

**Концепция доклада
Правительству Российской Федерации
«О мерах по созданию системы страхования
кредитного риска в ипотечном жилищном
кредитовании»**

Москва

2003 год

1. Что такое система ипотечного страхования.

Опыт стран, имеющих развитые ипотечные рынки, свидетельствует о том, что чем выше доля кредита в стоимости залога (LTV), тем больше кредитный риск банк берет на себя. Возрастает риск того, что в случае обращения взыскания на предмет залога и реализации его с торгов банку не удастся компенсировать свои потери — расходы, связанные с обращением взыскания, продажей имущества с торгов, и другие издержки, возникающие у кредитора в связи с дефолтом заемщика, просроченные проценты по кредиту, остаток невыплаченного долга.

В последние десятилетия в мире становится все больше кредитных продуктов, характеризующихся более высоким уровнем соотношения суммы кредита и стоимости залога (свыше 70%). Увеличение соотношения суммы кредита и стоимости залога означает расширение клиентской базы, рост числа заемщиков и увеличение объемов кредитования благодаря возможности предоставления ипотечных кредитов гражданам, имеющим необходимые для погашения кредита стабильные доходы, но не имеющим необходимых накоплений для внесения требуемого банками первоначального взноса при приобретении жилья.

Банки, увеличивая сумму кредита по отношению к стоимости залога, стараются снизить возникающие при этом риски и застраховать себя от возможных потерь в случае дефолта заемщика. Поэтому кредитные продукты с повышенным уровнем LTV сопровождаются требованием страхования ипотечных рисков.

Страхование ипотечных кредитных рисков (или ипотечное страхование)

обеспечивает защиту кредитора или инвестора от убытков, возникающих в связи с неисполнением заемщиком обязательств по кредиту (невыходом кредита), когда выручки от реализации заложенного в обеспечение кредита имущества недостаточно для удовлетворения требований кредитора.

Многие зарубежные страны создали системы страхования ипотечных кредитных рисков для того, чтобы повысить доступность жилищных ипотечных кредитов для более широкого круга заемщиков, включая семьи с невысокими доходами, молодые семьи, а также тех, для кого необходимость накопления 30-40% первоначального взноса служит единственным ограничением при получении кредита и покупке дома.

Система ипотечного страхования начинает создаваться и в странах бывшего Советского Союза. Так, например, в Республике Казахстан идет подготовка к

созданию государственной системы страхования кредитных рисков, а частные страховые компании освоили этот продукт с 2002 года.

Основные цели создания системы страхования ипотечных кредитных рисков состоят в формировании благоприятных условий для расширения рынка ипотечных кредитов, увеличении доли кредитных средств в стоимости приобретаемого жилья, создании условий для предоставления кредитов семьям, отвечающим основным требованиям предоставления стандартных ипотечных кредитов, но не располагающими достаточными собственными накоплениями для внесения первоначального взноса при приобретении жилья, в повышении доступности приобретения жилья с использованием средств ипотечных жилищных кредитов.

Таким образом, возникает возможность существенно расширить круг потенциально квалифицированных заемщиков и увеличить объем долгосрочных ипотечных кредитов, выдаваемых гражданам на приобретение жилья. Однако, в то же время, при снижении доли первоначального взноса и соответственно увеличении доли кредита относительно оценочной стоимости залога, у кредитора возникают некие дополнительные повышенные кредитные риски, которые могут привести к финансовым потерям кредитора в случае дефолта заемщика.

Внедрение системы страхования ипотечных кредитных рисков позволяет банку-кредитору и страховой компании разделить эти риски, связанные с невозможностью кредитора полностью компенсировать свои убытки и расходы за счет реализации предмета залога.

Договор страхования ипотечных кредитных рисков позволяет банку-кредитору полностью или частично страховать повышенные кредитные риски, являясь при этом дополнительным обеспечением возвратности кредитных средств в случае наступления дефолта заемщика и невозможности реализации залога по цене, достаточной для покрытия суммы ущерба. При наступлении страхового случая страховая компания обязуется выплатить банку страховое возмещение в пределах страхового покрытия, размер которого будет установлен в договоре страхования ипотечных кредитных рисков.

