Бессонов Вячеслав Евгеньевич. Финансово-экономический механизм формирования и реализации социальных жилищных программ в городе Москве : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Бессонов Вячеслав Евгеньевич; [Место защиты: Моск. гор. ун-т упр.].- Москва, 2010.- 216 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/2114

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы финансово-экономического механизма формирования и реализации социальных жилищных программ 10

1.1. Сущность и источники финансирования социальной жилищной политики 10

1.2. Отечественный и зарубежный опыт формирования и финансирования социальной жилищной политики 27

1.3. Структурные элементы финансово-экономического механизма формирования и реализации социальных жилищных программ 43

Глава 2. Анализ формирования и финансирования социальных жилищных программ в городе Москве 60

2.1. Источники и методы финансирования различных форм улучшения жилищных условий населения города 60

2.2. Анализ системы оценки эффективности и результативности социальных жилищных программ 81

2.3. Анализ существующего механизма формирования и реализации социальных жилищных программ 100

Глава 3. Методическое и организационное обеспечение финансово- экономического механизма формирования и реализации социальных жилищных программ 113

3.1. Модернизация методического обеспечения финансово-экономического механизма формирования и реализации социальных жилищных программ 113

3.2. Экспериментальная проверка обновленного методического обеспечения финансово-экономического механизма формирования и реализации социальных жилищных программ на примере города Москвы 139

3.3. Предложения по формированию и финансированию социальных жилищных программ города Москвы в условиях посткризисного периода 172

Заключение 182

Список использованных источников 188

Приложения 196

**Введение к работе**

Актуальность диссертационного исследования. Необходимость исследования теоретических и прикладных проблем социальной жилищной политики обусловлена значимостью проблемы повышения уровня жилищной обеспеченности граждан, которая была и остается одной из самых актуальных для всех стран мира. Это связано, в первую очередь, со значительными финансовыми затратами, необходимыми для строительства жилья, которые не позволяют большинству граждан купить или построить жилье за счет собственных средств. Данная проблема в значительной степени актуальна и для России. Сейчас средняя жилищная обеспеченность в России составляет примерно 21 кв.м на одного человека1, для ее повышения до уровня в 30 кв.м на одного человека, запланированного Правительством России в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, необходимо построить 1300 млн. кв.м жилья2. При средней стоимости строительства жилья в России 33,8 тыс. рублей за 1 кв.м3-общий объем необходимых инвестиций составит 43,2 трлн. руб. В Москве жилищная обеспеченность в настоящий момент составляет — 20 кв.м на одного человека4. При средней стоимости строительства жилья в городе Москве 58,8 тыс. рублей за 1 кв.м общий объем необходимых инвестиций в целях повышения жилищной обеспеченности до 30 кв.м на человека составит 6,2 трлн. руб.

Поскольку строительная отрасль обладает значительной ресурсоемкостыо, жилищная сфера связана со многими отраслями экономики и финансовой системы страны. С одной стороны, значительных финансовых вложений требуют предприятия отрасли строительных материалов, а также строительные организации на этапах подготовки и реализации инвестиционных 1 Официальный сайт Министерства экономического развития РФ (). 2 При запланированной в распоряжении Правительства РФ от 17.11.2008 г. №1662-р стабилизации численности населения в России к 2015-2020 году на уровне не ниже 142-143 млн. чел. 3 По данным Ассоциации строителей России на август 2009 г. 4 Рассчитано на основе данных по г. Москве о площади жилых помещений (ГУП МосгорБТИ) и о численности населения (Мосгорстат) проектов. С другой стороны, необходим платежеспособный спрос на построенное жилье со стороны граждан и государства. Важную роль в поддержании платежеспособного спроса играет банковская система, осуществляющая финансирование ипотечных жилищных кредитов. Вместе с тем, сложность создания условий для привлечения инвестиций в рассматриваемую область обусловлена также и ограниченностью доступных финансовых ресурсов, связанной с последствиями экономического кризиса.

