяется уровнем организации управления, финансирования и информационного обеспечения. В свою очередь, организация управления ПНП включает достижение соответствующего взаимодействия разных уровней государственной власти и местного самоуправления, четкое своевременное администрирование, а также обеспечение взаимодействия государства, общества и бизнеса.

Этим проблемам посвящен опубликованный в данном сборнике аналитический обзор «Организация управления национальными проектами». Исследование осуществляется исходя из пяти уровней реализации ПНП – федерального, регионального, муниципального, учрежденческого и личностного. От взаимосвязанного функционирования всех уровней в рамках единой идеологии, которая изначально задается на федеральном уровне, зависит успех реализации ПНП.

Планирование и мониторинг реализации ПНП показывают, что правильное использование информационных систем способно значительно повысить отдачу от инвестиций государства в развитие образования, сельского хозяйства, здравоохранения и ЖКХ. Информационные технологии – это критически важный инструмент в повышении эффективности национальных проектов.

Рассмотрению этих вопросов посвящен аналитический обзор «Инновационные технологии и информационное обеспечение национальных проектов». Актуальность исследования проблем информационно-аналитического обеспечения приоритетных национальных проектов вызвана тем, что ПНП в различных областях науки и техники стали не только определяющими для создания новой научно-коемкой продукции, но и существенным образом оказывают влияние на развитие инновационных процессов. Они также служат катализатором превращения новых научных идей в конкурентоспособные технологические разработки, содействуют ускорению фундаментальных естественнонаучных исследований, созданию нового научного оборудования, приборов и технологий.

Реализация приоритетных национальных проектов осуществляется уже в течение двух с половиной лет. Учитывая, что они рассчитаны на среднесрочную перспективу, уже можно судить об их результивности. Этому посвящен аналитический обзор «Предварительные итоги реализации национальных проектов: Оценки расходятся». Анализ результатов развития национальных проектов показывает, что наиболее проблемным является проект «Доступное и комфортное жилье». В конце февраля правительству даже пришлось срочно корректировать показатели по федеральной целевой программе «Жилище», являющейся основной составляющей соответствующего НП. Общий прогноз строительства жилья был снижен с 61,6 млн. квадратных метров до 52,5 млн. квадратных метров. А прогнозы на 2007 г. пришлось занижать более чем в два раза

задним числом, подогнав показатели к фактически достигнутому результату.

Обозревая перспективы реализации нацпроектов, в частности «Доступное жилье», большинство аналитиков сходятся на том, что одной из главных проблем и основным тормозом достижения запланированных показателей остается финансирование. Особенно остро стоит вопрос с финансированием программ, выполнение которых возложено на региональные и муниципальные власти. Эти проблемы рассматриваются в аналитическом обзоре «Проблемы финансирования и инвестирования национального проекта «Доступное и комфортное жилье»

Рассматривая возможные перспективы развития приоритетных национальных проектов, следует констатировать, что до сих пор их судьба остается неясной. С одной стороны, официальные лица заверяют, что курс по реализации этих программ будет не просто продолжен, но, более того, за их реализацию возьмутся с удвоенной энергией. С другой – стали появляться определенные симптомы, что их потихоньку будут сворачивать.

25 декабря 2007 г. Дмитрий Медведев провел итоговое заседание президиума Совета при президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. Он заявил, что России нужен «свободный, образованный, здоровый человек». «Набор этих качеств обеспечит реализация национальных проектов. А сами национальные проекты будут продолжены до 2020 г.». Д. Медведев признал, что ход реализации национальных проектов до сих пор неоднозначно оценивался независимыми специалистами и населением, но как бы там ни было, будущее нацпроектов в том или ином виде есть – они будут интегрированы в прогноз социально-экономического развития России¹.

В ходе заседания президиума Совета стало очевидно, что реализация нацпроектов уперлась в проблемы, которые с помощью одних бюджетных вливаний не решить. Хотя о деньгах тоже не забыли: в 2008 г. на приоритеты предполагается выделить 300 млрд. руб., в дополнение к уже освоенным за прошедшие годы 400 млрд. Однако в дополнение к финансовым вливаниям требуются решения, которые позволят ликвидировать законодательные и нормативные ограничения, сдерживающие реализацию национальных

¹ Наумов И. Нацпроекты оградили от критики // Независимая газета. – М., 2007. – 26.12.

проектов. «Необходимо переходить к полноценным, комплексным решениям и активно использовать накопленный опыт для модернизации соответствующих отраслей», – заявил Д. Медведев¹.

По оценкам российских высокопоставленных чиновников, правительство на достигнутом останавливаться не намерено, и нацпроекты станут неотъемлемой частью государственной политики вплоть до 2020 г.

В то же время в ходе встречи с членами Совета верхней палаты российского парламента 17 января 2008 г. В. Путин заявил, что приоритетные национальные проекты целесообразно трансформировать в государственные программы, нацеленные на достижение конкретных общественно значимых результатов. По его словам, благодаря национальным проектам получен опыт системного развития социальных отраслей: отработан современный проектный подход, ориентированный на эффективное управление ресурсами, кадрами, финансами. Таким образом, становится очевидным, что существующие национальные проекты будут, скорее всего, трансформированы в государственные программы, которые будут продолжением и развитием национальных проектов в общей стратегии социально-экономического развития страны вплоть до 2020 г. (ПНП «Развитие АПК» уже трансформирован в государственную федеральную программу).

Кроме того, есть мнение, что необходимо создавать подобные программы по науке, культуре, малому бизнесу и по другим не менее важным направлениям. Вокруг этой стратегии будет выстроена логика работы правительства и долгосрочная стратегия власти. И нацпроекты будут подогнаны под эту стратегию.

В предлагаемом сборнике рассматриваются лишь некоторые аспекты реализации приоритетных национальных проектов, их взаимодействие с новой экономической политикой и стратегией опережающего развития России. Основная задача, которую ставили перед собой составители сборника, показать различные мнения, существующие сегодня в российской экономической и социальной науке, на такое сложное явление, как приоритетные национальные проекты с точки зрения механизмов их реализации (управление, финансирование, внедрение новых информационных технологий).

Б.Г. Ивановский

¹ Воробьев М. Не в деньгах счастье // Время новостей. – М., 2007. – № 238. – 26.12.

М.А. Положихина

**ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ
НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПРОЕКТАМИ**

Внедряя в отечественную практику ПНП, имеющие социальную направленность, органы государственной власти России впервые за последние двадцать лет предприняли попытку осуществить понятные обществу и значимые проекты в масштабе всей страны. Мероприятия в рамках ПНП реализуются во всех субъектах РФ, на территориях всех муниципальных округов, в большинстве поселений, что, безусловно, оказывает благоприятное влияние на их социально-экономическое положение. Однако отношение к ПНП в обществе противоречиво.

Так, по мнению Сангулия М.Н., решение о ПНП означало, что руководство страны готовится к принятию модели интенсивного экономического и социального развития и знаменует новый подход к экономической политике, когда перед обществом и экономикой ставятся конкретные, четко сформулированные и ясно обозначенные по срокам задачи. Одновременно появление ПНП снижает недопустимо высокую планку социального пессимизма общественного сознания (30).

В России, по мнению автора, почти никогда не существовало эффективных гуманных государственных или рыночных механизмов для осуществления крупных общенациональных проектов. С одной стороны, это приводит к наличию системных управленических проблем, с другой – к общим барьерам на пути развития государства. Соответственно, перед руководством страны и обществом стоит задача по созданию таких механизмов.

Автор статьи считает, что ПНП принципиально отличаются от традиционных программ. Проекты должны в краткосрочной перспективе (два-три года) привести к запланированным (проме-

жеточным и окончательным) результатам. Работа над проектами строится в рамках специально созданного механизма реализации (Совет по реализации ПНП, межведомственные рабочие группы, соответствующие органы регионального уровня и отраслевые министерства). Контроль за работой над проектами осуществляется целая система контрольных инстанций (президентский контроль, парламентский контроль, прокуратура и т.д.). Предполагаются действия по модернизации целых отраслей, а также совершенствование нормативных и институциональных условий их функционирования.

В ходе реализации ПНП на каждом этапе подводятся промежуточные итоги и вносятся корректизы. Планируется создание устойчивой обратной связи между теми, кто должен реализовывать ПНП, и теми, кому предназначены их результаты.

В перспективе ПНП могут выступать и как средства достижения иных приоритетных целей, как способ организации и мобилизации всего общества, его политических и деловых кругов в решении общенациональных задач, считает автор.

С такой позицией не согласен В.С. Аванесов (1). По его мнению, главная идея ПНП – это финансовая поддержка государством сильно отставшей социальной сферы. Но эта позитивная идея отягощена другими латентными замыслами. Сформировавшаяся политическая элита склоняется от научного проектирования осуществляемых замыслов и от обсуждения с гражданами проблем управления государством.

Основная форма реализации ПНП – распределение денег на основе не вполне проработанных критериев через соответствующие министерства. Этот механизм часто проявляет себя как коррупционный и способствует усилению бюрократизма. Вследствие избирательности (точечности) отдельных мер ПНП отсутствует положительный эффект в масштабах страны. ПНП, по существу, являются не национальными, а правительственными проектами: государство само выдвигает проект, само руководит и распределяет деньги по своему усмотрению в отсутствии эффективного общественного контроля. Проекты научно не проработаны, так как ни общественные силы, ни профессионалы-ученые к их разработке не привлекались.

В.И. Франчук (34) отмечает, что ни Госплан с его планированием «от достигнутого уровня», ни рыночные механизмы с их ориентацией на экономические, а не социальные результаты не справляются с решением социальных (общественных) проблем. Поэтому

выдвижение государством ПНП закономерно. Программно-целевой подход к планированию и управлению, проявляющийся в ПНП, несомненно является шагом вперед по сравнению с действующим отраслевым подходом. Но отсутствие научных методик разработки ПНП и надежных критериев оценки эффективности проектов (программ) создают благоприятные условия для волонтеризма и коррупции на всех этапах их разработки и реализации.

Так как ПНП разрабатываются не специализированными организациями, а самими исполнителями (отраслевыми министерствами), то планирование и организация работ осуществляются «под деятельность», а не «под проблемы», сохраняется отраслевой принцип. Для внедрения проблемного подхода требуется специальная подготовка руководителей всех уровней управления, а также соответствующие изменения в учебных курсах (включение в них изучения теории социальных проблем, теории и методологии программно-целевого управления, методов оценки эффективности и т.д.).

Вместе с тем даже более проработанные программы в советский период пробуксовывали. И тому есть ряд причин. В частности, для реализации проектов и программ нужны соответствующие организационные структуры и механизмы.

Эффективность ПНП зависит от трех факторов: организации управления, финансирования и информационного обеспечения. В свою очередь, организация управления ПНП включает достижение соответствующего взаимодействия разных уровней государственной власти и местного самоуправления, четкое своевременное администрирование, а также обеспечение взаимодействия государства, общества и бизнеса.

Автор статьи (25) отмечает, что с момента принятия ПНП просматривается тенденция привлечения бизнеса к поиску вариантов решения задач государственного уровня. Однако пока к государственно-частному партнерству существует настороженное отношение как со стороны бизнеса (который опасается усиления роли государства в экономике), так и со стороны общества (подозревающего в этом очередной этап приватизации) и государственных институтов (стремящихся недопустить перекачивания бюджетных денег в частные структуры). Вместе с тем без развития партнерских отношений государства и бизнеса, без объединения общественных усилий и возможностей государства невозможно достичь поставленных целей.

Общие проблемы управления реализацией ПНП

Выделяют пять уровней реализации ПНП – федеральный, региональный, муниципальный, учрежденческий и личностный. От взаимосвязанного функционирования всех уровней в рамках единой идеологии, которая изначально задается на федеральном уровне, зависит успех реализации ПНП (38).

Федеральный уровень

Основной повсеместно отмечаемой проблемой федерального уровня управления реализацией ПНП является неподготовленность нормативной базы, включая запаздывание принятия необходимых нормативных документов, неучтенность в них всего круга вопросов, требующих регулирования.

Г.Э. Бурбулис пишет, что правовая база ПНП разрабатывалась зачастую в спешном порядке и пока еще очень зыбкая. Многие положения нормативно обеспечивались уже в процессе реализации, а выявляемые пробелы ликвидировались в оперативном порядке (4). Одной из причин несвоевременного принятия нормативных правовых актов является длительное согласование проектов документов ведомствами (в частности, Минобрнауки РФ, Минфином РФ и Минэкономразвития РФ) из-за различий в подходах к реализации целей ПНП (24).

Вторая проблема федерального уровня связана с тем, что ведомствами не были вовремя созданы соответствующие организационные условия для реализации ПНП, в том числе не разработаны индикаторы результативности ПНП, что не позволяет оценить эффективность использования выделенных средств (там же). Отсутствуют государственные минимальные социальные стандарты, что указывает на тенденцию уклонения федерального центра от принятия четких и однозначных правил игры (3).

Наконец, разные ПНП не взаимосвязаны друг с другом, хотя очевидно, что для достижения поставленных целей необходимо их тесное взаимодействие. Например, общим для ПНП «Современное образование» и «Качественное здравоохранение» являются просвещение школьников о правильном питании и вопросы сексуального образования. Существуют общие темы для других ПНП.

Региональный уровень

На уровне субъектов Федерации, помимо ПНП, действуют ранее принятые общегосударственные и региональные программы. Мероприятия ПНП плохо увязаны с этими программами, особенно в части развития сельской местности.

По мнению В.Л. Глазычева, реализация ПНП потребовала перехода от мониторинга ситуации в отдельных регионах с целью выявления и слаживания наиболее острых текущих проблем к комплексному системному анализу, прогнозированию и планированию конкретных мероприятий, направленных на их решение. Жизненно необходимой стала координация деятельности органов власти различных уровней, а также концентрация их усилий на решение задач, соответствующих уровням полномочий и имеющимся ресурсам. Таким образом, ПНП превращаются в совокупность совместных программ федерального правительства, региональных и местных властей, а по возможности, и отечественного бизнеса (7).

Реализация ПНП продемонстрировала необходимость внедрения методов проектно-ориентированного управления, согласованного решения проблем развития экономики и социальной сферы, как отдельных регионов, так и страны в целом. Одновременно потребовалась разработка в регионах нормативных правовых актов, регламентирующих порядок взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ с органами местного самоуправления.

Вместе с тем четко не определены статус и роль коллегиального органа субъекта РФ, ответственного за достоверность и своевременность представляемой информации по реализации ПНП. Недостаточно проработаны вопросы обобщения и распространения передового регионального опыта (24). Г.Э. Бурбулис отмечает, что необходим учет специфики реализации ПНП на различных территориях, а также мониторинг наработанного регионального опыта в сфере их законодательного обеспечения (4).

Муниципальный уровень

В реализации ПНП ключевая роль принадлежит органам местного самоуправления. Согласно ст. 14–16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации»¹, организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, общего и дополнительного образования (материально-техническое обеспечение работы школ), организация оказания медицинской помощи (особенно в сельской местности), обеспечение малоимущих граждан жильем и создание условий для развития сельскохозяйственного производства – это прямые обязанности органов местного самоуправления. На муниципальном уровне также должно осуществляться согласование деятельности разных видов бизнеса в целях развития территорий.

Однако, как отмечает В.Л. Глазычев, низовое звено местного самоуправления чрезвычайно слабо обеспечено кадрами. Деньги, выделенные на административную реформу, до уровня местного самоуправления не дошли (7). По мнению В.А. Аксенова (2), именно муниципальный уровень является наиболее слабым звеном в реализации ПНП. Большинство муниципалитетов испытывают настоящий «кадровый голод» (не хватает специалистов, владеющих культурой проектного управления и способных его осуществлять), а также находятся в тяжелом финансовом положении, что препятствует воплощению в жизнь конкретных мероприятий.

На уровне муниципалитетов отчетливо проявляются все недоработки более высоких уровней государственного управления, в частности, издержки рамочного федерального закона, касающегося перераспределения между уровнями власти предметов ведения и связанного с ним имущества, препятствуют развитию кредитования сельскохозяйственной деятельности (3). Перманентно изменяющееся законодательство также осложняет деятельность муниципальных образований.

Опыт реализации ПНП показал, что нужно возрождать систему планирования социально-экономического развития территорий. Соответственно, должны быть разработаны и приняты согласованные федеральные, региональные и муниципальные программы развития на долгосрочную перспективу. Для проведения такой работы требуется обширная информация муниципального уровня, но пока муниципальная статистика очень ограничена и практически не выходит на федеральный уровень.

Кроме того, непременным условием эффективного управления ПНП является организация обратной связи между разными

¹ Собрание законодательства РФ. – М., 2003. – Октябрь, № 40. – Ст. 3822.

уровнями власти, а также между населением и органами власти территорий. Пока же отмечается низкий уровень информированности населения о мероприятиях ПНП, осуществляемых на конкретных территориях. Вовлеченность граждан и структур гражданского общества в разработку и осуществление ПНП может и должно быть более широким, включая обсуждение направлений реализации и технологий управления, контроль финансирования и эффективности проектов. Напрасно в качестве исполнителей национальных программ не рассматриваются общественные организации, считает Г.Э. Бурбулис. Например, в США действуют неприбыльные управляющие компании, сотрудники которых осуществляют ежедневный мониторинг состояния отдельных компонентов социальной сферы (4).

Рассмотрим некоторые проблемы управления, возникающие при реализации отдельных национальных проектов.

ПНП «Современное образование»

Модернизация сферы общего образования включает внедрение новой системы оплаты труда учителей (в том числе грантовых и конкурсных механизмов) и нормативного подушевого финансирования общеобразовательных учреждений; создание региональных систем мониторинга и оценки качества образования; развитие региональной сети общеобразовательных учреждений и расширение общественного участия в управлении образования (в том числе формирование общественных советов на всех уровнях), считает И.И. Калина (14). Организация регионально-муниципального взаимодействия в рамках данного ПНП имеет нормативную и методическую поддержку со стороны федерального ведомства.

Однако специалисты отмечают недостаточный уровень правового, кадрового и научно-методического сопровождения ПНП (38).

Безусловно, данный ПНП содержит много положительных моментов. Однако, хотя декларируется цель создания многоуровневой системы непрерывного получения и совершенствования знаний, именно системность отсутствует в подходе к образованию. Реформы направлены на изменение формы, но не затрагивают содержание образования (в том числе расширяется практика применения ЕГЭ, вводится двухуровневая система высшего образования и т.д.). В то же время год от года увеличивается разрыв между уровнем подготовки выпускников средних школ и требованиями

вузов. Доучивание абитуриентов стало обычной практикой деятельности многих (если не большинства) высших учебных заведений России.

Хотя с 2007 г. больше внимания уделяется вопросам модернизации начального и среднего профессионального образования, тем не менее далеко не все проблемы в этой области обозначены.

В статье Е.Л. Рачевского (28) приводятся данные международного исследования PIRIS – 2006 о том, что результаты российских выпускников начальной школы существенно выше средних международных результатов, а по чтению сравнимы с результатами лидирующих стран. Однако в 5–9 классах основной школы происходит падение (и значительное) результатов российских школьников по сравнению с их сверстниками из большинства развитых стран мира.

Указанное исследование также показало, что в настоящее время отсутствуют оптимальные решения по оснащению школ современным программным обеспечением. Информационная культура учителей и школьных управленцев оставляет желать лучшего, так как педагогические вузы и традиционная система повышения квалификации дают недостаточно знаний. Нужны новые регламенты образовательного процесса в информационно насыщенных школах.

Также требуется федеральная программа по обеспечению безопасности учащихся – пока эти вопросы решаются силами родителей и самими школами. Больше внимания должно уделяться созданию в образовательных учреждениях условий для сохранения и укрепления здоровья учащихся (воспитанников), включая пропаганду и обучение здоровому образу жизни, совершенствование уроков физкультуры. Необходимо сделать более содержательным трудовое воспитание школьников, так как в настоящее время традиционные уроки труда (особенно в средних классах общеобразовательной школы) утратили актуальность.

Значительные возможности по совершенствованию системы образования связаны с развитием дошкольного воспитания. Возможен перенос на этот уровень части программы начальных классов общеобразовательной школы (прежде всего, обучение чтению и счету) и, таким образом, сокращение периода обучения в начальной школе с четырех до трех лет. Организационная основа в стране для этого существует – в среднем около 60% детей в России посещают дошкольные учреждения (а в ряде областей их доля еще больше). Кроме того, в крупных городах (например, в Москве) действуют центры образова-

ния, в которых объединены детский сад и средняя общеобразовательная школа. В рамках подобных центров можно сначала перейти к предлагаемой новой программе обучения (с сокращенным периодом обучения в начальной школе и с общим сокращением времени получения школьного образования), а позднее распространить данную практику на всю страну. Для осуществления такого перехода необходимо разработать соответствующие программы для детей и подготовить воспитателей детских садов, а также предусмотреть определенный переходный период (в течение которого дети, не посещающие детский сад, могли бы обучаться чтению и счету на специальных курсах до поступления в первый класс).

В целом, система образования должна развиваться адекватно потребностям экономики как по структуре, так и по качеству подготовляемых специалистов. Пока образование не в полной мере соответствует требованиям рынка – в стране отсутствует достаточное количество кадров необходимой квалификации (39). При этом дополнительное профессиональное образование не входит в ПНП, хотя именно эта форма обучения в наибольшей степени обеспечивает возможность профессиональной переподготовки или повышения квалификации в условиях динамично изменяющегося рынка труда.

Кроме того, совершенствование подготовки и повышения квалификации педагогов требует организации более четкого (сетевого) взаимодействия образовательных учреждений на территории региона (муниципального образования).

ПНП «Качественное здравоохранение» («Здоровье»)

По мнению Ю.М. Комарова (16), идеи, заложенные в ПНП, позитивны, и ряд положительных моментов у проекта имеется. Однако в ходе его реализации было допущено значительное число ошибок, обусловленных чрезмерной поспешностью в подготовке нормативных документов, методологической и методической их непроработанностью (отсутствие системности в выборе главных направлений проекта и ожидаемых результатов, неиспользование методов проектного анализа, практическое отсутствие конечных целей и задач проекта, кульварность в принятии решений). Все это породило множество проблем (которых можно было бы избежать), но часть из них были решены благодаря высокому уровню курирования.

Главные недостатки ПНП связаны с тем, что его содержание определялось чиновниками без привлечения экспертов-специалистов.

Выбор приоритетов научно не обоснован, поэтому принятые направления не являются максимально эффективными. Кроме того, федеральным министерством до сих пор не разработаны критерии качества работы врачей и маршруты движения пациентов.

Проект в целом носит ведомственный характер и слабо влияет на здоровье населения, считает автор.

Существующая система организации здравоохранения со всеми ее недостатками является привычной для населения и медицинских работников, отмечает К.А. Виноградов (5). Но сметный характер финансирования лечебных учреждений, формально бесплатный характер медицинской помощи в муниципальных и государственных учреждениях здравоохранения не стимулируют повышение качества оказания медицинской помощи.

Неоднократные попытки законодательного закрепления процессов реформирования здравоохранения оканчивались неудачей, в результате чего до настоящего времени так и не сформулирована модель российского здравоохранения, не определены основополагающие организационные принципы, механизмы реализации конституционных задач социальной защиты населения и оптимизации в этих целях финансовых и организационных механизмов их осуществления.

В первую очередь, требуется разработать нормативы и стандарты оказания услуг, а также принять новые законы, регламентирующие систему государственных гарантий, государственного страхования и защиту прав граждан на получение медицинской помощи. Также необходимо создать механизм контроля за качеством и объемом оказываемых медицинских услуг. В качестве контролеров может выступать население, страховщики и работодатели, а также врачебное сообщество.

По мнению автора, еще предстоит большая работа по созданию нормативного и законодательного обеспечения системы здравоохранения РФ, реформе организационной системы здравоохранения, разработке методологии и стандартов оказания медицинской помощи населению.

В настоящее время основные проблемы здравоохранения в России связаны с поздней диагностикой заболеваний и недоступностью эффективной медицинской помощи жителям малых городов, деревень, северных территорий. Не решены многие вопросы функционирования медицинских учреждений ведомственной подчиненности и их связи с общегосударственными медицинскими

учреждениями. Отсутствует закон о платной медицинской помощи, который регулировал бы отношения между государством и частными медицинскими учреждениями, между пациентом и врачом, клиникой и врачом. В России сформировалась модель парадоксальной медицины. Врачу выгодно, чтобы люди болели и как можно дольше лежали в стационаре, так как он получает зарплату за процесс лечения, а не за здоровье пациента (19). Необходимо создать систему, при которой врачам было бы выгоднее, чтобы люди вообще не болели, а государственные и общественные фонды стимулировали бы медиков заниматься профилактикой и развивать современные методы оздоровления. При этом нельзя нарушать этапность оказания медицинской помощи.

Следует начать с построения экономической системы отрасли, а ее пытаются подменить системой распределения государственных и межведомственных финансовых потоков, считает А.А. Лебедев (18). Лечебно-профилактическая и экономическая эффективность системы здравоохранения должна быть увязана. Для осуществления такой взаимосвязи нужна методология расчетов «мозаичных» (многокомпонентных) тарифов на медицинские услуги, включающие все статьи расходов субъекта здравоохранения, и переход на индивидуальные счета по факту оказания медицинской помощи.

Здравоохранение должно представлять собой единую согласованную систему вне зависимости от территориальных и ведомственных разграничений. Для достижения этого необходимо устанавливать договорные отношения между заказчиком и медицинскими учреждениями, применять социальные контракты и открытые конкурсы на оказание медицинской помощи по заказам.

До настоящего времени врачи и пациенты не стали центральным звеном реформ, указывает А.Г. Саркисян (31). Мнение врачей не учитывается при постановке задач реформирования. Медицинские работники слабо морально и материально заинтересованы в качественном оказании медицинской помощи.

Для создания правового поля медицинской деятельности в России необходимо, по мнению автора, разработать и принять федеральный закон «О профессиональной медицинской деятельности в РФ». Следует также внедрять деятельностный подход в организации здравоохранения и государственно-общественным управлением отраслью, а также модернизировать систему медицинского страхования.

Пока в российском здравоохранении основной упор делается на стационарные медицинские учреждения при недостаточном ис-

пользовании амбулаторно-поликлинических возможностей. Медицинское обслуживание приобрело скоропомощный характер, так как в реализуемые программы не вошли реабилитация, профилактика и динамическое наблюдение.

По мнению А.И. Галюковой (6), реорганизация системы здравоохранения (охраны здоровья) должна основываться на данных мониторинга медико-социальных потребностей населения, анализе используемых ресурсов и оценке рентабельности разных технологий оздоровления (используемых и внедряемых), а также включать дифференцированные стандарты медико-технического оснащения лечебно-профилактических учреждений разного вида и порядок удовлетворения запросов учреждений здравоохранения. При совершенствовании государственного управления оказанием медицинской помощи могут использоваться методология управления качеством, а также современная система мотивации и повышения квалификации персонала.

Государственную систему, ориентированную на охрану здоровья населения, в принципе невозможно построить только в рамках отрасли здравоохранения (34). Для достижения этой цели должна координироваться деятельность здравоохранения и медицинской промышленности, физической культуры и спорта, торговли и общественного питания, образования, строительства, средств массовой информации.

Ряд исследователей отмечают парадоксальность того, что результаты высокотехнологичного, небезопасного и дорогостоящего лечения зачастую не только не возвращают человеку здоровье, а фактически продлевают годы вынужденного образа жизни на инвалидности, одновременно лишая гражданина способности зарабатывать на свое содержание и увеличивая расходы семьи и государства на социальную поддержку таких граждан. Все беды отечественного здравоохранения и здоровья граждан объясняются отсутствием адекватного финансирования отрасли, а организационным и управленческим причинам уделяется недостаточное внимание, считает Л.А. Дартау (8).

Однако вопросы охраны здоровья не являются прерогативой только национальных систем здравоохранения. За деятельность по сохранению и укреплению здоровья ответственны также правительство, ведомства (предприятия) и население. Определяющая роль в полной реализации «потенциала здоровья» принадлежит самому гражданину, так как более 50% общего влияния на здоро-

вье из исследованных факторов приходится на образ жизни. Требуется усилить стимулирование укрепления и охраны здоровья людей на протяжении всей их жизни. Автор указанной статьи считает, что без оформления договорных отношений по поводу физического здоровья с каждым отдельным гражданином проблема здоровья решения не имеет. И управление здоровьем должно финансироваться отдельно (и использовать другие приемы), чем лечение, так как это два разных процесса.

Представляется, что повышение эффективности системы оказания медицинской помощи во многом связано с переносом центра тяжести с дорогостоящего стационарного на амбулаторный этап и с развитием системы диспансеризации населения. Возможно, следует ввести вместо существующей двухзвенной системы поликлинического обслуживания (детские поликлиники – поликлиники для взрослых) трехзвенную систему, разделив поликлиники для взрослых граждан на поликлиники для граждан трудоспособного возраста и поликлиники для граждан старших возрастов. Поликлиники для граждан трудоспособного возраста в большей степени занимались бы профилактикой заболеваний и травматизма, в том числе диспансеризацией населения. А поликлиники для граждан старших возрастов больше внимания уделяли бы лечению специфических заболеваний, связанных с процессами старения человеческого организма. При таком разделении можно достичь значительного экономического и социального эффекта за счет более глубокой специализации врачей, повышения их квалификации и качества медицинского обслуживания; сокращения времени ожидания пациентов в очередях к врачам, уменьшения времени и размеров оплачиваемых больничных листов и т.д.

ПНП «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»

Россия – не первая страна, которая решает вопрос доступности жилья (40). В 50–60-е годы прошедшего века эту проблему решали, например, в США и Великобритании. В США в этот период дефицит квартир составлял 26 млн. при населении в 190 млн. человек. Для решения проблемы была принята специальная программа, которая включала конкурс на конструктивные системы жилых домов, разработку и утверждение необходимых постановлений и законов, финансовые льготы проектировщикам и изготовителям материалов и конструкций, организацию поточного производства

большого объема конструктивных элементов. В результате удалось снизить стоимость всех работ в два раза.

Сейчас главное – сделать жилье в России дешевле, но это пока не удается. Вместе с тем найдена схема удовлетворения жилищного спроса, которая в целом устраивает и государство, и строительный комплекс, и население, и инвесторов. Это строительство крупных микрорайонов и городов-спутников с использованием технологий каркасного и сборно-монолитного домостроения в условиях индустриализации строительства. Широкому внедрению данной схемы препятствует значительный физический износ производственной базы отечественной строительной индустрии и ее недостаточные масштабы.

В.Л. Глазычев считает, что в стране нужно создать эффективную систему производства стройматериалов, а также развивать мелкооптовую торговлю стройматериалами, изготавливаемыми местной промышленностью, и расширять обучение по строительным специальностям (7). Большие перспективы у кирпичного и деревянного домостроения, а также малоэтажного строительства.

М.Л. Шаккум согласен с тем, что реализация проекта зависит, в первую очередь, от строительного бизнеса. В задачу государства входят создание необходимой инфраструктуры и внедрение эффективных механизмов управления, включая контроль за соблюдением технических регламентов в плане безопасности строительных работ и самого строительства. Пока же административные барьеры на пути застройщиков при получении земельных участков значительны, как и трудности, связанные с оснащением участков под строительство инженерной инфраструктурой (37).

Обеспечение земельных участков инженерной инфраструктурой должно решаться, по мнению автора, не за счет застройщиков и органов местного самоуправления, а в рамках инвестиционных программ на уровне субъектов и Федерации в целом, с привлечением средств федерального бюджета и путем взаимодействия с субъектами естественных и локальных монополий.

Новый Градостроительный кодекс создал предпосылки для развития рынка доступного жилья, но для реализации его положений потребовалось разработать и принять более 200 нормативных актов федерального, регионального и муниципального уровней, а также привести в соответствие с новыми требованиями законодательство субъектов Федерации и муниципальные правовые акты. Необходимо

также дальнейшее совершенствование процедур государственного кадастрового учета земельных участков и землеустройства.

На факторы, сдерживающие развитие строительного бизнеса (9), указывает В.Н. Забелин.

Во-первых, несовершенство законодательной базы. В частности, необходимо внести изменения в Федеральный закон «О техническом регулировании в РФ»¹, а также принять закон «О саморегулируемых организациях». Следует уточнить обязанности и ответственность органов исполнительной власти по срокам и порядку выделения участков под строительство и обеспечение исходно-разрешительной документацией.

Во-вторых, во всех регионах должно осуществляться территориальное планирование, нужны генеральные планы городов, грамотная градостроительная политика. Последние 15 лет земельным планированием регионы не занимались. Но для осуществления национального проекта необходимо знать, где и сколько жилья нужно строить и что для этого делается на местах.

В-третьих, строительство испытывает качественный и количественный дефицит высококвалифицированных кадров, особенно рабочих профессий.

Необходимы также законодательные меры по финансовой поддержке предприятий строительных материалов, в том числе освобождение от налогообложения прибыли, направляемой на модернизацию производства, снижение таможенных пошлин на ввозимое оборудование и льготные кредиты (13).

В настоящее время в России спрос на жилье больше предложения. В результате жилье очень дорого, спрос населения переключается на другие товары, а строительные фирмы предлагают элитное жилье, вместо требуемого массового. Для преодоления такой диспропорции целесообразно использовать (помимо ипотечной) накопительную схему финансирования (11).

При том, что сейчас акцент делается на приобретение жилья в собственность, следует учитывать возможности социального, некоммерческого и коммерческого найма (17). В России отсутствует федеральный закон, регламентирующий механизмы создания и управления жилищным фондом социального использования, а его

¹ Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ (с последующими редакциями) // Собрание законодательства РФ. – М., 2002. – Декабрь, № 52 (ч. 1). – Ст. 5140.

финансирование из средств федерального бюджета практически полностью отсутствует. Государство практически перестало строить жилье. В то же время, например, в Голландии фонд социального жилья достигает 33% всего жилого фонда, в Великобритании и Швеции – почти 25%, в Австрии и Дании – 20%.

Отдельного рассмотрения требует проблема ветхого и аварийного жилья, которая в России настолько масштабна, что ее можно назвать одной из основных социальных проблем регионов (35). Для решения этой проблемы необходимы региональные и городские программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры и механизмы их финансирования. Требуются нормативно-правовые акты, регулирующие резервирование земельных участков для государственных и муниципальных нужд; предоставление земельных участков для строительства социального жилья; порядок оперативной подготовки площадок, занятых объектами недвижимости, принадлежащими на праве собственности третьим лицам. Целесообразно упростить процедуру согласования и сроки проведения государственной экологической экспертизы; процедуру перевода земель из одной категории в другую; определить перечень документов, необходимых для получения разрешения на отдельный этап строительства или реконструкции. Необходимо создание единого органа госэкспертизы проектной документации и единого органа государственного строительного контроля.

Как следует из многочисленных публикаций, достижение целей ПНП «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» во многом зависит от взаимодействия региональных (муниципальных) властей и бизнеса: снижение административных барьеров и внедрение конкурентных процедур в строительстве. В то же время на вопросы развития инфраструктуры строительства значительно влияет распределение полномочий между федеральным центром, регионами и муниципалитетами.

