

О мерах по развитию системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 11 янв. 2000 г. № 28 (ред. от 8 мая 2002 г. № 302) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. - № 3. - Ст. 278 ; 2002. - № 20. - Ст. 1859.

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 11 января 2000 г. N 28

О МЕРАХ ПО РАЗВИТИЮ СИСТЕМЫ ИПОТЕЧНОГО ЖИЛИЩНОГО КРЕДИТОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(в ред. Постановлений Правительства РФ от 12.04.2001 N 291,
от 08.05.2002 N 302)

Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Одобрить **Концепцию** развития системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации (прилагается).

2. Утвердить прилагаемый **план** подготовки проектов нормативных правовых актов, обеспечивающих развитие системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации.

3. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления разрабатывать на основе **Концепции** развития системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации региональные программы ипотечного жилищного кредитования.

4. Правительственной комиссии по развитию системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации осуществлять координацию деятельности по разработке проектов нормативных правовых актов, обеспечивающих развитие системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации, предусмотренных **планом**, утвержденным настоящим Постановлением, и региональных программ ипотечного жилищного кредитования.

Председатель Правительства
Российской Федерации
В.ПУТИН

Одобрена
Постановлением Правительства
Российской Федерации
от 11 января 2000 г. N 28

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ИПОТЕЧНОГО ЖИЛИЩНОГО КРЕДИТОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(в ред. **Постановления** Правительства РФ от 08.05.2002 N 302)

Введение

Формирование системы ипотечного жилищного кредитования является одним из приоритетных направлений государственной жилищной политики.

Настоящая Концепция развития системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации, подготовленная в развитие федеральной целевой программы "Свой дом", утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 1996 г. N 753, определяет место и роль ипотечного жилищного кредитования в жилищном финансировании, а также стратегию государства в становлении и развитии данной сферы.

Современная государственная жилищная политика должна наряду с прежней ориентацией на нужды социально не защищенных групп населения сделать новый акцент на решении жилищных проблем основной части работающего населения, располагающего средними доходами, накоплениями и имеющими жилье в собственности в результате бесплатной приватизации. Основным способом решения жилищной проблемы для этой части населения является долгосрочное ипотечное жилищное кредитование, возможность и необходимость организации которого раскрывается в настоящей Концепции.

В документе определены основные цели и принципы формирования системы ипотечного жилищного кредитования с учетом российского законодательства и существующих социально - экономических условий. Концепция включает подробное описание формирования системы долгосрочного ипотечного жилищного кредитования, а также организационно - экономического механизма привлечения кредитных ресурсов в эту сферу.

В Концепции намечены конкретные направления совершенствования законодательной и нормативной базы ипотечного жилищного кредитования на федеральном уровне, а также на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Концепция учитывает практику создания и функционирования механизма ипотечного кредитования как в странах с развитой рыночной экономикой, так и в странах, еще только перестраивающих экономику на основе рыночных принципов, а также опыт жилищного финансирования в регионах Российской Федерации.

В соответствии с настоящей Концепцией система ипотечного жилищного кредитования в России в своем законченном виде будет саморазвивающейся и самодостаточной системой, не требующей дополнительно значительного государственного финансирования.

Основная задача государства в становлении системы ипотечного жилищного кредитования предполагается в создании законодательной базы и нормативном регулировании процесса с целью снижения финансовых рисков участников и повышения доступности жилья для граждан.

Государственное бюджетное финансирование будет направлено на непосредственную поддержку граждан, уровень доходов которых не позволяет им самостоятельно улучшить свои жилищные условия, в форме предоставления им целевых адресных безвозмездных субсидий на приобретение жилья.

Таким образом будет обеспечено функционирование взаимно дополняющих друг друга рыночных механизмов решения жилищных проблем граждан и механизмов социальной поддержки.

1. Основные цели и принципы формирования системы долгосрочного ипотечного жилищного кредитования

1.1. Содержание проблемы

Система жилищного финансирования в дореформенный период соответствовала проводимой жилищной политике и заключалась в централизованном распределении бюджетных ресурсов для строительства государственного жилья и его бесплатном предоставлении гражданам, стоящим в очереди на улучшение жилищных условий. В 1987 году доля государственных капитальных вложений в жилищное строительство составляла более 80 процентов, а средства населения - лишь 14,6 процента (включая средства индивидуальных застройщиков и членов жилищно - строительных кооперативов).

К началу экономических реформ в России отсутствовал рыночный механизм, предполагающий самостоятельное участие населения в решении жилищной проблемы. Свободный рынок жилья практически отсутствовал, долгосрочные кредиты населению составляли незначительную долю в общем объеме финансирования жилья и предоставлялись в основном индивидуальным застройщикам, жилищно - строительным и жилищным кооперативам на строительство нового, а не на покупку готового жилья.

За период реформ 1990 - 1998 годов в сфере жилищного финансирования произошли серьезные изменения.

Кардинальным образом изменилась структура вводимых в эксплуатацию жилых домов по формам собственности и источникам финансирования. Значительно увеличилась доля частного сектора, в то же время государство перестало быть основным участником на этом рынке. В общем объеме вводимого в эксплуатацию жилья доля, приходящаяся на предприятия и организации, которые находятся в государственной и муниципальной собственности, сократилась с 80 до 20 процентов, в том числе доля предприятий федеральной собственности уменьшилась до 9 процентов. При этом непосредственно за счет средств федерального бюджета в 1998 году было построено всего 1,3 млн. кв. метров общей площади жилых домов, что составило 4,2 процента от общего объема ввода жилья. Главным позитивным итогом реформ стал существенный рост доли жилья, возводимого за счет средств индивидуальных застройщиков, которая увеличилась примерно в 3 раза за период с конца 1990 по 1998 год и достигла 39,4 процента общего годового объема вводимого в эксплуатацию жилья.

Сформировался и быстро развивается рынок жилья. В результате проводимой политики бесплатной приватизации жилья и снятия ограничений на количество и размер жилых помещений, находящихся в собственности населения, изменилась структура жилищного фонда по формам собственности. В настоящее время 57 процентов всего жилищного фонда в России находится в частной собственности. По оценкам, в крупных городах России ежегодно в сделки купли - продажи вовлекается 1,5 - 2 процента квартир, находящихся в частной собственности.

Сокращающиеся бюджетные ассигнования на строительство привели к значительному снижению объема бесплатно предоставляемого очередникам жилья. Выделение бесплатного социального жилья сократилось с 1990 по 1998 год более чем в 3 раза и было доступно в 1998 году лишь 344 тыс. семей, тогда как имеют зарегистрированное право на такое жилье более 6 млн. семей. Таким образом, ежегодное предоставление социального жилья по отношению к числу семей, состоящих на учете на его получение, снизилось примерно в 2 раза, что свидетельствует об увеличении сроков решения этой проблемы.

В условиях недостаточного платежеспособного спроса большей части населения на вновь построенное жилье, а также отсутствия кредитов на строительство и приобретение готового жилья произошло сокращение объемов жилищного строительства. Объем ввода нового жилья уменьшился с 61,7 млн. кв. метров в 1990 году до 30,7 млн. кв. метров в 1998 году.

В результате созданный в первые годы реформ рынок жилья оказался не обеспечен необходимыми кредитно - финансовыми механизмами, которые могли бы восполнить сокращение бюджетных ассигнований в строительство.

В условиях резкого сокращения бюджетных расходов в жилищном секторе государство сосредоточило внимание в основном на проблемах отдельных категорий и групп населения, которые не в состоянии самостоятельно решить свои жилищные проблемы. Основная же часть населения, имеющая относительно стабильные доходы и желающая приобрести жилье в собственность, оказалась не в состоянии это сделать из-за отсутствия достаточных накоплений и долгосрочных кредитов.

Задача государства в новых условиях заключается в поддержании платежеспособного спроса различных слоев населения на рынке жилья за счет создания условий для развития рыночных механизмов мобилизации внебюджетных ресурсов общества и направления их в кредитно - финансовую сферу посредством развития системы долгосрочного жилищного ипотечного кредитования, перехода от практики строительства жилья за счет бюджетных средств и его последующего бесплатного распределения к приобретению населением готового жилья на свободном рынке за счет собственных и кредитных средств.

Необходимо отметить, что за государством безусловно остается функция обеспечения жильем на условиях социального найма тех граждан, которые по уровню дохода не в состоянии приобрести жилье в собственность даже с помощью долгосрочного кредита и безвозмездных субсидий, покрывающих часть стоимости жилья.

1.2. Роль и место системы долгосрочного ипотечного жилищного кредитования в жилищном финансировании

Определяя основные направления и подходы к созданию эффективного рыночного механизма жилищного финансирования, позволяющего обеспечить комплексное решение жилищной проблемы, необходимо выделить следующие основные взаимосвязанные блоки:

- долгосрочное ипотечное жилищное кредитование населения;
- кредитование жилищного строительства;
- государственная бюджетная поддержка приобретения жилья населением (система целевых адресных субсидий).

Долгосрочное ипотечное жилищное кредитование населения

Основой предлагаемой Концепции является создание рыночной системы долгосрочного ипотечного кредитования граждан для приобретения готового жилья на свободном рынке, включая как вновь построенное жилье, так и жилье на вторичном рынке.

Жилье является дорогостоящим товаром длительного пользования. Его приобретение, как правило, не может производиться за счет текущих доходов потребителей или накоплений. В большинстве стран мира приобретение жилья в кредит является не только основной формой решения жилищной проблемы для населения, но и базовой сферой экономической деятельности, ключевую роль в которой играют банковские и другие финансовые структуры, обеспечивающие необходимый прилив капиталов в эту сферу. Государство выполняет регулирующую роль посредством создания правовой основы, обеспечивающей эффективное взаимодействие всех участников процесса жилищного кредитования, а также при необходимости прямым или косвенным образом оказывает воздействие на привлечение дополнительных частных инвестиций в жилищную сферу и содействие различным категориям граждан в приобретении жилья.

Концепция предполагает создание целостной системы ипотечного жилищного кредитования, которая включает в себя предоставление долгосрочных жилищных ипотечных кредитов коммерческими банками и иными кредиторами гражданам -

заемщикам, а также механизм обеспечения кредиторов необходимыми долгосрочными ресурсами для кредитования.

Расширение операций по долгосрочному ипотечному кредитованию со всей необходимостью ставит задачу привлечения достаточного объема долгосрочных ресурсов с финансового рынка и рынка капиталов, что определяет важность отработки надежного механизма финансирования кредиторов и обеспечения гарантий надежности инвесторам, направляющим свои капиталы на рынок долгосрочных жилищных ипотечных кредитов.

Концепция учитывает применяемое в мировой практике большое многообразие моделей и форм взаимодействия участников первичного и вторичного рынка ипотечных кредитов. На первичном рынке взаимодействуют кредиторы и заемщики (выдача и обслуживание ипотечных кредитов), а на вторичном рынке - кредиторы и инвесторы, осуществляющие функцию рефинансирования кредиторов.

Обеспечение финансовыми ресурсами долгосрочных кредитов для населения возможно как за счет средств, привлекаемых кредиторами самостоятельно на первичном рынке (одноуровневая система ипотечного жилищного кредитования), так и за счет средств, привлекаемых на вторичном рынке через специализированных операторов (двухуровневая система ипотечного жилищного кредитования).

