Прусакова, Татьяна Викторовна. Бюджетно-инвестиционная политика обеспечения жильем граждан России : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Прусакова Татьяна Викторовна; [Место защиты: Сам. гос. эконом. ун-т].- Оренбург, 2010.- 214 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/1408

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ БЮДЖЕТНО- ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА 10

1.1. Цели и принципы бюджетно-инвестиционной политики 10

1.2. Формы участия государства в финансовом обеспечении жильем граждан.. 29

1.3. Методика расчета доступности жилья в России и ее развитие 44

ГЛАВА II. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНЫХ ПРОГРАММ В РОССИИ 64

2.1. Структура бюджетного финансирования обеспечения жильем граждан 64

2.2. Региональная финансовая поддержка обеспечения жильем молодых семей 89

2.3. Анализ обеспечения жильем социального найма отдельных категорий

граждан 110

ГЛАВА Ш. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФИНАНСОВО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЛЬЕМ ГРАЖДАН РОССИИ 121

3.1. Модели обеспечения жильем молодых семей в России и перспективы их развития 121

3.2. Целевой налог как источник формирования региональных фондов обеспечения жильем граждан 134

3.3. Финансовый механизм региональных фондов обеспечения жильем граждан 153

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 166

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ

ЛИТЕРАТУРЫ 171

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Инвестиции в экономику создают условия для ее развития в долгосрочной перспективе, поэтому государство поддерживает положительную динамику инвестирования всеми имеющимися в его распоряжении инструментами, в том числе прямым участием в данном процессе. Достигнутый уровень инвестиций в России более чем на 20 % обеспечивается государством за счет средств бюджетов всех уровней. Ряд сфер деятельности развивается при самом активном инвестиционном участии государства, в частности строительство дорог, жилья для отдельных категорий граждан, объектов социальной инфраструктуры и т.д,

Бюджетно-инвестиционная политика государства в отношении обеспечения жильем отдельных категорий граждан России сохраняет свое приоритетное значение, поскольку нет другого такого товара, который бы столь существенно определял жизнь каждой семьи. Возможность улучшения жилищных условий -важный показатель повышения благосостояния населения, предпосылка социальной и экономической стабильности страны.

Тем не менее, уровень развития системы жилищного обеспечения отдельных групп населения России остается неудовлетворительным. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, в настоящее время составляет 22,4 м", что в 2 раза ниже, чем в среднем в странах Европы. Поэтому реализация эффективных механизмов в этой сфере становится все более неотложным делом, успешное решение которого способно дать мультипликативный эффект для развития смежных видов деятельности, для позитивного изменения демографической ситуации в стране.

Стратегия государственной жилищной политики в Российской Федерации включает в себя ряд направлений: удовлетворение жилищных потребностей граждан за счет обеспечения доступа на жилищный рынок основной части населения, предоставление жилья отдельным категориям граждан, развитие >-и совершенствование механизмов функционирования жилищного рынка. Реализация каждой составляющей жилищной политики требует разных форм участия государства в организации этих процессов. Приоритетным направлением решения жилищной проблемы в условиях рыночной экономики остается повышение доступности жилья для населения, путем увеличения доли собственников, самостоятельно финансирующих строительство или приобретение жилья. Однако государство имеет установленные законом обязательства по обеспечению ряда категорий граждан жильем и субсидирует полностью или частично его приобретение. Главным инструментом реализации государственной политики ,в данной сфере на протяжении многих лет выступает Федеральная целевая программа (ФЦП) "Жилище". Она является основой реализации приоритетного Национального проекта "Доступное и комфортное жилье - гражданам России".

Сократившиеся в связи с мировым финансовым кризисом экономические возможности государства заставляют более четко расставить акценты в ориентирах и приоритетах при решении социальных проблем в жилищной сфере и искать нестандартные подходы в целях выполнения принятых государственных обязательств в отношении тех категорий граждан, для которых жилье остается недоступным на протяжении нескольких десятилетий.

