

8.2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПНОСТИ СОЦИАЛЬНОГО ИПОТЕЧНОГО ЖИЛИЩНОГО КРЕДИТОВАНИЯ

Ишина И.В., д.э.н., профессор,
заведующий кафедрой «Финансы и кредит»;
Рябова И.С., к.э.н., заместитель заведующего
кафедрой «Финансы и кредит»

Всероссийская государственная налоговая академия Минфина РФ

В статье проведено исследование роли государства в обеспечении доступности социального ипотечного жилищного кредитования, при этом выявлено, что наиболее эффективным при этом является воздействие государства на финансовые риски кредитора и заемщика, минимизация которых инструментами государственного регулирования будет способствовать снижению и рисков самого государства.

Основными факторами обеспечения доступности социального ипотечного жилищного кредитования 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 социального ипотечного жилищного кредитования. При этом важным является анализ мирового опыта регулирования рынка ипотеки, частью которого является социальное ипотечное жилищное кредитование.

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.

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 1 000 жителей в европейских странах приходится около 400 квартир), так и в качественном (преобладает современное улучшенное жилье).

Поэтому государственная политика в сфере ипотечно-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 финансирование 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).

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.

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 [4]. 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 [2]:

- 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 Российской Федерации как условия развития 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.

Ввиду плачевного состояния жилого фонда в указанных странах реализация программ развития жилищного сектора должна быть долгосрочной и ориентированной на вовлечение максимального количества участников. Именно поэтому на начальном этапе действия любой программы развития ипотечного жилищного кредитования необходимо использовать механизмы государственной поддержки.

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 программ, предлагаемых семьям с невысокими доходами и позволяющих им улучшить жилищные условия, стать собственниками жилья [5].

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. Национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» 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 других мер. Эти законодательные меры вкпе с системными мерами по совершенствованию государственной жилищной политики создали основу для формирования рынка качественного и доступного жилья.

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. Как показал анализ, проведенный в нашем исследовании, 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 жи-

ля, нами были выделены наиболее общие и типичные черты предлагаемых схем:

- разработка и реализация программ под эгидой администраций;
- 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 ложится 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 под-

держка 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 анализа, предлагаемые схемы малопрозрачны, обычно не включают расчетов эффективности использования средств бюджета и в них отсутствует оценка стоимости жилищных программ.

Органы государственной власти осуществляют программы помощи отдельным категориям граждан в улучшении жилищных условий. К основным формам помощи относятся:

- бюджетное финансирование жилищного строительства;
- предоставление безвозмездных субсидий, 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.

Таким образом, расширение деятельности банков и иных кредитных организаций на рынке ипотечных жилищных кредитов, включая деятельность по предоставлению кредитов, их обслуживанию, финансированию и рефинансированию, а также необходимость снижения и эффективного распределения рисков между участниками процесса требует, с одной стороны, расширения круга разрешаемых операций, а с другой – усиления контроля и регулирования.

Таким образом государственное регулирование ипотеки с целью обеспечения доступности социального ипотечного жилищного кредитования должно осуществляться по следующим направлениям:

- воздействие на заемщика;
- воздействие на кредитора.

Воздействие на данных участников процесса социального ипотечного жилищного кредитования должно осуществляться в рамках рыночного механизма ипотеки и создавать условия обеспечения доступности ипотеки и жилья.

Воздействие может осуществляться в форме:

- оказание адресной поддержки граждан за счет бюджетных средств;
- регулирование деятельности инвесторов и застройщиков с целью обеспечения сбалансированности спроса и предложения на рынке недвижимости, снижения стоимости квадратного метра жилой недвижимости;
- содействие снижению финансовых рисков социального ипотечного жилищного кредитования;
- совершенствование нормативно-правового обеспечения социального ипотечного жилищного кредитования.

В части оказания адресной поддержки граждан за счет бюджетных средств необходимо определить критерии и формы ее предоставления.

Отметим, что социальные обязательства по обеспечению доступным жильем государство несет только перед своими гражданами. Таким образом, главным критерием должно стать наличие гражданства РФ.

