

## **Закон о жилищных накопительных кооперативах: неожиданные результаты**

### **Виктор Меерович Полтерович**

Академик Российской академии наук, доктор экономических наук,  
заведующий лабораторией Центрального экономико-математического института  
Российской академии наук, председатель Академического комитета Российской  
экономической школы

тел: (095) 124 68 46, 332 43 92

факс: (095) 718 96 15

e-mail: [polterov@cemi.rssi.ru](mailto:polterov@cemi.rssi.ru)

### **Олег Юрьевич Старков**

Научный сотрудник Центрального экономико-математического института  
Российской академии наук

тел: (095) 332 46 06,

факс: (095) 718 96 15

e-mail: [stardon@mail.ru](mailto:stardon@mail.ru)

**Статья опубликована в журнале «Имущественные отношения в Российской Федерации», 2005, № 6 (45), с. 43-54 ([www.maok.ru](http://www.maok.ru)).**

### **Введение**

Становление ипотеки в России, продолжающееся уже 13 лет, никак нельзя считать удовлетворительным. С 2000 по 2003 год жилищным кредитом смогли воспользоваться около 130 000 заемщиков, тогда как только в одном 1990 году – 170 000 заемщиков. Наименее удачными были проекты создания вторичного рынка закладных. За 13 лет не выпущено ни одного пула ипотечных кредитов, обращающихся в виде ценных бумаг. К маю 2004 года все проекты вторичного рынка обеспечили всего 6 900 кредитов на 146,4 миллиона долларов. Не дали сколько-нибудь значительного эффекта и попытки опереться на более простой институт жилищного кредитования – ипотечные банки. К 2004 году банками (без учета Сберегательного банка Российской Федерации) выдано лишь около 8 350 кредитов на 110 миллионов долларов<sup>1</sup>.

Причина столь медленного развития ипотеки – отсутствие продуманной стратегии создания ипотечных институтов, стихийное стремление внедрить их наиболее передовые формы, минуя необходимые промежуточные этапы. В странах с развивающимися и переходными экономиками создание современной

---

<sup>1</sup> Полтерович В.М., Старков О.Ю., Черных Е.В. Строительное общество: ипотечный институт для России // Вопросы экономики. 2005. № 1. С. 63–87.

массовой ипотеки удалось в большей степени там, где на начальной стадии использовали ссудно-сберегательные институты жилищного кредита в тех или иных модификациях.

В России такие институты начали действовать в 2000 году в виде жилищно-строительных кооперативов (ЖСК) и продемонстрировали наибольшую способность к расширению рынка жилищных кредитов. За короткое время возникло 66 кооперативов в 45 городах России. Всего за 4 года они объединили свыше 42 000 пайщиков. К июню 2004 года ими было выдано более 18 тысяч займов на покупку квартир, объем соответствующих кредитов составил около 145 миллионов долларов. И это при отсутствии адекватного законодательства и государственной поддержки на федеральном уровне.

Несмотря на прогресс ссудно-сберегательных институтов и неудачи более сложных институтов ипотечного кредитования, пакет законов, принятый в 2004 году, по-прежнему нацелен на развитие вторичного рынка закладных. Среди двадцати семи новых законов лишь один посвящен вопросам организации коллективных сбережений, а именно Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах», вступивший в силу 1 апреля 2005 года.

Видимо, его появление вызвано опасением, что стихийное распространение кооперативов может привести к недобросовестному использованию сбережений населения, поэтому закон о жилищных накопительных кооперативах (ЖНК) должен снизить риски и обеспечить прозрачность использования средств граждан. По замыслу разработчиков указанного Федерального закона это достигается максимально жестким регулированием деятельности кооперативов. Закон ограничивает виды операций, осуществляемых ЖНК, и численность его участников (50–5 000 граждан), требует регистрации сведений о новых членах в реестре юридических лиц, устанавливает требования к формам участия членов ЖНК в деятельности кооператива и порядок возврата стоимости пая при прекращении членства в кооперативе. Этот закон создает условия для контроля членами ЖНК деятельности органов управления кооператива, а также устанавливает порядок государственного контроля за деятельностью ЖНК и определяет требования к нормативам его финансовой устойчивости. Кроме того, закон предусматривает возможность саморегулирования деятельности ЖНК<sup>2</sup>.

