

## КРЕДИТНО-НАКОПИТЕЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ В СИСТЕМЕ ИПОТЕЧНОГО КРЕДИТОВАНИЯ: ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ

© 2013 Аббасов Тимур Октаевич

Саратовская государственная юридическая академия

410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

E-mail: abbasovu@gmail.com

Раскрываются вопросы функционирования кредитно-накопительного механизма в системе ипотечного кредитования. Анализируются преимущества и недостатки предлагаемого к внедрению кредитного института строительных сберегательных касс. Обосновывается необходимость урегулирования их статуса и деятельности на законодательном уровне.

*Ключевые слова:* ипотека, ипотечное кредитование, жилищные накопления, строительная сберегательная касса.

На современном этапе жилищная политика Российского государства сконцентрирована на решении жилищного вопроса для основной части работающего населения, располагающего стабильно средними доходами и сбережениями в банках. При этом в качестве базового механизма реализации национальной жилищной программы избран механизм долгосрочного ипотечного жилищного кредитования.

Несмотря на удобство реализации правового механизма ипотечного кредита, внушительные объемы российского рынка ипотечного кредитования, выраженные в абсолютных цифрах, доля граждан, решивших воспользоваться ипотечным кредитом для улучшения своих жилищных условий, ничтожно мала. Причина, очевидно, кроется в том, что ипотечные кредиты остаются недоступными подавляющему большинству российских граждан. Об этом, в частности, свидетельствуют данные всероссийских опросов, проведенных Национальным агентством финансовых исследований (НАФИ) в 2007-2012 гг. По данным НАФИ, 81 % населения России не может позволить себе взять ипотечный кредит. При этом доля россиян, планирующих улучшить свои жилищные условия, в течение предшествующих трех лет стабильно растет - в 2009 г. таких было 23 %, а в 2012 г. - уже 29 %. Данная тенденция свидетельствует о возрастающей актуальности жилищного вопроса для населения России. Наиболее остро в жилье нуждается молодежь и граждане среднего возраста (от 25 до 34 лет)<sup>1</sup>.

Главной причиной недоступности ипотечных кредитов остается недостаточный уровень доходов, на что в 2012 г. указывали 67 % респонден-

тов, а 29 % мешает взять “ипотеку” неуверенность в стабильном доходе. Эти данные свидетельствуют о том, что существенным барьером в развитии жилищного кредитования является значительный дисбаланс между доходами населения и условиями получения ипотечных кредитов в нашей стране. Как отмечается в докладе НАФИ, более трети россиян (39 %) считают ставки по “ипотеке” чрезмерно высокими<sup>2</sup>.

По данным Банка России, с начала текущего года средневзвешенная ставка по ипотечным жилищным кредитам в рублях возросла с 12,3 до 12,6 % (на 1 сентября 2013 г.)<sup>3</sup>.

В Министерстве регионального развития РФ приводят еще более впечатляющую статистику: 30 % россиян вообще никогда не смогут приобрести дом или квартиру<sup>4</sup>.

По оценкам самих депутатов Государственной Думы, ипотечным кредитом в качестве инструмента решения жилищного вопроса в настоящее время могут воспользоваться всего около 7-10 % населения России - те, кто полностью удовлетворяет условиям “коммерческой ипотеки” и у кого уже есть 30 % рыночной стоимости жилья<sup>5</sup>.

Таким образом, существующие программы жилищного кредитования недоступны для 90 % населения России.

В свете приведенной негативной статистики необоснованной представляется позиция депутатского большинства в Государственной Думе, систематически отклоняющего и снимающего с рассмотрения проектов федерального закона “О строительных сберегательных кассах”. Всего таких проектов было внесено три:

- № 246390-3 (внесен 9 октября 2002 г. в Государственную Думу ФС РФ депутатами И.Д. Грачевым, О.Г. Дмитриевой, И.И. Никитчуком, Б.Л. Резником; 17 февраля 2004 г. снят с рассмотрения Советом ГД ФС РФ)<sup>6</sup>;

- № 454760-4 (внесен 16 июля 2007 г. в Государственную Думу ФС РФ депутатом О.Г. Дмитриевой, членом Совета Федерации ФС РФ С.М. Мироновым; 17 марта 2010 г. отклонен Государственной Думой ФС РФ)<sup>7</sup>;

- № 28346-6 (внесен 28 февраля 2012 г. в Государственную Думу ФС РФ депутатами фракции “Справедливая Россия” И.Д. Грачевым, О.Г. Дмитриевой, С.М. Мироновым, А.Д. Крутовым, Д.В. Ушаковым, Н.Р. Петуховой; 17 сентября 2012 г. рассмотрен Советом ГД ФС РФ)<sup>8</sup>.