Ключевыми условиями для привлечения кредитных ресурсов в сферу долгосрочного ипотечного жилищного кредитования являются создание в стране благоприятной экономико - политической обстановки, разработка необходимой законодательно - нормативной базы и повышение уровня благосостояния населения. Один из центральных вопросов - стандартизация процедур выдачи и обслуживания ипотечных кредитов, правил оценки платежеспособности заемщиков, а также финансовых инструментов для привлечения средств.

Кредитование жилищного строительства

В рамках этого важнейшего блока в системе жилищного финансирования предлагается стимулировать инвестиции в строительство на основе предоставления застройщикам банковских кредитов на строительство жилья (строительных кредитов). Эти кредиты выдаются банком - кредитором частями на оплату выполненных строительно - монтажных работ при строгом контроле за ходом строительства, сроками и качеством работ. Застройщики - получатели кредитов имеют возможность погашать полученные кредиты в соответствии с графиком их погашения после завершения строительства и реализации объекта.

Основная проблема для коммерческого банка, выдающего строительный кредит, - точно оценить вероятность реализации проекта, в частности уровень риска незавершения строительства в срок и риска, связанного с ликвидностью построенного жилого дома. Банк совместно с застройщиком должен тщательно проанализировать комплекс факторов, включая спрос на данный тип жилья, емкость рынка, способность застройщика контролировать сроки и смету затрат в ходе строительства, чтобы при его завершении выйти на запланированные цены и, таким образом, выдержать предложенные первоначальные условия продажи жилья.

Строительный кредит выдается застройщику при условии, что он располагает (предпочтительно на правах собственности или долгосрочной аренды) отведенным участком под строительство жилья и местными органами власти предоставлены необходимые разрешения на осуществление строительства. Застройщик может использовать свою долю вложений не только на приобретение земли под застройку, но и на финансирование других необходимых первоначальных затрат. Степень риска для банка значительно снижается, если застройщик берет на себя значительную часть финансирования разработки проекта застройки. Риск также может быть снижен, если до начала строительства существует предварительная договоренность между застройщиком

и банком о возможности предоставления ипотечных кредитов потенциальным покупателям для приобретения построенных домов или квартир.

Данный механизм эффективно сопрягается с ипотечным кредитованием физических лиц - покупателей жилья в построенных таким способом домах: получаемые ипотечные кредиты и собственные средства граждан используются для оплаты жилья, а владельцы продаваемого жилья (застройщики) получают возможность погасить ранее полученный строительный кредит.

Государственная бюджетная поддержка приобретения жилья населением (система целевых адресных субсидий)

Доступность жилья, то есть способность граждан приобретать жилье в собственность за счет своих и заемных средств, в существенной мере характеризует уровень развития общества. Недостаточный платежеспособный спрос населения, отставание реальных доходов от цен на жилье, нестабильность получаемых доходов - все эти факторы отрицательно сказываются на возможностях граждан приобретать жилье даже с помощью ипотечного кредита. Одним из ключевых требований создаваемой системы долгосрочного жилищного ипотечного кредитования является обеспечение доступности ипотечных кредитов для населения не только с высокими, но прежде всего со средними доходами. При этом система ипотечного кредитования должна носить рыночный, а не дотационный характер, быть полностью прозрачной и понятной всем участникам процесса ипотечного кредитования.

Государственная поддержка граждан, желающих получить ипотечные кредиты на стандартных банковских условиях, но не располагающих достаточными доходами, может быть организована через систему предоставления безвозмездных субсидий для оплаты первоначального взноса при получении ипотечного кредита (например, через государственные жилищные сертификаты), что сократит необходимый размер кредита. Такая система финансирования приобретения жилья гражданами с помощью государства, при которой на долю собственных средств граждан в стоимости квартиры приходилось бы 30 процентов, на долю государственной субсидии (в зависимости от категории населения) в среднем - 20 - 50 процентов и оставшаяся часть - на ипотечный кредит, повысит доступность ипотечных кредитов для граждан и будет стимулировать платежеспособный спрос на жилье.

Указанные субсидии предоставляются в соответствии с бюджетными возможностями в размере от 5 до 70 процентов рыночной стоимости жилья по социальной норме в зависимости от категории граждан, уровня дохода и времени ожидания после постановки на учет по улучшению жилищных условий. Для определенных законодательством категорий граждан (в том числе молодых семей, работников бюджетной сферы, граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, граждан, уволенных и увольняемых с военной службы, и др.) субсидии могут предоставляться в большем объеме в соответствии с установленным порядком. Субсидии могут предоставляться за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и средств предприятий.

1.3. Цели и принципы развития системы долгосрочного ипотечного жилищного кредитования

Главная цель развития долгосрочного ипотечного жилищного кредитования - создать эффективно работающую систему обеспечения доступным по стоимости жильем российских граждан со средними доходами, основанную на рыночных принципах приобретения жилья на свободном от монополизма жилищном рынке за счет собственных средств граждан и долгосрочных ипотечных кредитов.

Создание указанной системы позволит:

увеличить платежеспособный спрос граждан и сделать приобретение жилья доступным для основной части населения;

активизировать рынок жилья;

вовлечь в реальный экономический оборот приватизированное жилье;

привлечь в жилищную сферу сбережения населения и другие внебюджетные финансовые ресурсы;

обеспечить развитие строительного комплекса;

оживить экономику страны в целом.

Система долгосрочного ипотечного жилищного кредитования в России должна опираться на имеющийся международный опыт развития ипотечного кредитования, быть адаптирована к российской законодательной базе, учитывать макроэкономические условия (характерные для переходной экономики), ограниченную платежеспособность населения, высокую инфляцию.

Система ипотечного жилищного кредитования должна опираться в первую очередь на эффективное использование привлеченных финансовых ресурсов граждан, коммерческих банков - кредиторов, инвесторов, а не на финансирование со стороны государственного бюджета. Темпы и масштабы развития системы ипотечного жилищного кредитования в регионах должны определяться объективной экономической ситуацией в регионе, платежеспособным спросом на жилье и его предложением, а также наличием (или отсутствием) необходимой региональной нормативно - правовой базы и инфраструктуры.

Для становления и развития системы ипотечного жилищного кредитования необходимо предусмотреть решение следующих основных задач:

совершенствование законодательной и нормативной базы для реализации механизма данного вида кредитования и эффективного функционирования первичного и вторичного рынков ипотечных жилищных кредитов;

создание и внедрение универсального механизма обеспечения притока долгосрочных внебюджетных финансовых ресурсов на рынок ипотечных жилищных кредитов;

создание инфраструктуры, обеспечивающей эффективное взаимодействие всех участников рынка ипотечных жилищных кредитов;

налоговое стимулирование граждан, получающих ипотечные кредиты, кредиторов и инвесторов, обеспечивающих рефинансирование кредиторов;

создание равных условий для свободной конкуренции между субъектами рынка ипотечных жилищных кредитов;

создание механизмов социальной защиты заемщиков от неправомерных действий кредиторов и их социальной адаптации при процедуре выселения в случае невозможности погашения взятого ранее ипотечного кредита.

При формировании стратегии создания системы долгосрочного ипотечного жилищного кредитования следует учитывать следующие аспекты:

ориентация ипотечного кредитования в настоящее время в первую очередь на те категории населения, которые нуждаются в небольшом ипотечном кредите. Это позволит при ограниченных ресурсах обеспечить кредитами большее число заемщиков. Доля населения, нуждающегося в небольших ипотечных кредитах, значительна и, по расчетам, составляет не менее трети желающих улучшить свои жилищные условия;

возможность оплаты части нового жилья за счет продажи уже имеющегося в собственности жилья. Поскольку при малом объеме кредита заемщику требуется иметь значительные собственные средства, то для тех граждан, у которых нет достаточных собственных сбережений в денежной форме, это ограничение преодолевается путем оплаты ими части нового жилья за счет продажи старого;

предоставление государственных субсидий заемщикам при приобретении жилья с помощью ипотечного кредита. Граждане, получающие в установленном порядке субсидии

на приобретение жилья, могут использовать их для оплаты части стоимости жилья в дополнение к собственным средствам и ипотечному кредиту.

2. Организация системы долгосрочного ипотечного жилищного кредитования

2.1. Задачи и функции основных участников рынка ипотечного жилищного кредитования

Долгосрочный ипотечный жилищный кредит (далее именуется - ипотечный кредит) - это кредит или заем, предоставленные на срок 3 года и более соответственно банком (кредитной организацией) или юридическим лицом (некредитной организацией) физическому лицу (гражданину) для приобретения жилья под залог приобретаемого жилья в качестве обеспечения обязательства.

На рынке долгосрочного ипотечного жилищного кредитования действуют следующие основные участники:

1) заемщики - физические лица, граждане Российской Федерации, заключившие кредитные договоры с банками (кредитными организациями) или договоры займа с юридическими лицами (некредитными организациями), по условиям которых полученные в виде кредита средства используются для приобретения жилья. Обеспечением исполнения обязательств по договорам служит залог приобретаемого жилья (ипотека);

2) продавцы жилья - физические и юридические лица, продающие жилые помещения, находящиеся в их собственности или принадлежащие другим физическим и юридическим лицам, по их поручению;

3) кредиторы - банки (кредитные организации) и иные юридические лица, предоставляющие заемщикам в установленном законом порядке ипотечные кредиты (займы).

Основными функциями кредитора являются:

предоставление ипотечного кредита на основе оценки платежеспособности и кредитоспособности заемщика в соответствии с требованиями и условиями кредитования;
оформление кредитного договора (договора займа) и договора об ипотеке;
обслуживание выданных ипотечных кредитов.

По договору об ипотеке жилья кредитор становится залогодержателем, что дает ему возможность в случае неисполнения заемщиком обязательств по кредитному договору получить удовлетворение своих денежных требований к должнику из стоимости заложенного жилого помещения преимущественно перед другими кредиторами залогодателя;

4) операторы вторичного рынка ипотечных кредитов (агентства по ипотечному жилищному кредитованию) - специализированные организации, осуществляющие рефинансирование кредиторов, выдающих долгосрочные ипотечные жилищные кредиты населению.

