

ПРАВОВАЯ БАЗА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ В ПЕРВОЕ ДЕСЯТИЛЕТИЕ XXI ВЕКА*

Аннотация. В статье раскрываются правовые основы государственной жилищной политики Российской Федерации в первое десятилетие нового столетия. Особое внимание обращено на действенность имеющейся правовой базы в вопросах обеспечения населения жильем посредством ипотечного кредитования. Рассмотрены недостатки законодательной базы.

Ключевые слова: жилищная политика, ипотека, приватизация жилья, доступность жилья.

G.Konyakhin

Kemerovo state university

STATE HOUSING POLICY LEGAL FOUNDATION IN RUSSIA IN THE
FIRST DECADE OF THE 21ST CENTURY

Abstract. The article covers the state housing policy legal foundation of Russian Federation in the first decade of the 21st century, the main focus being on the efficiency of this foundation in the area of mortgage loans and the drawbacks of existing legislation.

Key words: housing policy, mortgage loan, privatization, lodging availability.

Жилищная политика социального государства должна быть социально ориентированной. Это аксиома. На практике в современной России в жилищную политику вкладывается ровно такая степень социальности, которая воспринимается представителями политической элиты как достаточная для удержания и укрепления политической власти. Жилищная проблема сама по себе является непреходящей и вечной: ее устранение невозможно ни при какой жилищной политике. Однако государство качественно меняет подходы к жилищной политике в сторону повышения уровня ее социальной ориентированности, как правило, в те моменты социально-политического развития, когда нерешенность жилищной проблемы (в совокупности с другими социальными проблемами) становится настолько острой, что грозит перерастанием в социальную и даже социально-политическую напряженность.

После 2000 г. законодательный процесс отразил следующие тенденции, указывающие на изменения в государственной жилищной политике по сравнению с периодом экономических реформ.

Во-первых, государство декларировало сохранение «социального жилья», причем не на маргинальном уровне в 1-2 процента как, скажем, в США, а в качестве серьезного сегмента жилищного фонда – на уровне 15-20 процентов, как в большинстве европейских стран [1]. Во-вторых, застройка жилищного фонда социального использования организационно обеспечивается органами местного самоуправления и финансируется из средств местных бюджетов [2]. В-третьих, в 2005 г. вступил в силу так называемый «Жилищный пакет» законов (в частности, Закон «Об участии в долевом строительстве от 30 декабря

* © Коняхин Г.В.

2004 г. № 214-ФЗ» и Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ «О Жилищных накопительных кооперативах»). Поскольку в результате принятия законов существенно увеличились права залогодержателей и уменьшились права граждан (в частности, несовершеннолетних), возникли серьезные основания считать, что принятие «пакета», конституирующего «асоциальный» разворот вектора жилищной политики, на федеральном уровне лоббировалось заинтересованными коммерческими организациями. В-четвертых, был принят курс на коммерческую ипотеку по американской двухуровневой модели ипотечного кредитования, что отражено в Концепции развития системы ипотечного жилищного кредитования. Принятием Концепции государство зафиксировало приоритетность экономической эффективности перед социальной целесообразностью. К 2003 г. принят Федеральный закон «Об ипотечных ценных бумагах» (14.10.2003 г.), который формировал правовое поле для развития американской модели ипотеки. В-пятых, фиксируется тенденция дальнейшей либерализации государственной жилищной политики. В качестве основной, первой меры, посредством которой «органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище», Жилищный кодекс называет «*содействие развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище*» [3]. Гендиректор консалтинговой компании Rway Александр Крапин справедливо отметил, что предоставление социальных гарантий с принятием нового Жилищного кодекса фактически свернуто, хотя «этим документом изначально ставилась эта задача» [4]. Наконец, в-шестых, была зафиксирована нерешенность вопросов с приватизацией жилья.