Долгосрочной целью страхования ипотечных рисков является создание условий для снижения процентных ставок за счет эффекта масштаба и диверсификации при значительных объемах застрахованных кредитов.

2. Важным условием создания системы ипотечного страхования является принятие всего пакета законодательных предложений, направленных на формирование рынка доступного жилья.

Осуществление этих законодательных шагов могло бы стать гарантией успешного создания и дальнейшего эффективного функционирования и управления рисками этой системы. Прежде всего, процедуры взыскания и продажи имущества, переданного в обеспечение ипотечного кредита, должны четко регулироваться законом и надежно исполняться на практике.

В настоящее время российские коммерческие банки при установлении процентных ставок предусматривают компенсацию потерь в случае дефолта заемщика. Уровень кредитного риска по ипотечным кредитам в России определяется влиянием нескольких факторов:

- недостатками действующих законодательных актов, затрудняющих процедуру обращения взыскания на предмет залога, при нарушении условий кредитного договора, и выселения заемщика и членов его семьи;

- практическим отсутствием (единичный характер) судебных прецедентов вынесения решения в пользу банка-кредитора в случае непогашения кредита заемщиком;

- отсутствием достаточного опыта кредитования граждан на цели приобретения жилья, на основании которого банки могли бы сделать статистически достоверную оценку кредитных рисков.

Однако предложение о создании системы ипотечного страхования не должно быть направлено на компенсирование недостатков законодательства и практики обращения взыскания на заложенное имущество. Иными словами, система ипотечного страхования не может рассматриваться как замещающее средство или, точнее сказать, как способ максимально безболезненно решить проблемы, возникающие в результате отсутствия действенной практики реализации залоговых прав кредитора.

Однако стремление избежать негативных политических и вполне реальных социальных последствий, связанных с введением в практику процедур изъятия заложенного имущества и выселения из него должников, за счет внедрения системы ипотечного страхования нельзя рассматривать как жизнеспособную долгосрочную альтернативу.

Механизмы ипотечного страхования не следует использовать для того, чтобы отложить и/или, вообще, исключить из сферы законодательного и социального

реформирования вопросы реализации залоговых прав кредиторов. Среди специалистов никогда не было принято рассматривать систему страхования ипотечных рисков как удобное средство обойти соответствующие имущественные и ипотечные законы. На самом деле, при существовании подобных проблем, создание этой системы может дать абсолютно противоположный результат: проведение необходимых реформ будет отложено, а само ипотечное страхование в условиях отсутствия реального залогового обеспечения будет стоить очень больших денег.

3. Разработка проекта закона о страховании ипотечных рисков.

Статья 932 ГК РФ допускает страхование ответственности за нарушение договора лишь в случаях, предусмотренных законом. ГК РФ не содержит специальной нормы, предусматривающей страхование ответственности по кредитным договорам и по договорам займа вообще. Нет такой нормы и в Законе «О банках и банковской деятельности». Следовательно, такое страхование не допускается и соответствующий договор ничтожен.

Банк является предпринимателем, и предоставление банковского кредита - предпринимательская деятельность, следовательно, возможно страхование банком своего предпринимательского риска, в частности, и в объеме ответственности заемщика. Но страхователем в этом случае должен выступать только сам банк-кредитор; заемщик им быть не может (статья 933 ГК РФ).

Таким образом, в рамках существующего сегодня в России законодательства, возможно лишь страхование своего предпринимательского риска банком-кредитором.

Целесообразно принятие отдельного закона о страховании ипотечных рисков как страховании ответственности заемщика по кредитному договору, согласно которому данная система страхования создается и регулируется отдельно от других видов страхования. Закон должен включать и вопросы регулирования деятельности по перестрахованию ипотечных рисков.

Закон будет давать возможность заниматься данным видом страхования, как частным, так и государственным страховым компаниям.

Страховое возмещение выплачивается кредитору, если по определенному кредиту будет применена процедура обращения взыскания, а кредитор не сможет возместить сумму непогашенного основного долга и другие ассоциированные затраты. Возмещение выплачивается в пределах страховой суммы, указанной в договоре между кредитором и страховой организацией. Страховое покрытие включает непогашенный остаток основного долга, просроченные проценты, затраты на юридические услуги и

неоплаченную часть имущественной страховки с момента наступления дефолта до завершения процедуры обращения взыскания.