Важным является то, что социальный характер ипотечного жилищного кредитования предопределяет распространение его только на тех граждан РФ, которые объективно нуждаются в улучшении жилищных условий.

Исследования, выполненные ЦНИИЭП жилища [3] в 1989 г., показали, что нижним обоснованным показателем обеспеченности здоровым жилищем или нормой здорового жилища является обеспеченность населения в 19,5 кв. м общей площади на человека. При норме здорового жилища основной формулой расселения семьи в квартире (требуемое число комнат) является количество человек минус один ($n - 1$), а для большинства больших семей – число человек минус два ($n - 2$). При этой норме, как правило, одно спальное место находится в общей комнате, дети до шести лет спят в спальне вместе с родителями, разнополые дети начинают проживать в разных комнатах с 14 лет младшего ребенка, а однополые живут в одной комнате. С позиций социального результата такой уровень обеспеченности жилой площадью повышает привлекательность домашнего очага, способствует укреплению семьи. Вместе с тем при этой норме недостаточны размеры кухни, ванной комнаты, кладовых помещений; учеба членов семьи, общесемейная культурная и любительская деятельность протекает с затруднениями. Следующей нормой обеспеченности жилищем, когда оно практически удовлетворяет всем потребностям человека и дальнейший ее рост не вызывается бытовой необходимостью, является норма обеспеченности в 28 кв. м общей площади на человека. При этой норме почти для всех семей формула расселения семьи в квартире (требуемое число комнат) соответствует количеству членов семьи (n), выделяются дополнительные помещения для личного и общесемейного использования, а также зоны и помещения для любительского или профессионального труда и общения. Эта норма покрывает уровень притязаний для рабочих и профессиональных групп, трудящихся дома, составляющий соответственно 22 и 28 кв. м общей площади. Такая оценка обеспеченности жильем совпадает с оценками и рекомендациями ряда зарубежных стран, в том числе Франции, Швеции и др. Дальнейшее увеличение нормы обеспеченности жилищем не оказывает сколько-нибудь заметного влияния на удовлетворение бытовых потребностей, но направлено на некоторое развитие общесемейных зон, помещений для группового общения, приема пищи, любительских занятий, развития личных зон, в том числе помещений для сна, смены гардероба, профессиональных и учебных занятий, личной гигиены и физкультуры, приема гостей и т.д. Таким образом, научно обоснованными нормами обеспеченности жилой площадью, отличающимися между собой качественными характеристиками, перечисленными выше, являются нормы жилищной обеспеченности до 19,5 кв. м, от 19,5 до 28 кв. м и свыше 28 кв. м общей площади на человека. При этом 19,5 кв. м является нижним уровнем обеспеченности при решении жилищной проблемы. Уровень обеспеченности жильем выше 28 кв. м практически снимает вопросы жилищно-

го строительства, и в этом смысле решает жилищную проблему как таковую. Эту цифру надо запомнить и не составлять далее по жилищному строительству никаких программ. Люди сами без программ при достижении этой цифры, пользуясь рыночными механизмами, без вмешательства государства решат проблемы улучшения жилищных условий – таков опыт многих зарубежных стран. Признавая, что квадратные метры площади на одного человека не являются абстрактными цифрами и то, что от нормы обеспеченности жильем зависит рождаемость, детская смертность, заболеваемость, смертность после 60 лет, обратим внимание на следующее – средняя норма обеспеченности жильем по РФ на 2006 г. составляла 21,1 кв. м на человека, а в большинстве стран Европы этот показатель от 30 до 40 и выше, в Америке – выше 50.

Следовательно, закрепленные в законодательстве нормы жилья на одного человека не соответствуют научно обоснованным разработкам отечественных ученых, поэтому считаем целесообразным в качестве критерия минимально необходимого жилья на одного человека принять 19,5 кв. м на человека.