ПНП «Развитие АПК»

По мнению Е.В. Серовой и О.В. Шик (32), актуально и комплексно было сформулировано только одно направление ПНП («Ускоренное развитие животноводства»), остальные (два) требуется рассматривать более широко – как повышение качества жизни на селе и повышение уровня квалификации кадров в сельском хозяйстве (сельской местности).

Но даже в относительно разработанном направлении есть ряд недоработок. В частности, сам по себе завоз высокопродуктивного скота не гарантирует высокую продуктивность в российских условиях – нужны еще соблюдение технологических условий, реконструкция помещений, квалифицированный персонал. А отсутствие типовых разработок животноводческих комплексов уже чревато финансированием проектов технически несовершенных и с завышенной стоимостью и т.д.

Сельскому населению нужна, прежде всего, помочь в создании дополнительных источников доходов, так как с ростом продуктивности усугубляется трудоизбыточность аграрного производства. В этих целях следует расширять кредитование несельскохозяйственных видов деятельности на селе и поддерживать кооперативы. В среднесрочной перспективе необходимо также осуществить полную газификацию села и начать программу обеспечения массового доступа к Интернет в сельской местности.

В статье Р.А. Рязапова (29) указывается, что реализацию ПНП затрудняет непроработанность нормативной базы по земельным отношениям и землеустройству, а также по минимальному уровню заработной платы работникам сельского хозяйства. Кроме того, отсутствуют утвержденные типовые разработки «Предпроектных предложений по строительству агропромышленных объектов» и специализированные проектные организации по отдельным отраслям сельского хозяйства. Во многих регионах не созданы межведомственные комиссии по экспертизе предложений и выдаче технических условий для такого строительства. Не наложено отечественное производство необходимой номенклатуры технологического сельскохозяйственного оборудования.

Не существует единой системы целевой подготовки специалистов по организации и управлению сельскохозяйственным производством. Сельскохозяйственные вузы слабо оснащены технически. В сельской местности практически отсутствует инженерная инфраструктура и наблюдается дефицит электроэнергии. Отсутствует Федеральная целевая программа занятости сельского населения. Не решены вопросы организации природоохранных мероприятий. Не разработана Федеральная целевая программа племенной работы.

С.Ф. Лисовский (20) подчеркивает, что данный ПНП плохо связан с другими проектами. В том числе нерешенными остаются проблемы сельских школ и мелких лечебных учреждений; не предусмотрены средства и технические возможности по ремонту закуп-

ленных школьных автобусов и т.д. Нигде в мире не говорят о развитии «сельского хозяйства», а занимаются развитием «сельской местности». В России ответственность за комплексное развитие сельских территорий лежит на Минсельхозе РФ, но отсутствует соответствующее финансирование. Модернизация инфраструктуры в сельской местности по-прежнему обеспечивается по остаточному принципу. При таких масштабах финансирования в среднесрочной перспективе не приходится надеяться на обеспечение водоснабжением, газификацию и социальное развитие села.

На сегодняшний день Россия занимает 3-е место в мире по производству молока, 5-е – мяса птицы, 6-е – говядины, 9-е – свинины (21). И основные проблемы рынка сельскохозяйственной (в частности, животноводческой) продукции заключаются в недостаточном уровне развития первичной переработки, несоответствии произведенной продукции требованиям перерабатывающих предприятий и расхождениям с международными стандартами, а также в отсутствии сбытовой инфраструктуры у малых форм хозяйствования и затрудненном доступе отечественных производителей в сетевые торговые организации. Кроме того, следует пересмотреть структуру посевных площадей с целью увеличения доли кормовых культур (кукурузы, сои, рапса).

Таким образом, достижение целей данного ПНП во многом определяется развитием бизнеса. В том числе необходимы переход от производства сырья к выработке и реализации конечной продукции, активная механизация труда, тщательное изучение рынка сбыта и его перспектив, расширение несельскохозяйственных видов деятельности в сельской местности. Приоритетами деятельности государства является создание благоприятной социальной инфраструктуры, развитие коммуникаций (водоснабжения, газификации, канализации и автодорожной сети), улучшение жилищных и культурно-бытовых условий жизни на селе. Сочетание развития аграрного и связанного с ним видов бизнеса вместе с соответствующими действиями государственных органов будут способствовать не только решению вопросов, связанных с обеспечением продовольствием населения России, но и существенно повлияют на улучшение демографической ситуации в стране.

Вопросы партнерства государства и бизнеса при реализации ПНП

Развитие государственно-частного партнерства – это формирование системы сотрудничества частного сектора, предприятий и организаций бизнеса, а также корпораций с государственными учреждениями и предприятиями, направленное на достижение общих экономических целей и решение актуальных социально-экономических задач. Основными формами такого сотрудничества выступают договоры, контракты, концессионные соглашения, направленные на достижение как экономических, так и социально значимых целей (22).

Как отмечается в монографии А.Н. Мырынюка (23), возможности привлечения бизнеса в реализацию ПНП широки и многосторонны и определяются его интересами, которые различны в зависимости от масштабов бизнеса (корпоративного, среднего и малого).

По мнению Р.Н. Павлова (25), наиболее активно участвует бизнес в ПНП «Образование». Причем формы участия разные: разработка профессиональных стандартов для высшего образования, определение потребностей рынка труда в различных специалистах, контроль качества образования и целевые заказы, участие в попечительских советах и в самом образовательном процессе (проведение занятий и т.д.), введение образовательного кредита, создание бизнес-школ и коммерческих образовательных учреждений и т.д.

В настоящее время в России уже существуют и успешно функционируют корпоративные вузы (36). Представляется, что участие бизнеса в подготовке специалистов с высшим образованием может быть расширено за счет распространения практики выдачи целевых кредитов на обучение (как во многих странах мира) и целевой подготовки работников (например, на основе договоров). Еще большим вклад бизнес-сообщества может быть в развитие системы среднего профессионального образования. В частности, разрабатываются проекты, в которых предполагается участие бизнеса в оценке эффективности качества профессионального образования (22). Значительны также возможности по восстановлению и совершенствованию условий прохождения практики учащимися на различных действующих предприятиях и т.д.

Заинтересованность отечественного бизнеса в реализации ПНП «Здоровье» связана, прежде всего, с участием отечественных производителей в конкурсах по обеспечению медицинских учреж-

дений современным оборудованием. Но пока производители и поставщики не готовы к массовым закупкам медицинского (как и школьного) оборудования (24). Представители малого и среднего бизнеса также могут участвовать в контроле за качеством приобретаемой продукции по госзаказу и за условиями заключения сделок.

Деятельность органов власти в области здравоохранения должна быть направлена на стимулирование инновационного бизнеса в этой сфере деятельности, в частности, на развитие дистанционной диагностики (например, производства и использования электрокардиопередатчиков), что особенно актуально для сельской местности, системы скорой помощи, северных территорий.

Автор статьи (9) указывает на недоиспользуемые в настоящее время возможности по обеспечению населения жильем, связанные со строительством корпоративного жилья. Для того чтобы этот вид строительства развивался, необходимо внести соответствующие поправки в Налоговый кодекс: средства, инвестируемые в жилищное строительство, не должны увеличивать размер налоговой базы на прибыль.

Мощнейшим импульсом для развития всей экономики является создание рынка для нужд ЖКХ. Например, большие перспективы для бизнеса связаны с внедрение новых технологий энергосбережения и энергетической автономности, в том числе производство и установка счетчиков на воду и тепло, индивидуальных миникотельных, автономных канализационных систем и т.д. Авторы статьи (26) считают, что частно-государственное партнерство может также служить цели привлечения средств внебюджетных источников для финансирования проектов модернизации объектов коммунальной инфраструктуры (при использовании бюджетных средств для снижения рисков инвестирования). Но для этого необходимо ускорить утверждение Правительством РФ типового концессионного соглашения в сфере ЖКХ.

В целом, энергичное участие в выполнении общегосударственных программ способствует улучшению имиджа частного капитала, что создает дополнительную выгоду для бизнес-структур. Но отношения власти и бизнеса должны строиться на взаимовыгодной основе, без применения административного нажима, путем предоставления льгот и преференций в соответствующих направлениях. Сотрудничество должно быть стабильным и начинаться с момента разработки проектов. Характер и объемы взаимодействия следует зафиксировать в специальном соглашении, в котором четко обоз-

начить интересы сторон, меры ответственности за обозначенную работу, ее этапы и конечный результат (23).

Одновременно характер взаимодействия между властной элитой на муниципальном уровне и представителями частного капитала активно влияет на имидж местной территории, который формируется как внутри, так и за его пределами на базе распространяемой информации, индексов и рейтингов. Но разработка системы взаимодействия местной власти и бизнеса является для России относительно новым явлением (там же, с. 116–119).

Вместе с тем подобная практика за рубежом насчитывает десятки лет. Связи бизнеса с различными ветвями власти базируются на установленных правовых нормах, а также на определенных морально-нравственных основах, принятых обществом. Представители бизнеса активно работают в составе разнообразных правительственные комиссий и делегаций, участвуют в совещательных и консультативных советах и т.д. Подобное сотрудничество открывает возможности для бизнеса выходить на прямые деловые контакты с исполнительной властью, выражать собственное мнение по вопросам, затрагивающим его интересы (там же, с. 20–26). Перед Россией стоит задача тщательного изучения мирового опыта в сфере партнерства бизнеса и власти и его адаптации к особенностям внутренних условий, в частности, с целью предупреждения развития коррупции, сращивания власти и бизнеса.

В монографии приводятся примеры сотрудничества местной власти и предпринимательства в рамках ПНП в г. Новосибирске (там же, с. 119–147). Многочисленные положительные результаты свидетельствуют, что использование механизмов партнерства приносит большую выгоду для модернизации систем городского хозяйства, он выгоден как для органов власти, так и для общества, бизнеса. В том числе, в управлеченческую практику муниципального образования внедряются элементы эффективного менеджмента,рабатываются новые схемы решения проблем городского хозяйства, уменьшается зависимость развития муниципальной инфраструктуры от политических пристрастий. Городская власть активно повышает степень прозрачности своей работы, активизировалась ее деятельность по формированию институтов гражданского общества. Созданы условия и механизмы взаимодействия городского и сельского населения региона и т.д.

Переход к тесному, многоплановому взаимодействию властных структур и бизнеса носит закономерный характер, а качество и

результативность этих процессов в значительной мере определяют дальнейший прогресс общества. Медленное вовлечение в реализацию ПНП бизнеса обусловлено, по мнению автора указанной монографии, тем, что государство пока не показало себя честным и открытым партнером. Более того, доверие предпринимательства и всего общества подрывается коррупционными действиями. Слабое участие бизнеса в ПНП связано и с рядом причин институционального характера (отсутствие системы государственного поощрения и законодательной базы социальной ответственности бизнеса), и недостаточной прибыльностью самих компаний (там же, с. 34).

Взаимные действия органов власти и бизнеса в реализации ПНП требуют тщательного согласования. Развитие государственно-частного партнерства в этой сфере и повышение эффективности самих ПНП могут быть достигнуты за счет внедрения в практику новейших инструментов менеджмента, в частности, контроллинга и использования специализированных автоматизированных систем управления, а также современных инструментов программирования, планирования, прогнозирования и моделирования. Кроме того, обязателен учет специфических особенностей каждого региона и местного сообщества, что позволяет вовлекать местные ресурсы и добиваться синергетического эффекта от сложения усилий центральной и местной власти, бизнеса и населения (там же, с. 58).

Заключение

Своебразие современной ситуации в России заключается в том, что возрастание роли социальных факторов в развитии общества признано на государственном уровне, и идет поиск организационных форм (механизмов), обеспечивающих сочетание действий по улучшению социальной среды и интенсификации экономических процессов.

В связи с этим, как отмечается в статье (11), в общем стратегическом направлении ПНП заслуживают положительной оценки, хотя выглядят сумбурно и имеют много недочетов – от семантических до тактических. Набор предусмотренных мероприятий, несмотря на разнообразие, не является проектом в классическом понимании проектного менеджмента, а представляет собой скорее программу или реформу. Но первое – слишком «мелкое» для разработчиков, а второе – дискредитировано в период 90-х годов.

В доработке нуждаются все ПНП. В то же время необходимо отметить, что за прошедшее время в состав их основных направлений были внесены определенные корректизы. Главным достижением является то, что, реализуя ПНП, государство приступило к решению актуальных для населения проблем. Время заняли настройка механизмов взаимодействия всех уровней власти, заинтересованных ведомств, подготовка законодательной базы. Как пишет Г.Э. Бурбулис, ранее не удавалось добиться такой концентрации усилий власти федерального и регионального уровней на решение вопросов, затрагивающих интересы большинства населения (4). Кроме того, в стране началась дискуссия, преимущественно конструктивная: обсуждаются приоритетные направления совершенствования отраслей социальной сферы и механизмы их реализации.

Автор статьи (15) считает, что российская социальная политика с реализацией ПНП начинает переходить в новое качество. ПНП, подкрепляемые введением социальных стандартов, административных регламентов и договоров социального партнерства, служат консолидации общества, созданию механизмов «обратной связи» между органами государственной власти и населением, общественно-государственного и гражданского контроля. Принцип справедливости снова вошел в официальный политический дискурс. Исследования ВЦИОМ и ФОМ свидетельствуют об изменении социального контекста: у людей появились симптомы снижения тревожности, проблески веры в реализацию социальных программ.

По мнению автора указанной статьи, в ходе реализации ПНП государство при участии корпораций, работников и всего населения создает механизмы для предотвращения социально-демографической катастрофы, перевода социальной политики в новое институциональное и организационное качество, характеризующееся целостностью, скоординированностью ресурсов, нормативностью и гибкостью, дифференцированностью социальных практик, стандартизированностью социальных услуг и регламентированностью деятельности государственных и муниципальных органов и служб.

Однако представляется, что ПНП во многом являются традиционным для России инструментом мобилизационного управления, обеспечивающим концентрацию имеющихся в стране ресурсов (прежде всего административных и финансовых) и их целенаправленное использование для решения конкретных краткосрочных задач. В то же время проблемы, которые пытаются решить с помощью ПНП, носят комплексный характер и не могут рассматри-

ваться в рамках отдельных ведомств. Поэтому достичь желаемых (заявленных) целей можно только путем более глубокой (в том числе научной) проработки вопросов, системного подхода и формирования межведомственных структур управления.

Как указывает автор статьи (33), реализация ПНП и программ в современной России осуществляется в условиях практического отсутствия общенациональной социально-экономической и промышленной политики. Учитывая современную российскую специфику, целесообразно решать проблемы на основе сочетания отраслевых и межрегиональных программ.

Реформы социальной сферы необходимо продолжить, иначе будет получен крайне негативный общественный эффект. Автор статьи (27) считает, что, учитывая неустойчивость многих централизованно инициируемых начинаний, необходимо обеспечить институализацию ПНП, чтобы не свести их к очередной серии предвыборных мероприятий. Без такой инфраструктуры, воспроизведенной по логике самого проекта, благие начинания могут быть отброшены следующей властной элитой.

Представляется, что в настоящее время уже может быть осуществлен переход от мобилизационного характера деятельности государственных органов власти к планомерной работе по совершенствованию функционирования отдельных отраслей хозяйства. Достаточно логичным выглядит переход современных ПНП в федеральные целевые программы (ФЦП), которые тоже являются традиционным отечественным инструментом управления. В частности, принята Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 гг.¹ и Государственная программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы»². Минрегион РФ готовит проект Долгосрочной стратегии массового строительства жилья для всех категорий граждан с привлечением широкого круга специалистов и организаций, в том числе Ассоциации строителей России (11). Разрабатываются ФЦП в и других отраслях (например, на транспорте). Вместе с тем возможно появление новых ПНП для решения каких-либо особо острых задач. Например, есть предложения по ПНП «Наука» и «Культура».

¹ Постановление Правительства РФ от 23.12.2005 г. № 803 (ред. от 05.05.2007) // Собрание законодательства РФ. – М., 2006. – Январь, № 2. – Ст. 186.

² Постановление Правительства РФ от 14 июня 2007 г. № 446 // Собрание законодательства РФ. – М., 2007.– Июль, № 31. – Ст. 4080.

Опыт осуществления ПНП показал, что перед тем, как приступить к реализации крупных проектов, должны быть решены основные организационные вопросы. Необходимо не только своевременное принятие полного и достаточного комплекта нормативно-правовых документов, но и обеспечение согласования взаимодействия исполнителей всех уровней. Только такой подход может обеспечить адекватную отдачу от финансовых ресурсов, направленных на развитие страны. Недостатки администрирования на различных властных уровнях приводят к нарушениям в использовании выделенных средств и в целом уменьшают положительный эффект от проводимых мероприятий.

В ходе осуществления ПНП остро проявились кадровые проблемы государственного управления в России. А.Н. Шохин, отмечая низкое качество государственного управления, пишет, что нормативные акты трактуются чиновниками произвольно и особое беспокойство вызывает защита прав собственника (39).

Если проекты являются действительно национальными, то они должны быть абсолютно прозрачными как на этапе планирования (обсуждения), так и реализации по целям, конечным и промежуточным результатам, методам контроля и мониторинга. Поэтому важнейшим условием эффективности проводимых реформ являются организация диалога государства с научной общественностью, потребителями социальных услуг и бизнесом, развитие механизмов и структур негосударственного регулирования. По мнению А.Н. Шохина, целесообразно создать «переговорную площадку» государства, бизнеса и науки, обеспечивающую согласование их интересов при разработке и реализации крупных национальных программ или проектов (там же). Кроме того, сами ПНП должны выступать как инструмент активизации гражданского общества через деятельность Общественной палаты, общественные организации и т.д.

Все это требует от органов государственной власти, местного самоуправления, профессиональных сообществ поиск новых, нетривиальных подходов и решений, включая адаптацию зарубежного опыта и использование достижений советского периода. При этом следует учитывать, что в разных ПНП роли участников отличаются. В ПНП «Здоровье» и «Образование» приоритетным является развитие бюджетной сферы, и, следовательно, основой реформ служат конкретные конструктивные действия органов власти. Достижение же целей ПНП «АПК» и «Доступное жилье» связано, в первую очередь, с развитием частного предпринимательства, а роль госу-

дарства сводится к созданию благоприятных условий для этого. Для расширения участия бизнеса в ПНП нужны, прежде всего, более прозрачные правовые основы, защищающие долгосрочные капиталовложения, в частности в области концессионного законодательства, а также фиксация гарантий и налоговых льгот для инвесторов по объектам с длительным циклом освоения.

От уровня развития и результативности партнерства государства и бизнеса, от учета интересов обеих сторон и общества в значительной степени зависит экономический, политический, гражданский прогресс России. Достижение поставленных в ПНП целей во многом определяется качеством взаимодействия всех участников, поскольку главные резервы эффективности лежат на стыках хозяйственных и управленческих связей.

Литература

1. Аванесов В.С. Национальные проекты нужны, но другие // Приоритетные национальные проекты: Первые итоги и перспективы реализации: Сборник научных работ / Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2007. – С. 50–52.
2. Аксенов В.А. Технология для ускоренного развития муниципальных образований // Национальные проекты. – М., 2007.– Октябрь, № 10 (17). – С. 84–86.
3. Александрова О.А. Качество государственного управления как фактор социально-экономического развития территорий // Приоритетные национальные проекты: Первые итоги и перспективы реализации: Сборник научных работ / Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2007. – С. 256–260.
4. Бурбулис Г.Э. Регион и центр: Как наладить взаимодействие? // Национальные проекты. – М., 2007. – Июль, № 7 (14). – С. 88–89.
5. Виноградов К.А. Национальный проект в здравоохранении: Взгляд в будущее // Там же. – Февраль, № 2 (9). – С. 51–55.
6. Галюкова М.И. Программно-целевое планирование политики качества в здравоохранении // Приоритетные национальные проекты: Первые итоги и перспективы реализации: Сборник научных работ / Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2007. – С. 185–187.
7. Глазычев В.Л. Для эффективного управления нужен единый стандарт // Национальные проекты. – М., 2007. – Январь, № 1 (8). – С. 93–95; № 2 (9). – С. 92–95.
8. Дартау Л.А. Обоснование государственной политики охраны здоровья населения с позиций классической теории управления // Научное, экспертическо-аналитическое и информационное обеспечение стратегического управления, разработки и реализации приоритетных национальных проектов и программ: Сборник

- научных трудов / ИНИОН РАН; Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2007. – С. 343–351.
9. Забелин В.Н. У национального проекта «Доступное и комфортное жилье» есть шансы стать успешным // Там же. – Январь, № 1 (8). – С. 38–42.
 10. Захаревич В.Г. Нужны нестандартные решения, доверие и поддержка государства // Там же. – Январь, № 1 (8). – С. 60–64.
 11. Каверзин И.Л. Анализ жилищной проблемы в России, ее причин и возможных путей решения в контексте приоритетных национальных проектов // Приоритетные национальные проекты: Первые итоги и перспективы реализации: Сборник научных работ / Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2007. – С. 192–195.
 12. Казанцев В.О. Приоритетные национальные проекты и новая идеология для России / Ин-т развития гражд. о-ва и мест. самоупр. – М.: Вагриус, 2007. – 127 с.
 13. Казейкин В.С. Развитие жилищного строительства и ипотечного кредитования в России // Национальные проекты. – М., 2007. – Февраль, № 2 (9). – С. 79–82.
 14. Калина И.И. Комплексная модернизация образования // Там же. – № 9 (16) – С. 64–66; № 10 (17) – С. 46–49; № 11 (18). – С. 50–53.
 15. Капицын В.М. Приоритетные национальные проекты и качество социальной политики в России // Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение стратегического управления, разработки и реализации приоритетных национальных проектов и программ: Сборник научных трудов / ИНИОН РАН; Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2007. – С. 282–287.
 16. Комаров Ю.М. Национальный проект «Здоровье»: Достижения и проблемы // Там же. – С. 340–343.
 17. Кошман Н.П., Глинский К.К., Пономарев В.Н. Сделать жилищную политику социально ориентированной // Национальные проекты. – М., 2007. – Сентябрь, № 9 (16). – С. 46–49.
 18. Лебедев А.А. Приоритетный национальный проект «Здоровье» – основа здравоохранения XXI века // Там же. – Март № 3 (10). – С. 61–62; апрель, № 4 (11). – С. 58–61.
 19. Лебедев А.А., Лебедева И.В. Как выйти из системного кризиса? // Там же. – Июль, № 7 (14). – С. 57–60.
 20. Лисовский С.Ф. О сельских жителях снова «забыли» // Там же. – Сентябрь, № 9 (16). – С. 74–76.
 21. Митин С.Г. Каким быть животноводству в России // Там же. – Август, № 8 (15). – С. 70–73.
 22. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов // Приоритетные национальные проекты: Первые итоги и перспективы реализации: Сборник научных работ / Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2007. – С. 148–151.

23. Мырынок А.Н. Национальные проекты в России: Проблемы и перспективы. – М.: Марсейка, 2007. – 208 с.
24. Назаров А.В. Работа над ошибками // Национальные проекты. – М., 2007. – Июнь, № 6 (13). – С. 89–91.
25. Павлов Р.Н. Роль бизнеса в реализации социальных проектов // Приоритетные национальные проекты: Первые итоги и перспективы реализации: Сборник научных работ / Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2007. – С. 154–155.
26. Примак Л.В., Дровняшин А.Л. Инвестиции в коммунальную инфраструктуру – ключевой фактор успеха национального проекта // Национальные проекты. – М., 2007. – Январь, № 1 (8). – С. 46–49.
27. Попадюк Т.Г. Инновационная инфраструктура реализации приоритетных национальных проектов: Проблемы постановки и отладки // Приоритетные национальные проекты: Первые итоги и перспективы реализации. Сборник научных работ / Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2007. – С. 93–96.
28. Рачевский Е.Л. Будни школьной инноватики // Национальные проекты. – М., 2007. – Ноябрь, № 11 (18). – С. 55–58.
29. Разяпов Р.А. Рыночным отношениям – государственную поддержку // Там же. – Июль, № 7 (14). – С. 81–84.
30. Сангулия М.Н. Национальные проекты: Российское общество и модернизация экономики // Приоритетные национальные проекты: Первые итоги и перспективы реализации: Сборник научных работ / Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2007. – С. 28–36.
31. Саркисян А.Г. Приоритетный национальный проект «Здоровье»: Мнения и оценки врачебного сообщества // Национальные проекты. – М., 2007. – Январь, № 1 (8). – С. 53–58.
32. Серова Е.В., Шик О.В. Национальный проект «Развитие АПК»: Состояние и перспективы // Там же. – Январь, № 1 (8). – С. 68–71.
33. Татевосян Г.М. Региональные аспекты обоснования и реализации национальных проектов и программ // Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение стратегического управления, разработки и реализации приоритетных национальных проектов и программ: Сборник научных трудов / ИНИОН РАН. Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2007. – С. 295–305.
34. Франчук В.И. Недостатки национальных проектов и программ и необходимость перехода к проблемно-ориентированному планированию и управлению // Приоритетные национальные проекты: Первые итоги и перспективы реализации: Сборник научных работ / Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2007. – С. 68–70.
35. Фрезоргер Е.А. Учатся не только на чужих ошибках, но и на успехах // Национальные проекты. – М., 2007. – Февраль, № 2 (9). – С. 46–48.

36. Хузмиев И.К. Корпоративный вуз как центр развития компаний // Там же. – Ноябрь, № 11 (18). – С. 62–63.
37. Шаккум М.Л. «Доступное жилье» – не «Город Солнца» и не «Остров Утопия» // Там же. – Январь, № 1 (8). – С. 31–36.
38. Швецова Г.Н. О подходах к реализации ПНП на муниципальном уровне // Там же. – Июнь, № 6 (13). – С. 66–67.
39. Шохин А.Н. Промышленная политика и инновации: Точка зрения бизнеса // Там же. – Август, № 8 (15). – С. 14.
40. Шулаев В.В. Каркас проекта «Доступное жилье» // Там же. – Март, № 3 (10). – С. 58–60.

Б.Г. Ивановский

**ИННОВАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ
И ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ**

Одним из основных условий успешной реализации заявленных приоритетных национальных проектов является развитие информационных технологий.

Важнейшей мерой по формированию инфраструктуры информационно-технологического развития России является создание технопарков, считает Л.Д. Рейман (27, с. 4). Программа создания технопарков была одобрена Правительством в 2006 г. В настоящее время, в соответствии с этой программой, строительство технопарков осуществляется в семи пилотных регионах страны: Московской, Новосибирской, Нижегородской, Калужской, Тюменской областях, Республике Татарстан и Санкт-Петербурге. В рамках программы предполагается создать сеть инновационных технопарков в сфере информационных технологий, нанотехнологий и ядерной физики, инновационной энергетики, биотехнологий, фармацевтики и медицины.

В повышении инвестиционной привлекательности отрасли информационно-коммуникационных технологий большую роль играет формирование системы льготного налогообложения для ИТ-компаний. С начала 2007 г. вступил в силу Федеральный закон о предоставлении налоговых льгот для ИТ-компаний развивающих экспортную составляющую. Со временем эти льготы предполагается распространить и на компании, которые работают и на внутреннем рынке.

Важным шагом в развитии информационных технологий является решение Правительства РФ (2006) о создании Российского инвестиционного фонда информационно-коммуникационных тех-

нологий. Этот фонд будет финансировать конкретные инновационные проекты и нацелен на работу с партнерами, хорошо понимающими глобальные тенденции развития рынка информационно-коммуникационных технологий.

Объем средств, направляемых в инвестиционный фонд из федерального бюджета, составляет 1450 млн. руб. Еще столько же будет привлечено из внебюджетных источников через продажу акций фонда. Предполагается, что по мере увеличения объема частных инвестиций к 2010 г. государство постепенно выйдет из участия в фонде (27, с. 5).

Активная государственная поддержка развития предприятий в сфере информационных технологий способствует тому, что многие крупные зарубежные компании открыли или значительно расширили свои центры разработки программно-информационного обеспечения в России. Среди них такие корпорации, как Intel, IBM, Siemens. Услугами российских разработчиков также пользуются Microsoft, Motorola, Sun Microsystems, Boing, Bank of America, Xerox, Samsung Electronics, Nortel Networks и другие крупные международные компании.

В мировой практике экономического роста промышленно развитых стран пропорции в тенденциях развития складываются в пользу технологических сдвигов средствами инновационной экономики. Так, например, в исследованиях, выполненных в США на основе данных, полученных после Второй мировой войны, отмечалось, что 43% прироста валового продукта обеспечивают изобретательство, технический прогресс, образование и другие инновационные факторы. В конце XX в. нобелевский лауреат Р. Солоу установил, что технологические сдвиги (87,5%) в экономике США имеют большее значение, чем капитал и труд (12,5%), отмечают С.Г Селиванов, Н.К. Криони и О.Ю. Паньшина (28, с. 99). Такие закономерности интенсивного экономического роста характерны и для других быстро развивающихся стран, которые стремятся обеспечить свой экономический рост за счет быстрого развития пятого технологического уклада: производства телекоммуникационного оборудования, создания компьютерных технологий, выпуска оптических инструментов и приборов, электроэнергетического оборудования, современных автотранспортных средств, медицинской техники, интенсивного развития других наиболее динамично прогрессирующих рынков.

Актуальность исследования проблем информационно-аналитического обеспечения приоритетных национальных проектов в условиях «новой экономики» вызвана тем, что ПНП в различных областях науки и техники стали не только определяющими для создания новой научной продукции, но они также существенным образом влияют на развитие инновационных процессов, организацию процесса превращения новых научных идей в конкурентоспособные технологические разработки, способствуют ускорению фундаментальных естественнонаучных исследований, созданию нового научного оборудования, приборов и технологий, считает Ю.В. Ступин (33, с. 8).

Информационная инфраструктура ПНП определяется как расширенная информационная среда, в которой кроме стандартных информационных потоков осуществляется ряд дополнительных функций, таких, как: предоставление потребителю релевантной информации из различных источников, предоставление возможности приобретения новейших образцов научного оборудования, технологий, поддержка инновационной деятельности и инновационных процессов с использованием дополнительных целевых средств (3, с. 9).

Национальные приоритеты определяются долгосрочными стратегическими интересами государства во внутренней и внешней сферах жизнедеятельности общества. Государство, в лице Президента страны и Правительства, утверждает основные направления развития науки и техники, которые можно разделить на три группы: поддержка сферы фундаментальных и стратегических исследований, обеспечение взаимосвязи науки и производства, развитие системы технологического трансфера, в том числе в области конверсии – из области оборонных НИОКР.

Целью национальных проектов научно-технического развития является укрепление обороноспособности страны, обеспечение функционирования науки и экономики, поддержание конкурентоспособности национальных производителей на мировом и внутреннем рынках, ресурсное обеспечение и ресурсосбережение, здравоохранение, охрана окружающей среды.

С учетом изложенного утверждены восемь «Приоритетных направлений развития науки, технологий и техники Российской Федерации»: безопасность и противодействие терроризму, живые системы, индустрия наносистем и материалов, информационно-телекоммуникационные системы, перспективные вооружения, военная и специальная техника, рациональное природопользование,

транспортные, авиационные и космические системы, энергетика и энергосбережение.

Планирование и мониторинг реализации ПНП показывают, что правильное использование информационных систем способно значительно повысить отдачу от инвестиций государства в развитие образования, сельского хозяйства, здравоохранения и ЖКХ. Информационные технологии – это критически важный инструмент в повышении эффективности национальных проектов.

За прошедшие 2,5 года сформировалась нормативная база ИТК, принят ряд государственных программ, имеющих ключевое значение для будущего развития отрасли. Так, одобрена новая редакция ФЦП «Электронная Россия», которая задает формат и содержит ключевые инструменты для создания электронного правительства. Приняты Концепции региональной информатизации до 2010 года, Типовая программа развития и использования информационных и телекоммуникационных технологий субъекта РФ, Стратегия развития информационного общества РФ, отмечает М.В. Казак (9, с. 11).

Однако вопросы доступности информационных услуг в разных регионах России и различными категориями граждан все еще остаются нерешенными. Для ликвидации цифрового неравенства уже предприняты значительные меры. Так, в рекордно короткие сроки осуществлены компьютеризация и интернетизация всех школ России. При этом была обеспечена установка лицензионного программного обеспечения с возможностью использования программных продуктов с открытым исходным кодом. Это создало материальную базу для информатизации и активного развития сельской связи. Во многом благодаря этому проекту в России может появиться немало «беспроводных сел», жители которых будут говорить по IP-телефонам.

Среди первоочередных мер необходим переход от развития рынка ИТК и отрасли в целом к формированию в России собственного конкурентоспособного производства информационного и телекоммуникационного оборудования. Началу этого процесса послужили программа создания технопарков в сфере высоких технологий и облегчение налогового бремени ИТ-компаний. На этом фоне отрасль испытывает активный приток инвестиций.

Большое внимание уделяется государством финансированию внедрения высоких технологий в здравоохранение. Организация поставок самого современного оборудования в лечебные учрежде-

ния приводит к повышению интереса руководителей медицинских организаций к возможностям, предоставляемым информационными технологиями. Ведется строительство Центров высокотехнологической медпомощи, которых в России планируется построить 35, а на обеспечение населения высокотехнологической медпомощью будет направлено 16,7 млрд. руб. (9, с. 12).

На стыке национального проекта в области АПК и Федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года» создаются информационно-маркетинговые центры, в задачи которых входит обеспечение доступа сельхозпроизводителей к сети Интернет и специализированным Интернет ресурсам, организация участия тружеников села в электронных торгах, а также ведение баз данных сельхозпроизводителей.

Эффективность использования современных средств информирования населения напрямую зависит от уровня его компьютерной грамотности. К сожалению, усилия, предпринимаемые государством в этой области, недостаточны. Такая программа пока реализуется только в богатых и малонаселенных районах (например, в Ханты-Мансийском автономном округе). Поэтому уровень навыков в использовании современных средств информатизации остается большой проблемой, утверждает М.В. Казак (9, с. 13).

В связи с развитием информации всех сфер государственной жизни, проблемы обеспечения информационной безопасности становятся все более актуальными. Это связано, прежде всего, с тем, что данные хранятся, обрабатываются и передаются из организации в организацию в электронном виде, что требует принятия комплексных организационных, программно-технических мер защиты от несанкционированного доступа, что достигается применением криптографических средств защиты данных. В связи с этим важными событиями последних лет стали ратификация Россией Конвенции Совета Европы «О защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» и принятие двух законов «О персональных данных» и «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (9, с. 14).

«Реализация приоритетных национальных проектов ускорила процесс информатизации социальной сферы. Уже сейчас активным ходом идут ИТ-реформы в образовании, медицине, ЖКХ, АПК. ИТ-нововведения также коснулись строительства и некоторых отраслей сельского хозяйства. Однако большая часть мероприятий по внедрению ИТ все еще впереди», – отмечает Е. Баканова (3).