Страховое покрытие и способ его применения известны как покрытие «верхнего слоя». Понятие верхнего слоя заключается в том, страховые выплаты ограничиваются определенным процентом от убытков, понесенных кредитором. Требования кредитора к заемщику включает стоимость юридических и других услуг при обращении взыскания по кредиту, просроченные налоговые платежи и страховые взносы, расходы на содержание заложенного имущества, штрафы, пени, проценты, основной долг. В том случае, если вырученная от продажи заложенного имущества сумма меньше денежных требований банка кредитора, у банка возникают убытки в размере недостающей суммы.

Покрытие «верхнего слоя» в настоящее время является нормой для ипотечных страховых компаний, предоставляющих страховку в случае дефолта заемщика во всем мире. Покрытие, в целом, колеблется в диапазоне между 15 – 50 % в разных странах мира по частным страховым компаниям.

В данном ФЗ целесообразно, кроме описания данного вида страхования дополнительной ответственности заемщика по кредитному договору принять следующие нормы:

- Распределение рисков между страховщиком и первоначальным кредитором. Следует вести ограничения на процент покрытия рисков (в том числе запрет на 100% покрытия рисков по ипотечным кредитам). Такое решение оставляет много возможностей для выбора такой схемы распределения рисков, которая отвечала бы потребностям кредитора и способствовала бы достижению основных целей страхования и в то же время не допускала бы возникновения такой «моральной опасности», как освобождение кредитора от всех видов риска. В отсутствие риска, понести какой бы то ни было ущерб, у кредитора пропадают стимулы проводить андеррайтинг и обслуживание застрахованных кредитов так, как если бы они были не застрахованы.
- Следует исключать из страхового покрытия убытки, возникающие в результате мошенничества, независимого от того, кто его совершил – первоначальный кредитор, заемщик, застройщик или какая-то другая группа заинтересованных лиц.
- Защита потребителей: заемщик – владелец жилья не должен нести финансовых обязательств перед ипотечным страховщиком по погашению

оставшейся невыплаченной суммы кредита после того, как страховщик исполнил платежное требование застрахованного кредитора.

- Переуступка прав. Должна существовать возможность переуступки всех прав по ипотечному договору третьим лицам (включая инвесторов и держателей ценных бумаг) без предварительного письменного согласия заемщика. Аналогичным же образом должны передаваться права на обслуживание и сбор средств по возврату кредитов. Законодательное разрешение передачи страховой защиты от ипотечных рисков, в частности, и всех других видов страховых требований, выданных в момент предоставления жилищного ипотечного кредита или группы кредитов, означает создание возможности немедленной передачи имеющейся страховой защиты третьему лицу, приобретающему застрахованный кредит или пул ипотечных кредитов.

Целесообразно также включить в этот закон следующие положения:

- Устав должен разрешать организации осуществлять только один вид страхования.
- Ограничения по проведению операций с рисковым капиталом.
- Запрет на выплату процентов или комиссии застрахованным кредиторам.
- Регулирование ставок и форм заключаемых контрактов.
- Недопущение аффилированных взаимоотношений между организациями, предоставляющими ипотечные кредиты, и организациями, страхующими их риски.
- Разработка соответствующих законодательных условий для осуществления операций по перестрахованию.
- Общие резервные требования и резервные требования на случай возникновения катастроф.

Принятие данного закона может произойти еще до того, как у частных компаний появится серьезный интерес к этому виду деятельности, и, на практике, оно может даже ускорить появление этого интереса в том случае, если удастся принять тщательно продуманный закон.

4. Первоначально программа ипотечного финансирования должна финансироваться федеральным правительством посредством создания нового институционального органа.

Концепция создания системы ипотечного страхования прежде всего нацелена на формирование условий для обеспечения возможностей деятельности частных ипотечных страховых компаний. С многих точек зрения, частное финансирование ипотечного страхования за счет использования рискованного капитала частных ипотечных страховых компаний представляется более предпочтительным. Однако, учитывая все имеющиеся на данный момент риски и неопределенности, следует признать, что частные ипотечные страховые компании, понимая необходимость принятия на себя больших долгосрочных и исключительных по своему характеру обязательств, в ближайшее время вряд ли захотят прийти на рынок. Вариант с привлечением негосударственных некоммерческих структур на этот рынок также представляется нецелесообразным. Это, по сути, означает, что предпочтительным и достаточно широким по своим возможностям вариантом на начальной стадии создания системы ипотечного страхования является государственное финансирование программы в той или иной форме. Этот вариант, в свою очередь, также оставляет достаточно широкое поле для реализации самых разных возможностей.