При этом для эффективного решения жилищной проблемы в РФ необходимо разработать набор инструментария адресной поддержки граждан РФ в зависимости от качественных характеристик нуждающегося. Нами предлагается выделение следующих категорий граждан РФ:

- «переселенцы» из ветхого и аварийного жилья;
- молодая семья;
- военнослужащие;
- многодетные семьи;
- остальные.

Данным категориям нуждающихся граждан РФ могут быть применены различные формы адресной поддержки. Так, при переселении из аварийного и ветхого жилья, объем которого, по разным оценкам, составляет около 11,3 и 100 млн. кв. м соответственно, осуществляемого в соответствии с Федеральной целевой программой «Жилище», в настоящее время власти сталкиваются с рядом проблем: отселение должно осуществляться с сохранением интересов собственника, а отселение из социального жилья должно осуществляться с соблюдением норм обеспеченности жильем в соответствии с Жилищным кодексом РФ. Включение в решение данной проблемы механизма социального ипотечного жилищного кредитования позволит решать ее более эффективно. В связи с этим целесообразно применять целевое кредитование граждан под минимальную ставку, при этом под минимальной ставкой должна пониматься ставка рефинансирования. Остальные расходы банка, связанные с проведением кредитной операции должны компенсироваться государством за счет бюджетных средств в рамках Федеральной целевой программы «Жилище». По другим категориям нуждающихся граждан РФ источником компенсации могут выступать бюджеты регионов, муниципальных образований. Также по всем перечисленным категориям может осуществляться субсидирование первоначального взноса за счет бюджетных средств. Помимо этого могут предоставляться государственные гарантии. При определении механизма предоставления государственных гарантий может быть полезен опыт зарубежных стран, в частности применение гарантийного ипотечного страхования.

Гарантийное ипотечное страхование [1] получило широкое распространение в 1930-1940-х гг. в США и

Канаде. В то время правительства этих стран столкнулись с необходимостью срочного принятия мер по стимулированию рынка ипотечного кредитования для решения жилищной проблемы как для жителей растущих городов, так и для многочисленных ветеранов, возвращающихся домой из Европы после завершения Второй мировой.

Однако банки не спешили предоставлять ипотечные кредиты: слишком жива еще была память о временах Великой депрессии. После глубокого экономического кризиса 1930-х г. крупнейшие банки, пройдя через волну дефолтов, не хотели предоставлять жилищные кредиты населению, а если и предоставляли, то под высокий процент, на пять-семь лет и с 40-50%-ным первоначальным взносом – условия, нереальные для людей, которые потеряли все свои накопления в результате роста инфляции и краха десятков банков (табл. 1).

Таблица 1

ПРОГРАММЫ ИПОТЕЧНОГО СТРАХОВАНИЯ

Страна	Год начала реализации	Финансовая поддержка
США	1934, 1956	Государственная и частная
Канада	1654, 1963	Государственная и частная
Австралия и Новая Зеландия	1965	Частная (прежде – государственная)
Великобритания	Накануне 1970	Частная
Южная Африка	1989	НГО / частное перестрахование
Израиль	1998	Частная
Гонконг	1999	Предприятие, финансируемое из государственного бюджета / частное перестрахование
Филиппины	1950	Государственная
Литва	1999	Государственная
Индия, Мексика, Тайвань	В стадии разработки	Государственная и частная

Одной из мер, призванных оживить рынок ипотечного кредитования, стало создание в 1934 г. Федеральной жилищной администрации в США. Основная задача нового агентства заключалась в предоставлении банкам гарантий по ипотечным кредитам в случае дефолта заемщиков. Новый институт гарантийного ипотечного страхования должен был обеспечить дополнительные гарантии по выдаваемым жилищным кредитам и явился основным инструментом обеспечения их доступности, так как дал банкам возможность осуществлять кредитование с первоначальным взносом до 5-10% от стоимости жилья, снизил риски банков и позволил выдавать займы в большем объеме.

Суть гарантийного ипотечного страхования заключается в том, что банку-кредитору предоставляются дополнительные гарантии по погашению расходов в случае дефолта заемщика, если средств от реализации заложенного имущества недостаточно для покрытия убытков.

