



Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

РАЗВИТИЕ ИПОТЕЧНОГО КРЕДИТОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА:
между кризисом и модернизацией

Экономическая политика: между
кризисом и модернизацией

Д. С. Сиваев

**Развитие ипотечного
кредитования в
Российской Федерации**

«РАНХиГС»

2010

УДК 336.77:332
ББК 65.262.232

Сиваев Д. С.

Развитие ипотечного кредитования в Российской Федерации
/ Д. С. Сиваев — «РАНХиГС», 2010 — (Экономическая
политика: между кризисом и модернизацией)

Книга посвящена вопросам развития в России системы долгосрочного ипотечного жилищного кредитования. Приводятся результаты анализа сложившейся ситуации в сфере ипотечного кредитования, на рынках жилья, жилищного строительства и его финансирования. Особое внимание уделено анализу мер государственной поддержки ипотечного кредитования в условиях кризиса на финансовом рынке как в России, так и за рубежом. Для работников государственных структур, формирующих и реализующих жилищную политику, сотрудников региональных и муниципальных администраций, специалистов банков, ипотечных агентств и жилищных фондов, а также всех, кто интересуется вопросами ипотечного жилищного кредитования.

УДК 336.77:332
ББК 65.262.232

© Сиваев Д. С., 2010
© РАНХиГС, 2010

Содержание

Введение	7
Глава 1	9
1.1 Анализ ситуации и основных проблем рынка жилья, ипотечного жилищного кредитования, жилищного строительства и его финансирования	9
1.1.1. Рынок жилья	9
1.1.2. Ипотечное жилищное кредитование	11
1.1.3. Жилищное строительство	21
1.1.4. Финансирование жилищного строительства	24
1.2 Анализ и оценка государственной политики по поддержке развития ипотечного жилищного кредитования в период до осени 2008 г	27
1.2.1. Основные направления государственной политики по поддержке развития ипотечного жилищного кредитования в период до осени 2008 г	27
Пакет федеральных законов, направленных на формирование рынка доступного жилья	27
Приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» на 2006–2010 гг	29
Последние изменения нормативной правовой базы рынка ипотечного жилищного кредитования	30
Деятельность государственного института развития ипотечного жилищного кредитования – ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» до осени 2008 г	31
1.2.2. Оценка государственной политики по поддержке развития ипотечного жилищного кредитования в период до осени 2008 г	34
1.3 Анализ сильных и слабых сторон антикризисной политики в сфере ипотечного жилищного кредитования	37
1.3.1. Основные направления антикризисной политики в сфере ипотечного жилищного кредитования	37
1.3.2. Поддержка граждан, получивших ипотечные кредиты	38
1.3.3. Поддержка системы рефинансирования ипотечного жилищного кредитования	40
1.3.4. Поддержка приобретения жилья гражданами	42
1.3.5. Содействие развитию жилищного строительства	43
1.4 Анализ и оценка влияния государственной политики на доступность жилья для населения	44
1.4.1. Коэффициент доступности жилья для населения	44
1.4.2. Интегральный показатель возможности приобретения жилья с помощью собственных и заемных средств	46

1.5 Основные результаты и уроки развития ипотечного жилищного кредитования в России	49
1.5.1. Рынок жилья, ипотечного жилищного кредитования, жилищного строительства	49
1.5.2. Государственная политика по поддержке развития ипотечного жилищного кредитования	49
1.5.3. Доступность жилья для населения	50
Глава 2	52
2.1 Международный опыт реализации антикризисных мер в сфере ипотечного жилищного кредитования	52
2.1.1. Причины ипотечного кризиса в США	52
Конец ознакомительного фрагмента.	55

Н.Б. Косарева, А.Б. Копейкин, Н.Н. Рогожина, Д.С. Сиваев, А.А. Туманов Развитие ипотечного кредитования в Российской Федерации

© Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2010

Проект выполнен в рамках тематики экспертного совета при Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики

Введение

Рынок ипотечного кредитования в России переживает нелегкие времена. В результате кризиса уменьшилась доля сделок с использованием ипотечных жилищных кредитов. Так, в 2008 г. она составила 14 %, а в первом полугодии 2009 г. лишь 5 %. Это свидетельствует о резком снижении уровня использования ипотечных жилищных кредитов для финансирования приобретения жилья. Объемы ипотечного кредитования резко снизились до уровня начала 2006 г. Если в 2007 г. объем выданных ипотечных жилищных кредитов увеличился на 87 % по сравнению с 2006 г. и составил 556 млрд руб., то в 2008 г. темп прироста уменьшился: было выдано кредитов на 651 млрд руб., что лишь на 17 % больше, чем в 2007 г. (В сопоставимых ценах 2007 г. объем выданных ипотечных жилищных кредитов в 2008 г. составил 578 млрд руб., что лишь на 4 % больше, чем в 2007 г.) За 9 месяцев 2009 г. было выдано ипотечных кредитов на сумму 91,5 млрд руб., что в 5,9 раза меньше, чем за аналогичный период 2008 г.

В связи с этим актуальными задачами являются оценка эффективности принимаемых государством антикризисных мер по поддержке ипотечного кредитования и отдельных категорий заемщиков, разработка дополнительных мер, в том числе антикризисных, по дальнейшему развитию ипотечного кредитования и повышению доступности ипотечных кредитов для населения. Обеспечение населения жильем – это комплексная задача, предполагающая наряду с развитием ипотечного кредитования создание экономических и организационных условий для строительства недорогого доступного жилья. Поэтому в данном исследовании значительное место занимают предложения по реализации форм жилищного строительства, необходимых для производства жилья, доступного разным категориям граждан.

Несмотря на сегодняшнюю кризисную ситуацию, в рамках государственной жилищной политики не утрачены и среднесрочные, и долгосрочные ориентиры развития ипотечного жилищного кредитования. В соответствии с поручениями Президента РФ по итогам заседания 1 июля 2009 г. Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике в 2009 г. должны быть разработаны долгосрочная Стратегия развития ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации, а также комплекс мер по развитию ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации на период до 2011 г. А вторы данного исследования принимали участие в подготовке проекта стратегии, и многие отраженные в нем предложения были использованы в обсуждаемом сегодня проекте стратегии.

В рамках подготовки настоящего издания была проведена аналитическая работа по следующим направлениям:

- анализ ситуации и основных проблем на рынке ипотечного кредитования;
- анализ и оценка государственной политики по поддержке развития ипотечного кредитования, в том числе антикризисных мер;
- разработка предложений по реализации мер государственной поддержки ипотечного кредитования в условиях кризиса на финансовом рынке;
- разработка предложений по развитию дополнительных рыночных и государственных институтов и механизмов, направленных на стимулирование ипотечного кредитования;
- разработка предложений по новым формам жилищного строительства и приобретения жилья гражданами с учетом спроса населения, обеспеченного с помощью ипотечного кредитования и иных форм жилищного финансирования.

Материалы и рекомендации, содержащиеся в исследовании, могут быть использованы при подготовке федеральных программ развития рынка ипотечного жилищного кредитования и жилищного финансирования.

Глава 1

Государственная политика по поддержке ипотечного жилищного кредитования

1.1 Анализ ситуации и основных проблем рынка жилья, ипотечного жилищного кредитования, жилищного строительства и его финансирования

1.1.1. Рынок жилья

В 2005–2008 гг. уровень активности на рынке жилья постоянно возрастал. Данные о количестве осуществленных сделок по приобретению жилья за первое полугодие 2009 г. наглядно показывают изменение тенденций, преобладающих на рынке. По сравнению с первым полугодием 2008 г. количество сделок за аналогичный период 2009 г. сократилось на 300 тыс. и составило 887 тыс., что соответствует падению на 25 %. Данная динамика наглядно показывает, насколько сильно рынок жилья пострадал от кризиса.

В 2008 г. было осуществлено 2,5 млн сделок на рынке жилья, что складывалось из сделок на первичном рынке (690 тыс. жилых единиц без учета 10 % введенных жилых единиц, распределяемых вне рынка) и вторичном рынке жилья (1,8 млн сделок купли-продажи), т. е. доля первичного рынка в суммарном обороте составила 28 %. Для 2007 г. аналогичный показатель составлял 25 %. Увеличение доли первичного рынка на 3 % свидетельствует о росте жилищного строительства, который наблюдался в то время.

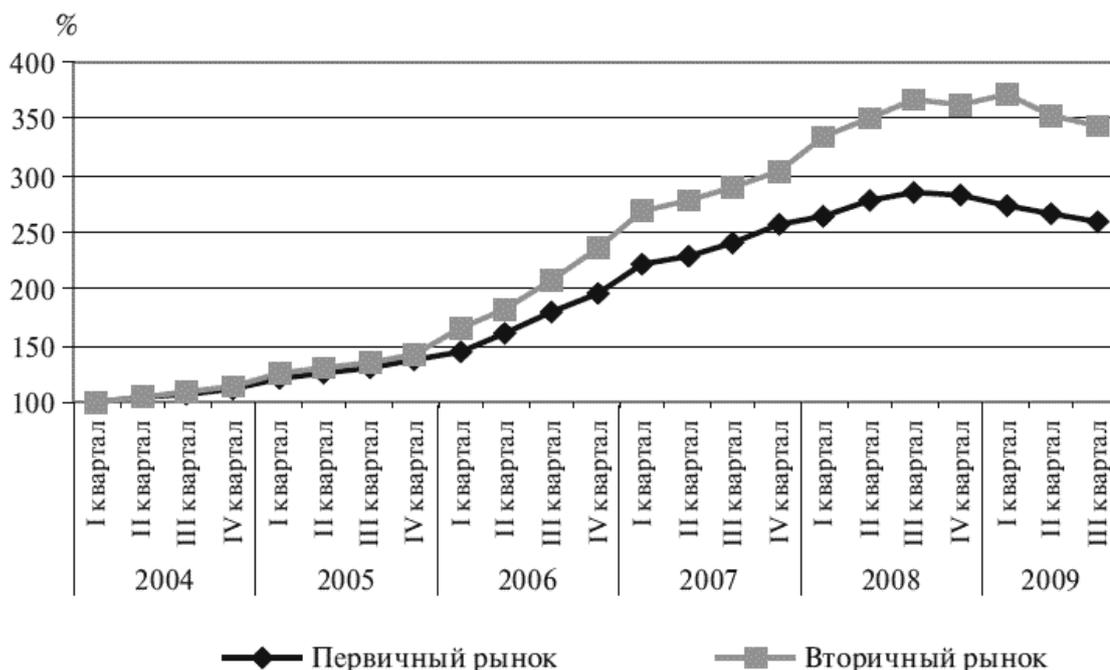
В первом полугодии 2009 г. на первичном рынке количество сделок составило 199 тыс. (без учета 15 % жилых единиц, распределяемых вне рынка)¹, а на вторичном – 688 тыс. Таким образом, доля первичного рынка вновь уменьшилась до 22 %, что может отражать изменение структуры предложения. Однако данные о структуре нельзя считать надежными из-за неравномерного распределения ввода жилья по кварталам².

Общее количество домохозяйств, которые приобрели жилье на рынке, составило в 2008 г. 2,5 млн, или 4,8 % общего числа домохозяйств, или 26,7 % домохозяйств, которые имели доход, позволяющий им приобрести жилье (такой доход имели 18 % семей), или 11 % домохозяйств, которые имели потребность в улучшении жилищных условий (по данным социологических обследований, потребность в улучшении жилищных условий имеют примерно 60 % семей).

В первом полугодии 2009 г. улучшить жилищные условия смогли лишь 1,7 % всех семей, что существенно уступает показателю соответствующего периода 2008 г., равному 2,28 %.

¹ По экспертной оценке специалистов Института экономики города.

² См. п. 1.1.3 «Жилищное строительство».

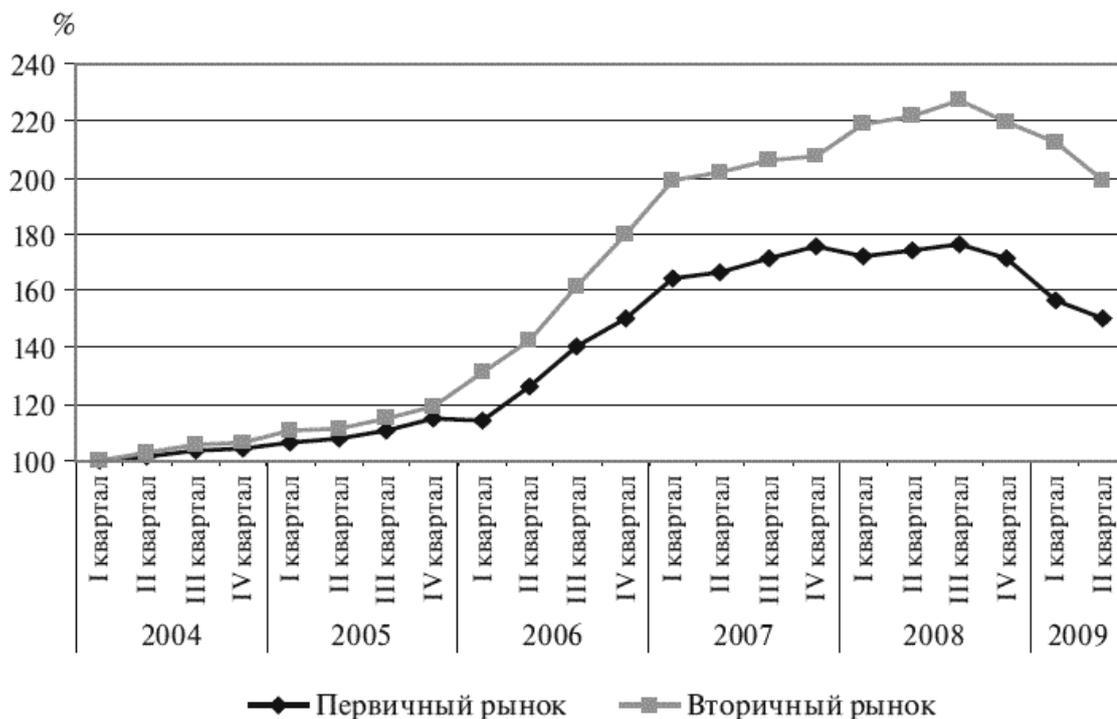


Источник: расчеты ИЭГ по данным Росстата.

Рис. 1.1. Изменение средней рыночной номинальной цены жилья (I кв. 2004 г. = 100 %)

По данным Росстата, на рынке жилья до октября 2008 г. в среднем не наблюдалось отрицательной динамики номинальных цен (рис. 1.1). После периода активного роста реальных цен в 2006 г. с начала 2007 г. вплоть до III квартала 2008 г. рост цен продолжался в более сдержанном темпе, однако на вторичном рынке в начале 2008 г. произошел скачок номинальных цен. Это явление соответствует общей тенденции увеличения разрыва в динамике роста цен на жилье на первичном и вторичном рынках. В 2008 г. цены на жилье на вторичном рынке существенно опережали изменение цен на первичном.

Ценовая ситуация на рынке жилья в IV квартале 2008 – II квартале 2009 г. изменилась: началось падение номинальных цен на жилье как на первичном, так и на вторичном рынке. Однако устойчивый тренд снижения цены на вторичном рынке установился лишь после I квартала 2009 г., т. е. на квартал позже, чем на первичном рынке. При этом темпы падения цен на вторичном рынке были выше, чем на первичном.



Источник: расчеты ИЭГ по данным Росстата.

Рис. 1.2. Изменение средней рыночной реальной цены жилья (I кв. 2004 г. = 100 %)

Сопоставление динамики номинальных и реальных цен (рис. 1.2) позволяет сделать вывод, что расхождение темпов роста цен первичного и вторичного рынков в реальных показателях еще более велико. Реальные цены на первичном рынке были стабильны на протяжении I–III кварталов 2008 г., в то время как на вторичном рынке наблюдался рост. Динамика реальных цен указывает на то, что в обоих сегментах рынка снижение цен началось уже в III квартале 2008 г. Из этого следует, что движение реальных цен несколько опережает движение номинальных. По отношению к III кварталу 2008 г. (пику) средние рыночные реальные цены снизились на 15 и 12 % на первичном и вторичном рынках соответственно. Это существенно выше аналогичных показателей для номинальных цен, которые составили 5 % для первичного и 7,5 % для вторичного рынка.

1.1.2. Ипотечное жилищное кредитование

До кризиса 1998 г. ипотечное кредитование практически не рассматривалось банками как перспективное направление развития бизнеса, а жилищные кредиты предлагали не более 20 банков на срок 1–3 года под заоблачные процентные ставки. Начиная с 2000 г. банки стали более активно выходить на рынок ипотеки, увеличивая сроки кредитования до 10–15 лет, а в рамках отдельных региональных программ – до 20–25 лет. Снизилась и процентные ставки: до 10–15 % годовых в валюте и 15–18 % годовых в рублях.

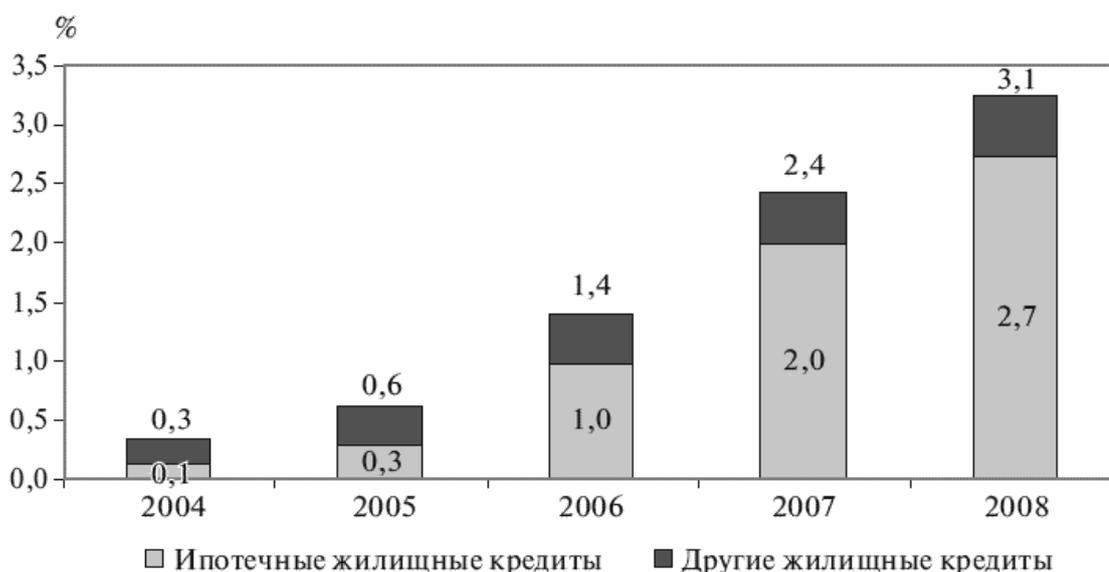
Не менее существенно было и то, что все большее количество банков стало использовать ипотеку в качестве основного средства обеспечения возвратности кредитов. В отличие от предшествующего периода, когда банки предпочитали предоставлять жилищные кредиты по «арендной» схеме, в 2000-е гг. они стали все в больших масштабах использовать в качестве обеспечения залог приобретаемого жилья, детально отработывая все процедуры, связанные с оформлением и регистрацией залога жилых помещений, приобретаемых с помощью кредитных средств.