Отвечая на вопрос, государственные органы какого уровня должны заниматься страхованием ипотечных рисков, следует констатировать, что на первоначальном этапе реализации национальной программы ипотечного страхования утверждение института такого страхования и его организация должны осуществляться под руководством Правительства Российской Федерации. Без сомнения, в настоящее время региональные государственные органы на территории всей страны играют важную роль в развитии жилищного финансирования. Поэтому в дальнейшем следует более тщательно проанализировать возможности их потенциального участия в программе ипотечного страхования в роли страхователя, спонсора, совместного страховщика, или бенефициария. Известно, например, о существовании в некоторых регионах США программ ипотечного страхования, финансируемых правительствами штатов, которые, однако, по своей природе не могут обладать теми важными преимуществами, которыми обладает программа ипотечного страхования, финансируемая федеральным правительством любой большой страны. Это преимущество состоит в возможности широкого географического и рыночного распределения рисков, а также в возможности самостоятельно определять критерии приемлемости рисков.

Существует два возможных способа создания этой системы:

- Учреждение государственного унитарного предприятия.

- Создание новой, полностью принадлежащей государству, специализированной страховой компании, по аналогии с Агентством ипотечного жилищного кредитования (АИЖК).

Какую институциональную форму страхования ипотечных рисков следует выбрать?

По причинам двоякого рода, а именно,

(1) в целях осуществления эффективного управления собственными кредитными рисками, а также

(2) в целях ускорения процесса передачи страхования ипотечных рисков в руки частного капитала и/или в руки частно-государственного партнерства, целесообразно при создании государственной системы ипотечного страхования постараться максимально приблизить ее по форме к частной системе страхования ипотечных рисков.

Агентство по страхованию ипотечных рисков, учрежденное Правительством, должно руководствоваться в своей деятельности следующими основными принципами работы для того, чтобы функционировать так, как если бы это была частная страховая компания:

- Осуществлять ценовую политику в соответствии с актуарными принципами ведения страхового дела.
- Резервировать средства с учетом риска в размере достаточном для выполнения всех требований, включая те, что могут возникнуть в период серьезного экономического спада.
- Использовать собственные независимые критерии отбора кредиторов для участия в программе, а также критерии андеррайтинга конкретных кредитов – и те, и другие критерии должны не зависеть от политических факторов.
- Обеспечивать принимаемым на работу руководителям и специалистам конкурентные ставки оплаты труда.
- Вкладывать средства в развитие информационных и коммуникационных технологий, позволяющих более эффективно осуществлять текущую деятельность, а также управлять рисками и обслуживать клиентов по стандартам, способным выдержать конкуренцию с частными компаниями.
- В обязательном порядке ежегодно приглашать негосударственные (частные) аудиторские компании для проведения финансовых и производственных аудиторских проверок в дополнение к стандартным ревизиям и проверкам, осуществляемым государственными регулирующими органами.

- Обеспечить получение и дальнейшее поддержание минимального инвестиционного рейтинга, подтверждающего способность организации выполнять платежные требования (независимо от каких-либо резервных государственных гарантий, которые организация может иметь).
- Проводить четкое разделение между программой ипотечного страхования и любыми иными программами бюджетного/социального жилищного финансирования, в том числе всеми видами государственного субсидирования и предоставления иных видов специальной помощи с целью финансирования возведения социального жилья или удовлетворения иных нужд определенных социальных групп заемщиков.