Казалось бы, эти положения должны способствовать повышению эффективности существующих накопительных институтов и росту объемов кредитования. Однако многие эксперты и руководители кооперативов утверждают, что закон может привести к ликвидации кооперативного движения<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах» [http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder\\_id=153&mat\\_id=141&from=fp&page\\_id=4340](http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=153&mat_id=141&from=fp&page_id=4340)

<sup>3</sup> См., например: *Грачев И.Д.* Жилищным кооперативам будет сложно вписаться в новый закон // Недвижимость и ипотека. 2005. № 2 (3);  
*Каныгин П.* Закон, ты меня уважаешь? Интервью с руководителем потребительского ипотечного кооператива «Строим вместе» Александром Дворяшиным // Новая газета. 10.03.2005. № 17;  
*Терентьев И.* Новые законы убивают ЖСК // Бизнес. Специальное обозрение. 11.03.2005. № 42 (61);  
*Швалева А.В.* Предложения по проектам изменений в законодательстве // Юридический мир. 2004. № 6.

В настоящей статье мы детально остановимся на недостатках закона о ЖНК и покажем, что ни одна из целей, поставленных его разработчиками, не достигается. В частности, закон ведет к повышению рисков накопительной деятельности. Закон должен быть исправлен как можно скорее, однако и после внесения необходимых поправок роль кооперативов в становлении массовой ипотеки все же останется ограниченной. Для привлечения основной массы средне- и низкодходных слоев населения на рынок жилищных кредитов необходимо внедрение стройсберкасс. В российских условиях (как и во многих других странах на соответствующих этапах их развития) активная государственная поддержка стройсберкасс является необходимым условием успешного становления ипотеки.

### **Закон о жилищных накопительных кооперативах: перечень ошибок**

Закон о ЖНК ставит перед собой важную задачу – создать новую организационно-правовую форму осуществления жилищно-накопительной деятельности. Однако он представляется весьма неэффективным, поскольку содержит ряд принципиальных недостатков.

1. Закон стремится запретить любые ссудно-сберегательные институты, кроме ЖНК, препятствуя дальнейшему развитию этой формы ипотечного кредитования. Он определяет деятельность ЖНК как «привлечение и использование кооперативом денежных средств граждан – членов кооператива и иных привлеченных кооперативом средств на приобретение или строительство жилых помещений (в том числе в многоквартирных домах) в целях передачи их в пользование и после внесения паевых взносов в полном размере в собственность членам кооператива» (ст. 2.2). Статья 57.2 требует от кооперативов и иных организаций, созданных до вступления в силу закона и осуществляющих предусмотренную им деятельность, привести свои учредительные документы в соответствие с законом в течение года со дня его вступления в силу. Если же эти организации не выполняют требование, то согласно статье 57.3 они подлежат ликвидации.

Эти положения не только препятствуют развитию ссудно-сберегательных институтов и программ жилищного кредитования, но и фактически ведут к делегитимизации ряда уже существующих успешных программ.

2. В соответствии со статьей 5.4 число членов кооператива не может быть менее 50 и более 5 000 человек. Ограничение числа участников сверху способствует снижению рисков лишь для ликвидируемого кооператива, все члены которого тесно связаны друг с другом и вступают в него одновременно. Но численность ликвидируемого кооператива вполне может быть и менее пятидесяти человек. Таким образом, закон создает препятствия для организации таких ссудно-сберегательных институтов.

Существующие в России ЖСК (в частности, «Строим вместе») близки по своим правилам членства к непрерывным ссудно-сберегательным кооперативам. Прием новых участников в непрерывный кооператив может происходить в любой

момент или с определенной периодичностью, так что в нем одновременно состоят члены, вступившие в него в разное время. Для кооперативов этого типа ограничение численности сверху может привести к искусственному занижению их мощности и, как следствие, к снижению эффективности их работы, увеличению времени ожидания кредита.

При нормальных условиях такие кооперативы со временем выходят на стационарный режим, где количество вступающих членов равно количеству выбывающих, так что число участников оказывается приблизительно постоянным во времени. Оценить это число заранее трудно, поскольку оно определяется конкретными обстоятельствами. Если стационарная численность превышает определенные законом 5 000 членов, кооператив будет нести потери. Практика работы российских ЖСК на протяжении 5 лет показывает, что каждый год происходит удвоение числа вновь вступающих участников, тогда как количество выбывающих членов кооператива составляет менее 10 процентов от общего их числа за все 5 лет!

По мере приближения числа пайщиков к 5 000 новые когорты перестанут вступать в кооператив, опасаясь длительного ожидания займа из-за отсутствия притока денежных поступлений. Уменьшение числа вновь вступающих приведет к еще большему увеличению времени ожидания кредита. Поэтому вступление в кооператив может прекратиться гораздо раньше, чем его численность приблизится к 5 000. Желающим придется образовывать новый кооператив, а административные издержки на одного члена в обоих кооперативах будут больше, чем в случае их объединения.