Приватизация жилья была тем приоритетным направлением государственной жилищной политики 1990-х гг., цели и стратегия которой имела ярко выраженную социальную направленность. Уже в 2000 г. доля жилищного фонда, находящегося в собственности граждан, составила 58 процентов (1620 млн. кв. м). За последующие пять лет этот показатель достиг 73,7 процентов и превысил аналогичный показатель большинства развитых стран мира [5]. Однако авторы Стратегии, вероятно, не предполагали, что в первые годы приватизации полностью не реализуется ни социальный, ни экономический («рынокообразующий») потенциал этого процесса. Не было учтено и то, что, разрешив приватизацию жилья, органам государственной власти будет сложно принять политическое решение о прекращении режима бесплатной и бессрочной приватизации. Однако такое решение уже с середины 1990-х гг. все острее заявляло о себе на политической повестке дня. Следствием откладывания решения этой проблемы до сих пор является возведение все новых и новых многоквартирных домов-конгломератов, в которых муниципалитеты продолжают получать социальные квартиры «по бартеру».

Необходимость завершения приватизации связана также и с «ирреальностью» российских собственников жилья, которые не только не могли обеспечить рынок «излишком», но оказались не в состоянии содержать собственное жилье. В результате, если в ходе реформ экономическая теория обогатилась понятием безденежной рыночной экономики, терминами «реальная экономика» и «реальный сектор экономики», то «терминологическим» вкладом процесса приватизации стало возникновение понятия «бедный собственник недвижимости».

Основным приоритетным направлением государственной жилищной политики с конца 1990-х гг. до настоящего времени остается поддержка ипотечного кредитования. Выход этого направления на первый план политики был конституирован принятием закона РФ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (16.07.1998 г.). В 2000 г. Постановлением Правительства РФ «О мерах по развитию системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации» была одобрена и введена Концепция развития системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации. Согласно Концепции, «... современная государственная жилищная политика должна наряду с прежней ориентацией на нужды социально не защищенных групп населения сделать новый акцент на решении жилищных проблем основной части работающего населения, располагающего средними доходами, накоплениями и имеющими жилье в собственности в результате бесплатной приватизации. Основным способом решения жилищной проблемы для этой части населения является долгосрочное ипотечное жилищное кредитование, возможность и необходимость организации которого раскрывается в настоящей Концепции» [6].

Необходимо отметить, что к настоящему времени сформировалась основательная правовая база ипотеки, которая включает: Гражданский кодекс РФ (§ 3 гл. 23 ГК РФ «Залог»); Закон РФ от 29 мая 1992 г. № 2872-1 «О залоге» и Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (с многочисленными изменениями и дополнениями); Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах» (регулирует оборот ипотечных ценных бумаг, включая вопросы исполнения обязательств по ним); Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» (отдельно регламентирует накопительно-ипотечную систему для военнослужащих).

Однако реализация этого приоритетного направления жилищной политики до сих пор не принесла предполагаемого социального эффекта. Причины такой неэффективности имеют комплексный характер. Несмотря на основательную правовую базу, еще существуют проблемы правового характера, осложняющие реализацию права граждан на получение ипотечного жилищного кредита. Так, в федеральном законодательстве нет определения ипотечного кредитования и можно встретить лишь определение договора ипотеки как соглашения, по которому залогодержатель, являющийся кредитором по обязательству, обеспеченному ипотекой, имеет право получить удовлетворение своих денежных требований к должнику по этому обязательству из стоимости заложенного недвижимого имущества другой стороны – залогодателя преимущественно перед другими кредиторами залогодателя, за изъятиями, установленными Федеральным законом (п.1 ст.1 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» [7]. К числу других проблем, осложняющих правоприменение в сфере ипотечного кредитования, относятся следующие: а) неурегулированность на федеральном уровне размера ставок (максимальных ставок) по ипотечным кредитам; б) отсутствие в федеральном законодательстве четкого определения «молодой семьи» и перечня мер ее поддержки при ипотечном кредитовании; в) отсутствие законодательно оформленной единой системы компенсации (субсидирования) государством взносов при ипотечном кредитовании, которая является действенной мерой государственной поддержки

участников ипотеки; г) недеklarируемость доходов заемщиков: заемщики, не имея возможности подтвердить все свои доходы, могут не получить того размера кредита, на который в действительности могут претендовать; д) отсутствие маневренного фонда для переселения заемщиков, не выполнивших свои обязательства; е) возникновение и функционирование во многих регионах России схем, в том числе схемы долевого участия в строительстве, которые приводят к тому, что жилищно-накопительные кооперативы обладают повышенными рисками для граждан, поскольку отсутствуют механизмы, гарантирующие возвратность вложенных гражданами средств; ж) возникновение в регионах России псевдоипотечных моделей кредитования, основанных на применении бюджетных средств и тормозящих развитие ипотеки.