Проектами предусмотрены меры по расширению доступности для граждан медицинских, образовательных и других социальных услуг, основанных на современных информационных технологиях. Осуществляются поставка и обновление технических средств как централизованно – из федерального бюджета, так и самостоятельно – региональными и муниципальными властями. В рамках проекта «Образование» важными мероприятиями становятся разработка и размещение в открытом доступе в Интернете информационных образовательных ресурсов, укомплектование школьных компьютерных классов (не менее 2500 ежегодно), подключение школ к сети Интернет (по 10 000 ежегодно), приобретение компьютерного оборудования и поставка его в общеобразовательные учреждения. Все это позволит создать техническую основу для внедрения современных образовательных технологий.

«Благодаря национальным проектам процесс модернизации затронул отрасли сельского хозяйства, строительства, системы образования и здравоохранения, сферу государственного управления. При этом своевременность доступа и получения информации становится чрезвычайно важным фактором эффективности принятия ключевых управленческих решений. Обладание информацией – точными, достоверными данными о предмете деятельности – все чаще выступает залогом успеха в самых различных начинаниях. Информационное обеспечение приоритетных направлений государственной политики приобретает особую значимость, так как является важным

фактором успеха проводимых экономических реформ и социально-политических преобразований», – считает Е. Баканова.

Вместе с тем информационной составляющей ПНП сегодня явно не хватает системности и комплексности: работа ведется по отдельным направлениям, которые пока не объединены в единое целое. Между тем модернизация социальной сферы требует именно комплексного подхода.

В середине 2007 г. Советом безопасности РФ была принята Стратегия развития информационного общества России (32). В ней поставлена задача преодоления информационного неравенства путем «формирования современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, предоставления на ее основе качественных услуг и обеспечения высокого уровня доступности для населения информации и технологий».

В первую очередь это касается реализуемой с 2002 г. Федеральной целевой программы «Электронная Россия». Кроме того, Министерство информационных технологий и связи РФ представило Правительству РФ концепцию создания «электронного правительства».

Это предполагает возможность получать гражданами государственные услуги из персонального компьютера. Расчеты показывают, что переход к «электронному правительству» сэкономит государственному бюджету не менее 10 млрд. руб. (27, с. 9)

Система мониторинга деятельности госорганов – ГАС «Управление» была создана для повышения эффективности реализации национальных проектов и улучшения работы госорганов. Эта система, по мнению К. Федичевой, обеспечивает «постоянный информационный обмен между госструктурами различных уровней» (36).

Создание системы осуществляется в три этапа.

I этап (2006) – проектирование и ввод в опытную эксплуатацию первой очереди системы, включая отработку технологий информационного взаимодействия заинтересованных органов государственной власти в рамках обеспечения ее функционирования; создание центра обработки данных на базе межведомственного информационно-технологического центра Мининформсвязи России.

II этап (2007) – проектирование и ввод в промышленную эксплуатацию первой и второй очереди системы; подключение к Системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с населением 1 млн. человек и более; установка выносных мультимедийных комплексов в органах исполнительной власти субъектов РФ; создание системы информационно-коммуникационных центров аппаратов полномочных представителей президента РФ в федеральных округах; создание системы защищенной видеоконференцсвязи, обеспечивающей взаимодействие президента РФ, руководителей администрации президента и правительства РФ с федеральными и региональными органами власти; обеспечение информационного взаимодействия с другими госинформсистемами, содержащими информацию о выполняемых проектах; корректировка форм отчетности о реализации приоритетных национальных проектов.

III этап (2008–2010) – развитие функциональных возможностей системы и ввод третьей очереди системы в промышленную эксплуатацию; модернизация технологий информационного наполнения и взаимодействия, а также аналитической поддержки реализации проектов в рамках функционирования системы. На этом этапе

предусматриваются также подключение органов местного самоуправления к системе и отработка технологий информационного обмена между органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

При реализации проектов национального масштаба необходимо, по мнению А. Кутузова, внедрение информационных (аналитических) систем управления (15). Их внедрение обеспечивает поддержку процессов управления проектами на протяжении жизненных циклов, систематизирует и консолидирует всю отчетную информацию, позволяет выявлять проблемные области в планах реализации их этапов. Для эффективного управления нацпроектами необходимы также решения по портфельному управлению, дающие возможность видеть, понимать и контролировать инвестиции через отбор и реализацию проектов, оптимизацию использования ресурсов и совместную работу исполнителей.

Все это, по мнению автора, существенно ускоряет осуществление планируемых изменений, снижает риски. Информационная система управления портфелями проектов, внедренная на государственном уровне, – это повышение эффективности коммуникаций, особенно в условиях высокой географической распределенности сторон, участвующих в реализации НП.

При этом в рамках внедрения автор предлагает идти от методологии – выявления и формализации задач государства в рамках нацпроектов и общих принципов их выполнения. Действовать в обратной последовательности – значит упускать цели проектов и «подчиняться» логике системы, настроенной не на постановку целей, а на помочь в их достижении. Когда ИТ-решение берет на себя автоматизацию и выполнение задач, сформированных на базе подготовленной методологии, эффективность реализации проекта значительно возрастает.

В случае территориальной удаленности специалистов или их высокой занятости А. Кутузов предлагает ряд дистанционных курсов по управлению проектами, которые посвящены наиболее востребованным аспектам управления и содержат теорию, практические упражнения, контрольные задания.

Дистанционное обучение управлению проектами сегодня перспективно по ряду соображений. Такие курсы в корпоративном формате дают государственным организациям возможность создать у себя единую терминологию, облегчающую коммуникации, сформировать на всех структурных уровнях единое понимание

подходов, применяемых к управлению проектами. Через корпоративное дистанционное обучение можно заложить основу для формирования проектной культуры, разделяемой всеми сотрудниками, создать предпосылки к формированию корпоративной системы управления проектами.

Дистанционное обучение находит прямое применение в рамках реализуемых в России национальных проектов и может стать одним из способов повышения эффективности выполнения проектных задач. Дистанционные курсы позволяют организовать масштабное обучение всех сотрудников организации, участвующих в проектах, основам управления проектами в рамках ограниченного бюджета, а также без отрыва от работы и в удобное для сотрудников время, даже в условиях территориальной раздленности организации.

Для повышения уровня практических навыков руководителей проектов весьма эффективны симуляционные деловые игры по управлению проектами. Бизнес-симуляции максимально полно имитируют среду проекта и позволяют погрузиться в атмосферу особенностей и условий выполнения реальных проектов. Участие в симуляционных деловых играх по управлению проектами позволяет улучшить взаимодействие в командах проектов, на практике увидеть и «прочувствовать» проектные роли, отработать навыки коммуникаций в ходе игровых проектов.

Сложности в организации мониторинга реализации национальных проектов вызваны отсутствием системного подхода к организации хранения и обработки данных на федеральном и региональном уровнях, считает С.Л. Катандов (10, с. 45).

О создании специализированной информационно-коммуникационной системы для поддержки реализации национальных проектов заговорили еще в начале 2006 г. Тогда же на заседании президиума Госсовета было решено взаимодействовать с населением по вопросам реализации национальных проектов, главным образом с помощью телефонного справочного центра и интернет-портала.

Однако на сегодняшний день эти средства обмена информацией вряд ли можно назвать основными каналами информирования в пределах как центральной России, так и периферии. Для современных россиян Интернет пока не является общедоступным и широко распространенным средством коммуникации, делает вывод Г.А. Васильевич (5, с. 20). «“Пальма первенства” в информировании все еще принадлежит СМИ. Вместе с тем количество публикаций на эту тему имеет тенденцию к сокращению. Так, например, в Ом-

ской области в 2006 г. городские СМИ опубликовали более 2 тыс. разного рода материалов на эту тему. В 2007 г. количество публикаций по этой проблематике сократилось почти в 2 раза. Подобная тенденция отмечается и в целом по стране».

Специалисты объясняют это тем, что поначалу населению было достаточно просто узнавать о том или ином проекте, теперь же высока потребность в информации о непосредственном влиянии ПНП на конкретного человека. Большинство россиян пока не видят результатов и каких-либо реальных сдвигов конкретно для себя.

Одной из основных проблем, по мнению С.П. Коннова, является слабая информированность населения о задачах, методах и перспективных результатах внедрения ПНП. Согласно исследованиям, проведенным информационно-аналитическим центром «Парето», 16,1% жителей Пензенской области ничего не знают о существовании и реализации национальных проектов (12, с. 44).

В связи с этим автору представляется крайне важным, чтобы граждане видели ход и результаты деятельности по воплощению национальных проектов, понимали свои новые возможности и участвовали в их воплощении. Только заинтересованное, осознанное участие граждан в программах и мероприятиях проектов может обеспечить их реальный успех.

Поэтому нельзя недооценивать роль средств массовой информации и информационных технологий в успешной реализации национальных проектов. В г. Пензе в средствах массовой информации освещается приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». В консультационном центре проводятся семинары по разъяснению условий участия граждан в программах. В отделе по распределению муниципального жилищного фонда Администрации города ежедневно проводятся индивидуальные беседы с участниками программ и очередниками, состоящими на учете на получение жилых помещений по договорам социального найма.

Информационные технологии и приоритетный национальный проект «Образование»

Инновационная инфраструктура национального проекта в области образования – это комплекс взаимосвязанных обслуживающих структур административно-управленческого и материаль-

ного характера, создающих основу для ускорения модернизации российского образования.

Инициируемые изменения на макроуровне были конкретизированы в следующих пяти направлениях реализации ПНП «Образование»: поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования; внедрение современных образовательных технологий; создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня; повышение уровня воспитательной работы в школах; развитие системы профессиональной подготовки в армии.

Управление проектами требует четкого выделения этапов их реализации, с определением целей и задач каждого этапа. Поэтому, формируя инфраструктуру проектов, важно определить, какие элементы инфраструктуры необходимы для решения каждого этапа и какие индикаторы будут отражать степень продвижения к достижению целей проекта.

К настоящему времени, отмечает Т.Г. Попадюк (26, с. 94), еще не отработаны нормативно-правовые формы взаимодействия государства и общества. Не разработаны и критерии экспертизы образования и оценки развития образовательной политики в целом. В качестве этапов выделены два календарных года, для которых определены количественные цели (половину школ страны компьютеризировав, подключить к Интернету и сумму на модернизацию учебной базы), выделены финансовые средства по каждому из пяти направлений. Предполагается, что далее все задачи будет решать Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 гг. При этом наибольшая доля ответственности в формировании инфраструктуры в соответствии с этапами проекта должна принадлежать субъектам Федерации. Именно на региональном уровне должны действовать структуры, обеспечивающие финансирование закупки оборудования и поставки этого оборудования и других материальных ресурсов для развития образования. В противном случае средства, выделенные для поощрения лидеров, так и не выполнят своих функций. Уже имеется опыт нескольких школ, которые так и не смогли освоить выделенные им ресурсы, в том числе из-за вмешательства региональной бюрократии, которая «лучше знала», как потратить финансовые средства.

Инновационная инфраструктура ПНП «Образование» должна быть создана в два этапа. В рамках первого этапа создан Совет руководителей региональных органов управления образованием, задача которого состоит в координации действий по реализации

национального проекта на федеральном и региональном уровнях; сформированы организационные структуры по администрированию проекта; разрабатываются сетевые планы по реализации проекта, согласованные с федеральными планами.

Какие-либо институциональные нововведения на второй этап пока не предусмотрены. Их нет ни на соответствующих сайтах национальных проектов, ничего определенного не было высказано и со стороны руководителей национальных проектов. Учитывая это, автор предлагает, используя повышенный интерес общества к проблематике, искать и подключать механизмы его автономного воспроизводства под контролем формируемых институтов гражданского общества. Необходимо встроить инфраструктуру этого проекта в формируемое гражданское общество, чтобы смена руководства страны, как это предусмотрено законодательством, не сказалась на судьбе и результатах важнейшего дела. Обобщив уже имеющийся опыт, нужно наладить работу экспертных советов по номинациям, деятельность конкурсных комиссий, выработать эффективные критерии отбора, действуя институты гражданского общества для более корректной оценки общественного заказа в сфере образования.

Вместе с тем автор предлагает использовать и нетрадиционные подходы. Выявление того, какие методы и формы обучения являются действительно прогрессивными, может быть результативным и защищенным от бюрократического формализма только тогда, когда оно будет проводиться под контролем общества, когда созданные гражданские гильдии педагогов и специалистов по методам обучения для решения такого рода задач, прийдя к приемлемому решению в таком сложном вопросе, будут опираться на формируемые институты гражданского общества.

«Наряду с традиционными методами в целях активизации развития инновационного развития образования (активизация СМИ), предлагается:

– подключить представительные бизнес-образования (Торгово-промышленные палаты, РСПП, РОСТ, региональные и городские союзы и фонды предпринимателей) в их интересах к проведению действительно системных преобразований в отечественном образовании;

– создать более адекватную оценку изучения потребностей бизнеса в специалистах определенных профессий и искать формы организованного заказа соответствующим учебным заведениям, зарекомендовавшим себя как «кузницы кадров»;

– организовать работу тренинговых центров для обучения новым методам принятия управленческих решений, выделив определенную квоту для бесплатного обучения проректоров и завучей выбранных учебных заведений, курирующих и специализирующихся на подготовке учебных программ по специальностям, востребованным бизнесом» (26, с. 95).

На решение задач обеспечения нашей экономики перехода на инновационный путь развития уже нацелены многие мероприятия национального проекта «Образование», отмечают С.Г. Селиванов, Н.К. Криони и О.Ю. Паньшина (2, с. 99).

Вместе с тем действующие государственные образовательные стандарты, учебные планы и программы, лабораторная база вузов все еще плохо ориентированы на решение инновационных задач подготовки и переподготовки специалистов, способных средствами инновационного проектирования создать и поставить на производство технику новых поколений на основе технологического перевооружения производства, отмечают авторы (2, с. 100). Этот факт является существенным препятствием для осуществления полноценной инновационной политики государства. Сказанное авторы иллюстрируют результатами математического моделирования процессов смены технологических укладов.

Для исследования закономерностей и разработки моделей технологических укладов авторы используют математические модели «производственных функций» – F. Производственная функция устанавливает зависимость между количеством применяемых ресурсов и максимально возможным объемом выпускаемой продукции в единицу времени. Она обобщенно описывает всю совокупность технически эффективных способов производства (технологий).

Результаты исследования процесса смены технологических укладов и формирования инновационной экономики пятого технологического уклада позволили авторам сделать ряд важных выводов.

1. Конкурентоспособность государств, отраслей промышленности, регионов и предприятий на мировом рынке в инновационной экономике определяется не столько дешевизной продукции, рабочей силы или технологического оборудования, сколько инновационной привлекательностью продукции, качеством труда – уровнем профессионального образования работников и конкурентоспособностью персонала, способного быстро осваивать новые изделия и технологии, конкурентоспособные на любых рынках.

2. Увеличение числа занятых в общественном производстве, например, за счет сокращения безработицы, уменьшения сроков военной службы молодых людей, сокращения численности вузов, наращивающих на бирже труда очередь невостребованных рынком специалистов, не ведет к ускорению завершения переходного этапа формирования инновационной экономики пятого технологического уклада.

3. Анализ статистических данных, использованных для математического моделирования, показывает, что в нашей стране имеются существенные проблемы ускорения переходного периода смены технологических укладов и быстрого создания конкурентоспособной инновационной экономики:

- медленное развитие национальной инновационной системы;
- сокращение числа создаваемых передовых технологий;
- недостаточное количество создаваемых промышленных образцов;
- медленное внедрение изобретений и полезных моделей;
- неудовлетворительное решение задач подготовки конкурентоспособного персонала.

Для обеспечения перехода к инновационным образовательным программам многоуровневого обучения предлагается реализовать новую концепцию их развития. Она предусматривает:

1) разработку программ сквозной инновационной подготовки специалистов;

2) преподавание новой дисциплины – «Инноватика»;

3) включение в перечни дисциплин национально-региональных компонентов и элективных курсов дисциплин по изучению студентами новейших технологий, обеспечивающих прорывы в развитии производства (2, с. 101).

Реализация приоритетного национального проекта «Образование» позволяет поднять информатизацию всего учебного процесса в регионах на качественно новый уровень, считает В.С. Костюкевич (13, с. 54).

Так, в Мурманской области к настоящему времени в рамках ПНП к высокоскоростным каналам Интернет подключены практически все общеобразовательные учреждения области. В населенных пунктах, где по техническим причинам это невозможно, используется спутниковое оборудование.

Однако не все результаты этой работы удовлетворительны, отмечает автор. Причина – высокая загруженность магистральных каналов.

Комитет по образованию Мурманской области ежеквартально проводит мониторинг использования ресурсов Интернета. Так, установлено, что среднемесячный объем трафика одного образовательного учреждения в настоящее время составляет 0,85 Гб. Для сравнения: среднероссийский показатель – 0,43 Гб (в городских образовательных учреждениях – 0,72 Гб, сельских – 0,28 Гб). Доля потребления трафика образовательными учреждениями Мурманской области составляет 1% общего трафика образовательных учреждений РФ (13, с. 55).

Применительно к российской образовательной традиции под инновацией понимается не всякое внедрение новшеств, а лишь такое, которое приводит к существенным содержательным, структурным и смысловым изменениям образовательной системы, считает М.П. Черемных (38, с. 63).

Переход школы на индивидуальные образовательные программы и их выход в сетевое взаимодействие и реализацию этих программ являются приоритетными направлениями для решения задач инновационного изменения организации современной старшей школы. Именно эти модели ориентированы на европейские образовательные стандарты.

Инновационная образовательная модель старшей школы кардинально отличается от существующей массовой практики. Первое отличие в том, что образование старшеклассников становится предельно индивидуализируемым. Базовой институциональной формой обучения становится не школа, а индивидуальная образовательная программа (ИОП).

Второе отличие – открытость и сетевое взаимодействие старшей школы. Источниками получения образования для старшеклассников становятся тренинги, практики в бизнес-структурах, параллельные школам образовательные программы и проекты, музеи, библиотеки, Интернет. Следовательно, по мнению автора, настоящее образование «живет» за рамками средней школы. Ученик старшей школы должен уметь самостоятельно находить приемлемые для себя источники образования, а функция школы в этом пространстве – быть центром регулирования образовательными процессами.

Третье отличие – деятельностный подход к образованию. Современный старшеклассник получает знания и опыт не за партой, а

реализуя собственные проекты, проводя исследования, организуя творческие акции. Один из ориентиров инновационного образовательного стандарта состоит в том, что выпускник 11 класса должен уметь зарабатывать 250–300 долл. в месяц (38, с. 64).

Четвертое отличие – иная организация юношеского образования. В связи с этим старшая школа должна быть отделена от общеобразовательной (по типу американской *high school*), а партнерами учащегося должны становиться кадровые агентства, бизнес-тренеры, интернет-администраторы, социальные продюсеры.

За три года – с 2006 по 2008 – предусматривается финансовая поддержка на конкурсной основе 9000 инновационных школ в размере 1 млн. руб. Всего за три года будет поддержано 13–15% всех российских школ с общим объемом грантовых средств из федерального бюджета, равным 9 млрд. руб. В то же время признано, что по-настоящему инновационное ядро в таких системах составляет от 3 до 5%. Следовательно, делает вывод автор, при реализации конкурса школ за три года, по крайней мере, в двух случаях из трех неизбежно «размывание» понятия инновация и инновационная программа.

Вместе с тем выделяемые каждой школе средства в сумме 1 млн. руб. являются недостаточными для проведения комплексной модернизации материально-технической базы образовательных учреждений в соответствии со стандартами развитых стран мира, а также для участия школы в формировании и развитии образовательной политики на уровне муниципалитета и региона.

Финансовая и организационно-административная поддержка большого числа образовательных школ без учета иных прогрессивных форм информационных технологий – сетей, консорциумов и параллельных школьных образовательных программ (модулей) – закрепляет существующие институты образования и не задает новых горизонтов развития российской системы образования, считает М.П. Черемных.

Инновационная образовательная модель старшей школы приобретает особое значение в контексте подписания Россией Болонской декларации, по условиям которой к 2010 г. вся система высшего образования в нашей стране должна быть переведена на близкую к европейской. А это значит, что школьный аттестат и качественный уровень образования в скором будущем должен позволить выпускнику школы поступить в любой престижный вуз или одновременно в несколько вузов мира, с успехом начать свой бизнес, грамотно выстроить свою карьеру и обеспечить себе достойные условия жизни.

Информатизация российского образования остается непаханным полем для компаний-поставщиков как коммуникационного и компьютерного оборудования, так и интеграторов, внедряющих решения для автоматизации школ, вузов и других учреждений сферы образования, отмечает С. Лосев (17).

Если предприятия сферы образования в Америке и Европе уже оснащены необходимой инфокоммуникационной инфраструктурой, то в России сельские школы значительно отстают от городских – они порой даже сталкиваются с проблемами сбоев в электропитании.

Все это позволяет оценивать уровень информатизации отечественного образования в целом как весьма невысокий: наряду с техническими и организационными существуют финансовые и кадровые проблемы. По этим причинам приоритетными направлениями расходования федеральных средств на данном этапе реализации национального проекта «Образование» являются проведение капитального ремонта базовых школ и ресурсных центров, приобретение мебели, транспорта, учебного оборудования, а также повышение квалификации и переподготовка педагогических и управленческих кадров.

На подключение российских школ к сети Интернет в 2006 и 2007 гг. было выделено соответственно 1 и 2 млрд. руб. Это предусматривает увеличение доли учащихся, которые обучаются с использованием информационных технологий с 60% в 2005 г. до 90% к 2010 г. Информатизация предполагает не только модернизацию систем федеральных образовательных порталов, но и открытие специального центра – библиотеки образовательных ИТ-ресурсов, отмечает С. Лосев (18).

Особенность экономики инновационного развития состоит не только в овладении новой техникой и технологиями, сколько в проблеме их внедрения, считает И.В. Бирюков (4, с. 108). В связи с этим основной упор предполагается сделать на изучение естественных и технических дисциплин. Вместе с тем интерес грядущего поколения к правовым взглядам, идеям, теориям определяет иной актуальный перечень дисциплин. Прежде всего, это – правоведение, социология, психология.

Общая установка образовательных программ на подготовку специалистов для работы с новой техникой и технологиями, направит исследовательскую инициативу на создание новой техники и технологии социального взаимодействия, справедливого обмена. Социальный и культурный эффект решения этой задачи заключа-

ется в восстановлении преемственности поколений. В результате ее решения будет сформирован базис устойчивого развития России на три сотни лет. Провал в ее решении означает конец российской истории, отмечает автор.

Поэтому сокращение в образовательных программах объема гуманитарных дисциплин не допустимо и противоречит законам социокультурных трансформаций общества.

«Стремление к экономии на оплате труда преподавателей сегодня обернется экономическим крахом, а завтра – гибелью российского государства».

Обеспечение школам доступа к сети Интернет является одной из главных составляющих ПНП «Образование». В рамках проекта к сети Интернет предполагается подключить 52 752 школы, ранее не имеющие такого доступа. На конец 2007 г. более 51 тыс. школ уже имело выход в глобальную сеть. Школы 69 областей нашей страны обеспечены широкополосным доступом к сети Интернет на скорости 128 Кбит/с, причем, заложена техническая возможность для увеличения этой скорости, отмечает Л.Д. Рейман (27, с. 5).

Однако реализация данного проекта связана с определенными сложностями. На обширной территории нашей страны много таких районов, где отсутствуют дороги и куда можно добраться только на вертолете. Почти в 10 тыс. школ отсутствовала телефонная связь. Поэтому по ряду причин около 7500 образовательных учреждений было подключено к всемирной сети с помощью спутниковых технологий (27, с. 6).

В рамках ПНП «Образование» будет осуществляться финансирование лицензионного программного обеспечения персональных компьютеров во всех школах Российской Федерации. В связи с этим Мининформсвязи России сформирован стандартный базовый пакет программного обеспечения для установки на школьных компьютерах с учетом требований федерального образовательного стандарта по информатике. Этот пакет включает в себя операционную систему, пакет офисных приложений, антивирусное ПО, архиватор, графический редактор, программное обеспечение для обработки фотоизображений, продукты для автоматизации процесса управления школой (всего 53 компакт диска). Кроме того, в рамках проекта планируется установка специализированного программного обеспечения в инновационных школах. Они позволят выполнять процессы математического моделирования, автоматизированного

проектирования, редактирования видеоизображений, а также трехмерного моделирования, отмечает Л.Д. Рейман (1, с. 7).

Обеспечение ПНП «Образование» лицензионным программным продуктом со стороны государства рассчитано на три года (2007–2009). На эти цели из федерального бюджета будет выделено около 3 млрд. руб. Общая стоимость лицензирования программных продуктов, входящих в стандартный пакет лицензионного ПО, для всех российских школ составляет около 2,1 млрд. руб. Еще 0,8 млрд. руб. понадобится на обеспечение функционирования службы поддержки пользователей.

В целях информационного обеспечении ПНП Мининформсвязи разработана программа «Компьютер в каждый дом», которая стартовала в конце 2006 г. Эта программа реализуется в коoperation ФГУП «Почта России» с компаниями – производителями компьютеров при поддержке Мининформсвязи. Программа направлена на повышение уровня доступности современной компьютерной техники по всей стране, в особенности для жителей малых городов, поселков и труднодоступных регионов, где компьютерная техника малодоступна.

В настоящее время в четырех субъектах Российской Федерации (Челябинская, Томская и Архангельская области, а также Краснодарский край) проводится пилотный этап программы. Цель реализации этой программы – возможность приобретения компьютеров населением по конкурентным ценам и их быстрая доставка по специальным тарифам.

По мере реализации пилотного этапа программы география ее реализации будет распространяться на всю страну.

Переход к стадии массового внедрения информационно-компьютерных технологий породил проблему, с которой рано или поздно сталкиваются все страны, выходящие на этот уровень – проблему информационного неравенства, или «цифрового раскола». Такой раскол часто сводят к невозможности физического доступа к соответствующим инфраструктурам. На самом деле проблема представляется гораздо сложнее. Одного доступа мало, необходимо, чтобы граждане могли воспользоваться возможностями доступа, а поэтому они должны обладать соответствующими навыками и умением. В связи с этим для преодоления «цифрового раскола» в рамках приоритетных национальных проектов внедряется программа подключения средних школ к Интернету. В настоящее время к Интернету подключено почти 100% российских школ (27, с. 8).

При этом Л.Д. Рейман напоминает о необходимости обучения использованию информационно-компьютерных технологий, которое выходит за рамки уроков информатики. Представляет интерес изучение мирового опыта системного и непрерывного обучения граждан всех возрастов пользования ИТК по программе «E-Citizen» («Электронный гражданин»). Эта ведущая мировая программа в области обучения компьютерной грамотности была создана под эгидой Еврокомиссии более десяти лет назад. После ее окончания учащиеся получают международный сертификат («Европейские компьютерные права»). Сертификат подтверждает, что его обладатель знаком с основами информационных технологий, умеет пользоваться персональным компьютером и базовыми приложениями. В ряде стран наличие сертификата ECDL является обязательным требованием при приеме на работу. В отечественных условиях опыт внедрения программы «E-Citizen» показывает, что эффективность использования компьютеров возрастает на 15–30%. Однако в нашей стране эта программа внедряется недостаточно высокими темпами и без надлежащей координации между различными ведомствами. Поэтому проблема ликвидации компьютерной неграмотности в нашей стране продолжает оставаться достаточно острой.

Одним из основных направлений реализации приоритетного национального проекта «Образование» являются централизованные закупки и поставки в субъекты Российской Федерации школьных автобусов и учебно-наглядного оборудования для оснащения общеобразовательных учреждений.

Только в течение 2007 г. было поставлено около 1400 школьных автобусов и более 11 тыс. комплектов учебного оборудования для предметных кабинетов, а также свыше двух тысяч интерактивных аппаратно-программных комплексов, констатируют В.В. Пичугин, С.Н. Логинов и В.Ф. Конюшко (25, с. 50). Эффективное решение этой сложной задачи требует введения системы непрерывного мониторинга, полагают авторы. Его проведение стало возможным благодаря применению информационных технологий. В связи с этим была разработана система информационного сопровождения реализации национального проекта «Образование» по мероприятиям приобретения школьных автобусов и оснащению школ учебным и учебно-наглядным оборудованием.

На основе открытого конкурса был выбран оператор мониторинга – ОАО «Координационно-аналитический центр по научно-техническим программам» и головной центр – «Московская государ-

ственная академия тонкой химической технологии им. М.В. Ломоносова». Рособразование сформулировало для них следующие задачи.

1. Проведение анализа в динамике и осуществление контроля.
2. Оценка количественных и качественных показателей и мониторинга поставок школьных автобусов, учебного и учебно-наглядного оборудования и обеспечение соответствующей информацией Рособразование и органов управления образованием субъектов РФ.
3. Экспертиза эффективности использования в общеобразовательных учреждениях поставляемого оборудования.
4. Размещение на официальном сайте Рособразования информации о технических характеристиках поставляемого в регионы оборудования (25, с. 51).

В соответствии с утвержденным регламентом оператор мониторинга еженедельно предоставляет в Рособразование подробную интегральную информацию о ходе поставок по каждому виду оборудования, а также обобщенные сведения о ходе поставок всех видов продукции в разрезе Федеральных округов и субъектов Российской Федерации (25, с. 53).

Идея формирования и поддержки сети вузов, которые могли бы стать полноценными исследовательскими университетами, обсуждалась на правительственном уровне пять-шесть лет назад. На смену понятия «ведущий вуз» пришли модели «инновационного вуза» и «федерального университета». В связи с задачами по развитию национального проекта «Образование» они были доведены до стадии практической реализации, которая началась в 2006 г. В открытом конкурсе 2006 г. за поддержку инновационных программ вузов приняло участие 197 вузов. По итогам конкурса было выбрано 17 инновационных вузов. В 2007 г. было определено еще 50 вузов, которые получили аналогичный статус (7, с. 105).

Первые итоги реализации инновационных проектов позволили И. Дежиной суммировать положительные и проблемные стороны реализации данной инициативы. Основным преимуществом данной программы стало то, что не было установлено жестких требований к содержанию инновационных программ, что способствует поддержке новаторских идей, генерированных в вузах, а не навязанных им «сверху».

Проблемы по реализации инновационных проектов автор делит на два вида: связанные с условиями и ограничениями, наложенными государством, и с деятельностью самих вузов. К первым

относятся такие, как жесткие условия расходования средств, опоздание с проведением конкурса, что привело к сокращению времени на реализацию проектных инициатив, чрезмерно бюрократическая отчетность (на первом этапе вузы должны были отчитываться еженедельно).

В свою очередь, на уровне вузов выявились нехватка квалифицированных менеджеров, специалистов по закупкам и маркетингу. Большие проблемы возникли и с привлечением обещанных в заявках внебюджетных средств: в частности, только несколько вузов смогли получить средства от субъектов РФ. Серьезным препятствием в реализации программы «инновационный вуз», по мнению автора, может стать противоречие между задуманными новаторскими программами и подходами развития вузов и жесткими нормативами, установленными Минобразования и науки РФ, а также ограничения, накладываемые рядом федеральных законов. В них редко учитывается специфика научной и образовательной деятельности, но положениями этих законов вузы обязаны руководствоваться в своей работе (7, с. 106).

Приоритетные национальные проекты в сфере образования представляют собой инновационный подход к достижению поставленной цели, считают А.И. Соловьев и Е.И. Макаренко (29 с. 104). Инновационность подхода состоит в том, что относительно краткосрочная реализация проектов может стать катализатором долгосрочных системных изменений по основным направлениям развития системы образования, в том числе высшего технического.

Самой острой проблемой высшего технического образования является ресурсная обеспеченность образовательного процесса, которая имеет две составляющие: низкая и слабо зависящая от профессионализма и результативности оплата труда преподавателей; недостаточная, устаревшая материально-техническая база образовательных учреждений.

Исходя из этого, авторы делают вывод, что инновационные процессы, происходящие в российской высшей технической школе, должны учитывать ее проблемы и опираться на фундамент традиций. Только в этом случае в короткие сроки можно реализовать системные изменения по основным направлениям развития инженерного образования.

Российско-немецкая высшая школа управления Академии народного хозяйства при содействии Германии уже более 15 лет реализует инновационные программы подготовки менеджеров и

предпринимателей. Цель этих программ – повышение конкурентоспособности бизнеса на российском и мировом рынках, в особенности на рынках Германии и других стран Евросоюза. Программы МВА (два года) и профпереподготовка (один год) призваны обеспечить получение системы дополнительных (к первому высшему) управленческих знаний в области стратегического управления бизнесом, персоналом, в сфере маркетинга, логистики, инвестиций, банковской, внешнеэкономической деятельности, выставочного менеджмента. Кроме этого, каждая программа в соответствии с особенностями аудитории включает ряд специальных дисциплин, их блоков и модулей.

Специалистами школы разработана и эффективно используется система информационно-аналитического мониторинга, которая позволяет обобщать оценки слушателей по каждому преподавателю и учебным дисциплинам, вести учет текущей успеваемости слушателей. К инновационным, по своему характеру, относится и методика ситуационного анализа и риска-менеджмента по всем учебным группам с возможностью не только иметь представление о текущих делах, но и составлять прогнозы на ближайшее полугодие. Опыт разработки инновационных образовательных программ может успешно использоваться при реализации ПНП «Образование», считают Э.Н. Крылатых и В.К. Фальцман (14, с. 104).

Электронное обучение (e-learning) занимает в современной системе образования особое место, органично дополняя другие формы обучения, считает Е. Баканова (25). В лучших высших учебных заведениях мира созданы центры e-learning, позволяющие пройти дистанционное обучение с получением соответствующего диплома, активно развиваются корпоративные учебные центры компаний и государственных структур, а годовой доход на рынке e-learning в ряде стран исчисляется уже в миллиардах.

«В настоящий момент ведущие российские вузы и крупные учебные центры (МЭСИ, Академия «АйТи», СДБО, РЕДЦЕНТР и др.) предлагают все большее число курсов по самым разным предметным областям. Идет активный процесс адаптации зарубежного опыта от ведущих поставщиков, разрабатываются российские дистанционные курсы. Однако основным фактором, сдерживающим темпы развития рынка e-learning, по-прежнему является недостаток хорошего русскоязычного электронного программного обеспечения».

Число потребителей дистанционных курсов в России значительно и растет быстрыми темпами. Например, в СДБО (совместный проект Национального делового партнерства «Альянс Медиа» и Международного института менеджмента ЛИНК) зарегистрировано уже более 48 тыс. студентов.

«Растет популярность дистанционного образования в регионах. По последним данным СДБО, услугами портала пользуются жители 2272 городов, однако значительная часть студентов, пользующихся данной системой дистанционного обучения, проживает в Москве, Санкт-Петербурге и в Московской области. Автор объясняет это большими возможностями центра в плане доступа к Интернету и большей информированностью о возможностях e-learning в крупных мегаполисах. Лидерами рейтинга по количеству пользователей в субъектах РФ являются также Свердловская, Новосибирская и Ростовская области».