По данным Банка России, за 2001–2002 гг. было предоставлено немногим более 10 тыс. ипотечных жилищных кредитов на общую сумму 5 млрд руб. Следует отметить, что объем выданных в 2002 г. кредитов практически удвоился по сравнению с 2001 г. В 2003 и 2004 гг. происходило дальнейшее увеличение темпов роста объемов ипотечного кредитования, и, по оценкам экспертов Института экономики города, объемы выданных ипотечных кредитов составили 9,5 млрд руб. в 2003 г. и 25–30 млрд руб. в 2004 г.

Особенно быстрое развитие ипотечное жилищное кредитование получило в 2005–2008 гг. в результате формирования благоприятной законодательной базы, принятия пакета федеральных законов, направленных на повышение доступности жилья для населения, стабилизацию макроэкономической ситуации и рост реальных доходов населения.

Начиная с 2005 г. государство стало оказывать активное содействие развитию рынка ипотечного кредитования, в частности через созданное Правительством РФ ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (далее – АИЖК). В результате к середине 2008 г. практически во всех регионах России была сформирована инфраструктура, необходимая для успешного функционирования ипотечного жилищного кредитования.

В 2006 г. – первом полугодии 2008 г. банки активно выдавали населению жилищные кредиты, т. е. кредиты на приобретение и обустройство земли под предстоящее жилищное строительство, на строительство (реконструкцию) и приобретение жилья. При этом, по данным Банка России, 87 % из них являлись ипотечными, т. е. были выданы под залог недвижимости в порядке, установленном ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)».



Источник: Банк России.

Рис. 1.3. Задолженность по жилищным кредитам, % ВВП

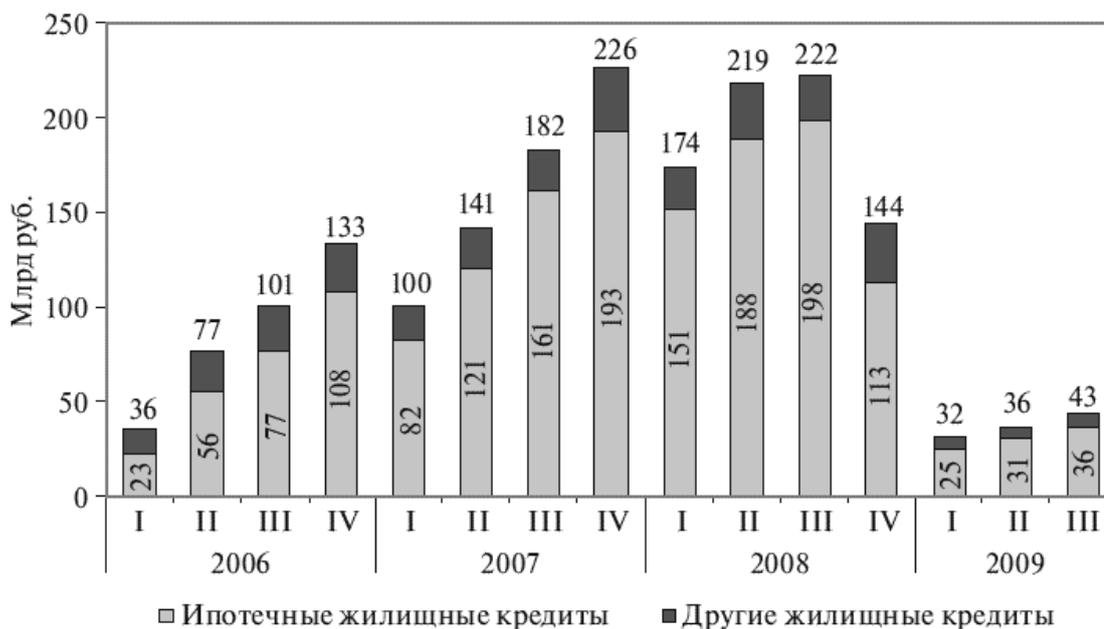
На 1 января 2009 г. задолженность по ипотечным жилищным кредитам составляла 1057 млрд руб., еще 82 млрд руб. (7,2 % общей задолженности) было сосредоточено на консолидированном балансе АИЖК. Совокупная задолженность по ипотечным жилищным кредитам достигла 2,7 % ВВП (на 1 января 2008 г. – 2,0 % ВВП) (рис. 1.3).

В 2008 г. каждая шестая (17 %) сделка на рынке жилья совершалась с использованием средств ипотечных кредитов, в то время как в 2006 г. – только каждая одиннадцатая (9 %).

В пяти субъектах Российской Федерации (Костромская, Тюменская, Омская области, Республики Татарстан и Тыва) доля сделок с ипотекой на рынке жилья превысила 30 % в

2008 г., а в 19 субъектах РФ составила 20–30 %. Менее 10 % сделок с ипотекой было зафиксировано в 20 субъектах РФ, а в 33 субъектах ее доля составила 10–20 %.

До середины 2008 г. объемы выдачи ипотечных кредитов динамично росли (рис. 1.4). При этом постоянно улучшались условия предоставления ипотечных кредитов: первоначальный взнос и ставка процента снижались, а срок кредита возрастал.



Источник: Банк России.

Рис. 1.4. Объемы ежеквартально выдаваемых жилищных кредитов, млрд руб.

Из всех институтов жилищного сектора наиболее сильное отрицательное влияние финансовый кризис, вызванный чередой неплатежей по ипотечным кредитам класса subprime в США, оказал на ипотечное жилищное кредитование. Его объемы резко снизились до уровня начала 2006 г., процентные ставки повысились до максимального уровня за период с III квартала 2006 г.

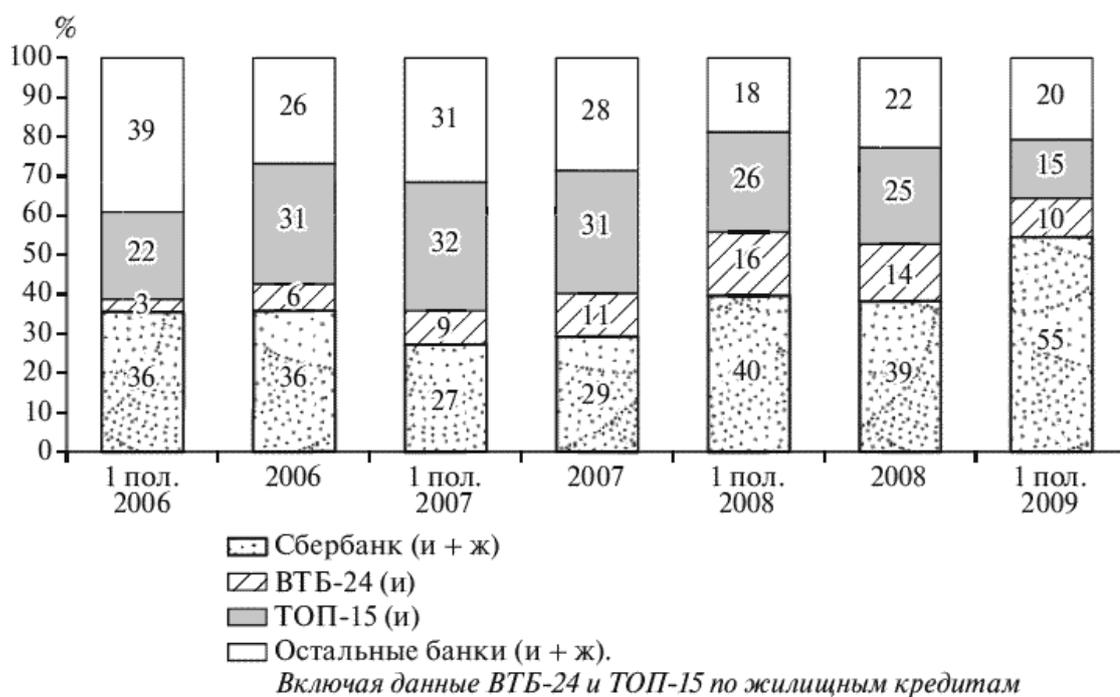
Если в 2007 г. объем выданных ипотечных жилищных кредитов увеличился на 87 % по сравнению с 2006 г. и составил 556 млрд руб., то в 2008 г. темп прироста снизился: было выдано кредитов на 651 млрд руб., что лишь на 17 % больше, чем в 2007 г. (В сопоставимых ценах 2007 г. объем выданных ипотечных жилищных кредитов в 2008 г. составил 578 млрд руб., что лишь на 4 % больше, чем в 2007 г.) При этом в III квартале 2008 г. по сравнению с предыдущим кварталом прирост составил лишь 5 % (в 2007 г. прирост в III квартале по отношению ко второму составил 33 %). В IV квартале 2008 г. объемы ипотечного кредитования уменьшились практически в 2 раза по сравнению с предыдущим кварталом, а в I–III кварталах 2009 г. выдавалось менее 20 % от объемов выдачи III квартала 2008 г. В среднем ежемесячно в январе – сентябре 2009 г. выдавалось ипотечных кредитов на 7 – 13 млрд руб. (6 – 12 тыс. ед.).

В первом полугодии 2009 г. доля сделок с ипотекой на рынке жилья уменьшилась и достигла уровня 12 %. Это свидетельствует о резком снижении уровня использования ипотечных жилищных кредитов для финансирования приобретения жилья.

Итог девяти месяцев 2009 г. по выдаче ипотечных кредитов – 91,5 млрд руб., что в 5,9 раза меньше, чем за аналогичный период 2008 г.

На 1 июля 2009 г. на рынке ипотечного жилищного кредитования присутствовало 602 кредитные организации, что составляет 52,6 % общего количества действующих кредитных организаций. При этом в первом полугодии 2009 г. только 279 кредитных организаций предоставляли ипотечные жилищные кредиты, а остальные осуществляли обслуживание ранее выданных кредитов. Регулярно, по данным Банка России³, выдавали ипотечные жилищные кредиты в рублях около 100 кредитных организаций, а в иностранной валюте – 11. Кроме того, только 7 кредитных организаций из 25 продолжили осуществлять перекредитование ранее выданных в других кредитных организациях ипотечных жилищных кредитов. Количество участников, привлекающих рефинансирование на вторичном рынке ипотечного кредитования, сократилось с 204 до 139 организаций.

На рынке жилищного кредитования уже в первой половине 2008 г. отчетливо прослеживается тенденция к концентрации такой деятельности в крупных банках (рис. 1.5). Так, если в 2007 г. на долю Сбербанка приходилось около 30 % всех выданных жилищных кредитов, то в первой половине 2009 г. – уже 55 %. В первом полугодии 2009 г. 15 крупнейших банков (по объемам выдачи ипотечных кредитов) контролировали 80 % рынка жилищного кредитования (в 2007 г. – 72 %).



Примечание: (и) – данные только по ипотечным кредитам; (и + ж) – данные по жилищным кредитам (включая ипотечные); ТОП-15 – 15 крупнейших банков по выдаче ипотечных кредитов (без учета данных по Сбербанку и ВТБ-24).

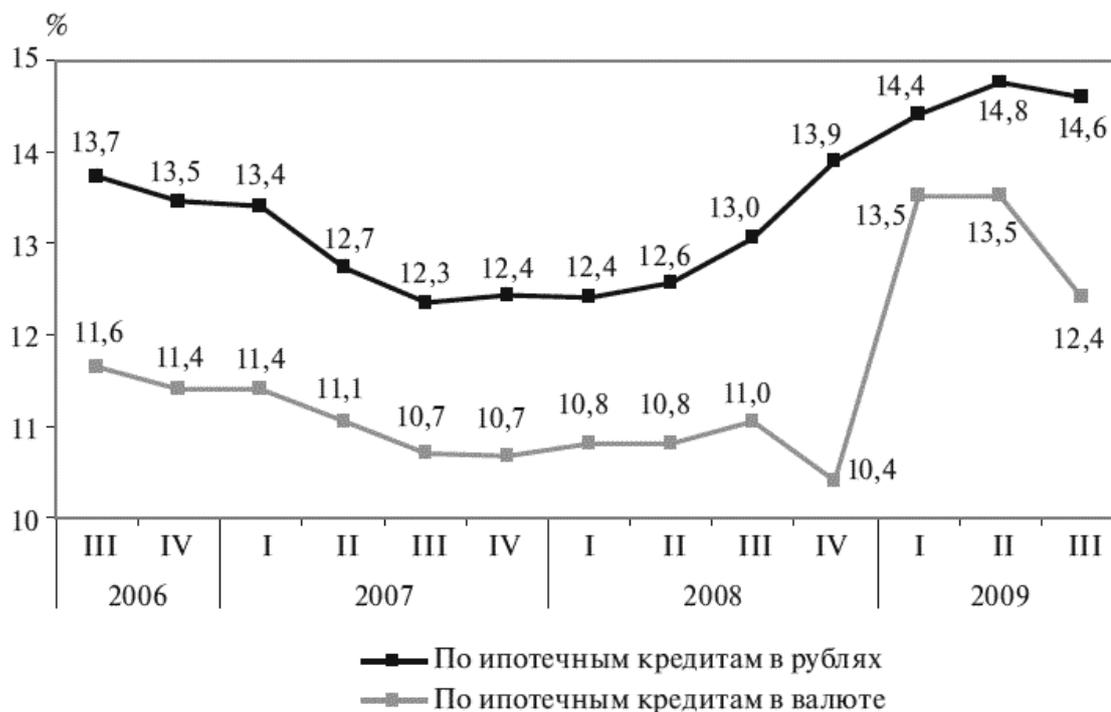
Источник: расчеты ИЭГ по данным Банка России и РБК.

Рис. 1.5. Структура выдачи жилищных кредитов по банкам-кредиторам в 2006–2009 гг.

По данным Банка России, условия ипотечного кредитования в 2006 – III квартале 2007 г. постоянно улучшались: процентная ставка как по рублевым, так и по валютным кредитам снижалась (рис. 1.6). Но нестабильность на финансовых рынках и удорожание ресурсов для банков привели сначала к стабилизации процентных ставок в IV квартале 2007 – I

³ См.: Отчет Банка России «О состоянии рынка ипотечного жилищного кредитования в первом полугодии 2009 года».

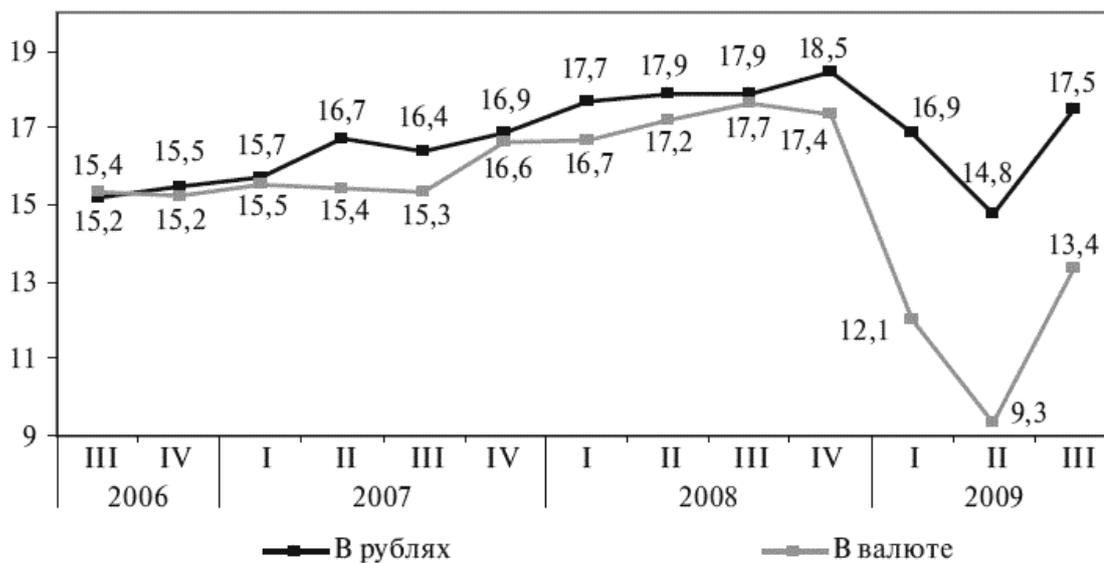
квартале 2008 г., а в дальнейшем и к их повышению во втором полугодии 2008 г. По кредитам, выданным во II квартале 2009 г., процентная ставка составила 14,8 % в рублях и 13,5 % в валюте, что соответственно на 2,5 и 2,8 пп. выше минимальных процентных ставок в III квартале 2007 г. В III квартале процентные ставки по выданным кредитам снизились, причем в валюте снижение составило 1,1 пп., а в рублях – 0,2 пп. по отношению к предыдущему кварталу.



Источник: расчеты ИЭГ по данным Банка России.

Рис. 1.6. Средневзвешенные ставки по выдаваемым ипотечным жилищным кредитам

Также сократились сроки кредитов и увеличились требования к размеру первоначального взноса. Средние сроки кредитования во II квартале 2009 г. составили 14,8 и 9,3 года по рублевым и валютным кредитам, что на 3,7 и 8,4 года меньше соответствующих максимальных значений, зафиксированных в IV и III кварталах 2008 г. (рис. 1.7). В III квартале 2009 г. средневзвешенные сроки кредитования выросли до 17,5 и 13,4 года по рублевым и валютным кредитам соответственно.