В мировой практике основным препятствием для приобретения жилья у людей со средним и низким уровнем доходов является размер первоначального взноса по ипотечному кредиту. Как правило, люди, живущие от зарплаты до зарплаты, практически не имеют накоплений, и единовременный взнос в размере 20% от стоимости жилья представляется им значительной суммой. В свою очередь для банков 20%-ный взнос является своего рода гарантией покрытия убыт-

ков и расходов, связанных с реализацией заложенного имущества, и потому служит общемировым стандартом. Международный опыт ипотечного кредитования показывает, что чем меньше первоначальный взнос, тем выше вероятность дефолта заемщика, поэтому банки-кредиторы требуют внесения определенной суммы для снижения своих рисков по кредиту в случае необходимости реализации заложенного имущества или при падении цен на жилье.

Гарантийное ипотечное страхование позволяет предоставлять жилищные кредиты с первоначальным взносом менее 20% платежеспособным семьям, способным осуществлять ежемесячные платежи по кредиту, но не имеющим накоплений для первоначального взноса. Таким образом, гарантийное ипотечное страхование дает многим семьям возможность решить жилищную проблему, что делает мечту о покупке собственной квартиры более реальной (табл. 2).

Таблица 2

ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРОГРАММ ИПОТЕЧНОГО СТРАХОВАНИЯ (ИС)

Страна	Количество участников	Общий размер капитала, долл.	Страховая сумма по вновь заключенным кредитным договорам, долл.	Количество кредиторов, страхующих кредитные риски при ипотечном кредитовании	Доля застрахованных кредитов в общей сумме выданных, %
США – частное ИС	7	16 млрд.	337 млрд.	Тысячи	13,4
США – государственное ИС	2	23 млрд.	187 млрд.	Тысячи	7,5 (ФЖА)
Канада	2	1,4 млрд.	42 млрд.	140	150
Австралия / Новая Зеландия	2	367 млн.	60 млрд.	200	140
Южная Африка	1	25 млн.	205 млн.	–	–
Израиль	1	11 млн.	450 млн.	8	11
Гонконг	5	н/д	15 млрд.	40+	115
Филиппины	1	109 млн.	280 млн.	–	–
Литва	1	4,25 млн.	30 млн.	8	133

Литовский опыт

В 1999 г. правительство Литвы обратило особое внимание на проблемы развития ипотечного рынка и обеспечения граждан жильем. В результате было принято решение о создании компании по страхованию банковских ипотечных кредитов – ЗАО «Страхование кредитов на жилье», учредителем и единственным акционером которого до сих пор является министерство финансов Литовской Республики.

Создавая данное общество, правительство преследовало две цели. Во-первых, это стимуляция рынка ипотечного кредитования путем страхования банковских кредитов, предоставляемых гражданам Литвы для приобретения жилья. Как следствие, появившаяся возможность страхования кредитов должна была обеспечить достижение второй цели: предложить условия, более выгодные для жителей Литвы, что сделало бы жилье доступнее.

Ввиду отсутствия развитого ипотечного рынка банковские кредиты были не по карману большинству литовцев – им оставалось только мечтать о покупке жилья в

кредит. Банки считали кредитование жилья рискованным направлением своей деятельности – отсюда и отсутствие реальной конкуренции в сфере ипотечного кредитования, и неприемлемые для жителей условия. Например, максимальный срок возврата кредита в 2000 г. составлял 10 лет, процентная ставка – 11-13% в год (банковская маржа – 4-5%), размер первого взноса – 30% от стоимости жилья, жесткие требования к доходам получателя кредита.

В июле 2000 г. в Литве были застрахованы первые ипотечные кредиты, а банки смогли предоставить жителям кредиты на приобретение жилья сроком до 25 лет при 5%-ном первоначальном взносе.