В августе 2006 г. ФГУП «Почта России» начала реализацию социального проекта «Новые возможности дистанционного образования для населения России». В рамках данного проекта была запущена pilotная программа дистанционного обучения через ПКД в десяти регионах России, среди которых Самарская, Ростовская, Томская области, республики Бурятия, Удмуртия, Приморский край и др.

Дистанционная форма обучения, по своей сути, в первую очередь нацелена на повышение уровня образования в регионах. Традиционно в России происходит отток лучших специалистов в центр. Региональные учебные заведения, как правило, не располагают адекватными финансовыми и информационными ресурсами, которые позволили бы их удержать или дополнительно привлечь. В подобных условиях, очевидно, что вузам, корпорациям и коммерческим учебным центрам необходимо создавать, развивать и пропагандировать программы дистанционного обучения. Наиболее перспективными в плане внедрения e-learning в России стоит считать корпоративный сектор, государственные структуры и центры переподготовки кадров. В образовательной сфере, так же как и в коммерческих учебных центрах, e-learning продолжит дополнять традиционный очный вариант обучения, и в большинстве случаев наиболее целесообразным останется смешанное обучение, когда одни курсы, в зависимости от их специфики, изучаются традиционным образом, а другие – дистанционно.

Большое значение для успешной реализации национального проекта «Образование» и образовательной реформы имеет качество

обучения и методика его оценки. В связи с этим 2007 год стал знаковым как для сторонников, так и для противников введения Единого государственного экзамена (ЕГЭ), отмечает С. Судоплатова (34).

В феврале 2007 г. Государственная дума ФС РФ приняла закон, согласно которому с 2009 г. ЕГЭ становится единой итоговой формой государственной аттестации учащихся на территории всей Российской Федерации.

Однако, согласно результатам исследования, организованного ВЦИОМ, почти половина россиян хотела бы вернуться к системе традиционных письменных и устных экзаменов. Многие деятели культуры и науки также категорически против ЕГЭ как главной составляющей реформы образования последнего десятилетия. Инициаторы реформы образования утверждают, что при ее разработке они делали ставку на лучшие учебные заведения России.

Тем не менее руководители именно таких вузов, как МГУ, СПбГУ, МГТУ имени Баумана, МИФИ, МФТИ, выступают против повсеместного и окончательного введения ЕГЭ. Театральные, музыкальные и спортивные высшие учебные заведения требуют разрешить им проводить дополнительные испытания для своих абитуриентов. В настоящее время им предоставлено такое право, и, по мнению специалистов, список вузов, имеющих право назначать собственные экзамены для абитуриентов, каждый год будет меняться и, скорее всего, расширится.

По логике реформы образования, требования к уровню знаний выпускников школ должны совпадать с вузовскими. Но в настоящее время этого не происходит, и школьники, поступающие в вузы, которые получили право дополнительного тестирования, будут вынуждены как раньше сдавать два экзамена: один в школе, а второй в вузе. Тем самым смысл ЕГЭ как единого экзамена, уничтожающего взяточничество, нивелируется.

Другим направлением инновационного поиска в рамках национального проекта «Образование» является сохранение здоровья субъектов образовательного процесса, считает О.А. Степанова (31, с. 97).

«Статистические данные свидетельствуют о том, что за время школьного обучения существенно снижаются показатели психического и физического здоровья подрастающего поколения. Только 10% выпускников школы можно отнести к первой группе здоровья, все остальные имеют функциональные и/или патологические отклонения в состоянии отдельных органов или систем организма. Психолого-педагогические исследования все чаще называют скла-

дывающиеся в образовательном процессе условия и отношения «зоны риска», а снижение показателей здоровья молодого поколения России – платой за образование».

Современная образовательная ситуация требует от педагогов владения не только эффективными образовательными, но и коррекционно-развивающими технологиями, которые позволили бы им успешно работать с детьми риска. Такие дети не имеют выраженных недостатков в развитии интеллектуальной, сенсорной, речевой, двигательной или эмоциональной сфер, но обладают сниженными адаптационными ресурсами. В Подмосковье, например, в группу риска входят 50% детей, поступающих в первый класс, и за годы обучения их число, по мнению Л.Н. Антоновой, значительно возрастает (1, с. 56).

При этом становится очевидной взаимосвязь освоения инновационной практики в системе дошкольного, общего образования с обновлением содержания и технологий профессионального педагогического образования. Это направление, выступая в национальном проекте как самостоятельное, в то же время является обязательным условием эффективной разработки двух названных выше направлений. Без серьезного анализа ресурсов, которые, по мнению автора, пока не востребованы в процессе подготовки грамотного, современно мыслящего и ответственного за результаты своей деятельности педагога, прогрессивные новации в образовании попросту невозможны. От того, насколько оперативно и адекватно откликнутся учреждения среднего, высшего и дополнительного профессионального педагогического образования на текущие и перспективные социальные запросы, будут напрямую зависеть результаты исполнения национального проекта в целом.

В 2007 г. ВЦИОМ провел исследование, целью которого был анализ восприятия населением реализации ПНП «Образование». Результаты выявили низкую информированность россиян о реализации данного проекта.

Такая ситуация, по мнению Е.И. Пахомовой и Н.Н. Седовой, объясняется не столько недостаточной информационной представленностью проекта «Образование», сколько низким интересом к нему значительной части населения (24, с. 91). «Большинство хорошо знающих или слышавших о проекте опрошенных в той или иной степени понимают его цели и задачи (65%), несколько ниже качество информированности граждан о конкретных мероприятиях проекта (50%). Самым мало проясненным для населения остается

вопрос о том, как проект может оказаться на личных интересах каждого человека. Ту или иную ясность в этом вопросе получили только 35% опрошенных» (29, с. 92).

«Основным источником получения информации о ПНП для россиян являются передачи центрального телевидения (25%). Пятая часть опрошенных (19%) черпают сведения о нем из публикаций центральной прессы. Еще ниже информационный потенциал радио, даже центрального (16%)».

«Важным каналом распространения информации о ПНП «Образование» являются сведения, полученные нашими согражданами из бесед с коллегами, соседями, родственниками (так называемое «сарафанное радио» – 21%). Через Интернет о национальном проекте узнают только 9% россиян. Однако, имея в виду в целом невысокую включенность молодежи в информационное поле национальных проектов, информирование молодых россиян о проектах именно через Интернет приобретает особую роль. Для жителей мегаполисов Интернет выступает довольно значимым информационным каналом, среди которых около трети опрошенных указали, что именно из Интернета они получают необходимую информацию о ПНП «Образование». Доля же таковых среди жителей крупных и средних городов не превышает 13%» (24, с. 93).

Оценивая возможности ПНП «Образование» по изменению ситуации в сфере российского образования, большинство россиян придерживаются сдержанно-оптимистических оценок. Из 87% респондентов, в целом положительно оценивающих возможности проекта, только 26% считают, что существенные позитивные изменения в результате реализации проекта есть уже сейчас. Остальные ожидают их в будущем – 20%, в ближайшем (в течение 1,5–2,5 лет) и 21% в отдаленном (через 2,5–3 года).

Около трети населения России утверждали, что, когда началась реализация ПНП, они ждали улучшения своей жизни: 28% рассчитывали на некоторое улучшение и еще 8% ожидали заметных позитивных изменений. Большинство же (58%) ответили, что не ожидали ничего. Половина тех, кто ожидал каких-то позитивных изменений для себя от реализации ПНП, отметили, что их надежды не оправдываются.

Инновационно-информационные технологии и приоритетный национальный проект «Здоровье»

Медицинские технологии постоянно совершенствуются, и лечебные учреждения стремятся приобретать продукцию производителей, хорошо зарекомендовавших себя на рынке и имеющих возможность своевременно внедрять новейшие технологии во врачебную практику. Уровень здоровья населения связан с состоянием оснащенности больниц и амбулаторий. Многие российские медицинские центры значительно уступают по оборудованию ведущим мировым клиникам. Результатом данной ситуации становится недоступность качественных медицинских услуг и современной медтехники. К настоящему моменту большая часть используемого в стране медицинского оборудования устарела, считает Р. Хальфин (37). Ряд медицинских приборов и аппаратов эксплуатируется 15–20 лет, и они неоднократно выработали свой ресурс, морально устарели, что не может гарантировать высокого качества обследований и эффективности лечения больных.

Тем не менее российские производители начинают заниматься сборкой зарубежной техники по лицензиям. Внедряются наработки российской научной школы. Однако коммерциализировать результаты лабораторных исследований у отечественных конструкторов получается пока только с помощью иностранных партнеров, а запатентованные технологии часто не доходят до этапа запуска в производство по причине отсутствия возможности финансирования. Ресурсоемкие инновационные технологии не могут быть востребованы в условиях внутреннего рынка, на котором спрос формирует предложение. Уровень коммерциализации разработок очень низок.

Положительное влияние на работу отрасли оказывает снижение ставок ввозных таможенных пошлин на технологическое оборудование, применяющееся на заводах по производству медтехники. Данная мера дает возможность компаниям обновить изношенные производственные фонды.

Ближайшая цель приоритетного национального проекта «Здоровье» – повысить уровень обеспеченности населения высокотехнологичной медицинской помощью к 2009 г. до 70% (6).

Финансирование высокотехнологичной помощи из федерального бюджета составило 9,9 млрд. руб., в том числе и на расходы дорогостоящего медицинского изделия и лекарственных средств. В 2007 г. было запланировано лечение 170 тыс. человек, нуждающихся в дорогостоящих видах медицинской помощи. На эти цели из федерального бюджета выделено 17,5 млрд. руб., еще 32 млрд.

руб. запланировано направить на строительство в 2006–2008 гг. 15-ти федеральных центров высоких медицинских технологий.

Такие результаты могут быть достигнуты благодаря тому, что изменены принципы финансирования и технического переоснащения объектов здравоохранения. Так, если прежде средства направлялись в основном в амбулаторно-поликлиническую сферу и в сферу родовспоможения, то с 2007 г. началась работа и со стационарами. В этом году 19 регионов перейдут к так называемой одноканальной форме финансирования. Она подразумевает аккумулирование средств бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов (от четырех до шести), направляемых на финансирование медицинской помощи, преимущественно в рамках обязательного медицинского страхования.

Кроме того, для оказания высокотехнологичной медицинской помощи в 2008 г. в 25 субъектах РФ планируется открыть сеть сосудистых отделений при государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения. Они будут оказывать медицинскую помощь больным с заболеваниями сосудов головного мозга и сердца. В том же 2008 г. объем средств, выделяемых на закупку оборудования, составит 2 млрд. руб, а для финансирования грантов по инновационным проектам в здравоохранении – 7 млрд. руб. Гранты представлены в виде лотов по цене 300 млн. руб. для ФСМУ и 100 млн. руб. – для творческих коллективов (6).

Беспрецедентный объем закупок, осуществляемый в рамках ПНП в сфере здравоохранения, существенно повысил требования к информации и организации контроля процессов заключения и исполнения государственных контрактов, финансируемых через Минздрав, отмечает П.В. Назаренко (20, с. 51). Руководством Росздрава поставлена однозначная задача создания максимальной прозрачности и гласности в исполнении приоритетного национального проекта в области здравоохранения. В связи с этим запланирован ряд мероприятий. В первую очередь необходимо обеспечить заинтересованным сторонам максимально открытый доступ к информации – начиная с заявок от регионов и заканчивая данными о поставленном оборудовании и лекарственных препаратах. В том числе данные об итогах конкурсных торгов – поставщиках, объемах, ценах. «Медтехснабу» была поручена разработка той части системы, которая непосредственно связана с движением техники и медикаментов. Для работы с информационной системой непосред-

ственno каждый из поставщиков и потребителей получил свой пароль доступа.

Оснащение лечебных учреждений техникой и медикаментами осуществлялось в последние 10–15 лет в основном бессистемно. Единого банка данных о степени оснащенности того или иного учреждения не было. Сейчас, в связи с осуществлением приоритетного национального проекта, такая потребность возникла. Одно из назначений такого банка данных – узнать потребности региона в создании сервисных центров по обслуживанию медицинского оборудования.

Для успешного осуществления национального проекта «Здоровье» весьма важным, по мнению А.А. Лебедева, является создание информационной системы здравоохранения (федерального и территориального), доступной для любого жителя страны в режиме реального времени online (16, с. 61).

В связи с этим уже сегодня на уровне территориальных систем здравоохранения необходимо апробировать современные IBM-технологии, направленные на создание «порталов здоровья». Их использование позволит в масштабах всей страны осуществлять электронные биржевые торги лекарственными средствами, медицинской технологией, оборудованием и инструментарием. Это значит, что фирмы-поставщики будут заинтересованы не в накручивании маркетинговых процентов, уходящих в карман нечистоплотных чиновников, а в снижении цен на свою продукцию, так как в системе таких торгов автоматически выбираются только поставщики, чьи цены привлекательны для потребителей. Если бы это вошло в практику в масштабах всей страны три-четыре года назад, то, вероятнее всего, не было бы коррупционного скандала, связанного с ФОМС и ДЛО, считает автор.

Использование новых технологий на уровне территориальной лечебно-профилактической сети позволит создать медицинскую базу данных и сделать электронную запись не только к врачу общей практики, но в амбулаторно-профилактические учреждения, службу скорой медицинской помощи и стационары. Объединенная база данных позволит на современном качественном уровне управлять направлениями, протоколами ведения больных, экстренными случаями и госпитализациями. За счет этого сократится время, которое врач вынужден сегодня тратить на заполнение многочисленных обязательных документов, освободив его для индивидуальной работы с каждым пациентом, а это – основополагающий принцип медицины, делает вывод А.А. Лебедев.

В перспективе в сфере здравоохранения планируется, по мнению С.Л. Катандова, переход от «лоскутной автоматизации» к комплексной автоматизации учреждений здравоохранения, основанной на широком использовании телекоммуникационных, телемедицинских технологий, применении современных медицинских информационно-аналитических систем, организации единого информационного пространства – построения регистра состояния здоровья населения (9, с. 43–44).

Формирование электронной базы данных о состоянии здоровья населения – долгосрочный проект, для успешной реализации которого требуется координация усилий министерства, государственных учреждений здравоохранения муниципальных районов и городских образований (9, с. 45).

Сложности в организации мониторинга реализации национальных проектов возникают из-за отсутствия системного подхода к организации хранения и обработки данных на федеральном и региональном уровнях. Автоматизированные информационные системы создаются для решения задач сбора отчетности определенного вида. Зачастую АИС не содержат описания форматов данных и регламентов обмена с другими информационными системами.

Поворотным моментом в использовании информационных систем, как элемента системы управления здравоохранением, стал переход к системе обязательного медицинского страхования (ОМС). Введение нового принципа финансирования медицинских учреждений, в условиях реализации НП «Здравоохранение», по мнению А. Панкратова и Д. Цыпина, потребовало не только использования нового подхода к учету и анализу деятельности медицинских учреждений, но и активного информационного обмена между всеми участниками системы (23). Тем не менее большинство российских лечебно-профилактических учреждений (ЛПУ) находятся на начальном этапе информатизации, используя ограниченный набор не связанных между собой информационных систем и баз данных. Основная функция компьютера при этом – хранение шаблонов документов и печать. В настоящий момент отечественными и зарубежными компаниями разработан ряд конкурирующих информационных систем для ЛПУ и управляющих организаций в отрасли здравоохранения. Предлагаемые системы обеспечивают автоматизированный учет услуг, оперативный контроль качества медицинской помощи и формирование необходимых форм отчетности, позволяют значительно снизить временные затраты медицинского

персонала на работу с бумажной документацией, а также дают возможность анализа эффективности работы учреждений здравоохранения на локальном и региональном уровнях.

Однако для роста эффективного использования ИТ в современных российских ЛПУ существует ряд объективных препятствий. Прежде всего, это высокая стоимость компьютерной техники и программного обеспечения, а также несовместимость применяемых систем и отсутствие стандартов для их разработки. Существующие системы созданы для специальных целей, они используют разные платформы, ПО и даже медицинские термины. Определенное значение имеет сопротивление со стороны врачей при внесении изменений в организацию практики и в отношении внедрения новых технологий в целом. Лишь небольшое число медицинских работников имеет адекватную подготовку по работе с ИТ-системами, большинство специалистов нуждается в дополнительном обучении в этом направлении. Проблемой является также недостаток персонала, который занимался бы только обеспечением работы систем. В этой ситуации критически важными условиями эффективности внедрения ИТ в российские лечебные учреждения авторы считают не только административные меры, но и профессиональные рекомендации по процессу внедрения (в отношении технических, эксплуатационных и организационных аспектов), а также активная заинтересованность руководства и участие врачей и персонала в стратегии информатизации ЛПУ.

Предоставление медицинского обслуживания группам людей, проживающих или временно находящихся в отдаленных или труднодоступных районах страны, может быть осуществлено при помощи внедрения достижений телемедицины. Пункты медицинского обслуживания имеют весьма ограниченный штат, состоящий, как правило, из одного – двух врачей (или фельдшеров) общего профиля, которые в относительно сложных случаях вызывают помочь или требуют отправки больного на «большую землю», не имея четкого представления о характере его заболевания. Оборудование таких медицинских пунктов диагностической аппаратурой с телемедицинскими функциями даст возможность даже в сложных случаях получить консультацию у специалиста, не доставляя больного в медицинский центр без острой необходимости. Кроме этого, телемедицина обеспечит быстрый постоянный доступ специалистов медиков к новейшей медицинской информации, что значительно повысит уровень медицинских услуг в сельской местности.

Использование возможностей телемедицины, несомненно, имеет экономическую эффективность, которая состоит в достижении высоких медико-социальных показателей при расходах существенно меньших, чем потребовалось бы при получении тех же показателей традиционными методами без использования телемедицинских технологий.

Телекоммуникационная спутниковая система SCAESNet (Satellite Communication AntiEpidemic Screening Network) позволяет, по мнению М. Натензона, отслеживать ситуацию в удаленных и труднодоступных районах страны (например, угроза птичьего вируса), помогая предотвратить развитие вируса, обеспечивает передачу информации в единый ситуационный центр для обеспечения контроля и управления (21).

Основным элементом системы SCAESNet являются мобильные автономные телемедицинские лаборатории, осуществляющие экстренную диагностику инфекционных агентов современными методами в течение 2,5–3 часов, обеспечивающие в режиме реального времени оценку эпидемиологической обстановки в месте эпидемической вспышки и оперативную передачу данных в управляемые центры.

Инновационно-информационные технологии и приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье»

Одним из наиболее сложных, масштабных и нестандартных является национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», отмечает М.Л. Шаккум. Проект предусматривает удвоение объемов строительства жилья – с 40 до 80 млн. кв. м в год за период с 2006 по 2010 г. (39, с. 6).

Принципиальное отличие национального проекта «Доступное жилье» от других НП заключается в том, что его влияние на развитие отечественной промышленности существенно выше. Связано это с тем, что основные потребляемые стройматериалы, как правило, не транспортируемы на большие расстояния. Тем самым ограничивается конкуренция со стороны иностранных производителей.

За последнее время потенциал промышленности стройматериалов по производству конкурентоспособной и импортозаменяющей продукции существенно возрос. В короткие сроки созданы новые мощности по выпускту эффективных конкурентоспособных

строительных материалов с использованием современных технологий и оборудования, в том числе импортного производства.

Вместе с тем высокая степень морального и физического износа основных фондов и низкий технический уровень многих российских предприятий негативно сказываются на конкурентоспособности отечественных строительных материалов. При сохранении существующей ситуации в сфере стройиндустрии задача выхода к 2010 г. на ввод 80 млн. кв. м жилья может быть не решена.

Для преодоления ресурсных ограничений роста объемов строительства автор предлагает более активно развивать строительство малоэтажных зданий с использованием современных каркасно-модульных технологий. Такие технологии получили наибольшее распространение в США и Канаде.

В связи с ресурсными ограничениями жилищного строительства также и по электро- и теплоснабжению, реализация НП «Доступное жилье» объективно стимулирует переход к энерго- и ресурсосберегающим технологиям в сфере городского теплоснабжения. В настоящее время технический уровень теплосетей в России продолжает оставаться на уровне 1960-х годов. Поэтому инновационное развитие теплового хозяйства требует модернизации энергетического оборудования по всей цепочке от производства энергии до ее потребления. Для этого используются домовые газовые котельные, коррозионностойкие со сроком службы более 100 лет, металлопластиковые трубы и запорная арматура, алюминиевые радиаторы-конвекторы, а также приборы строгого учета потребления воды и энергии.

Для массового применения современных технологий требуется совершенствование законодательной базы. Первоочередное значение здесь должно принадлежать разработке и принятию технических регламентов в области строительства и эксплуатации зданий, сооружений и систем коммунальной инфраструктуры.

Сказанное выше означает, что реализация НП «Доступное жилье» требует масштабного внедрения инновационных технологий в сфере строительства и ЖКХ. В целях стимулирования предпринимателей необходимо предусмотреть ряд мер, направленных на развитие промышленности строительных материалов и выпуск нового оборудования для систем коммунального хозяйства. В числе таких мер автор предлагает снижение или отмену ставок таможенных пошлин на технологическое оборудование для стройиндуст-

рии, не производимое в РФ. Следует также расширять применение лизинговых схем обеспечения высокотехнологичным оборудованием коммунального хозяйства, отраслей медицинской промышленности, машиностроения и приборостроения, строительной индустрии, агропромышленного комплекса.

Повышению эффективности работы ЖКХ, а следовательно, и реализации НП «Доступное и комфортное жилье» могли бы способствовать инновации в отрасли, полагает М. Никитин (22).

Однако, отмечает автор, в настоящее время никто из участников рынка ЖКХ не заинтересован в их развитии. Существующим организациям по управлению жильем экономия ресурсов просто не выгодна, поскольку экономия в текущем году приведет к уменьшению бюджетного финансирования в следующем году. Конечные пользователи коммунальных услуг – граждане России – тоже не готовы к изменениям: мы не привыкли экономить тепло, воду и электроэнергию, а тем более платить за услуги ЖКХ по реальным ценам. Граждане противятся переходу ЖКХ на рыночные «рельсы», опасаясь роста цен на коммунальные услуги частных компаний.

Внедрение автоматизированных систем сбора и анализа информации помогает объединить всех участников процесса в единое информационное пространство. А это, в свою очередь, позволяет превратить информацию в ценный ресурс, при помощи которого можно решать различные задачи как государственным органам, так и поставщикам и потребителям коммунальных услуг. При правильном построении механизмов управления информацией в ЖКХ информационным ресурсам можно всегда найти выгодное применение, используя информацию как товар.

Доступ к достоверной и качественной информации необходим и рядовым гражданам – потребителям услуг ЖКХ, которые должны знать, что они платят свои деньги. Внедрение автоматизированных систем позволит вести контроль над потребляемыми энергоресурсами и впоследствии создать технологическую базу, способную обеспечить возможность оптимизации их расходования. В свете перехода на 100%-ную оплату услуг ЖКХ проблема учета и экономии энергоресурсов становится первостепенной для всех потребителей.

Для эффективной реформы ЖКХ необходимо внедрить технологии, которые позволят пользователю не только учитывать расход ресурсов, но и регулировать собственное потребление. Нужно сделать максимально возможными автономные изменения образа жизни отдельного человека.

Конечно, только внедрением информационных технологий проблемы ЖКХ не решить, подчеркивает автор. По его мнению, к вопросу реформирования нужно подходить системно. Использование различных автоматизированных систем позволит повысить качество предоставляемых сервисов и упростить систему расчетов за услуги ЖКХ.

Необходимость внедрения информационных технологий в жилищно-коммунальном хозяйстве страны представляется очевидной. Сбор, обработка и анализ всевозможной информации необходимы и для разработки адекватной законодательной базы в этой области, и для привлечения инвесторов, и для обеспечения контроля со стороны государства, а впоследствии и для создания подлинно сервисной отрасли экономики, способной предоставить гражданам разнообразные услуги в условиях равноправной конкуренции.

Для принятия эффективных управленческих решений в сфере развития жилья, а следовательно, и реализации национального проекта в этой сфере необходимо внедрение современных информационных ГИС-технологий (геоинформационные системы) на предприятиях ЖКХ, которые могут стать эффективными механизмами управления пространственно-распределенной информацией (8).

«Проблемы муниципального управления, для решения которых могут быть задействованы ГИС-технологии, сводятся, в основном, к следующему:

- создание единых муниципальных геоинформационных ресурсов: кадастра недвижимости, дежурных карт, адресных планов и реестров;
- создание информационных систем обеспечения градостроительной деятельности в городских округах и муниципальных районах Российской Федерации;
- обеспечение публичности органов власти и доступа к единым муниципальным геоинформационным ресурсам для жителей и хозяйствующих субъектов;
- управление городским ЖКХ и предприятиями городских сетей водо-, газо-, теплоснабжения, а также управление городским транспортом и службами ЧС;
- эффективное управление в сфере землепользования и учета объектов недвижимости в муниципальных образованиях;
- оценка объектов недвижимости и т.д.».

Уже в настоящее время существуют примеры успешного внедрения систем муниципального уровня. Возможности предла-

гаемого программного обеспечения уже сейчас позволяют выполнить все потребности потенциальных пользователей геоинформационных систем. При этом полнофункциональных актуальных муниципальных ГИС существует очень мало. А вопрос о едином геоинформационном пространстве по-прежнему остается очень отдаленной перспективой. Главные проблемы развития рынка ГИС находятся в плоскости организационного, методологического и нормативно-правового обеспечения. Нужно понимать, что любое внедрение ГИС – длительный сложный процесс, связанный со значительными трудозатратами. При этом специфика предприятий ЖКХ накладывает ряд дополнительных ограничений как на внедряемое программное обеспечение, так и на процесс ввода данных.

По мнению специалистов, многое сейчас зависит от действий органов власти. Рынок ГИС нуждается в более четком определении роли государства по отношению к бизнесу. Основной целью государственной политики должно стать создание условий для инвестиций в производство и использование пространственных данных. В любом случае, использование на предприятиях ЖКХ автоматизированных систем, имеющих в составе ГИС, создает столь необходимый для эффективной работы информационный ресурс, без которого дальнейшее реформирование отрасли не представляется возможным.

Жилищно-коммунальное хозяйство – одна из наиболее социально ответственных отраслей экономики, что накладывает отпечаток и на процесс информатизации коммунальных служб, отмечает С. Лосев (18). В настоящее время инвесторы не готовы вкладывать средства в ЖКХ, поскольку никто не может предоставить объективной информации о реальном положении дел в отрасли. Сбор, обработка и анализ такой информации возможны только путем внедрения современных автоматизированных средств учета и контроля.

Реформирование социальной сферы предполагает выполнение целого ряда проектов. На практике, впрочем, они зачастую сводятся к усилению административного контроля со стороны федеральных и муниципальных органов власти, а предпосылок для саморазвития ЖКХ не создается. Одним из приоритетов ЖКХ является внедрение систем автоматизированного учета потребления коммунальных услуг и организации расчетов. В новостройках эта проблема решается с помощью предложенного Мининформсвязи стандарта, по которому жилье уже на этапе строительства оснащается современной инфраструктурой телекоммуникаций. Со старыми

зданиями несколько иначе – вести ЖКХ-бизнес (под которым понимается не только строительство, но и эксплуатация и управление объектами) в них намного сложнее. В этом случае требуется налаживание межведомственного взаимодействия государственных организаций и воссоздание структур, осуществляющих расчетно-учетные функции.

Преградой в реализации национального проекта «Доступное жилье» автор считает слабое технологическое оснащение ЖКХ, а также проблемы в действующей нормативно-правовой базе.

Государственными программами реформирования жилищно-коммунального хозяйства страны не предусмотрено финансирование внедрения ИТ. Это приводит к тому, что на рынке нет крупных заказчиков на их создание и внедрение, не заинтересованы в создании таких систем и интеграторы. По мнению экспертов, до тех пор, пока в соответствующем законодательстве, связанном с ЖКХ, не появятся слова «услуги информатизации», говорить о реальных успехах реформ невозможно.

Информационные технологии и приоритетный национальный проект «Развитие АПК»

Задача социализации села, обозначенная в приоритетном национальном проекте «Развитие АПК» и Федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2010 года», напрямую связана с предоставлением полного спектра услуг связи сельскому населению. Для домашних хозяйств это телефония и скоростной Интернет, для фермерских хозяйств – доступ к специализированным базам данных, включая возможность развивать оптовую торговлю сельхозпродукцией с использованием биржевых технологий на удаленных торговых площадках, отмечает К. Федичева (35).

Однако для операторов связи строительство сетей связи в сельской местности и труднодоступных районах страны является весьма затратным делом. Поэтому в настоящий момент большая часть сельского населения живет в условиях ограниченного информационного поля. Если в городах более 70% семей имеют домашние телефоны, то в сельской местности в телефонизированных населенных пунктах таких семей менее 30%.

Наиболее целесообразным в сельской местности, по мнению А. Кириллова (11), является построение телекоммуникационных сетей с использованием технологий, которые предоставляют неог-

раниченный спектр телекоммуникационных услуг с возможностью их добавления, редактирования, распределенной тарификации.

В том случае, если по каким-то причинам отсутствует возможность построения сети с использованием технологий NGN, А. Кириллов предлагает применять гибридные решения, которые позволяют размещать в едином конструктиве несколько различных видов оборудования, оказывающих отдельные услуги и объединенных на уровне транспортной сети. Важной задачей при проектировании таких сетей является выбор транспортной технологии.

Осуществить замену электромеханических АТС современным телекоммуникационным оборудованием и внедрение системно-сетевых решений NGN считает целесообразным В. Макаров (19). «В сельской местности существуют необходимые для этого факторы, если ориентироваться не на запущенные вымирающие хозяйства, а на успешные агропромышленные комплексы, в которых персональные компьютеры уже давно стали привычным инструментом не только в деятельности районных администраций, но и эффективно используются как на производстве, так и населением. Но таких, к сожалению, меньшинство. В качестве конечных абонентских устройств могут быть подключены традиционные аналоговые аппараты, модемы, факсы, ISDN-терминалы, а также современные виды абонентских устройств: IP-телефоны, персональные компьютеры (ноутбуки) с видеокамерой и без нее, видеофоны (телефонные аппараты с монитором) и т.д. Оборудование САПФИР предусматривает возможность подключения пользовательских устройств как проводного, так и беспроводного (DECT, WiFi) доступов, а также обладает, помимо традиционных услуг связи, предоставляемых в TDM-системах, гибкими функциональными возможностями по реализации спектра принципиально новых услуг, востребованных в современных бизнес-моделях».

На сегодняшний день не подлежит сомнению, что предоставление электронных услуг сельскому населению повысило бы эффективность развития АПК, во-первых, за счет активизации обмена информацией между работниками сельскохозяйственного сектора, во-вторых, за счет оперативности регулирования агропродовольственного рынка в целом, подчеркивает К. Федичева (35).

В связи с этим, Министерство сельского хозяйства России разработало проект Государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы». Раздел

этой программы – «Создание общих условий функционирования сельского хозяйства» – определяет создание Единой системы информационного обеспечения АПК как комплекс мер по формированию системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства (ЕСИО АПК). Эта система состоит из четырех элементов.

1. Информационно-телекоммуникационная система АПК

России служит для создания унификации информационного обмена, которая возможна лишь при переходе на использование общепринятого XML-формата (стандарт ISO 15 022), которое должно быть организовано посредством юридически значимых документов – «Электронный нотариат». Такой подход должен лечь в основу «Электронного правительства» и решать задачи, поставленные в Федеральной целевой программе «Электронная Россия».

2. Автоматизированная информационная система Минсельхоза России (АИС) обеспечивает информационную поддержку деятельности Минсельхоза России, Россельхознадзора, процессов управления отраслью, регулирования производства и агропродовольственных рынков. Функционально она предназначена для обеспечения руководства и специалистов достоверными и оперативными данными о результатах оценки состояния и анализа ситуаций, информационной поддержки процессов принятия решений в интересах управления отраслью. Система опирается на большое количество баз данных, агрегирующих основные информационные ресурсы Минсельхоза России во временном измерении.

3. Система научно-технической информации (СНТИ) АПК предназначена для создания централизованного хранилища на основе полноформатных электронных версий текстов, обеспечения удаленного формирования полноформатных электронных версий текстовых документов исследовательскими институтами РАСХ и подведомственными организациями Минсельхоза России по сельскохозяйственной тематике, а также для предоставления удаленного доступа к центральному хранилищу с обеспечением поиска и просмотра полнотекстовых документов, с учетом тематических особенностей информации АПК, используемых классификаторов, справочников и словарей.

4. Система информации о рынке АПК России (СИР АПК) должна обеспечить сбор, обработку, хранение и предоставление рыночной информации населению и субъектам агропродовольственного рынка. Базой развития такой системы определено ФГУ

«Центр рыночной информации АПК» Минсельхоза России. Сбор собственной первичной рыночной информации в этом центре базируется на ведомственном мониторинге, осуществляемом специалистами органов управления АПК всех уровней и рыночными репортёрами учреждений в муниципальных, региональных и окружных филиалах. Анализ тенденций развития села, совершенствования его инфраструктуры, развития сельхозпроизводства показывает, что пока мы не в состоянии с необходимой точностью решать задачи по прогнозированию урожайности сельскохозяйственных культур, не владеем картографическим материалом гибели посевов, эрозии почв и засоленности земель, не решена проблема контроля над использованием земель сельхозназначения, делает вывод В. Макаров.

В то время как развитые и даже некоторые развивающиеся страны с успехом внедряют беспроводные и IP-технологии в сельской местности, для России подобные проекты – очень большая редкость, замечает В. Солонин (30).

«Один из самых грандиозных в мире проектов по строительству беспроводной полносвязной IP-сети реализуется в провинции Брешиа на севере Италии. Сеть развертывается на территории площадью 4800 кв. километров, на которой расположены 206 населенных пунктов, включая малые села в горной местности. Благодаря единой конвергентной сети, с пропускной способностью 4–8 Мбит/с, к которой будут подключены тысячи различных объектов (в том числе школьные и медицинские учреждения), местные органы власти, предприятия и частные граждане смогут получать широкополосные коммуникационные услуги, начиная от простого доступа в Интернет, позволяющего частным гражданам бесплатно пользоваться услугами на веб-сайтах госучреждений, до электронных закупок и онлайновых приложений для предприятий. Все это призвано создать новые стимулы для экономического развития и служит для преодоления технологического неравенства между различными слоями населения, повышения качества жизни».

Экономические выгоды проекта оказались более чем впечатляющими. Вложив в проект 2 млн. евро, провинция Брешиа в течение последующих шести лет сэкономит 27 млн. евро за счет сокращения безработицы и еще 30 млн. евро – благодаря внедрению различных общественных услуг. Кроме того, на 41 млн. евро увеличатся налоговые поступления и на 39 млн. евро возрастет производительность предприятий малого и среднего бизнеса. В целом же, по расчетам местных специалистов, применение ИТ-технологий сулит

провинции Брешиа в течение последующих шести лет общую экономию и дополнительные доходы в размере 139 млн. евро.