Данной организацией должны использоваться проверенные временем принципы построения программ страхования за рубежом, которые следовало бы перенять в той или иной форме. Эти принципы заключаются в следующем:

- Определение размера страхового покрытия кредита (процент первого убытка), позволяющее банку быть уверенным в том, что с точки зрения незащищенности от рисков, он останется в той же или даже несколько лучшей позиции по сравнению с тем, какой бы она была, если бы кредит с базовой ставкой LTV 70% был бы не застрахован. Например, кредит с LTV 85% должен иметь минимальное страховое покрытие не менее 20%, а наиболее приемлемым максимальным показателем покрытия для него было бы 30%.
- Требования к страхуемым кредитам: (1) жилье, отвечающее стандартам, (2) заемщики – физические лица, (3) заемщики, приобретающие жилье в собственность, и (4) жилье, строительство которого завершено.
- Первоначально следует применять консервативный показатель максимально допустимого страхуемого LTV – он должен быть выше действующего незастрахованного базового LTV, но ниже предполагаемого конечного показателя. Одним из возможных практических решений может быть использование ипотечного страхования первоначально для того, чтобы сократить, например, наполовину минимальный размер наличных средств, которые должен иметь заемщик. Например, перейти от не страхуемого в настоящее время в России базового показателя LTV в 70%, к страхуемому LTV в 85%. После того, как накопится достаточный опыт работы с этим показателем, его можно будет немного повысить.

- Установить максимально допустимый размер страхуемого кредита. Максимальные ограничения должны устанавливаться на уровне, позволяющем осуществлять ипотечное страхование жилья для широкого круга граждан, но исключая возможность страхования чрезмерных рисков по большим кредитам, выдаваемым на покупку элитного жилья.
- Риски следует принимать после того, как информация об индивидуальном кредите проанализирована ипотечным страховщиком, но только после того, как кредит пройдет андеррайтинг и будет признан приемлемым кредитором.
- Разработка минимальных жилищных стандартов к имуществу, служащему обеспечением по застрахованным кредитам может иметь двойную пользу: с их помощью ипотечное страховое агентство может более эффективно управлять рисками, а граждане могут получить более качественное жилье. В любом случае ипотечному страховому агентству необходимо будет определить, какие именно виды недвижимого имущества оно будет страховать.

5. Позиция Центрального банка важна для развития системы ипотечного страхования.

Целесообразно рассмотреть возможность разработки особых требований к банкам по регулированию при предоставлении жилищных ипотечных кредитов, в том числе требований об обязательном страховании ипотечных рисков.

Эта посылка призвана помочь достичь две важные цели:

- Более благоприятный режим работы при предоставлении жилищных кредитов, по сравнению с кредитами, предоставляемыми под залог промышленной и коммерческой недвижимости или строительных объектов, повысит доходность банков, занимающихся этим видом кредитования, и таким образом заставит их более активно заниматься теми видами деятельности, которые рассматриваются правительством и законодателями как приоритетные, а также
- Предоставление более благоприятного режима работы, в том числе с высокорискованными кредитами и кредитами с высоким соотношением LTV, «в обмен» на требование осуществления квалифицированного ипотечного страхования приведет к развитию российской программы ипотечного страхования, которая заставит банки, участвующие в ней, надлежащим образом соблюдать правила андеррайтинга.

В настоящее время Центральный банк считает, что в современных российских условиях жилищный ипотечный кредит не обладает всеми теми качествами, которые присущи высококачественному кредиту и которые делают возможным предоставление более благоприятного режима для капитала. Это мнение возникло не потому, что банки, предоставляющие данные кредиты, ведут себя безответственно. Скорее, оно вызвано обеспокоенностью теми условиями кредитования, которые существуют в России на данный момент, а именно: трудность обращения взыскания на предмет ипотеки, отсутствие рыночной информации (отсутствие кредитных бюро), недоверие между продавцами, покупателями и банками, наличие «серых» доходов, - все это не позволяет российским жилищным ипотечным кредитам получить статус высококачественного кредитного продукта.

Льготный режим для работы в сфере жилищного кредитования может быть установлен Центральным банком тогда, когда будет принят пакет законодательных предложений по формированию рынка доступного жилья.

В любом случае Центральному банку нужно избегать практики предоставления льготных требований по всем жилищным кредитам без предварительного анализа относительных рисков кредитов с высоким LTV и малой долей участия собственных средств заемщика в стоимости приобретаемого за счет кредита имущества.