Важным социальным фактором, обусловившим возникновение и работу компании, стала программа льготного ипотечного кредитования для граждан Литвы, стоящих в очереди на улучшение жилищных условий и не имеющих другого жилья. Гражданам, входящим в данную категорию, государство гарантировало 100%-ную оплату страхового взноса и возможность приобретения жилья с 5%-ным первым взносом. Названные меры позволили значительно уменьшить очереди на жилье: узнав, что бесплатно квартиры в собственности уже предоставляться не будут, люди предпочли воспользоваться льготным кредитованием, вместо того чтобы в течение долгих лет ожидать предоставления жилья по договору социального найма.

Механизм гарантийного ипотечного страхования описан в новой редакции Федерального закона «Об ипотеке». В частности, ст. 31 предусматривает возможность страхования заложенного имущества и ответственность заемщика за невозврат кредита. Данная статья описывает страховой случай при ипотечном страховании и лимитирует размер страховой суммы (20% от стоимости заложенного имущества).

В ноябре 2004 г. Ассоциацией российских банков создана рабочая группа по ипотечному страхованию, задачей которой является предложение законодательных, нормативных и организационных мер для развития программ ипотечного страхования в РФ. В работе группы принимают участие представители Правительства РФ, Центрального банка, а также банки – участники рынка ипотечного кредитования и эксперты Фонда «Институт экономики города».

В РФ развитие данной программы позволит семьям приобретать новое жилье без необходимости продажи своей старой квартиры для формирования первоначального взноса, что является массовой практикой в настоящее время. Особенно это станет актуальным, если правительство утвердит программу льготного ипотечного кредитования для очередников, молодых семей и других льготных категорий граждан. Семьи, не имеющие значительных накоплений, смогут при помощи гарантийного ипотечного страхования приобретать жилье, обладая лишь стабильным доходом для обслуживания кредита. Описанная возможность значительно расширит круг заемщиков и позволит уже в среднесрочной перспективе улучшить жилищные условия тысяч российских семей.

Программы гарантийного ипотечного страхования являются обязательным условием развития стабильного и надежного рынка ипотечного кредитования в любой стране. Уже сейчас некоторые российские банки готовы предоставить жилищные кредиты с первоначальным взносом менее 20%, но при отсутствии программы га-

рантийного ипотечного страхования эти кредиты выдаются банками на свой страх и риск, представляют значительный риск для кредитного портфеля банков и могут носить скорее единичный характер.

Разработка и внедрение программ гарантийного ипотечного страхования позволит стимулировать развитие рынка кредитования, так как значительно (по некоторым данным, на 30%) расширит круг потенциальных заемщиков, желающих приобрести жилье по ипотечной схеме, снизит риски банков и рынка в целом, будет способствовать стандартизации выдачи кредитов и появлению специализированных кредитных продуктов для отдельных групп населения, таких как молодые семьи, военные и ученые.

Программы гарантийного ипотечного кредитования получили широкое распространение во многих странах мира, поскольку они позволяют приобрести жилье в собственность широкому кругу граждан, не имеющих достаточных накоплений для первоначального взноса, поэтому применение зарубежного опыта в российских условиях может быть эффективно.

Таким образом, обобщая направления оказания адресной поддержки граждан за счет бюджетных средств можно выделить следующие ее критерии и формы.

Критерии адресной поддержки населения:

- общие критерии:
 - наличие гражданства РФ;
 - отнесение к категории нуждающихся (на одного члена семьи приходится менее 19,5 кв. м жилья);
- частные критерии: отнесение к определенной категории нуждающихся в соответствии с предлагаемой в работе классификацией;
- формы адресной поддержки:
 - субсидирование граждан на выплату первоначального взноса;
 - целевое кредитование граждан под минимальную ставку, при этом под минимальной ставкой должна пониматься ставка рефинансирования в данном случае;
 - гарантии государства.