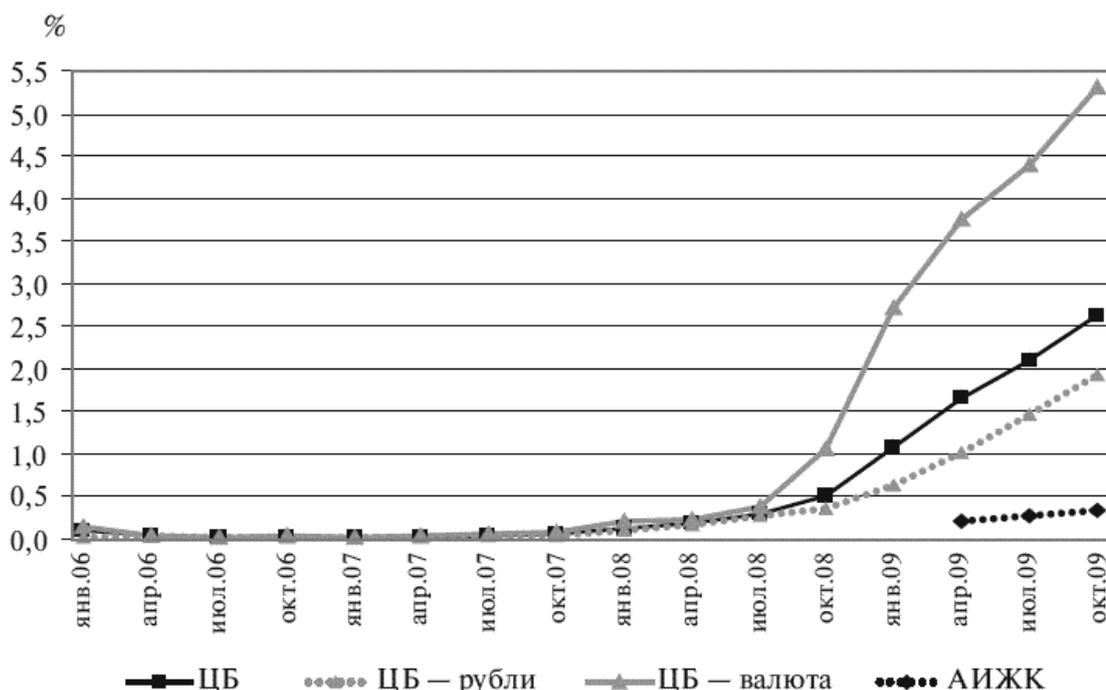
Источник: расчеты ИЭГ по данным Банка России.

Рис. 1.7. Средневзвешенные сроки по выдаваемым ипотечным жилищным кредитам, годы

В течение первого полугодия 2009 г. наблюдалось также изменение структуры выдачи ипотечных кредитов за счет уменьшения доли валютных кредитов ввиду значительного валютного риска, который ложится на заемщика, особенно учитывая девальвацию рубля в конце 2008 г. и высокий темп инфляции. В частности, за 9 месяцев 2009 г. объем валютных кредитов в общем объеме выдачи составил 6 %.

Экономический кризис оказал существенное влияние на платежеспособность заемщиков по ипотечным кредитам, что имело следствием увеличение доли просроченных ипотечных кредитов. Доля просроченной задолженности по ипотечным кредитам, рассчитанная в соответствии с российской системой бухгалтерского учета – РСБУ (рис. 1.8) (в объеме просроченной задолженности учитываются только суммы платежей в счет возврата основного долга, которые кредитор не получил по истечении срока, установленного кредитным договором⁴), во второй половине 2008 г. стала резко увеличиваться и составила на 1 октября 2009 г. 1,9 % по ипотечным кредитам в рублях и 5,3 % по ипотечным кредитам в валюте. В среднем просроченная задолженность по РСБУ по ипотечным кредитам на 1 октября 2009 г. составила 2,6 %, что было в 5,2 раза больше, чем год назад, и в 43,2 раза больше по сравнению с показателем двухлетней давности.

⁴ В соответствии с Порядком составления и представления отчетности по форме 0409316 (указание ЦБР от 17 февраля 2006 г. № 1660-У) и Правилами ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях, расположенных на территории Российской Федерации (Положение ЦБР от 26 марта 2007 г. № 302-П).



Источник: Банк России.

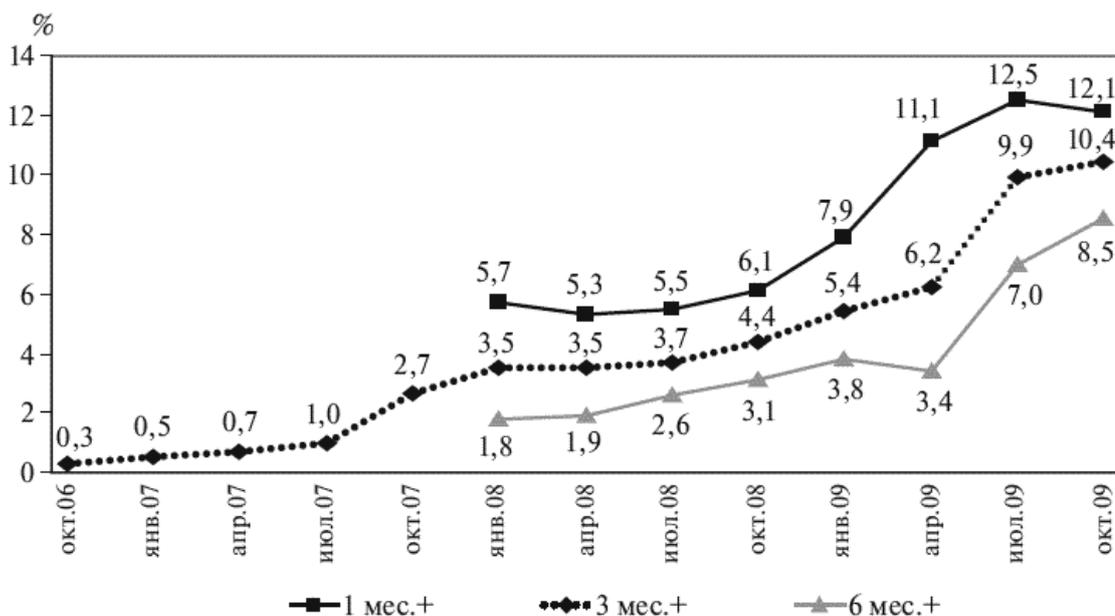
Рис. 1.8. Доля просроченной задолженности по ипотечным жилищным кредитам (по РСБУ)

Основными причинами такого роста являются начавшиеся в конце 2008 г. сокращение рабочих мест, перевод работников на неполную занятость и, как следствие, существенное снижение уровня дохода у многих заемщиков. Кроме того, сказался рост на 40 % курса доллара (с 26 руб./долл. до 36 руб./долл.), отчего наиболее сильно пострадали заемщики, взявшие ипотечные кредиты в валюте (на 1 января 2009 г. доля задолженности по ипотечным кредитам в иностранной валюте составила около 20 %). В проигрыше оказались и заемщики, получившие кредиты с плавающей процентной ставкой. Соответственно наибольший рост просрочек приходится на кредиты в иностранной валюте – более чем в 180 раз с января 2007 г., а по кредитам в рублях – в 127 раз.

Просроченная задолженность по ипотечным жилищным кредитам, обслуживаемым АИЖК, рассчитанная по международным стандартам финансовой отчетности⁵ (рис. 1.9), также выросла. Доля кредитов, по которым платеж просрочен на три месяца и более, составила на 1 июля 2009 г. 9,9 %, что в 2,7 раза больше, чем на соответствующую дату 2008 г.⁶

⁵ Просроченная задолженность включает весь остаток задолженности по кредитам, платежи в счет погашения которых просрочены на 30 и более дней после установленного срока.

⁶ Данные АИЖК.



Источник: Банк России.

Рис. 1.9. Доля просроченной задолженности по ипотечным жилищным кредитам, обслуживаемым АИЖК (по МСФО)

Чтобы смягчить сложившиеся негативные тенденции, в том числе избежать балансовых убытков, банки стали предлагать заемщикам программы реструктуризации ипотечных кредитов, включая конвертацию валютных кредитов в рублевые, правда, по текущим процентным ставкам, которые достаточно сильно выросли по сравнению с началом 2008 г., пролонгацию кредитов и т. п. В 2009 г. также начала действовать государственная программа реструктуризации ипотечных кредитов, реализуемая дочерней компанией АИЖК – Агентством по реструктуризации ипотечных жилищных кредитов (АРИЖК).

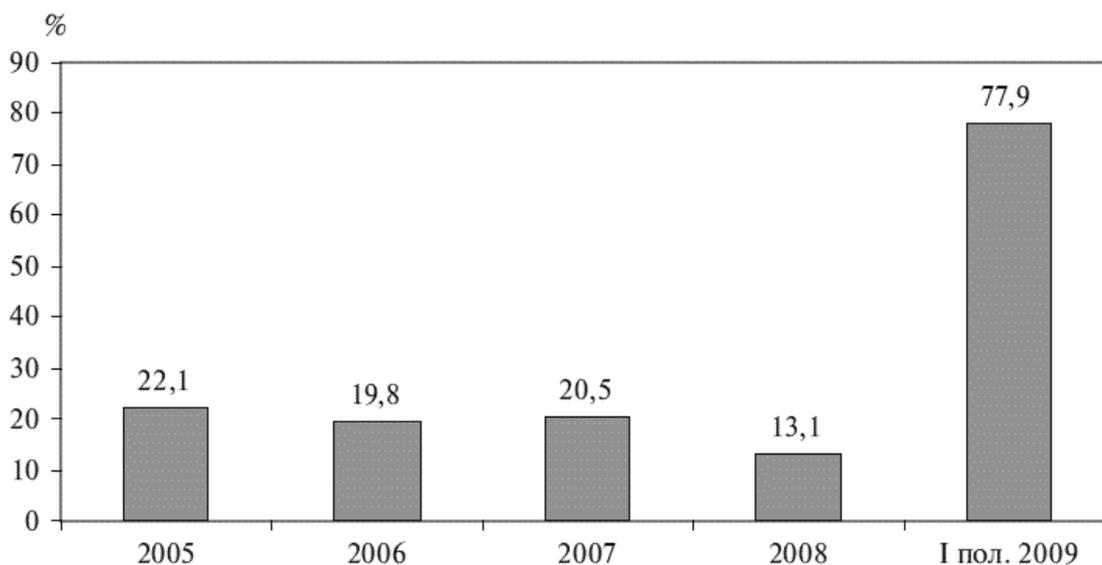
Оставшиеся участники ипотечного рынка в целом стали более консервативно подходить к оценке платежеспособности заемщика, объявив обязательным условием получения кредита наличие официально подтвержденного дохода (справка 2-НДФЛ), и повысили требования к первоначальному взносу до 30 %.

Рынок рефинансирования ипотечных кредитов, активно развивавшийся в последние годы, практически полностью лишился инвесторов, напуганных резким повышением неопределенности и кризисом доверия. Это привело к росту стоимости привлечения денежных средств как на отечественном, так и на зарубежных финансовых рынках.

В сложившейся ситуации на рынке наблюдалось стремительное обесценение долгосрочных активов с фиксированной ставкой, каковыми являются выданные ранее ипотечные кредиты. В результате если в I квартале 2008 г. активные операции по рефинансированию проводили крупные игроки рынка, то в III квартале они прекратили выкуп. Участники рынка ипотечного кредитования, успевшие к началу 2008 г. сформировать достаточный объем пулов для проведения секьюритизации, были вынуждены отложить или перенести на неопределенное время выпуск ипотечных ценных бумаг. Если количество кредитных организаций, участвовавших на вторичном рынке ипотечного кредитования, сократилось за 2008 г. на 12,5 % (с 233 до 204), то с начала 2009 г. оно уменьшилось еще на 32 % (до 139).

В 2008 г. объем рефинансированных на вторичном рынке кредитов сократился на 14,6 % по сравнению с 2007 г. (со 115,9 млрд руб. до 99 млрд руб.), а с начала 2009 г. еще почти в 3 раза – до 33,4 млрд руб.

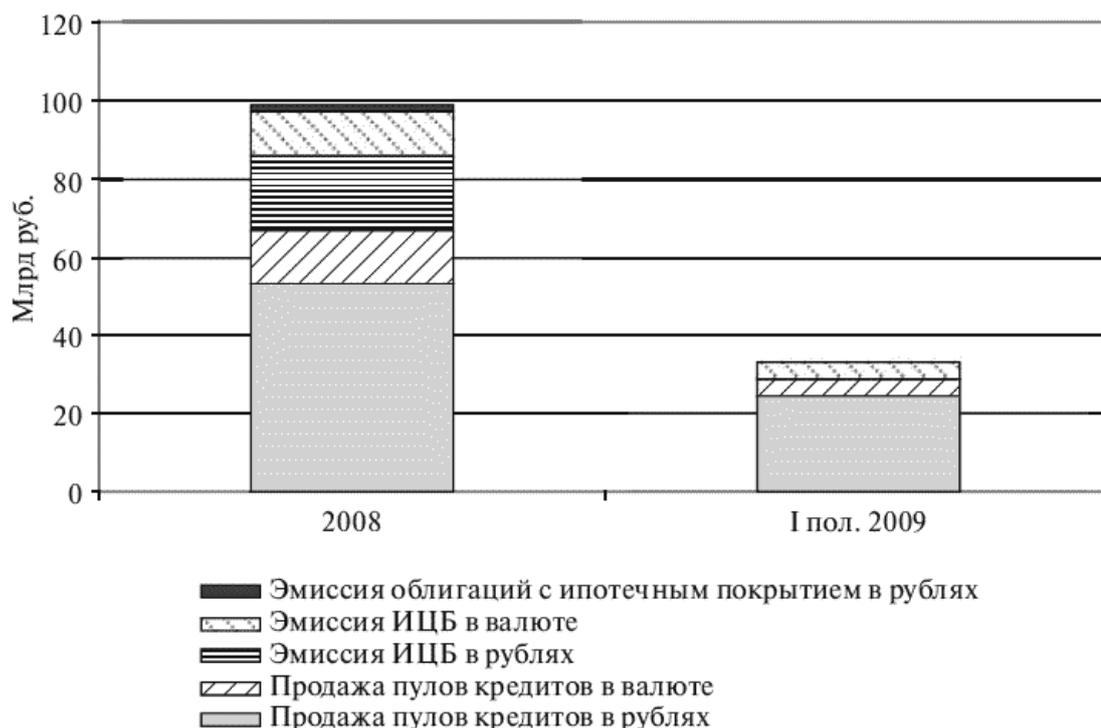
При этом если в 2008 г. средства, полученные кредитными организациями в порядке рефинансирования, составляли всего 15,2 % общего объема выданных ипотечных кредитов, то в первом полугодии 2009 г. в связи с отсутствием долгосрочного фондирования и ростом рисков банковских операций рефинансирование стало одной из обязательных составляющих привлечения денежных средств в ипотечное жилищное кредитование – его доля в предоставленных в первом полугодии ипотечных жилищных кредитах составила 60,3 % (рис. 1.10).



Примечание: за 2005–2007 гг. – данные только о прямой продаже пулов ипотечных кредитов.

Источник: Банк России.

Рис. 1.10. Доля рефинансируемых ипотечных жилищных кредитов



Источник: Банк России.

Рис. 1.11. Инструменты рефинансирования ипотечных жилищных кредитов

В качестве инструментов рефинансирования использовалась в основном прямая продажа пулов кредитов (68 % объема рефинансирования в 2008 г. и 86 % в первом полугодии 2009 г.). Эмиссия ипотечных ценных бумаг составила в 2008 г. 30,1 млрд руб. (30 %), а в первой половине 2009 г. – 4,8 млрд руб. (14 %). Выпуск облигаций с ипотечным покрытием (с сохранением кредитов на балансе коммерческой организации) практически не применялся: в 2008 г. объемы таких ценных бумаг составили 2 млрд руб. (2 % объема рефинансирования ипотеки), а в 2009 г. пока не зарегистрировано ни одного выпуска (рис. 1.11).

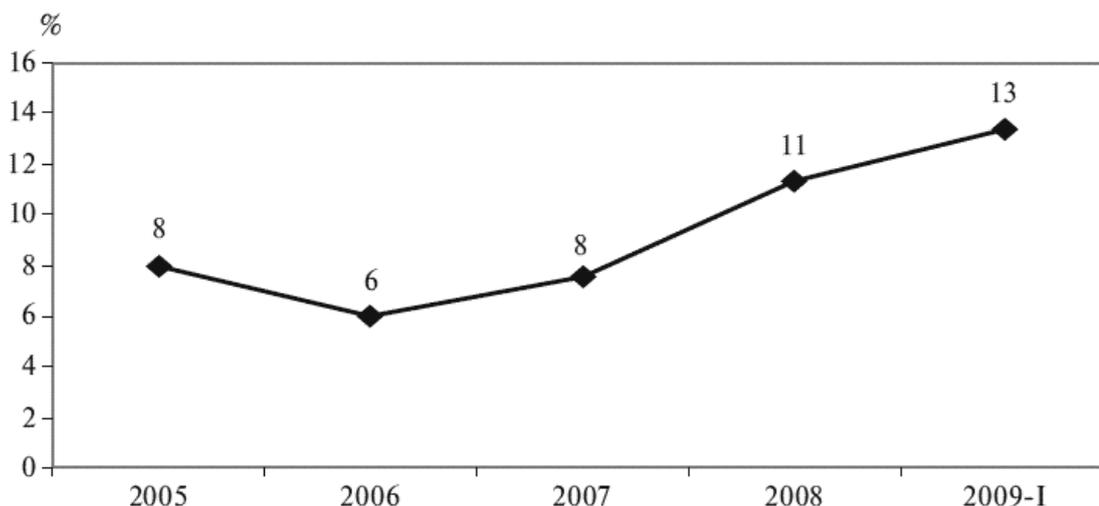
Основными покупателями ипотечных ценных бумаг и пулов кредитов были кредитные организации и специализированные рефинансирующие организации – резиденты. Роль последних в первой половине 2009 г. заметно выросла. Управляющие компании ПИФ и ОФБУ на рынке рефинансирования практически не участвовали (рис. 1.12).



Источник: Банк России.

Рис. 1.12. Источники внебалансового рефинансирования ипотечных жилищных кредитов

Еще одной проблемой для банков стала возрастающая скорость досрочного погашения ипотечных кредитов. Если в 2005–2007 гг. ежегодно досрочно погашалось около 6–8 % задолженности по ипотечным кредитам, то в 2008 г. – уже 11 %, а в первом полугодии 2009 г. – 13 % (рис. 1.13). Это означает, что фактический срок жизни 15-летнего кредита, выданного под 14 % годовых, сократился с 8,8 года в 2006 г. до 6,3 года в первой половине 2009 г.



Источник: расчеты ИЭГ по данным Банка России.

Рис. 1.13. Досрочное погашение ипотечных кредитов (CPR⁷)

В силу сложившейся на рынке ипотечного жилищного кредитования ситуации, характеризующейся существенным повышением стоимости заемных средств для банков, снижением уровня конкуренции и ужесточением требований к заемщикам, ипотечные кредиты стали гораздо менее доступными для населения, особенно в регионах, где ипотеку поддерживали преимущественно мелкие и средние банки.