Развитие в России беспроводного доступа на селе тормозит как по-прежнему громоздкая процедура получения операторами разрешений на частоты, так и сам механизм универсальной услуги. Последний построен таким образом, что в результате операторами универсальных услуг становятся, как правило, традиционные операторы – компании «Связьинвеста», а альтернативные операторы, включая провайдеров беспроводной связи, часто остаются в стороне, отмечает В. Солонин.

Литература

1. Антонова Л.Н. Социально-педагогическая поддержка детей группы риска: Федеральный уровень. – М., 2004. – С. 67.
2. Баканова Е. Социальную сферу ждет тотальная информатизация. ИКТ в национальных проектах: Медицина, образование, ЖКХ, АПК // Интернет-издание о высоких технологиях. – Режим доступа: http://www.cnews.ru/reviews/free/national2007/articles/inform_catalyst.shtml
3. Баканова Е. E-learning в России: Проблемы и перспективы // Интернет-издание о высоких технологиях. – Режим доступа: http://cnews.ru/reviews/national2007/articles/e_learning.shtml
4. Бирюков И.В. Стратегические цели и задачи подготовки нового поколения специалистов в условиях перехода к экономике инновационного развития (с учетом динамики социокультурных трансформаций). // Приоритетные национальные проекты: Первые итоги и перспективы реализации: Сборник научных работ / Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2007. – С. 107–109.
5. Василевич Г.А. Что такое ПНП, или как про них рассказать // Национальные проекты: Журнал о развитии России. – М., 2007. – № 10. – С. 20–22.
6. Высокие технологии и опытные кадры // Интернет-издание о высоких технологиях. – Режим доступа: http://www.cnews.ru/reviews/national2007/aeticales/high_tecnologies.shtml
7. Дежина И.Г. Инновационные вузы в национальном проекте «Образование». Анализ первых итогов реализации проектов // Приоритетные национальные проекты: Первые итоги и перспективы реализации: Сборник научных работ / Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2007. – С. 105–107.
8. Интернет-издание о высоких технологиях. – Режим доступа: <http://cnews.ru/reviews/free/national2007/articles/gis.shtml>

9. Казак М.В. Информационные технологии как инструмент развития // Национальные проекты: Журнал о развитии России. – М; 2007. – № 10. – С. 11–17.
10. Катандов С.Л. Информационные технологии требуют системного подхода // Национальные проекты: Журнал развития России. – М., 2007. – № 10. – С. 43–45.
11. Кириллов А. ИТ на службе сельского хозяйства. ИКТ в национальных проектах // Интернет-издание о высоких технологиях. – Режим доступа: http://www.cnews.ru/revirws/free/national2007/articles/high_technologies.shtml
12. Коннов С.П. Три кита эффективности проекта: Финансирование, организация, информирование // Национальные проекты: Журнал развития России. – М., 2007. – № 6. – С. 42–44.
13. Костюкевич В.С. Объединяясь, информационные островки становятся материками // Национальные проекты: Журнал развития России. – М., 2007. – № 10. – С. 54–57.
14. Крылатых Э.Н., Фальцман В.К. Инновационные образовательные программы подготовки менеджеров и предпринимателей // Приоритетные национальные проекты: Первые итоги и перспективы реализации: Сборник научных работ / Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2007. – С. 111–112.
15. Кутузов А. Методики управления национальными проектами. ИКТ в образовании, здравоохранении, ЖКХ, АПК // Интернет-издание о высоких технологиях. – Режим доступа:<http://www.cnews.ru/revirws/free/national2007/int/ptexpert/>
16. Лебедев А.А. Приоритетный национальный проект «Здоровье» – основа здравоохранения XXI века // Национальные проекты: Журнал развития России. – М., 2007. – С. 58–62.
17. Лосев С. ИКТ в образовании – российский и международный опыт // Интернет-издание о высоких технологиях. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/national2007/articles/ikt.shtml>
18. Лосев С. ИТ в ЖКХ в 2006–2007 гг. // Интернет-издание о высоких технологиях. – Режим доступа: http://www.cnews.ru/reviews/free/national2007/articles/it_zhhh.shtml
19. Макаров В. Современное телекоммуникационное оборудование – АПК // Интернет-издание о высоких технологиях. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/free/national2007/articles/telemax.shtml>
20. Назаренко П.В. Взаимодействие – основа эффективного решения задач // Национальные проекты: Журнал развития России. – М., 2007. – № 6. – С. 50.
21. Натензон М. Телекоммуникационные технологии в медицине. – Режим доступа: http://www.cnews.ru/revirws/national2007/articles/effective_model.shtml
22. Никитин М. ИТ – залог доступности жилья // Интернет-издание о высоких технологиях. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/free/national2007/articles/availability.shtml>

23. Панкратов А., Цыпин Д. Эффективная модель использования ИТ в медицине // Интернет-издание о высоких технологиях. – Режим доступа: http://www.cnews.ru/reviews/national2007/articles/effective_model.shtml
24. Пахомова Е.И., Седова Н.Н. Знакомый незнакомый национальный проект // Национальные проекты: Журнал развития России. – М., 2007. – № 10. – С. 91
25. Пичугин В.В., Логинов С.Н., Конюшко В.Ф. Основа оперативного мониторинга // Национальные проекты: Журнал развития России. – М., 2007. – № 10.– С. 50–53.
26. Попадюк Т.Г. Инновационная инфраструктура реализации приоритетных национальных проектов: Проблемы постановки и отладки // Приоритетные национальные проекты: Сборник научных работ / Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2007. – С. 93–96.
27. Рейман Л.Д. Реализуя государственные приоритеты // Национальные проекты: Журнал развития России. – М., 2007. – № 10. – С. 4–7.
28. Селиванов С.Г., Криони Н.К., Паньшина О.Ю. Проектирование образовательных технологий для технических университетов // Приоритетные национальные проекты: Первые итоги и пути реализации: Сборник научных работ / Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2007. – С. 99–103.
29. Соловьев А.И., Макаренко Е.И. Инновационные процессы в высшей технической школе // Приоритетные национальные проекты: Сборник научных работ / Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2007. – С. 3–104.
30. Солонин В. Беспроводное IP село: Фантастика или реальность. ИКТ в национальных проектах: Медицина, образование, ЖКХ, АПК // Интернет-издание о высоких технологиях. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/free/national2007/articles/wimax.shtml>
- 31-32. Степanova О.А. Инновационные процессы в образовании: Приоритеты, проблемы, пути решения // Приоритетные национальные проекты: Стратегия развития информационного общества в России. – Режим доступа: <http://www.scrf.gov.ru/documents/87/htm>
33. Ступин Ю. Проблемы приоритетного информационно-аналитического обеспечения приоритетных национальных проектов и программ // Приоритетные национальные проекты: Первые итоги и перспективы: Сборник научных трудов / Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2007. – С. 78–81.
34. Судоплатова С. Первый опыт и первые результаты // Интернет-издание о высоких технологиях. – Режим доступа: http://www.cnews.ru/reviews/national2007/articles_experience.shtml
35. Федичева К. ИТ в современном селе. ИКТ в национальных проектах: Медицина, образование, ЖКХ, АПК // Интернет-издание о высоких технологиях. – Режим доступа: http://www.cnews.ru/reviews/free/national2007/articles/modern_village.shtml

36. Федичева К. Что ждать от ГАС «Управление»? ИКТ в национальных проектах // Интернет-издание о высоких технологиях. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/free/national2007/articles/gas.shtml>
37. Хальфин Р. Разработчики медооборудования страдают от госзаказа? // Интернет-издание о высоких технологиях. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/national2007/articles/passibility.shtml>
38. Черемных Н.П. Инновационное образование и его перспективы // Национальные проекты: Журнал развития России. – М., 2007. – № 6. – С. 62–64.
39. Шаккум М.Л. Национальные проекты и российская промышленность // Национальные проекты: Журнал развития России. – М., 2007. – № 3. – С. 4–9.

Е.Е. Луцкая

**ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ
И ИНВЕСТИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА
«ДОСТУПНОЕ И КОМФОРТНОЕ ЖИЛЬЕ»**

**Характеристика рынка финансовых услуг
и условий финансирования национальных проектов**

Обозревая перспективы реализации нацпроектов, в частности «Доступное жилье», большинство аналитиков сходятся на том, что главной проблемой и основным тормозом достижения запланированных показателей остается финансирование. Несмотря на огромные бюджетные вливания в НП «Доступное жилье» (объем финансирования из федерального бюджета в 2007 г. составил 50 млрд. долл., а в 2008–2010 гг. только в инженерную инфраструктуру намечено вложить 256 млрд. руб. казенных средств), их явно недостаточно. Правительство и бизнес рассчитывают на банковское финансирование в виде прямого кредитования, государственно-частное партнерство в привлечении капитала, а также на эмиссию ценных бумаг игроками рынка. Однако развитию механизма первичного размещения ценных бумаг (IPO) российских строительных компаний препятствует высокий уровень рисков корпоративного управления. Этот механизм привлечения капитала можно рассматривать пока еще как экзотический. Что же касается помощи со стороны банковской системы России, то ввиду слабости и уязвимости системы по отношению к внешним воздействиям, эта помощь не представляется надежной. Ипотечный кризис в США напомнил о том, что источники банковского фондирования в России сильно зависят от мировой конъюнктуры рынков капитала. Кризис в США для российской финансово-экономической системы означает ужес-

точение внешних условий заимствований, увеличение стоимости обслуживания внешних долгов. Нужно учесть, что более половины ресурсной базы, из которой российские банки кредитуют своих клиентов, формируется за счет внешних займов. Банковский сектор страны в значительной мере выполняет функцию посредника между международными рынками капитала и внутренними клиентами. Суммарные процентные платежи российских частных заемщиков за рубеж составили в 2006 г. 50 млрд. долл. (положительное сальдо торгового баланса – 150 млрд.). По данным ЦБ России, за 2008–2010 гг. общий уровень ликвидности банковской системы – отношение ликвидных активов к обязательствам – упадет с 17 до 4%.

Особенно остро стоит вопрос с финансированием программ, выполнение которых возложено на региональные и муниципальные власти. Это, прежде всего, программы реформирования жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), которые являются важной составляющей НП. Доходы бюджетов значительной части регионов, городов и муниципалитетов РФ не обеспечивают объема финансовых ресурсов, необходимого для решения задач развития. Многие из них в качестве практически единственного источника средств используют механизм финансирования, основанный на трансферах, дотациях, субсидиях, субвенциях и т.д. Однако средства, полученные таким образом, как правило, идут на решение острых социальных проблем, т.е. фактически на текущие расходы, а не на инвестиции. Так, общий объем расходов местных бюджетов в 2006 г. превысил 800 млрд. руб., однако в этой сумме затраты на капитальные проекты и целевые программы развития составили не более 2–3% (15–20 млрд. руб.). При этом основными источниками финансирования остаются доходы бюджета, включая поступления из бюджетов других уровней. Доля заемных средств в местных бюджетах в среднем по РФ не превышает 20% от уровня обеспеченности собственными доходами. Для сравнения: в муниципальных бюджетах большинства стран Европы этот показатель равен 80–90% (16, с. 30).

Затраты на региональные и муниципальные программы развития, будь то обновление или перестройка объектов теплоэнергетики, ЖКХ, жилищное строительство и др., окупаются в течение длительного срока эксплуатации объекта. Все эти программы капиталоемкие; их финансирование только за счет местных бюджетов и госдотаций практически не осуществимо. По мнению А.М. Ящука, единственным гибким источником финансирования программ раз-

вития могут стать заемные средства, которые при этом должны быть долгосрочными и иметь минимальную стоимость. Речь должна идти «не просто о привлечении разовых заемных инвестиций, а о проведении постоянной долговой финансово-хозяйственной политики местного бюджета» (16, с. 30).

В последние несколько лет наблюдается качественный скачок в развитии рынка региональных и муниципальных ценных бумаг, что связано, в первую очередь, с улучшением общей экономической ситуации и ростом налоговых поступлений. Норма доходности по среднесрочным и долгосрочным региональным облигациям в конце 2006 г. варьировалась в диапазоне 6,5–8,5% годовых, что на 1–1,5% выше ставки по облигациям федерального займа. Эти бумаги становятся перспективными для приобретения инвесторами, как резидентами, так и нерезидентами (16, с. 31).

Однако, подчеркивают специалисты, как бы ни были важны заемные средства сами по себе, в отрыве от комплексной долгосрочной финансово-инвестиционной политики, эффективного взаимодействия федеральных и местных властей, они не обеспечат эффективного результата национальных проектов.

Проблемы финансирования основных приоритетных программ в рамках НП «Доступное жилье»

Проект имеет две основные составляющие: 1) повышение доступности жилья за счет резкого увеличения объемов строительства, развития системы ипотечного кредитования и обеспечения жильем социально не защищенных категорий граждан и 2) обеспечение комфортности жилья путем модернизации жилищно-коммунального комплекса.

Развитие ипотечного кредитования. Одна из основных задач нацпроекта – увеличить возможность приобретения населением жилья за счет собственных и кредитных средств. В 2004 г. такой возможностью обладало лишь 9% семей. Была поставлена цель – повысить этот показатель к 2010 г. до 30% за счет развития ипотеки. Благодаря росту доходов населения и принятому законодательству доля семей, которые могут купить жилье, возросла в 2006 г. до 19% (14, с. 33). До принятия пакета законов в рамках нацпроекта ипотечное кредитование практически было запрещено. В частности, кредиторам запрещалось накладывать взыскание на жилье в том случае, если оно у заемщика единственное. Существовала также

масса других обременений, снижающих ликвидность залога. Практически все они были устранины с принятием новых законов об ипотеке, что позволило банкам использовать приобретаемое жилье в качестве залога. В результате количество игроков на ипотечном рынке существенно возросло, усилилась конкуренция и снизилась стоимость привлекаемых ресурсов. Не будет преувеличением сказать, что в настоящее время Россия переживает ипотечный бум. На 1 января 2008 г. общая сумма ипотечных кредитов составила 27,7 млрд. долл. по сравнению с 13 млрд. в 2007 г. Повышению активности рынка способствовало снижение с 1 июля 2007 г. ставки по ипотечным кредитам с 14 до 11,5% (14, с. 33). Темпы роста совокупного размера ипотечных ссуд были следующими: 2006 г. – 150%, 2007 г. – 100, 2008 г. (прогноз) – 50%. Снижение темпов роста в последние два года объясняется влиянием американского ипотечного кризиса (6, с. 40–41).

Рост объемов ипотеки специалисты объясняют действием нескольких факторов: повышение основных экономических показателей, снижение страновых рисков и, как следствие, повышение уровня стабилизации рынка, рост доходов российских граждан. Развитие ипотечного рынка находит выражение не только в росте объемов кредитования, но и в изменении структуры рынка, росте уровня его региональной диверсификации, совершенствовании институциональной базы. На первый план выходят специализированные банки, обладающие длинными финансовыми ресурсами (главным образом, это московские банки, действующие как в столичном, так и в других регионах страны). В ряде регионов, например в Тюменской области, Алтайском крае, Ханты-Мансийском округе, темпы роста ипотечного рынка даже превышают московские.

Эти результаты представляют собой лишь первые шаги в развитии ипотеки в России. В настоящее время объем ипотечных кредитов в стране не превышает 1% ВВП по сравнению с величиной порядка 50% в развитых странах. На одного гражданина России приходится только 65 долл. ипотечной задолженности, тогда как в Польше и Чехии этот показатель достигает соответственно 474 и 836 долл. (14, с. 36). Одновременно с системой ипотечного кредитования в России развиваются и накопительные схемы приобретения жилья на базе жилищно-строительных кооперативов, жилищно-накопительных кооперативов и кредитных потребительских кооперативов. Несмотря на то что накопительная система не имеет мощной государственной поддержки в виде гарантий феде-

рального бюджета, она позволила уже более чем 40 тысячам семей улучшить свои жилищные условия. В 2006 г. наметилась тенденция к сочетанию накопительной схемы с последующим ипотечным кредитованием.

Развитие ипотечного жилищного кредитования наталкивается на ряд серьезных проблем, решение которых требует совместных действий государства и частного бизнеса. Одна из таких проблем – рефинансирование ипотеки. Российским банкам не хватает «длинных» дешевых денег для обеспечения кредитов. Поэтому большинство банков ограничивается ролью комиссионера, уступая пулы кредитов и закладных другим игрокам на рынке. В последние два года вторичный рынок ипотеки начал развиваться быстрыми темпами, особенно в московском регионе. По данным Центрального банка России, в 2006 г. рынок рефинансирования банковских кредитов на приобретение жилья вырос более чем в 4 раза, достигнув 52,1 млрд. руб. против 12,5 млрд. руб. в 2005 г. Как правило, рефинансирование осуществляют крупные специализированные банки путем открытого размещения ипотечных долговых инструментов (облигаций). Обеспечением последних является портфель ипотечных кредитов банка, который может быть сформирован за счет как инициированных данным банком кредитов, так и кредитов, выкупленных у других банков.

В 2006–2007 гг. основным институтом рефинансирования ипотеки в России являлись паевые инвестиционные фонды (ПИФы). Другим долгосрочным финансовым ресурсом для инвестирования в ипотечные ценные бумаги могут стать пенсионные накопления. В 2007 г. был разработан законопроект, предусматривающий возможность вложения пенсионных денег в ипотечные ценные бумаги в случае, если они гарантированы правительством РФ. Но поскольку таких инструментов на рынке пока еще нет, не может быть и соответствующего инвестирования.

Еще одна серьезная проблема ипотечного кредитования касается необходимости предоставления правительством «стартовой помощи» инвесторам в виде льготного налогообложения на начальной стадии развития рынка. Дело в том, что с 1 января 2007 г. на основании федеральных законов прекратили действие сниженные ставки по налогу на организацию и налогу с физических лиц (НДФЛ) с доходов, полученных в виде процентов по облигациям с ипотечным покрытием. Ставка по налогу на прибыль организаций возросла с 9 до 15%, по НДФЛ – с 9 до 13%. Как считает А.В. Крысин, пред-

седатель Комитета Ассоциации российских банков по ипотечному кредитованию, повышение ставок налогообложения существенным образом скажется на снижении привлекательности ипотечных ценных бумаг. По его мнению, целесообразно продлить срок действия сниженных ставок по налогу еще на три года, что будет способствовать развитию рефинансирования ипотеки и, как следствие, снижению процентов по ипотечным кредитам (8, с. 36).

Особого рассмотрения заслуживает проблема изменения (начиная со второй половины 2007 г.) состояния российского ипотечного рынка под влиянием ипотечного кризиса в США. Еще в начале 2007 г. ничто не предвещало ухудшения конъюнктуры. Многие банки активно развивались на региональных рынках, осуществляли кредитование загородной недвижимости, снижали ставки. Развиваясь тенденция к увеличению сроков кредитования до 25–30 лет, росту кредитных предложений без первоначального взноса.

Однако американский кризис положил конец «идиллии». Получить дешевые западные ресурсы для большинства банков стало крайне сложно. Сложились рыночные условия, когда спрос на ипотеку продолжает расти, а банки испытывают все большую нехватку долгосрочных ресурсов. Кредитным организациям пришлось искать поддержку на внутреннем рынке и ужесточать условия кредитования. Изменение в развитии тренда свидетельствует о сильной зависимости российских банков от западного фондирования. Во втором полугодии 2007 г. впервые с момента появления ипотеки в России ставки по кредитам поползли вверх. Как правило, они повышались на 1–1,5 процентных пункта. В конце марта – начале апреля 2008 г. подняли ставки следующие крупные и специализированные ипотечные банки: ВТБ 24 – на 0,7 процентных пункта, Россевербанк – по всем программам на 1 пункт, Оргрэсбанк и Городской ипотечный банк – по некоторым программам более чем на 2 пункта. Планирует повысить ставки Альфа-банк. Участники рынка отмечают, что от более сильного роста их удерживает позиция крупнейших игроков – Сбербанка и АИЖК, которые пока не повышают ставки. Минимальный процент по ипотечному кредиту в настоящее время – 8,9% годовых в долларах; он действует только для покупок готового жилья (на срок до шести лет с первым взносом от 20% и подтверждением дохода) (9, с. А05).

О скатии рынка ипотеки свидетельствует и тот факт, что сам по себе размер ставки не является в настоящее время главным фактором выбора банка. По словам одного из руководителей Городского

ипотечного банка, «важнее возможность получения кредита на нужную сумму в сжатые сроки». К тому же ряд банков включают в договор ипотеки пункт, согласно которому они могут повысить ставку по уже выданному кредиту без согласования с заемщиком.

Характерная тенденция последнего времени – переход ипотеки от частных российских игроков, испытывающих нехватку «длинных» денег, к госбанкам и «дочкам» иностранных финансовых учреждений. Последние заметно активизировались на российском рынке и поспешили сделать отвергнутым заемщикам «спасительные» предложения. В настоящее время на долю госбанков – Сбербанка и ВТБ 24 приходится более 45% суммы всех кредитов. По мнению обозревателей, в 2008 г. эта доля, скорее всего, увеличится, даже если частные банки получат дополнительные возможности рефинансирования на внутреннем рынке. Что касается процентных ставок, то они, по прогнозам, вырастут в 2008 г. еще на 1–2 пункта (6, с. 40–41).

Возникает, однако, вопрос, способствует ли ипотека решению проблемы доступности жилья для граждан России. Скорее всего, ответ на этот вопрос – отрицательный. При ограниченных объемах строительства и монополизме в этой сфере акцент на ипотеку является ошибочным путем. Цена кредита никак не решает вопрос наличия жилья. Из многих существующих механизмов, обеспечивающих доступность жилья (программы арендного жилья, самостоятельного строительства и др.) в России, активно развивается только ипотека. Удешевление ипотечных кредитов повлияло на увеличение спроса на жилье, что сказалось на росте жилищных цен в условиях вяло растущего предложения. «Ипотека уже доступна. Но теперь недоступна недвижимость», – отмечает эксперт рынка недвижимости Н. Кирпиченко. Опыт продвижения ипотечной программы свидетельствует, что как только в том или ином регионе начиналась ее реализация, цены на недвижимость вырастали на 40–60%. Чтобы процентные ставки по ипотеке не раскручивали маховик роста цен на жилье, они должны быть выше уровня инфляции, тогда как в России сейчас – наоборот. В стране сложилась ситуация, когда ставки по кредитам искусственно занижались, а цены на жилье становились все более недоступными. Опыт США показывает, что даже самый развитый ипотечный рынок не может решить жилищный вопрос в рамках всей страны и для всех категорий граждан.

Ключевым элементом жилищной политики в России, по мнению многих специалистов, должно быть развитие *программ аренды социального жилья*. Аренда позволит решить проблему жилья тем, кто не может купить его даже по ипотеке. Во многих европейских странах на долю социального жилья приходится более половины жилого фонда. В России эта доля менее одной трети. Чтобы проблема жилья была решена в обозримые сроки, необходимо строить по 30 млн. кв. м. арендных квартир в год. Для этого необходимы совместные усилия государства и частного бизнеса, хотя «без специальной государственной поддержки запустить рынок арендного жилья не удастся». Предлагается такая схема. Муниципалитет предоставляет землю с коммуникациями на особых (льготных) условиях застройщикам, которые реализуют девелоперский проект и продают жилье специальному инвестиционному фонду. Последний берет на свой баланс жилье и сдает его поквартирно в аренду. Таким образом, на рынке появится новый игрок – балансодержатель арендной недвижимости. Согласно подсчетам, средняя окупаемость стандартного типового дома составит 17 лет при доходности бизнеса в 5–9%. Этот сегмент рынка может вырасти к 2015 г. до 20 млрд. долл.

Комплексная государственно-частная система жилищного финансирования подразумевает сочетание государственных (муниципальных) финансов с частными инвестициями. При этом государство должно быть ответственно за предоставление адресных жилищных субсидий нуждающимся гражданам, механизмы стимулирования застройщиков, прямые бюджетные вложения в инженерное обустройство площадок под застройку. Составной частью адресных программ помочь могут быть программы социальной ипотеки, например, в форме адресной компенсации части аннуитетных платежей или первоначального взноса. Такая система позволит компенсировать часть расходов по приобретению, найму или строительству жилья для социально не защищенных граждан, при этом она не окажет влияния на рынок ипотечного кредитования в целом.

Для решения в России проблемы доступности жилья необходимо наличие в государстве единого центра, реализующего жилищную политику. Пока еще усилия производителей стройматериалов, застройщиков, владельцев земли и других участников рынка должным образом не координируются.

Проблемы модернизации и финансирования индустрии по строительству жилья. Если темпы роста ипотечного кредитования

в России достаточно высоки, то темпы роста предложения жилья явно отстают от объемов спроса. При этом прогнозируемые темпы роста ввода нового жилья соблюдаются – в 2006 г. они составили 16%, в 2007 г. – порядка 18–20% (14, с. 34). Главная проблема строительной отрасли – высокий уровень монополизации, засилье административных методов управления, особенно в вопросах отведения земли под застройку. В последние годы достигнуты определенные успехи в преодолении неформализованных, непрозрачных условий предварительного согласования размещения объектов строительства. Раньше процедура согласования занимала до двух лет. С 1 января 2007 г. введена единая экспертиза проектной документации для жилищного строительства, прохождение которой требует 45 дней. Однако по-прежнему злободневным остается ряд других проблем, в частности подготовка (в соответствии с Градостроительным кодексом) генпланов и правил землепользования и застройки. Решение этих проблем наталкивается на сопротивление местных органов власти и связанного с ними бизнеса, который извлекает конкурентные преимущества из непрозрачных взаимоотношений.

Важным ограничительным фактором роста жилищного строительства в России является ресурсное обеспечение. Реанимация сети домостроительных комбинатов потребует, по разным оценкам, порядка 50–55 млрд. руб. инвестиций. К тому же обеспечить их сырьем нынешняя промышленность стройматериалов не в состоянии. Цементные заводы работают на пределе своих мощностей. Применение ресурсосберегающих технологий тормозится, в свою очередь, отсутствием достаточного числа квалифицированных кадров и слабым уровнем корпоративного управления в отрасли (1, с. 94).

Проблемы реформирования жилищно-коммунального хозяйства: выбор инвестиционной стратегии

О значении ЖКХ говорит тот факт, что на долю основных фондов отрасли приходится 20% общего их объема в российской экономике. Причины глубокого затяжного кризиса ЖКХ возникли еще в советский период, когда у планово-убыточных предприятий этой отрасли отсутствовали стимулы для повышения эффективности. В настоящее время эти предприятия по-прежнему малозэффективны. В отрасли сохраняется высокая степень политизированности процессов тарифного регулирования, административные принципы управления коммунальной инфраструктурой. Следствием такого положе-

ния является низкое качество предоставляемых коммунальных услуг, огромные (до 50–60%) потери ресурсов при их производстве, транспортировке и потреблении. Системы и сооружения коммунальной инфраструктуры физически и морально устарели. Финансовое состояние ЖКХ остается сложным – 58% организаций убыточны; суммарная кредиторская задолженность отрасли достигла в 2007 г. 305 млрд. руб., дебиторская – около 300 млрд. руб. (15, с. 4).

Государственные дотации отрасли составляют сегодня до 120 млрд. руб. в год. Правда, в последние годы объем госдотаций существенно снизился – средний уровень оплаты гражданами жилищно-коммунальных услуг составляет в настоящее время около 88% от их стоимости; количество убыточных предприятий сократилось до 58%, а в 29 субъектах РФ предприятия ЖКХ закончили 2006 г. с прибылью (3, с. 32).

Тем не менее принципиальная проблема экономической неэффективности ЖКХ не решена. Поиск эффективного способа реформирования и модернизации отрасли является главным приоритетом ее развития.

В настоящее время экономическая среда не побуждает предприятия искать пути снижения издержек. Средств, получаемых за счет тарифных платежей, хватает лишь на латание дыр, но никак не на реализацию новых технологических решений. Как отмечает глава администрации г. Королева В.А. Тюрин, жесткий государственный контроль со стороны государства за ростом тарифов не позволяет включать в структуру тарифа необходимый уровень рентабельности, что, в свою очередь, препятствует проведению капитальных работ согласно требуемым нормативам (13, с. 21) Для того чтобы нормально функционировать, муниципальные предприятия, прежде всего, должны быть эффективными собственниками и иметь для этого все необходимые полномочия. Однако, возложив на муниципальные предприятия все обязанности по жизнеобеспечению населения, государство не обеспечило эти предприятия необходимыми денежными средствами. И при этом существует запрет на участие коммунальных служб в работе коммерческого характера. Выходом из этой ситуации, как считают эксперты, может быть развитие государственно-частного партнерства в реформировании ЖКХ, широкое привлечение частных инвестиций.

Важным этапом становления системы частных инвестиций в исторически убыточную отрасль станет принятый в 2007 г. Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-

коммунального хозяйства». В период до 2012 г. Фондом будет оказана финансовая поддержка субъектам РФ и муниципальным образованиям на сумму 240 млрд. руб. для проведения капитального ремонта многоквартирных домов. Планово-предупредительный ремонт жилого фонда в стране в последние пять лет практически не проводился, что привело к значительному износу и повышению аварийности жилья в 10–12 раз. Сегодня объем ветхого жилья составляет 93 млн. кв. м, из них аварийного – 11,2 млн. кв. м (7, с. 26–27).

Как подчеркивают эксперты, решить все проблемы ЖКХ за счет средств, выделенных государством в Фонд реформирования отрасли, не удастся. Однако с помощью этих ассигнований возможно запустить механизм жилищно-коммунальной реформы. Предоставление помощи конкретному региону со стороны Фонда оговорено следующими условиями: доля частного сектора в данном регионе должна быть увеличена к 2010 г. до 50%; доля частных организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами, – не менее 50% от всех управляющих организаций муниципального образования в 2009 г. и не менее 80% в 2010 г. Эти условия, таким образом, направлены на стимулирование рыночных отношений и развитие частного бизнеса в сфере ЖКХ. Законом предусмотрено соучастие в финансировании капитального ремонта многоквартирного дома как Фонда, так и муниципального образования и граждан – собственников помещений данного дома. При этом собственники жилья в многоквартирном доме должны будут вскладчину заплатить не менее 5% от общего объема средств, предоставляемых на проведение капитального ремонта. Адресные региональные программы капитального ремонта и переселения граждан из аварийного жилья предусматривают помочь малоимущим гражданам (7, с. 27). Стимулируемая законом «О Фонде реформирования ЖКХ» грамотная инвестиционная политика органов местного самоуправления послужит гарантией эффективности частных инвестиций и вложений собственников жилья.

В настоящее время активно обсуждается проблема выбора приемлемой стратегии реформирования ЖКХ в рамках НП «Доступное жилье». Каждый вариант стратегии оценивается по двум основным критериям: 1) привлечение необходимых инвестиций в ресурсоснабжение и капитальный ремонт основных фондов; 2) минимизация роста тарифов. Рассматриваются следующие варианты стратегии.

– «Аренда основных фондов» подразумевает привлечение на конкурсной основе компании-оператора, которая берет в аренду основные фонды ресурсоснабжающего предприятия и реализует инвестиционную программу. Основное достоинство аренды, по мнению сторонников этого варианта, – сохранение права собственности муниципального образования на основные фонды. Однако незыблемость этого права не столь очевидна. Для привлечения инвестиций компания-оператор должна либо иметь значительные собственные активы (из расчета 250 млн. руб. на 20 000 тыс. жителей), либо получить муниципальные гарантии, либо закрепить права собственности на результаты инвестиций с последующим оформлением залога. Таким образом, результатом успешной реализации инвестиционной программы будет появление собственности у арендатора.

– Вариант «концессия». Концессия, широко распространенная за рубежом, является правовой новацией для российской экономики. Согласно закону, концессионное соглашение заключают две стороны: компания-концессионер, которая обязуется за свой счет создать или реконструировать определенное недвижимое имущество, и концедент (в данном случае муниципальное образование), обладающее правом собственности на это имущество. Другими словами, концессия – это «такая форма привлечения частного капитала, при которой государство сдает в эксплуатацию на конкретный срок на возмездных условиях принадлежащие ему хозяйственные объекты». В долгосрочной перспективе концессия не ущемляет право муниципальных образований на основные фонды. Власть застрахована от недобросовестного концессионера через судебный механизм расторжения договора. Негативной стороной концессии является различие долгосрочных интересов участников соглашения: концессионер заинтересован максимально интенсивно эксплуатировать основные фонды до истечения срока соглашения, муниципальное образование – наоборот.

– Приватизация основных фондов. Законом о приватизации предусматривается право муниципальных образований приватизировать муниципальное имущество. Существует несколько вариантов приватизации, один из которых – акционирование основных фондов путем учреждения открытого акционерного общества, уставный капитал которого образуют основные фонды организаций муниципального образования. В этом случае государство является собственником 100% акций создаваемого ОАО. Существенный недостаток такого способа приватизации – отсутствие у компании

собственных денежных ресурсов, которые крайне необходимы для финансирования модернизации. Более рациональный вариант акционирования заключается в привлечении на паритетной основе инвестора, располагающего денежными средствами. Собственные активы компании, образуемые за счет основных фондов муниципалитета и денежных средств инвестора, позволят реализовать программу модернизации и развития при минимизации роста тарифов; при этом капитализация муниципальной собственности повысится.

Мнения специалистов относительно наиболее эффективной инвестиционной стратегии реформирования ЖКХ и формы государственно-частного партнерства расходятся. Некоторые считают наиболее эффективной формой акционирование госпредприятий ЖКХ с участием частного инвестора. Другие, например В.А. Жук, – концессионные соглашения. Обосновывая свою позицию, этот автор отмечает, что концессия выгодна всем. Инвестору государство гарантирует безопасность капиталовложений и обеспечивает сбыт; при этом прибыль от капитала, хотя и не высокая, зато долгосрочная и надежно прогнозируемая. Государство (муниципальное образование) за счет концессии решает проблему изношенности инфраструктуры и обеспечивает эффективное управление госсобственностью. В казну поступает концессионная плата, и эти средства могут быть использованы для финансирования других объектов ЖКХ. Потребители получают более качественные коммунальные услуги. При благоприятном развитии событий появляется еще и общеэкономический эффект. Например, партнерство с зарубежными компаниями обычно провоцирует рост импорта новых технологий и материалов, которые по истечении срока концессии становятся государственной или муниципальной собственностью. Тот факт, что концессионные соглашения до сих пор не получили должного развития в России, В.А. Жук объясняет следующими причинами: 1. Долгое время не была проработана правовая база концессии. Закон «О концессионных соглашениях» был принят только в июле 2005 г., и, по мнению потенциальных инвесторов, он требует уточнений и доработки, поскольку плохо обеспечивает гарантии капиталовложений. 2. Как отечественные, так и зарубежные инвесторы предпочитают избегать взаимодействия с бюрократическим аппаратом (3, с. 87).