При формировании системы страхования ипотечных кредитных рисков в России на величину страховых тарифов будут оказывать влияние следующие факторы:

недостаток информации о случаях выплаты страхового вознаграждения, доступной и надежной информации по отдельным кредитам;

неуверенность относительно возможностей продажи заложенного имущества в случае обращения на него взыскания; риски, связанные с высокой и непредсказуемой инфляцией.

Страховой взнос при страховании ипотечных кредитов, как и при любом другом виде страхования, формируется за счет четырех компонентов, а именно: (1) затраты на выплату страхового вознаграждения; (2) стоимость капитала; (3) накладные расходы; (4) прибыль.

Основными факторами, влияющими на стоимость/цену страховки, являются:

- Частота страховых выплат - доля кредитов, по которым наступил страховой случай, и, по которым было выплачено страховое вознаграждение в течение года. Однако более точным является подход, при котором кредиты по каждому учетному году выделяются на основании определенных критериев, оказывающих

влияние на погашение кредита, такие как соотношение LTV, характеристики финансового инструмента (вид ипотечного кредита, например, фиксированная или переменная ставка процента), характер использования имущества (для себя или в качестве объекта инвестиций).

- Величина выплат - средний размер выплаченного страхового вознаграждения. Основными факторами, влияющими на величину выплат, является наличие правовых барьеров, замедляющих процедуру обращения взыскания, а также сумма, которую можно получить при продаже заложенного имущества в связи с изменениями цен на жилье.

Для определения этих показателей следует обратиться в Центральный Банк России с просьбой организовать получение от банков предоставления отчетных данных о выданных ипотечных кредитах с целью создания централизованной базы данных под контролем Центрального Банка.

6. Ипотечное страхование и социальные программы.

Признавая социальную направленность системы ипотечного страхования, следует одновременно следить за тем, чтобы финансирование социального жилья и иных потребностей для отдельных групп населения – как посредством прямого субсидирования, так и с использованием иных средств – осуществлялось в прозрачном режиме, самостоятельно и отдельно от программы ипотечного страхования.

Если программа ипотечного страхования тщательно продумана, то она может оказаться способной как выполнять внутренние социальные задачи, так и функционировать как финансово надежный и устойчивый страховой фонд. Необходимость этого объясняется двумя причинами:

- Необходимостью гарантировать то, что резервные фонды программы ипотечного страхования формируются за счет доходов от страховых взносов, полностью соответствующих покрываемым рискам, прошедшим надлежащим образом выполненную процедуру андеррайтинга,
- В случае принятия решения о субсидировании какого-либо риска или принятии на себя определенного вида риска со стороны государства или муниципалитетов, следует оповещать об этом и финансировать эти субсидии в полном объеме в момент принятия этого риска.

Помимо программы ипотечного страхования социальные задачи по повышению доступности жилья могут решаться с помощью иных форм прямого субсидирования

заемщиков. Например, одновременно с ипотечным страхованием заемщикам, у которых не хватает средств на оплату первоначального взноса, могут предоставляться единовременные субсидии для оплаты этого взноса. Эта отдельная, вспомогательная по сути, помощь может предоставляться в форме прямых субсидий или в форме беспроцентных кредитов с правом удержания имущества за долги только в тех случаях, когда заемщик продает, передает или не проживает в приобретенном жилье в течение нескольких лет после получения единовременной субсидии.

Временное или краткосрочное предоставление заемщикам средств для уменьшения их процентных платежей по кредитам хоть и является явно менее желательной формой помощи по сравнению с единовременной субсидией, выплачиваемой в момент передачи недвижимости от продавца покупателю, может также использоваться одновременно с системой ипотечного страхования в отдельных случаях при определенных обстоятельствах.

Любые виды долгосрочного (многолетнего) субсидирования процентной ставки или субсидии на строительство (субсидирование предложения) должны расцениваться как неприемлемые для страхования ипотечных рисков.

В заключении, хотелось бы отметить, страхование ипотечных рисков – это всего лишь один, но потенциально важный элемент системы жилищного финансирования, особенно если он претворен в жизнь в нужный момент. Безусловно, жилищное финансирование – это один из мощных факторов, способных стимулировать рост спроса, которому, однако, должен сопутствовать адекватный рост предложения для того, чтобы не допустить инфляции цен на рынке жилья.