

10.14. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ГАРАНТИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ

Палагута И.А., преподаватель кафедры
«Финансы и кредит»

*Всероссийская государственная налоговая
академия Министерства финансов РФ*

В статье рассматривается социальное обязательство государства перед своими гражданами в обеспечении жильем. Автор определяет, что в настоящее время одним из действенных механизмов реализации данного права является ипотека, доступность которой необходимо обеспечить посредством государственного регулирования.

В Российской Федерации на основании ст. 40 Конституции РФ гражданам гарантируется право на жилище, однако удовлетворить это право в полном объеме граждане не могут ни за счет получаемых доходов, уровень которых недостаточно высок для этого (табл. 1, табл. 3), ни с учетом возможности привлечения финансовых ресурсов кредитных учреждений в силу недоступности их для многих нуждающихся в жилье в сложившихся условиях кредитования (табл. 2).

Основными условиями обеспечения доступности ипотеки являются:

- предложение на рынке жилья;
- доходы населения;
- финансовые риски;
- развитость институтов, связанных с процессом ипотечного кредитования;
- наличие финансовых ресурсов у кредитных организаций.

Эффективное воздействие на эти факторы может оказывать государство, которое является неотъемлемым участником процесса ипотечного кредитования. При этом важным является анализ мирового опыта регулирования рынка ипотеки, обобщение и адаптация которого может оказаться полезной в отечественной практике.

Система государственного регулирования деятельности рынка ипотечного кредитования в той или иной форме существует во всех странах. Необходимость такой поддержки обусловлена важностью ипотечного кредитования для экономики и наличием множества взаимосвязей, которые могут оказать решающее воздействие на развитие страны. Причины и уровень поддержки варьируют в зависимости от степени развития экономики и состояния жилищного сектора.

Высокий уровень жизни и сбалансированное функционирование экономики развитых стран привели к тому, что жилищный сектор представляет собой один из самых развитых ее отраслей. Именно поэтому в таких странах государственная поддержка не слишком распространена и носит адресный характер.

Таблица 1

СРЕДНЕДУШЕВЫЕ ДЕНЕЖНЫЕ ДОХОДЫ

Руб.

Регионы	Годы		
	2007	2008	2009
Российская Федерация	12 602,7	14 942,8	16 886,5
Центральный федеральный округ	17 084,7	19 113,8	22 906,7
Северо-Западный федеральный округ	13 282,2	15 088,8	17 025,3
Южный федеральный округ (по 2009 г.)	8 716,8	10 892,7	12 437,7
Южный федеральный округ (с 2010 г.)	-	-	12 827,8
Северо-Кавказский федеральный округ	-	-	11 645,3
Приволжский федеральный округ	9 929,9	12 354,5	13 747,5
Уральский федеральный округ	15 025,1	18 684,9	19 848,7
Сибирский федеральный округ	10 286	12 889,2	13 388,4
Дальневосточный федеральный округ	13 376,2	15 729,1	18 367,3

Одним из наиболее действенных механизмов решения данной проблемы является ипотека, которая позволяет через перераспределение финансовых ресурсов достигнуть повышения обеспеченности жильем граждан.

Таблица 2

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДЕНЕЖНЫХ ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ НА УЛУЧШЕНИЕ ЖИЛИЩНЫХ УСЛОВИЙ

%

Регионы	Годы	
	2007	2008
Российская Федерация	3,9	4,7
Центральный федеральный округ	7,4	8,4
Северо-Западный федеральный округ	2,7	6,4
Южный федеральный округ (по 2009 г.)	1,5	2
Южный федеральный округ (с 2010 г.)	1,6	2
Северо-Кавказский федеральный округ	1,5	1,9
Приволжский федеральный округ	2,6	2,6
Уральский федеральный округ	2,4	3,4
Сибирский федеральный округ	7,4	8,4
Дальневосточный федеральный округ	2,7	6,4

Таблица 3

СРЕДНИЕ ЦЕНЫ НА РЫНКЕ ЖИЛЬЯ ЗА 1 КВ. М ОБЩЕЙ ПЛОЩАДИ

Руб.