Следует отметить, что под строительной сберегательной кассой (ССК) понимается банк, специализирующийся на привлечении денежных средств в строительные сберегательные вклады и предоставлении его вкладчикам кредитов для улучшения жилищных условий. ССК есть некий альтернативный способ мобилизации финансовых ресурсов в сферу жилищного строительства и долгосрочного ипотечного кредитования, который может применяться наряду с “классической ипотекой” и которым смогут воспользоваться, по разным оценкам авторов законопроекта № 28346-6, от 25 до 35 % населения России<sup>9</sup>.

Суть механизма ССК, заложенного в проект Федерального закона № 28346-6 “О строительных сберегательных кассах”, предельно проста. Предполагается создание строительных сберкасс - специализированных банков с ограниченным объемом банковских операций. Вкладчик, решивший внести деньги (строительные сберегательные взносы) в ССК, заключает с кассой срочный договор накопления сбережений. Когда накопленная сумма составит 30-50 % от стоимости квартиры, вкладчик получает от ССК кредит под 5-6 % годовых в объеме, необходимом для покупки жилья. Оформление кредита может занимать некоторое время, что зависит от достаточности требуемых денег в стройсберкассе. Период ожидания составляет от 2 до 6 месяцев. Кредиты предоставляются на срок, как правило, от 7 до 15 лет<sup>10</sup>.

Обращает на себя внимание низкий уровень процентных ставок по кредитам, выдаваемым ССК своим вкладчикам, что обеспечивается замкнутостью финансовых потоков ССК, их независимостью от колебаний финансового рынка. Ины-

ми словами, стабильность функционирования ССК связана с тем, что они совершенно не зависят от рынка капиталов. Денежные средства внутри системы обращаются по замкнутому кругу: за счет привлеченных взносов (вкладов) касса выдает кредиты, которые впоследствии возвращаются и направляются на кредитование новых участников системы. При этом ССК вовсе не являются “финансовыми пирамидами”, поскольку поток целевых вкладов не останавливается, и новое поколение граждан активно использует возможности ССК.

Кредитный договор должен содержать жесткое условие неизменности процентных ставок по жилищному кредиту в течение всего срока действия договора накопления и кредитного договора. Это означает, что вкладчики ССК получают кредит под 5-6 % годовых при любом уровне инфляции, и это фиксируется навсегда. Законопроект № 28346-6 определяет, что процентные ставки по кредитам не могут превышать процентные ставки по строительным сберегательным вкладам более чем на 3 % годовых - это максимальная маржа банка (п. 4 ст. 11).

Рассматриваемый проект Закона предусматривает меру государственной поддержки строительных сберегательных вкладов из средств федерального бюджета, за счет которого начисляется премия на вклад в размере 20 % от ежегодного прироста вклада; при этом поощряемая сумма прироста вклада - не более 130 тыс. руб. (ст. 18). Данный подход отражает мировую практику. Таким образом, деятельность строительных сберкасс находится под защитой государства. Особенно важно, что система ССК оптимально вписывается в существующие государственные программы субсидирования и обеспечения жильем молодых семей, военнослужащих, других категорий граждан, пользующихся льготами в жилищной сфере.

Один из авторов законопроекта, депутат Государственной Думы О.Г. Дмитриева, сравнила строительные сберкассы с кассами взаимопомощи, заверив при этом, что в деятельности ССК риски сведены к минимуму<sup>11</sup>.

Финансовая устойчивость и надежность ССК имеет первостепенное значение, учитывая ипотечный кризис в США образца 2007 г., последствия которого до сих пор сказываются на российской экономике. Отдельными авторами справедливо отмечается, что в современной эконо-

мической ситуации стройсберкассы нигде в мире не обанкротились, и этот факт очень важен при оценке их будущего<sup>12</sup>.

