

*Аксаков Анатолий
Государственная Дума
Зампред Комитета по кредитным организациям и финансовым рынкам*

РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ФИНАНСОВЫЙ РЫНОК И СТРОИТЕЛЬНАЯ ИНДУСТРИЯ

2004 законодательный год в России прошел под знаком так называемого ипотечного пакета – блока из 27 законопроектов, связанных единством целей и задач по созданию рынка доступного жилья.

Необходимо выделить две главные цели пакета.

Цель экономическая – это развитие рынка жилья за счет новых источников и механизмов финансирования, снятия ограничений и преодоления монополизма. В этой части депутаты- авторы пакета обозначили четкие ориентиры. По их оценкам, принятие предложенных законов позволяет к 2010 г. ожидать следующих результатов принятия мер по развитию рынка жилья Российской Федерации:

- увеличение средней обеспеченности жильем с 19,7 кв. м до 21,7 кв. м на чел.;
- увеличение годового объема ввода жилья с 36,3 млн. кв. м до 70-80 млн. кв. м, в том числе: реализуемого на рынке - 60-70 млн. кв. м, государственного и муниципального - 10 млн. кв. м.;
- увеличение доли населения, способного приобрести стандартную квартиру, в три раза - с 9,5 % до 30,5 %;
- увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования в 30 раз - с 10,5 млрд. руб. до 344 млрд. руб. (в ценах 2003 г.).

Цель правовая – создание нормативно-правовой основы рынка жилья, обеспечение максимальной надежности предлагаемых финансовых схем, защита инвесторов и граждан. Именно на достижение этой задачи направлены поправки в законы и новые законопроекты.

В новых условиях задачи законодателя несколько меняются, нежели на первом этапе развития законодательства, когда все приходилось начинать с чистого листа.

Во-первых, все больше внимания уделяется связи финансового и реального секторов экономики. При этом обсуждаются не просто законы о конкретном финансовом институте или инструменте (например, о новом виде ценных бумаг), а, как правило, вся инвестиционная цепочка, инвестиционная технология от инвестора и до конечного результата. Законодатель обсуждает пакет связанных законопроектов - например, блок законов, направленных на создание рынка доступного жилья и развитие ипотеки (от Жилищного кодекса и закона о кредитных историях, до поправок в закон об ипотечных ценных бумагах и Налоговый кодекс).

Во-вторых, стимулируется развитие финансовых институтов. Это уже «тонкая настройка», связанная с поиском узких мест в законодательстве, внесением поправок и изменений в действующие законы. Например, такая задача решается в сфере кредитования малого и среднего бизнеса, микрокредитования. Финансовые институты в основном созданы. Начинается специализация, поэтому дискуссия здесь в основном разворачивается вокруг очередности шагов и приоритетности тех или иных новаций.

И, наконец, важная особенность настоящего периода - переплетение банковского, страхового, фондового законодательства и даже пенсионного.

Усложнение финансовой системы требует комплексных решений. Показательный пример такой сложности – пенсионная реформа, создание накопительного элемента пенсионной системы. И в результате – принятие в 2002 г. закона об инвестировании пенсионных накоплений, который оказывается чрезвычайно важным для рынка капиталов. Становится все труднее провести однозначное разделение на законы, касающиеся рынка ценных бумаг, или касающиеся банков, или исключительно строительного сектора.

В числе подготовленных парламентом и Комитетом по кредитным организациям и финансовым рынкам принято несколько законопроектов, которые входят в состав пакета по формированию рынка доступного жилья:

- законы «О кредитных историях» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О кредитных историях"», внесенные депутатами Государственной Думы,
- законы «О внесении изменений в Федеральный закон "Об ипотечных ценных бумагах"» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об ипотечных ценных бумагах"», внесенные депутатами Государственной Думы,
- закон "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ".

Помимо этого Комитет по кредитным организациям и финансовым рынкам является соисполнителем еще по пяти законопроектам, входящим в пакет по формированию рынка доступного жилья.