Регионы	Первичный рынок жилья по годам				Вторичный рынок жилья по годам			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Российская Федерация	40 978,24	48 729,47	50 464,81	48 261,28	41 900,79	52 266,43	57 806,4	59 006,85
Центральный федеральный округ	54 429,12	63 499,29	65 343,76	64 316,49	64 111,91	76 585,04	90 649,2	95 985,41
Северо-Западный федеральный округ	49 948,8	60 721,92	70 278,36	56 264,86	39 309,27	50 827,37	61 019,47	62 900,42
Южный федеральный округ (по 2009 г.)	25 927,12	36 761,29	40 089,42	-	26 176,95	40 075,1	44 745,15	-
Южный федеральный округ (с 2010 г.)	-	-	-	39027,8	-	-	-	46 735,34
Северо-Кавказский федеральный округ	-	-	-	29070,32	-	-	-	32 078,55
Приволжский федеральный округ	31 106,84	38 593,92	38 133,95	36 372,84	33 280,15	39 714,89	38 910,42	36 427,88
Уральский федеральный округ	41 015,8	39 798,37	40 736,99	43 114,42	38 325,74	43 587,2	42 800,97	40 838,84
Сибирский федеральный округ	30 021,81	38 884,69	38 134,21	35 019,61	30 560,15	40 861,44	39 148,33	38 223,06
Дальневосточный федеральный округ	31 949,21	39 090,27	49 482,17	48 381,74	29 054,27	41 787,77	48 211,87	46 936,29

Западноевропейским странам и США присущи следующие особенности жилищного сектора:

- развитый рынок жилья:
 - полная система институтов жилищной экономики;
 - высокая степень прозрачности отношений;
 - наличие конкуренции;
 - законодательное регулирование действий всех участников рынка отрасли;
- целостность жилищного сектора: наличие взаимосвязей между всеми сегментами жилищной экономики – строительство, куплей-продажей жилья на первичном и вторичном рынках, рынком аренды жилья, финансовыми услугами в области жилищного кредитования, обслуживанием и инфраструктурой жилищного сектора;
- хорошая обеспеченность населения жильем как в количественном отношении (в среднем на 1000 жителей в европейских странах приходится около 400 квартир), так и в качественном (преобладает современное улучшенное жилье).

Поэтому государственная политика в сфере ипотечного кредитования нацелена в основном на устранение возможных несоответствий и поддержку социально незащищенных категорий граждан. Поддержка со стороны государства строится на адресной основе, ее эффективность оценивается объективными критериями, проводятся исследования ее воздействия на различные сегменты жилищного сектора и экономики в целом.

Совершенно иная ситуация наблюдается в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. В связи с невысоким уровнем жизни в развивающихся странах проблема улучшения жилищных условий граждан приобретает первостепенную важность. Ее решение невозможно без повышения уровня доходов населения, создания эффективной системы сбора средств и их целевого использования для строительства и модернизации жилья.

На протяжении последних десятилетий в этих странах были предприняты различные попытки, направленные на решение жилищной проблемы. Однако, несмотря на активное участие международных организаций в поддержке этих программ, предпринятые усилия не увенчались успехом, и более чем в 90% случаев проблема осталась нерешенной. Анализ реализации различных программ в развивающихся странах показал, что основной причиной провала в большинстве случаев стала неадекватная система государственной поддержки: она не соответствовала единой цели и была, по сути, политически ориентированным решением либо позволяла участникам распределения субсидий наживаться на этом деле. Низкий уровень обеспеченности граждан жильем и его невысокое качество остаются насущной проблемой в большинстве стран.