3. Согласно статье 5 рассматриваемого Федерального закона для учета количества членов кооперативов обязан вносить сведения о них в единый государственный реестр юридических лиц. Федеральный орган с момента внесения сведений о гражданине в течение одного рабочего дня должен выдать кооперативу документ, подтверждающий этот факт. Это требование влечет за собой колоссальные финансовые и временные затраты как для кооператива, так и для федерального органа. Как следствие, официальное членство в кооперативе будет фактически возникать спустя месяцы после вступления, чем могут воспользоваться недобросовестные организаторы кооперативов. Затяжной процесс регистрации выбывающих членов кооператива может привести к возникновению очереди среди желающих вступить в него.

4. Статья 16 закона разрешает кооперативу выступать заказчиком строительства и привлекать банковские кредиты. Эти операции увеличивают риски пайщиков и стимулируют строительную деятельность кооператива в ущерб кредитной. Даже статья 47.4, ограничивающая вложения в строительство двадцатью процентами от стоимости имущества кооператива, не препятствует перманентному направлению всех текущих поступлений в рискованное инвестирование новостроек. В случае неплатежеспособности членов кооператива, воспользовавшихся как займом из паевого фонда, так и кредитом банка, может возникнуть конфликт интересов при определении размера и очередности компенсации убытков.

Возможности кооперативов нанимать менеджеров высокой квалификации

ограничены небольшим объемом финансовых оборотов, поэтому права кооперативов брать кредиты, вкладывать свободные средства на банковские депозиты и заниматься строительством должны быть минимизированы.

5. Несмотря на наличие статей 27 (о формах участия) и 51 (о правах федерального органа), закон фактически не предусматривает квалифицированный предварительный контроль над введением форм участия (тарифных планов). Формы участия граждан в деятельности кооператива закрепляются в уставе и одобряются решениями управляющих органов кооператива. Кооператив может направить формы участия для утверждения в саморегулируемую организацию. Однако к настоящему времени такая организация не создана. Более того, сам статус саморегулируемой организации в России является новым, ему еще предстоит формироваться после вступления в силу специализированного закона. Поэтому указанные статьи необходимо дополнить требованием о том, чтобы формы участия проходили обязательную предварительную экспертизу федерального регулирующего органа. Текущий контроль за деятельностью кооператива, предусмотренный в статье 49, явно не достаточен: когда несбалансированность кооперативных форм участия даст о себе знать, вкладчикам будет уже трудно помочь.

6. Порядок распределения паевого фонда среди участников, описанный в статье 28, требует корректировки. Согласно этой статье кооператив обязан приобрести жилье своим членам в порядке очередности после внесения ими необходимой части паевого взноса, если соблюдены сроки и периодичность соответствующих платежей. При прочих равных условиях преимущество имеет член кооператива, который внесет оставшуюся часть паевого взноса в более короткий срок (ст. 28.5). Однако составители закона забыли оговорить, что кооператив обязан приобрести жилье для очередного участника, получившего право на заем, лишь при наличии у кооператива достаточных средств. Следовало бы указать, как устанавливается очередность при равных сроках внесения оставшейся части паевого взноса.

Более важно, что закон не в полной мере учитывает время накопления паевых взносов разными участниками. Те участники, которые накапливали средства длительное время и рассчитывают на продолжительную рассрочку, всегда будут проигрывать тем, кто быстрее вносит необходимую часть пая и берет заем на меньший срок. Это может привести к конфликту, прекращению притока более ценных для кооператива долгосрочных ресурсов и в итоге – к финансовой нестабильности.

В практике немецких стройсберкасс и российских ЖСК используется более совершенная система очередности, основанная на сопоставлении стратегий накопления всех участников. Вклад каждого участника оценивается (ранжируется) исходя из объемов и сроков нахождения платежей в фонде кооператива. Право и очередность получения займа определяется не только минимальной долей паевого взноса или сроком ее внесения, но и рейтингом участника среди других членов кооператива. Эта процедура должна быть предусмотрена в законе и учтена при доработке статьи 28.

7. Правила статьи 47, определяющие требования к финансовой устойчивости,

являются слишком жесткими и неэффективными. Они устанавливают, что минимальный срок накопления составляет 2 года (начиная со второго года работы кооператива), что размер сбережений должен быть не менее 30 процентов от стоимости жилья, объем займа не должен превышать сумму сбережений, а соотношение срока рассрочки и срока накопления не должно быть более 1,5 раза.

Вследствие первого ограничения кооператив не сможет приобретать жилье в течение 2 лет, даже при наличии достаточных средств и накоплении участниками необходимой части паевого взноса. Жесткое соотношение сроков накопления и рассрочки ограничивает круг участников узким классом состоятельных граждан, которым не требуются долгосрочные займы. Введение рейтинговой системы оценки вкладов, о которой говорилось в предыдущем комментарии, позволило бы достичь лучшего сочетания располагаемых средств, сроков накопления и рассрочки.