Учитывая изложенное, стимулирование социальной жилищной сферы вносит значительный вклад в развитие экономики страны. Вместе с тем, несмотря на значительные задачи, возложенные на социальную жилищную политику, в настоящее время ее финансирование осуществляется главным образом на основе затратного метода. Неразвитость подходов к финансированию социальных жилищных программ, основанных на принципах бюджетирования, ориентированного на результат, в значительной степени снижает их эффективность.

Реализация социальной жилищной политики становится невозможной в рамках сложившейся системы финансирования социальных жилищных программ и требует разработки и внедрения новых подходов к определению источников и форм финансирования. Важнейшей задачей реализации мер социальной поддержки граждан в жилищной сфере становится максимальное привлечение в данных целях финансовых ресурсов, в том числе внебюджетных. Для решения данных проблем требуется разработка научно-обоснованных предложений по совершенствованию финансово-экономического механизма формирования и реализации социальных жилищных программ в городе Москве, что свидетельствует об актуальности темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Исследования в области финансирования социальной жилищной политики привлекают внимание отечественных и зарубежных авторов. Среди трудов ученых, посвятивших себя исследованию социальной сферы, в т.ч. сферы социальной жилищной политики, необходимо отметить работы: В.В. Бузырева, Э.С. Савас, С.Б. Сиваева, Т.Ю. Сивальневой, Т.В. Соколовой, К. Уайтхед и др. Важный вклад в проработку проблемы финансов социальной жилищной сферы внесен Лондонской школой экономики, Европейской экономической комиссией по социальному жилью при ООН в результате исследований в области социального жилья в странах Европы.

В основу исследования проблем финансово-экономического механизма и методологии анализа, рассматриваемых в диссертации, положены работы отечественных ученых: М.И. Баканова, В.И. Бариленко, С.Б. Барнгольц, Л.Е. Басовского, И.А.Бланка, Л.Т. Гиляровского, А.Г. Грязновой, Д.А. Ендовицкого, В.В. Ковалева, Н.П. Любушина, М.В. Мельник, Н.А. Никифоровой, Б.А. Райзберга, А.Д. Шеремета и др. Труды указанных ученых сформировали теоретическую базу исследования.

Несмотря на наличие ряда работ, посвященных жилищным программам, отсутствует терминологическая четкость, не сложились методические подходы к формированию и обновлению жилищных программ, оценке их бюджетной, социальной и экономической эффективности, трансформации программных мероприятий в связи с последствиями финансово-экономического кризиса.

Материалы диссертационной работы опираются на законодательное и нормативное регулирование социальной жилищной сферы, исследование практики реализации социальной жилищной политики в зарубежных странах, результаты реализации социальной жилищной политики в г. Москве.

Целью исследования является разработка теоретических подходов и методических рекомендаций по совершенствованию финансово-экономического механизма формирования и реализации социальных жилищных программ.

Для достижения этой цели автором поставлены следующие задачи: рассмотреть социальную жилищную политику как экономическую категорию, с учетом особенностей ее финансирования, определить ее объекты, субъекты, функции, инструменты, источники финансирования; на основе сравнительного анализа отечественного и зарубежного опыта реализации социальной жилищной политики определить направления совершенствования финансово-экономического механизма формирования и реализации социальных жилищных программ; проанализировать обоснованность распределения финансовых ресурсов между социальными жилищными программами; разработать методические рекомендации по совершенствованию финансово-экономического механизма формирования и реализации социальных жилищных программ, включающие методику оценки и формирования социальных жилищных программ; обосновать предложения по распределению финансовых и других ресурсов между социальными жилищными программами в городе Москве.

Область исследования. Исследование выполнено в рамках раздела 2 «Государственные финансы» паспорта специальности 08.00.10 (полученные результаты исследования соответствуют пунктам 2.1 «Система государственных финансов, ее структура и роль в регулировании финансовых отношений и социально-экономического развития страны» и 2.5 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования»).