Дополнительным преимуществом стройсберкасс является то, что при оказании государственной помощи вкладчикам посредники не участвуют.

Думается, строительные сберкассы в нашей стране должны развиваться на основе позитивного опыта их функционирования в Европе, где они пользуются широкой популярностью у населения. Родиной стройсберкасс считается Германия. В этой стране за время существования системы стройсбережений (с 1950-х гг.) были мобилизованы и предоставлены в форме кредитов около 800 млрд евро. Каждый третий житель Германии и 45 % всех семей имеют договор строительного вклада. Через систему стройсбережений профинансировано 45 % приобретаемого жилья или 13 млн квартир<sup>13</sup>.

Денежные суммы, вовлеченные в сферу жилищного финансирования в Германии, вполне сопоставимы с масштабом задач по обеспечению доступным жильем граждан России, поэтому необходимо задействовать такой опыт.

При сравнительном анализе действующей российской модели ипотечного кредитования и предлагаемой кредитно-накопительной системы ССК следует сделать однозначный вывод: кредит на улучшение жилищных условий в механизме ССК фактически в 2,5 раза дешевле, чем при действующей, “классической”, модели ипотечного кредитования. Это связано с тем, что ССК мобилизует кредитные ресурсы не с фондового рынка, а из привлеченных сбережений граждан - будущих заемщиков, являясь, по сути, той самой кассой взаимопомощи. Если ипотечный кредит выдается под залог уже построенного жилья, то система ССК финансирует строительство дома.

Думается, существенным фактором, затрудняющим распространение ССК, функционирование программ стройсбережений в России, является отсутствие законодательных актов, нацеленных на защиту прав граждан, которые накапливают средства на приобретение жилья и фактически выступают соинвесторами строительства. На это указывается и в Концепции развития системы ипотечного жилищного кредитования в РФ, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 11 января 2000 г. № 28<sup>14</sup>.

Тем не менее ссудосберегательные кассы в России действуют, правда, система ССК все рав-

но находится сейчас в зачаточном состоянии. Основываясь на зарубежном опыте, некоторые банки (Сбербанк, “СБС-Агро” и др.) предпринимали попытки внедрить собственные долгосрочные жилищные накопительные схемы, предполагающие сочетание накопительной и ипотечной программ. Суть этих схем заключалась в следующем. Гражданин заключает с банком договор, по его условиям он обязуется за некоторый срок (более года) накопить определенную сумму денег, которая впоследствии послужит первоначальным взносом при получении ипотечного кредита. Банк же берет на себя обязательство выдать клиенту ипотечный кредит на приобретение жилья в случае выполнения им условий накопления<sup>15</sup>.

Следует также отметить, что правительство Москвы в 1999-2002 гг. проводило собственный эксперимент по внедрению на территории Западного административного округа строительной сберегательной кассы (в форме ОАО со стопроцентным участием города). Ввиду имевшейся тенденции к неуклонному снижению количества выданных небанковских ипотечных кредитов и неудовлетворительных результатов деятельности ОАО “ССК” в 2006 г. реализация данного эксперимента прекращена<sup>16</sup>.

Таким образом, законодательная база функционирования ССК в России не создана. В настоящее время в Государственной Думе на рассмотрении находится упомянутый законопроект № 28346-6 о ССК, который был включен в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы в период осенней сессии 2012 г. (на ноябрь). В отношении законопроекта до сих пор неизвестно, будет он принят или нет<sup>17</sup>.

Из анализа законопроекта следует, что правовой статус строительной сберегательной кассы образован блоками правовых норм: 1) круг сделок и банковских операций, которые ССК вправе осуществлять в качестве специализированных банков; 2) условия, порядок заключения и исполнения строительными сберкассами договора накопления и кредитного договора; 3) государственная поддержка и гарантирование вкладов, размещенных в ССК; 4) государственный надзор за деятельностью ССК, обеспечение их финансовой устойчивости.

Укажем, что деятельность строительной сберегательной кассы является более сложной по сравнению с деятельностью универсальных банков, выдающих ипотечные жилищные кредиты, и

включает ее в качестве стадии, следующей после достижения вкладчиком ССК установленного порогового значения суммы накоплений (как правило, равной 50 % стоимости квартиры или дома).