Первым из возможных средств ее решения считается поддержка ипотечного жилищного кредитования, призванного сделать жилье доступным большинству граждан и повысить уровень рентабельности предприятий, задействованных в жилищном секторе¹. Однако реализация программ по внедрению массовой системы ипотечного жилищного кредитования в большинстве развивающихся стран не принесла желаемых результатов. Перечислим основные причины такого положения:

- отсутствие единой государственной политики: зачастую одновременно рассматривалось несколько вариантов

развития жилищного сектора, что на практике приводило к ненужной конкуренции между ними и подмене первоначальных целей;

- фрагментарность государственной поддержки: одновременная реализация нескольких программ ипотечного жилищного кредитования не давала нужного эффекта, так как финансирования со стороны государства было явно недостаточным; иногда выделенной поддержки не хватало даже на создание первоначальной базы для реализации программ;
- отсутствие объективных ориентиров и параметров оценки эффективности субсидирования;
- высокая степень аффилированности различных участников (коррупция при распределении субсидий, неадекватная система управления собранными денежными средствами).

Наилучших результатов на начальной стадии можно достичь, реализуя только одну программу развития жилищного сектора. Массовое распространение программы на этапе ее создания обеспечивает мощный приток сбережений населения в жилищный сектор. «Мертвый» капитал граждан, не доверяющих неразвитым финансовым институтам, превращается в реальные инвестиции, т.е. денежные средства домохозяйств начинают работать в экономике наиболее эффективным образом и увеличивать национальный доход, а значит и благосостояние каждого человека. Во многих развивающихся странах при поддержке Всемирного банка или самостоятельно были разработаны программы доступного жилья, но их воплощение часто заканчивалось неудачей именно в силу того, что государство одновременно внедряло сразу несколько программ, и это снижало его возможности по субсидированию и контролю над их выполнением. Принимаемые в этих случаях законодательные акты, направленные на повышение прозрачности программ поддержки и на создание правового базиса для функционирования жилищного сектора на рыночных условиях, содержали противоречивые положения, что отражало конфликт интересов различных участников процесса.

Опыт развивающихся стран и стран с переходной экономикой показывает, что оптимальным вариантом стимулирования жилищного сектора является создание системы массового ипотечного жилищного кредитования [2]. Именно вовлечение в нее большей доли населения позволяет повысить обеспеченность жильем и разрешить назревшие социальные проблемы.

Всемирный банк с его большим опытом реализации подобных программ в развивающихся странах и странах с переходной экономикой выделяет следующие основные направления реформирования жилищного сектора для этих стран [1]:

- создание необходимой институциональной среды для функционирования жилищного сектора и системы ипотечного жилищного кредитования на рыночных принципах;
- создание системы мобилизации временно свободных денежных ресурсов населения для целевого использования на долгосрочной основе в рамках системы жилищного кредитования;
- развитие у населения стимулов к использованию разнообразных рыночных инструментов сбережения.

По мнению экспертов Всемирного банка, первоочередной целью программ развития жилищного сектора в странах с переходной экономикой и развивающихся странах является создание необходимой институциональной среды для полноценного функционирования всех сегментов жилищного сектора: строительства, аренды, купли-продажи, обслуживания с необходимой инфраструктурой, кредитования, что также было определено нами для РФ как условия раз-

¹ Проблеме жилищной политики в развивающихся странах посвящена обширная литература. Наиболее интересен анализ причин и последствий провалов и успехов государственной политики по развитию жилищного сектора, представленный Всемирным банком.

вития отечественного рынка доступного жилья. Для рыночных отношений в жилищном секторе необходима четкая законодательная база, которая регулирует все операции с жилой недвижимостью и обеспечивает защиту прав ее владельцев, инвесторов и иных участников. Кроме того, прозрачность отношений и особенно процесса перехода прав собственности требует наличия специализированных институтов, ориентированных на контроль, анализ и оценку правовых и иных аспектов. Только четкая система перехода прав собственности и возможность залога жилья могут обеспечить эффективное функционирование системы жилищного кредитования.