Объектом исследования является система государственных социальных жилищных программ, разрабатываемых и реализуемых в городе Москве.

Предметом исследования являются методы и финансово-экономические механизмы решения жилищных проблем столичного мегаполиса, отношения, возникающие в процессе формирования и реализации социальных жилищных программ.

Методологическая основа исследования. В рамках исследования для достижения цели и решения поставленных задач применены методы инвестиционного, логического анализа, структурно-функционального анализа, синтеза, методы математического моделирования экономических процессов, метод экспертных оценок, а также абстрактно-логический метод.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в выработке и научном обосновании путей и способов модернизации социальной жилищной политики, формирования государственных социальных жилищных программ, реализующих принципы бюджетирования, ориентированного на конечный результат, учитывающих ограниченность финансовых ресурсов, обусловленную последствиями экономического кризиса.

К научным результатам, полученным лично автором, и обусловившим научную новизну работы относятся:

Предложен подход к формированию источников финансирования социальной жилищной политики, в условиях ограниченности бюджетных возможностей и дефицита государственного бюджета за счет привлечения внебюджетных источников и более рационального использования выделенных бюджетных ассигнований. Применение данного подхода позволяет осуществить постепенный переход к бюджетированию, ориентированному на результат, в сфере социальной жилищной политики.

Проведена структуризация форм улучшения жилищных условий граждан в рамках социальных жилищных программ (выделены безвозмездные, возмездные и арендные формы); предложенная структуризация в отличие от существующих схем учитывает признаки программ, которые характеризуют меру привлечения средств граждан и других внебюджетных источников финансирования. Предложения основаны на анализе системы социальных жилищных программ в городе Москве.

Разработана модель взаимосвязи процессов формирования и реализации социальных жилищных программ, в основу которой в отличие от существующей практики положена методика оценки социальных жилищных программ. На основе данной модели предложен усовершенствованный финансово-экономический механизм формирования и реализации социальных жилищных программ, позволяющий исходя из комплексной оценки системы показателей программ повысить эффективность их реализации, применить прогрессивные принципы бюджетирования, ориентированного на конечный результат.

В результате сравнительного анализа отечественного и зарубежного опыта реализации и финансирования социальной жилищной политики выявлены приоритетные направления развития системы социального жилья в России, обоснована необходимость использования системы найма социального жилья, основанной на полном или частичном самофинансировании.

В целях принятия научно-обоснованных решений о распределении финансовых и других ресурсов между социальными жилищными программами разработана и апробирована методика комплексной оценки социальных жилищных программ, с использованием ранее не применявшихся финансовых показателей. Даны предложения по распределению между программами финансовых и других ресурсов на краткосрочную перспективу.

Практическая значимость исследования заключается в возможности и целесообразности применения предложенных в работе научно-методических подходов и практических рекомендаций при формировании социальных жилищных программ. Предложенная методика основана на принципах бюджетирования, ориентированного на результат и внебюджетного финансирования, она позволяет оценивать существующие государственные социальные жилищные программы, а также разрабатываемые способы обеспечения жильем граждан. Итоги анализа в соответствии с предложенной методикой могут быть использованы для прогнозирования и планирования, принятия целевых программ в социальной жилищной сфере, во взаимосвязи с трехлетним бюджетным планированием. Самостоятельное практическое значение имеют предложенные формы отчетов о реализации социальных жилищных программ, обеспечивающие их системный анализ.

Апробация результатов работы. Результаты диссертационного исследования применяются в работе Департамента жилищной политики и жилищного фонда города Москвы при разработке и внедрении способов обеспечения жильем нуждающихся граждан, оценке и формировании социальных жилищных программ города Москвы и, в целом, при разработке программы обеспечения жителей города Москвы жилыми помещениями, что подтверждается соответствующими документами.

Основные положения и результаты исследования были доложены на 4-х научно-практических конференциях, в т.ч. всероссийских.