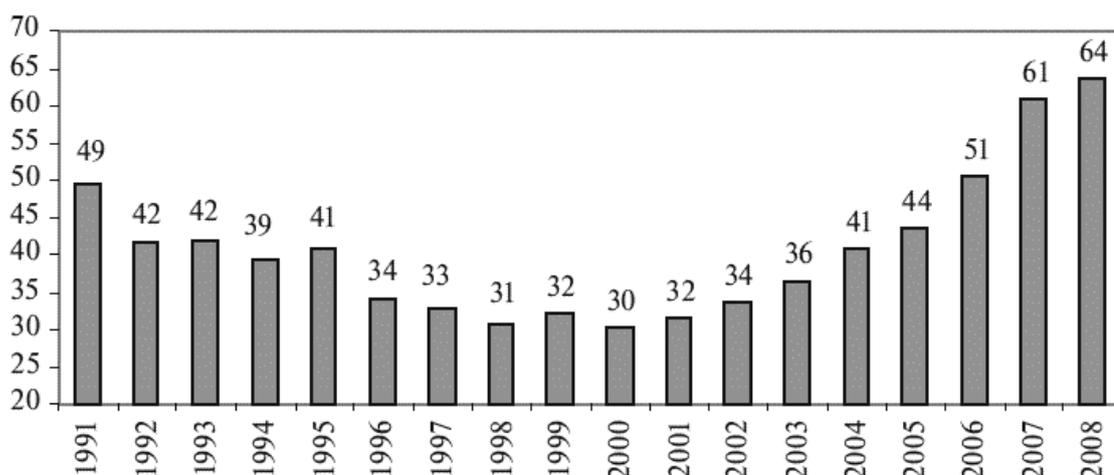
Именно отсутствием долгосрочных источников финансирования ипотечного кредитования в сложившихся условиях обусловлена необходимость существенной государственной поддержки механизмов рефинансирования ипотечных кредитов, в том числе через государственный институт развития АИЖК, другие институты развития, Банк России, Фонд национального благосостояния, а также привлечение в этот сектор долгосрочных ресурсов государственных накопительных систем, в частности средств пенсионных накоплений.

1.1.3. Жилищное строительство

До принятия в 2004 г. Градостроительного кодекса РФ⁸ и внесения поправок в Земельный кодекс РФ жилищное строительство проводилось хаотично, преобладала так называемая точечная застройка, земельные участки для строительства предоставлялись после предварительного согласования с чиновниками места размещения объекта. Не было планового освоения территории и конкурентных процедур предоставления прав на земельный участок. Все обязанности по градостроительной подготовке земельного участка вменялись застройщику. Такая забюрократизированная непрозрачная система отнимала у застройщиков несколько лет. В рамках государственной политики по снижению административных барьеров в жилищном строительстве были значительно облегчены процедуры доступа застройщика к земельным участкам и оформления необходимой документации. Все эти меры в сочетании с благоприятной макроэкономической ситуацией в стране и ростом доходов населения обеспечили постоянный рост объемов вводимого жилья (рис. 1.14).

⁷ CPR – Conditional Prepayment Rate – показывает скорость досрочных погашений, т. е. позволяет оценить скорость амортизации портфеля кредитов. Например, значение 10 % будет означать, что примерно 10 % объема кредитной задолженности будет досрочно погашено за год.

⁸ См.: Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ.

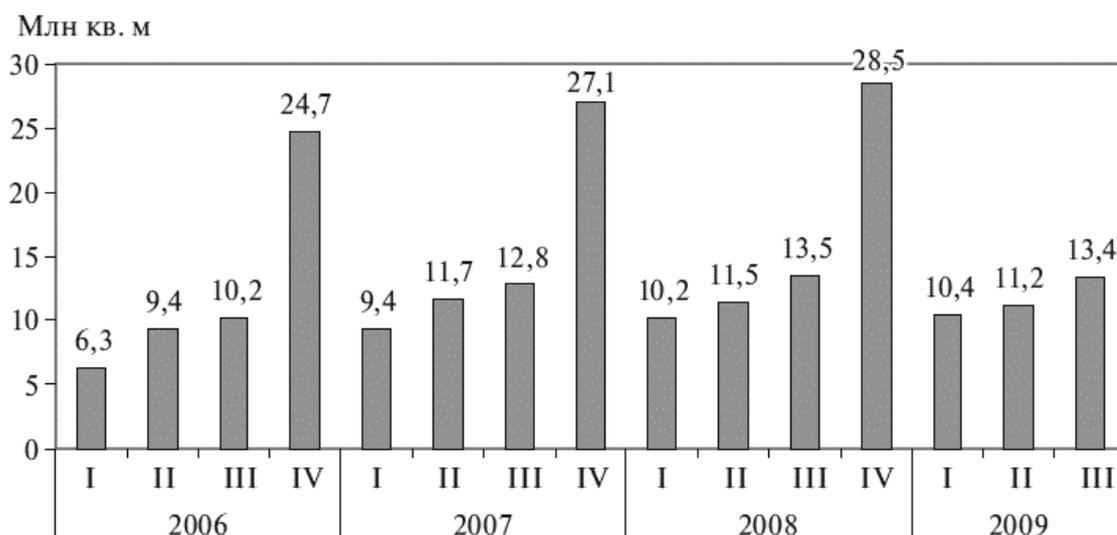


Источник: Росстат, Росстрой, ФЦП «Жилище».

Рис. 1.14. Ввод жилья в России за 1991–2008 гг., млн м² общей площади жилья

Финансовый кризис в конце 2008 г. оказал существенное влияние на жилищное строительство. В первом полугодии 2009 г. удалось избежать уменьшения объема ввода жилья. Однако данный факт говорит, скорее всего, об ускоренном завершении коммерческими застройщиками уже начатого строительства жилья, на которое были привлечены средства граждан.

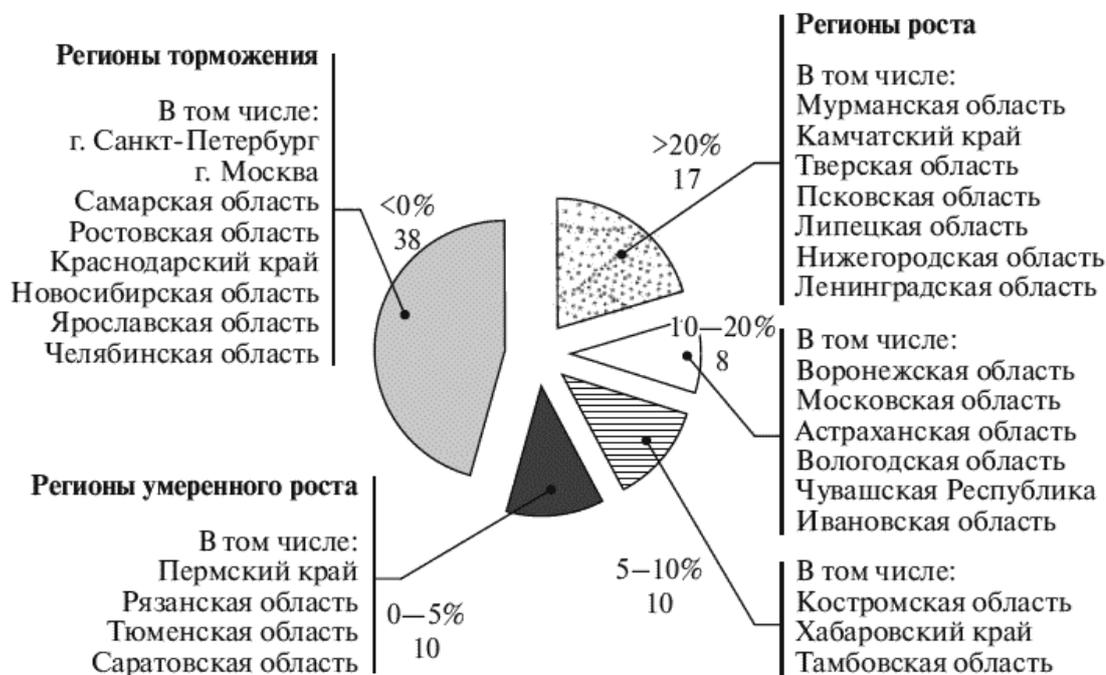
Объем ввода жилья в России за 9 месяцев 2009 г. составил 35 млн м² (386,5 тыс. квартир), что на 0,6 % меньше, чем было введено в соответствующий период предыдущего года, когда было построено на 3,8 % больше жилья по сравнению с девятью месяцами 2007 г. (рис. 1.15). При этом населением за свой счет и с помощью кредитов было построено 142,1 тыс. жилых домов общей площадью 19,1 млн м² (54,6 % общего ввода жилья, для сравнения: за 9 месяцев 2008 г. – 42,7 %), что на 5,6 % больше, чем в соответствующий период предыдущего года.



Источник: Росстат.

Рис. 1.15. Объем ввода жилья в Российской Федерации

Необходимо заметить, что традиционно основной объем ввода жилья приходится на IV квартал (в 2008 г. было введено 44,7 % годового объема). По итогам года можно было ожидать ввода примерно 60 млн м² общей площади жилья, т. е. около 94 % ввода 2008 г. Динамика ввода жилья существенно различается по регионам (рис. 1.16):



Источник: расчеты ИЭГ по данным Росстата.

Рис. 1.16. Распределение субъектов Российской Федерации по темпам прироста объемов ввода жилья за 9 месяцев 2009 г. (по количеству субъектов РФ)

- на замедление темпов прироста жилищного строительства в среднем по России влияет отрицательная динамика жилищного строительства в 38 регионах, в том числе в Москве, Санкт-Петербурге, Самарской и Ростовской областях, Краснодарском крае. В среднем за 9 месяцев 2009 г. объем ввода жилья в данной группе регионов уменьшился на 11 % по сравнению с соответствующим периодом 2008 г. (наибольшее уменьшение объема ввода наблюдалось в Ямало-Ненецком автономном округе – почти на 60 %);

- в остальных регионах (без учета вышеуказанных) объемы строительства за 9 месяцев 2009 г. выросли в среднем на 16 % по сравнению с соответствующим периодом 2008 г.;

- в 17 регионах прирост ввода жилья составил более 20 %, а в восьми – от 10 до 20 %.

При этом, по экспертным оценкам, в 2009 г. коммерческие застройщики практически не начинали строительства новых жилых объектов. Основными причинами этого являются:

- снижение спроса на жилье из-за формирования отложенного спроса, ориентированного на динамику снижения цен на жилье;
- резкое уменьшение объемов жилищного кредитования, включая ипотечное кредитование и кредитование на цели участия граждан в строительстве жилья;
- резкое уменьшение объемов кредитования застройщиков на цели жилищного строительства.

В связи с этим можно прогнозировать сокращение ввода жилья коммерческими застройщиками в 2010 г., а при отсутствии эффективных мер по стимулированию в первую очередь спроса населения на жилье уже в 2009 г. и в первой половине 2010 г. – еще большее сокращение ввода жилья в 2011–2012 гг.

1.1.4. Финансирование жилищного строительства

Как видно из проведенного выше анализа развития ипотечного кредитования, кредитование населения на цели приобретения жилья развивалось до середины 2008 г. достаточно успешно, чего нельзя сказать о кредитовании жилищного строительства.

Основным источником финансирования жилищного строительства в России до начала кризиса являлись средства населения, в том числе предоставленные гражданам кредиты на строительство жилья (рис. 1.17). Так, 43 % площади жилья, введенного в эксплуатацию в 2008 г., было построено населением за свой счет и с помощью кредитов (индивидуальное жилищное строительство), а 19 % профинансировано населением в рамках Федерального закона об участии в долевом строительстве многоквартирных домов (в 2007 г. только 17 %)⁹. 38 % жилья построено за счет средств инвесторов – юридических лиц; привлеченных застройщиками кредитных средств; бюджетных средств и опять же средств граждан, только привлеченных застройщиками в обход упомянутого Федерального закона. При этом доля средств населения увеличилась как минимум с 60 % в 2007 г. до 62 % в 2008 г. (эта доля не включает средства населения, привлеченные застройщиками по серым схемам в обход федерального законодательства, поскольку размер таких средств трудно поддается оценке).



* Средства инвесторов – юридических лиц; кредитные средства, привлеченные застройщиками; бюджетные средства; средства граждан, привлеченные по серым схемам.

Источник: расчеты ИЭГ по данным Росстата и ФРС.

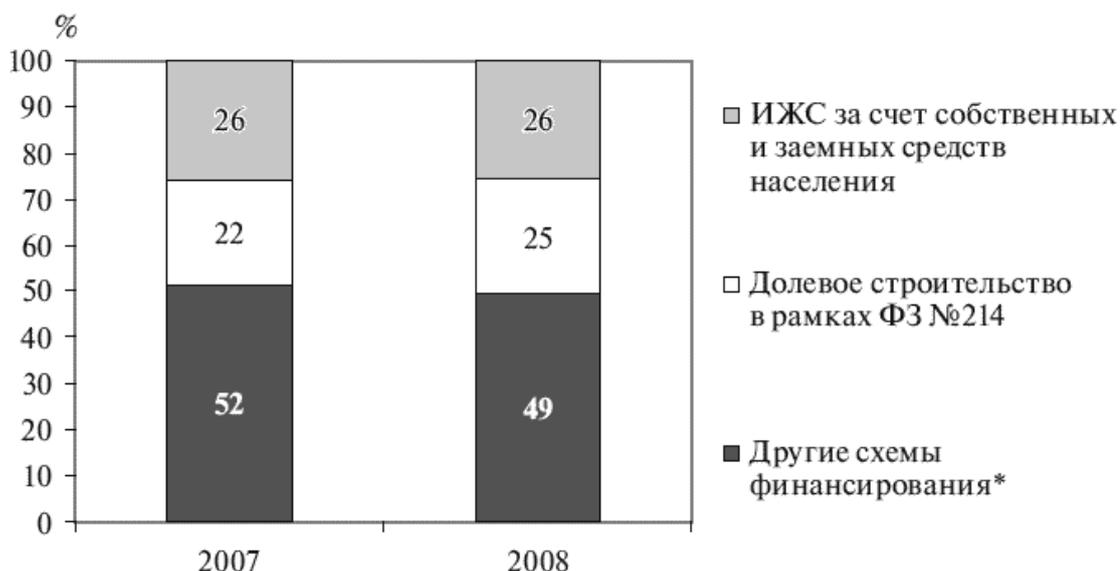
Рис. 1.17. Структура ввода общей площади жилья по схемам финансирования строительства

В I квартале 2009 г. по сравнению с соответствующим периодом 2008 г. практически в 1,5 раза выросла доля общей площади жилья, построенного с привлечением средств доль-

⁹ Следует учитывать, что данная оценка доли финансирования строительства жилья в рамках Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» является максимальной, так как в отчетном периоде органы регистрации могут регистрировать права собственности на жилье (на основании договоров долевого участия), построенное с использованием средств дольщиков в предыдущие периоды.

щиков в соответствии с Федеральным законом об участии в долевом строительстве многоквартирных домов, а доля других схем финансирования жилья уменьшилась с 25 до 10 %.

Несколько иная картина получается, если анализировать ввод жилья не в жилых единицах (индивидуальные жилые дома и квартиры в многоквартирных домах), а в квадратных метрах (рис. 1.18). Доля индивидуального жилищного строительства в 2008 г. составила 26 %, финансирования строительства в рамках договоров долевого участия – 25 %¹⁰, а по иным схемам – 49 %. В данном случае сказывается фактор большего размера строящихся гражданами индивидуальных жилых домов по сравнению с размером квартир в строящихся многоквартирных домах. Однако и в данном случае средства населения остаются преобладающим источником финансирования жилищного строительства.



* Средства инвесторов – юридических лиц; кредитные средства, привлеченные застройщиками; бюджетные средства; средства граждан, привлеченные по серым схемам.

Источник: расчеты ИЭГ по данным Росстата и ФРС.

Рис. 1.18. Структура ввода жилых единиц по схемам финансирования строительства

В первом полугодии 2009 г. по сравнению с соответствующим периодом 2008 г. выросла доля жилых единиц, профинансированных согласно ФЗ № 214, с 32 до 48 %. Доля индивидуального жилья, построенного за счет собственных и заемных средств, практически не изменилась.

Такая структура ввода жилья по схемам финансирования строительства показывает достаточно низкую зависимость жилищного строительства от банковского кредитования застройщиков – юридических лиц. Доминируя до кризиса на рынке строительства жилья, застройщики настолько привыкли манипулировать дешевыми деньгами дольщиков, что неохотно обращались в банки за кредитами, а банки и не стремились их выдавать. Во-первых, строительство – непрозрачный сектор для банковского кредитования. Во-вторых, застройщики не имели надежного обеспечения по таким кредитам, ведь землю под застройку они получали только в аренду, а это неликвидный залог. В условиях мирового

¹⁰ Следует учитывать, что данная оценка доли финансирования строительства жилья в рамках ФЗ № 214 является максимальной, так как в отчетном периоде органы регистрации могут регистрировать права собственности на жилье, построенное с использованием средств дольщиков в предыдущие периоды.

финансового кризиса к этим факторам добавилось еще и отсутствие гарантированного платежеспособного спроса на построенное жилье.

Несмотря на низкую долю жилищного строительства, которое обеспечивалось за счет кредитных банковских средств, некоторые особенно крупные застройщики осенью 2008 г. столкнулись с проблемой дефицита оборотных средств, получаемых за счет банковских кредитов. Одновременно в результате сокращения объемов кредитования граждан – участников строительства многоквартирных домов, а главное, эффекта отложенного спроса на жилье, вызванного ожиданиями покупателей относительно снижения цен на жилье, уменьшился спрос на жилье на первичном рынке.

Таким образом, проблемы на мировых финансовых рынках и финансовых рынках России приостановили положительную динамику увеличения объемов жилищного строительства¹¹.

¹¹ Более подробно анализ жилищного строительства и оценка влияния государственной политики на объемы вводимого жилья и рынок жилья в целом представлены в п. 1.4.

1.2 Анализ и оценка государственной политики по поддержке развития ипотечного жилищного кредитования в период до осени 2008 г

1.2.1. Основные направления государственной политики по поддержке развития ипотечного жилищного кредитования в период до осени 2008 г

Ипотечное жилищное кредитование стало составной частью государственной жилищной политики в 1990-е гг., которая была определена федеральной целевой программой «Жилище»¹² и Основными направлениями нового этапа реализации государственной целевой программы «Жилище»¹³.

Во второй половине 1990-х гг. банковская система начала отрабатывать конкретные механизмы ипотечного кредитования, Правительством РФ было создано АИЖК в целях формирования системы рефинансирования долгосрочных ипотечных жилищных кредитов, предоставленных банками, и внедрения стандартизации в сферу ипотечной деятельности. В этот период произошло также изменение формы участия бюджетов в жилищном финансировании путем их ориентации на оказание поддержки непосредственно гражданам в форме предоставления субсидий на приобретение жилья.