Состояние разработанности проблемы. Теоретическим и методологическим вопросам исследования различных аспектов инвестиционной и бюджетной политики государства посвящены научные работы В.А. Бескровной, Е.М. Бухвальда, Е.С. Губановой, М.Н. Добындо, И.И. Иваницкой, Н.В. Игониной, Л.Л. Игониной, Т.М. Ковалевой, Л.В. Шаховой, Г.М. Татевосяна, И.В. Шевченко, Е.Е. Швакова' и других ученых.

Наиболее значимыми работами по изучению финансовых аспектов реализации жилищных программ и обеспечения жильем отдельных категорий граждан являются труды А.Н. Асаула, Э.В. Бардасовой, В.А. Басаргина, И.Ф. Гареева, А.С. Джамалова, Э.Д. Капелюшного, Т.Л. Кобалии, А.Б. Копейкина, Н.Б. Косаревой, Н.Е. Тихоновой, А.А. Туманова, О.Ю. Ульяновой, СР. Хачатрян, Я.В. Щетинина и других исследователей.

Несмотря на наличие значительного числа работ по проблемам бюджетно-инвестиционной политики в жилищной сфере, здесь остаются и недостаточно

5 проработаннвіе вопросы: отсутствует терминологическая четкость в определении понятия бюджетно-инвестиционной политики, не меняются методические подходы к ее реализации в части обеспечения жильем тех категорий граждан, в интересах которых действуют целевые программы, финансируемые государством.

Необходимость углубления теоретических исследований бюджетно-инвестиционной политики обеспечения жильем граждан России предопределила цель, задачи и структуру диссертационной работы.

Целью диссертационной работы является развитие теоретических аспектов бюджетно-инвестиционной политики и практических рекомендаций по совершенствованию финансового механизма ее реализации в сфере обеспечения жильем отдельных категорий граждан, в отношении которых установлены расходные обязательства государства.

Для достижения цели исследования были поставлены следующие задачи: сформулировать определение бюджетно-инвестиционной политики, определить ее принципы, цели и задачи; - рассмотреть формы государственной поддержки обеспечения жильем граждан; - выявить и оценить факторы, оказывающие влияние на доступность жилья населению страны; - проанализировать объемы и источники финансирования жилищных программ, реализуемых в Российской Федерации; , - выявить роль региональной финансовой поддержки обеспечения жильём молодых семей; - разработать модели финансового обеспечения жильем молодых семей; определить целевой источник финансирования реализации государственных и муниципальных целевых жилищных программ; - предложить финансовый механизм реализации программ обеспечения жильем молодых семей и огдельных категорий граждан по договору социального найма. '

Область исследования. Исследование проведено в , рамках Паспорта специальности ВАК (экономические науки) 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит согласно п. 1.4 "Финансы инвестиционного процесса, финансовый инструментарий инвестирования", п. 2.3 "Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике".

Предметом исследования выступают финансовые отношения между публично-правовыми образованиями разных уровней как субъектами бюджетно-инвестиционной политики обеспечения жильем отдельных категорий граждан,' в отношении которых установлены расходные обязательства государства.

Объектом исследования является финансовый механизм обеспечения жильем отдельных категорий граждан, реализуемый через целевые программы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Теоретическую и методологическую основу исследования составили концептуальные положения представителей классического, неоклассического и институционального направлений экономической мысли, теоретические выводы, представленные в трудах современных отечественных и зарубежных ученых в области теории финансов, инвестиций и государственного регулирования экономики. Методология исследования базируется на таких методах научного познания, как логический, системный, экономико-статистический, а также на методе сравнительного анализа и синтеза.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке теоретических подходов и методических положений по совершенствованию финансового механизма реализации бюджетно-инвестиционной политики обеспечения жильем отдельных категорий граждан России.