К основным функциям операторов вторичного рынка относятся:

рефинансирование кредиторов на основе установленных стандартов и требований, предъявляемых к процедурам ипотечного кредитования;

выпуск эмиссионных **ипотечных ценных бумаг**;

привлечение средств инвесторов в сферу жилищного кредитования;

оказание кредиторам содействия во внедрении рациональной практики проведения операций ипотечного кредитования и в разработке типов ипотечных кредитов, более доступных для заемщиков и менее рискованных для кредиторов;

5) органы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним - государственные органы, обеспечивающие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Основными функциями этих органов являются:

регистрация сделок купли - продажи жилых помещений, оформление перехода прав собственности к новому собственнику;

регистрация договоров об ипотеке и права ипотеки;

хранение и предоставление информации по правам собственности и обременению залогом жилья всем участникам ипотечного рынка;

6) страховые компании - страховые компании, имеющие лицензии, осуществляющие имущество страхование (страхование заложенного жилья), личное страхование заемщиков и страхование гражданско - правовой ответственности участников ипотечного рынка;

7) оценщики - юридические и физические лица, имеющие право на осуществление профессиональной оценки жилых помещений, являющихся предметом залога при ипотечном кредитовании;

8) риэлтерские фирмы - юридические лица, являющиеся профессиональными посредниками на рынке купли - продажи жилья. К функциям риэлтеров относятся подбор вариантов купли - продажи жилья для заемщиков и продавцов жилья, помощь в заключении сделок по купле - продаже, организация продажи жилья по поручению других участников рынка жилья, участие в организации проведения торгов по реализации жилья, на которое обращено взыскание;

(в ред. [Постановления](#) Правительства РФ от 08.05.2002 N 302)

9) инвесторы - юридические и физические лица, приобретающие ценные бумаги, обеспеченные ипотечными кредитами, эмитируемые кредиторами или операторами вторичного рынка. К их числу относятся пенсионные фонды, страховые компании, инвестиционные банки, паевые инвестиционные фонды и др.;

10) инфраструктурные звенья системы ипотечного кредитования - нотариат, паспортные службы, органы опеки и попечительства, юридические консультации и т.д., обеспечивающие необходимое юридическое сопровождение сделок с жилыми помещениями, регистрацию граждан по месту жительства (в том числе в заложенных квартирах и домах), защиту прав несовершеннолетних при заключении сделок с недвижимостью.

Особую роль особенно на начальном этапе создания системы долгосрочного ипотечного жилищного кредитования населения призвано играть государство.

Государство определяет концепцию развития системы ипотечного жилищного кредитования и формирует правовую базу для надежного и эффективного функционирования системы ипотечного кредитования, создает механизм социальной защиты заемщиков, проводит налоговую политику, стимулирующую участников рынка ипотечного кредитования, создает необходимые институты для организации рынка и участвует в управлении ими.

В настоящее время долгосрочные жилищные кредиты населению предоставляют универсальные коммерческие банки. Расширение этих операций, рост масштабов рынка неминуемо приведет к созданию специализированных кредитных организаций, ограничивающихся деятельностью по ипотечному кредитованию населения. Создание кредитных организаций типа "ипотечных банков", "ссудосберегательных ассоциаций", "стройсберкас" позволит повысить профессионализм и качество услуг, предлагаемых населению банками и кредитными организациями. Их создание и работа в сфере кредитования населения во многом будут определяться адекватным развитием банковского законодательства и созданием необходимой нормативной базы, регулирующей их деятельность.

Помимо коммерческих банков определенную роль в формировании дополнительного платежеспособного спроса на жилье могут сыграть другие организации, создаваемые в настоящее время в соответствии с гражданским законодательством, в том числе в качестве кредиторов (фонды поддержки и развития жилищного строительства, кредитные союзы и

др.). Указанные организации за счет собственных и привлеченных средств предоставляют населению займы на строительство и приобретение готового жилья в рамках создаваемых паевых капиталов или фондов. Они не являются кредитными организациями, и для осуществления ими деятельности по предоставлению ипотечных займов им не требуется получения лицензии Центрального банка Российской Федерации. Деятельность некредитных организаций по предоставлению ипотечных займов в настоящее время не подпадает под контроль государственных органов. Выпуск ими эмиссионных ипотечных ценных бумаг может быть осуществлен только при условии установления на законодательном уровне строгого государственного контроля за их деятельностью и разработки специального механизма защиты прав и интересов инвесторов (граждан).

Все участники рынка ипотечных жилищных кредитов в той или иной мере уже сегодня действуют на рынке. Задача состоит в том, чтобы обеспечить их заинтересованность в эффективном взаимодействии с целью расширения возможностей, предоставляемых населению, для улучшения жилищных условий.

2.2. Основные стандарты и требования к долгосрочным ипотечным жилищным кредитам

Долгосрочные ипотечные жилищные кредиты предоставляются на срок от 3 и более лет (оптимально на данном этапе 10 - 15 лет). Благодаря длительному сроку погашения уменьшается размер ежемесячных выплат заемщика.

Сумма кредита составляет не более 60 - 70 процентов рыночной стоимости покупаемого жилья, являющегося при этом предметом залога.

Заемщик обязан внести первоначальный взнос на оплату части жилья, как правило, в сумме 30 - 40 процентов его стоимости за счет собственных средств.

Кредит и проценты по нему выплачиваются в форме ежемесячных платежей, рассчитанных по формуле аннуитетных платежей (ежемесячный платеж включает полный платеж по процентам, начисляемым на остаток основного долга, а также часть самого кредита, рассчитываемую таким образом, чтобы все ежемесячные платежи при фиксированной процентной ставке были равными на весь кредитный период). Это удобно как для заемщика (поскольку он может четко планировать свой семейный бюджет), так и для кредитора.

Величина ежемесячного платежа по кредиту не должна превышать 30 - 35 процентов совокупного дохода заемщика и созаемщиков (в том случае, если они имеются) за соответствующий расчетный период. При процедуре оценки вероятности погашения кредита кредитор использует официально подтвержденную информацию о текущих доходах заемщика и созаемщиков.

Приобретенное в кредит жилье служит в качестве обеспечения кредита (передается в залог кредитору). Это означает, что в случае неисполнения заемщиком обязательств осуществляется обращение взыскания на жилье с последующей его реализацией, чтобы погасить задолженность заемщика по кредиту перед кредитором. Оставшаяся после погашения кредита сумма за вычетом расходов, связанных с процедурой обращения взыскания и продажи жилья, возвращается бывшему заемщику.

Заемщик и все совершеннолетние члены его семьи дают нотариально заверяемое согласие на освобождение приобретенного за счет кредитных средств и переданного в ипотеку жилого помещения в случае обращения на него взыскания.

Передаваемое в ипотеку жилье должно быть свободным от каких-либо ограничений (обременений), не должно быть заложено в обеспечение другого обязательства.

Приобретенное за счет кредита жилье должно использоваться заемщиком преимущественно для проживания. Сдача приобретенного жилья в аренду возможна только при согласии кредитора, что специально оговаривается в кредитном договоре.

Требования к ипотечным кредитам сформулированы исходя из сложившегося отечественного и зарубежного опыта кредитования населения. Указанные стандарты и требования направлены на снижение рисков для кредитора и заемщика.

Соблюдение четких стандартов и требований к процедурам предоставления и обслуживания кредитов является основой для надежного функционирования вторичного рынка ипотечных кредитов и привлечения средств частных инвесторов в этот сектор, в том числе через эмиссионные ипотечные ценные бумаги или облигации.

2.3. Основные этапы и порядок процесса предоставления долгосрочных ипотечных жилищных кредитов

Долгосрочный ипотечный жилищный кредит выдается на условиях платности, срочности и возвратности, а также при строгом контроле за использованием кредитных средств. Основным обеспечением возвратности кредитных средств служит залог приобретаемого за счет этих средств жилья.

В кредитном договоре стороны предусматривают следующие условия: сумма предоставляемого кредита; срок, на который предоставляется кредит; размер уплачиваемых заемщиком процентов за пользование кредитом; очередность погашения кредита и процентов по нему; основания для досрочного расторжения договора и взыскания кредита и процентов по нему и другие.

В договор об ипотеке стороны включают следующие условия: предмет ипотеки; цена передаваемого в ипотеку помещения; существо основного обязательства, обеспечиваемого ипотекой (предоставление кредитных средств); размер основного обязательства, обеспечиваемого ипотекой (размер предоставляемого кредита и размер процентов за пользование денежными средствами); срок исполнения основного обязательства, обеспечиваемого ипотекой (срок, на который предоставляется кредит); указание на то, что передаваемое в ипотеку имущество находится в пользовании у заемщика (он же залогодатель по договору об ипотеке); требования по страхованию передаваемого в ипотеку имущества; основания обращения взыскания на предмет ипотеки и другие.

Права и обязанности сторон по кредитному договору и договору об ипотеке должны гарантировать кредитору и заемщику защиту их интересов и возможность отстаивания своих прав.

В случае если заемщик не в состоянии возратить кредитные средства, кредитор имеет право обратиться взыскание на заложенное имущество.

Стандартная процедура получения ипотечного кредита состоит из следующих основных этапов:

1) предварительная квалификация (одобрение) заемщика. Заемщик должен получить всю необходимую информацию о кредиторе, об условиях предоставления кредита, о своих правах и об обязанностях при заключении кредитной сделки. Кредитор, в свою очередь, оценивает возможность потенциального заемщика возратить кредит;

2) оценка кредитором вероятности погашения ипотечного кредита и определение максимально возможной суммы ипотечного кредита с учетом доходов заемщика, наличия собственных средств для первоначального взноса и оценки предмета ипотеки. Указанная процедура именуется андеррайтинг заемщика. Кредитор проверяет информацию, предоставленную заемщиком, оценивает его платежеспособность и принимает решение о выдаче кредита или дает мотивированный отказ. При положительном решении кредитор рассчитывает сумму кредита и формулирует другие важные условия его выдачи (срок, процентную ставку, порядок погашения);

3) подбор квартиры, соответствующей финансовым возможностям заемщика и требованиям кредитора. Заемщик вправе подобрать себе жилье как до обращения к кредитору, так и после. В первом случае продавец жилья и потенциальный заемщик

подписывают предварительный договор купли - продажи жилого помещения, предусматривающий преимущественное право покупки данного жилья потенциальным заемщиком по согласованной сторонами цене в обусловленный сторонами срок. В этом случае кредитор оценивает жилье с точки зрения обеспечения возвратности кредита, а также рассчитывает сумму кредита исходя из доходов заемщика, вносимого первоначального взноса и стоимости жилья. Во втором случае потенциальный заемщик, уже зная сумму кредита, рассчитанную кредитором, может подобрать подходящее по стоимости жилье и заключить с его продавцом сделку купли - продажи при условии, что кредитор будет согласен рассматривать приобретаемое жилье в качестве подходящего обеспечения кредита;

4) оценка жилья - предмета ипотеки с целью определения его рыночной стоимости. После подбора квартиры для покупки в кредит оценщик, услуги которого оплачивает заемщик, осуществляет независимую оценку выбранного заемщиком жилья, а кредитор соотносит ее с размером выдаваемого кредита;

5) заключение договора купли - продажи квартиры между заемщиком и продавцом жилья и заключение кредитного договора между заемщиком и кредитором, приобретение жилья заемщиком и переход его в залог кредитору по договору об ипотеке или по закону. В случае положительного решения кредитор заключает с заемщиком кредитный договор, а заемщик вносит на свой банковский счет собственные денежные средства, которые он планирует использовать для оплаты первоначального взноса.

Обеспечение кредита может быть оформлено:

договором об ипотеке приобретенного жилого помещения с соответствующим нотариальным удостоверением сделки, а также государственной регистрацией возникающей ипотеки;

трехсторонним (смешанным) договором купли - продажи и ипотеки жилого помещения, при котором все три заинтересованные стороны последовательно и практически одновременно фиксируют, нотариально заверяют и регистрируют переход прав собственности от продавца квартиры к покупателю, а также ипотеку данной квартиры в пользу кредитора;

договором приобретения жилого помещения за счет кредитных средств, когда ипотека приобретаемого жилого помещения возникает в силу закона в момент регистрации договора купли - продажи;

б) проведение расчетов с продавцом жилого помещения. Заемщик осуществляет оплату стоимости жилого помещения по договору купли - продажи, используя сумму первоначального взноса и средства кредита. Целесообразно, чтобы кредитор непосредственно участвовал и полностью контролировал процесс расчетов по договору купли - продажи;

7) страхование предмета ипотеки, жизни заемщика, а также по возможности прав собственника на приобретаемое жилое помещение.