8. Жесткость положений статьи 47 мешает привлечению начальных когорт пайщиков, рассчитывающих на короткие сроки накопления и кредита. Без их участия на старте невозможно дальнейшее расширение кооператива. Практика российских ЖСК показывает, что в первое время в кооператив вступают наиболее рискованные агенты, сроки накопления и кредитования составляют несколько месяцев. Через 4–6 лет кооператив завоевывает популярность, в него начинают вступать менее обеспеченные слои населения, сроки сбережений и рассрочки увеличиваются. Однако правила статьи 47 препятствуют подобному (естественному) развитию.

9. Статья 32 рассматриваемого Федерального закона стимулирует спекулятивное поведение вкладчиков, поскольку при прекращении членства предусматривает выплату не номинальной суммы внесенных платежей, а действительной стоимости пая; последняя исчисляется как часть стоимости чистых активов кооператива, пропорциональная размеру пая. При этом величина активов определяется не по балансовой стоимости, а независимым оценщиком, по-видимому, по рыночной цене (ст. 32.3). В период роста цен на жилье рыночная стоимость имущества кооператива превышает балансовую. Поэтому пайщики, выходящие из кооператива, получают выигрыш, причиняя убытки остальным. Кроме того, получить действительную стоимость пая смогут только первые когорты выходящих участников. Поскольку платежи в счет погашения выданных займов будут соответствовать балансовым стоимостям купленных в прошлом квартир, то очень скоро ресурсов кооператива не будет хватать для возврата действительной стоимости паев.

10. Статья 13 предусматривает, что ЖНК может быть преобразован только в жилищный кооператив, жилищно-строительный кооператив или в товарищество собственников жилья (ТСЖ). Это положение практически неработоспособно, если учесть, что члены кооператива приобретают жилье в разных домах и районах.

11. Закон не учитывает российскую практику создания ЖНК коммерческими компаниями (риелторскими, страховыми, строительными или банковскими фирмами), которые поддерживают кооперативы в обмен на обязательства их членов воспользоваться услугами коммерческих фирм. Однако компании, фактически управляющие кооперативами, не несут ответственность за их

деятельность и возможные потери пайщиков. Следует дополнить закон нормами, предусматривающими ответственность коммерческой компании по обязательствам аффилированного кооператива перед своими пайщиками.

Таким образом, закон о ЖНК требует существенной доработки.

### **Закон о жилищных накопительных кооперативах: неожиданные результаты**

После вступления в силу закона о жилищных накопительных кооперативах могут обнаружиться неожиданные для законодателя способы его применения. Основной деятельностью ЖНК может стать вовсе не жилищное кредитование пайщиков<sup>4</sup>.

В настоящее время строительные организации адаптируются к новому закону о долевом строительстве жилья, вступившему в силу 1 апреля 2005 года. По мнению экспертов, он затрудняет привлечение денег дольщиков, заставляя строителей прибегать к помощи банковских кредитов. Однако для мелких и средних фирм кредит слишком дорог, поэтому они могут попытаться воспользоваться формой ЖНК для восстановления притока средств дольщиков<sup>5</sup>.

ЖНК вправе вкладывать в строительство двадцать процентов от стоимости своего имущества. Если начальный баланс кооператива будет сформирован из одного или нескольких участков земли, то это ограничение не помешает перманентному направлению всех текущих поступлений в строительство ряда домов. Поскольку, начиная со второго года работы кооператива, минимальный срок накопления для вступающих пайщиков должен составлять 2 года, то прием членов может осуществляться только в первый год, что вполне достаточно для заключения необходимого числа долевых контрактов. Затем покупатели квартир будут вносить требуемые платежи, а после окончания строительства смогут получить небольшую рассрочку по погашению оставшейся задолженности за квартиру. Такому кооперативу не грозят потери, обусловленные ограничением числа членов, ведением реестра клиентов, определением очередности получения кредита или выполнением нормативов финансовой устойчивости. По окончании расчетов с пайщиками кооператив может быть преобразован в ТСЖ. Привлекательность ЖНК в качестве формы для долевых инвестиций в строительство особенно высока благодаря низкой налоговой нагрузке: кооперативы не платят налоги на имущество, прибыль и НДС.

Подобная схема рассчитана на узкий круг обеспеченных покупателей, поэтому масштаб работы ЖНК окажется небольшим. Достаточно вспомнить пример советских жилищно-строительных кооперативов (ЖСК), деятельность которых после свертывания льготного государственного кредита преобразовалась

---

<sup>4</sup> В теории трансплантации подобное явление называется перерождением института.

<sup>5</sup> Минц В. Быть или не быть долевого участию в строительстве // Недвижимость и ипотека. 2005. № 2 (03). С. 42–46.