В процессе исследования получены следующие наиболее важные научные результаты: сформулировано определение бюджетно-инвестиционной политики государства как системы целевых приоритетов развития общества, инициатива финансирования которых в форме бюджетных инвестиций и субсидий гражданам на приобретение товаров инвестиционного спроса исходит от органов государственной

7 власти и местного самоуправления в соответствии с возложенными на них полномочиями; - уточнена методика оценки доступности жилья гражданам Российской Федерации, предложен авторский подход к расчету коэффициента доступности жилья на основе использования показателей прожиточного минимума и расходов на конечное потребление домашних хозяйств с целью более точного отражения реальной ситуации на жилищном рынке; на основе анализа методов финансового обеспечения и состава участников выделены модели обеспечения жильем молодых семей, позволяющие диверсифицировать методы реализации программ государственной поддержки этой категории населения с учетом максимального использования финансового потенциала частных домохозяйств; выделены инерционный и стимулирующий типы бюджетно-инвестиционной политики обеспечения граждан жильем в зависимости от соотношения спроса и предложения на локальном жилищном рынке: инерционный тип развивает рыночный сегмент жилья за счет субсидий на его приобретение, стимулирующий тип ориентирован на развитие социального сегмента за счет бюджетных инвестиций и жилищных субсидий; обоснована необходимость введения налога с продаж как целевого источника финансирования государственных жилищных программ и доказана возможность повышения его социальной эффективности путем формирования специального механизма, включающего в себя мотивацию частных инвесторов к увеличению масштабов строительства жилья эконом-класса; - предложены направления совершенствования финансового механизма реализации программ обеспечения жильем молодых семей и строительства жилья социального найма за счет средств региональных фондов обеспечения жильем граждан России.

Практическая значимость работы заключается в том, что предложенные теоретические и методические подходы могут быть использованы в практической деятельности министерства строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области.

Полученные в диссертационной работе результаты нашли применение при » преподавании учебных дисциплин "Бюджетное планирование и прогнозирование", "Прогнозирование и планирование в налогообложении", а также в методических указаниях по подготовке студентов специальности "Финансы и кредит" к итоговому междисциплинарному экзамену на финансово-экономическом факультете

Оренбургского государственного университета.

Информационную основу диссертации составили труды ведущих ученых по теме исследования, законодательные акты органов государственной власти РФ и Оренбургской области, нормативные документы Правительства РФ, инструкции и методические рекомендации Министерства экономического развития РФ, информация Федеральной службы государственной статистики, материалы периодических изданий и данные Интернета.

Апробация результатов исследования. Основные результаты работы обсуждались- в рамках VI Международной научно-практической конференции "Инновационные процессы в менеджменте. Финансы как особая форма экономических отношений. Управление финансами" (Пенза, 2009 г.); Региональной научно-практической конференции молодых ученых и специалистов Оренбургской области (Оренбург, 2004, 2008, 2010 гг.); Всероссийской научно-практической конференции "Социально-экономическое развитие России: опыт, перспективы и инновации" (Чебоксары, 2009 г.).

Наиболее существенные результаты исследования отражены в 11 публикациях общим объемом 3,5 печ. л. (авторский объем - 3,1 печ. л.).

Структура и объем работы. Диссертация включает в себя введение, три главы, заключение, библиографический список из 200 наименований и 6 приложений. Основной текст изложен на 170 страницах, содержит 16 рисунков, 30 таблиц.

Во введении обоснованы актуальность темы, теоретическая и практическая значимость работы, цель, задачи, объект и предмет исследования, определены его методологическая и теоретическая база, научная новизна.

В первой главе "Теоретическое обоснование бюджетно-инвестиционной политики государства" проанализированы положения, определяющие экономическое содержание инвестиционной политики; сформулировано понятие бюджетно-инвестиционной политики, представлены ее цели и принцицы; исследованы формы участия государства в финансовом обеспечении жильем граждан; рассмотрена методика расчета доступности жилья и установлены направления ее развития.