В части регулирования деятельности инвесторов и застройщиков с целью обеспечения сбалансированности спроса и предложения на рынке недвижимости, снижения стоимости 1 кв. м жилой недвижимости со стороны государства должны быть приняты соответствующий нормативно-правовой акт, в котором была бы закреплена норма рентабельности на 1 кв. м жилой недвижимости. Как отмечалось в работе, в настоящее время по официальным оценкам рентабельность составляет порядка 50%, по неофициальным – достигает 600%, при этом существует зарубежная практика законодательного установления нормы в 25%. Целесообразно было бы и в РФ установить такую же норму. Это способствовало бы снижению рыночной стоимости 1 кв. м жилой недвижимости и повышению покупательской способности на рынке жилья. При этом повысилась бы не только доступность жилья, но и доступность ипотеки, так как снизились бы необходимые объемы кредита, а сумма первоначального взноса в денежном выражении также сократилась бы. В части приведения в соответствие спроса и предложения на рынке недвижимости государству необходимо проводить оценку эффективности применения существующих инструментов стимулирования увеличения объемов строительства. В первой главе работы было сформулировано предложение по созданию отдела контроля в рамках Агентства по ипотечному жилищному кредитованию, на которое должны быть возложены

также обязанности по мониторингу эффективности использования бюджетных средств, направленных в рамках целевых программ по развитию жилищного строительства как федерального, так и регионального уровней.

Для обеспечения снижения финансовых рисков социального ипотечного жилищного кредитования посредством государственного регулирования необходимо оказывать воздействие в первую очередь на кредитный риск кредитного учреждения, так как он является одним из основных рисков социального ипотечного жилищного кредитования. При этом значительная роль в формировании уровня кредитного риска определена механизмом обеспечения социального ипотечного жилищного кредитования. В работе определено, что существует ряд сложностей, связанных с процессом отчуждения объекта залога. Одним из направлений решения данной проблемы может быть создание фонда социального жилья.

«Социальное жилье» [1] – это субсидируемое государством жилье, представляемое в аренду (по договору найма) малоимущим домохозяйствам (семьям и одиночкам) по минимальной норме, гарантирующей приемлемые уровни санитарно-гигиенических качеств и комфорта жилища, с оплатой государством расходов на его строительство и содержание в зависимости от состава членов домохозяйства и его среднедушевого дохода.

Следует отметить, что в зарубежной практике, в отличие от отечественной, стоимость строительства жилья, как правило, включается в «жилищные расходы» и оплачивается арендатором поэтапно вместе с эксплуатационными затратами. При этом государство оказывает финансовую помощь как на строительство жилья в виде бюджетных перечислений на жилищные счета местных властей, грантов жилищных ассоциаций, налоговых льгот, льготных кредитов, субсидий на оплату процентов по кредитам и прочее, так и на его содержание в виде субсидий, предоставляемых непосредственно потребителям для снижения платы за жилье (грантные скидки, доплаты, разовые пособия для наименее обеспеченных).

Предлагается при создании фонда социального жилья в течение ближайших 5-10 лет исходить из следующих основных принципиальных положений:

- фонд социального жилья является муниципальной собственностью. Государство определяет категорию семей, имеющих право на это жилье, его основные параметры, объемы строительства, источники финансирования, а также осуществляет передачу квартир в пожизненную наследуемую аренду (или по договору найма) малоимущим семьям очередников (без права приватизации);
- фонд социального жилья должен состоять, как правило, из многоквартирных жилых домов с экономичными индивидуальными квартирами для посемейного заселения;
- социальное жилище наряду с другими типами жилища должно соответствовать местным природным, этническим и градостроительным условиям, что может быть обеспечено многовариантностью проектных решений, учитывающих региональные условия строительства и возможности материально-технической базы;
- экономичность строительства социального жилья должна быть обеспечена за счет применения целесообразных архитектурно-планировочных решений квартир и домов; сочетания в застройке больших и малых квартир одинаковой комнатности, что позволит более гибко осуществлять расселение семей различного демографического состава, а также рациональных параметров жилых домов (протяженность, этажность, количество квартир в секции, ширина корпуса, применение мансардных этажей и т.п.).

Весьма важным в концепции социального жилья является создание определенной законодательной базы, ограничивающей возможность последующей продажи и обмена бесплатно полученного жилья, его приватизации, наследования и т.п.