в долевое строительство. После этого доля жилья, построенного кооперативами, сократилась более чем в два раза: с 4,7 процента в 1990 году до 2,0 процента – в 2001 году. В 1998 году московские власти попытались использовать схему немецкой стройсберкассы как образец для организации жилищного кредитования пайщиков, покупающих жилье в новостройках. Однако фактически созданная ими касса выполняла лишь функции застройщика, предоставляя своим членам рассрочку при покупке нескольких новостроек. Результат ее деятельности оказался невысок: за 4 года было обслужено всего около 1000 потребителей.

Очевидно, что «строительный» ЖНК менее эффективен по сравнению со ссудно-сберегательными институтами, поскольку не задействует преимущество коллективных сбережений – сокращение сроков получения жилья.

Ныне действующие в виде ЖСК ссудно-сберегательные институты начали испытывать негативное влияние закона еще до вступления его в силу. Они вынуждены отказаться от оболочки ЖСК, поскольку новый Жилищный кодекс Российской Федерации ограничивает членство в нем жителями одного дома. Но несовершенство закона о ЖНК заставило нынешние ЖСК искать лазейки в законе, чтобы не попасть под его действие. Это достигается заменой передачи квартиры в пользование на более рискованное оформление ее сразу в собственность заемщика (с залогом на кооператив). Очевидно, что такой маневр кооперативов не предусматривался законодателем. Уход из-под действия закона стал возможен благодаря статье 1.3 закона о ЖНК, разрешающей участие граждан в формировании имущества юридических лиц с последующим приобретением права собственности на жилье. Теперь правовое положение части бывших ЖСК, перерегистрировавшихся в потребительские ипотечные кооперативы, снова регулируется лишь общими нормами Конституции Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации наряду с кооперативными уставами и договорами. Цель закона о ЖНК – снижение рисков и усиление контроля над кооперативами – оказывается не достигнутой. Напротив, риски возросли.

Можно предположить, что федеральный орган, на который закон возложил обязанности по контролю над ЖНК, в будущем предпримет попытки оспорить в суде легитимность действий кооперативов, что приведет к дополнительным издержкам.

Кооперативы, которые, несмотря на несовершенство закона, намерены принять форму ЖНК, неизбежно столкнутся с дополнительными издержками при внесении в закон массы поправок. Кроме того, Правительство Российской Федерации еще не разработало методику определения нормативов финансовой устойчивости деятельности кооператива. А согласно статье 49 закона о ЖНК, кооператив не вправе осуществлять деятельность по привлечению новых членов, если он не соблюдает хотя бы один из нормативов. Поэтому начало полноценной работы кооперативов в виде ЖНК наступит не скоро.

Но даже в случае разработки эффективной законодательной базы роль ссудно-сберегательных кооперативов в становлении массовой ипотеки окажется ограниченной. Успех кооперативов возможен лишь при специальном подборе его членов, доверяющих друг другу, либо при наличии достаточно высоких дотаций.



Однако в современной России общинные связи практически разрушены, основная часть населения сосредоточена в больших городах. Закон не предусматривает дотаций, поскольку в рамках кооперативной формы контроль над их использованием затруднен. Участнику, который не уверен в своих намерениях относительно приобретения жилья, вообще говоря, невыгодно вступать в кооператив: вступительный и членские взносы не возвращаются, доходность пая уступает банковскому депозиту, а риск того, что срок возврата вклада окажется длительным, достаточно велик.

Кооперативная форма может оказаться востребованной сотрудниками крупных предприятий и учреждений, военнослужащими, жителями небольших городов (при поддержке городских властей). Чрезмерное распространение ЖНК, не рассчитанных на взаимосвязанные группы людей, при отсутствии надлежащего контроля может привести к кризису на рынке кредита. После исчерпания первоначального спроса на услуги кооператива со стороны наиболее рискованных потребителей, приток новых членов уменьшится, что приведет к резкому сокращению ликвидности кооператива. Однако такой вариант развития событий маловероятен. Скорее всего, кооперативная система привлечет лишь небольшую часть потенциальных покупателей жилья.

### **Будущее за строительно-сберегательными кассами**

По нашему мнению, для становления массового рынка ипотечного кредита в России необходимо внедрение строительно-сберегательных касс (ССК). Развитие стройсберкасс позволяет за 10–15 лет сделать ипотеку массовой, резко увеличить число жилищных кредитов, предоставляемых не только стройсберкассами, но и банками, и коренным образом улучшить культуру ссудно-сберегательного поведения значительной части населения.

Казалось бы, чтобы помочь становлению ССК, необходимо поощрять существующие российские кооперативы, введя государственные премии на накопительные взносы. Тогда кооперативы, как и ССК в Восточной Европе, начнут привлекать стабильный поток вкладчиков. Однако переход к стройсберкассам требует и от кооперативов и, прежде всего, от государства предварительного осуществления целого ряда важнейших преобразований. Нужно организовать иную форму корпоративного и государственного контроля над ссудно-сберегательными институтами, улучшить качество управления коллективными сбережениями и связать получение премии с выполнением графика по накоплению.