Во второй главе "Анализ и оценка бюджетного финансирования жилищных программ в России" определены источники финансирования жилищных программ, проведена сравнительная характеристика форм и направлений государственной поддержки в их реализации; рассмотрена практика обеспечения жильем социального найма отдельных категорий граждан в России и за рубежом.

В третьей главе "Совершенствование финансово-экономического механизма обеспечения жильем граждан России" сформулированы предложения по совершенствованию существующих форм обеспечения жильем молодых семей; обоснованы элементы целевого налога и условия его введения в Российской Федерации; разработаны рекомендации по совершенствованию финансового механизма формирования региональных фондов обеспечения жильем граждан.

В заключении работы сформулированы основные выводы и предложения по результатам исследования.

## Цели и принципы бюджетно-инвестиционной политики

Понятие «бюджетно-инвестиционная политика» является сложно-составным, поэтому для раскрытия его содержания, рассматриваются последовательно понятия «политика», «инвестиционная политика» и, наконец, «бюджетно-инвестиционная политика». Понятие «политика», имеющее греческое происхождение и может быть переведено как «искусство управлять». Ее неизменным субъектом остается государство в лице органов власти и управления разных уровней, представляющих интересы общества в целом, и отдельных его групп.

Вопросам разработки и реализации социально-экономической политики государства посвящен ряд работ отечественных ученых, представляющих огромный научный и практический интерес. В этих исследованиях обоснованы не только подходы к определению «социально-экономическая политика», «инвестиционная политика», «региональная инвестиционная политика», но и ее место в системе государственной политики экономического и социального развития в России. Следует выделить работы, выполненные учеными Института проблем региональной экономики РАН, а также исследования А.Г. Гранберга, В.Н. Лексина, Б.М. Штульберга и других [55, 100, 101, 102, 168].

В отечественной литературе определение категории «инвестиционная политика» представлено достаточно широко, но при этом существуют определенные расхождения в ее трактовках.

В Большом экономическом словаре инвестиционная политика трактуется как «система мер, определяющих объем, структуру и направления капиталовложений, рост основных фондов и их обновление на основе важнейших достижений науки и техники [39, с. 683]. На наш взгляд, это определение недостаточно раскрывает весь спектр инвестиционных отношений.

Инвестиционная политика государства, по мнению Н.В. Игошина [74, с. 234], - комплекс взаимосвязанных целей и мероприятий по обеспечению необходимого уровня и структуры капиталовложений в экономику страны и отдельные ее сферы и отрасли, повышению инвестиционной активности всех основных агентов воспроизводственной деятельности: населения, предпринимателей и государства. Данное определение охватывает основные составляющие инвестиционной политики.

Тем не менее, Л.Л. Игонина [73, с. 36] расширяет характеристику этого понятия и рассматривает инвестиционную политику как систему мероприятий, определяющих наиболее приоритетные направления инвестиций; систему хозяйственных решений, определяющую объем, структуру и направления вложения средств (инвестиций) как внутри хозяйствующего субъекта (предприятия, фирмы, компании, объекта и т.п.), региона, страны, так и за ее пределами с целью развития производства, предпринимательства, получения прибыли или других конечных результатов. Иначе говоря, инвестиционная политика - это деятельность государства и хозяйствующих субъектов, направленная на изыскание источников инвестиций и установление рациональных областей их использования.

Губанова Н.В. [57, с. 9] под инвестиционной политикой понимает деятельность любого экономического субъекта (государства, региона, предприятия), направленную на формирование и эффективное использование финансовых ресурсов. На наш взгляд, это определение недостаточно точно раскрывает отношения, которые возникают в процессе накопления, вложения и использования капитала.

Существует и такая точка зрения, согласно которой под инвестиционной политикой понимается совокупность подходов и решений, характеризующих основные направления использования капиталовложений в сферах и отраслях экономики [41, 64].

Анализ вышеназванных определений категории «инвестиционная политика» показал, что существуют различные точки зрения относительно данного понятия, отражающие разные подходы к его определению. При этом некоторые определения носят довольно расплывчатый характер, в других — отсутствует целеполагание, зачастую не разделяется политика государства, региона, предприятия.