При этом нами определялись ранее необходимые преобразования нормативных документов, что также относится к формам государственного воздействия. При этом для совершенствования нормативно-правового обеспечения социального ипотечного жилищного кредитования определялись институциональные и принципиальные преобразования, которые должны стать основой обеспечения доступности социального ипотечного жилищного кредитования.

Литература

1. Беляков А. Новый фактор доступности жилья и развития ипотеки – гарантийное ипотечное страхование [Электронный ресурс] / А. Беляков // Фонд «Институт экономики города». – Режим доступа: <http://www.urbanecomomics.ru>.
2. Веди [Электронный ресурс] : аналитическая научная лаборатория. – Режим доступа: <http://www.vedi.ru>.
3. Николаев С.В. Еще раз о «Доступном и комфортном жилье – гражданам России» [Электронный ресурс] / С.В. Николаев // Центральный науч.-исслед. и проектный ин-т жилых и общественных зданий (ЦНИИЭП жилища) : официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.ingil.ru>
4. Пастухова Н.С. Инструменты ипотечного жилищного кредитования [Текст] / Н.С. Пастухова, Н.Н. Рогожина. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2004.
5. Русецкий А. Е. Государственная регистрация ипотеки [Текст] / А. Русецкий. – М. : Юстинформ, 2009.

Ключевые слова

Социальное ипотечное жилищное кредитование; финансовые риски; ипотечные риски; кредитный риск; адресная поддержка населения.

*Ишина Ирина Валериевна;
Рябова Ирина Сергеевна*

РЕЦЕНЗИЯ

В представленной статье рассматривается актуальная в настоящее время проблема обеспечения доступности социальной жилищной ипотеки. Потребность в улучшении жилищных условий в Российской Федерации не может в данный момент эффективно решаться гражданами за счет собственных накоплений и применения стандартных схем ипотечного кредитования, что требует активизации деятельности государства в вопросах регулирования ипотечного кредитования с целью выполнения социальных гарантий, закрепленных в Конституции РФ.

Авторы провели исследование зарубежного опыта государственного регулирования доступности ипотеки, что позволило им выявить область его применения в отечественной практике ипотечного кредитования и определить критерии предоставления социальной ипотечной жилищной ипотеки для исполнения государством социальных обязательств по обеспечению своих граждан жильем.

Важно, что в статье определены различные инструменты государственного регулирования доступности социального ипотечного жилищного кредитования и выявлена необходимость и эффективность их применения к различным категориям нуждающихся в улучшении жилищных условий. Обоснованные авторами критерии предоставления адресной помощи населению РФ для улучшения жилищных условий с помощью ипотеки позволят обеспечить повышение доступности социального ипотечного жилищного кредитования именно для тех категорий населения, которые объективно в этом нуждаются.

Морозко Н.И., д-р экон. наук, профессор, зав. кафедрой банковского дела Всероссийской государственной налоговой академии Минфина РФ

8.2. IMPROVE THE STATE REGULATION MECHANISM TO PROVISION THE MORTGAGE LENDING AVAILABILITY

I.V. Ishina, Doctor of Economic Science, Professor, Head of «Finances and Credit» Department;

I.S. Ryabova, Candidate of Economic Science, Deputy of Head of «Finances and Credit» Department

Tax Academy

In the article there was researched the state role in provision the mortgage lending availability, also there was revealed that the most effective measure is the state influence on creditor and debtor financial risks. The minimization of these risks by the state regulation instruments would assist to decrease the state risks.

Literature

1. A. Belyakov. New factor of property availability and mortgage development – guarantee mortgage insurance «Institute of city economy».
2. S.V. Nikolaev. One more time about «Available and comfortable property to Russian citizens» // Official web-site of Center science-researching and project institute of apartment and social buildings www.ingil.ru
3. Official web-site of analytic science lab «VEDI» www.vedi.ru
4. N.S. Pastukhova, N.N. Rogozhina. Instruments of mortgage lending. – M.: Fund «Institute of city economy», 2004.
5. A.E. Rusetskij, State mortgage registration. – M.: Ustinform.2009.

Keywords

Social mortgage lending; financial risks; mortgage risks; credit risks; goal population support.