В дальнейшем кредитор производит обслуживание кредита, то есть принимает платежи от заемщика, ведет бухгалтерские записи о погашении основной задолженности и процентов, осуществляет все необходимые действия по обслуживанию выданного ипотечного кредита.

В случае выполнения обязательств по кредитному договору кредит считается погашенным, а ипотека прекращается, о чем делается соответствующая запись в государственном реестре.

В случае невыполнения заемщиком и залогодателем условий кредитного договора или договора об ипотеке кредитор обращает взыскание на заложенное жилье в судебном или внесудебном порядке. Предмет ипотеки реализуется, а полученные средства идут на погашение долга кредитору (основной суммы долга, процентов, штрафов, пеней и т.д.), осуществление расходов по процедуре обращения взыскания и продажи предмета ипотеки. Оставшиеся средства получает заемщик.

Для снижения кредитного риска (риск невозврата кредита) необходимо:
обеспечить кредитору реальную возможность обращения взыскания и реализации заложенного имущества, создать условия для быстрого рассмотрения в судебных инстанциях дел, связанных с обращением взыскания на предмет залога;

обеспечить надежную систему регистрации земли, недвижимого имущества, ипотеки и других прав в целях уменьшения для кредитора риска появления непредусмотренных прав;

отработать механизм андеррайтинга ипотечных кредитов, повысив тем самым их обоснованность;

выработать надежные процедуры предоставления и обслуживания ипотечных кредитов.

Для снижения риска процентной ставки (риска превышения стоимости кредитных ресурсов, привлекаемых кредитором, над ставкой процентов по уже выданным ипотечным кредитам) возможно использование кредиторами при расчете платежей по кредиту различных методов их индексации с учетом инфляции и доходов заемщика.

Для решения проблемы снижения данного вида риска ключевым вопросом является разработка системы надежных показателей, отражающих изменение рыночной процентной ставки.

Снижение риска ликвидности непосредственно связано с развитием вторичного рынка ипотечных кредитов, созданием условий для привлечения долгосрочных ресурсов в данную сферу, обеспечением рефинансирования выданных кредиторами ипотечных жилищных кредитов.

2.4. Оценка жилых помещений, находящихся в ипотеке

Оценка жилых помещений, приобретаемых на кредитные средства, осуществляется специализированными оценочными фирмами либо специалистами - оценщиками. Специфика оценки заключается в том, что кредитор рассматривает данное жилое помещение в качестве обеспечения возвратности предоставленных заемщику средств. Поэтому кредитор, учитывая оценочную величину рыночной стоимости объекта на текущий момент, должен прогнозировать возможность изменения этой стоимости, связанную как с индивидуальными особенностями самого объекта (конструктивными и планировочными особенностями, используемыми материалами, их пожаростойкостью и долговечностью, соответствием нормам и стандартам жилого помещения и др.), так и с его местоположением (близостью к транспортным магистралям, экологической ситуацией и другими факторами, включая перспективы развития района).

При всем разнообразии подходов и методик оценок основное внимание должно уделяться методу сравнительных продаж с учетом различных поправочных коэффициентов и индексов, позволяющих правильно оценить жилое помещение с учетом рынка жилья и перспектив его развития.

Задача кредитора - проанализировать на основе оценки жилого помещения достаточность данного обеспечения относительно размера предоставляемого кредита.

Особое значение при этом приобретают разработка и использование единой типовой формы отчета об оценке жилого помещения, позволяющего проанализировать и комплексно отразить необходимые параметры жилья.

Стандартизация методики и формы отчета об оценке позволят снизить риски, связанные с возможными ошибками при оценке жилых помещений, а также повысит эффективность вторичного рынка ипотечных кредитов.

3. Организационно - экономический механизм привлечения кредитных ресурсов в сферу долгосрочного ипотечного жилищного кредитования

Проблему привлечения кредитных ресурсов для долгосрочного ипотечного жилищного кредитования можно считать наиболее критичной для развития системы ипотечного жилищного кредитования в России. Ни один коммерческий банк не в состоянии формировать кредитный портфель из долгосрочных кредитов, опираясь при этом на краткосрочные источники. Несоответствие банковских активов и пассивов по срокам и ставкам рано или поздно приводит к потере ликвидности и банкротству банка.

Привлечение долгосрочных ресурсов для ипотечного кредитования может осуществляться из следующих источников:

а) кредитные линии и займы, предоставляемые банками, а также иными организациями (фондами);

б) средства, предоставленные институциональными инвесторами (пенсионными фондами и страховыми организациями, паевыми инвестиционными фондами и др.) сроком на 5 - 10 лет;

в) размещение эмиссионных ипотечных ценных бумаг;

г) средства от продажи целевых облигационных займов.

Целостная эффективно действующая система ипотечного жилищного кредитования, обеспечивающая ликвидность кредиторов, основана на функционировании механизма их рефинансирования и включает в себя как первичный, так и вторичный рынки ипотечных кредитов.

По мере развития данных рынков могут использоваться различные модели привлечения долгосрочных кредитных ресурсов, в том числе:

1) выпуск кредиторами эмиссионных ипотечных ценных бумаг и их реализация на финансовом рынке;

2) рефинансирование кредиторов через систему коллективных инвестиций;

3) рефинансирование кредиторов через операторов вторичного рынка ипотечных кредитов.

3.1. Выпуск кредиторами эмиссионных ипотечных ценных бумаг и их реализация на финансовом рынке

Порядок выпуска и обращения эмиссионных ипотечных ценных бумаг требует совершенствования, для чего необходимо внесение изменений в законодательство Российской Федерации. Главный смысл этих изменений заключается в необходимости дать четкое и однозначное законодательное определение понятию "эмиссионная ипотечная ценная бумага", включающему требования к обеспечению этих ценных бумаг, порядку и полноте раскрытия информации об эмитенте, требования к самим эмитентам и пр.

Для введения в хозяйственный оборот эмиссионных ипотечных ценных бумаг как отдельного вида ценных бумаг необходимо принятие соответствующего федерального [закона](#).

Обязательными характеристиками эмиссионных ипотечных ценных бумаг должны быть:

установленный законом перечень категорий юридических лиц, имеющих право выпуска эмиссионных ипотечных ценных бумаг;

специально сформированное обеспечение по этим ценным бумагам. Эмиссионные ипотечные ценные бумаги могут выпускаться только под обеспечение, состав и порядок замены которого указаны в законе. В случае банкротства эмитента обеспечение по эмиссионным ипотечным ценным бумагам должно или исключаться из имущества, составляющего конкурсную массу, или выделяться в особую конкурсную массу;

особая надежность эмиссионных ипотечных ценных бумаг на основе установления для них специальных экономических нормативов;

особый порядок выпуска и обращения эмиссионных ипотечных ценных бумаг.

3.2. Рефинансирование кредиторов через систему коллективных инвестиций

В России действующими формами осуществления коллективных инвестиций являются общие фонды банковского управления и паевые инвестиционные фонды.

В этих фондах могут размещаться средства пенсионных фондов, предприятий и населения, а также денежные средства иных инвесторов, заинтересованных в развитии долгосрочного ипотечного жилищного кредитования в своем регионе.

Возможна организация специализированных фондов, денежные средства которых будут направлены исключительно на приобретение закладных.

Преимуществом этой модели является формирование в регионе рынка закладных и на этой основе - самодостаточной системы рефинансирования и активного вовлечения кредитных организаций региона в долгосрочное ипотечное жилищное кредитование.

Предлагается следующий механизм рефинансирования:

1) кредитор выдает ипотечный кредит. Оформляется закладная, которая переходит кредитору с соответствующей государственной регистрацией прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

2) учредители общих фондов банковского управления или паевых инвестиционных фондов вносят денежные средства. В инвестиционной декларации доверительный управляющий (или управляющая компания) данного фонда указывает, что средства фонда будут направлены на покупку закладных;

3) доверительный управляющий (или управляющая компания) фонда покупает закладные у кредитных организаций за счет денежных средств, переданных фонду его учредителями. Для перехода прав по закладной на ней совершается передаточная надпись в пользу доверительного управляющего, которому передается закладная. Переход прав по закладной означает передачу этому же лицу прав по обеспеченному ипотекой обязательству (кредиту). Доверительный управляющий (или управляющая компания) должен потребовать от органа, осуществившего государственную регистрацию ипотеки, зарегистрировать его в качестве залогодержателя.

Должник по обязательству, обеспеченному ипотекой, получивший от нового владельца закладной письменное уведомление о регистрации его в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество с надлежаще заверенной выпиской из реестра, осуществляет промежуточные и окончательные платежи.

Доверительный управляющий (или управляющая компания) формирует портфель закладных с тем, чтобы обеспечить учредителям фонда стабильный доход.

При использовании этой модели привлечения кредитных ресурсов требуют уточнения некоторые аспекты закладной как неэмиссионной ценной бумаги.

Кроме того, необходимо дополнительно урегулировать вопросы налогообложения общих фондов банковского управления (доверительных управляющих и учредителей).

3.3. Рефинансирование кредиторов через операторов вторичного рынка ипотечных кредитов

В общем виде схема организации целостной системы долгосрочного ипотечного жилищного кредитования, построенная на взаимодействии первичного и вторичного рынков ипотечных кредитов, выглядит следующим образом.

На первичном рынке ипотечных кредитов кредиторы выдают населению ипотечные кредиты. Для обеспечения быстрого возврата кредитных ресурсов и решения проблемы ликвидности кредиторы могут уступить права требования по кредитам или закладным специально созданным для этой цели организациям - операторам вторичного рынка

ипотечных кредитов (агентствам по ипотечному жилищному кредитованию). В этом случае заключается соответствующее соглашение между первичным кредитором и агентством об уступке прав требования по кредитам или закладным, а также договор доверительного управления приобретенными правами требования. Это позволяет кредитору продолжать четко контролировать заемщика, получать комиссионные за обслуживание кредита, а на средства, полученные от агентства, расширить кредитные операции.

Партнерами агентства могут стать кредиторы, отвечающие его квалификационным требованиям. Кредитор должен гарантировать агентству, что кредиты или закладные отвечают установленным требованиям и стандартам, предоставлять ему на постоянной основе необходимую финансовую информацию и другие сведения, а также обеспечивать доступ к документам, касающимся их взаимоотношений.

Агентство периодически проводит выборочные проверки ипотечных кредитов. Если в ходе проверки будут выявлены кредиты, не соответствующие установленным требованиям и стандартам, кредитор обязан либо исправить нарушение, либо выкупить кредиты или закладные. В случае ненадлежащего исполнения кредитором договора доверительного управления агентство имеет право расторгнуть с ним договор о сотрудничестве и передать кредиты на обслуживание в другую кредитную организацию.

Агентство устанавливает обязательные для кредиторов критерии оценки вероятности возврата кредита, которые включают анализ платежеспособности заемщика, выполнения им предыдущих финансовых обязательств (кредитная история), наличие собственных средств, а также оценку стоимости и состояния передаваемого в залог имущества.