За последние 10 лет обнажились и обострились также следующие институциональные противоречия в функционировании жилищной ипотеки между: 1) спросом и предложением нового и вторичного жилья; 2) банковскими и небанковскими формами кредитования жилья; 3) структурой спроса и предложения по размерам и качеству квартир на вторичном рынке жилья; 4) потребностями развития жилищного рынка и отсутствием механизма привлечения в оборот активов страховых организаций и пенсионного фонда; 5) потребностью юридического обоснования институционализации и недостаточностью разработанных ее норм и нормативов; 6) интересами участников жилищной ипотеки и административными органами [8] и т. д.

Таблица 1

Американская и немецкая модели ипотечного кредитования

Критерии сравнения моделей кредитования	Немецкая модель	Американская модель
Стоимость привлекаемых банком ресурсов	Ниже рыночных	Рыночная
Получение кредита	После прохождения сберегательной стадии	Сразу после обращения в банк
Форма привлеченных ресурсов	Сберегательные (депозитивные) счета	Обеспеченные ипотекой ценные бумаги
Основная форма государственной поддержки	Премияльные выплаты по вкладам	Государственные гарантии по закладным
Объемы кредитования	Ограничены объемом сбережений	Ограничены платежеспособностью заемщика
Нагрузка на бюджет	Постоянно	На 1-ом этапе при становлении системы рынка
Сроки кредитования	8-10 лет	От 15 до 30 лет
Сумма кредита	до 45% от стоимости квартиры	до 100% стоимости квартиры

В механизме двухуровневой американской ипотеки заложено противоречие между социальной и экономической эффективностью, а в России при внедрении ипотеки сделан упор на получение экономической выгоды в ущерб решению социальных задач (см. таб. 1) [9].

При внедрении американской системы на государственном уровне практически был проигнорирован тот факт, что американская модель эффективно функционирует в основном в хорошо отлаженной экономической среде, при огромном переизбытке финансовых средств, высоких доходах населения, хорошо организованной социальной поддержке. Не учитывалось также, что во всех странах с развитыми системами ипотечного кредитования государство оказы-

вало кредитным институтам и гражданам-заемщикам огромную помощь, особенно в период их формирования (предоставление кредита без высоких ставок, страхование кредитных рисков, адресная поддержка определенных слоев населения).

На словах государство было нацелено на достижение баланса между экономическими и социальными интересами. Эта нацеленность была зафиксирована в Концепции развития системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации. В ней указывается: «Макроэкономические условия, сложившиеся в России в результате финансового кризиса 1998 года, еще более усиливают важность развития долгосрочного ипотечного жилищного кредитования населения уже не как отдельных инициатив коммерческих банков или регионов, а как целостной системы при непосредственном воздействии государства. Ипотечное кредитование – один из самых проверенных в мировой практике и надежных способов привлечения частных инвестиций в жилищную сферу». В Концепции подчеркивалось, что «ипотека позволяет наиболее выгодно сочетать интересы населения в улучшении жилищных условий, коммерческих банков и других кредиторов – в эффективной и прибыльной работе, строительного комплекса – в ритмичной загрузке производства и государства, заинтересованного в общем экономическом росте» [10].