Отмечая позитивную роль строительных сберегательных вкладов как источников привлечения банками долгосрочных финансовых ресурсов, нельзя не обозначить и недостатки анализируемой модели жилищного кредитования. В существующей ситуации граждане опасаются вложения своих денежных средств в долгосрочные накопительные депозиты, что объясняется инфляцией и недоверием к банковской системе (гарантии вкладчикам ССК законодательно не установлены)<sup>18</sup>. Кроме того, в нашей стране отсутствует господдержка жилищных накоплений и гарантий сохранности вкладов, которая существует в той же Германии.

Мощная, комплексная поддержка деятельности ССК со стороны государства должна включать не только надлежащее правовое, но и финансовое регулирование, предоставление этим учреждениям гарантий, налоговых льгот.

Абсолютно прав О.М. Иванов, который отмечает, что механизм выплаты вкладчику за счет бюджетных источников премии, пропорциональной размеру накопленной суммы, является достаточно затратным и обременительным для бюджета. В связи с этим согласимся с предложением данного автора применять бюджетное дотирование жилищных накоплений в качестве дополнительного стимула для отдельных категорий граждан (работников бюджетной сферы - врачей, учителей и др.) или отдельных регионов<sup>19</sup>.

В юридической литературе справедливо отмечается, что одним из основных недостатков системы ССК является то, что действующим законодательством вообще не предусмотрено такое юридическое лицо, как ссудосберегательное учреждение. Порядок его создания и деятельности ничем не регулируется. На практике подобные учреждения и финансовые механизмы, безусловно, действуют, но никаких правовых последствий в случае возникновения каких-либо проблемных ситуаций законом не предусмотрено, а лица, участвующие в этой системе, ничем не защищены<sup>20</sup>.

Среди прочих проблем при реализации кредитно-накопительного механизма ССК следует указать ограниченный выбор жилых помещений, строящихся ССК и предлагаемых вкладчикам,

на первоначальном этапе; фиксированность цены, которую определяет сама касса; ограниченность сроков кредитования 3-5 годами, невозможность заемщику продать квартиру до момента окончательного расчета с кассой<sup>21</sup>.

Очевидно, вследствие указанных проблемных моментов система ССК и не получила должного распространения в России. Тем не менее в нашей стране существует насущная потребность в строительных сберкассах, ведь данная модель ипотечного кредитования предусматривает приобретение жилья за счет заемных средств, полученных под минимальный процент. Ставки процентов по кредитам и накопительным вкладам устанавливаются ССК самостоятельно, причем эти ставки не подвержены влиянию конъюнктуры финансового рынка.

Система жилищных накоплений вполне соответствует реалиям социально-экономической ситуации в России, возможностям широких слоев населения и должна рассматриваться в качестве перспективного направления развития отечественной системы долгосрочного жилищного ипотечного кредитования. Мировой опыт убедительно показывает, что наиболее успешно жилищно-сберегательные кассы работали в странах, которые очень близки по структуре доходов населения к России. Речь, в частности, идет о Словакии и Венгрии, где за десять лет жилищными вкладами были охвачены 30-45 % населения<sup>22</sup>.

Основное же достоинство программ жилищных накоплений в системе ССК заключается в том, что они дают низкий процент по ипотечным кредитам.

Думается, ССК вовсе не являются конкурентами “классической ипотеки”, так как с помощью жилищных накоплений станет возможной уплата первоначального взноса по ипотечным кредитам. ССК и “классическая ипотека” должны дополнять друг друга, делая рынок жилья и залогового кредитования более доступным. Это особенно важно, учитывая, что жилищное законодательство РФ предполагает предоставление полностью бесплатного жилья не более 2-3 % населения, а приобретение жилья за полную стоимость возможно не более чем для 5 % населения России.

В заключение хочется выразить надежду на то, что политические разногласия субъектов законодательной инициативы не помешают им в принятии законопроекта о жилищно-сберегательных кассах, ведь от этого зависит жилищная

обеспеченность миллионов россиян, которая во многом определяет качество их жизни и демографическое развитие всей страны.