В рамках договора доверительного управления кредитор обеспечивает контроль за своевременной уплатой заемщиком налогов на заложенное имущество и страховых взносов. Механизм доверительного управления приобретенными правами требования по кредитам в случае банкротства первичного кредитора защищает интересы агентств, так как данные права требования не будут входить в состав имущества, составляющего конкурсную массу.

Использование счетов доверительного управления для обслуживания кредитов предусматривает обязательную ежемесячную отчетность, что обеспечивает действенный контроль за операциями агентств и кредиторов со стороны Центрального банка Российской Федерации.

Деятельность специализированного института вторичного рынка ипотечных кредитов будет способствовать перераспределению рисков ипотечного кредитования. Речь идет о снижении риска ликвидности и процентного риска, возникающих при несоответствии структуры активов и пассивов первичных кредиторов, и его переносе на агентства.

Эта модель организации рефинансирования кредитных организаций позволяет реализовать в себе и другие модели привлечения кредитных ресурсов в сферу жилищного кредитования. Так, например, агентство по ипотечному жилищному кредитованию может стать доверительным управляющим общего фонда банковского управления или паевого инвестиционного фонда, а также может осуществлять выпуск облигаций или ипотечных ценных бумаг.

4. Совершенствование законодательной и нормативной базы долгосрочного ипотечного жилищного кредитования

Основная функция государства в процессе формирования рыночной системы долгосрочного ипотечного жилищного кредитования состоит в создании надлежащей законодательной и нормативной базы с целью правового обеспечения прав кредиторов - залогодержателей и инвесторов, предоставляющих долгосрочные кредитные ресурсы, а также обеспечения социальных гарантий, предоставляемых гражданам, приобретающим

жилье с помощью ипотечных кредитов. Задача состоит в установлении оптимального баланса прав, делающего систему кредитования рентабельной и наименее рискованной для банков, а также доступной и безопасной для граждан - заемщиков.

Учитывая, что система находится в стадии становления, государство может также создавать определенные стимулирующие условия для ее развития и взять на себя часть рисков.

С этой целью необходимо:

совершенствовать правовые основы реализации прав по ипотеке;

регулировать механизмы привлечения долгосрочных финансовых ресурсов;

создать благоприятную налоговую среду для ипотечного жилищного кредитования граждан;

организовать эффективные условия работы кредитных организаций на рынке ипотечных кредитов.

4.1. Современное состояние правовой и организационной базы для развития системы жилищного финансирования в России

Задача формирования законодательной и нормативной базы, необходимой для развития жилищного финансирования, постоянно находилась в центре внимания. Основы этой системы были заложены в [Законе](#) Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики".

В развитие этого [Закона](#) были приняты:

[Постановление](#) Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 20 июня 1993 г. N 595 "О Государственной целевой программе "Жилище";

[Указ](#) Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. N 2281 "О разработке и внедрении внебюджетных форм инвестирования жилищной сферы";

[Указ](#) Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. N 1180 "О жилищных кредитах";

[Указ](#) Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. N 1182 "О выпуске и обращении жилищных сертификатов";

[Указ](#) Президента Российской Федерации от 29 марта 1996 г. N 430 "О государственной поддержке граждан в строительстве и приобретении жилья";

[Указ](#) Президента Российской Федерации от 29 марта 1996 г. N 431 "О новом этапе реализации Государственной целевой программы "Жилище";

[Постановление](#) Правительства Российской Федерации от 27 июня 1996 г. N 753 "О федеральной целевой программе "Свой дом";

[Положение](#) о предоставлении гражданам Российской Федерации, нуждающимся в улучшении жилищных условий, безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилья, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 г. N 937;

КонсультантПлюс: примечание.

Постановлением Правительства РФ от 20.11.2003 N 700 утверждена [подпрограмма](#) "Государственные жилищные сертификаты" на 2004 - 2010 годы, входящая в состав федеральной целевой [программы](#) "Жилище" на 2002 - 2010 годы.

Мероприятия по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, предусмотренные входившей в состав федеральной целевой программы "[Жилище](#)" на 2002 - 2010 годы на первом этапе (2002 - 2005 годы) ее реализации подпрограммой "Государственные жилищные сертификаты" на 2004 - 2010 годы, осуществляются на втором этапе (2006 - 2010 годы) реализации указанной [Программы](#) в рамках подпрограммы "[Выполнение государственных обязательств](#) по обеспечению жильем

категорий граждан, установленных федеральным законодательством" ([Постановление Правительства РФ от 31.12.2005 N 865](#)).

федеральная целевая [программа](#) "Государственные жилищные сертификаты", утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 января 1998 г. N 71, которой [Указом](#) Президента Российской Федерации от 28 января 1998 г. N 102 придан статус президентской программы.

Решающим шагом в развитии федерального законодательства по вопросам ипотечного жилищного кредитования стало принятие Гражданского [кодекса](#) Российской Федерации.

Гражданский [кодекс](#) Российской Федерации установил общие правила обеспечения кредитов залогом недвижимости, в том числе жилой, положения о праве собственности и других вещных правах на жилые помещения, основания обращения взыскания на заложенное жилое помещение.

Кроме того, Гражданским [кодексом](#) Российской Федерации предусмотрено принятие в дальнейшем специальных федеральных законов, регулирующих вопросы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также вопросы ипотеки (залога недвижимости).

Во исполнение требований Гражданского [кодекса](#) Российской Федерации в 1997 году был принят Федеральный [закон](#) "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".

Вторым важным законодательным актом стал принятый в 1998 году Федеральный [закон](#) "Об ипотеке (залоге недвижимости)", который значительно расширяет возможность использования ипотеки в качестве надежного средства обеспечения кредита.

В дальнейшем Правительством Российской Федерации во исполнение указанных Федеральных законов были приняты следующие Постановления, касающиеся, в частности, и ипотечного жилищного кредитования:

[Постановление](#) Правительства Российской Федерации от 18 февраля 1998 г. N 219 "Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним";

[Постановление](#) Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1998 г. N 248 "Об установлении максимального размера платы за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и за предоставление информации о зарегистрированных правах".

Важным шагом, закладывающим организационные основы функционирования системы ипотечного жилищного кредитования, явилось создание в качестве оператора вторичного рынка ипотечных кредитов Агентства по ипотечному жилищному кредитованию в форме открытого акционерного общества с контрольным пакетом акций, принадлежащим государству (в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 1996 г. N 1010 "Об Агентстве по ипотечному жилищному кредитованию"). В настоящее время уставной капитал Агентства составляет 80 млн. рублей, все его акции принадлежат государству.

Перед Агентством поставлена задача разработать и реализовать схему деятельности по рефинансированию кредиторов, мониторинг которой может осуществляться Центральным банком Российской Федерации, Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг, потенциальными и реальными инвесторами, рейтинговыми агентствами.

В ходе реализации пилотного проекта Агентства в г. Санкт - Петербурге были разработаны и апробированы стандарты и процедуры предоставления, рефинансирования и обслуживания долгосрочных жилищных ипотечных кредитов, которые обеспечивают надежность всей схемы функционирования и взаимодействия первичного и вторичного рынков жилищных ипотечных кредитов. В г. Санкт - Петербурге была создана необходимая нормативная правовая база, создающая благоприятные условия для

эффективной работы всех участников рынка, включая привлечение инвесторов в рамках региональной ипотечной программы.

Распространение этого опыта, в том числе через деятельность филиалов Агентства, а также путем сотрудничества с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, постепенно позволит создать условия для развития единого рынка долгосрочных ипотечных жилищных кредитов в масштабе всей страны, снизить возможные кредитные риски, повысить надежность механизма рефинансирования и в конечном итоге уменьшить стоимость кредитов для заемщиков, сделав их доступными для большего числа российских семей.

В этой связи оказание государственной поддержки Агентству, обеспечивающему координацию деятельности по развитию системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации, может осуществляться как через формирование уставного фонда Агентства, так и через систему государственных гарантий (Российской Федерации или субъектов Российской Федерации), предоставляемых с целью привлечения Агентством ресурсов для рефинансирования кредиторов.

Таким образом, на сегодняшний день сформирована основа законодательной базы функционирования системы ипотечного жилищного кредитования, регламентирована деятельность всех профессиональных субъектов ипотечного рынка (банков, оценочных, риэлтерских и страховых компаний). Однако необходимо осуществлять дальнейшее совершенствование правовых механизмов реализации прав по ипотеке, регулировать привлечение долгосрочных ресурсов в сферу ипотечного жилищного кредитования, создавать благоприятную налоговую среду для участников этой деятельности и обеспечивать условия для их эффективной работы.

4.2. Совершенствование правовых механизмов реализации прав по ипотеке

С целью совершенствования правовых механизмов реализации прав по ипотеке необходимо внести в федеральное законодательство и нормативные документы ряд дополнений и изменений, касающихся проблем:

уточнения порядка реализации права пользования заложенным жилым помещением;

обращения взыскания на заложенное жилое помещение;

заключения сделок с жилыми помещениями, права на которые имеют несовершеннолетние граждане;

создания механизмов социальной защиты граждан в случае обращения взыскания на заложенное жилое помещение.

Обращение взыскания на заложенное жилое помещение

В России риски предоставления долгосрочных жилищных ипотечных кредитов усиливаются вследствие проблем, связанных с трудностями обращения взыскания на заложенное имущество в случае невозврата кредита и сложностями выселения залогодателя и членов его семьи. Однако они могут быть существенно снижены в результате устранения противоречия между нормами права, закрепленными, с одной стороны, в Федеральном законе "Об ипотеке (залоге недвижимости)", с другой - в Гражданском кодексе Российской Федерации и в Жилищном кодексе РСФСР, в отношении последствий невыполнения заемщиком обязательств по кредитному и ипотечному договорам.

Речь идет о правах пользования жилым помещением членами семьи собственника, проживающими в принадлежащем ему жилом помещении, приобретенном с помощью кредита и находящемся в залоге.

Федеральным [законом](#) "Об ипотеке (залоге недвижимости)" предусмотрено, что после обращения взыскания на заложенный жилой дом или квартиру и реализации этого имущества залогодатель и проживающие совместно с ним члены его семьи обязаны по требованию собственника жилого дома или квартиры в течение месяца освободить занимаемое жилое помещение при условии, если:

жилой дом или квартира были заложены по договору об ипотеке в обеспечение возврата кредита, предоставленного на приобретение или строительство этого жилого дома или квартиры;

проживающие с залогодателем члены его семьи дали до заключения договора об ипотеке, а если они были вселены в заложенный дом или квартиру позже, - до их вселения, нотариально удостоверенное обязательство освободить заложенный дом (квартиру) в случае обращения на него взыскания.

В то же время норма, предусмотренная [статьей 292](#) Гражданского кодекса Российской Федерации, ставит серьезные препятствия на пути развития ипотечного жилищного кредитования и жилищного рынка в целом.

Необходимо внести ряд поправок в указанные законы в части оснований и порядка обращения взыскания на заложенное имущество, а также выселения с целью однозначного понимания закрепленных в Федеральном [законе](#) "Об ипотеке (залоге недвижимости)" норм.