С использованием предложенных в исследовании методик разработан ряд жилищных программ, реализуемых в городе Москве на основе безвозмездных, возмездных и арендных форм улучшения жилищных условий граждан.

Печатные работы, опубликованные по теме исследования. По теме диссертации автором опубликовано девять печатных работ общим объемом 4,5 печатных листа, в т.ч. три статьи в журналах, рекомендованных ВАК для опубликования основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора наук и кандидата наук.

Структура и объем работы. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка, приложений. Структура работы соответствует поставленной цели и задачам исследования.

Объем диссертации без приложений составляет 195 страниц, в работе представлены 27 таблиц, 15 рисунков, 27 формул. Библиографический список составляет 120 наименований трудов отечественных и зарубежных авторов.

## Сущность и источники финансирования социальной жилищной политики

Предлагаем выделить следующие особенности социальной жилищной политики. В первую очередь на основе исторического обзора Т.В. Соколовой необходимо отметить преемственность СЖП современной России, которая в полной мере переняла обязательства государства с социалистической идеологией (СССР) [88]. Традиционно высокая роль государства в различных секторах общественной жизни оставила современной России значительный объем обязательств перед гражданами в области обеспечения жильем. Переход на новые принципы в обеспечении нуждающихся в жилье граждан достаточно сложен, в т.ч. и с политической точки зрения. Так, в т.ч. и Соколовой Т.В. отмечается, что основные перемены в жилищной политике государства стали происходить только в 2005 году (т.е. через 14 лет после распада Советского Союза), после принятия нового Жилищного кодекса РФ [1, 2, 88].

Учитывая, что СЖП, как часть социальной политики государства, не может быть самостоятельна и самодостаточна (связь социальной политики и экономической политики в государстве отражена выше), ее реализация всегда в своей основе имеет ресурсную базу, которая обеспечивается другими сферами деятельности государства. Поэтому любые действия государства при реализации жилищной политики должны быть обеспечены соответствующими ресурсами (жилой площадью, финансовыми и др.). Таким образом, эффективность реализации социальной жилищной политики напрямую зависит от уровня экономического развития страны (региона), макроэкономической обстановки, состояния мировой экономики [88, 93, 101].

Далее предлагаем определить основные понятия социальной жилищной политики, а также охарактеризуем систему отношений ей присущую.

Объектом отношений предприятий, государства и домохозяйств при реализации социальной жилищной политики является удовлетворение социально-значимых потребностей граждан в жилье.

При этом можно отметить двоякую роль граждан в системе отношений социальной жилищной политики. Граждане выступают с одной стороны как носители потребности в жилье, на удовлетворение которой направлена социальная жилищная политика. С другой стороны граждане выступают и как субъекты отношений, предпринимающие действия для удовлетворения рассматриваемой потребности, например, при приобретении жилья с использованием собственных средств в рамках социальных жилищных программ. При этом как объекты отношений граждане в связи с различиями в потребностях в жилье законодательно могут подразделяться на группы.

## Источники и методы финансирования различных форм улучшения жилищных условий населения города

Бесплатное предоставление жилых помещений по договору социального найма гражданам, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий до 01.03.2005 г., осуществляется в г. Москве в порядке очередности, в соответствии с нормами Закона города Москвы от 14.06.2006 г. N 29 «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» [17].

Ежегодно постановлением Правительства Москвы утверждается программа обеспечения жилыми помещениями на соответствующий год, которой устанавливается, кому в рассматриваемом году жилые помещения предоставляются по договору социального найма.

Жилые помещения, предоставляемые гражданам по договорам социального найма, находятся в собственности города Москвы. Ставка платы за наем в настоящее время составляет около 1 рубля за 1 кв.м жилого помещения, что не обеспечивает затраты бюджета города Москвы на строительство жилья.

Вместе с тем, в настоящее время, граждане, проживающие в квартирах, предоставленных по договорам социального найма, имеют возможность их приватизировать.