В России управление кооперативами, как правило, сосредоточено в руках менеджмента создавших их коммерческих фирм. В силу ограниченности финансовых потоков в некоммерческие кооперативы нелегко привлечь высококвалифицированных менеджеров. Информация о текущем поведении управленцев не раскрывается, процесс их увольнения затруднен, поскольку требует коллективных действий пайщиков. Если менеджмент совершает ошибки, то вкладчикам остается лишь «голосовать» выходом из кооператива. Несвоевременное обнаружение ошибок может привести к долгому сроку возврата

пая или вовсе к его потере.

На Западе требования к лицензированию ССК весьма высоки, поэтому в отличие от России, где в ближайшее время могут быть созданы сотни мелких кооперативов, дотации направляются в небольшое количество крупных стройсберкасс. Менеджмент и контроль над деятельностью стройсберкасс осуществляется иными способами. Контракты, предлагаемые стройсберкассами, отличаются от кооперативных контрактов ненулевыми процентными ставками по кредитам и депозитам. Маржа является основным источником прибыли владельцев ССК. Увеличение числа участников в ССК увеличивает объем доступных средств на административные расходы и позволяет нанимать более квалифицированных менеджеров, у которых быстро появляются навыки и опыт управления деятельностью стройсберкасс.

Частные стройсберкассы принадлежат внешним инвесторам (крупнейшим банкам или страховым компаниям) и являются акционерными обществами либо обществами с ограниченной ответственностью. В акционерных обществах формы текущей отчетности более разработаны, чем в кооперативах. Представители банков входят в советы директоров стройсберкасс, что позволяет им осуществлять эффективный контроль над менеджментом. Высокая репутация ССК облегчает их клиентам получение дополнительных кредитов как от материнских банков, так и от инвесторов, не являющихся собственниками касс. Система частных ССК распространена в Германии, где они составляют две трети рынка стройсбережений. Типичный член ССК должен накопить 25 процентов от стоимости жилья, чтобы получить кредит объемом 25 процентов от стоимости в стройсберкассе и еще 50 процентов – в ипотечном или сберегательном банке. В 1983 году доля немецких стройсберкасс в жилищных кредитах составляла 19 процентов, ипотечных банков – 28, сберегательных банков – 24 процента.

Общественные стройсберкассы учреждаются региональными и городскими властями и находятся в собственности проживающих на их территории граждан, несущих солидарную ограниченную ответственность по внешним обязательствам ССК. Территориальные администрации назначают менеджеров ССК и контролируют их работу.

В Австрии стройсберкассы пользуются более широкой поддержкой властей, чем в Германии. Заемщик накапливает сумму, равную 40 процентам от стоимости приобретаемого дома, после этого он получает право на кредит в размере 60 процентов от стоимости жилья. Чтобы сократить временной разрыв между получением права на кредит и получением самого кредита, австрийские стройсберкассы в отличие от немецких могут заимствовать из сторонних источников. Обычно кредит ССК комбинируется с льготным займом городских властей. В 1980 году австрийские стройсберкассы выдавали 44 процента от всех жилищных кредитов, местные власти – 29, банки – 26 процентов.

Помимо корпоративного контроля, необходим государственный надзор над финансовой устойчивостью коллективных сбережений. Немецкое законодательство предусматривает несколько уровней контроля. Федеральная служба по финансовому надзору выдает лицензии и одобряет весьма детализированные Общие правила заключения строительно-сберегательных

контрактов и Общие правила коммерческой деятельности каждой ССК<sup>6</sup>. Изменения принятых правил допускаются только с согласия Федеральной службы, которая также проводит периодические проверки их исполнения и может потребовать увольнения менеджеров за нарушения. Для каждой стройсберкассы Федеральная служба назначает уполномоченное лицо, которое рассматривает претензии граждан к ССК во внесудебном порядке. Центральный банк контролирует выполнение стройсберкассой нормативов финансовой ликвидности. Поскольку ССК является специализированной, а потому более надежной организацией, нежели универсальный банк, ее финансовые и резервные нормативы снижены, что позволяет оказывать услуги населению по более низким расценкам. Министерство финансов осуществляет проверки правильности начисления премии на сбережения участников стройсберкасс.

В немецких стройсберкассах получение премии обусловлено выполнением плана ежемесячных взносов, как правило, в размере 0,4-0,6 процентов от суммы контракта в течение 7-10 лет; в Чехии минимальные взносы составляют 0,5 процентов в течение 5 лет. Длительность процесса сбережений позволяет повысить культуру сберегательного поведения, привить навыки планирования семейного бюджета и выявить материальные возможности будущего должника, уровень его добросовестности и способность к самодисциплине.