Кроме того, есть необходимость в обобщении Верховным Судом Российской Федерации вопросов, связанных с особенностями рассмотрения судебных дел по обращению взыскания на заложенное жилое помещение и выселению недобросовестных заемщиков и членов их семей. В настоящее время нет однозначного подхода при рассмотрении такого рода судебных дел.

Создание механизмов социальной защиты при выселении граждан из жилых помещений в случае обращения взыскания на заложенное жилое помещение

Необходимо внести изменения и дополнения в Жилищный [кодекс](#) РСФСР, учитывающие необходимость создания правового механизма обеспечения жильем заемщика и его семьи в случае обращения взыскания на заложенное жилое помещение.

С этой целью необходимо законодательно закрепить в Жилищном [кодексе](#) РСФСР (а в последующем и в Жилищном кодексе Российской Федерации) возможность создания специализированного, не подлежащего приватизации жилищного фонда - фонда временного проживания, который будет использоваться для переселения граждан в соответствующих случаях.

Уточнение порядка заключения сделок с жилыми помещениями, права на которые имеют несовершеннолетние граждане

Необходимо заполнить существующий в настоящее время правовой вакуум по вопросам ипотеки жилых помещений, права на которые имеют несовершеннолетние члены семьи собственника.

Согласно Гражданскому [кодексу](#) Российской Федерации сделки с недвижимостью, права на которую имеют несовершеннолетние члены семьи собственника, совершаются только с согласия органов опеки и попечительства. Вместе с тем на федеральном уровне не урегулировано, что именно может служить основанием для такого согласия.

4.3. Совершенствование законодательной базы привлечения долгосрочных финансовых ресурсов в сферу ипотечного

жилищного кредитования

Законодательство Российской Федерации, касающееся выпуска и обращения ценных бумаг, во многом не удовлетворяет требованиям развития рынка ипотечного жилищного кредитования и привлечения на него долгосрочных финансовых ресурсов через выпуск и обращение эмиссионных ипотечных ценных бумаг.

В целях создания массового технологичного рынка ипотечного жилищного кредитования, учитывающего интересы его участников (в первую очередь инвесторов), необходимо:

внести изменения и дополнения в Федеральный закон "Об ипотеке (залоге недвижимости)", касающиеся порядка обращения взыскания на заложенное имущество и порядка составления, выдачи, залога и передачи прав по закладной;

внести изменения и дополнения в Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" и Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций" в части исключения из имущества должника, составляющего конкурсную массу, или выделения в особую конкурсную массу, обеспечения по удовлетворению требований кредиторов по эмиссионным ипотечным ценным бумагам;

внести изменения в Федеральный закон "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг", касающиеся включения в перечень информации, раскрываемой эмитентом, данных об обеспечении ценных бумаг и об обязанности эмитента предоставлять инвесторам для ознакомления документы об обеспечении ипотечных ценных бумаг;

разработать проект федерального закона об эмиссионных ипотечных ценных бумагах, законодательно закрепляющего порядок выпуска и обращения ипотечных ценных бумаг, их особенности, круг эмитентов и порядок надзора за выпуском и обращением ипотечных ценных бумаг;

разработать проект федерального закона о кредитных потребительских обществах, регулирующего деятельность специфического вида потребительских обществ, предоставляющих займы своим членам и привлекающих средства своих членов в различных установленных законом формах;

разработать проект федерального закона о страховании ответственности при осуществлении ипотечного жилищного кредитования, отражающего особенности страхования в данной сфере и предусматривающего возможность страхования ответственности по договору.

Целесообразно также предложить объединению страховщиков, работающих на рынке ипотечных жилищных кредитов, разработать с участием заинтересованных организаций комплекс стандартных правил, осуществляемых в добровольной форме, по видам страхования, связанным с использованием обязательств, обеспеченных ипотекой.

4.4. Создание благоприятной налоговой среды для развития ипотечного жилищного кредитования

Налоговые льготы для физических лиц

Наличие налоговых льгот, связанных с ипотечным жилищным кредитованием, является действенным экономическим фактором, стимулирующим со стороны государства развитие первичного ипотечного рынка. Они позволяют существенно увеличить доступность долгосрочных ипотечных кредитов для населения. В соответствии с Законом Российской Федерации "О подоходном налоге с физических лиц" в настоящее время действуют две налоговые льготы для физических лиц: во-первых, невключение в совокупный налогооблагаемый доход физических лиц сумм, полученных от продажи

квартир, в части, не превышающей пятидесятикратного установленного законом минимального размера оплаты труда, и, во-вторых, исключение из совокупного налогооблагаемого дохода сумм, направленных на новое строительство или приобретение жилья, в пределах пятидесятикратного установленного законом минимального размера оплаты труда, учитываемого за 3-летний период, а также сумм, направленных физическими лицами на погашение кредитов, полученных ими на указанные цели, и процентов по ним.

КонсультантПлюс: примечание.

Закон РФ "О подоходном налоге с физических лиц" утратил силу в связи с изданием Федерального закона от 05.08.2000 N 118-ФЗ, которым с 1 января 2001 года введена в действие глава 23 "Налог на доходы физических лиц" Налогового кодекса РФ.

Ограничение льготы по исключению сумм, направляемых на погашение кредитов и процентов по ним, 3-летним сроком является сдерживающим фактором в вопросе увеличения сроков ипотечного кредитования.

Ипотечное кредитование способствует повышению налоговой дисциплины граждан, так как одним из основных требований банков при выдаче ипотечных кредитов является официальное документальное подтверждение платежеспособности заемщика, в том числе и путем предъявления налоговой декларации (справки из налоговых органов об уплате налогов). Таким образом, широкое распространение ипотечного кредитования будет способствовать повышению сбора налогов за счет более полного декларирования физическими лицами своих доходов, увеличения объемов сделок, расширения налогооблагаемой базы, что позволит не только компенсировать потери от налоговой льготы, но и обеспечить прирост налоговых сборов.

Учитывая изложенное, необходимо внести изменения в Закон Российской Федерации "О подоходном налоге с физических лиц" в части:

увеличения размера предоставляемой физическим лицам льготы по подоходному налогу до двадцатипятикратного установленного законом минимального размера оплаты труда и увеличения срока, на который предоставляется льгота для лиц, получивших кредит на строительство или приобретение жилья, на весь период погашения кредита;

увеличения размера не включаемых в совокупный налогооблагаемый доход физических лиц денежных средств, полученных от продажи квартир и жилых домов, принадлежащих им на праве собственности, до двадцатипятикратного установленного законом минимального размера оплаты труда.

Снижение размера государственной пошлины при нотариальном удостоверении и государственной регистрации договоров ипотеки

КонсультантПлюс: примечание.

Закон РФ от 09.12.1991 N 2005-1 "О государственной пошлине" утратил силу с 1 января 2005 года в связи с принятием Федерального закона от 02.11.2004 N 127-ФЗ, которым часть вторая Налогового кодекса РФ дополнена главой 25.3 "Государственная пошлина".

Размер государственной пошлины за регистрацию договора об ипотеке установлен подпунктом 22 пункта 1 статьи 333.33 Налогового кодекса.

На сегодняшний день в соответствии с Федеральным законом "О государственной пошлине" государственная пошлина в отношении договоров об ипотеке взимается в двух случаях:

при нотариальном удостоверении договоров об ипотеке (государственная пошлина составляет 1,5 процента от суммы договора);

при государственной регистрации договоров об ипотеке (государственная пошлина за государственную регистрацию договора о залоге недвижимого имущества (договора об ипотеке) и за выдачу документа о регистрации взимается в 2-кратном минимальном размере оплаты труда за каждое действие для граждан и в 5-кратном минимальном размере оплаты труда для юридических лиц).

Поскольку в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации не требуется нотариальное удостоверение договора купли - продажи жилья, то для тех, кто приобретает жилье при помощи ипотечного кредитования, это жилье становится на 1,5 процента дороже. Необходимо снизить размер государственной пошлины за нотариальное удостоверение договоров об ипотеке.

Таким образом, необходимо:

выделить сделки по ипотеке жилых помещений в отдельную категорию и установить значительно меньший размер государственной пошлины за их нотариальное удостоверение (в размере минимального размера оплаты труда);

устранить двойную оплату одного действия и отменить или уменьшить размер государственной пошлины за государственную регистрацию договора об ипотеке в связи с тем, что Федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" установлена плата за государственную регистрацию договоров с недвижимостью (в том числе и договоров об ипотеке) в форме регистрационного сбора за государственную регистрацию.

Аналогичные изменения, касающиеся налоговых льгот для физических лиц и размера государственной пошлины, необходимо внести в проект второй части Налогового кодекса Российской Федерации, принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении.

Стимулирование операций на вторичном рынке ипотечных жилищных кредитов

Важнейшее значение приобретают такие операции банков, как выдача поручительств за заемщиков по переуступаемым кредитам и доверительное управление правами требования по ипотечным кредитам. В настоящее время эти операции не включены в круг банковских операций, что служит серьезным ограничением для их применения на практике. В этой связи заслуживает внимания проблема снижения стоимости кредита для заемщиков.

4.5. Организация условий для эффективной работы кредитных организаций на рынке ипотечных жилищных кредитов

Регулирование деятельности кредитных организаций на рынке ипотечных жилищных кредитов

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.

С этой целью предлагается:

разработать инструкцию Центрального банка Российской Федерации о порядке регулирования деятельности кредитных организаций на рынке ипотечного кредитования,

регулирующую, в частности, риски кредитных организаций по операциям на рынке ипотечных жилищных кредитов;

внести изменения в [инструкцию](#) Центрального банка Российской Федерации N 63 "О порядке осуществления операций доверительного управления и бухгалтерском учете этих операций кредитными организациями Российской Федерации", предусматривая возможность передачи прав требования по ипотечным кредитам в доверительное управление иным кредитным организациям для обслуживания кредитов.

Уточнение процедур регистрации прав и сделок по ипотеке жилья

В соответствии с Федеральным [законом](#) "Об ипотеке (залоге недвижимости)" жилой дом или квартира, приобретенные в собственность за счет кредита банка или иной кредитной организации, считаются находящимися в залоге с момента государственной регистрации договора купли - продажи жилого дома или квартиры. При такой форме ипотеки по закону стоимость сделки снижается на 1,5 процента (размер государственной пошлины за нотариальное удостоверение договора об ипотеке).

Однако не установлено, каким образом в этом случае осуществляется регистрация права залога, что совершенно необходимо для устранения возможности вторичного залога уже заложенного жилья без уведомления держателя последующей ипотеки.

Необходимо также установить порядок государственной регистрации смены залогодержателя по договору об ипотеке в случае уступки права требования по кредитному договору, обеспеченному ипотекой, новому кредитору, в соответствии с которым для смены залогодержателя в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество было бы достаточно волеизъявления первоначального и нового кредиторов - залогодержателей.

Предлагаемый порядок базируется на применении [статей 382 и 384](#) Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми при переходе прав кредитора к новому кредитору к нему переходят и права, обеспечивающие исполнение обязательства, то есть право залога. Основанием смены залогодержателя будет являться не уступка права по договору по ипотеке, а уступка права требования по кредитному договору, обеспеченному ипотекой, и, как следствие этого, смена залогодержателя.