Закон «О кредитных историях» определяет правовые основы для создания и деятельности бюро кредитных историй, накапливающих и хранящих информацию о взаимоотношениях заемщиков физических и юридических лиц с их кредиторами. Согласно документу, передача кредитором информации, составляющей кредитную историю, будет осуществляться в Бюро кредитных историй с согласия заемщика. Получение кредитных историй из Бюро возможно только с разрешения самого заемщика, о котором накоплена кредитная история. Максимально разрешенный размер доли в капитале Бюро кредитных историй одного лица и аффилированных с ним структур не может превышать 50%.

Закон также обязывает Бюро кредитных историй в течение одного рабочего дня со дня получения сведений включать полученную информацию в состав кредитной истории соответствующего субъекта.

Проект закона в мае 2004 г. был внесен депутатами в Думу, а в июне-июле принят в первом и втором чтениях. Этот документ входит в состав пакета законопроектов, подготовленного Правительством и Парламентом и направленного на развитие рынка доступного жилья.

Принятие закона позволит банкам, и не только банкам, на основе договоров с кредитными бюро начать формирование масштабных баз данных кредитных историй. Однако немедленного эффекта от его принятия не последует. К тому же в данном случае договорная база имеет скорее не финансовый, а информационный характер.

Согласно закону кредитная история – это информация, состав которой определен настоящим Федеральным законом и которая характеризует исполнение заемщиком принятых на себя обязательств по договорам займа (кредита) и хранится в бюро кредитных историй. Само бюро кредитных историй должно быть коммерческой организацией, которая оказывает услуги по формированию, обработке и хранению кредитных историй, а также по предоставлению кредитных отчетов, а также проводит скоринг. Депутаты отказались от идеи Центрального бюро кредитных историй и оставили только Центральный каталог при Банке России. Эта структура хранит только титульные части кредитных историй и помогает конкретному лицу найти те бюро, в которых находится его история.

Информация в бюро кредитных историй предоставляется только при наличии письменного согласия лица. С другой стороны, запрос кредитного отчета также возможен только с письменного разрешения. То есть все действия с кредитной историей по сути должны быть санкционированы ее субъектом.

По мнению депутатов, кредитные бюро как инструмент контроля за кредитными рисками проявят себя через 3-5 лет. Именно столько времени потребуется для накопления «критической массы» кредитных историй. Поэтому к созданию полноценных бюро требуется активное привлечение небанковского сектора – операторов связи, компаний, предоставляющих потребительский кредит, предприятий жилищно-коммунальной инфраструктуры.

Необходимо искать стимулы для привлечения поставщиков информации, нужны государственные программы по привлечению кредитных бюро в сферу ЖКХ. Привлечение кредитных бюро в коммунальную сферу позволит повысить прозрачность расчетов, оптимизировать платежную инфраструктуру, создать достоверную статистическую базу, организовать эффективную работу с просроченной задолженностью, а также будет способствовать развитию системы ипотечного кредитования.

Информация в бюро будет серьезно защищена. Принят закон, налагающий штрафные санкции за незаконное предоставление информации из кредитных историй – "О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ в связи с принятием ФЗ "О кредитных историях".

Закон предполагает внесение изменений в ГК РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях, а также ФЗ "О банках и банковской деятельности" и «Об аудиторской деятельности" в связи с принятием закона о кредитных историях.

Устанавливается, что сведения, составляющие банковскую тайну, могут быть представлены только самим клиентом или их представителем, а также Бюро кредитных историй. Государственным органам и должностным лицам такие сведения предоставляются в исключительных случаях.

Незаконное получение или предоставление кредитного отчета либо информации, составляющей кредитную историю, влечет за собой наложение административного штрафа на граждан в размере от 10 до 20 МРОТ, на должностных лиц - от 25 до 50 МРОТ или дисквалификацию на срок до 3 лет. На юрлиц распространяется штраф от 300 до 500 МРОТ.