<sup>1</sup> Сайт Национального агентства финансовых исследований. URL: <http://nacfin.ru/novosti-i-analitika/press/press/single/10562.html>.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Официальный сайт Банка России. URL: [http://www.cbr.ru/statistics/UDStat.aspx?TblID=4-3&pid=ipoteka&sid=ITM\\_17631](http://www.cbr.ru/statistics/UDStat.aspx?TblID=4-3&pid=ipoteka&sid=ITM_17631).

<sup>4</sup> Кто в доме не хозяин. Около трети жилья в России станет арендным // Российская газета. Федеральный выпуск. № 5745 (72). URL: <http://www.rg.ru/2012/04/03/ponomarev.html>.

<sup>5</sup> См.: Материалы Международного форума “Законодательные и организационные основы создания в России системы строительных сберегательных касс”. URL: [http://www.spbcoop.ru/public\\_plus/view\\_public.php?public=184](http://www.spbcoop.ru/public_plus/view_public.php?public=184); России нужны строительно-сберегательные кассы : интервью депутата Государственной Думы РФ О.Г. Дмитриевой интернет-газете “Бюллетень недвижимости”. URL: <http://www.bn.ru/articles/2012/05/24/92324.html>.

<sup>6</sup> Справочно-правовая система “КонсультантПлюс”.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> См.: Материалы Международного форума...; России нужны строительно-сберегательные кассы...

<sup>10</sup> См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 28346-6 “О строительных сберегательных кассах”. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

<sup>11</sup> См.: Материалы Международного форума ...

<sup>12</sup> Чеботарева А.А. Совершенствование законодательства как основа преобразования ипотечного кредитования // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 10. С. 31.

<sup>13</sup> Сайт фракции “Справедливая Россия” в Государственной Думе ФС РФ. URL: <http://duma.spravedlivo.ru/news/?Id=1834>.

<sup>14</sup> См.: О мерах по развитию системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации :

постановление Правительства РФ от 11 января 2000 г. № 28 : [в ред. от 8 мая 2002 г.]. п. 5.1 // Собрание законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 2000. № 3. Ст. 278; 2002. № 20. Ст. 1859.

<sup>15</sup> См.: Там же.

<sup>16</sup> См.: Об организации эксперимента на территории Западного административного округа по внедрению строительной сберегательной кассы : постановление Правительства Москвы от 24 ноября. 1998 г. № 896 : [в ред. от 24 дек. 2002 г.] // Вестник мэрии Москвы. 1999. № 1; Вестник мэра и Правительства Москвы. 2003. № 4; О ходе выполнения Постановления Правительства Москвы от 24 ноября. 1998 г. № 896 “Об организации эксперимента на территории Западного административного округа по внедрению Строительной сберегательной кассы” : постановление Правительства Москвы от 21 дек. 1999 г. № 1148 // Вестник мэрии Москвы. 2000. № 3; О признании утратившим силу постановления Правительства Москвы от 24 декабря 2002 г. № 1054-ПП : постановление Правительства Москвы от 11 июля 2006 г. № 489-ПП // Вестник мэра и Правительства Москвы. 2006. № 42.

<sup>17</sup> На основе сведений, содержащихся в Автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы, известно, что по законопроекту № 28346-6 27.09.2012 г. назначен комитет-соисполнитель. Дальнейшая судьба законопроекта неизвестна. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=28346-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=28346-6).

<sup>18</sup> О мерах по развитию системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации.

<sup>19</sup> Иванов О.М. О создании в России системы жилищных накоплений и механизмах ее государственной поддержки // Банковское право. 2008. № 5. С. 13-15.

<sup>20</sup> Афонина А.В. Очередные пробелы в жилищном законодательстве и проблемы с потребительскими (паявыми) инвестиционными кооперативами // Жилищное право. 2008. № 5. С. 52-61.

<sup>21</sup> URL: <http://www.credits.ru/articles/501>; [http://www.uspesh.narod.ru/win/home/ipot\\_4.htm](http://www.uspesh.narod.ru/win/home/ipot_4.htm); <http://www.estate.ru/fullnews/10984>.

<sup>22</sup> России нужны строительно-сберегательные кассы.

Поступила в редакцию 06.07.2013 г.