Принятие в 1998 г. Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)»¹⁴, определившего правовые основы ипотечного жилищного кредитования, а затем Концепции развития системы ипотечного жилищного кредитования в России (в 2000 г.)¹⁵, нацеленной на формирование нормативной правовой базы развития ипотечного жилищного кредитования, создание условий для повышения заинтересованности банков в ипотечном жилищном кредитовании и развития вторичного рынка ипотечных жилищных кредитов серьезно укрепили основы формирования системы ипотечного кредитования в России. В соответствии с данной концепцией был разработан и принят в 2003 г. Федеральный закон «Об ипотечных ценных бумагах», который создал условия для рефинансирования ипотечных жилищных кредитов.

Пакет федеральных законов, направленных на формирование рынка доступного жилья

Новый этап развития ипотечного жилищного кредитования связан с активным процессом совершенствования законодательных основ жилищной политики в конце 2004 г., когда Государственной Думой был принят пакет федеральных законов, направленных на формирование рынка доступного жилья, что оказало существенное влияние на быстрое развитие ипотечного кредитования, а также увеличение объемов жилищного строительства (рис. 1.19).

¹² Одобрена постановлением Совета министров РФ – Правительства РФ от 20 июня 1993 г. № 95.

¹³ Указ Президента РФ от 29 марта 1996 г. № 431.

¹⁴ Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 11 января 2000 г. № 28.



Рис. 1.19. Структура пакета законов, направленных на формирование рынка доступного жилья

В составе этого законодательного пакета были приняты новые Жилищный кодекс РФ¹⁶ и Градостроительный кодекс РФ¹⁷. Они обеспечили правовую возможность повышения эффективности рынка жилья за счет снижения транзакционных издержек и усиления защиты прав граждан; формирования социального жилья для обеспечения малоимущих граждан и применения других форм использования жилищного фонда, соответствующих новым экономическим отношениям; внедрения градостроительного планирования для упорядочения отношений по землепользованию и застройке; применения открытых аукционов по предоставлению прав на земельные участки застройщикам и упрощения согласования и государственной экспертизы проектной документации; кредитования застройщиков и финансирования инвестиционных программ организаций коммунального комплекса на базе разработки муниципальных программ развития коммунальной инфраструктуры и установления специальных регулируемых тарифов; совершенствования ипотечного кредитования

¹⁶ Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ.

¹⁷ Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ.

приобретения жилья и индивидуального жилищного строительства; налогообложения, которое повышало прозрачность рынка жилья.

Приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» на 2006–2010 гг

Клубок накопившихся острейших проблем вынудил Президента РФ объявить в конце 2005 г. о начале реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» на 2006–2010 гг.

Низкий платежеспособный спрос населения на жилье невозможно было повысить без развития ипотечного кредитования. Но процентные ставки по ипотечным жилищным кредитам оставались высокими и были обусловлены большими рисками кредитования и дорогими долгосрочными кредитными ресурсами. Малые объемы жилищного строительства не покрывали даже низкий платежеспособный спрос на жилье. Сфера жилищного строительства оставалась крайне монополизированной, что было вызвано большими издержками входа на рынок из-за административных барьеров, непрозрачных процедур предоставления земельных участков и необоснованных обременений при их использовании. Не было эффективных механизмов, которые побуждали бы упреждающе создавать транспортную, коммунальную и социальную инфраструктуру на территории, предназначенной под жилищное строительство.

В конце 2005 г. была принята новая редакция ФЦП «Жилище» на 2002–2010 гг.¹⁸, в которой были зафиксированы цель этого проекта, его приоритеты и меры по реализации, а также предусмотрено финансовое обеспечение. На 2006–2007 гг. в проекте были предусмотрены меры по четырем приоритетам.

Первый приоритет – увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования. Был дополнительно увеличен уставный капитал АИЖК за счет федерального бюджета, предоставлены госгарантии по его облигациям, приняты нормативные правовые меры по развитию инфраструктуры рынка ипотечного кредитования, включая рынок ипотечных ценных бумаг.

Второй приоритет – повышение доступности жилья для молодых семей. Им стали предоставлять субсидии на приобретение жилья или оплату первого взноса при получении ипотечного кредита в размере 35–40 % стоимости жилья (10 % – за счет федерального бюджета, 25–30 % – за счет региональных или местных бюджетов).

Третий приоритет – увеличение объемов жилищного строительства и модернизация коммунальной инфраструктуры благодаря снижению административных барьеров для жилищного строительства; предоставление госгарантий по банковским кредитам на обеспечение коммунальной инфраструктурой земельных участков для жилищного строительства и выделение средств федерального, региональных и местных бюджетов на частичную оплату процентов по ним; прямые инвестиции из бюджетов на условиях софинансирования модернизации объектов коммунальной инфраструктуры.

Четвертый приоритет – выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем уволенных военнослужащих, жителей Крайнего Севера, вынужденных переселенцев, чернобыльцев и т. п. Им стали предоставляться государственные жилищные сертификаты для приобретения стандартного жилья.

В 2010 г. по сравнению с 2004 г. было запланировано в 2 раза увеличить ввод жилья; с 60 до 50 % снизить уровень износа коммунальной инфраструктуры; с 20 до 7 лет умень-

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2005 г. № 865 «О дополнительных мерах по реализации федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы».

шить среднее время ожидания в очереди на получение жилья по социальному найму; в 20 раз увеличить объем ежегодно выдаваемых ипотечных кредитов; с 15 до 8 % снизить ставки по ипотечным кредитам. А главное – с 9 до 30 % увеличить долю семей, которые могли бы, используя собственные и заемные средства, приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями.

В конце 2007 – начале 2008 г. правительство, стремясь повысить доступность жилья для населения, в том числе с умеренными и низкими доходами, подготовило проект «Долгосрочной стратегии массового строительства жилья для всех категорий граждан» на период до 2020 г. В стратегии предусмотрены рост ввода жилья за 2007–2020 гг. с 61 до 142 млн м² и увеличение доли семей, которые смогут приобрести стандартное жилье на свои и заемные средства, с 19 до 60 %. Надежду на реальность столь масштабных задач давали достигнутые высокие темпы роста жилищного строительства и ипотечного кредитования. Но утвердить эту стратегию помешал мировой финансовый кризис 2008 г.

Последние изменения нормативной правовой базы рынка ипотечного жилищного кредитования

После принятия в 2004 г. пакета законов по развитию рынка доступного жилья в Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» был внесен ряд важных для рынка ипотеки изменений.

Вопросы прекращения прав третьих лиц при обращении взыскания на заложенное имущество были урегулированы Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 306-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием порядка обращения взыскания на заложенное имущество». Этим же Законом были четко определены основания отказа в обращении взыскания на заложенное имущество, а особенности обращения взыскания при долевом строительстве отнесены к ведению Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Введен институт удовлетворения требований залогодержателя за счет имущества, заложенного по договору об ипотеке, без обращения в суд, определены условия мирового соглашения по обязательству, обеспеченному ипотекой, при обращении взыскания на предмет ипотеки и введен институт реализации заложенного имущества по соглашению сторон.

Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» посвящен детализации технологии работы с закладными, прежде всего в интересах АИЖК:

- введен приоритет закладной на основании договора;
- уточнены детали рефинансирования ипотечных кредитов;
- уточнены вопросы перевода долга;
- введен институт депозитарного хранения закладных;
- урегулированы особенности депозитарного учета закладных, оформления уступки прав требования при депозитарном учете, восстановления утраченной закладной при депозитарном учете;
- детально описаны вопросы передачи прав на закладную;
- подтверждено «единство судьбы» здания, строения, сооружения и земельного участка.

Этим Законом введено положение о том, что «при несоответствии закладной договору об ипотеке или договору, обязательство из которого обеспечено ипотекой, верным считается содержание закладной, за исключением случая, если ее приобретатель в момент совершения сделки знал или должен был знать о таком несоответствии». Данная норма, на наш взгляд, является спорной, поскольку получается, что если приобретатель не знал, что по ошибке в закладной указана завышенная сумма кредита, то заемщик должен платить завышенную сумму.

Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» распространил «ипотечный режим» на залог прав требований по договорам долевого строительства, а Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» уточнил порядок залога прав аренды на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности.

Деятельность государственного института развития ипотечного жилищного кредитования – ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» до осени 2008 г

Инструментом реализации государственной политики в сфере развития ипотечного жилищного кредитования является не только совершенствование законодательной базы, но и государственная поддержка развития рынка через государственный институт развития – АИЖК – в форме взносов в его уставный капитал и предоставление государственных гарантий по его облигациям для обеспечения притока долгосрочных и максимально дешевых средств частных консервативных инвесторов в сектор ипотеки, а также для покрытия дополнительных рисков, в том числе возникающих в связи с несоответствием сроков привлечения ресурсов на финансовом рынке и сроков, на которые предоставляются ипотечные кредиты.

Агентство по ипотечному жилищному кредитованию создано Правительством РФ в 1997 г. в форме открытого акционерного общества со 100 %-м государственным капиталом и является специализированным государственным финансовым институтом развития на рынке ипотечного кредитования. Цель деятельности АИЖК – формирование условий для устойчивого и инновационного развития рынка ипотечного жилищного кредитования, а основные ее направления состоят в следующем:

- развитие системы рефинансирования долгосрочных ипотечных жилищных кредитов;
- расширение и совершенствование стандартизации в сфере ипотечной деятельности;
- формирование рынка ипотечных ценных бумаг.

АИЖК обеспечивает доступ банков – первичных кредиторов к долгосрочным кредитным ресурсам для финансирования предоставления ипотечных кредитов. С этой целью АИЖК рефинансирует выданные ипотечные кредиты (покупает их у банков). Источниками финансовых ресурсов АИЖК являются средства уставного капитала, который периодически увеличивается за счет средств федерального бюджета, средства от размещения облигаций, обеспеченных государственными гарантиями, и ипотечные ценные бумаги. Задача АИЖК состоит также в создании и распространении стандартов ипотечного кредитования, которые должны соблюдаться партнерами АИЖК, а также могут использоваться другими кредиторами.

В 2005–2008 гг. агентство являлось одним из основных институтов реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»,

федеральной целевой программы «Жилище»¹⁹ и Концепции развития унифицированной системы рефинансирования ипотечных жилищных кредитов в России²⁰. Меры по развитию системы рефинансирования ипотечных жилищных кредитов реализовывались путем увеличения уставного капитала АИЖК и предоставления государственных гарантий по его займам. Эти меры нацелены на привлечение ресурсов долгосрочных инвесторов в ипотечное кредитование путем повышения привлекательности для инвесторов облигаций, эмитируемых АИЖК.

Однородность ипотечных продуктов была достигнута благодаря распространению стандартов АИЖК, которые стали применяться впоследствии многими банками. Стандарты позволили повысить надежность и ликвидность ипотечных продуктов при одновременном снижении операционных издержек.

Благодаря стандартным схемам андеррайтинга заемщика, выдачи кредита, его рефинансирования и экспертизы закладных значительно возросла скорость оборота капитала на ипотечном рынке; совместная работа АИЖК с Федеральной регистрационной службой привела к сокращению сроков регистрации ипотеки, выработке единых форм документов, применяемых на всей территории Российской Федерации.

Созданная АИЖК унифицированная система рефинансирования ипотечных жилищных кредитов до кризиса осени 2008 г. действовала практически на всей территории Российской Федерации. Инфраструктура рынка ипотечного кредитования формировалась при активной поддержке со стороны администраций субъектов Российской Федерации. К декабрю 2004 г. в программе АИЖК участвовало 70 регионов России, а на конец 2008 г. с АИЖК сотрудничали 81 региональный оператор и 66 сервисных агентов.

В 2008 г. агентство рефинансировало 26 662 закладных на сумму 26,43 млрд руб., что составило 6 % общего количества ипотечных кредитов и займов, выданных банками и некредитными организациями, или 4 % объема выданных в Российской Федерации ипотечных кредитов.

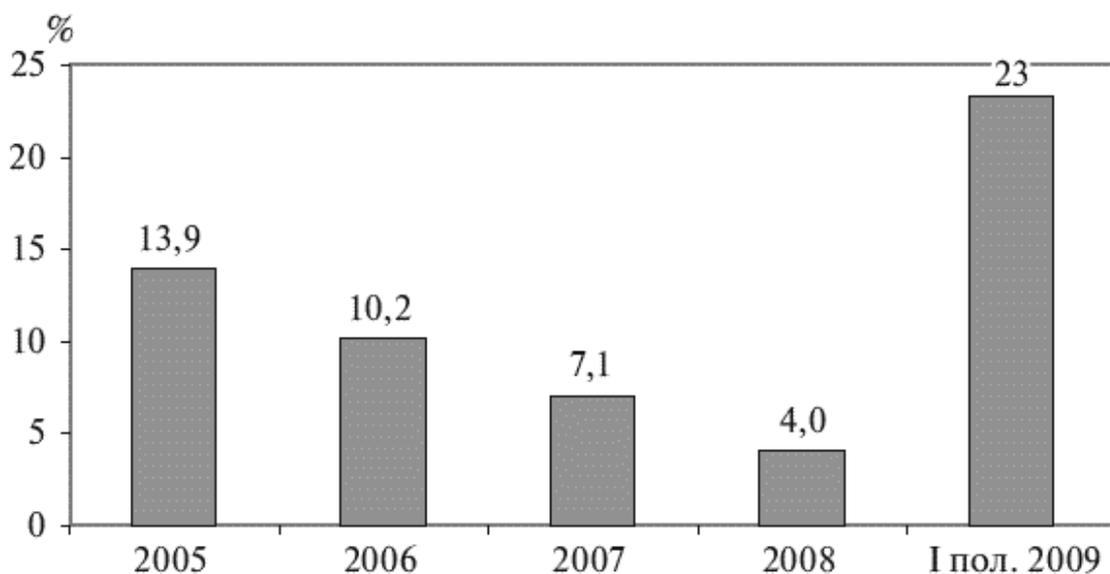
Ориентиры по снижению процентных ставок, заложенные в концепции²¹, были реализованы: в конце 2007 г. минимальная ставка по кредиту в рамках программ АИЖК составляла 10,75 % при ориентире в 11 %. Дальнейшему снижению ставки – до 10 % в 2008 г. – помешал возникший кризис ликвидности на международном и отечественном финансовых рынках.

Ориентиры по объемам ипотечного кредитования, заложенные в концепции, существенно перевыполнены. В условиях активного роста рынка ипотечного кредитования АИЖК планомерно уменьшало свою долю на первичном рынке в соответствии с концепцией. Доля АИЖК в объеме первичного рынка сократилась с 14 % в 2005 г. до 4 % в 2008 г., но из-за проблем с привлечением средств у коммерческих банков и сворачиванием ипотеки выросла до 23 % в первом полугодии 2009 г. (рис. 1.20).

¹⁹ Принята постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. № 675.

²⁰ Одобрена на заседании Правительства РФ 30 июня 2005 г.

²¹ Концепция развития унифицированной системы рефинансирования ипотечных жилищных кредитов в России от 2005 г.



Источник: данные Банка России и АИЖК.

Рис. 1.20. Доля ипотечных кредитов, рефинансированных АИЖК, % объема выдачи ипотечных кредитов

Для повышения качества портфеля закладных как самого АИЖК, так и его партнеров, а также для управления риском дефолта заемщика АИЖК в 2008 г. определяло объемы рефинансирования для каждого своего партнера-поставщика исходя из качества сформированного последним ипотечного портфеля, а также с учетом статистики Банка России о накопленной задолженности по ипотечным кредитам в регионах Российской Федерации.

Значительным событием стало внедрение в практику работы агентства в 2008 г. новых принципов рефинансирования и «форвардных контрактов» – договоров купли-продажи закладных (с отсрочкой поставки).

Использование единой информационной системы позволяет унифицировать сбор, обработку и хранение информации по кредитному делу начиная с первого обращения заемщика до рефинансирования кредита и выпуска ипотечных ценных бумаг. С момента внедрения единая информационная система АИЖК позволила в 2,5 раза уменьшить трудозатраты на экспертизу, сопровождение, рефинансирование и иные операции с быстрорастущими объемами закладных, которые партнеры предоставляют для рефинансирования в агентство.

Другим важным направлением развития рынка, обозначенным в концепции, является развитие рынка ипотечных ценных бумаг (далее – ИЦБ). В данном направлении сделаны существенные шаги: доработана нормативная база, регулирующая выпуск ИЦБ, размещены два их выпуска. В мае 2007 г. АИЖК стало первым участником ипотечного рынка, организовавшим выпуск структурированных ИЦБ на внутреннем рынке в соответствии с российским законодательством. Данные ИЦБ получили высокий международный рейтинг одного из ведущих мировых рейтинговых агентств. В феврале 2008 г. состоялась вторая сделка по секьюритизации портфеля АИЖК на сумму около 10 млрд руб. В целом за 2008 г. агентством были размещены два выпуска облигаций с ипотечным покрытием на общую сумму 22 млрд руб.

Показатели концепции по вторичному рынку ипотеки реализованы частично: на рынке в рамках УСР ИЖК появились коммерческие структуры, занимающиеся рефинансированием закладных; объем выкупа закладных превысил прогнозные значения. При этом объем эмиссии ипотечных ценных бумаг оказался ниже прогнозируемого, что связано с задержкой формирования нормативной базы, регулирующей рынок ИЦБ, временными ресурсными

проблемами на внешних рынках, ограниченностью спроса со стороны институциональных инвесторов на внутреннем рынке и нерешенностью проблем допуска средств пенсионной системы на рынок ИЦБ.

В рамках работ по созданию и внедрению новых продуктов АИЖК в 2007 г. успешно реализовало эксперимент по ипотечному кредитованию военнослужащих в рамках накопительно-ипотечной системы (НИС) жилищного обеспечения военнослужащих.

Для военнослужащих, принимающих участие в НИС, был разработан специальный продукт, адаптирующий график погашения кредита к плановому представлению централизованных средств военнослужащему в процессе службы. В течение 2008 г. АИЖК продолжало осуществлять рефинансирование кредитов/ займов, выданных партнерами в рамках эксперимента по ипотечному кредитованию участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, проведенного в 2007 г. (по программе, разработанной АИЖК совместно с ФГУ «Федеральное управление накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих» – ФГУ «Росвоенжилье»). За 12 месяцев 2008 г. было рефинансировано 97 закладных на сумму 127,5 млн руб. (всего по состоянию на 31 декабря 2008 г. рефинансировано 232 закладных на сумму 291,5 млн руб.).

В 2008 г. АИЖК начата реализация пилотного проекта по обращению взыскания на заложенное имущество. Для реализации указанного проекта им было привлечено 64 агента по взысканию – региональные операторы и сервисные компании, а также юридические компании, осуществляющие от имени АИЖК сопровождение процедуры обращения взыскания в судебном порядке и сопровождение процедуры исполнительного производства на основании выдаваемых АИЖК доверенностей.

1.2.2. Оценка государственной политики по поддержке развития ипотечного жилищного кредитования в период до осени 2008 г

Целенаправленная государственная политика по поддержке ипотечного жилищного кредитования, в том числе по созданию благоприятных законодательных и экономических условий, обеспечила на конец 2008 г. существенные положительные сдвиги в ипотечном жилищном кредитовании. Объем рынка ипотеки увеличился с 0,1 % ВВП в 2004 г. до 2,7 % в 2008 г.