Под государственной инвестиционной политикой многими авторами понимается система мер, проводимых на уровне государства и способствующих мобилизации инвестиционных ресурсов и определению их наиболее эффективного и рационального использования в интересах населения и отдельных инвесторов.

Вышесказанное позволило нам определить государственную инвестиционную политику как совокупность отношений между публично-правовыми образованиями (РФ, субъектами РФ, МО) и другими субъектами по поводу формирования экономических, правовых и организационных условий развертывания экономики с целью обеспечения устойчивого развития государства.

Относительно целей инвестиционной политики высказываются различные точки зрения [52, 53, 120, 124]. Многие экономисты считают, что цель инвестиционной политики государства заключается в обеспечении структурной перестройки экономики, стимулировании предпринимательства и частных инвестиций, Создании дополнительных рабочих мест, привлечении инвестиционных ресурсов из различных источников, включая иностранные инвестиции, стимулировании создания негосударственных структур, для аккумулирования денежных сбережений населения на инвестиционные цели, создании правовых условий и гарантий для развития ипотечного кредитования.

## Структура бюджетного финансирования обеспечения жильем граждан

Как было отмечено в 1 главе, основным организационным инструментом бюджетно-инвестиционной политики и регулятором рынка инвестиций выступают целевые федеральные и региональные программы. » Целевые программы являются одним из важнейших средств реализации структурной политики государства, активного воздействия на его социально экономическое развитие и должны быть сосредоточены на реализации наиболее важных для государства инвестиционных и научно-технических проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти. Однако количество целевых программ с каждым годом предполагается сокращать. Вопрос государственного регулирования развития рынка жилья является чрезвычайно важным. Различие условий и сложившихся тенденций на жилищном рынке вызывает потребность в разработке новых механизмов финансирования. Основная цель бюджетно-инвестиционной политики обеспечения граждан РФ жильем заключается в стабилизации и обеспечении роста темпов нового строительства, его дифференциации по качеству и местоположению в соответствии со спросом и потребностями населения, в повышении качества и эффективности строительства. Для улучшения жилищных условий населения важно не только увеличение объемов вводимого нового жилья, но и, главным образом, повышение его качества. ,

Как отмечено в Стратегии развития Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства на 2010 - 2014, проблема обеспечения жильем категорий граждан Российской Федерации, перед которыми государство имеет обязательства в соответствии с законодательством Российской Федерации, остается одной из наиболее острых социальных проблем [16].

Официальным началом жилищных реформ в Российской Федерации можно считать декабрь 1992 года, когда был принят Закон РФ «Об основах Федеральной жилищной политики». На базе этого законодательного акта была разработана Государственная целевая программа «Жилище», утвержденная в июне 1993 года. Экономический кризис в августе 1998 года приостановил проведение жилищной реформы вплоть до 2001 года, когда Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 г. № 675 была утверждена Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002 - 2010 годы. За период 2002 -2005 гг. в результате реализации Программы и ее подпрограмм было усовершенствовано законодательство Российской Федерации в направлении создания правовых условий для развития рынка доступного жилья. Был принят Жилищный кодекс Российской Федерации, являющийся ключевым нормативным правовым актом в пакете законов, формирующих основу законодательного обеспечения рынка доступного жилья. При этом основными проблемами в указанный период были:

- недостаточная ориентированность мероприятий Программы на увеличение объемов жилищного строительства;

- отсутствие механизмов консолидации бюджетных ассигнований федерального, регионального и муниципального уровней;

- слабое использование внебюджетных источников финансирования Программы, в том числе средств частных инвесторов, кредиторов и личных средств граждан;

- недостаточность предусмотренных федеральных бюджетных ассигнований на выполнение обязательств государства по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, а также на стимулирование привлечения частных инвестиций для реализации эффективных региональных и местных программ в жилищной и коммунальной сфере;

- интенсивный рост цен на земельные участки, строительные материалы и услуги.