Участники большинства стройсберкасс, получившие право на кредит, не обязаны его брать; они могут выйти из ССК, изъяв свой вклад (включая премию). Благодаря этой возможности хранение денег в стройсберкассах оказывается достаточно выгодным даже для тех, кто не собирается приобретать жилье. Именно этим объясняется громадный успех стройсберкасс у средне- и низкодходных слоев населения Восточной Европы.

В Чехии и Словакии ССК были созданы в начале 1990-х годов. В этих странах премия на стройсбережения составляла от 20 до 40 процентов накоплений и выплачивалась из государственного бюджета. Благодаря этому всего через десять лет работы семь чешских стройсберкасс обслуживали 4,6 миллиона действующих сберегательных контрактов (45 процентов населения), а три словацкие – 1,5 миллиона контрактов (30 процентов населения). Лидируют стройсберкасс, которыми управляют бывшие национальные сберегательные банки.

Осуществление в России подобных преобразований сделает контроль за использованием государственных премий эффективным и будет способствовать совершенствованию кредитных институтов, а взаимное доверие населения, банков и государства укрепится.

---

<sup>6</sup> Правила контрактов являются составной частью ССК-договоров. Они регулируют тарифные планы, назначение ставок по депозитам и кредитам, присвоение рейтинга, виды залога, уступку прав по контрактам, рост объема кредитов. Правила коммерческой деятельности определяют принципы управления периодом ожидания, комбинирования финансовых источников и распределения накопленных фондов, устанавливают рамки кредитной и инвестиционной политики, описывают калькуляцию стоимости жилья и процедуры возврата депозитных платежей.

## Ответы на возражения против развития строительно-сберегательных касс

В последнее время настойчиво высказывается мнение, что развитие ипотеки, в частности стройсберкасс, не имеет смысла, поскольку увеличение спроса попросту приведет к дальнейшему росту цен, а предложение жилья при этом не увеличится. Основной причиной считается высокая монополизация рынка жилья, в особенности монополия региональных властей на предоставление земли под строительство домов. Однако эта точка зрения является неосновательной.

Прежде всего, некорректна ссылка на монополизм. И теория и практика показывают, что монополист в ответ на повышение спроса обычно одновременно увеличивает и цены, и предложение товара. Главная причина роста цен состоит в том, что в нынешних российских условиях жилье выступает не только как предмет потребления, но и в качестве финансового актива. Спрос же на активы ведет себя принципиально иначе, нежели спрос на потребительские блага: он увеличивается с ускорением роста цен. Ожидание высокой окупаемости вложений позволяет продавцам и строителям поднимать цены на жилье и привлекать новых инвесторов. По данным сайта «Индикаторы рынка недвижимости»<sup>7</sup>, после 2002 года на московском рынке доля инвесторов в объеме сделок резко возросла: в 2001 году она составляла 4 процента, в 2002 – 10, в 2003 – 29, а в начале 2004 года – 39 процентов. Спекулятивный спрос сконцентрирован в наиболее доходном секторе новостроек и элитного жилья. Так, по данным директора Аналитического центра «МИЭЛЬ-Недвижимость» Г.М. Стерника, по сравнению с 2002 годом в 2003 году рост объемов продаж в новостройках Москвы вырос в 2,3 раза, в то время как на вторичном рынке – лишь в 1,3 раза. В столице в 2003 году по отношению к 2002 году темп прироста цен достиг 45 процентов, тогда как в Московской области – лишь 34 процентов. Масштабы спекулятивного спроса определяются ожиданиями риска дальнейших вложений в жилье, дифференциацией доходов населения и уровнем цен на нефть.

У основной массы российского населения чрезвычайно велика потребность в дешевом жилье, но спрос на него сравнительно мал, поскольку затруднен доступ к кредиту<sup>8</sup>. Достаточно упомянуть, что в 1990 году средняя площадь построенной квартиры составляла 54,4 квадратных метра, а в 2002 – 85,3 квадратных метра, то есть в полтора раза больше. При отсутствии спроса на дешевое жилье строители вынуждены стимулировать спекулятивный спрос, строя элитное жилье и увеличивая цены на него. А при такой динамике цен строить дешевое жилье невыгодно, а значит, не может проявиться и спрос на него. Рост цен на жилье в результате спекулятивного спроса приведет к кризису, как только сократится приток нефтяных доходов или появятся более надежные направления вложений.

Создание массовой ипотеки означало бы возникновение стабильного спроса на недорогое жилье. Накопление значительных кредитных ресурсов,

---

<sup>7</sup> См. [www.im.ru](http://www.im.ru)

<sup>8</sup> Если в странах Восточной Европы в 1999–2001 годах соотношение стоимости средней квартиры к среднегодовой заработной плате составляло 7–8 раз, то в России в апреле 2004 года аналогичный индекс достигал 15,3 раз. В развитых странах этот показатель варьируется в пределах 4–5 раз.