Наиболее рациональным способом привлечения инвестиций в отрасль считается все-таки приватизация предприятий ЖКХ путем их акционирования. В качестве приемлемых рассматриваются

следующие условия приватизации. Не менее половины совокупной стоимости основных фондов отрасли должно остаться в государственной казне. Это, во-первых, сохранит управляемость коммунальной сферы и возможность муниципалитетов влиять на ценообразование и качество предоставляемых услуг. И, во-вторых, предприятия ЖКХ смогут эффективно использовать финансовую помощь из бюджетов всех уровней, а также капитализировать муниципальную собственность. Государство (в лице муниципальных образований) должно владеть и распоряжаться, в частности, инженерными сетями, особенно на первом этапе приватизации, поскольку сети – это элемент естественной монополии. Передав основные фонды во вновь создаваемое акционерное общество, муниципальное образование получит акции, рыночная стоимость которых, по оценкам специалистов, будет расти. Таким образом, и муниципалитеты, и частные инвесторы смогут получать прибыль за счет повышения курса акций.

Власти муниципальных образований до последнего времени неохотно шли на акционирование предприятий и передачу их в частные руки даже в условиях, когда работа многих коммунальных предприятий убыточна.

И все же идея приватизации постепенно реализуется. Опыт акционирования предприятий ЖКХ уже имеется во многих городах России, например, в подмосковных Королеве и Протвино. Государственно-частное партнерство активно развивается также в Самарской и Калининградской областях. В Протвино приватизация местного коммунального предприятия была вынужденным шагом, призванном спасти его от банкротства. Отмечаются первые результаты работы созданного в начале 2006 г. открытого акционерного общества; на модернизацию основных фондов привлечено более 130 млн. руб. Намечаемое внедрение инновационных технологий позволит снизить темп роста тарифов на коммунальные услуги (4, с. 14).

В целом, несмотря на имеющиеся проблемы, развитие рыночной среды в коммунальной сфере России – это уже реальность. Доля частных операторов в системе водоснабжения и водоотведения составляет в настоящее время 41% от общего числа предприятий, теплоснабжения – 57, электроснабжения – 65% (15, с. 6).

Отсутствие стандартной практики привлечения заемного капитала остается важной проблемой развития сферы строительства и ЖКХ в России. Как считает президент фонда «Институт экономики города» Н. Косарева, формированию такой практики мог бы способствовать государственный финансовый институт развития

(ГФИР), аналогичный АИЖК в сфере ипотеки. Подобный институт должен быть ответствен за разработку процедур финансирования заемщиков; он мог бы предоставлять прямую государственную помощь муниципалитетам, коммунальным предприятиям, застройщикам. Например, выдавать кредиты по своим стандартам, привлекая деньги с рынка под госгарантии; либо предоставлять гарантии по банковским кредитам (14, с. 36).

Проблема заемного капитала приобретает особую значимость в настоящее время, когда российские банки, испытывающие воздействие финансового кризиса в промышленно развитых странах, ужесточают условия кредитования. Повышаются ставки по кредитам и требования к заемщикам как к физическим лицам, так и к корпорациям. Если кризис на мировом финансовом рынке окажется затяжным, то для российских банков проблема рефинансирования и доступа к «длинным» деньгам выйдет на первый план. Это приведет к замедлению кредитования как корпораций, так и населения, что негативно скажется на выполнении инвестиционных программ, в том числе национальных проектов. Данные последнего времени, как считают некоторые специалисты, дают основание для корректировок прогнозируемых показателей финансирования НП «Доступное и комфортное жилье».

Список литературы

1. Воронин А. Фундаментальные недостатки // Эксперт. – М., 2007. – № 36. – С. 92–94.
2. Ельцов В.Н. Задачи реформирования жилищно-коммунального комплекса России // Национальные проекты. – М., 2007. – № 6. – С. 32–34.
3. Жук В.А. Привлечение бизнеса в ЖКХ: Спешить нельзя медлить // Национальные проекты. – М., 2007. – № 8. – С. 86–88.
4. Иванова Н.Ю. Пользу ощутит каждый // Национальные проекты. – М., 2008. – Спец. приложение. – С. 12–15.
5. Ипотека в России. Устойчивое развитие и перспективы рынка // Вестник Ассоциации российских банков. – М., 2007. – № 22. – С. 25–26.
6. Калиникова Т. Ипотечное переселение // Финанс. – М., 2008. – № 5. – С. 38–41.
7. Князева И.В. Локомотив жилищно-коммунальной реформы // Там же. – С. 26–28.
8. Крысин А. В. Российская ипотека: Задачи, ждущие своего решения // Национальные проекты. – М., 2007. – № 7. – С. 36–38.

9. Милевская Л. Гонка с процентами // Ведомости. – М., 2008. – 11 апреля. – С. А05.
10. Морозенко А.Ф. Билет в будущее // Национальные проекты. – М., 2008. – Спец. приложение. – С. 8–11.
11. Петроценков В.А. Развитие муниципальных образований: Инвестиционные решения «Совтекс» // Национальные проекты. – М., 2007. – № 9. – С. 40–43.
12. Примак Л.В. Инвестиции в коммунальную инфраструктуру – ключевой фактор успеха национального проекта // Там же. – М., 2007. – № 1. – С. 46–49.
13. Тюрин В.А. Формируя инвестиционную привлекательность коммунальной сферы // Национальные проекты. – М., 2008. – Спец. приложение. – С. 21–23.
14. Ступин И. «Застройщики идут к государству не за деньгами» // Эксперт. – М., 2007. – № 47. – С. 33–38.
15. Шаккум М.Л. Доступное и комфортное жилье – фактор повышения конкурентоспособности России // Национальные проекты. – М., 2007. – № 7. – С. 4–7.
16. Ящук А.М. Финансовые стратегии и инструменты территориального развития // Национальные проекты. – М., 2008. – Спец. приложение. – С. 29–32.

Б.Г. Ивановский

**ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ
НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ:
ОЦЕНКИ РАСХОДЯТСЯ**

25 декабря 2007 г. Д. Медведев провел итоговое заседание президиума Совета при президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. Д. Медведев предложил подвести итоги работы не только уходящего года, но и всего двухлетнего периода осуществления нацпроектов, ход реализации которых до сих пор крайне неоднозначно оценивался независимыми специалистами и населением. Он заявил, что России нужен «свободный, образованный, здоровый человек». Набор этих качеств, по его мнению, обеспечит реализация национальных проектов, на которые в 2008 г. из федерального бюджета

выделят

300 млрд. руб. А сами национальные проекты будут продолжены до 2020 г. Эксперты полагают, что Кремль будет вынужден связать образ Д. Медведева с успешностью нацпроектов, но сделать это будет крайне сложно (23).

Тем не менее Д. Медведев подчеркивает, что будущее в том или ином виде у нацпроектов есть – они будут интегрированы в прогноз социально-экономического развития России (11).

В ходе заседания президиума Совета стало очевидно, что реализация нацпроектов уперлась в проблемы, которые с помощью одних бюджетных вливаний не решить. Наряду с этим требуются решения, которые позволят ликвидировать законодательные и нормативные ограничения, сдерживающие реализацию национальных проектов. «Необходимо переходить к полноценным, комплексным

решениям и активно использовать накопленный опыт для модернизации соответствующих отраслей», – заявил Д. Медведев (11).

То, что национальные проекты – это не «единовременная акция», а результат долгосрочной политики государства, направленной на улучшение ситуации в стране, подтверждается конкретными мероприятиями. Так, правительство страны объявило нынешний год в Российской Федерации Годом семьи. Выработка новой философии взаимоотношений между семьей, государством и обществом – главная цель предстоящей работы российских регионов, каждый из которых должен создать свою программу проведения Года семьи, включив в нее и федеральные инициативы, и собственные «болевые» точки.

Оценивая результаты национального проекта «Развитие АПК», А. Гордеев отмечает, что «жители села поверили в свои силы, в то, что в деревне можно трудиться творчески и жить безбедно, а доверие многого стоит, но и ко многому обязывает» (12). Вместе с тем, по его мнению, следует усовершенствовать законодательную базу в части недопущения омертвления земель и спекуляции. Также необходимо довести банковскую сеть до последнего района нашей страны, иначе там не возникнут условия для полноценного хозяйствования.

План строительства в рамках нацпроекта «Доступное жилье» за 2007 г. перевыполнен на 129%, разработан, наконец, проект технического регламента строительства, отмечает Д. Казак (5). Вместе с тем он обратил внимание на слишком низкие федеральные дотации, недостаточно задействованный потенциал регионов и неэффективное распределение госсредств – они выделяются субъектам федерации в равных долях независимо от жилищных потребностей. По существу не все земли еще охвачены жилищным нацпроектом, отмечает Д. Казак, и предлагает вовлекать неиспользованные сельхозземли и земли Минобороны.

В январе 2006 г., когда правительство только приступало к работе над проектами «Образование», «Доступное и комфортное жилье», «Здоровье» и «Развитие АПК», многие независимые политологи и наблюдатели прямо говорили о том, что из этой затеи ничего не выйдет.

Главный аргумент критиков был прост: на реализацию нацпроектов выделено слишком мало денег для того, чтобы ситуация в этих четырех сферах кардинально изменилась к лучшему.

Между тем начатые реформы в сфере образования, строительства жилья, здравоохранения и сельского хозяйства нельзя сводить к простой раздаче бюджетных денег.

Главная задача нацпроектов заключается в другом. Подводя итоги второго года реализации приоритетных национальных проектов, Д.А. Медведев особенно отметил роль субъектов Федерации: «Ничего бы не вышло, если бы мы не научились совместно работать с регионами, если бы мы не нашли нормальную систему софинансирования проектов. Поэтому это наша совместная коллективная работа, и я очень доволен, что это так происходит» (23).

Национальные проекты стимулировали инициативу в регионах. Значительная часть тех идей, которые заложены в национальных приоритетах, начала осуществляться и стала стимулом для региональных инициатив по улучшению ситуации во всех четырех сферах. «Пробуждение» инициативности региональных администраций изменяется вполне конкретными цифрами. Например, Республика Татарстан в прошлом году выделила на реализацию нацпроекта «Образование» на своей территории 4 млрд. руб., в то время как из федерального бюджета на эти же цели республика получила помочь примерно в 1 млрд. рублей. Власти Ямalo-Ненецкого АО в прошлом году выделили на поддержку нацпроекта «Образование» из собственных источников примерно 4,6 млрд. руб., Тюменской области – 3,6 млрд. руб., Свердловской – 1,6 млрд. руб.

Федеральный центр намерен переложить финансирование нацпроектов на плечи регионов. С 2008 г. судьба этих программ во многом будет зависеть от благорасположения и финансовых возможностей регионов, которым будет предоставлена возможность самостоятельно финансировать национальные проекты (14).

По мнению А. Кудрина, в настоящее время федеральный бюджет дает толчок развитию соответствующих отраслей, а в дальнейшем регионы должны сами больше вкладывать в реализацию нацпроектов.

Таким образом, на плечи регионов будут возложены задачи самостоятельно «тащить» на себе национальные проекты. Вместе с тем источники средств, выделенных на национальные проекты из бюджета, недостаточно прозрачны, отмечает В. Степашин. Он заявил, что резервный фонд будет наполняться, в основном, за счет внутренних заимствований, в результате чего возрастет внутренний долг (14).

Национальные же проекты, по мнению Кудрина, должны в большей степени финансироваться регионами. Так, по данным Мин-

фина, в прошлом году субъекты Федерации получили дополнительные доходы в сумме 850 млрд. руб. В то же время на развитие коммунального хозяйства региональные администрации дополнительно выделили только 150 млрд. руб., на образование – 60 млрд. руб (14).

Независимые эксперты также отмечают, что постепенное превращение национальных проектов в федерально-региональные неизбежно. «Было бы странно, если проекты по развитию сельского хозяйства или среднего образования в регионах финансировались бы исключительно из федерального бюджета», – считает Е. Ясин (14).

Тем не менее Счетная палата до сих пор не выяснила, к каким конкретно результатам намерены прийти власти в ходе реализации национальных проектов. Аудиторы сразу обратили внимание на существенное сокращение средств на социальные нужды после предвыборного 2007 г. В 2008 г. предполагается выделить меньше на 5,6 млрд. руб., в 2009 – на 19 млрд., а в 2010 – вообще на 67,7 млрд. руб. Это составляет лишь треть от средств, выделяемых сегодня.

Не менее спорная ситуация и с реализацией проекта «Развитие АПК». Аудиторы обратили внимание на то, что основным получателем средств по этой программе является монополист ОАО «Росагролизинг», предпочитающий выделять средства крупным агрохолдинговым организациям. «В результате значительная часть сельскохозяйственных товаропроизводителей в лизинговом механизме не задействована», – говорится в заключении Счетной палаты. Можно не сомневаться, что деньги, уже выделенные на национальные проекты, но до сих пор не освоенные, так и зависнут на счетах определенных структур.

В связи с этим важное значение приобретает борьба с коррупцией и нецелевым использованием средств, выделенных на реализацию национальных проектов.

Так, «откат» чиновнику за участие коммерческой фирмы в национальном проекте может достигать 40% от суммы выделяемых средств, что в среднем в полтора-два раза больше, чем за участие в обычном госзаказе, утверждает В. Дятлович (5).

Наделяя чиновников массой прав, законодательство не предписывает им достижение определенных целей. А когда нет целей, чиновники работают в значительной мере для себя. И в этой ситуации нет ничего странного, что коррупция потеряла свою нравственную оценку, т.е. стала этически и нравственно нейтральным действием. Коррупция укоренилась в системе государственной власти, и поэтому в прогнозах эффективности борьбы с ней сейчас

часто чувствуется фатализм и даже заходят разговоры о плодотворности коррупции, о том, что она является чем-то необходимым для развития страны, отмечает автор.

Один из выводов исследования: у нас нет субъекта, сформировавшего свою заинтересованность в борьбе с коррупцией. Причина – нездоровый, но уже сложившийся симбиоз бизнеса и государственных структур.

«Проблема коррупции ведь не в том, что существующему бизнесу плохо. Бизнесу всегда плохо – или налоги, как в Швеции, 60%, или еще что-то. Проблема коррупции в том, что она душит людей, которые могли бы прийти на рынок, но не приходят, зная о существующих там способах жизни. А наш нынешний бизнес начал формироваться в конце 80-х годов в условиях могущества госаппарата. Тогда же сложились и его взаимоотношения с властью. Он принимает существующие правила игры. Вот почему за 20 последних лет мы не увидели в России ни своего Билла Гейтса, ни Пола Аллена, вот почему у нас не было инновационных прорывов», – подчеркивает В. Дятлович (5).

Реализация национальных проектов, безусловно, сталкивается с определенными трудностями, отмечает Е. Лахова (9). Национальный проект «Образование», например, должен быть направлен на развитие не только средних и высших учебных заведений, но и средне-специальных и дошкольных. Необходимо также развивать и сеть школьных библиотек. В настоящее время такие кадры не подготавливаются, не поступает оборудование, не пополняются книжные фонды, а дети читают все меньше и меньше.

Сейчас предлагается, в дополнение к существующим, множество альтернативных национальных проектов, например, национальный проект по спорту, по культуре. Однако в продвинутых регионах, где приоритеты расставлены правильно, кроме четырех федеральных нацпроектов есть свои региональные и по культуре, и по спорту, и по другим важным вопросам.

В связи с этим Е. Лахова предлагает выделить отдельный национальный проект, который каждый год, до 2025 г., постоянно бы совершенствовался, – «Демография». Есть очень много факторов, крайне важных для улучшения демографической ситуации, однако в четырех имеющихся национальных проектах они учтены лишь частично, считает Е. Лахова. И заботиться надо не только о рождаемости. У нас очень большая смертность. Мы уже поставили задачу снизить смертность в 1,6 раза. Тем более, что вышел специ-

альный указ президента с концепцией демографической политики до 2025 г. – из него этот национальный проект и мог бы вырасти.

На нынешние национальные проекты государство тратит десятые доли процентов ВВП. В то же время на оплату сделки по покупке у Романа Абрамовича «Сибнефти» «Газпром» истратил 13 млрд. долл., что больше одного процента ВВП. Это значит, что национальный проект «Р. Абрамович» важнее для власти, чем все остальные, считает Б. Немцов (9).

Проект «Доступное жилье» провален от начала до конца, так как за годы реализации этого проекта жилье стало дороже в два раза, и проект стоит назвать «недоступное жилье».

Национальный проект «Сельское хозяйство» находится в том же состоянии – полностью провален. Это наглядно показывают последние события – рост цен на молочную и хлебобулочную продукцию.

Что касается проекта «Здоровье», в котором сейчас много внимания уделяется демографической политике, то здесь наблюдаются некоторые позитивные сдвиги, отмечает Б. Немцов (9). Строятся перинатальные центры, закупаются машины «скорой помощи», и даже сообщается, что растет рождаемость, а смертность падает. Но факты таковы, что смертность по-прежнему выше рождаемости и население сокращается. А здравоохранение либо платное, либо отвратительное, и ничего существенного в этой части не меняется, так как на здравоохранение выделяется около 3,5% ВВП. Это почти в три раза меньше, чем в Европе.

Что касается «материнского капитала» – 250 тыс. руб., это три квадратных метра жилья в Москве и 8–9 – в регионах. Таким образом, эта проблема не решаема. Рождаемость высокая сейчас в Чечне, Дагестане, Татарстане и Башкортостане, а в русских областях, включая Москву, она очень низкая. Так что меры, предложенные руководством страны, будут дополнительно стимулировать рождаемость в регионах, населенных преимущественно мусульманами, и никак не повлияют на рождаемость в преимущественно русских регионах. Так будет нарушаться межнациональный баланс, что смертельно опасно для будущего России.

Необходимо стимулировать рождаемость в среднем классе путем списывания ипотечных кредитов – 15%, 30 и 50% соответственно за первого, второго и третьего ребенка. Кроме того, надо проводить грамотную иммиграционную политику, привлекая специалистов, нужных российской экономике, предлагает Б. Немцов.

Относительно проекта «Образование» Б. Немцов считает, что компьютеризация страны – это, безусловно, правильная и нужная вещь, но это технологическая сторона. Для повышения уровня образования населения нужно изменить порядок финансирования образования, сделать доступными кредиты на образование. Но в этом направлении ничего не делается.

Ввести еще два национальных проекта – «Дороги» и «Демография», предлагает В. Жириновский (9).

Сегодня у нас есть современные материалы и технологии, которые позволяют, наконец, справиться с одной из двух традиционных бед России. Но для этого необходим отдельный национальный проект, который сосредоточится не только на прокладке новых шоссейных дорог. Упор должен быть сделан на использовании недооцененного в России водного транспорта – речного, морского, озерного.

Второй национальный проект, который предлагает В. Жириновский, – «Демография». Ведь даже если у нас все будет хорошо с дорогами, образованием, жильем и сельским хозяйством, нужно, чтобы было кому всеми этими благами воспользоваться! Имеющимися мерами мы можем уравновесить убыль и прибыль населения. Но стране нужен рывок, нужны 300 миллионов населения, т.е. в два раза больше, чем сейчас.

Для решения задачи удвоения населения одним материнским капиталом и увеличением пособий не обойдешься – денежная подпитка даст максимум процентов 20. В связи с этим В. Жириновский предлагает ввести меры по поддержке бездетных семей – суррогатная мать, искусственное осеменение, выращивание в пробирке – это еще 20%. Остальное он предлагает восполнить за счет «собирания» людей по всей планете.

Приоритетные национальные проекты трудно назвать государственными, считает А. Бесов (1). Они осуществляются в государстве, но по своему содержанию и тенденциям изменений в социальной сфере являются не общегосударственными, а региональными, реализуемыми в интересах банковского, торгового, жилищного, земельного и других рынков. Власть различных уровней получила мощный стимул стать субъектом рыночных отношений. Это путь к государству корпоративных властей федерального, регионального и муниципального уровней. Управление государством (государственными делами) становится все более непредсказуемым.

При реализации национальных проектов следует, по мнению А. Бесова, учитывать следующие обстоятельства.

Во-первых, представители власти федерального, регионального и муниципального уровней практически не упоминают о том, что они распоряжаются деньгами налогоплательщиков (вероятно потому, что, увлекшись социальной инженерией, давно перестали об этом думать).

Во-вторых, эти социальные направления политики должны быть не благотворительными, а обязательными для государства, особенно в столь сложный период его развития.

В-третьих, содержание приоритетных нацпроектов, ход их реализации показывают: по сути, они являются преимущественно бизнес-проектами, а не проектами социального развития. Исключение составляют, пожалуй, лишь компоненты муниципального уровня проектов «Здоровье» и «Образование».

Приоритетные национальные проекты целесообразно трансформировать в государственные программы, нацеленные на достижение конкретных общественно значимых результатов, заявил В. Путин. По его словам, благодаря национальным проектам получен «опыт системного развития социальных отраслей»: отработан современный проектный подход, ориентированный на эффективное управление ресурсами, кадрами, финансами (19).

По оценкам высокопоставленных представителей заинтересованных ведомств, одним из главных результатов нацпроектов стал «психологический эффект» – граждане ощутили, что государство обратилось к заботе об уровне и качестве их жизни. Продолжение выбранного социального курса и формирование современной социальной среды должно означать для конкретного человека, что он сможет рассчитывать на доступную и качественную медицинскую помощь, может получить достойное образование, которое даст ему возможность устроиться по профессии и хорошо законно зарабатывать.

Как отметил В. Путин, средства, направляемые на нацпроекты, составили 10% от финансирования отрасли, но работали они эффективнее остальных на 90%. «Этих 90% почти не видно, а 10% дают реальный практический результат». Таким образом, если ранее на реализацию нацпроектов в социальной сфере были сконцентрированы ресурсы – административные и политические, все занялись этой работой, то далее предстоит накопленный опыт распространить за рамки нацпроектов, на всю работу в социальных отраслях. Видимо поэтому при фактическом продолжении нацпроектов их статус от приоритетных и национальных должен понизиться до рядовых, но от этого не менее важных, государственных программ (19).

За два года на четыре социальных проекта, объявленных федеральной властью приоритетными и национальными, было выделено 400 млрд. руб., а в 2008 г. планируется направить еще 300 млрд. руб. Это только из федерального бюджета. Также к реализации проектов были привлечены средства субъектов Федерации и средства коммерческого сектора.

«Образование»

Национальный проект «Образование» оказался одним из наиболее удачных. По крайней мере, его мероприятия выглядят очень конкретными и важными для сферы, считает А. Бутусов (2).

По направлению поддержки высших учебных заведений, внедряющих инновационные образовательные программы, первый конкурсный отбор вузов прошел в 2006 г., и его победителями стали 17 вузов. На реализацию своих инновационных программ за два года они получили из федерального бюджета 10 млрд. руб. и вложили 3,37 млрд. руб. собственных средств.

В конкурсе 2007 г. право на государственную поддержку получили уже 40 вузов. На финансирование победителей второго конкурса из федерального бюджета в 2007 г. было выделено 10 млрд. руб., кроме того, вузы вложили в реализацию своих программ собственные средства в объеме 2,47 млрд. руб.

В части нацпроекта по поддержке инновационных школ в 2006–2007 гг. по 1 млн. руб. на конкурсной основе получили 6 тыс. общеобразовательных учреждений. Эти средства школы, лицеи и гимназии направили на приобретение лабораторного оборудования, программного и методического обеспечения, модернизацию материально-технической и учебной базы, а также на повышение квалификации и переподготовку учителей.

Поставлены около 7 тыс. школьных автобусов, десятки тысяч комплектов учебного оборудования для предметных кабинетов школ. 21 субъект РФ, из отобранных по конкурсу, получили 4 млрд. рублей на модернизацию системы образования (12).

За два года государственная поддержка оказана 20 тыс. лучшим учителям России (10 тыс. в 2006 г. и 10 тыс. – в 2007 г.). Каждый педагог – победитель конкурса получил из федерального бюджета по 100 тыс. руб.

В 2007 г. в национальный проект было включено направление по поддержке учреждений начального и среднего профессио-

нального образования (НПО и СПО). Был проведен конкурс и определены 76 учреждений-победителей. Среди них 45 учреждений среднего профессионального образования и 31 учреждение начального профессионального образования, расположенные в 40 регионах России. Из федерального бюджета им было перечислено в общей сложности 1,8 млрд. руб.

Еще одним масштабным направлением нацпроекта стало подключение всех школ, в том числе сельских, к сети Интернет. Всего в 2006–2007 гг. было запланировано обеспечить доступ к сети Интернет с оплатой трафика в течение двух лет с момента подключения 52 940 общеобразовательным учреждениям.

В 2006 г. на эти цели было выделено 1,5 млрд. руб. и подключены к сети Интернет 18 000 общеобразовательных учреждений, в 2007 г. общий объем финансирования на реализацию данного мероприятия составил 4,5 млрд. руб. К началу 2008 г. доступ к сети предоставлен 52 004 школам, из них городских – 15 611, сельских – 36 393. Часть средств федерального бюджета по данному направлению в объеме 2,5 млрд. руб., предусмотренном на 2007 г., направлена на разработку лицензионного стандартного (базового) набора программного обеспечения во всех школах.

Дополнительные выплаты за классное руководство с января 2007 г. получают не менее 800 тыс. учителей России. На эти цели ежегодно из бюджета выделяется около 12 млрд. руб.

В рамках национального проекта были созданы два крупнейший университета в Сибирском и Южном федеральных округах и заложены основы для двух бизнес-школ мирового уровня – Высшей школы менеджмента в Санкт-Петербурге и Московской школы управления «Сколково».

Еще одно новое масштабное направление по модернизации региональных систем образования также появилось в национальном проекте в 2007 г. Федеральный бюджет в 2007 г. выделил 21 региону – победителю конкурса отбора субъектов, внедряющих комплексные проекты модернизации образования, 4,05 млрд. руб.

За два прошедших года 57 лучших вузов получили из федерального бюджета 20 млрд. руб., 76 учреждений среднего и начального профобразования – 1,8 млрд. руб., 6 тыс. школ – по 1 млн. рублей, а 20 тыс. лучших учителей – по 100 тыс. рублей (16).

Вместе с тем на этом фоне решение одного из самых болезненных для учителей вопросов о заработной плате, по мнению А. Бутусова (2), выглядит не столь оптимистично. Повышение зар-

платы, как и предполагает новая система оплаты труда (НСОТ) работников образования, происходит неравномерно по разным категориям работников и по разным регионам России.

Несмотря на значительные подвижки, критическое отношение к реформированию сохраняется. Получается парадоксальная ситуация: с одной стороны, поднимается зарплата и растет оснащенность учебного процесса, а с другой – большая часть работников образования недовольна своим материальным и социальным положением.

Отражается на настроениях несколько чрезмерная, по мнению автора, реклама успехов реформирования. От ежедневных сообщений о замечательных переменах и заботе о статусе и положении учителя и школы складывается ощущение, что все вокруг прекрасно, отмечает А. Бутусов. Как следствие, даже самые прагматичные работники сферы уже обращают внимание не на положительную динамику в обеспечении образовательного процесса и размера зарплаты, а сравнивают свои потребности и образ официального благополучия с реальным положением. И это, несмотря на то, что серьезная модернизация только началась.

Также на настроения школьного учительства отражается усиливающаяся неопределенность в том, чему и как учить. По заверениям высокопоставленных чиновников, относительная свобода в выборе программ обучения у вузов сохранится, а может быть и увеличится. Но громкая кампания в СМИ, заявления представителей власти, научной и педагогической общественности о школьных учебниках и программах, а также новые, еще разрабатываемые стандарты среднего образования, – все это вызывает опасения. Консервативная часть устала от перемен, а творческие учителя опасаются исчезновения вариативности. Однако как те, так и другие опасаются жесткой регламентации со стороны чиновничества.

Реализация большинства направлений нацпроекта «Образование» продолжится вплоть до 2010 г. Об этом было заявлено в декабре 2007 г. на заседании межведомственной рабочей группы по нацпроекту «Образование». Среди новых направлений нацпроекта: совершенствование школьного питания, дошкольные учреждения, повышение квалификации работников образования.

Национальный проект «Образование» ни в коем случае, по мнению Е. Исаевой, не является программой модернизации образования – хотя служит подготовкой базы и возможностей его модернизации (7).

Поэтому на данном этапе национальный проект «Образование» ориентирован на две вещи:

1) точечно стимулировать необходимые изменения в сфере образования;

2) создать условия, требуемые для реализации этих изменений.

А вот насколько интенсивно, эффективно и грамотно будут происходить данные изменения, зависит уже не от государственной поддержки, а от того, как этой поддержкой воспользуются участники образовательных проектов.

Реализация всех приоритетных национальных проектов построена по схеме, в которой от реципиентов (получателей) требуется самое активное и деятельное участие в реализации программы. Таким образом, нацпроект параллельно с подготовкой модернизации готовит и людей, чтобы они могли эту модернизацию воспринять.

Стимуляция изменений получила в рамках приоритетных национальных проектов вид «дополнительного целевого финансирования». Это означает, что на цели, наиболее перспективные и значимые с точки зрения государства, будут выделяться дополнительные деньги из государственного бюджета. В случае нацпроекта «Образование» для средней школы это означает поощрение инновационных образовательных учреждений, лучших учителей и учеников, реорганизацию системы сельских школ, разработку современных образовательных программ...

Если смотреть в целом по стране, объем выделенных средств покажется каплей в море, а получатели средств – подавляющим меньшинством. Однако задачи «сделать всем хорошо» перед нацпроектом и не стоит. Стоит задача сделать хорошо тем, кто готов к модернизации системы образования. И именно здесь мы натыкаемся на огромное сопротивление среды, отмечает Е. Исаева.

Во многих регионах те школы, которые не победили в конкурсе по нацпроекту, профинансировал местный бюджет. Для чего тогда затевалась конкуренция – решительно неясно. Поэтому и в списке победивших школ оказывались зачастую школы вполне традиционные, но гимназического или лицейского типа, т.е. дающие ученикам все тот же советский образовательный принцип, просто очень хорошего качества. То есть на что именно и почему выделяются деньги, по-прежнему очень мало кто понимает. «Виновата ли в этом сама концепция нацпроекта? Вряд ли. Можно ли это как-то изменить? Безусловно, да. Но только силами самих работников образования. Отвечать за последствия работы чужой

головы – много сложнее, чем за все канализационные люки, мусорные баки и тротуары скопом. Ведь даже при самой качественной и грамотной разъяснительной работе решение в итоге человек может принять только сам», – заключает Е. Исаева.

«Здоровье»

Приоритетный национальный проект «Здоровье» также считается одним из самых успешных. В самом деле, строятся лечебные учреждения, закупается амбулаторное оборудование и машины «скорой помощи», растет заработка плата медицинского персонала, введено понятие «материнский капитал», осуществляется активная демографическая политика. И вроде бы даже растет рождаемость и снижается коэффициент смертности.

Вместе с тем российское здравоохранение неудовлетворительно и не соответствует Конституции РФ, считает Л. Рошаль, директор Московского НИИ неотложной детской хирургии и травматологии. По его мнению, сегодня у страны есть деньги и возможности резко улучшить ситуацию в отрасли. Причем, прежде всего «надо спасать поликлиники, а не врачей-коррупционеров – доносить» (13).

В России на медицину отводится лишь 3% ВВП. Отрасли необходимо 6%. В стране есть достаточно возможностей для того, чтобы исправить ситуацию, – необходимы лишь воля и желание. «Сегодня благоприятный момент для России – есть деньги и возможности», – подчеркивает Л. Рошаль.

Главный постулат «Наказов президенту страны», выработанных комиссией Госдумы по здравоохранению, таков: довести российское здравоохранение до мирового уровня в течение ближайших четырех лет.

Российское здравоохранение в первую очередь нуждается в техническом перевооружении и подготовке кадров для работы на новом оборудовании, уверен Рошаль. Дело в том, что возможности сегодняшних высоких технологий в медицине не используются в полной мере. Вместе с тем уже сегодня можно в два раза увеличить объем помощи на существующих мощностях – в больницах, медицинских центрах и НИИ.

В отрасли проблема квалифицированных специалистов стоит крайне остро, несмотря на то, что медвузы страны ежегодно выпускают большое количество врачей и медсестер. Но ни те ни дру-

гие не идут на работу по специальности в госучреждения. Даже в Москве не хватает 600 педиатров и 1 тыс. врачей «скорой помощи». А из 600 тыс. необходимых стране врачей есть лишь 200 тыс.

Выход – в распределении выпускников. Если они учились за государственный счет, а государство не может их поставить куда надо – это уже проблема безопасности государства. С первого курса со студентами надо заключать договоры о работе в российском государственном здравоохранении. Причем систему распределения нужно начинать уже с шестого курса. Вместе с тем, чтобы выпускники работали в федеральных и городских больницах и поликлиниках, необходима нормальная заработная плата, а для сельских врачей – еще и жилье.

Необходимо остановить попытки разрушить российскую систему здравоохранения, предпринимаемые «молодыми реформаторами» с помощью Международного банка реконструкции и развития и Всемирного банка, полагает А. Рошаль. Российской медицине не нужна реконструкция. Только благодаря тому, что в России «мощная система педиатрии», в 90-е годы не выросла детская смертность и удалось сохранить детское здравоохранение. Медицина для взрослых такого запаса прочности не имела – и пришла в нынешнее отвратительное состояние.

«Первый и главный шаг – спасение поликлиник, нижнего звена системы. В недавнем прошлом именно оно подверглось разрушению. После длительного нищенского содержания, когда наконец в нацпроекте “Здравоохранение” нашлись деньги, их направили на повышение зарплат участковым врачам, а специалистов, школьных и детсадовских врачей оставили на прежнем жалованье. В итоге специалисты поспешно переквалифицировались в терапевтов, доктора детских учреждений бросились совмещать ставки. В итоге такой реформы в поликлиниках и больницах конфликты – участковый врач получает 16 тыс. рублей, специалист – 5 тыс., а зав. отделением, например, травматологии – 6 тыс.!»

Еще одно препятствие на пути реализации нацпроекта «Здравоохранение» Л. Рошаль видит в коррумпированности медицины. Повсеместное многоуровневое вымогательство, вне зависимости от квалификации медработника – «без взятки дежурный не госпитализирует, медсестра ночью не подойдет, врач выпишет без лечения и операции. Кто не сталкивался?»

Чтобы преодолеть коррупцию в здравоохранении, Л. Рошаль считает необходимым следующее.

Во-первых, сделать так, чтобы врачам, медсестрам и другому медперсоналу деньги были не нужны. Но говорят, что когда даже денег много, их все равно мало...

Во-вторых, вымогателей наказывать. «За вымогательство надо судить, надо гнать. Если есть вымогательство, говорите об этом. Говорите народу, чтобы он говорил, чтобы он писал. Да, доносы! Это ужасно, но без этого мы не сдвинемся с места».

За 2007 год Росздравнадзором проведено более 22 тыс. проверок, из которых более 4798 при осуществлении мониторинга реализации мероприятий национального проекта, проверено 4588 лечебных учреждений (6).