2) Предоставление э/силъя по договору безвозмездного пользования.

Бесплатное предоставление жилых помещений по договору безвозмездного пользования гражданам, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий до 01.03.2005 г., осуществляется в Москве в соответствии с нормами Закона города Москвы от 14.06.2006 г. N 29 [17].

Жилые помещения по договору безвозмездного пользования предоставляются бесплатно из специализированного жилищного фонда города Москвы. Согласно статье 26 Закона города Москвы от 14.06.2006 г. N 29, жилые помещения по договору безвозмездного пользования предоставляются при наличии их желания жителям города Москвы определенных категорий (дети-сироты, инвалидам с нарушением опорно-двигательного аппарата и др.).

Максимальный срок действия договора безвозмездного пользования составляет пять лет.

В случае истечения срока действия договора безвозмездного пользования специально оборудованным жилым помещением и отсутствия оснований для заключения договора на новый срок гражданам предоставляется другое жилое помещение по договору социального найма или найма в порядке и на условиях, установленных Законом. Освобожденное специально оборудованное жилое помещение подлежит дальнейшему использованию в соответствии с целевым назначением.

Жилье, передаваемое гражданам в рамках рассматриваемого договора, не может быть приватизировано или иным образом перейти в собственность гражданам. При этом, определен ограниченный круг лиц, имеющих возможность получения такого жилья. В связи с этим можно отметить, с одной стороны, сугубо социальный характер предоставления такого жилья, а с другой стороны - рациональный подход к использованию такого жилья. Государство, определив остронуждающиеся категории, которые имеют право на получение жилья из жилищного фонда города Москвы, не дает им возможность приобрести полученное жилье в собственность, а оставляет за собой право на дальнейшее использование такого жилищного фонда для предоставления другим нуждающимся гражданам.

## Модернизация методического обеспечения финансово-экономического механизма формирования и реализации социальных жилищных программ

Фактически, проведение оценки социальных жилищных программ по предлагаемой методике лежит в русле реализации концепции бюджетирования, ориентированного на результаты. В России принципы реализация данной концепции закреплены на федеральном уровне в постановлении Правительства РФ от 22.05.2004 г. N 249 г. Москва «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» [11]. В соответствии с данным постановлением суть бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования — распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Остановимся на обосновании необходимости предложенных видов анализа, а также на методике проведения конкретных расчетных процедур.

Система предоставления социального жилья нуждающимся гражданам может быть рассмотрена как частный случай рыночных отношений, одним из основных участников которых является государство. Так, в качестве субъектов взаимоотношений в рамках данной системы присутствуют потребители благ (законодательно определенные категории нуждающихся граждан) и производители этих благ (уполномоченные государственные органы исполнительной власти). В результате взаимодействия указанных субъектов формируются спрос, предложение и цена производимых органами исполнительной власти благ. Фактически процесс реализации социальных жилищных программ сводится к удовлетворению спроса нуждающихся граждан на социальное жилье. В связи с этим вопрос определения необходимой ресурсной базы для реализации социальных жилищных программ должен решаться на основе четкого представления о потребности граждан в социальном жилье и в различных социальных жилищных программах.

В целях данного анализа необходимо определить все возможные законодательно установленные обязательства органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению граждан жильем. Необходимо четко определить целевые группы граждан, на которых рассчитаны те или иные способы улучшения жилищных условий, действующие в рамках социальных жилищных программ. Так, например, в соответствии с Жилищным кодексом РФ граждане, признанные нуждающимися в улучшении жилищных условий (т.е. встали на жилищный учет по месту жительства до 01.03.2005 г.) имеют возможность улучшить жилищные условия с использованием возмездных форм. При этом граждане, признанные нуждающимися в жилых помещениях (встали на жилищный учет по месту жительства после 01.03.2005 г.) могут получить исключительно бесплатное жилье по договорам социального найма, либо безвозмездного пользования [1].