предназначенных для покупки квартир для проживания, побудит власти расширить предложение земли и стимулирует строительство массового жилья. Это приведет к оттоку спекулятивных денег с рынка недвижимости, смягчит последствия неизбежного кризиса и, скорее всего, будет способствовать *общему снижению цен*. Данные за 2004 год свидетельствуют в пользу этого тезиса. По подсчетам Г.М. Стерника, в течение года доля ипотечных сделок на московском рынке жилья выросла с 2 до 8 процентов, а во второй половине года рост цен прекратился.

Не соответствует действительности и утверждение о том, что работа стройсберкасс возможна лишь в условиях очень низкой инфляции. Так, в Чехии, в момент старта ССК темп инфляции составлял 20,8 процента, в Словакии – 23, а в Венгрии – 18,3 процента. Контракты ССК предусматривают ряд специальных механизмов адаптации к изменению цен, учитывающих, что ставки по депозитам и кредитам ниже рыночных и не зависят от темпов инфляции. В период накопления основным источником компенсации роста цен служит государственная премия на стройсбережения. Например, в Чехии эффективная ставка доходности по сбережениям (включая премию) в первый год введения ССК составляла 13 процентов, в Словакии – 11, в Венгрии – 18 процентов. Эти ставки были на 1–2 процента выше годовых банковских ставок, но достигались лишь после шестилетнего срока накопления. В дальнейшем правительства этих стран регулировали размер премии по мере снижения инфляции. Для защиты от обесценения фиксированных выплат по выданным кредитам ССК используют прибыль от вложений «друзей вкладчиков», то есть тех, кто по окончании накопления не приобретает жилье. Кроме того, общая сумма договора является гибкой, и член ССК во время накопления может изменять ее, ориентируясь на цены жилья.

После принятия в России законодательства о стройсберкассах следует ожидать заключения несколько сотен тысяч контрактов на кредиты в первый год и их десятикратный рост через шесть-семь лет. С течением времени расходы государства на премии на стройсбережения могут составить до 1 процента консолидированного государственного бюджета. Эти издержки окупятся. Во-первых, окажется не столь болезненным сокращение субсидий очередникам, составлявшим в 2003 году более 1 процента внутреннего валового продукта. Во-вторых, в случае успеха этого проекта рост долгосрочных сбережений способен десятикратно превысить бюджетные вложения.

Следует отметить, что попытки (правда, безуспешные) введения стройсберкасс в России предпринимались и ранее. Так, в 1993 году совместный проект немецких стройсберкасс и Сберегательного банка Российской Федерации был отвергнут на том основании, что ССК будто бы не могут функционировать в условиях инфляции. В 2003 году проект закона о стройсберкассах, предложенный И.Д. Грачевым и О.Г. Дмитриевой, не прошел третье чтение в Государственной Думе. Основные возражения, видимо, были связаны с необходимостью выплаты премии на стройсбережения, хотя в проекте закона они не предусматривались. Опыт Восточной Европы показывает, что в настоящее время в России такая премия является одним из самых эффективных направлений государственных

инвестиций; она заведомо более эффективна, чем любой другой вид жилищных дотаций. Естественно, масштаб государственной поддержки стройсберкасс должен быть тщательно выверен и уменьшаться по мере становления других форм ипотеки. Однако без создания стройсберкасс на современном этапе развитие системы жилищного финансирования будет гораздо более медленным и затратным.

## **Выводы**

*Создание стройсберкасс – это не просто способ обеспечения населения жильем. По существу, – это масштабный совместный проект государства и частного сектора, направленный на улучшение массовой экономической культуры, формирование кредитных историй и развитие всей кредитной системы.*

Для достижения поставленной цели требуется следующее:

- 1) приостановить действие закона о ЖНК. Разработать и внести в него изменения с учетом более совершенного опыта как зарубежных, так и действующих российских ссудно-сберегательных институтов;
- 2) предусмотреть возможность для существующих кооперативов, действующих в связке с коммерческими компаниями, адаптироваться в новом правовом поле с минимальными издержками;
- 3) разработать и принять Федеральный закон о «Строительно-сберегательных кассах»;
- 4) разработать и внедрить соответствующую программу государственной поддержки, предусматривающую предоставление государственных премий на сбережения, налоговых и кредитных льгот участникам строительно-сберегательных касс и строительно-сберегательных кооперативов;
- 5) создать государственный надзорный орган за деятельностью ссудно-сберегательных ипотечных институтов. Высшие функции по надзору и регулированию этих институтов должны быть возложены на Центральный банк Российской Федерации.