Более 190 проверок проведено совместно с прокурорскими работниками в рамках действующих между Росздравнадзором и прокуратурами субъектов Российской Федерации соглашений. Более 120 руководителей лечебных учреждений, по представлениям Росздравнадзора, отстранены от занимаемых должностей.

По предварительным данным органами прокуратуры возбуждено 28 уголовных дел. Например, в Республике Саха (Якутия) выявлены нарушения в части распределения средств от «родовых» сертификатов, Волгоградской области – фальсификация медицинскими работниками данных дополнительной диспансеризации. Сделано более 200 предостережений и представлений, например, мэру г. Орел за отсутствие должного контроля в части подготовки помещений к приему оборудования и техники.

В настоящее время полномочия по лицензированию и контролю качества оказания медицинской помощи переданы на уровень субъектов Российской Федерации. Росздравнадзор контролирует выполнение переданных полномочий и оказывает регионам организационно-методическую помощь. Под особый контроль взято лицензирование лечебно-профилактических учреждений, оказывающих медицинскую помощь пациентам, проживающим в сельской местности.

Наряду с этим, Контрольно-счетной палатой Москвы проведена проверка эффективности использования средств, выделенных из бюджета города Москвы в 2006 г. и первом полугодии 2007 г. на реализацию приоритетного национального проекта «Здоровье».

В результате установлено, что обязательства, принятые городом Москвой по реализации национального проекта в рамках Соглашения с Минздравсоцразвития России, в 2006 г. и первом полугодии 2007 г. в целом выполнены (21).

Однако в ряде случаев контроль над исполнением поставщиками условий государственных контрактов по закупкам медицинского оборудования для амбулаторно-поликлинических учреждений в должной степени не осуществляется, что приводит к необоснованному затягиванию сроков ввода оборудования в эксплуатацию.

Анализ оснащенности амбулаторно-поликлинических учреждений медицинским оборудованием проводился формально, из-за чего отсутствовала возможность оценить объективность распределения закупаемого на средства городского бюджета диагностического оборудования.

Установлено, что по номенклатуре оборудования, закупаемого в рамках приоритетного национального проекта «Здоровье», объемы поставок диагностического оборудования за счет федерального и городского бюджетов в 2006 г. обеспечили лишь около 16% общей потребности амбулаторно-поликлинических учреждений.

«Приоритетный национальный проект «Здоровье» – придал импульс развитию отечественного медпрома. Два года назад мы говорили – необходимо сохранить отрасль. Теперь говорим – нужно наращивать производство, улучшать качество, выходить на мировой рынок» (8).

Из 2 млрд. одноразовых шприцев, употребленных в 2007 г., в стране произведено только 900 млн.

В крупных клиниках все относительно благополучно, а в муниципальных учреждениях здравоохранение пользуется оборудованием 80-х, в лучшем случае – 90-х годов. Устарело две трети парка медтехники, что не может гарантировать высокого качества обследований и эффективности лечения больных. Для реализации госпрограммы, которая придет на смену нацпроекту, прежде всего надо знать, что имеется в лечебных учреждениях и сколько нам требуется производить, какие лекарства и оборудование. Минздрав до сих пор не располагает полной информацией. Очевидно, что система, параметры и потребности которой не известны, обречена, в лучшем случае, на спонтанное развитие (8).

Если иметь полную информацию, сколько и какого оборудования нам надо, можно будет точно сказать, сколько потребуется средств и какой продукции, кто ее должен выпускать. В России, если ничего не изменится, пройдут еще долгие годы, прежде чем медицина повсеместно перейдет на технологии цифровых систем. Между тем лидеры мировой индустрии, такие как Siemens, давно переходят к нанотехнологиям.

«Доступное и комфортное жилье»

Проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» оказался одним из наиболее сложных, отмечает А. Бесов (1).

Во-первых, потому, что слишком тяжелое наследие досталось от прежних времен: на начало 2000-х годов до 70% основных фондов и инженерных коммуникаций ЖКХ оказались изношены.

Во-вторых, начатая в 1997 г. реформа жилищно-коммунального хозяйства не дает ощутимых результатов. При переводе населения практически на 100%-ную оплату жилищно-коммунальных услуг, ежегодно затрачивается на ЖКХ порядка 450 млрд. рублей бюджетных средств, 200 млрд. на дотации, а 60% коммунальных организаций остаются убыточными.

В-третьих, промышленность строительных материалов, индустрия домостроения стали рыночными отраслями. Они обеспечивают платежеспособный спрос населения или заказы на бюджетные деньги. Если в начале 90-х годов ХХ в. в России ежегодно вводилось около 61 млн. квадратных метров жилья, то в 2000 г. – 30 млн. квадратных метров. В настоящее время вводится лишь (как в 1956 году) – около 40 млн. квадратных метров жилья, из них 15 млн. – в домах для «элиты».

В-четвертых, при 77% приватизированного жилья более 65% семей нуждаются в улучшении жилищных условий. Во весь рост встала проблема ветхого жилья, в нем проживает сегодня 2 млн. семей. Сумма долга государства перед жильцами за капитальный ремонт (оплаченный гражданами, но не проведенный за последние два десятилетия) измеряется не одним триллионом рублей. С приватизацией жилья этот долг востребовать практически не реально, а сам капремонт стал обязанностью владельцев жилья.

Наконец, А.О. Бесов обращает внимание на то, что изменились основы жилищной политики в государстве и жилищное законодательство (1). Гражданин России имеет конституционное право на жилище. Оно выражается в праве построить, приобрести жилье за счет собственных или привлеченных средств. По расчетам Минрегиона, из 4,5 млн. семей, которые состояли в очереди на улучшение жилищных условий до 2005 г., по новому Жилищному кодексу только у 1,2 млн. семей сохранилось право на социальное (бесплатно предоставленное) жилье.

Приоритетный национальный проект направлен на создание таких условий, чтобы в России к 2010 г. 30% граждан (в 2007 г. их

было чуть более 10%) могли приобрести жилье или участвовать в его приобретении за счет привлеченных средств.

Существующая в дополнение к национальному проекту Федеральная целевая программа на 2006–2010 гг. «Жилище» призвана решить другие задачи: обеспечение жильем тех жителей, которым государство должно по закону его предоставить (133 тыс. квартир); поддержка молодых семей в приобретении жилья (182 тыс. квартир); инженерная подготовка территорий для строительства жилья и модернизация жилищно-коммунального хозяйства.

Параметры по общим объемам вводимого жилья в стране довольно значительны: рост с 40 млн. квадратных метров в 2006 г. до 80 млн. в 2010 г.

При полной загрузке нынешних 43-х домостроительных комбинатов страны, только два из которых технологически перестроены за последние 15 лет, можно строить 40 млн. квадратных метров жилья в год. Для возведения жилья в 80 млн. квадратных метров цемента нужно 80–90 млн. т вместо нынешних 60–65, теплоизоляционных материалов – 20 вместо имеющихся 9 млн. кубических метров, кирпича – соответственно 28 и 14,9 млрд. штук.

Значительных изменений требуют машиностроительная база домостроения, промышленность строительных материалов, транспорт, увеличиваются объемы энергопотребления и т.д.

Это было ясно, по мнению А. Бесова, еще в год принятия национального проекта по жилью, который начали с ипотеки, что привело к резкому росту цен. К концу 2006 г. средняя по стране стоимость одного квадратного метра жилья достигла более 33,5 тыс. рублей. В этой сумме 50–55% приходится строителям. Остальные деньги принадлежат российским «рыночным структурам», на которые сделала ставку федеральная власть при решении жилищного вопроса.

Но самая большая проблема – выделение участков земли под строительство, нормативно-правовая база и принятие отдельного закона о малоэтажном строительстве. Однако на первый план руководством страны была поставлена задача совершенствования института ипотечного кредитования.

В результате, в 2007 г. было выдано почти наполовину больше планируемого объема ипотечных кредитов: 155,6 млрд. руб. (по декабрьским данным Д.А. Медведева, получено 200 тыс. кредитов на сумму в 200 млрд. рублей).

Однако с использованием ипотеки покупается всего 6% жилья, в основном на вторичном рынке. Ставка на ипотеку делает неизбежным дальнейший рост стоимости жилья, тезис о доступности жилья теряет всякий смысл.

Эти показатели свидетельствуют о том, что политика федерального центра в жилищном строительстве, по мнению А. Бутусова, в 2008 г. не изменится, наметившиеся тенденции (помощь государства тем, кто сам может решить жилищную проблему, софинансирование крупных компаний в строительстве элитного жилья, регионализация и монополизация строительных рынков) будут набирать силу. Возрастает вероятность невыполнения программ по государственным обязательствам: основные мощности строительной индустрии будут задействованы в высокодоходном секторе (2).

В ближайшее время сделать жилье доступнее для 60% российских семей не получится. Основная причина, по которой нацпроект пока сложно назвать реализуемым, – цены на квадратные метры, считает А. Максимова (10).

Призыв президента Д. Медведева сделать индивидуальное жилье «не дороже городской квартиры» был бы понятен, если бы и городские квартиры можно было назвать доступными.

А доступным жилье не может быть с таким уровнем цен. Поэтому выход один – снижать цены.

Необходимо задействовать рыночные механизмы: например, землю под социальные новостройки выделять не на аукционах, а бесплатно; ограничивать эти квартиры по метражу, установив соответствующие стандарты; поощрять, дав льготы по налогу на прибыль предприятий, которые будут строить дома для своих малообеспеченных работников.

Между тем некоторые попытки повлиять на федеральном уровне на ценовую ситуацию в области строительства жилья выглядели скорее популистскими, чем отвечающими реальному положению вещей, считает И. Невинная (12).

Как и ожидалось, практически ничем закончилась инициированная прокуратурой проверка Федеральной антимонопольной службой работы московского и питерского стройбизнеса – на предмет возможного ценового сговора. Захлебнулось предложение по прогрессивному налогообложению второго жилья, имевшего вроде бы благую цель – убрать с рынка покупателей-инвесторов, не нуждающихся в крыше над головой.

Вызвало недоумение заявление столичных властей, пообещавших «обеспечить» москвичам продажу метров по «льготным» ценам по сравнению с иногородними покупателями.

В связи с этим Д. Медведев предлагает сделать упор на малоэтажное строительство: для небольших городов, где нет столь острого дефицита земли, это хорошее подспорье – индивидуальные метры дешевле. Покупателям также помогут накопительные стройсберкассы – они давно и успешно работают в Германии, для участия не нужно иметь дорогую собственность, так как залог в этой схеме, в отличие от ипотеки, отсутствует.

При строительстве социального жилья, в целях его удешевления, предлагается ограничить его по площади, а землю выделять бесплатно, требуя от застройщиков-претендентов уложиться в фиксированную цену.

Снизить себестоимость строительства поможет также развитие местного производства стройматериалов (для приобретения не имеющей у нас аналогов импортной техники возможна даже отмена таможенных пошлин).

Спустя два года после начала реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» в правительстве сформировалось понимание того, как на практике реализовать лозунг, заложенный в названии, подчеркивает А. Максимова (10). Появились инициативы по развитию в России индивидуального домостроения.

«В стране существуют технологии, которые позволяют строить быстро и недорого, есть компании, которые могут это делать, готовы и инвесторы вкладывать деньги в строительство доступного жилья. Но на пути российского среднего класса в малоэтажный рай встают бюрократические препоны и стоимость земли. Первая проблема, с которой сталкивается любой гражданин, решивший построить дом, – стоимость участка. Согласно законодательству любой человек может обратиться в территориальные, районные органы власти и получить его по небольшой стоимости, пройдя при этом через процедуру аукциона».

«Для этого нужен простой, внятный и прозрачный механизм выделения участков гражданам на приемлемых финансовых условиях. Тогда горожане и селяне смогут, даже не объединяясь в кооперативы и коммуны, заниматься индивидуальным домостроением и сами создавать себе комфортное жилье», – заключает А. Максимова (10).

Земельное право у нас чрезвычайно запутано. Нормы, регулирующие земельные отношения, разбросаны по самым разным законам и законодательным актам, и в общей сложности их насчитывается более двухсот, отмечает В. Плескачевский (15).

«Поэтому сегодня главная проблема в земельном праве – это проблема кодификации, т.е. упорядочения всего законодательства о земле и сведения всех имеющихся на этот счет актов в один Земельный кодекс.

Вторая проблема касается детализации земельного права. В законодательных актах должен быть четко прописан порядок действий органов исполнительной власти в том или ином случае, чтобы чиновник не мог по своему усмотрению принимать решение относительно земли, потому что он всегда примет это решение в свою пользу.

Бизнес-сообщество ищет и не всегда находит свое место в реализации национальных проектов. «Пока на местах думают, как использовать огромные средства, выделенные на нацпроекты, предприниматели зачастую не могут самостоятельно, без поддержки властей подключиться к их выполнению».

Журналистское сообщество с первых минут решило содействовать властям в исполнении этой государственной задачи, потому что «это тот случай, когда власть реально решила что-то дать человеку», – отмечает И. Яковенко (25).

Однако по результатам гражданского аудита нацпроектов по итогам 2007 г. обнаружилась существенная разница между «заявленным и сделанным».

Для начала эксперты избрали индикатор реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье». Выяснилось, что за год средний россиянин может купить максимум один квадратный метр жилплощади. При учете средней продолжительности жизни мужчины в стране в 57 лет и средней площади двухкомнатной квартиры в 50–60 кв. метров формула доступного жилья, по мнению И. Яковенко, выглядит так: «жизнь за квартиру» при условии, что работать нужно начинать с самого рождения. Таким образом, звукосочетание «Доступное жилье» звучит «странны», если учесть, что цены всего за год выросли на 100%. Самым доступным жилье оказалось там, где «за пятьдесят градусов мороза и почти круглый год зима» – на Таймыре и в ЯНАО. Там на квартиру можно заработать за десять лет.

Объемы ввода жилья за год имеют устойчивую тенденцию к сокращению, и сегодня самым массовым покупателем квартир, по свидетельству риэлтерских агентств, является уже не бизнесмен, а чиновник.

Национальные проекты требуют серьезного «ремонта», т.е. широкого экспертного обсуждения и публично обозначенного набора индикаторов, по которым и можно будет судить о результатах выполнения поставленных задач, считает И. Яковенко.

Темпы жилищного строительства в России неуклонно снижаются (17). За это жилье еще и требуют несоразмерных для его качества коммунальных платежей. По оценкам специалистов, в 2007 г. объемы сданного в эксплуатацию жилья вплотную приблизились к уровню 1990 г.

В первом квартале 2008 г. ввод жилья в эксплуатацию резко замедлился. Он составил лишь 7,8% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (51,1%). Главная причина этого в существенном снижении платежеспособного спроса, вызванном нереальными ценами на недвижимость.

Даже неплохо зарабатывающие люди начинают проедать накопления, отложенные «на черный день» или в инвестиционных целях. Квартиры в Москве между тем дорожают рекордными темпами. Цены уже обогнали многие европейские страны, в частности, сильно «переоцененную» Испанию.

Еще одна проблема, мешающая строителям «на ура» сдавать все новые и новые дома – необходимость проводить коммуникации, электричество, строить дороги, детские сады, школы. Поэтому на строителей ложатся дополнительные затраты. Кроме того, площадей для строительства в Москве и даже ближнем Подмосковье уже практически нет – остались лишь промзоны или лесопарки. Так, за первый квартал текущего года ввод жилья в столице сократился почти на 40%, а в Подмосковье на 5%. То же, но в меньшей степени, касается Санкт-Петербурга (сокращение темпов строительства на 11,7%). Ощущается также острая нехватка качественных стройматериалов – кирпича, цемента.

В целом, по мнению М. Делягина (17), худшие жилищные условия наблюдаются там, где хозяйственная деятельность дезорганизована из-за удаленности и тяжелых климатических условий. В таком случае без прямого участия государства не обойтись. Так же ситуация с жильем «проседает» в случае «брошенности», когда

население массово мигрирует в крупные города, как, например, происходит в случае с Нечерноземьем.

Третий фактор – выдавливание русского населения, из-за чего хозяйственная деятельность в регионе дезорганизуется. Классический пример – Тыва. В Хакасии, где отношение к русским куда более терпимое, такого кризиса в сфере жилья не наблюдается.

«И, наконец, проблема благоустроенности жилья. Классические “газ, телефон, горячая вода” – норма для большинства москвичей, однако в регионах это до сих пор является роскошью. Так, по данным Росстроя, в полностью или частично неблагоустроенном жилищном фонде проживает 11,7 млн. семей. В городах 9% жилья не имеет центрального отопления, 12 – водопровода, 14 – канализации. 19% жителей обходятся без ванн, 21% – без горячего водоснабжения. Что касается сельских районов, то здесь газифицированы 75% жилищ, по сравнению с 1995 г. рост незначителен (тогда было 73%). Водопровод имеют 44% селян, канализацию – 34, ванны – 26%. Горячее водоснабжение здесь действительно редкость – оно есть лишь у 22% семей» (17).

«Проблема в том, что внятной государственной политики в жилищной сфере у нас нет, констатирует автор. А там, где есть, она упирается в четкий бизнес-план “построю–продам подороже, а там хоть трава не расти”. Этот подход, возможно, оправдан, но не в социальной сфере. Ведь бедным, коих у нас в стране подавляющее большинство, тоже надо где-то жить. С учетом того, что 85% населения не хватает средств даже на простейшую бытовую технику, а 10–15%, по разным оценкам, вынуждены ограничивать себя в еде, доступное жилье должно быть только бесплатным. Человеку должно полагаться минимальное количество квадратных метров только потому, что он – человек» (17).

«Развитие АПК»

Подводя предварительные итоги реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» за 2006–2007 гг., А. Гордеев отметил главные изменения, которые произошли за это время. Это, во-первых, преодоление морального упадка на селе, во-вторых, рост деловой активности представителей многоукладной сельской экономики и, в-третьих, повышение инвестиционной привлекательности отрасли (18).

Начиная с 2008 г. приоритетный национальный проект «Развитие АПК» трансформируется в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия 2008–2012 гг.

В предстоящие пять лет на реализацию программы из федерального бюджета будет направлено 551 млрд. руб. – в 3 раза больше в сравнении с предыдущим пятилетием. Кроме этого, предполагается в тех же объемах софинансирование мероприятий Госпрограмм со стороны бюджетов субъектов Российской Федерации.

Ожидается, что ежегодный рост объема сельхозпроизводства увеличится в среднем до 4%, в том числе в животноводстве – до 5%. Прогнозируется ежегодное вовлечение в хозяйственный оборот около 400 тыс. га неиспользуемых сельхозугодий. Все это, по мнению А. Гордеева, положительно скажется на росте занятости и доходов сельского населения, решении социальных проблем села.

В первом квартале текущего года наблюдалась позитивная динамика роста сельхозпроизводства: индекс производства аграрной продукции в сопоставимых ценах составил 104,5% к аналогичному периоду 2007 г. (28).

Помимо роста сельхозпроизводства в первом квартале произошло увеличение объемов инвестиций в основной капитал. За январь – февраль этого года по крупным и средним сельхозорганизациям рост составил 6,8 млрд. руб.

При этом, «если в нацпроекте было три направления, то с реализацией Госпрограммы мы охватываем все вопросы развития сельского хозяйства», – напомнил А. Гордеев (18).

Вместе с тем глава Министерства сельского хозяйства РФ отметил, что на сегодняшний день остается нерешенной проблема нехватки длинных кредитных ресурсов. «Этот вопрос мы будем ставить перед руководством страны», – проинформировал А. Гордеев, добавив, что «для обеспечения доступа к 10-летним кредитам Россельхозбанку необходимо добавить 30 млрд. руб.»

Несмотря на трудности, удалось полностью закрыть потребности в кредитных ресурсах под сезонные работы. Россельхозбанк на эти цели получил 22 млрд. руб. В целом в первом квартале 2008 г. Россельхозбанк в рамках Госпрограммы выдал 27,8 тыс. кредитов на общую сумму 24,2 млрд. руб. В частности, банк предоставил краткосрочных кредитов на сумму свыше 12 млрд. руб.

На строительство и модернизацию животноводческих комплексов Россельхозбанк с начала текущего года выдал кредитов на 2,6 млрд. руб., на покупку племенного скота – 187 млн. руб.

Объем кредитной поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств в течение первых трех месяцев 2008 г. превысил 1,5 млрд. руб., сельскохозяйственных потребительских кооперативов – 517 млн. руб., сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов – 194 млн. руб. Владельцам личных подсобных хозяйств предоставлено 24 тыс. кредитов на сумму 4 млрд. руб.

Кроме того, отметил А. Гордеев, с начала года продолжают расти объемы производства в животноводстве. Так, производство мяса увеличилось почти на 9%, молока – на 2,1%. В то же время он выразил обеспокоенность в связи с ситуацией по молоку. «Нас очень беспокоит, что при росте цен на готовую молочную продукцию цены на сырое молоко упали в два раза, – сказал он. – Такого рода отношения должно регулировать государство».

Вместе с тем А. Гордеев отметил ряд проблемных вопросов, без решения которых можно столкнуться с серьезными рисками при выполнении Госпрограммы (18).

Во-первых, речь идет об обеспечении эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения. Добросовестные землепользователи и инвесторы сталкиваются с проблемами оформления земли в собственность или в долгосрочную аренду. Одновременно с этим все последние годы идет процесс повышения привлекательности земли как рыночного товара, как актива. В результате в эту сферу вошли многочисленные земельные спекулянты.

Во-вторых, нужно повысить эффективность торговой политики для обеспечения стабильности рынков сельхозпродукции. Особое значение имеет вопрос о расширении интервенционного продовольственного фонда, включении в него новых видов сельхозпродукции. Предстоит развивать биржевую торговлю продукцией сельского хозяйства.

В-третьих, необходимо обеспечить растущие потребности сельского хозяйства в кредитных ресурсах. По имеющимся оценкам, их объем к 2012 г. превысит 1 трлн. 400 млрд. руб. Здесь, прежде всего, имеется в виду проблемы неразвитости банковской инфраструктуры в сельской местности, отсутствие интереса банков к работе на селе. По подсчетам специалистов, для покрытия потребностей села в кредитных ресурсах необходимо увеличить уставной

капитал Россельхозбанка до 8 млрд. руб. ежегодно, а также привлечь средства Инвестфонда, Банка развития.

В-четвертых, реализация нацпроекта показала, что серьезным препятствием являются административные барьеры, которые возникали при возведении животноводческих объектов, строительстве жилья, помещений для учреждений здравоохранения, культуры, образования.

В-пятых, стоит задача совершенствования управления. В настоящее время из 200 показателей, по которым оценивается деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, только две относятся к сфере АПК. С целью придания сельской политике приоритетного характера и на региональном уровне необходимо дополнить этот перечень.

Прогнозируя роль сельского хозяйства в долгосрочной перспективе, аграрная отрасль должна стать одним из «двигателей» национальной экономики наряду с топливно-энергетическим комплексом, транспортом, современными научноемкими и высокотехнологическими отраслями.

В национальном проекте по АПК намечалось три направления: ускоренное развитие животноводства; поддержка малых форм агробизнеса; обеспечение доступным жильем молодых семей и молодых специалистов.

В настоящее время, когда Россия движется в сторону ВТО, перед страной стоит выбор той модели развития сельского хозяйства, которая будет использоваться в течение ближайших десяти лет, считает А. Бесов (1).

Чтобы сельское хозяйство стало эффективным, необходима активная поддержка отечественных сельхозпроизводителей, чтобы, с одной стороны, мы не создавали зон, где не действуют рыночные законы, с другой – поддерживали национального производителя, не давая ему раствориться в пучине мировой торговли, отмечает автор.

В целом планы и первые итоги проекта по развитию АПК России свидетельствуют о том, что ставка сделана на финансовые инструменты, однако даже выделенные средства федерального бюджета остались неосвоенными при существенном развитии рынка финансовых услуг. Сейчас власть стимулирует сельчан довольно «избранно»: если летом 2006 г. говорили, что сельчане «с самого утра занимали очередь» для получения кредита, то к настоящему времени участие в проекте приняли 0,007% сельхозтоваропроизводителей страны. И хотя положительные сдвиги, по заявлению

А. Гордеева, «вывели сельское хозяйство из кризиса», то об ощущенных результатах его развития нет информации, отмечает автор.

Список литературы

1. Бесов А. О приоритетных национальных проектах. – Режим доступа: <http://www.rusk.ru/source.php?>
2. Бутусов А. Судьба нацпроекта «Образование»: А вы боитесь перемен к лучшему? – Режим доступа: <http://www.pedsovet.org>
3. Воробьев М. «Не в деньгах счастье» // Время новостей. – М., 2008. – № 238 от 26.12.08.
4. Дмитрий Медведев не отдал и пяди земли // Коммерсант. – М., 2007. – № 239(3815) от 26.12.07.
5. Дятлович М. Норма коррупции // Русский репортер. – № 5 (35).14.02.08.
6. Информация об итогах проверки эффективности использования средств, выделенных из бюджета города Москвы на реализацию приоритетного национального проекта «Здоровье». – Режим доступа: <http://www.ksp.mos.ru/>
7. Исаева Е. Национальные проекты в зеркале мифологического мышления. – Режим доступа: <http://www.euricanet.ru/ewww/info/naitional project.html>
8. Как нас вылечить // Эксперт Урал. – № 19 (328) 12. 05. 2008. – Режим доступа: <http://expert.ru/printissues/ural/2008/19/>
9. Какие еще нацпроекты нужны России? – Режим доступа: http://www.expert online.ru/2_0/hmt
10. Максимова А. Спасение нацпроекта «Доступное жилье» находится в Америке. – Режим доступа: <http://www.dailystroy.ru/hottopics/377/>
11. Наумов И. «Национальные проекты оградили от критики» // Независимая газета. – М., 2007. – 26.12.
12. Невинная И. Почему квадратные метры стали доступнее лишь для богатых. – Режим доступа: <http://rg.ru/express/>
13. Новикова Л. Ветряные мельницы доктора Рошаля // Эксперт Online. – Режим доступа: <http://www.expert.online.ru/>
14. О приоритетных национальных проектах с 2008 года можно будет забыть. – Режим доступа: <http://www.newsinfo.ru/>
15. Плескачевский В. Земельный вопрос как национальный проект. – Режим доступа: <http://www.politjournal.ru/index/>
16. Подведены итоги двух лет реализации приоритетного национального проекта «Образование». – Режим доступа: <http://www.eurekanet.ru/ewww/promo/6217/>
17. Почему в России строят все меньшие жилья // Point. Ru: Интернет-журнал. – Режим доступа: <http://www.mail.ru/economics/html>

18. Предварительные итоги реализации национального проекта «Развитие АПК». – Режим доступа: http://www.mcx.ru/index.html?he_id=981
19. Путин В.В. Выступление В. Путина на Заседании Совета по приоритетным национальным проектам 08.02.08. – Режим доступа: <http://www.erxpert.ru/news/2008/02/28/html>
20. Редакционная статья. Долго запрягаем // Эксперт Сибирь. – 2008. – № 5 (194)/402. – Режим доступа: <http://expert.ru/pritissuess/sibiria/2008/5/>
21. Росздравнадзор подвел некоторые итоги контроля реализации национального проекта «Здоровье». – Режим доступа <http://www.medportal.ru/mednovosti/corp/2008/04/10/control/>
22. Свободный, образованный, здоровый // Российская газета: Федеральный выпуск. – М., 2007. – № 4553, 26.12.
23. Фаляхов С. «Новый человек Кремля» // РБК daily: Ежедневная деловая газета. – М., 2007. – 26.12.
24. Ход реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК». – Режим доступа: http://www.rost.ru/projects/agricultu/agr_totals_06.shtml
25. Яковенко В. Бизнес не может найти своего места в национальных проектах. – Режим доступа: <http://www.allmedia.ru>

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ПРОГРАММ (Сводный реферат)

1. УСПЕШНЫЙ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ПРОГРАММ / Приоритетные национальные проекты. – М.: Европа. – С. 134–140.
2. ЛОСЕВ С. ИКТ в образовании – российский и международный опыт. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/free/national2007/articles/ikt.shtml?print>
3. БАКАНОВА Е. Дистанционное обучение: Международный опыт. Режим доступа: http://www.cnews.ru/reviews/free/national2007/articles/remote_training.shtml?print

В настоящее время в период развития постиндустриализма и изменения потребностей общества сфера образования привлекает к себе все более пристальное внимание. Во многих странах проблемы развития и совершенствования образования решаются как на государственном уровне, так и путем привлечения коммерческих структур.

Многие правительства ставят перед собой задачу формирования доступного для всего населения качественного базового образования. Объединение усилий государственных учреждений образования с коммерческими и некоммерческими организациями в контексте национальных программ способствует интенсивному развитию инфраструктуры в школьном образовании. Происходит реальное насыщение школ компьютерами и периферией, процессы подключения школ к Интернету приобретают общенациональные масштабы. Создание и развитие единой мировой информационной образовательной среды и сетевые технологии позволяют создавать принципиально новую обра-

зовательную интернет-среду, которая предоставляет широкие возможности для предоставления и получения образования.

В США в 1997 г. в качестве национального приоритета было объявлено подключение каждой школы и каждого класса к Интернету. Были разработаны национальные программы, в которых предусматривалось обновление содержания образования, развитие инфраструктуры образовательного Интернета, переподготовка учителей, а также техническое переоснащение школ. Министерство образования США выделило 135 млн. долл. на обучение технологиям Интернета 400 тыс. учителей (1, с. 135).

В Германии к началу 1999 г. к Интернету были подключены 12,5 тыс. школ. Процесс подключения учебных заведений к Сети продолжается, который осуществляется некоммерческой организацией «Школы в Сети». Министерство образования и компании-провайдер «Дойче Телеком» создали для реализации этой цели фонд в размере 100 млн. марок (1, с. 136). Провайдер обеспечивает 40 тыс. школ Германии бесплатным доступом, а школы освобождены от оплаты за передачу данных или работу в Сети.

В Ирландии с 1999 г. Министерство образования начало проводить и финансировать национальную Программу межшкольных связей, в соответствии с которой все школы страны до 2001 г. должны были быть обеспечены компьютерным оборудованием и программным обеспечением.

В Великобритании правительство оказывает поддержку в подключении школ к Интернету. Британским школам предоставляются специальные тарифы и скидки на оплату услуг доступа к Интернету, дополнительно финансируется покупка оборудования и обучение преподавателей за счет бюджета, а также за счет средств всех заинтересованных в решении этих задач коммерческих и некоммерческих организаций. В 1999 г. должны были быть выделены инвестиции в сумме 1,6 млрд. фунтов на модернизацию материальной базы преподавания информационных технологий в школах и колледжах.

Во Франции в рамках общенациональной Программы исследований и технологий, проводимой Министерством образования, 5 тыс. школ в 1999–2001 гг. были оборудованы новейшей техникой для работы в Интернете. Бюджет Программы составлял 20 млн. франков и финансировался частично из центра, управление осуществлялось на региональном уровне.

Государственные структуры многих стран поддерживают создание web-сайтов для школ национальными библиотеками и музеями.

Национальная библиотека Франции BNF к своему сайту Gallica 2000 добавила в 1999 г. 35 тыс. книг на французском языке и 35 тыс. изображений. BNF является единственной национальной библиотекой, имеющей такую коллекцию полнотекстовых книг.

Библиотека Британского музея открыла сайт для школ Living Words. Учителя и учащиеся работают с архивами и участвуют в исследовательских проектах, используя древние манускрипты, исторические документы, карты и другие информационные источники.

Иностранные компании довольно активно осуществляют инвестиции в образование.

В первую очередь можно отметить такие ИТ-компании, как Intel, Microsoft, IBM. Компания Intel направляет на поддержку образования во всем мире около 1 млрд. долл. США ежегодно (2). Подразделения этих компаний даже ведут глобальные научно-исследовательские работы, в которых изучаются фундаментальные вопросы развития экономики в будущем, взаимосвязь между глобализацией и конкуренцией и т.п.

Цифровые технологии и Интернет сокращают расстояния, но их использование требует заниматься повышением квалификации как подготовленных специалистов, так и преподавателей гуманистических дисциплин. Образовательная программа «Обучение для будущего» компании Intel нацелена на то, чтобы обучить компьютерным технологиям преподавателей всех специальностей. На данный момент в ней приняло участие свыше 300 тыс. человек в России и Украине. В соответствии с проектом «Учимся с Intel» создаются курсы компьютерного обучения для различных категорий пользователей в регионах. С 1998 г. устраиваются ежегодные смотры технического творчества молодежи ISEF (International Science and Engineering Fair), которые компания Intel спонсирует в рамках программы «Новаторство в образовании».

Подразделение по образовательным программам Intel всерьез занимается вопросами микрообучения, приняв участие в июне 2007 г. в конференции в Инсбруке, посвященной проблемам более широкого внедрения ИТ-средств в смешанном обучении, обучении в интерактивном режиме и микрообучении. Микрообучение – это погружение учащегося в современные цифровые среды с высокой степенью фрагментации. Кроме того, с июня 2007 г. стартовала инициатива Intel World Ahead (в том числе и в России), направленная на увеличение количества пользователей, имеющих свободный доступ к ПК и Интернету, как минимум еще на 1 млрд. человек во

всем мире, а также посвященная подготовке по программе использования компьютерных технологий в учебном процессе 10 млн. преподавателей. В ходе этой программы предполагается не только переподготовка, но и оснащение образовательных учреждений средствами вычислительной техники.

Такие же масштабные программы поддерживает компания Microsoft. Проект этой компании «Партнерство в образовании», который не приносит ощутимой прибыли (по оценкам специалистов, не более 1%), но на самом деле выгоден и образовательным учреждениям, и Microsoft, поскольку не только позволяет улучшать качество преподавания за счет поддержки сообщества преподавателей для обмена опытом и инновационными методиками, но и внедрять профильное образование, а также помогать развиваться талантливой молодежи.

Так, одно из решений, созданных в соответствии с американским федеральным законом «Ни один ребенок не должен отставать» (No child left behind), позволяет анализировать успеваемость школьников в США в штате Оклахома. Решение базируется на ПО, в котором производится анализ данных об успеваемости с целью совершенствования процесса обучения. В этом проекте продукты Microsoft интегрированы с управляемой системой обучения компании Intel и используются в школах Оклахомы в рамках проекта VISION, предназначенного для обучения школьников через Интернет.

Разработку ИТ-системы для учета успеваемости учащихся ведет также компания IBM. Так, в США новая технология для департамента образования штата Нью-Йорк получила название Achievement Reporting and Innovation System (ARIS). Она позволяет учителям совершенствовать и индивидуализировать учебный процесс в соответствии с потребностями конкретного ученика, выявленными на протяжении учебного года.

Система ARIS была разработана относительно недавно. Ее запуск в эксплуатацию для директоров и учителей в США был намечен на осень 2007 г., а онлайновый доступ к системе должен появиться в сентябре 2008 г.

Дистанционное обучение стало одной из самых бурно развивающихся технологий массового получения образования (в частности, высшего) во всем мире. Потребность в непрерывном образовании, появление новых возможностей коммуникации и основанных на них технологий обучения способствуют быстрому развитию дистанционного обучения в мире и в России.