Существенную роль в развитии ипотечного жилищного кредитования в регионах России сыграло АИЖК. Благодаря его деятельности средние и мелкие региональные банки получили доступ к долгосрочным финансовым ресурсам, что позволило повысить конкуренцию между банками и доступность кредитов для населения.

АИЖК способствовало широкому распространению стандартизации и унификации условий, документов и процедур ипотечного жилищного кредитования. Унифицированная система рефинансирования обеспечила достаточно равномерное развитие ипотеки, предлагая единые условия кредитования в рублях для заемщиков на всей территории Российской Федерации. Портфель АИЖК формировался таким образом, чтобы обеспечить приток ресурсов в регионы, куда не идут рыночные игроки, и тем самым гарантировать равномерность территориального развития рынка.

Средний размер кредита банков, по данным Банка России и Росрегистрации, в 2008 г. составил 1,5 млн руб., в то время как средний размер кредитов, рефинансированных АИЖК, составлял около 1 млн руб. Ипотечное кредитование, предлагаемое большинством коммерческих банков, было ориентировано на заемщиков с более высокими доходами, приобретающими жилье в крупных, центральных городах.

Таким образом, кредитование в рамках программы АИЖК ориентировано в большей степени на регионы с низкой стоимостью жилья и на заемщиков с доходами средними и ниже средних.

Развитие ипотечного кредитования оказало позитивное влияние на рынок жилья и жилищное строительство в регионах. Увеличение платежеспособного спроса на жилье с помощью ипотеки привело к росту уверенности девелоперов в реализации жилья и расширению источников финансирования жилищного строительства, что послужило предпосылкой к увеличению объемов жилищного строительства. Доля сделок с ипотекой на рынке жилья в регионах достигла в 2008 г. в среднем уровня 17 %.

Формирование основной нормативной правовой базы российского рынка ипотечных ценных бумаг позволило провести первые сделки по секьюритизации ипотечных активов на внутреннем рынке. Активно осуществлялась также трансграничная секьюритизация ипотеки.

Государственная политика в отношении финансирования жилищного строительства оказалась не столь эффективной, как в ипотечном кредитовании. Основным источником инвестиций здесь остаются средства населения, в том числе полученные гражданами кредиты на строительство жилья.

Основная финансовая государственная поддержка рынка ипотечного жилищного кредитования осуществлялась по преимуществу в двух формах: внесение средств федерального бюджета в качестве взноса в уставный капитал АИЖК с целью увеличения его капитализации и субсидиарная ответственность Российской Федерации по заимствованиям АИЖК в виде предоставления государственных гарантий на каждый выпуск долговых ценных бумаг АИЖК, размещаемый на фондовом рынке.

Уставный капитал АИЖК является базовой формой государственной поддержки, позволяющей ему принимать основные риски на ипотечном рынке при стабильной экономической ситуации в стране. Наличие государственных гарантий Российской Федерации по заимствованиям АИЖК позволяет удлинить и удешевить привлекаемые в ипотеку финансовые ресурсы, а также снизить риск того, что источник финансирования не будет возобновлен в течение срока жизни ипотечного кредита. При отсутствии государственных гарантий Российской Федерации по заимствованиям АИЖК требования к размеру уставного капитала должны были быть значительно больше.

Средства государственной поддержки используются АИЖК для финансирования деятельности по выполнению функций института развития и направляются, в частности, на:

- рефинансирование рыночных ипотечных продуктов в регионах с низким уровнем развития ипотеки с целью устранения региональных диспропорций;
- рефинансирование новых ипотечных продуктов с целью формирования их вторичного рынка;
- выкуп ипотечных кредитов у малых и средних банков с целью облегчения доступа на ипотечный рынок новым участникам и развития конкуренции;
- принятие доли кредитных рисков с целью оптимизации распределения их между участниками рынка;
- создание и развитие инфраструктуры рефинансирования и обслуживания ипотечных кредитов, а также выпуска и обслуживания ипотечных ценных бумаг.

На текущий момент принцип субсидиарной ответственности реализован через предоставление государственных гарантий путем заключения договора на каждый конкретный облигационный заем. При существенном росте объемов ипотечного кредитования в стране в

будущем²² такой механизм будет в значительной мере ограничивать привлечение финансирования и нагружать книгу внутреннего долга Российской Федерации. Кроме того, по действующему бюджетному законодательству требуется включение в расходную часть полной суммы обязательств по государственным гарантиям на текущий финансовый год независимо от того, что вероятность их исполнения незначительна.

В силу требований Бюджетного кодекса РФ предоставление государственных гарантий на дискретной основе от выпуска к выпуску долговых ценных бумаг АИЖК является многоступенчатым и объективно «временным» процессом, блокирующим способность АИЖК осуществлять заимствования на рынке капитала с большей регулярностью и оперативностью.

Данное обстоятельство приводит к необходимости увеличения объемов заимствований по каждому выпуску в целях формирования ресурсной базы для осуществления деятельности по рефинансированию ипотечных кредитов в течение времени до следующего выпуска. При этом значительная часть привлеченных средств до момента их использования на рефинансирование не может быть эффективно использована, размещается на депозитах в коммерческих банках по ставкам ниже ставок их привлечения, принося тем самым убыток.

Обязательства государства по предоставлению поддержки должны быть долгосрочными и предсказуемыми. Исполнение этих обязательств должно отвечать принципам полноты и своевременности исходя из ежегодной динамики рынков капитала и жилья.

При таких обстоятельствах необходима коррекция механизма предоставления государственных гарантий Российской Федерации путем внесения изменений в бюджетное законодательство относительно учета возможных расходов по исполнению гарантийных обязательств в виде резервов с учетом вероятности их исполнения.

В качестве ориентира при этом может быть использован норматив достаточности капитала на резерв по дефолту ипотечного покрытия, установленный Базельскими принципами эффективного банковского надзора, в размере 4 % либо общий норматив достаточности капитала, установленный Банком России для банков – эмитентов ипотечных ценных бумаг, в размере 14 %.

²² По проекту Долгосрочной стратегии развития ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации к 2030 г. объем задолженности по ипотечным кредитам в ВВП составит 29 %.

1.3 Анализ сильных и слабых сторон антикризисной политики в сфере ипотечного жилищного кредитования

1.3.1. Основные направления антикризисной политики в сфере ипотечного жилищного кредитования

Антикризисная политика в сфере ипотечного кредитования стала частью общих антикризисных мер на рынке жилья, в первую очередь в сфере жилищного строительства. Без государственной поддержки в условиях кризиса ипотечное кредитование и жилищное строительство, включая строительство обеспечивающей инфраструктуры, останутся в тяжелом положении на ближайшие несколько лет. В конце 2008-го и в 2009 г. меры такой поддержки намечены и частично реализованы.

Они осуществлялись в рамках как реализации антикризисных мер Правительства РФ на 2009 г., так и деятельности государственных институтов развития в жилищной сфере (Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства – Фонд ЖКХ, Агентство по ипотечному жилищному кредитованию – АИЖК, Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства – Фонд РЖС).

В целях преодоления кризисных явлений на рынке жилья и ипотечного кредитования, поддержки жилищного строительства и содействия обеспечению населения доступным жильем были реализованы следующие основные мероприятия:

- 1) поддержка граждан, получивших ипотечные кредиты:
 - поддержка ипотечных заемщиков, имеющих право на получение материнского (семейного) капитала;
 - реструктуризация ипотечных кредитов, полученных гражданами, оказавшимися в тяжелой жизненной ситуации;
- 2) поддержка системы рефинансирования ипотечного кредитования;
- 3) поддержка приобретения жилья гражданами – помощь молодым семьям, нуждающимся в улучшении жилищных условий;
- 4) содействие развитию жилищного строительства:
 - участие в программах развития инженерной и дорожной инфраструктуры в целях обеспечения жилищного строительства;
 - вовлечение земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в оборот для целей жилищного строительства;
 - формирование механизмов, позволяющих с 2010 г. эффективно вовлекать государственные средства и средства населения в строительство жилья эконом-класса по доступным ценам;
- 5) обеспечение жилыми помещениями установленных категорий граждан Российской Федерации:

- выполнение обязательств государства по обеспечению жильем российских граждан, перед которыми государство имеет обязательства в соответствии с законодательством Российской Федерации;
 - обеспечение жильем военнослужащих;
 - обеспечение жильем ветеранов Великой Отечественной войны;
 - обеспечение жильем других установленных категорий граждан;
- б) повышение качества жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры:
- переселение граждан из аварийного и ветхого жилищного фонда;
 - проведение капитального ремонта многоквартирных домов;
 - модернизация объектов коммунальной инфраструктуры.

Основная идея использования данных мероприятий в качестве антикризисных состояла в получении синергического эффекта от максимально возможной концентрации государственного спроса и спроса населения на рынке жилищного строительства как обладающего наибольшим мультипликативным эффектом для экономики в целом и обеспечении выхода из кризиса, в том числе через развитие массового строительства жилья эконом-класса, соответствующего современным стандартам энергоэффективности и экологичности и условиям ценовой доступности, т. е. цель состояла в том, чтобы через жилищное строительство благодаря его высокому мультипликативному эффекту оживить и другие секторы экономики, снизить уровень безработицы.

Далее будут проанализированы мероприятия, непосредственно связанные с рынком ипотечного кредитования (мероприятия 1 и 2), а также мероприятия по поддержке приобретения жилья гражданами и по стимулированию рынка жилищного строительства (3–4), которые также связаны с рынком ипотечного жилищного кредитования. Анализ остальных мероприятий (5–6) выходит за рамки данного исследования.

1.3.2. Поддержка граждан, получивших ипотечные кредиты

По данному направлению в 2009 г. было предусмотрено 56,3 млрд руб. для оказания поддержки 188 тыс. семей (максимальное количество, которым может быть оказана поддержка в случае необходимости) в рамках следующих мероприятий:

1) поддержка ипотечных заемщиков, имеющих право на получение материнского (семейного) капитала (МСК) (на эти цели выделено 26,3 млрд руб., данным правом могут воспользоваться около 88 тыс. семей);

2) реструктуризация ипотечных кредитов, полученных гражданами, оказавшимися в тяжелой жизненной ситуации (максимальный объем поддержки в случае необходимости может быть предоставлен 100 тыс. заемщиков за счет 30 млрд руб., выделенных из федерального бюджета в 2008 г. в уставный капитал АИЖК).

Поддержка ипотечных заемщиков, имеющих право на получение материнского (семейного) капитала²³, осуществляется на основании Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 288-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей”» и постановления Правительства РФ от 13

²³ В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» материнский капитал – это средства (250 тыс. руб., индексируемые с учетом инфляции), одновременно выплачиваемые государством матери при рождении второго и/или последующих детей. Материнский капитал может быть потрачен на здравоохранение, образование или улучшение жилищных условий не ранее чем через три года после рождения ребенка.

января 2009 г. № 20 «О внесении изменений в Правила направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий».

В соответствии с Правилами направления средств МСК на улучшение жилищных условий владелец сертификата МСК может использовать средства или их часть на приобретение/строительство жилья, в том числе с использованием ипотечного кредита (на оплату первоначального взноса и основного долга и процентов по ипотечному кредиту). Изменения в Закон, принятые в 2009 г., позволяют направлять средства МСК на погашение кредита (займа) на приобретение/строительство жилья сразу, не дожидаясь трех лет. Это временная мера, ее действие пока распространено до конца 2010 г.

За 2007–2009 гг. территориальными отделениями ПФР выдано 1 709 715 сертификатов. Из них правом на досрочное погашение кредитов за 2009 г. воспользовались 5,8 %. По результатам опроса, проводимого ПФР, среди владельцев сертификатов примерно 13 % хотят направить средства МСК на досрочное погашение кредитов, а 87 % предпочитают использовать их на приобретение жилья, участие в долевом строительстве, первоначальный взнос по кредитам, вступительный паевой взнос в ЖСК.

В настоящее время по поручению Правительства РФ Минрегионом России ведется работа по внесению изменений в Правила направления МСК на улучшение жилищных условий в целях обеспечения возможности направлять материнский капитал на погашение основного долга и уплату процентов по кредитам или займам, в том числе ипотечным, на строительство индивидуального жилого дома, а также в счет участия в долевом строительстве. Указанные изменения будут способствовать вовлечению средств в строительство нового жилья и расширят круг граждан, которые смогут улучшить жилищные условия.

В 2009 г. в качестве антикризисной меры АИЖК реализует программу реструктуризации ипотечных жилищных кредитов для отдельных категорий заемщиков, испытывающих временные финансовые трудности в связи с потерей работы, сокращением доходов и другими причинами, обусловленными финансово-экономическим кризисом.

В целях реализации данной программы АИЖК в феврале 2009 г. направило в уставный капитал своей специализированной дочерней компании – ОАО «Агентство по реструктуризации ипотечных жилищных кредитов» (АРИЖК) 5 из 60 млрд руб., полученных АИЖК из федерального бюджета в конце 2008 г. на увеличение уставного капитала. 30 млрд руб. было зарезервировано на реализацию АРИЖК программы реструктуризации. Такой объем средств позволяет реструктурировать до 100 тыс. ипотечных кредитов.

АРИЖК была создана агентская сеть (на 1 августа 2009 г. – 104 региональных агента и 306 агентских офисов), позволяющая заемщикам, потерявшим работу, получить помощь по реструктуризации ипотечного жилищного кредита в любом регионе России.

Реструктуризация кредитов проводится в соответствии с одобренными Наблюдательным советом АИЖК Правилами реструктуризации в 2009 г. ипотечных жилищных кредитов (займов) для отдельных категорий заемщиков и разработанными АИЖК Стандартами реструктуризации ипотечных жилищных кредитов (займов) для отдельных категорий заемщиков.

Средства на реструктуризацию ипотечных кредитов предоставляются в общем случае, если жилое помещение, являющееся предметом ипотеки, служит единственным жильем для семьи заемщика или залогодателя, а у заемщика отсутствуют финансовые возможности или иные активы, позволяющие производить платежи по кредиту.

Реструктуризация предусматривает предоставление заемщику заемных средств для оплаты задолженности по ранее предоставленному ипотечному кредиту. Таким образом, заемщик имеет гарантированные денежные средства для осуществления ежемесячных платежей по ипотечному кредиту, что не приводит к просроченной задолженности и исключает появление оснований для обращения взыскания на жилье. Заемщик обязан возратить

предоставленные ему АРИЖК денежные средства в течение длительного срока (равного остатку срока по ипотечному кредиту), при этом устанавливается период (не более 12 месяцев), в течение которого заемщик осуществляет минимальный платеж, который в 20–50 раз меньше ежемесячного платежа по ипотечному кредиту. Данный период предназначен для того, чтобы заемщик смог найти работу, а пока это не произошло – имел обязательство только по погашению минимального размера долга.

Программа реструктуризации предполагает различные варианты помощи заемщикам:

- стабилизационный заем, когда АРИЖК за счет собственных средств предоставляет заемщику заем по схеме ежемесячных траншей, полностью замещая его платежи по ипотечному кредиту в течение льготного периода;
- смешанный заем, когда АРИЖК и кредитор совместно предоставляют заемщику заем на полное погашение ипотечного кредита. По новому обязательству устанавливается льготный период;
- стабилизационный кредит, когда кредитор за счет собственных средств предоставляет заемщику кредит по схеме ежемесячных траншей, полностью замещая его платежи по ипотечному кредиту в течение льготного периода (впоследствии данный кредит может быть рефинансирован АРИЖК).

Усилия государства по реструктуризации стимулировали банки к разработке собственных программ реструктуризации. Так, на сегодняшний день общий объем реструктурированных ипотечных кредитов в Российской Федерации оценивается в 25–30 тыс. Доля АРИЖК в данном сегменте – 10–15 %. В итоге бюджет сэкономил примерно 5 млрд руб., а заемщики получили возможность выбирать программу реструктуризации.

Самая проблемная категория – это заемщики, кредит которых был реструктурирован, но которые не смогут восстановить свою платежеспособность в течение одного года. Таковы, например, жители моногородов и представители других наиболее социально уязвимых категорий (семьи с детьми, инвалидами, участниками Великой Отечественной войны, молодые семьи). В настоящее время АРИЖК подготовило новую схему реструктуризации ипотечных кредитов для таких заемщиков и схему поддержки муниципалитетов в выкупе жилья, на которое обращается взыскание, с целью использовать его для временного проживания бывших заемщиков до предоставления им жилых помещений в маневренном фонде. Данная схема не только позволит решить жилищную проблему для граждан, на единственное жилье которых обращено взыскание, но и будет стимулировать муниципалитеты формировать маневренный фонд для временного проживания таких граждан.

1.3.3. Поддержка системы рефинансирования ипотечного жилищного кредитования

В условиях финансового кризиса и отсутствия на рынке долгосрочных ресурсов для финансирования предоставления ипотечных кредитов с 2009 г. государством реализуются следующие основные антикризисные мероприятия по поддержке системы рефинансирования ипотечного жилищного кредитования:

- 1) поддержка деятельности по рефинансированию ипотечных кредитов института развития ипотечного кредитования – АИЖК;
- 2) совершенствование процедур предоставления Банком России финансирования под ипотечные активы в целях обеспечения краткосрочной ликвидности таких активов;
- 3) формирование механизмов долгосрочного финансирования ипотечного жилищного кредитования, в том числе инвестирования средств пенсионных накоплений в ипотечные

ценные бумаги и корпоративные облигации АИЖК, обеспеченные государственными гарантиями Российской Федерации.

С сентября 2008 г. на фоне усиления кризисных явлений в экономике выкуп ипотечных кредитов был приостановлен большинством рефинансирующих организаций, и к концу года АИЖК осталось практически единственным участником на рынке рефинансирования.

В первом полугодии 2009 г. АИЖК рефинансировало 12 012 ипотечных кредитов на общую сумму 13 млрд руб., что составило 24 % объема ипотечных кредитов, предоставленных банками за этот период. Однако необходимо отметить, что АИЖК рефинансировало не только вновь выданные кредиты, но и кредиты, предоставленные до 2009 г., с целью повышения возможностей банков по предоставлению новых кредитов.

В настоящее время АИЖК с целью снижения рисков банковского кредитования при предоставлении новых ипотечных кредитов использует механизм заключения договоров купли-продажи закладных с отсрочкой поставки.

По итогам 2009 г. АИЖК запланировано рефинансирование ипотечных кредитов на общую сумму от 28,3 до 35,9 млрд руб.

В настоящее время процентные ставки АИЖК составляют 10,8 – 12,76 %, что соответствует докризисному уровню. Кроме того, прорабатывается вопрос о снижении процентной ставки по отдельным видам рефинансируемых кредитов, в частности на приобретение вновь построенного жилья эконом-класса. При этом стоимость привлечения ресурсов для АИЖК существенно возросла.