Необходимо:

разработать и принять для учреждений юстиции - регистраторов прав на недвижимое имущество и сделок с ним инструкцию Министерства юстиции Российской Федерации о порядке регистрации ипотеки, возникающей в силу закона или договора, а также о порядке регистрации смены залогодержателя в связи с переходом прав требования по ипотечным кредитам;

подтвердить возможность регистрации ипотек, возникающих из смешанных и комплексных гражданско - правовых договоров, содержащих условия об ипотеке, в письме - разъяснении Министерства юстиции Российской Федерации учреждениям юстиции - регистраторам прав и сделок с недвижимостью.

Отражение сделок по уступке прав по ипотечным кредитам в бухгалтерском учете кредитных организаций

В целях унификации бухгалтерского учета операций по уступке прав требований по ипотечным кредитам необходимо уточнить порядок бухгалтерского учета в письме - разъяснении Центрального банка Российской Федерации кредитным организациям - операторам вторичного рынка.

Уточнение критериев обеспеченности

по долгосрочным ссудам

Для повышения заинтересованности коммерческих банков в выдаче ипотечных кредитов и для адекватной оценки кредитного риска предлагается изменить подход к критериям обеспеченности по долгосрочным кредитам, выдаваемым кредитными организациями гражданам для приобретения жилья и обеспеченным ипотекой приобретаемого жилья.

В этих целях предлагается внести соответствующее изменение в [инструкцию](#) Центрального банка Российской Федерации от 30 июня 1997 г. N 62а "О порядке формирования и использования резерва на возможные потери по ссудам" в части определения критериев обеспеченности процентов по долгосрочным ссудам.

5. Роль органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в содействии становлению системы ипотечного жилищного кредитования

Роль региональных и местных органов власти на данном этапе создания системы ипотечного кредитования является исключительно важной. Решение жилищной проблемы и координация деятельности всех субъектов рынка жилья в существенной мере зависит от деятельности органов исполнительной власти на всех уровнях.

Воздействие со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления может быть оказано по следующим основным направлениям:

поддержание платежеспособного спроса населения на жилье посредством выделения бюджетных средств, предназначенных для целевой адресной поддержки нуждающихся в улучшении жилищных условий, в форме безвозмездных субсидий, предоставляемых для выплаты первоначального взноса;

выделение бюджетных средств в целях предоставления гарантий (поручительств) по ценным бумагам, выпускаемым операторами вторичного рынка (агентствами по ипотечному жилищному кредитованию) для привлечения средств частных инвесторов. Предоставление подобных гарантий позволит существенно снизить "цену заимствования" денежных средств, повысит надежность, но снизит цену финансовых инструментов, с помощью которых можно привлечь долгосрочные ресурсы на региональный жилищный рынок.

Активная позиция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по созданию благоприятных условий для различных участников жилищного рынка не должна ограничиваться рамками бюджетной политики.

Особое значение при этом имеет создание эффективной нормативной базы на региональном и местном уровне. Основная цель должна состоять в развитии норм, установленных федеральным законодательством с тем, чтобы ускорить и упростить процедуры, связанные с совершением сделок купли - продажи, ипотеки, а также созданием эффективной системы государственной регистрации этих сделок и прав.

На местном и региональном уровне рекомендуется принятие следующих законодательных и нормативных актов, способствующих развитию ипотечного жилищного кредитования:

закон субъекта Российской Федерации о развитии долгосрочного ипотечного жилищного кредитования, в котором найдут отражение вопросы создания резервного фонда для временного проживания граждан, не справившихся с погашением ипотечного кредита, в период обращения взыскания и реализации жилья, а также временного проживания после обращения взыскания, если средств от реализации заложенного жилья

недостаточно для приобретения или найма жилья по нормам постановки на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий;

инструкция учреждения юстиции субъекта Российской Федерации - регистратора прав на недвижимое имущество и сделок с ним об особенностях регистрации ипотеки жилого помещения, приобретаемого за счет кредитных средств, в целях обеспечения ускоренной регистрации учреждением юстиции договоров купли - продажи и ипотеки жилья (в рамках инструкции Министерства юстиции Российской Федерации);

положение об организации информационного взаимодействия между органами регистрации граждан по месту жительства и кредиторами (залогодержателями) при предоставлении жилищных ипотечных кредитов, утвержденное распоряжением местных органов власти;

порядок действия органов опеки и попечительства при принятии решения о согласии на передачу жилых помещений, права на которые имеют несовершеннолетние граждане, в ипотеку (залог) и на обращение взыскания на это помещение, а также обеспечения взаимодействия коммерческих банков и органов опеки и попечительства при ипотечном жилищном кредитовании.

5.1. Опыт финансирования приобретения и строительства жилья в регионах Российской Федерации

В ряде регионов Российской Федерации, в частности в г. г. Москве, Санкт - Петербурге и др., заложены законодательные и организационные основы функционирования системы ипотечного жилищного кредитования. В г. г. Москве и Санкт - Петербурге разработаны концепции развития системы ипотечного жилищного кредитования, в основе которых лежит двухуровневая модель. В г. Москве она опирается на учрежденное Московское городское агентство по ипотечному кредитованию, в г. Санкт - Петербурге - на филиал Агентства по ипотечному жилищному кредитованию, созданного на федеральном уровне. Ведется работа с банками по ипотечным программам г. г. Москвы и Санкт - Петербурга.

Вместе с тем слабое развитие кредитной системы, низкие доходы и, соответственно, недостаточный платежеспособный спрос граждан на жилье в совокупности с отсутствием накоплений заставили органы власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, а также строительные компании искать промежуточные решения проблемы финансирования строительства жилья.

Можно выделить следующие основные подходы к решению проблемы привлечения средств населения в жилищную сферу и повышения доступности жилья.

Долевое строительство и продажа жилья в рассрочку

Инициатива использования этих вариантов привлечения средств населения принадлежит застройщикам. В условиях снижения платежеспособного спроса на жилье и ограниченности банковского кредитования застройщики, решая проблемы обеспечения ликвидности построенного жилья и собственного выживания, стали самостоятельно напрямую привлекать денежные ресурсы населения на условиях долевого участия в строительстве или путем продажи в рассрочку уже готового жилья. Рассрочка предоставляется в среднем на 1 - 2 года на сумму от 30 до 50 процентов стоимости жилья.

В данной схеме существует реальная возможность неоправданного затягивания возведения жилья, что позволяет строителям фактически бесплатно пользоваться привлеченными средствами граждан. Существует также риск незавершения строительства или удорожания жилья в ходе строительства. В случае предоставления рассрочки право собственности на жилье переходит к покупателю лишь после полной его оплаты.

Система жилищных сберегательных программ

Учитывая уже имеющийся зарубежный банковский опыт, ряд банков (Сбербанк России, банк "СБС - АГРО" и др.) предпринимали попытки разработать и внедрить проекты долгосрочных целевых жилищных накопительных схем, предполагающих сочетание накопительной и ипотечной программ. Смысл программы жилищных сбережений заключается в следующем:

гражданин заключает с банком договор, в соответствии с которым он берет на себя обязательства за определенный срок (свыше 1 года) накопить определенную сумму денег, которая явится первоначальным взносом при получении ипотечного кредита;

банк берет на себя обязательства предоставить клиенту ипотечный кредит на приобретение жилья в случае выполнения им условий накопления и соответствия требованиям банка при выдаче ипотечных кредитов.

Многие банки рассматривают открытие долгосрочных жилищных накопительных счетов как первый этап работы с клиентом в процессе кредитования, позволяющего собрать дополнительную информацию о доходах клиента, его платежеспособности, источниках получения средств. Учитывая преимущества жилищных вкладов и их благоприятную роль в деле формирования аналогов кредитных историй, банки проявляют значительный интерес к жилищным сберегательным программам и начинают рассматривать их как неотъемлемый элемент своей кредитной деятельности.

Отмечая положительную роль накопительных счетов как источника привлечения банками долгосрочных ресурсов, нельзя не сказать, что в существующей ситуации граждане опасаются класть значительные денежные средства на долгосрочные накопительные депозиты как в связи с продолжающейся инфляцией, так и в силу определенного недоверия к банковским институтам. Кроме того, отсутствует государственная поддержка жилищных накоплений и гарантий сохранности вкладов в той форме, как это существует в Германии или во Франции.

Столкнувшись с падением платежеспособного спроса на жилье, застройщики стали реализовывать схемы привлечения в строительство жилья средств населения через систему стройсбережений или ссудосберегательных касс (г. Москва и др.). Суть системы заключается в следующем. Потенциальный покупатель жилья в течение определенного срока (от 1 года до 2 - 3 лет) должен накопить на специальном сберегательном счете до 50 процентов стоимости квартиры. Далее он приобретает готовое жилье, а остальные 50 процентов стоимости квартиры оплачивает в рассрочку в течение 2 - 5 лет. Квартира оформляется в собственность заемщика только после полной оплаты жилья.

Такие схемы непосредственно связаны с определенными строящимися жилыми объектами и в силу этого носят локальный характер. Следует отметить, что они осуществляются организациями, не имеющими банковской лицензии, в результате отсутствует контроль за схемой сбережений и кредитования населения со стороны Центрального банка Российской Федерации, поэтому возрастает риск нецелевого и неэффективного использования собранных с населения средств.

При данных схемах существует вероятность затягивания срока строительства и сдачи дома в эксплуатацию, что делает их более дорогими и рискованными для населения, так как для них характерны все риски, связанные с финансированием строительства.

Для эффективного функционирования накопительных систем необходимо принятие соответствующих законодательных актов, защищающих права граждан, которые накапливают средства на покупку жилья либо выступают фактическими соинвесторами строительства.

Региональные программы с использованием ресурсов
региональных и местных бюджетов

Основа этих программ - активная роль органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в решении вопросов привлечения средств граждан в строительную сферу и использования ресурсов региональных и местных бюджетов.

Среди администраций ряда городов получила распространение идея создания специальных внебюджетных фондов поддержки жилищного строительства (г. Саров, Нижегородская область). Фонды, используя бюджетные средства и часть налоговых поступлений (в пределах местных налогов, а в отношении закрытых административно - территориальных образований - и федеральных налогов), финансируют строительство жилья. Это жилье продается тем гражданам, которые согласны продать фонду имеющееся жилье, недостающую сумму частично оплатить за счет собственных средств, а частично - получить рассрочку. Стоимость старого жилья, как правило, составляет примерно 50 - 60 процентов стоимости нового, 20 - 25 процентов - собственные средства гражданина, на оставшиеся 15 - 30 процентов стоимости покупаемого жилья предоставляется рассрочка. При этом каждый вложенный фондом в сферу жилищного строительства рубль кредита привлекает превосходящие в несколько раз средства населения.

Результаты этих программ определяются бюджетными возможностями регионов, объемами жилищного строительства, а также платежеспособным спросом на жилье на вторичном рынке жилья.

В некоторых других городах и регионах (Оренбургская область, Удмуртская Республика и др.) получили развитие схемы кредитования населения по кредитной ставке, намного ниже рыночной, через создаваемые внебюджетные фонды. Предоставление льготных процентных ставок по кредитам создает трудности для привлечения в систему ипотечного жилищного кредитования внебюджетных средств инвесторов. В связи с этим подобные схемы ограничены по масштабам кредитования и ложатся тяжелой нагрузкой на региональные бюджеты, которые в большинстве своем на сегодняшний день являются дефицитными.