Уже в 2003 г. 81% всех высших учебных заведений США предлагали как минимум один курс дистанционного образования. 34% высших учебных заведений США предлагали программы, позволяющие пройти полное обучение в дистанционном режиме. 67% учебных заведений считали дистанционное образование стратегически важным направлением своего развития. Опросы, проведенные с целью сравнения эффективности дистанционного и аудиторного обучения, показали, что около 60% преподавателей вузов США считают, что результаты дистанционного обучения не уступают или даже превосходят результаты традиционных занятий. Треть опрошенных преподавателей считает, что в течение ближайших трех лет результаты дистанционного обучения превзойдут результаты аудиторного.

Относительно новым явлением становится вовлечение государства в активное планирование развития высшего образования. В стратегической перспективе образование рассматривается как фактор, повышающий экономический рост, способствующий дальнейшему развитию государства. Вплоть до середины XX в. в большинстве развитых стран мира усилия были сосредоточены на всеобщем охвате населения средним образованием. К середине 60-х годов эта проблема в основном была решена. С этого времени развивается политика повышения доступности высшего образования для широких масс, расширения программ непрерывного образования, улучшения профессиональных навыков. Столь существенные задачи требовали новаторских решений и послужили импульсом для поисков новых, нетрадиционных форм организации работы высших учебных заведений.

История дистанционного образования наглядно демонстрирует наличие ряда устойчивых характеристик данной формы обучения. Дистанционное образование предоставляет весь спектр уровней подготовки от начального до высшего образования и направлено на людей разных возрастов: от маленьких детей до людей зрелого возраста. Круг преподаваемых дисциплин очень широк: от стенографии или горного дела до общего образования. Применяемые методы очень разнообразны и включают переписку, использование печатной продукции, радио и телевидение, практические семинары и открытые экзамены. Системы дистанционного образования организованы как в развитых, так и в развивающихся странах, как в больших странах, так и в маленьких.

Появление Открытого университета в Великобритании (Open University of the United Kingdom, UKOU) в 1969 г. ознаменовало собой начало нового этапа в развитии дистанционного образования. С этого момента в дистанционном образовании впервые начал применяться комплексный подход к обучению с использованием всего разнообразия средств при приоритетном использовании печатных материалов. В Открытом университете было разработано огромное количество высококачественных учебных пособий, специально предназначенных для дистанционного обучения. Одностороннее взаимодействие университета со студентами осуществлялось через печатный материал, дополняемый радио- и телепередачами (аудиокассеты получили распространение позже). Двухстороннее взаимодействие между преподавателями и учениками осуществлялось посредством переписки, очных консультаций и краткосрочных курсов по месту жительства. Данная модель отличалась высокой стоимостью на подготовительном этапе. Однако после создания необходимых материалов и программ обучение каждого нового студента уже не требовало больших затрат.

Правительство Великобритании выделило под этот проект значительные средства. Дистанционное обучение требовало учебных планов, программ, учебно-методических пособий и образовательных технологий. Было сделано все, чтобы университет стал одновременно и массовым, и престижным. Открытый университет Великобритании был назван так, чтобы показать его доступность за счет невысокой цены и отсутствия необходимости часто посещать аудиторные занятия. Поначалу в Университете принимали заявления на обучение только от граждан Соединенного Королевства. Впоследствии, накопив определенный опыт, начали принимать заявления на дистанционную форму обучения и от иностранцев.

Основание Открытого университета Великобритании оказало огромное влияние на систему дистанционного образования во всем мире. Учебные заведения, ведущие обучение на расстоянии, появились в целом ряде стран, преимущественно Европы и Азии. Среди них Universidad Nacional de Educacion a Distancia (UNED) в Испании (1972), Allama Iqbal Open University (AIOU) в Пакистане (1974), Sukhothai Thammathirat Open University (STOU) в Таиланде (1978), Корейский государственный открытый университет (Korea National Open University, KNOU) (1982), Universitas Terbuka (UT) в Индонезии (1984) и Государственный открытый университет

им. Индиры Ганди (Indira Gandhi National Open University, IGNOU) в Индии (1985).

В систему дистанционного обучения в Европе входят крупнейший Национальный университет дистанционного образования (UNED) в Испании (58 учебных центров в стране, 9 за рубежом) и Балтийский университет (BU) со штаб-квартирой в Стокгольме, объединяющий десять стран Балтийского региона. Крупнейший французский национальный центр дистанционного обучения (CEND) был основан в 1969 г. Центр предлагает более 2,5 тыс. учебных курсов, его филиалы можно найти в 120 странах мира, около 5 тыс. преподавателей участвуют в разработке учебных дистанционных курсов и образовательной деятельности. Технические средства, используемые в организации работы дистанционного обучения CEND, включают в себя спутниковое телевидение, видео- и аудиокассеты, электронную почту, Интернет, а также традиционные литературные источники.

В 1989 г. в США идея дистанционного обучения воплотилась в системе публичного телевещания (PBS TV), которая представляет собой консорциум 1500 колледжей и телекомпаний. PBS TV включает в себя несколько учебных программ, которые передаются по четырем образовательным каналам. Особое место среди них занимает программа дистанционного обучения PBS Adalt Learning Service, которая предлагает курсы в различных областях науки, бизнеса, управления. Одним из наиболее авторитетных в области дистанционного образования сегодня признается Пенсильванский университет (Penn State University). Его опыт использовался ЮНЕСКО при создании концепции виртуального университета.

Уже в 2003 г. 81% всех высших учебных заведений США предлагали как минимум один курс дистанционного образования. 34% высших учебных заведений США предлагали программы, позволяющие пройти полное обучение в дистанционном режиме. 67% учебных заведений считали дистанционное образование стратегически важным направлением своего развития. Опросы, проведенные с целью сравнения эффективности дистанционного и аудиторного обучения, показали, что около 60% преподавателей вузов США считают, что результаты дистанционного обучения не уступают или даже превосходят результаты традиционных занятий.

Вместе с тем многие исследователи придерживаются мнения, что идея массового образования учащихся, дистанционно приобретающих знания исключительно с помощью инструкций вуза, без

общения с педагогом, малоэффективна. То или иное количество очных занятий желательно в любом курсе дистанционного обучения. Тем не менее международный опыт в образовании показывает, что смешанные системы дистанционного обучения позволяют реализовать образовательные программы любого уровня. Создание единой информационно-образовательной среды с общими правилами, соглашениями, принципами, форматами на мега-портале образования с его региональными и специализированными микропорталами не только определит одно из направлений систематизации и интеграции учебно-методических наработок в различных областях знаний, но и создаст условия для их трансфера в международную систему открытого образования.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ (Сводный реферат)

1. УСПЕШНЫЙ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ В РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ // Приоритетные национальные проекты. – М.: Европа. – С. 128–133.
2. АМЕЛИНА О. Европейский опыт организации страховой медицины. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/free/national2007/articles/insurance.shtml?print>
3. ФЕДИЧЕВА К. Модели и тенденции развития здравоохранения в мире 2006–2007. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/free/national2007/articles/world.shtml?print>
4. ФЕДИЧЕВА К. E-health в Европе и Америке: Кто впереди? Режим доступа: http://www.cnews.ru/reviews/free/national2007/articles/e_health_evr.shtml?print

Большинство капиталистических стран уже в течение длительного времени начали разрабатывать и осуществлять национальные программы в области здравоохранения.

Германия была первой страной, в которой разработана национальная программа в сфере здравоохранения.

В 1881 г. Отто фон Бисмарк, канцлер Германии, представил первую программу страхования рабочих и их семей, а также потенциальных военнослужащих. Программа базировалась на принципе социального страхования, оплачивающего медицинское обслуживание, предусматривающего выплаты на случай безработицы, а также пенсии для трудящихся. Введенная Бисмарком система обязательного медицинского страхования финансировалась через «больничные фонды» работником, вносившим 2/3 суммы и работодателем, выплачивавшим 1/3 взноса. Правительство узаконило паевое

участие рабочих и работодателей и их права, а также контролировало работу больничных фондов.

Фонды могли находиться в ведении союзов или ассоциаций работодателей, которые имели возможность задействовать свои собственные службы для предоставления различных медицинских услуг и обеспечения госпитализации своих пайщиков и их семей. Эти союзы, или общества взаимопомощи, также предоставляли денежные компенсации при несчастных случаях, оплачивали похороны и выдавали пособия вдовам.

В дальнейшем такая модель распространилась практически на все население и послужила основой для нынешней системы социального и медицинского страхования в Германии.

Накануне Первой мировой войны многие страны Центральной и Восточной Европы ввели подобные системы.

Рассматривая страховую медицину в Европе, следует отметить, что двадцатый век является точкой отсчета для обязательного медицинского страхования и национальной системы здравоохранения в европейских странах. В начале XX в. во многих европейских странах был принят закон об обязательном медицинском страховании, который скрепил отношения трудящихся и предпринимателей, государства и его граждан. Согласно этому закону, взносы за предоставление медицинских услуг частично оплачивали рабочие и предприниматели (от 25 до 40%). Государство также вносило свою долю в систему оплаты предоставляемой медицинской помощи. В дальнейшем динамика финансирования определялась большим участием государства и его усиливающимся контролем данной сферы. Стремление к осуществлению контроля воплотилось в создании государственной (национальной, бюджетной) медицины. В таких странах, как Великобритания, Швеция, Дания, Ирландия и других, медицинское страхование постепенно трансформировалось в государственную медицину. В Германии, Франции, Австрии, Швейцарии и других странах в большей мере развивается страховая медицина.

В Великобритании в 1948 г. была учреждена Национальная служба здравоохранения – финансируемая государством система всеобщего бесплатного медицинского обслуживания, в рамках которой действовали врачи общей практики и специалисты, больницы и общественные службы здравоохранения.

В 1990 г. были учреждены управления семейной медицины, которые осуществляли оплату врачей общей практики, врачей-стоматологов, фармацевтов и других специалистов, работавших по

контракту, а также формировали основные направления развития, контролировали предоставление услуг врачами, работающими по контракту.

В 1995 г. уже треть семейных врачей самостоятельно распоряжалась средствами, выделенными Национальной службой здравоохранения для амбулаторного и стационарного лечения. Это позволяет практикующим врачам непосредственно контактировать с больницами, что сокращает время и улучшает другие аспекты медицинского обслуживания, поскольку больницы вынуждены конкурировать между собой для получения заказов от врачей общей практики на предоставление услуг.

Модель, в которой особую роль играет врач общей практики, предоставляющий первичную медицинскую помощь, является одной из самых эффективных в промышленно-развитых капиталистических странах.

Национальной службе здравоохранения Великобритании удалось решить задачу всеобщего доступа к сравнительно недорогим и качественным медицинским услугам. Улучшилось стоматологическое обслуживание, взяты под контроль инфекционные заболевания. Великобритании удалось добиться низкого уровня детской смертности, по этому показателю она занимает 12-е место среди развитых стран.

В Канаде в 1956 г. федеральное правительство утвердило закон «О больничном обслуживании и службах диагностики», который вводил в действие программу всеобщего страхования для получения больничных услуг. Эта программа совместно финансировалась из бюджета федерального правительства и провинций. К 1961 г. все десять канадских провинций создали программы страхования для больничного обслуживания в соответствии с выработанными критериями.

В соответствии с этой программой оплата за предоставленную медицинскую помощь стала производиться за каждую оказанную услугу. Благодаря усилиям федерального правительства медицинское страхование стало предусматривать лечение на дому, включая длительное медицинское обслуживание патронажными сестрами.

В 1974 г. канадский министр здравоохранения Мар Лалонд выступил с новым проектом – «Новые перспективы здоровья канадцев». Документ представлял собой «Теорию сфер здоровья», в которой здравоохранение рассматривалось в качестве комплекса генетических, экологических проблем и особенностей образа жизни,

а также собственно медицинского обслуживания. В результате отличительной чертой канадской социальной политики стала охрана здоровья с целью изменения вредных привычек граждан (курение, переедание, отсутствие физической активности).

В результате деятельности федерального правительства общегосударственные расходы на нужды здравоохранения достигли 10% от ВНП (с. 1, с. 132). Из этой суммы более 40% выделялось больницам и другим медицинским учреждениям.

В течение последних десятилетий наблюдалось значительное улучшение состояния здоровья канадцев. Уровень материнской смертности при родах составляет 5 на 100 тыс. в Канаде, в то время как в США и Великобритании – 8 на 100 тыс. По показателям младенческой смертности в 1992 г. страна занимала 14-е место в мире (7 на 1 тыс.). По продолжительности жизни Канада также находится в числе лидирующих стран. Снизилась смертность от инсульта, болезней сердца и травм, снизились показатели смертности в результате специфических «возрастных» болезней.

В Соединенных Штатах Америки в 1946 г. правительство, в соответствии с Законом Хилла-Барттона, начало реализацию программ по предоставлению денежной помощи больницам по всей стране с целью их модернизации. Значительные инвестиции выделялись через Национальные институты здоровья на проведение исследований в частных и общественных медицинских школах, университетских госпиталях, а также на приобретение необходимого оборудования. Федеральное правительство также учредило центры по контролю за заболеваниями и выделило специальные гранты на поддержку проектов в области здравоохранения.

В 1965 г. президент Линдон Джонсон ввел программу «Медикэр» (Medicare) для пожилых людей старше 65 лет, благодаря которой около 10% населения было охвачено страхованием здоровья (в ограниченной форме). В том же году была введена программа «Медикаид» (Medicaid), согласно которой государство участвовало в финансировании проектов, разрабатываемых правительствами штатов и предназначенных для медицинского обслуживания неимущих. Благодаря введению этой программы еще 25% американцев получили возможность страховать здоровье.

В 80-х годах в целях поощрения более эффективного больничного обслуживания введена практика оплаты по принципу клинико-статистических групп. В соответствии с этой системой деньги перечислялись больнице в зависимости от диагноза, а не количества

дней, которые пациент провел в стационаре. Такая система побуждала медиков к более интенсивному лечению и, следовательно, скорейшей выписке пациентов.

Несмотря на растущую стоимость медицинского обслуживания, усилия, направленные на укрепление здоровья и совершенствование медицинской технологии, состояние здоровья американцев улучшается медленнее, чем в других западных странах. Уровень младенческой смертности в США остается выше, чем в 24 развитых странах, и даже среди белого населения довольно высок (по сравнению со странами, которые тратят на медицину меньше средств).

Современная медицинская помощь с постоянно растущим уровнем технической оснащенности является слишком дорогостоящей для граждан, поэтому большинство стран вводят и успешно реализуют в области здравоохранения национальные программы.

Помимо мер, направленных на устранение финансовых барьеров, требуются специальные программы, направленные на снижение специфических факторов риска заболеваний и смертности. Правительства стран руководствуются принципом, что эффективная система здравоохранения нужна не только индивидууму, но и обществу и государству в целом.

В современном мире существуют, дополняя друг друга, следующие модели организации здравоохранения:

- национально-государственная система – основана на принципе прямого государственного финансирования медицинских учреждений и гарантирует бесплатную медицинскую помощь;

- обязательное медицинское страхование – обеспечивает финансирование объема медицинских услуг на уровне социальных гарантий государства; размер страхового взноса не связан с объемом медицинской помощи и состоянием здоровья застрахованного;

- добровольное медицинское страхование (частное) – является дополнительным; охватывает виды медицинского обслуживания, оставшиеся вне поля зрения системы обязательного медицинского страхования; размер страхового взноса пропорционален страховому риску, зависящему от состояния здоровья застрахованного; система рыночного медицинского страхования снижает дефицит медицинской помощи, характерной для системы обязательного страхования;

- платная (частная) медицина – финансирование частнопрактикующих врачей, клиник и больниц, находящихся в индивидуаль-

ной собственности, осуществляется за счет платного медицинского обслуживания пациентов.

Ни одна из моделей здравоохранения нигде в мире не встречается в чистом виде.

Государственное здравоохранение предполагает одинаковые медицинские услуги для всех социальных групп.

Альтернативой государственной медицине являются добровольное, обязательное медицинское страхование и платная медицина. Для самого многочисленного среднего класса актуально добровольное медицинское страхование, несмотря на то, что часть средств вносят сами застрахованные. Эти расходы они готовы нести в обмен на более высокое качество медицинского обслуживания.

В Германии в настоящее время проводится реформа здравоохранения. Ее цель – сокращение государственных расходов за счет повышения конкуренции в сфере страховых услуг. Нововведения предполагается вводить постепенно.

С 2009 г. для всех без исключения граждан Германии будет введена страховая обязанность. В настоящее время в стране без медицинской страховки проживают от 200 до 300 тыс. человек.

С января 2009 г. частные страховщики будут обязаны предлагать страховые полисы по так называемому базовому тарифу. Он должен включать в себя стандартный пакет услуг, которые предоставляют своим клиентам государственные страховые компании. Стоимость базового полиса не может превышать стоимость самого дорогого тарифа государственных страховых касс.

К 2009 г. Министерство здравоохранения создаст фонд, в котором будут аккумулироваться все средства на медицинские расходы. Фонд будет финансироваться за счет страховых взносов и налогов. Из средств фонда страховые компании будут получать на каждого застрахованного фиксированную сумму. На каждого хронически больного и инвалида будет выплачиваться надбавка.

Если расходы на одного больного превысят выделяемую фондом стандартную сумму, страховая компания может потребовать от застрахованного уплаты дополнительного взноса. Его размер не должен превышать 1% годового дохода пациента.

Страховые кассы, в которых застраховано много малоимущих и хронически больных граждан, будут получать дополнительное финансирование за счет своих более состоятельных конкурентов. По требованию ряда земельных правительства для перераспределе-

ленияя средств установлен «болевой порог»: из касс одной земли в другую может быть переброшено не более 100 млн. евро в год.

Оплата за вакцинации, поездки в санатории, в том числе детей в сопровождении родителей, и другие меры по восстановлению трудоспособности возлагается на страховые компании. Раньше страховщики сами определяли список оплачиваемых услуг в области профилактики и реабилитации. В свою очередь, страховые компании больше не обязаны полностью оплачивать расходы за устранение ошибок, допущенных при косметических операциях.

Больницы получают право предлагать ограниченный спектр услуг амбулаторно. В первую очередь это коснется хронических больных. Таким образом, законодатель намерен добиться сокращения числа стационарных больных.

По расчетам правительства, уже в 2007 г. нововведения должны были сэкономить государственному бюджету 1,1 млрд. евро. В последующие несколько лет расходы будут сокращаться в среднем на 1,5 млрд. евро ежегодно.

Во Франции современная система здравоохранения является централизованной. Существует единая страховая организация – Национальная больничная касса с многочисленными филиалами, расположеннымми по всей стране. Министерство труда и социального обеспечения контролирует деятельность системы здравоохранения.

Обязательным медицинским страхованием во Франции охвачены 80% граждан. Французы определенную часть своей заработной платы отчисляют на медицинское страхование.

Медицинское страхование покрывает 100% расходов на лечение, если произошел несчастный случай на работе, если причиной недомогания стала болезнь, то пациенту будет компенсировано 75% расходов. При необходимости стационарного лечения больничная касса оплатит 33 дня пребывания в больнице, остальные дни пациент оплачивает самостоятельно. Продолжительность лечения более двух месяцев является поводом для госпитализации в бесплатную больницу. Если состояние здоровья пациента не улучшается на протяжении трех лет, устанавливают инвалидность. Во Франции предусмотрены две группы инвалидности: первая, когда пациент не может сам себя обслужить, вторая – остальные состояния в связи с болезнью. Следует отметить, что больничная касса оплачивает 75% стоимости пребывания в стационаре, оставшуюся сумму вносит пациент. По такому принципу оплачиваются визит врача, медикаменты, диагностическое обследование.

Во Франции в системе медицинского страхования учтены некоторые психологические аспекты. Участие самого застрахованного в процессе возмещения денежных средств ограждает от чрезмерного желания полечиться.

В настоящее время все больше французских работодателей включают добровольное медицинское страхование в социальный пакет. Если работодатель заботится о здоровье своих подчиненных, то статус компании считается очень высоким. Добровольное медицинское страхование – это не только обслуживание в хороших клиниках, но и решение проблемы денежных выплат за медицинские услуги. При наличии частной страховки пациент уже ничего не платит. Часть стоимости лечения или лекарств оплачивается за счет обязательного медицинского страхования (75%), остальное (25%) – за счет добровольного.

В Австрии созданы многочисленные страховые компании, работающие в системе обязательного медицинского страхования и обслуживающие определенные категории граждан. Как и больничные кассы, они заключают договора с медицинскими учреждениями и врачами. В последние годы наметилась тенденция к созданию страховыми компаниями собственных медицинских центров, что улучшает контроль за качеством оказания медицинской помощи.

Страховые компании не покрывают полностью расходы на медицинское обслуживание. Около 14% стоимости застрахованные оплачивают самостоятельно. Также пациенты частично оплачивают стоимость лекарств.

Владелец страхового полиса вправе выбрать врача, но только среди тех, кто работает по договору со страховой компанией. Если пациент настаивает на лечении у «недоговорного» врача, то страховой полис покроет только 80% необходимой суммы, но только в том случае, если методика лечения не выходит за рамки официальной медицины. Нетрадиционные методы лечения исключены из списка услуг страховой компании.

В Швейцарии все проживающие должны быть застрахованы. Особенностью больничных касс Швейцарии является предоставление ими обоих видов страхования – обязательного и добровольного. Граждане вносят личный взнос в больничную кассу, которую выбирают сами. Взносы не зависят от уровня дохода.

Больничные кассы работают с врачами и клиниками, которые включены в список договорных учреждений и специалистов. Возможность работать с застрахованными предоставлена лучшим меди-

цинским клиникам, что гарантирует высокое качество обслуживания. Данная тенденция распространяется и на лекарственные препараты. Больничная касса оплачивает только стоимость медикаментов, входящих в список лекарственных препаратов. Ограничения гарантируют высокую эффективность и результативность терапии.

В Швейцарии обязательное медицинское страхование включает профилактические мероприятия, такие как вакцинация против гриппа, медицинский осмотр один раз в год, что направлено на предупреждение заболеваний. Как и в других европейских странах, застрахованный в Швейцарии оплачивает часть суммы за предоставленное лечение, что составляет 10%.

Рассматривая тенденции развития здравоохранения в мире в 2006–2007 гг., следует отметить, что реформа здравоохранения проходит по следующим направлениям:

поиск оптимальной роли государства как поставщика медицинских услуг в системе здравоохранения;

снижение высоких расходов на систему здравоохранения;
развитие всех видов медицинского страхования.

В 2006 г. наблюдалось значительное снижение роли государства в системе здравоохранения Болгарии, Чехии, Польши, Венгрии. Часто это происходило по причине акционирования больниц, в результате которого часть государственных услуг в области здравоохранения переходила в частные руки. Насколько это эффективно и экономически оправдано, будет ясно позднее.

В то же время в других странах в 2006 г. происходило усиление роли государства в сфере здравоохранения, но не на уровне поставки медицинских услуг, а на уровне увеличения финансирования. Так, в Китае, Индии, Венесуэле, США до недавнего времени роль государства была незначительна. Например, в Китае государство с середины прошлого века практически не участвовало в финансировании здравоохранения своей страны. Однако после вспышек птичьего гриппа Китайское правительство приняло решение о значительном увеличении государственных ассигнований в систему здравоохранения, в первую очередь в систему сельского здравоохранения. Кроме увеличения доли расходов государства на сельскую медицинскую помощь до 40% от всех расходов на здравоохранение, предполагается создание инфраструктуры больниц, которые были бы доступны для малообеспеченных семей.

Венесуэла, практически строя социализм, проводит ту же линию и в сфере здравоохранения. Лидер Венесуэлы Уго Чавес объя-

вил о том, что вся инфраструктура здравоохранения страны должна быть государственной, а медицинские работники обязаны состоять исключительно на государственной службе. Однако политика президента страны не получила широкой поддержки венесуэльских медиков, в результате чего в настоящее время в страну приглашаются специалисты из других государств. Так, за последние 4 года в Венесуэлу прибыли 12 тыс. врачей из Кубы, которым предложили оплату труда в размере 500 долл. США в месяц и определенный набор продуктов. Теперь Уго Чавес отправляет своих студентов на Кубу для обучения профессии врача. Все эти меры направлены на построение в стране государственной системы здравоохранения.

Усиление роли государства в здравоохранении наблюдается и в развитых странах. Так, правительство США активно занимается созданием системы лекарственного обеспечения населения. В таких странах, как Швеция, Великобритания, оптимизация роли государства проходит через осуществление частно-государственного партнерства. В Швеции государством привлекаются частные поставщики медицинской помощи, а в Великобритании действует система предоставления права пациентам лечиться в частных клиниках, если государственные медицинские учреждения не в состоянии обеспечить им необходимую медицинскую помощь. В этом случае государство берет на себя обязательство оплачивать все расходы пациентов на частные медицинские услуги.

Таким образом, в целом в мире наблюдается увеличение роли государства в предоставлении медицинских услуг – оно становится регулятором, контролером и финансистом функционирования системы здравоохранения. Происходят реформы в системе финансирования и страхования.

Реформируя систему финансирования страны в 2006 г., Германия ставила перед собой задачу сокращения расходов на здравоохранение. Был создан Централизованный фонд здоровья. Теперь все страховые компании осуществляют выплаты по единым тарифам через этот Фонд, в то время как до реформы платежи проводились в отдельных компаниях по различным тарифам. На основе единой тарифной системы планируется создать конкурирующий рынок страховщиков, что повысило бы эффективность всей системы страхования. Предполагается, что в перспективе за счет этого расходы на здравоохранение будут снижены примерно на 7–10%.

Сокращение дефицита финансирования больничных учреждений в 2006 г. происходило в Великобритании. Бюджет здраво-

охранения в этой стране достиг 81 млрд. фунтов стерлингов, при этом из 570 работающих трастов 37% находятся в финансовом кризисе. Таким образом, 2006 год был посвящен борьбе с финансовым кризисом и дефицитом в области медицинского обслуживания населения. Для этого правительством Великобритании были поставлены задачи по сокращению штатов (в результате число врачебных ставок уменьшилось на 1 тыс.), снижению объемов госпитализации, закрытию больничных палат. По предварительным результатам эта работа пока не дала ожидаемого результата: дефицит сохранился, как реакция на закрытие больниц выросли очереди на госпитализацию, возникли напряженные отношения среди работников системы здравоохранения.

Аналогичные процессы происходят и во Франции – страна вступила в борьбу с дефицитом финансирования больничных учреждений. Управление финансами на медико-санитарную помощь было передано частному сектору, и руководители больниц стали вести бюджет по принципу доход – расход на основе новых правил. Кроме того, было запрещено переносить дефицит расходов на следующий год, при этом ответственность за дефицит была возложена на сами больницы, которые вынуждены были искать новые способы самофинансирования. Предварительные итоги этой реформы показали, что многие лечебные заведения смогли выровнять свои доходы и расходы, одновременно увеличился объем востребованной медицинской помощи.

В Китае в 2006 г. начала действовать программа по страхованию сельского населения. Согласно этой программе, к 2010 г. все сельское население страны, а это около 900 млн. жителей, из которых 700 млн. находятся за чертой бедности, будет обеспечено полисами медицинского страхования. Китайское правительство предполагает так называемое кооперативное страхование, по которому 65% гарантированной медицинской помощи будет оплачиваться правительством, остальные 35% – населением страны.

В настоящее время в зарубежных странах особое внимание уделяется развитию «электронного» здравоохранения, т.е. разработке систем мобильной диагностики, созданию информационно-технологической (ИТ) инфраструктуры здравоохранения, использованию медицинских систем автоматизации, без которых в ближайшем будущем будет невозможно предоставление качественной и доступной медицинской помощи населению.

Системы мобильной диагностики в Великобритании

По мнению специалистов университета города Лидс, расположенного на севере Англии, важным показателем состояния общественного здоровья, как и во многих европейских странах, является старение населения. Одновременно с этим растет медицинская грамотность пациентов и увеличивается стоимость медицинских услуг. Несмотря на это, больных с хроническими заболеваниями становится все больше.

Эти факторы заставляют специалистов задуматься о смене некоторых акцентов в функционировании системы здравоохранения страны. Исследования экспертов Национальной службы здравоохранения (NHS) Великобритании показали, что традиционные методы лечения оказываются не только дорогими, но и не обеспечивающими нужного качества. Поэтому в настоящее время в Великобритании и в Европе в целом возникла тенденция перехода на домашнее лечение, которое подразумевает не только мониторинг состояния здоровья больного через Интернет, но и оказание медицинской помощи различной сложности в амбулаторных условиях.

В настоящее время в Великобритании уже существуют системы, такие как NHS Director, которые подразумевают прямое обращение в Национальную службу здравоохранения за консультацией или советом. Национальная служба скорой помощи выполняет ряд задач по лечению пациентов на дому. Однако проблема заключается в том, что работа этих служб не соотносится с деятельностью других служб оказания медицинской помощи, а также с системой управления здравоохранением Великобритании в целом.

Таким образом, на данном этапе перед страной стоят задачи, связанные с использованием информационных технологий в здравоохранении. В первую очередь необходимо изменение принципа работы системы здравоохранения: существующая система работает в режиме реагирования на остро возникающие потребности населения в лечении, в то время как в области развития профилактических мер лечения хронических заболеваний существует множество пробелов. Кроме того, важным является изменение культуры пациентов и врачей с целью повышения двусторонней ответственности за участие в лечебном процессе. На данный момент специалисты университета города Лидс работают над созданием трех высокотехнологичных проектов: пульс-актиметра для пациентов с тяжелыми хроническими легочными заболеваниями; перечня продук-

тов, позволяющего следить за составом и калорийностью пищи (что особенно способствует внедрению и продвижению идеи здорового образа жизни среди населения); разработкой и внедрением устройств мониторинга артериального давления, что позволило бы решить социально значимую задачу сокращения количества больных с подобным заболеванием.

Эти проекты осуществляются в сотрудничестве с группой Московского государственного университета, а также при содействии некоторых организаций Великобритании и других стран Западной Европы. Одной из задач является разработка и использование в медицине сенсорных датчиков, позволяющих передавать в цифровом виде медицинскую информацию либо напрямую, либо через устройства, основанные на технологии передачи данных bluetooth. Затем полученные данные будут передаваться на центральный сервер.

Проблемы здравоохранения США. Несмотря на то что многие специалисты ставят систему здравоохранения США в пример другим странам, в последние десятилетия она неоднократно впадала в кризис. США занимают первое место в мире по уровню медицинских расходов на душу населения, на 48% превышая аналогичный показатель в занимающей второе место Норвегии. При этом качество предоставляемых услуг в США не отвечает предъявляемым требованиям.

В США от 98 тыс. до 195 тыс. смертей в год вызваны врачебными ошибками, а вопрос о доступности здравоохранения является крайне острым – 45 млн. жителей этой страны не имеют медицинской страховки, а более 15 млн. человек – недостаточное страховое покрытие. Кроме этого, США занимают 22-е место по продолжительности жизни среди 30 развитых стран. Таким образом, в США отсутствует оптимальный баланс стоимости, качества и доступности услуг здравоохранения.

В настоящее время США приступили к рассчитанной на десять лет программе по созданию инфраструктуры информационных технологий для здравоохранения, цель которой – перевод медицинских данных в цифровую форму и оптимизация управления ими. Президентский проект бюджета на 2006 г. предусматривал поддержку использования информационных технологий в здравоохранении путем увеличения финансирования пилотных схем до 125 млн. долл.

Использование современных информационных технологий в здравоохранении подразумевает переход на современное цифровое медицинское оборудование, поддерживающее открытые стандарты DICOM, HL7, внедрение медицинских систем КИС, ЛИС, PACS. При этом все жестче становятся требования к защите персональной информации.

По оценкам специалистов компании IBM, в управлении здравоохранением происходила следующая эволюция. Если еще во второй половине прошлого века система здравоохранения являлась врач-ориентированной, то сейчас руководящие указания в этой области поступают от тех, кто обладает финансовыми ресурсами, что означает кризис системы. В будущем же система здравоохранения должна стать пациент-ориентированной, направленной на максимальное вовлечение пациента в лечебный процесс, построение лечения на основе персональных данных о здоровье пациента, содержащихся в электронном виде. Пациент-ориентированная сеть является объединением разнообразных участников системы здравоохранения, обменивающихся медицинской информацией таким образом, чтобы повысить качество медицинской помощи.

Дания показывает пример работы развитой автоматизированной системы здравоохранения. В 1994 г. в этой стране была построена медицинская система Health Net, а с 2004 г. она обрела свое портальное воплощение. В настоящее время Health Net является значительным ресурсом для граждан страны, специалистов, а также врачей общей практики, при помощи которого возможно осуществление лечения на дому. Принципиальным в системе является то, что получение информации здесь происходит на национальном (Национальный совет здравоохранения), первичном (сестринские дома, аптеки) и вторичном (больницы) уровнях. Все уровни объединены в единую портальную инфраструктуру, что дает возможность участникам любого уровня получать все виды информации.

В данный проект было вовлечено 92% поликлиник, все аптеки, все лечебно-профилактические учреждения, 62% медицинских специалистов страны. В результате реализации проекта было высвобождено 50 минут в день для врача общей практики, а количество телефонных звонков в лечебно-профилактические учреждения сократилось на 66%. На общегосударственном уровне было сэкономлено 100 млн. евро и повышенено клиническое содержание услуг, оказываемых врачами общей практики. Кроме того, произошло

существенное улучшение осведомленности населения о необходимых действиях и процедурах при типичных симптомах.

В Австрии был разработан другой проект информационной системы автоматизации. Одним из принципов работы Венского многопрофильного госпиталя является интеграция лечебной, преподавательской и исследовательской деятельности, поэтому возникла необходимость внедрения такой информационной системы, которая обеспечивала бы поддержку клинического процесса, а также процессов исследования и обучения, обслуживая приблизительно 8000 пользователей. В результате в госпитале было осуществлено внедрение электронной истории болезни, модуля администрирования пациентов, системы управления контентом для общего клинического депозитария, модуля планирования и документации операций, системы миграции данных, интеграции существующих подсистем, системы клинического испытания лекарств, платформы интеграции исследований.

Электронная медицинская система в Канаде. Министерство здравоохранения канадской провинции Альберта приняло решение о распределении медицинской информации по безопасной сети для обеспечения принятия решений работниками здравоохранения по оказанию медицинской помощи. Для реализации проекта была разработана интегрированная медицинская система (Wellnet), которая позволила обеспечить поддержку принятия решений, а также доступность точной и актуальной информации о здоровье населения и текущей информации о медикаментах (включая доказательную медицину).

Система Wellnet смогла заменить 43 системы медицинских записей, 18 финансовых систем, более 12 систем управления ресурсами. Она поддерживает функции ведения электронных записей рецептов, создания описаний лекарств, проверки дозировок препаратов, учета лекарственных и нелекарственных аллергий, контроля взаимодействия лекарств, а также включает в себя сетевые медицинские ресурсы.

C.H. Куликова