Государство, как и любая другая организация, не в состоянии решить проблемы граждан без их собственного участия в этом процессе. Именно такая позиция преобладает сейчас в политических и экономических кругах развитых стран. Проблемы в жилищном секторе связаны в основном либо с невозможностью граждан обеспечить себе приемлемое жилье, либо с отсутствием необходимых механизмов реализации оптимальных стратегий развития жилищного сектора (отсутствие соответствующей инфраструктуры и законодательной базы). В развивающихся странах и странах с переходной экономикой большинство граждан не могут позволить себе приобрести жилье из-за низкого уровня дохода и отсутствия доступа к кредитным ресурсам. Вот почему наиболее реальным решением проблемы становится создание в этих странах массовой системы ипотечного жилищного кредитования, призванной обеспечить:

- доступ к заемным средствам граждан с относительно невысоким уровнем дохода (в том числе и с низким), то есть предоставлять кредиты на длительный срок под небольшой процент;
- кредитование без накопления рисков, т.е. риски неплатежеспособности заемщиков должны быть небольшими;
- целевой характер кредитования, т.е.: денежные средства должны быть направлены в жилищный сектор и инвестированы в строительство нового жилья и обустройство существующей жилой недвижимости во избежание перегрева вторичного рынка жилья.

По мнению экспертов Всемирного банка, эффективность программ развития жилищного сектора повышается, если их реализацией занимаются негосударственные организации. Это обусловлено рядом причин.

- Во-первых, они в большей степени ориентированы на спрос и потребности граждан.
- Во-вторых, оценка деятельности таких организаций и реализуемых ими программ происходит проще и является более эффективной.
- И, наконец, привлечение негосударственных организаций для реализации программ развития жилищного сектора упрощает встраивание этих программ в систему рыночных отношений, снижает уровень бюрократизации и влияния политических установок.

Поскольку ипотека признана одним из основных факторов экономического развития, ее государственная поддержка является стандартом мировой практики.

В странах с переходной экономикой в связи с невысоким уровнем доходов проблема улучшения жилищных условий граждан приобретает первостепенную важность. Ее решение невозможно без повышения уровня доходов населения, создания эффективной системы сбора средств и их целевого использования для строительства и модернизации жилья. Низкий уровень обеспеченности граждан жильем и его невысокое качество остаются насущной проблемой в большинстве стран. Одним из возможных способов ее решения считается поддержка ипотечного жилищного кредитования.

Результатом совершенствования системы ипотечного жилищного кредитования в странах с переходной экономикой стало многообразие ипотечных продуктов и про-

грамм, предлагаемых семьям с невысокими доходами и позволяющих им улучшить жилищные условия, стать собственниками жилья [3].

В числе основных форм содействия семьям с невысокими доходами в приобретении жилья с использованием кредитных ресурсов можно назвать:

- предоставление гражданам целевых адресных субсидий на внесение первоначального взноса при получении ипотечного кредита;
- субсидирование процентной ставки при предоставлении ипотечного кредита;
- применение более гибких правил предоставления ипотечного кредита (упрощение процедуры андеррайтинга);
- установление меньшего размера первоначального взноса;
- стимулирование банковских и кредитных организаций предоставлять кредиты семьям с невысокими доходами;
- страхование кредитных рисков при ипотечном кредитовании (в целях снижения цены ипотечного кредита, уменьшения первоначального взноса);
- создание специальных организаций, реализующих отдельные программы жилищного финансирования граждан с невысокими доходами.

В РФ социальную направленность нового этапа экономических преобразований определяет включение задачи формирования рынка доступного жилья и обеспечения комфортных условий проживания в число приоритетных национальных проектов. В РФ несколько лет реализуется национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

Данный национальный проект послужил толчком к принятию крупного пакета федеральных законов по созданию условий для формирования рынка доступного жилья, в рамках которого были приняты новые Жилищный и Градостроительный кодексы РФ, законодательно закреплены основы ипотечного кредитования населения, тарифного регулирования организаций коммунального комплекса, размеры государственной пошлины за нотариальное удостоверение договоров об ипотеке, механизм предоставления имущественного налогового вычета при приобретении и продаже жилого дома или квартиры и ряд др. Эти законодательные меры вкупе с системными мерами по совершенствованию государственной жилищной политики создали основу для формирования рынка качественного и доступного жилья. При этом в рамках национального проекта производится финансовое обеспечение