Однако в реальности социальные интересы были принесены в жертву экономическому росту. Развитие ипотечного кредитования развивалось по уже упомянутому принципу, согласно которому власть решает экономические задачи при социальных ограничениях. Этот тезис подтверждается не только теоретическим анализом, но и следующими эмпирическими данными. Так, расчеты, основанные на данных Росстата, показывают, что: 3-4 процента российских семей с доходами на каждого члена семьи свыше 25 000 рублей в месяц могут приобрести квартиры по социальным нормам жилья и выше при ипотечном кредите сроком на 20 лет; 5-6 процентов российских семей с доходами на каждого члена семьи от 15 000 до 25 000 рублей могут приобрести в собственность дополнительно порядка 40 кв. метров (при 20-летнем ипотечном кредите); 6-7 процентов российских семей, члены которых обладают доходами от 10 000 до 15 000 рублей на человека, могут приобрести дополнительную жилую площадь порядка 20 кв. метров (при 20-летнем кредите) [11].

Иными словами, даже по официальным данным, для остальных граждан ипотечное жилищное кредитование недоступно. Данные, полученные в результате независимой оценки, еще более удручающие. Так, согласно экспертным подсчетам специалистов «Фосборн Хоум» – компании-ипотечного брокера, чтобы купить в кредит однокомнатную московскую квартиру стоимостью 200 тысяч долларов, в 2008 г. необходимо было зарабатывать не менее 4500-5000 долларов в месяц и накопить 40 тысяч на первоначальный взнос. Стоимость жилья, как правило, была еще выше, а реальные требования к заемщикам были также почти невыполнимы: доход не менее 6000-7000 долларов и... наличие квартиры [12].

Реальная недоступность ипотеки является основной причиной того, что до 2008 г. система ипотечного жилищного кредитования разворачивалась медленно. Годовой суммарный объем кредитов составлял менее 10 млрд. рублей. В развитых странах в общем объеме операций по купле-продаже жилой недвижимости ипотечное кредитование, по разным данным, составляет от 50 до

90%. В России, по данным Росрегистрации, в 2005 г. из более чем 7,5 млн. сделок и зарегистрированных прав и обременений на вторичном рынке лишь 4% составляли ипотечные кредиты, а чуть раньше этот показатель вовсе составлял 1% в общем объеме операций по купле-продаже жилой недвижимости [13].

В 2006 г. доля тех, кто за счет собственных средств осуществил строительство или покупку жилья, составляла всего 4% населения. Причем лишь каждый десятый из них использовал эти возможности для приобретения второго жилья. Таким образом, доля «инвестиционных» квартир по стране в целом не превышает 10% рынка. Более того, это, как правило, не столько собственно инвестиции, сколько опережающая реализация будущего спроса, то есть покупка для подрастающих детей квартиры «на будущее», пока есть необходимые для этого средства. Ввести запретительные налоги для такого рода покупателей – значит перекрыть канал решения жилищных проблем следующего поколения даже у тех слоев, которые пока еще в состоянии это делать самостоятельно, и одновременно затормозить формирование цивилизованного рынка аренды жилья.

На перспективах развития ипотеки сказывалось и ощущение у населения нестабильности социально-экономической ситуации в стране. Люди не уверены в прочности своего материального положения: 25% в ближайшие годы ожидают ухудшения своей личной ситуации (этот показатель с точностью до процента совпадает с тем, как оценивали свои перспективы россияне в довольно тяжелом 1995 г. с его массовыми невыплатами зарплат, спадом производства и т.д.), и лишь 32% – надеются на улучшение (что даже меньше, чем одиннадцать лет назад, когда оптимистичный личный прогноз давали 35%) [14]. Следует лишь согласиться с исследователями, высказывающими предположение, что «такой скепсис россиян в отношении своего будущего в условиях хороших показателей экономического роста, повышения реальных доходов населения и т.п. объясняется генерируемым социальными реформами чувством нестабильности и непонимания вновь поменявшихся «правил игры».