Перечисленные проблемы обусловили необходимость разработки нового подхода к реформированию жилищной сферы, который нашел отражение в приоритетном национальном проекте «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», начавшем свою реализацию в 2006 году.

Отельные категории граждан имеют возможность улучшать свои жилищные условия в рамках мероприятий национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», когда благодаря государственному софинансированию им обеспечивается доступность приобретения жилья в собственность как путем предоставления безвозмездных субсидий, так и через развитие ипотечного кредитования [155, с. 36].

Мировой финансовый кризис, который затронул и Россию, оказал существенное влияние на строительную отрасль. Несмотря на мировой кризис, было принято решение продолжать реализовывать национальные проекты на 2009 — 2012 годы [93, 94, 95].

Достигнутые результаты государственной жилищной политики и сложившаяся ситуация обуславливают необходимость определения новых стратегических целей и приоритетных направлений государственной жилищной политики, направленных на преодоление диспропорций на рынке жилья и жилищного строительства и создание условий для удовлетворения потребностей и спроса на жилье граждан, включая граждан нуждающихся в государственной поддержке.

## Модели обеспечения жильем молодых семей в России и перспективы их развития

На современном этапе реформирования жилищной сферы в России основная задача государственной жилищной политики — разработка механизмов повышения доступности жилья для различных категорий населения. Среди огромного числа желающих улучшить жилищные условия, позволить себе покупку новой квартиры в состоянии немногие граждане. Население не в силах самостоятельно профинансировать покупку жилья при помощи собственных накоплений.

Реализация проблемных региональных инвестиционных программ имеет важное значение для улучшения показателей социально-экономического положения субъектов Федерации.

Согласно программному подходу любая программа как особая форма организации деятельности характеризуется четко сформулированным результатом (целью), заданным сроком, в течение которого планируется его достичь в рамках выделенного объема средств и ресурсов.

Региональные инвестиционные жилищные программы являются специфической формой организации расходования средств регионального бюджету. Правовой статус таких программ регулируется соответствующими законами субъектов РФ, и как форма определения направлений расходования бюджетных средств целевая программа принимается в рамках общих правил бюджетного процесса.

Как отмечает Минина И. [108], жилищные программы как комплекс мероприятий, могут существенно различаться по масштабности, капиталоемкости, целевой направленности, числу мероприятий и др., что влияет на выбор объекта и его содержание. Однако независимо от этого обстоятельства может быть выделен общий для всех программ пошаговый алгоритм, который приводит к желаемому изменению проблемной ситуации.

В практике реализации инвестиционных жилищных программ существуют две проблемы. Первая больше волнует исполнительную власть и бюджеты вышестоящего уровня и состоит в получении реального экономического эффекта от реализации проектов данных программ. Вторая больше волнует муниципальные власти и состоит в возможности планового получения финансирования программы от бюджетов вышестоящих уровней.

О. Столяров [144] считает, что подобные программы, решающие сложнейшие жилищные проблемы, нуждаются для своей реализации в столь же эффективной системе управления.

Инвестиционные жилищные программы являются специфической формой организации . расходования средств бюджета для решения наиболее острых жилищных проблем, а их реализация рассматривается как один из способов выполнения государством своей социальной функции. Эффективность реализации государственных жилищных программ зависит не только от их софинансирования, но и от состояния рынка жилья, влияющего йа доступность последнего. Жилищный рынок характеризуется следующими показателями:

- динамика сделок на первичном и вторичном рынке;

- динамика цен на первичном и вторичном рынке;

- структура проданного жилья по площади, качеству, ценовым параметрам;

- уровень строительной активности, оцениваемый как отношение объема ввода нового жилья к численности населения территории. Этот показатель особенно важен при дефиците жилья как параметр ею динамики; ,

- обеспеченность граждан жильем, оцениваемая числом квадратных метров на человека.