Как уже отмечалось, в настоящее время многие регионы стремятся собственными силами реализовать всевозможные программы социального ипотечного жилищного кредитования. В результате появилось множество подходов и программ, имеющих одно общее свойство: заемщики по социальным ипотечным жилищным кредитам, так или иначе, дотируются из регионального бюджета. Многие регионы и муниципальные образования в рамках своих бюджетов выделяют средства для кредитования граждан на цели приобретения или строительства жилья. Заинтересованность региональных и местных администраций в жилищных программах объясняется по нашему мнению, следующими причинами:

- желанием повысить платежеспособный спрос населения за счет использования бюджетных средств;
- стремлением оживить строительный сектор путем стимулирования притока в него как средств населения, так и бюджетных ресурсов;
- поиском дополнительных форм финансирования жилья для граждан в условиях отсутствия достаточного предложения со стороны банковского сектора.

Несмотря на различные подходы к организации финансового обеспечения приобретения гражданами жилья, нами были выделены наиболее общие и типичные черты предлагаемых схем:

- разработка и реализация программ под эгидой администрации;
- использование средств бюджетов для субсидирования программ жилищного финансирования;
- финансовая поддержка строительного комплекса путем прямого инвестирования строительства жилья гражданами и бюджетом;
- сочетание денежной и товарной форм жилищного кредита при преобладании натурального характера взаимоотношений граждан, строителей и бюджета, символически опосредуемого денежной системой (причем денежной составляющей выступают в основном деньги населения);
- ориентация программ на жителей данного региона;
- преимущественное включение в программы отдельных категорий населения: малоимущих, очередников, работников бюджетной сферы.

Анализ существующих в регионах подходов к решению жилищной проблемы позволил выявить, что при всех внешних различиях их объединяет попытка в той или иной форме использовать возможности региональных и местных бюджетов для поддержания своих жилищных программ. Все программы характеризуются малыми масштабами реализации, обусловленными размерами этих бюджетов.

Большинство программ прямо или косвенно нацелены на поддержку строительного комплекса, а бюджетные вливания в строительство, как правило, приводят к таким негативным последствиям, как завышение себестоимости строительных работ, замораживание средств в объектах незавершенного строительства. В результате ограничиваются возможности распространения ипотечного кредитования, поскольку требуемые суммы кредитов не соответствуют уровню совокупных доходов потенциальных заемщиков. Преобладание натурального характера обмена в региональных схемах приемлемо только для конкретных строительных проектов, так как рыночным продавцам жилья необходимы денежные средства.

При этом необходимо учитывать, что процентная ставка – это рыночная категория, ее величина определяется рыночными факторами (стоимость для банка финансовых ресурсов, оценкой рисков, и др.). Отсюда вытекает, что бюджет берет на себя несвойственные ему обязанности компенсировать разницу между рыночной ставкой процента и уровнем льготной процентной ставки. Кроме того, ипотечные жилищные кредиты предоставляются на длительные сроки, поэтому в условиях нестабильной экономики возможны существенные изменения на кредитно-финансовом рынке, влекущие за собой рост рыночных процентных ставок с соответствующим увеличением бюджетной нагрузки. Однако средств, предусмотренных бюджетом на жилищную программу, может не хватить, и на банки ложиться дополнительный риск. Таким образом определенные трудности представляет оценка суммы средств, которая может потребоваться на реализацию программы субсидирования процентной ставки, так как она во многом зависит от тенденций на кредитно-финансовом рынке. В связи с этим более целесообразным могло бы быть воздействие на сумму самого кредита. При этом оно должно осуществляться в двух направлениях:

- субсидирование населения на оплату первоначального взноса. Более эффективным вариантом является поддержка заемщиков путем предоставления им целевых субсидий на оплату первоначального взноса при получении ипотечного кредита. Субсидия такого рода позволит увеличить платежеспособность граждан, уменьшая сумму необходимого кредита и, соответственно, размер ежемесячных платежей. Она носит целевой и адресный характер, и механизм ее предоставления позволяет контролировать использование бюджетных средств. Кроме того, субсидия предоставляет гражданам возможность выбирать тип и качество готового жилья;

- осуществление функций инвестора, финансирование застройщика для создания жилья с минимальной нормой рентабельности, что снизит стоимость недвижимости. Если в идеале финансирование обеспечения граждан жильем должно осуществляться за счет их собственных средств, дополненных рыночными кредитами и целевыми адресными субсидиями, то реализуемые в регионах схемы ориентированы в основном на бюджет. Однако, как свидетельствуют данные нашего диссертационного анализа, предлагаемые схемы малопрозрачны, обычно не включают расчетов эффективности использования средств бюджета и в них отсутствует оценка стоимости жилищных программ.