В целях реализации антикризисных мер в уставный капитал АИЖК в декабре 2008 г. было направлено 60 млрд руб. из средств федерального бюджета. До конца года из этих средств 12 млрд руб. пошли на рефинансирование ипотечных кредитов (за счет привлечения краткосрочных кредитных ресурсов и их погашения после поступления взноса в уставный капитал). В первом полугодии 2009 г. на рефинансирование ипотечных кредитов было направлено 13 млрд руб. и 5 млрд внесено в уставный капитал созданного ОАО «АРИЖК», еще 25 млрд руб. зарезервировано на реструктуризацию ипотечных кредитов заемщиков, оказавшихся в тяжелой жизненной ситуации. Оставшиеся 5 млрд руб., согласно уже заключенным договорам с поставщиками, в июле – сентябре пошли на рефинансирование ипотечных кредитов.

В 2009 г. уставный капитал АИЖК был увеличен еще на 20 млрд руб. На весь данный объем средств уже заключены предварительные договоры с банками и региональными операторами о рефинансировании ипотечных кредитов в IV квартале 2009 г. и первом полугодии 2010 г.

Кроме того, в 2009 г. АИЖК проводило подготовку к реализации следующих мероприятий:

1) размещение корпоративных облигаций, обеспеченных государственными гарантиями Российской Федерации, на сумму 28 млрд руб. в целях рефинансирования ипотечных кредитов или обмена на ипотечные активы банков;

2) рефинансирование ипотечных кредитов для отдельных категорий граждан (военнослужащих – участников накопительно-ипотечной системы, получателей МСК). На сегодняшний день уже выданы первые ипотечные кредиты получателям МСК и АИЖК начало их рефинансировать;

3) использование средств кредита Внешэкономбанка, который планируется предоставить АИЖК за счет средств Фонда национального благосостояния, для финансирования банковского кредитования строительства (завершения строительства) жилья эконом-класса и предоставления ипотечных кредитов гражданам на приобретение жилых помещений после завершения строительства (подробнее см. в п. 1.3.5);

4) отработка механизма предоставления поручительств АИЖК по ипотечным ценным бумагам иных эмитентов в целях получения финансирования Банка России путем осуществления сделок РЕПО и ломбардных кредитов. Ценные бумаги с поручительством АИЖК банки, выдающие ипотечные кредиты, могут использовать для получения в Центральном банке средств в объеме до 500 млрд руб. Банком России подготовлены необходимые нормативные правовые основания для обеспечения процедур выдачи ломбардных кредитов и осуществления сделок РЕПО под обеспечение ипотечными активами.

Государственные гарантии Российской Федерации в размере 36 млрд руб., предусмотренные в 2009 г., используются АИЖК для размещения облигаций с начала 2010 г.

В рамках мероприятия по формированию механизмов долгосрочного финансирования ипотечного жилищного кредитования за счет инвестирования средств пенсионных накоплений в ипотечные ценные бумаги и корпоративные облигации АИЖК, обеспеченные государственными гарантиями Российской Федерации, проводится подготовка соответствующей нормативной правовой базы. В 2009 г. планировалось использовать пенсионные накопления для приобретения во втором полугодии 70 % выпуска облигаций АИЖК, обеспеченных государственными гарантиями Российской Федерации, с целью состыковать сроки по ипотечным кредитам и сроки по средствам, привлекаемым для их финансирования.

1.3.4. Поддержка приобретения жилья гражданами

По данному направлению в 2009 г. предусмотрена поддержка приобретения жилья 37 тыс. молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, за счет средств бюджетов всех уровней, в том числе 12 тыс. семей – в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» ФЦП «Жилище», на реализацию которой в 2009 г. было предусмотрено 4,7 млрд руб.

Поддержка молодых семей в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» реализуется в 80 субъектах Российской Федерации. Предусмотрено предоставление молодым семьям социальных выплат на приобретение жилья или строительство индивидуального жилого дома, которые могут направляться в том числе и на уплату первоначального взноса при получении ипотечного жилищного кредита или займа на приобретение жилья или строительство индивидуального жилого дома, а также на погашение основной суммы долга и уплату процентов по этим ипотечным жилищным кредитам или займам.

Особенно востребованной данная подпрограмма стала после внесения в нее в 2008 г. изменений, предусматривающих увеличение размера социальных выплат молодым семьям за счет средств федерального бюджета с 10 до 15–30 % средней стоимости жилья (в зависимости от степени бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации) и уменьшение размера выплат за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и/или муниципальных образований с 30 до 25 – 9 % соответственно.

В первом полугодии 2009 г. реализация мероприятий подпрограммы осуществлялась за счет средств, перечисленных в бюджеты субъектов Российской Федерации в 2008 г., – социальные выплаты предоставлялись семьям, получившим в 2008 г. свидетельства, срок действия которых истекает в 2009 г. В январе – июне 2009 г. улучшили жилищные условия 8,9 тыс. молодых семей.

По данным Минрегиона России, на конкурсный отбор для участия в 2009 г. в реализации указанной подпрограммы 80 субъектов Российской Федерации представили заявки на общую сумму 22,2 млрд руб., обеспечив установленную подпрограммой долю софинансирования из региональных бюджетов на сумму 12,6 млрд руб. По итогам заседания конкурсной комиссии 80 субъектов Федерации, представивших заявки, были признаны участниками реализации подпрограммы в 2009 г. Таким образом, требуемый объем средств из федераль-

ного бюджета в 4,7 раза превысил утвержденный на 2009 г. объем финансирования подпрограммы.

1.3.5. Содействие развитию жилищного строительства

Первые антикризисные меры по поддержке жилищного строительства начали приниматься еще в конце 2008 г. В целях скорейшего завершения начатого в предыдущие годы строительства многоэтажных зданий предложено было сконцентрировать государственный спрос на первичном рынке жилья для обеспечения жильем увольняемых и уже уволенных военнослужащих за счет средств федерального бюджета, а также граждан, переселяемых из аварийного жилья с помощью средств Фонда ЖКХ.

Эта мера должна была не только помочь застройщикам завершить начатое строительство, но и предотвратить появление второй волны «обманутых дольщиков», вложивших средства в строительство замороженного жилья. К сожалению, в декабре 2008 г. вместо запланированных 15 тыс. квартир за счет средств федерального бюджета было приобретено лишь 3 тыс., так как застройщики не хотели продавать жилье по установленным государством низким ценам, а уже готового жилья было явно недостаточно для продажи государству.

Схема приобретения жилья субъектами Федерации с помощью средств Фонда ЖКХ более гибкая. В этом случае заключается государственный контракт на приобретение жилья в зданиях высокой степени готовности, где строительство можно завершить примерно за полгода.

В 2009 г. государственный спрос на рынке жилья и жилищного строительства касался выполнения обязательств государства по обеспечению жильем 104 тыс. граждан Российской Федерации установленных категорий. На эти цели предусматривалось направить 187 млрд руб. (без учета программы Фонда ЖКХ), что могло бы не только оказать существенное влияние на первичный рынок жилья, но и повысить эффективность государственных закупок жилья.

К сожалению, по имеющейся информации, в 2009 г. на практике никаких существенных изменений в политике закупок в направлении повышения эффективности расходования бюджетных средств и координации государственного спроса на жилье не происходило.

Кроме того, в целях поддержки организации жилищного строительства в 2009 г. реализовывались:

- 1) мероприятия в рамках подпрограммы «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства» ФЦП «Жилище»;
- 2) мероприятия по обеспечению автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой малоэтажной и многоквартирной застройки;
- 3) мероприятия Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства (Фонд РЖС) по вовлечению земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в оборот для целей жилищного строительства.

В 2009 г. началось также формирование механизмов для эффективного вовлечения с 2010 г. государственных средств и средств населения в строительство жилья эконом-класса по доступным ценам.

1.4 Анализ и оценка влияния государственной политики на доступность жилья для населения

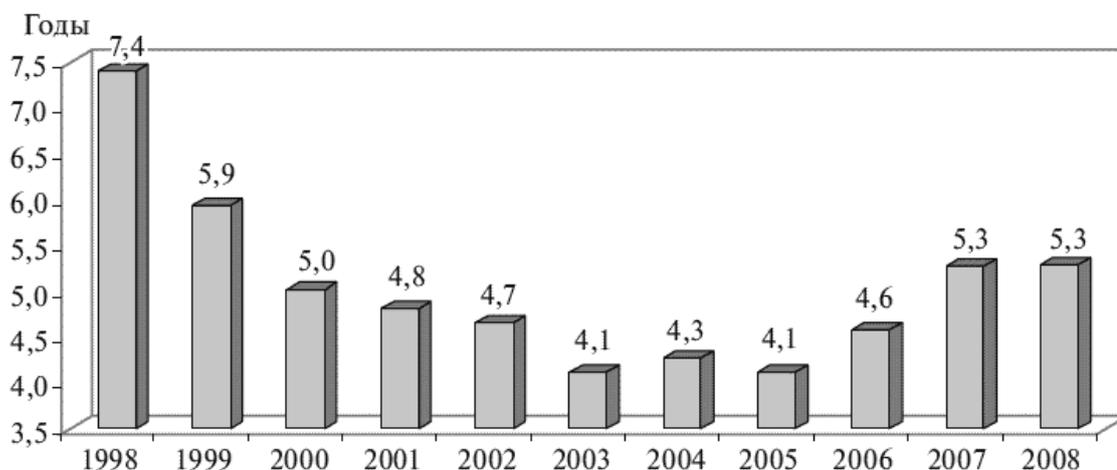
Главной целью государственной политики по поддержке развития ипотечного жилищного кредитования является повышение доступности приобретения жилья для населения. Именно с этой точки зрения необходимо оценивать эффективность и результативность такой политики. Доступность жилья может измеряться многими показателями. Остановимся на анализе основных ее показателей для населения, в том числе с помощью ипотечных жилищных кредитов.

Кроме того, в целях повышения эффективности и обоснованности государственной политики по повышению доступности жилья для населения проанализируем основные факторы, определяющие такую доступность, в том числе по различным регионам.

1.4.1. Коэффициент доступности жилья для населения

Особый интерес представляет анализ динамики соотношения роста цен на жилье и доходов населения, определяющей динамику доступности приобретения жилья для населения, если не учитывать доступность ипотечных кредитов. Для такого анализа используется коэффициент доступности жилья, который рассчитывается как соотношение средней стоимости квартиры размером 54 м² общей площади к среднему годовому доходу семьи из трех человек. Этот показатель можно интерпретировать как количество годовых доходов средней семьи, необходимое для покупки средней квартиры. Понятно, что, чем меньше значение этого коэффициента, тем выше доступность приобретения жилья.

Примечательно, что в 1998 г., до экономического кризиса, семья из трех человек должна была откладывать все свои денежные доходы для приобретения стандартного жилья по средним ценам в течение 4,9 года, а после кризиса – более 7,3 года. Начиная с 1999 г. данный показатель имел положительную динамику, т. е. его значение уменьшалось, но с 2005 г. значение коэффициента доступности жилья стало увеличиваться из-за более быстрого роста цен по сравнению с доходами населения и в 2008 г. составило около 5,3 года (рис. 1.21).



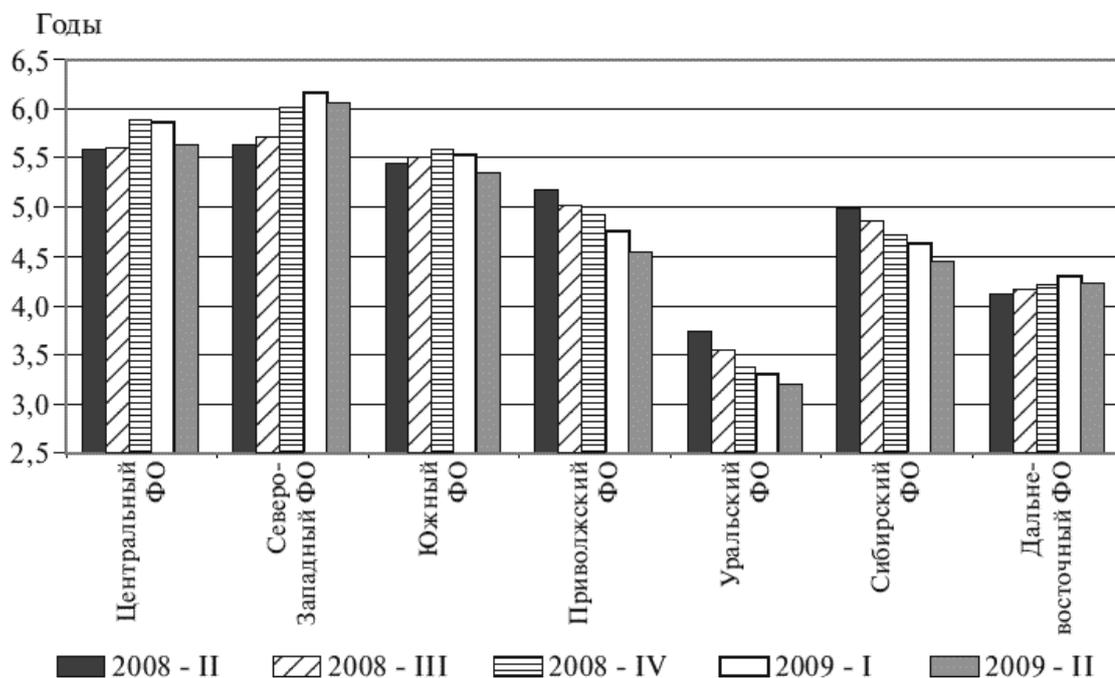
Источник: расчеты ИЭГ по данным Росстата.

Рис. 1.21. Коэффициент доступности жилья в России, 1998–2008 гг.

В начале 2009 г. в результате снижения цен на жилье доступность его приобретения увеличилась: коэффициент доступности жилья снизился до 4,8 года в III квартале 2009 г.

Рассматриваемым в международной практике в качестве допустимых значениям коэффициента доступности жилья на уровне 3–5 лет в 2008 г. соответствовали значения в 31 субъекте Российской Федерации, из которых в пяти регионах, где проживает лишь 4 % населения России, для приобретения жилья семье из трех человек надо было копить деньги менее трех лет. В 38 регионах, где проживает 52 % населения, жилье было недоступно, так как период накопления составлял более пяти лет.

Анализ региональных различий в динамике изменения данного показателя позволил выявить две группы регионов (рис. 1.22). В ряде федеральных округов (Центральный, Северо-Западный, Южный и Дальневосточный) коэффициент доступности жилья в последние пять кварталов увеличивался, т. е. доступность приобретения жилья снижалась. В другой группе округов (Приволжский, Уральский и Сибирский) тенденция была противоположной. Это новое обстоятельство требует дальнейшего анализа.



Примечание: для расчета показателя используются усредненные данные по ценам на жилье и доходам за четыре последних квартала.

Источник: расчеты ИЭГ по данным Росстата.

Рис. 1.22. Коэффициент доступности жилья в федеральных округах России, II квартал 2008 – II квартал 2009 г.

Среди субъектов Российской Федерации наилучшее (наименьшее) значение показателя наблюдалось в Ямало-Ненецком (1,9), Ненецком (2,0) и Ханты-Мансийском (2,2) автономных округах, а наихудшее (наибольшее) – в Республике Мордовия (7,3), Тверской области (7,1) и Санкт-Петербурге (7,1).

1.4.2. Интегральный показатель возможности приобретения жилья с помощью собственных и заемных средств

В качестве интегрального показателя, учитывающего как влияние на доступность доходов и цен на жилье, так и условий ипотечного кредитования, можно использовать показатель «доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств»²⁴.

Этот показатель дает возможность более точно и комплексно оценить доступность приобретения жилья с помощью собственных и заемных средств на основе данных о распределении населения по уровню доходов и параметров предлагаемых на рынке ипотечных кредитов. Рассчитывается он путем определения минимального совокупного среднемесячного дохода семьи из трех человек, необходимого для приобретения стандартного жилья за счет собственных и заемных средств, и последующего сравнения полученного результата с данными о распределении домохозяйств по уровню среднемесячного дохода.

Минимальный совокупный доход семьи, необходимый для приобретения жилья, соответствующего стандартам обеспечения жилыми помещениями (54 м² для семьи из трех человек), за счет собственных и заемных средств, определяется по формуле

$$TI = \frac{\frac{LTV}{100\%} \times P \times \frac{i}{12 \cdot 100\%}}{1 - \left(1 + \frac{i}{12 \times 100\%}\right)^{-t \times 12}} \times \frac{100\%}{PI},$$

где TI – минимальный совокупный доход семьи из трех человек (руб. в месяц);

LTV – доля заемных средств в стоимости приобретаемого жилья (%);

P – средняя рыночная стоимость 1 м² жилья (руб. в среднем за год);

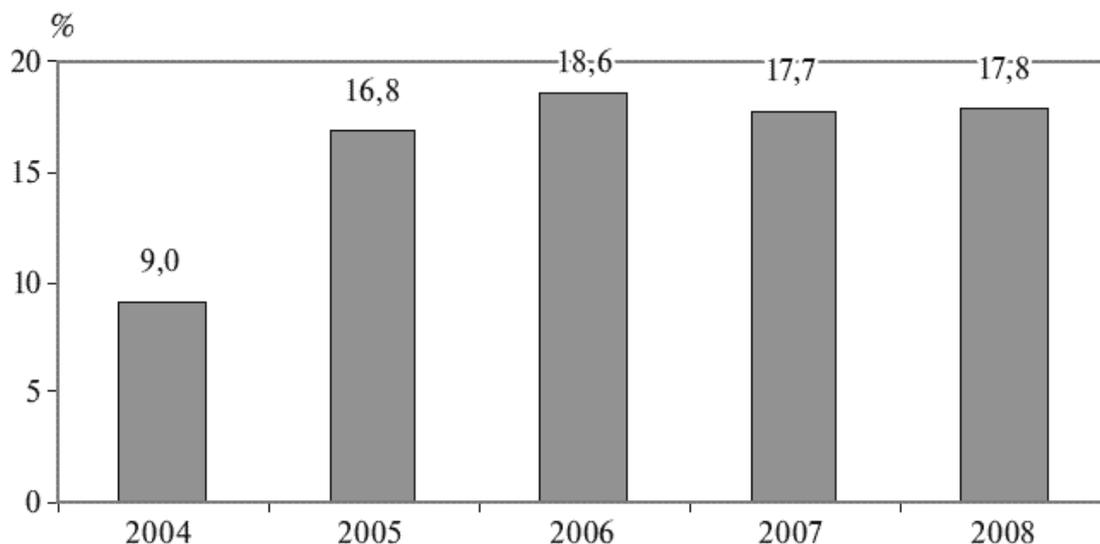
i – процентная ставка по ипотечному кредиту или займу (% в год);

t – срок кредита или займа (годы);

PI – доля платежа по ипотечному жилищному кредиту (займу) в доходах семьи (%).