В ряде регионов России (Белгородская область, Республика Башкортостан и др.), в основном в сельской местности, получили распространение схемы кредитования, в которых не используется кредитно - финансовый механизм. В Республике Башкортостан заемщики получают кредит (заем) в виде строительных материалов, а в Белгородской области рассматривается результативность подсобного хозяйства заемщика. При этом платежеспособность заемщика в общепринятом смысле слова не оценивается, поскольку возврат кредита (займа) осуществляется не в денежной, а в натуральной форме - в виде сельскохозяйственной продукции, которая впоследствии продается по ценам, устанавливаемым организаторами такого рода кредитования.

Замена денежных инструментов натуральными может привести к несоизмеримости затрат и результатов. Кроме того, достаточно сложно гарантировать возврат кредитов при отсутствии реального денежного эквивалента натуральных платежей по кредиту и его соответствия размеру кредитных ресурсов.

Муниципальные жилищные облигации

Одной из достаточно распространенных форм привлечения средств граждан и юридических лиц в жилищное строительство стал выпуск муниципальных жилищных облигаций или жилищных сертификатов (г. г. Москва, Санкт - Петербург, Саратов, Ульяновск и др.).

Основной смысл облигационного займа заключается в возможности населения постепенно накапливать средства на приобретение квартиры путем покупки облигаций, каждая из которых дает право на получение определенного количества площади жилья (например, 0,1 кв. метра). Срок обращения таких облигаций может достигать 10 лет. Накопив необходимый пакет облигаций, гражданин вправе обменять его на квартиру

соответствующей площади. Как правило, эти облигации дают право на приобретение жилья в домах, построенных муниципалитетом. Цена облигаций устанавливается на основе себестоимости строительства и индексируется в соответствии с изменением стоимости строительства жилья. Если владелец облигаций откажется от приобретения квартиры, то он имеет право на получение определенного денежного эквивалента - облигации выкупаются по текущей номинальной цене.

В предлагаемой схеме отсутствует возможность выбора гражданами квартиры, им предоставляется право на приобретение жилья только в определенных домах, по качеству не всегда отвечающих требованиям граждан.

Для того чтобы муниципальные жилищные облигации стали привлекательными для граждан, необходимо следующее:

они должны выполнять функцию накопления, по ним устанавливается определенный доход и их индексация отражает изменение ситуации на финансовом рынке;

они должны стать ликвидным финансовым инструментом, обеспечивающим широкое вовлечение средств инвесторов в жилищный сектор.

Программы предоставления предприятиями своим сотрудникам займов на приобретение жилья

Данные проекты основаны на принципе, в соответствии с которым работник получает от предприятия заем для оплаты жилья в размере 70 - 80 процентов его стоимости, а остальные 20 - 30 процентов обязан оплатить из собственных средств. Заем предоставляется предприятием, как правило, на льготных условиях - длительный срок (до 10 - 15 лет), без процентов или льготные проценты, возможность последующего частичного или даже полного списания задолженности работника перед предприятием.

При наличии у предприятия собственных строительных мощностей используется вариант продажи сотрудникам построенного предприятием жилья по себестоимости строительства либо с оплатой всего 20 - 40 процентов стоимости жилья. Оставшуюся часть оплачивает предприятие за счет собственных ресурсов. Приобретение жилья на льготных условиях часто увязывается с обязательствами сотрудников предприятия отработать определенный срок на данном предприятии.

Данная схема реальна для прибыльных и устойчиво работающих предприятий, заинтересованных в закреплении кадров на длительный срок.

Все описанные выше подходы к решению проблемы привлечения средств населения в жилищную сферу носят переходный характер и соответствуют современному этапу развития российской экономики. Они активизируют рынок жилья и являются необходимым этапом на пути становления полномасштабной системы ипотечного жилищного кредитования, основанной исключительно на рыночных механизмах.

Для кардинального прорыва в вопросе привлечения средств населения на жилищный рынок необходим системный подход на государственном уровне к развитию ипотечного жилищного кредитования населения. При отсутствии такого системного подхода отдельные разрозненные попытки решения проблемы потерпят поражение при столкновении с реальной экономической действительностью и недостаточным нормативным обеспечением данной сферы.

Заключение

Макроэкономические условия, сложившиеся в России в результате финансового кризиса 1998 года, еще более усиливают важность развития долгосрочного ипотечного жилищного кредитования населения уже не как отдельных инициатив коммерческих банков или регионов, а как целостной системы при непосредственном воздействии государства.

На основе настоящей Концепции могут быть приняты региональные программы ипотечного жилищного кредитования.

Ипотечное кредитование - один из самых проверенных в мировой практике и надежных способов привлечения частных инвестиций в жилищную сферу. Именно ипотека позволяет наиболее выгодно сочетать интересы населения в улучшении жилищных условий, коммерческих банков и других кредиторов - в эффективной и прибыльной работе, строительного комплекса - в ритмичной загрузке производства и, конечно же, государства, заинтересованного в общем экономическом росте.

Утвержден
Постановлением Правительства
Российской Федерации
от 11 января 2000 г. N 28

ПЛАН
ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ,
ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ИПОТЕЧНОГО ЖИЛИЩНОГО
КРЕДИТОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(в ред. [Постановления](#) Правительства РФ от 12.04.2001 N 291)

	Исполнитель	Срок представления в Правительство Российской Федерации
1. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Жилищный кодекс РСФСР, касающихся установления оснований для выселения граждан из заложенных жилых помещений, приобретенных с помощью кредитных средств, в случае обращения взыскания на заложенное жилое помещение, а также для переселения граждан в муниципальный резервный фонд	Госстрой России, ФКЦБ России, Минюст России, Минэкономики России, Минфин России, МНС России	I квартал 2000 г.
2. Проект федерального закона об эмиссионных ипотечных ценных бумагах, законодательно закрепляющего порядок выпуска и обращения ипотечных ценных бумаг, их особенности, круг эмитентов и порядок надзора за выпуском и обращением ипотечных ценных бумаг (в ред. Постановления Правительства РФ от 12.04.2001 N 291)	ФКЦБ России, Госстрой России, Минюст России, Минфин России при участии Банка России	II квартал 2001 г.
3. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об ипотеке (залоге недвижимости)", касающихся порядка обращения взыскания на	Госстрой России, Минюст России, ФКЦБ России,	I квартал 2000 г.

заложенное имущество, а также составления, выдачи, залога и передачи прав по закладной

Минэкономики России,
Минфин России

4. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации, касающихся:

Госстрой России,
ФКЦБ России,
Минюст России,
Минэкономики России,
Минфин России,
МНС России,
ФСФО России

II квартал
2000 г.

прекращения права пользования заложенным жилым помещением, приобретенным с помощью кредитных средств, членами семьи бывшего собственника в случае перехода права собственности к другому лицу в процессе обращения взыскания на заложенное жилое помещение;

очередности удовлетворения требований кредиторов при банкротстве юридических лиц;

установления особого правового статуса кредиторов - держателей эмиссионных ипотечных ценных бумаг при банкротстве юридических лиц - эмитентов этих бумаг

5. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)", касающихся установления особого правового статуса кредиторов - держателей эмиссионных ипотечных ценных бумаг при банкротстве юридических лиц - эмитентов этих бумаг
(в ред. Постановления Правительства РФ от 12.04.2001 N 291)

Госстрой России,
Мингосимущество России,
Минюст России,
ФКЦБ России,
ФСФО России,
Минфин России

III квартал
2001 г.

6 - 7. Исключены. - Постановление Правительства РФ от 12.04.2001 N 291

6. Предложения о внесении изменений и дополнений в проект второй части Налогового кодекса Российской Федерации, касающихся:

МНС России,
Минфин России,
Госстрой России,
Минэкономики России,
ФКЦБ России
при участии Банка России

в соответствии со
сроком
рассмотрения
проекта
в Государст-
венной Думе
Федерального
Собрания
Российской
Федерации

исключения из совокупного налогооблагаемого дохода физических лиц сумм, направляемых на строительство или приобретение жилья, в том числе с помощью кредитных средств, в пределах двадцатитысячекратного установленного законом минимального размера оплаты труда, учитываемого за трехлетний период, а для лиц, получивших кредит, - за весь период погашения кредита;

исключения из совокупного налогооблагаемого дохода физических лиц сумм, полученных от продажи квартир и жилых домов, принадлежащих им на праве собственности, в части, не

превышающей двадцатитысячекратного установленного законом минимального размера оплаты труда;

установления государственной пошлины за нотариальное удостоверение договора об ипотеке жилого помещения в размере установленного законом минимального размера оплаты труда;

установления государственной пошлины за нотариальное удостоверение договоров уступки прав требования по договору об ипотеке жилого помещения, а также по кредитному договору, обеспеченному ипотекой жилого помещения, в размере установленного законом минимального размера оплаты труда

9 - 12. Исключены. - [Постановление](#) Правительства РФ от 12.04.2001 N 291

7. [Инструкция](#) Минюста России о порядке государственной регистрации ипотеки жилого помещения, возникающей в силу закона или договора, а также о порядке регистрации смены залогодержателя в связи с переходом прав требования по ипотечным кредитам

Минюст России совместно с Госстроем России, ФКЦБ России

Срок принятия - II квартал 2000 г.

8. Проект федерального закона о внесении в [Федеральный закон](#) "Об ипотеке (залоге недвижимости)" изменений, касающихся прекращения права пользования заложенным жилым помещением членами семьи бывшего собственника в случае перехода права собственности к другому лицу в процессе обращения взыскания на заложенное жилое помещение (п. 8 введен [Постановлением](#) Правительства РФ от 12.04.2001 N 291)

Госстрой России, Минэкономразвития России, Минфин России, Минюст России

III квартал 2001 г.

Нормативные документы Банка России, принятие которых рекомендуется рассмотреть Банку России (по согласованию)

	Исполнитель	Срок принятия
--	-------------	---------------

<p>1. Письмо Банка России о порядке бухгалтерского учета операций по уступке прав требования по кредитам и закладным с примерами бухгалтерских проводок в части уступки прав требования по ипотечным кредитам</p>	<p>Банк России при участии Госстроя России</p>	<p>I квартал 2000 г.</p>
<p>2. Изменения и дополнения в инструкцию Банка России от 2 июля 1997 г. N 63 "О порядке осуществления операций доверительного управления и бухгалтерском учете этих операций кредитными организациями Российской Федерации" о возможности передачи приобретенных кредитов в доверительное управление иным кредитным организациям</p>	<p>Банк России при участии Госстроя России</p>	<p>I квартал 2000 г.</p>
<p>3. Изменения и дополнения в инструкцию Банка России от 30 июня 1997 г. N 62а "О порядке формирования и использования резерва на возможные потери по ссудам" в части критериев обеспеченности процентов по долгосрочным ссудам</p>	<p>Банк России при участии Госстроя России</p>	<p>I квартал 2000 г.</p>
<p>4. Инструкция Банка России "О порядке регулирования деятельности кредитных организаций на рынке ипотечного кредитования", определяющая особенности регулирования рисков кредитных организаций при проведении операций на рынке ипотечного кредитования</p>	<p>Банк России при участии Госстроя России, ФКЦБ России, Минфина России</p>	<p>IV квартал 2000 г.</p>