Итак, органы государственной власти в процессе исполнения обязательств по обеспечению граждан РФ жильем, должны оказывать помощь в гражданам в различных формах:

- бюджетное финансирование жилищного строительства;
- субсидирование кредитов на строительство или приобретение жилья;
- выпуск и погашение жилищных облигационных займов в целях использования средств на жилищное строительство и обеспечение граждан жильем;
- развитие и поддержка различных форм инвестирования в жилищную сферу средств физических и юридических лиц.
- Реализация данных мероприятий позволит создать условия повышения обеспеченности жильем граждан РФ и реализации их права на жилище.

Литература

1. Аналитическая научная лаборатория «Веди» [Электронный ресурс] : официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.vedi.ru>.
2. Пастухова Н.С. Инструменты ипотечного жилищного кредитования [Текст] / Н.С. Пастухова, Н.Н. Рогожина. – М.: Фонд «Ин-т экономики города», 2004.
3. Русецкий А.Е. Государственная регистрация ипотеки [Текст] / А.Е. Русецкий. – М.: Юстинформ, 2009.
4. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] : официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

Ключевые слова

Социальное обязательство; право на жилье; ипотека; доступность ипотеки; улучшение жилищных условий; субсидирование.

Палагута Иван Алексеевич

РЕЦЕНЗИЯ

В социальной политике Российской Федерации выделяются приоритетные социальные задачи, к числу которых относится обеспечение населения доступным жильем, поскольку значительная часть населения страны не имеет достойных жилищных условий, что в свою очередь отражается на демографической ситуации. При нынешнем уровне доходов улучшение жилищных условий за счет покупки жилья не представляется возможным для всех нуждающихся в этом граждан РФ, расширяя продажу жилья в кредит, т.е. развивая ипотечное кредитование, можно существенно расширить их возможности по приобретению жилья. Вместе с тем, действующая система ипотечного жилищного кредитования существенно ограничивает круг заемщиков, несет в себе значительные риски для кредиторов и дорогостоящая, т.е. ее нельзя признать доступной.

В настоящей статье большое внимание уделено изучению зарубежного опыта, обобщение которого дает возможность выявить направления улучшения практики ипотечного кредитования и обеспечения жильем граждан РФ.

Автором определяется, что доступность жилья, в том числе и посредством ипотечного кредитования, возможно обеспечить с применением инструментов, в том числе финансовых, доступных государству, а также выделяются формы, в которых государство должно оказывать гражданам для реализации их права на жилище.

В целом статья удовлетворяет требованиям, предъявляемым к научным публикациям, и может быть рекомендована к печати.

Ишина И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой «Финансы и кредит» Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов РФ

10.14. FINANCIAL MAINTENANCE OF A SOCIAL GUARANTEE OF THE RUSSIAN FEDERATION – RIGHTS TO HOUSING

I.A. Palaguta, the Teacher of Chair
«Finance and the Credit»

Tax Academy of the Ministry of Finance of Russia

In this article considered the social obligation of the state to the citizens in maintenance with habitation. The author defines that now one of effective mechanisms of realization of the granted right is the mortgage which availability to provide by means of state regulation.

Literature

1. N.S. Pastuhova, N.N. Rogozhina. Tool of mortgage housing crediting. – M: Fund «city economy Institute». 2004.
2. An official site of analytical scientific laboratory «Vedi» www.vedi.ru
3. A.E. Rusetsky. The state registration of a mortgage. – M: Ustinform. 2009
4. An official site of Federal Agency of the state statistics www.gks.ru

Keywords

The social obligation; the right to habitation; a mortgage; availability of a mortgage; improvement of living conditions; subsidizing.