В 2008 г. начался период финансово-экономического кризиса. В результате ситуация в сфере ипотечного кредитования еще более осложнилась. Еще до кризиса процентная ставка была в России значительно большей, чем в ЕС и США. В результате кризиса банки подняли процентные ставки настолько, что проценты вообще стали «неподъемными» для потенциальных заемщиков, особенно с учетом нестабильности личных доходов. В силу кризиса ликвидности и отсутствия соответствующих ресурсов банки вообще сворачивали любое долгосрочное, в том числе ипотечное кредитование. В конце 2008 г., по данным экспертов, реально выдавали ипотечные кредиты не более 10 банков. Причем кредитные ипотечные рублевые ставки поднялись до уровня 20-25 процентов годовых. Это так называемые «заградительные» проценты, свидетельствующие о том, что банк не хочет выдавать ипотечные кредиты в рублях. Долларовая же ипотека практически никому оказалась не по карману. Кроме того, повышались сроки кредитования. В нынешние условия ипотеки семьи уже не могут вписаться, и чтобы платежи по кредиту не превышали 40 процентов ежемесячного дохода семьи, приходится увеличивать сроки кредитования [15]. Объем ипотечного рынка во втором полугодии 2008 г. упал в два раза по сравнению с показателями первого полугодия. Таким образом, если до кризиса положение с ипотекой можно было назвать «не лучшим», то в 2008 г. оно

стало просто бедственным. По сути, ситуация на рынке ипотечного кредитования возвращается в 2000 г.

Перемены могли бы принести только государственные меры по преодолению кризиса. Однако резервы страны сокращаются в результате поддержки государством крупных, в том числе сырьевых, монополий, а возможности для средних слоев приобрести долгожданное жилье уменьшаются, стремясь к нулю. Причем в настоящее время нет никаких оснований прогнозировать, что на государственном уровне будут подготовлены и осуществлены какие-то меры системного характера, нацеленные на то, чтобы реализовать декларированный в государственных программах принцип «доступности ипотеки для семей со средним достатком».

Таким образом, подытоживая анализ направления государственной жилищной политики, связанного с ипотечным кредитованием, можно сформулировать следующие выводы: декларации «доступности» ипотеки остаются декларациями: для большинства граждан России ипотека недоступна; в условиях финансово-экономического кризиса доступность ипотеки упала даже для семей с достатком выше среднего, причем государством не принимаются действенных мер по изменению ситуации; выбрав в качестве приоритетной американскую двухуровневую модель ипотеки, государство тем самым предпочло экономическую выгоду социальной целесообразности; в ипотечной программе мало что изменилось с 1990-х гг.: социальная эффективность ипотеки значительно меньше обещанной государством и ожидаемой населением; политика государства в сфере ипотечного кредитования не вызывает ожидаемого одобрения населением.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Пузанов А. Жилищная политика в России - мифы, заблуждения и реальность //Имущественные отношения в РФ. 2006. 20 октября. С.12-35.
2. См.: Там же.
3. Жилищный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // Российская газета. 2005. 12 января (№ 1). Ст. 2.
5. Государственная жилищная политика. Часть 2. Жилищная политика России после 1991 года // Уником: универсальная ипотечная компания. СПб., 2008. URL: [http://www.uni-ipoteka.ru/publications/realty/p106/\(16.03.09\)](http://www.uni-ipoteka.ru/publications/realty/p106/(16.03.09)).
6. Концепция развития системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации //Постановление от 11 января 2000 г. № 28 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 12.04.2001 N 291, от 08.05.2002 № 302).
7. Сокол П.В. Ипотечное жилищное кредитование: некоторые проблемы правового регулирования //Адвокат. 2007. № 3. С.55-62
8. Файзуллин Т. Ф. Институционализация ипотеки как формы решения жилищной проблемы: Автореф. дисс. ... канд. соц. наук. Уфа, 2008. – С.11.
9. Модели ипотеки. Региональный центр ипотечного кредитования //<http://www.ipoteka29.ru/info/models.shtml>
10. Постановление от 11 января 2000 г. № 28 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 12.04.2001 № 291, от 08.05.2002 № 302).
11. Цит. по: Смирнягин Л. Трудное будущее российских городов. С.67.
12. См.: Там же.
13. Колташов В. На жилищном рынке без перемен //www.realtypress.ru/intervju/13-03-2009.html.
14. См.: Там же.
15. Заславская О. Ипотека сходит на нет //Российская газета. Спецвыпуск № 4786. 2008. 6 ноября.