Долю домохозяйств с совокупным доходом выше минимального можно было бы определить исходя из данных о распределении домохозяйств по уровню среднемесячного дохода. Но ввиду отсутствия официальных данных о распределении домохозяйств по уровню среднемесячного дохода в расчетах используются данные о распределении населения по уровню среднедушевого месячного дохода, с которым сравнивается минимальный совокупный доход семьи из трех человек в расчете на одного члена семьи.

²⁴ В настоящее время данный показатель, разработанный экспертами фонда «Институт экономики города», является одним из целевых показателей ФЦП «Жилище».



Источник: Росстат, АИЖК, Банк России, ИЭГ.

Рис. 1.23. Доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств

В 2004 г. значение данного показателя составляло 9 % и увеличилось к 2006 г. до 18,6 %. В 2007–2008 гг. из-за опережающего роста цен по сравнению с доходами населения (напомним, что значение коэффициента доступности жилья в 2006 г. было 4,6, а в 2007–2008 гг. – 5,3) и несмотря на улучшение условий кредитования доля семей, которым доступно приобретение жилья, уменьшилась до 17,7 – 17,8 % (рис. 1.23).

В целях анализа дифференциации субъектов Российской Федерации по значению показателя доли семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, были использованы данные Росстата и Банка России по отдельным субъектам Российской Федерации. В этом случае среднее значение данного показателя по России возможно получить путем суммирования количества семей, которые в каждом субъекте Российской Федерации имеют возможность приобрести жилье с помощью собственных и заемных средств, и деления на общее количество семей.

Следует отметить, что рассчитанное таким образом среднее значение показателя по России отличается от ранее приведенных значений, рассчитанных напрямую по данным Росстата и Банка России о средней цене на жилье, средневзвешенной ставке процента, средневзвешенному сроку ипотечного кредитования и распределении населения по среднему денежному доходу для России в целом. Расчет среднего значения показателя по России на основе данных по субъектам Российской Федерации, на наш взгляд, дает более точный результат. Это объясняется тем, что в нем учитываются региональные различия в ценах на жилье, условиях кредитования и распределении населения по доходу в отличие от способа расчета, основанного на средних российских показателях.

Рассчитанная с учетом региональных различий доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, в 2008 г. (21,5 %) незначительно превысила уровень 2007 г. (21,1 %) и уменьшилась по отношению к 2006 г. (22,2 %) (рис. 1.24).



Источник: Росстат, ЦБ РФ.

Рис. 1.24. Динамика доли семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, по Российской Федерации

Среди субъектов Российской Федерации лидерами по значению показателя являются Ненецкий АО (72 %), Мурманская область (64 %), Магаданская область (63 %), Ханты-Мансийский АО (63 %), Ямало-Ненецкий АО (59 %), Тюменская область (48 %). Наименьшие значения показателя имеют Тверская область (7 %), Республика Мордовия (9 %), Калужская область (9 %), Санкт-Петербург (9 %). В Москве значение данного показателя в 2008 г. составило 13 %.

Примерно половина населения России проживает в регионах со значением показателя меньше 20 % и около половины – в регионах, где доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, превышает 20 %. В субъектах Российской Федерации, где значение данного показателя доступности жилья превышает 40 %, проживает лишь 4,2 % населения.

1.5 Основные результаты и уроки развития ипотечного жилищного кредитования в России

1.5.1. Рынок жилья, ипотечного жилищного кредитования, жилищного строительства

1. Из всех институтов жилищного сектора наиболее сильное отрицательное влияние финансовый кризис оказал на ипотечное жилищное кредитование. Объемы ипотечного кредитования резко снизились до уровня начала 2006 г., процентные ставки повысились до максимального уровня с III квартала 2006 г.

2. Экономический кризис оказал существенное влияние на платежеспособность заемщиков по ипотечным кредитам, что отрицательно сказалось на увеличении доли просроченных ипотечных кредитов.

3. Отсутствие долгосрочных источников финансирования ипотечного кредитования в сложившихся условиях определяет ключевую необходимость существенной государственной поддержки механизмов рефинансирования ипотечных кредитов через АИЖК, другие институты развития, Банк России, а также привлечение в этот сектор долгосрочных ресурсов государственных накопительных систем, в частности средств пенсионных накоплений. В противном случае рынок ипотечного кредитования может быть практически свернут до восстановления доступности финансовых ресурсов на рынке.

1.5.2. Государственная политика по поддержке развития ипотечного жилищного кредитования

1. Развитие рынка ипотечного жилищного кредитования в 2005–2008 гг. было динамичным и устойчивым благодаря совместным скоординированным усилиям федеральных и региональных органов власти, совершенствованию нормативной правовой базы в сфере ипотечного кредитования, государственной финансовой поддержке деятельности федерального института развития АИЖК и региональных ипотечных агентств по рефинансированию ипотечных кредитов на всей территории Российской Федерации.

2. Развитие системы рефинансирования и деятельность АИЖК как государственного института развития ипотеки способствовали ускоренному развитию ипотечного кредитования в российских регионах, выходу на рынок большого количества средних и мелких банков, формированию конкурентной среды в большинстве регионов Российской Федерации, повышению доступности ипотечных кредитов для населения. Конкуренция на рынке ипотечного кредитования позволила увеличить сроки ипотечного кредитования, снизить процентную ставку, вывести на рынок различные кредитные продукты для разных категорий заемщиков. Начато формирование внутреннего рынка ипотечных ценных бумаг, который в перспективе должен стать основным источником финансирования ипотеки.

3. Увеличение платежеспособного спроса на жилье с помощью ипотеки привело к росту уверенности девелоперов в реализации жилья и расширению источников финансирования жилищного строительства, что послужило предпосылкой к увеличению объемов жилищного строительства. Доля сделок с ипотекой на рынке жилья в регионах достигла в 2008 г. в среднем 17 %.

4. Государственная политика в отношении финансирования жилищного строительства оказалась не столь эффективной, как в ипотечном кредитовании. Основным источником

инвестиций здесь оставались средства населения, в том числе частично – кредиты на строительство жилья.

5. Антикризисные меры по поддержке рефинансирования ипотечного кредитования, в том числе реализуемые АИЖК, обеспечили поддержку на минимальном уровне рынка ипотечного кредитования. По итогам 2009 г. прогнозируется общий объем ипотечного кредитования на уровне 120–125 млрд руб., т. е. около 20 % уровня 2008 г. Такой объем является минимально необходимым для сохранения базовой инфраструктуры ипотечного кредитования, жилищного строительства, реализации целевых программ по обеспечению населения жильем и позволит возобновить положительную динамику ипотечного кредитования после стабилизации ситуации на финансовых рынках.

6. Программа по реструктуризации ипотечных кредитов заемщиков, оказавшихся в результате кризиса в тяжелой жизненной ситуации, позволила предотвратить изъятие жилья у 25–30 тыс. заемщиков в 2009 г. (25–30 % от пессимистического прогноза максимального числа заемщиков, которым будет необходима реструктуризация ипотечных кредитов за счет бюджетных средств). Необходимо стимулировать резервирование регионами и муниципалитетами освобождающихся жилых помещений государственного и муниципального жилищного фонда для формирования маневренного жилищного фонда в целях его предоставления для временного проживания заемщикам, на жилье которых будет обращено взыскание.

7. Успешно реализуется подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей» ФЦП «Жилище», которая в эффективной форме позволяет молодым семьям сочетать получение ипотечного кредита с бюджетной поддержкой на оплату первоначального взноса по таким кредитам. Спрос на участие в программе существенно превышает выделяемые на ее реализацию средства (в 2009 г. объем запрашиваемых средств в 4,7 раза превышал выделенные из федерального бюджета).

1.5.3. Доступность жилья для населения

1. На протяжении двух кварталов 2009 г. практически впервые начиная с 2004 г. отмечено снижение средних реальных цен на жилье как на первичном, так и на вторичном рынке. При этом реальные цены на первичном рынке жилья снизились больше, чем на вторичном.

2. Средние значения коэффициента доступности жилья, характеризующего соотношение цен на жилье и доходов населения, практически не изменились, однако в трех федеральных округах (Приволжский, Уральский и Сибирский) наметилась новая тенденция – к снижению значения этого показателя, т. е. повышению доступности жилья. Это обстоятельство требует дальнейшего анализа в разрезе субъектов Российской Федерации и определения факторов, влияющих на данную положительную динамику.

3. Финансовый кризис 2008 г. ограничил возможности многих домохозяйств по приобретению жилья с помощью ипотечных кредитов. Несмотря на улучшение показателя соотношения цен и доходов населения, в результате существенного ухудшения условий ипотечного кредитования снизилась доступность приобретения жилья как в среднем по России, так и во всех федеральных округах.

4. Результаты анализа государственной политики по развитию ипотечного жилищного кредитования свидетельствуют о ее высокой эффективности в период 2005–2006 гг. В 2006 г. удалось в 2 раза увеличить долю семей, которым было доступно приобретение жилья с помощью собственных и заемных средств: с 9 % в 2004 г. до 18,6 % в 2006 г.

5. К сожалению, в последующий период 2007–2008 гг. при реализации реформ по развитию рынка доступного жилья меры, направленные на стимулирование предложения жилья, оказались гораздо менее эффективными, чем стимулирующие спрос на жилье. Это привело к превышению платежеспособного спроса на жилье над предложением жилья и, как

следствие, к росту цен и некоторому снижению уровня достигнутых успехов – определенному ограничению доступности жилья, приобретаемого с помощью собственных и заемных средств.

6. Существенной проблемой является высокая региональная дифференциация доступности жилья для населения. Для ее решения в рамках государственной политики необходим более дифференцированный подход к поддержке развития ипотечного жилищного кредитования и жилищного строительства с учетом различных факторов, влияющих на доступность жилья.

Анализ государственной политики по развитию ипотечного жилищного кредитования в России и рынка ипотеки, в том числе в период кризиса, позволил выявить основные проблемы развития данного рынка, которые необходимо учитывать при определении приоритетных направлений и основных целевых показателей на долгосрочную перспективу. Основные уроки предыдущего этапа развития рынка ипотеки, которые должны быть учтены на следующих этапах развития, состоят в следующем.

Доступность ипотечного жилищного кредитования напрямую зависит от стоимости жилья, поэтому только расширением возможностей для кредитования трудно добиться повышения доступности жилья. При этом увеличение спроса населения за счет развития ипотечного кредитования и других различных механизмов жилищного финансирования без изменения прочих условий на рынке жилья и жилищного строительства объективно работает на рост цен на жилье. Необходимо повышать доступность жилья в первую очередь за счет:

- дифференциации рынка жилья, формирования нового сегмента жилья эконом-класса и содействия строительству такого жилья в объемах, соответствующих потребностям и спросу граждан со средними доходами;
- повышения доступности кредитных ресурсов для всех классов застройщиков на цели строительства жилья эконом-класса;
- снижения волатильности цен на жилую недвижимость за счет развития рынка жилья эконом-класса, расширения конкуренции, развития частных и коллективных инструментов инвестиций.

Ипотечное жилищное кредитование, как и любой другой вид кредитования, подвержено существенным рискам, особенно в периоды кризисов, и может являться эффективным инструментом решения жилищной проблемы для семей со средними доходами только при жестком соблюдении требований, ограничивающих «аппетит к риску» кредиторов, возрастающий в условиях растущего рынка.

Глава 2

Реализация мер государственной поддержки ипотечного кредитования на финансовом рынке в условиях кризиса

2.1 Международный опыт реализации антикризисных мер в сфере ипотечного жилищного кредитования

2.1.1. Причины ипотечного кризиса в США

Глубинной причиной ипотечного кризиса в США, который оказал влияние на большинство стран мира, является существенный рост за последние 5–6 лет масштабов нестандартных ипотечных кредитов²⁵.

К таким высокорискованным ипотечным кредитам относятся кредиты subprime (заемщики с плохой кредитной историей, сами кредиты не соответствуют традиционным консервативным стандартам²⁶ ипотечного кредитования) и кредиты Alt-A (оформление кредита без документального подтверждения доходов, имеющихся активов и т. п., сами кредиты также не соответствуют традиционным консервативным стандартам ипотечного кредитования)²⁷.

К 20 06 г. доля нестандартных кредитов (subprime) выросла до 20 % всего объема выданных кредитов, в то время как в 2002 г. она составляла всего 6 %. А еще 20 % кредитов относятся к Alt-A-кредитам. Таким образом, в совокупности доля кредитов, выданных по более мягким, чем стандартные, условиям, составила около 40 %.

В общих чертах сценарий ипотечного кризиса выглядит следующим образом.

В конце 1990-х гг. и начале 2000-х цены на жилье в США выросли на 30–40 % и были простимулированы в значительной мере доступностью для населения ипотечных кредитов в результате широкого внедрения на рынке нестандартных (subprime) кредитов. Например, большое распространение среди нестандартных кредитов в США получили кредиты с плавающей процентной ставкой, корректируемой ежегодно начиная с 2003 г. Такие кредиты создавали иллюзию доступности.

Большинство кредиторов, работавших на нестандартном рынке, осуществляли кредитование с последующей продажей кредитов инвесторам, практически не имея собственных средств, а привлекая краткосрочные банковские кредиты.

Одной из причин повышения дефолтов по ипотечным кредитам стал так называемый хищнический стиль кредитования, подразумевающий навязывание заемщикам кредитов, которые им не под силу. Дело доходило до мошенничества при оформлении кредитов, когда от заемщика скрывали негативные стороны предлагаемых обязательств.

Обратной стороной медали является категория «хищных» заемщиков. Квалифицированные, агрессивны настроенные заемщики, осознав, что стандарты андеррайтинга расплачены, получали кредиты, которые ранее не были им доступны. Так, используя форму низко-

²⁵ См.: Косарева Н., Туманов А. Ипотечный кризис США: причины и уроки для России // Рынок ценных бумаг. 2007. № 20.

²⁶ LTV не более 70 %, РТИ не более 34 %, документальное подтверждение всей информации, хорошая кредитная история.

²⁷ Такие кредиты получили шуточное название «ниндзя-кредиты» – Ninja loans (Ninja – no income, no job and assets).

документированных кредитов, они скрывали информацию о наличии у них первого жилья, использовали часть кредита на потребительские цели. Перегруженность домохозяйств долговыми обязательствами создала общий фон для повышения уровня дефолтов. Свою лепту в этот процесс внесло появление новых постоянных платежей – за Интернет, мобильные телефоны, кабельное телевидение. По оценкам американского Центра жилищной политики, с 1997 по 2005 г. доля домохозяйств, тратящих на оплату жилья более половины своих доходов, выросла в США на 88 % (с 2,4 до 4,5 млн долл.). В результате уровень накоплений населения снизился с 9 % дохода, характерного для 1970 – 1980-х гг., до 2 % в 2000–2005 гг.

Взлет цен на жилье, спровоцированный неоправданной кредитной политикой, основанной на убеждении, что рост цен на жилье продолжится, создал предпосылки для падения на него цен на 20–30 %. Это подорвало даже стандартные кредиты «Фэнни Мэй» (*Fannie Mae*) и «Фредди Мак» (*Freddie Mac*), которые требовали либо 20 % первоначального взноса, либо наличия ипотечного страхования (*mortgage insurance*). По мнению экспертов, «Фэнни Мэй» и «Фредди Мак» сыграли в кризисе чуть ли не определяющую негативную роль, подержав развитие рынка нестандартных кредитов.

Итак, проблемы рынка нестандартных кредитов спровоцировали падение цен на жилье.

В ряде штатов США одной из важнейших причин кризиса явилось ухудшение экономического положения. Так, в штатах Мичиган, Индиана и Огайо, экономика которых базируется на промышленном производстве и испытывает трудности, выросли безработица и, как следствие, объемы проблемных ипотечных кредитов: уровень кредитов с задержками платежей достиг 5,5 %, а уровень дефолтов – 3,8 %. Это наибольшие значения для США. Уровень нестандартных кредитов в этих штатах (13,8 – 14,3 %) ненамного превышал средний уровень по стране. В связи с этим можно предположить, что в названных штатах причиной дефолтов стали в первую очередь экономические проблемы, которые в совокупности с низким качеством кредитования привели к серьезной ситуации на рынке ипотечного кредитования.

Калифорния, Флорида, Невада, Аризона, Вашингтон, Нью-Йорк и Чикаго характеризуются высокими ценами на жилье, его низкой доступностью и высоким уровнем нестандартных кредитов. Именно низкая доступность жилья привела к распространению нестандартных кредитов в сегменте семей со средним доходом. В свою очередь, по мнению ряда авторов, низкая доступность жилья и высокие цены в этих штатах обусловлены жестким регулированием землепользования, что затрудняет доступ к земельным участкам для нового строительства.

Потенциальные потери от ипотечного кризиса в США очень велики, и до сих пор не совсем понятно, как распределятся эти потери между субъектами рынка: заемщиками, банками, инвесторами, правительствами и т. д. После того как *Lehman Brothers*, имевший за день до банкротства рейтинг *A*, обанкротился, ипотечный кризис стал развиваться с ускорением.

Проблемы ипотечного рынка возникли в середине 1990-х гг. Ипотечные кредиторы ослабили требования к заемщикам (до этого момента строгие), что позволило предлагать ипотечные кредиты более широкому кругу «нестандартных» заемщиков, хотя процентные ставки по таким кредитам были несколько выше – предполагалось, что это позволит компенсировать увеличение кредитных рисков.

Эти кредиты имели разные формы, в том числе:

- кредиты без первоначального взноса;
- кредиты с начальным периодом в несколько лет, в течение которого выплачивались только проценты;
- кредиты с негативной амортизацией.

Несмотря на то что нестандартные кредиты имели повышенные риски, ряд кредиторов пошли на то, чтобы еще больше ослабить стандарты определения платежеспособности заемщика (далее будет показано, какую роль в этом процессе играли «Фэнни Мэй» и «Фредди Мак»).

Понижение требований к заемщикам привело к тому, что доступность приобретения жилья увеличилась. Доля собственников жилья в США возросла с 64 до 69 % (исторический максимум) в 2004 г.²⁸

Повышение рискованности ипотечного кредитования привело к увеличению количества дефолтов и обращения взыскания в начале 2006 г. В связи с тем что большинство ипотечных кредитов финансировалось путем выпуска американских ипотечных ценных бумаг (mortgage-backed securities – MBS), увеличение количества дефолтов по нестандартным кредитам «транслировалось» к инвесторам на национальном и международных финансовых рынках.

²⁸ The Subprime Mortgage Market Collapse: A Primer on the Causes and Possible Solutions // The Heritage Foundation. 2008. N. 2127. April 22.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.