Согласно законопроекту, нарушение порядка сбора, хранения, защиты и обработки сведений, составляющих кредитную историю, предполагает административный штраф на

должностных лиц Бюро кредитных историй в размере от 25 до 50 МРОТ, юридических лиц - от 100 до 200 МРОТ.

Поправки в закон «Об ипотечных ценных бумагах» относятся к регулированию выпуска облигаций с ипотечным покрытием, а также содержат дополнительные требования к ипотечному покрытию. В законе «Об ипотечных ценных бумагах» предлагается предусмотреть исключение ипотечного покрытия из конкурсной массы при банкротстве кредитной организации, осуществляющей эмиссию облигаций с ипотечным покрытием.

Это позволит многократно повысить надежность ценных бумаг данного вида. Кроме того, закон предусматривает введение принципа однородности ипотечного покрытия, а также возможность эмиссии нескольких выпусков облигаций под одно покрытие.

В соответствии с законом ипотечное покрытие, залогом которого обеспечивается исполнение обязательств кредитных организаций по облигациям с ипотечным покрытием, не включается в конкурсную массу и используется для удовлетворения требований кредиторов - владельцев облигаций с ипотечным покрытием. Ни у кого нет возражений против данного принципа, однако споры вызывает вопрос о том, какова должна быть процедура управления ипотечным покрытием в таком случае.

В законе установлено, что в учредительных документах ипотечного агента должно быть указано общее количество выпусков облигаций с ипотечным покрытием, для эмиссий которых он создается. После исполнения обязательств по облигациям с ипотечным покрытием всех выпусков агент подлежит ликвидации.

Также в закон вносится определение "жилищной облигации с ипотечным покрытием". Согласно тексту, к жилищным облигациям с ипотечным покрытием относятся облигации, все права требования которых обеспечиваются залогом жилых помещений.

Закон направлен на повышение эффективности использования ипотечных ценных бумаг в целях рефинансирования ипотечных кредитов. Для этого предлагаются механизмы повышения надежности этих бумаг, снижение издержек на осуществление их эмиссий, а также предлагается дополнительный инструментарий для повышения привлекательности ипотечных бумаг с учетом конъюнктуры финансового и фондового рынков. При банкротстве кредитной организации, осуществляющей эмиссию облигаций с ипотечным покрытием, ипотечное покрытие не включается в конкурсную массу.

В закон вводятся две новые статьи, которые регулируют порядок продажи ипотечного покрытия в случае банкротства. В случае принятия арбитражным судом решения о признании организации – эмитента облигаций с ипотечным покрытием банкротом и об открытии конкурсного производства, из имущества указанной организации, составляющего конкурсную массу, исключается имущество, входящее в состав ипотечного покрытия, залогом которого обеспечивается исполнение обязательств по облигациям.

Права (требования) кредиторов - владельцев облигаций с ипотечным покрытием не включаются в реестр требований кредиторов организации – эмитента указанных облигаций. При этом формируется реестр требований кредиторов - владельцев облигаций с ипотечным покрытием на основании данных реестра владельцев облигаций с ипотечным покрытием.

Владельцы облигаций с ипотечным покрытием вправе претендовать на удовлетворение своих требований в рамках конкурсного производства только в пределах суммы, недополученной при продаже ипотечного покрытия в порядке, предусмотренном настоящей статьёй.

Далее новые поправки предусматривают две принципиальные возможности: (1) сохранение ипотечного покрытия, когда происходит его продажа целиком новому лицу и к этому же лицу переходят все обязательства по ипотечным бумагам, и (2) распродажа покрытия, когда происходит досрочное погашение бумаг. Дословно в проекте сказано: «Реализация ипотечного покрытия может осуществляться путем (1) продажи ипотечного покрытия с обязательством покупателя выполнить все условия, предусмотренные решением о выпуске (выпусках) облигаций, обеспеченных залогом данного ипотечного покрытия, (далее – замена эмитента) или (2) продажи имущества, составляющего ипотечное покрытие, с распределением полученных денежных средств между владельцами облигаций, обеспеченных залогом данного ипотечного покрытия (далее – продажа ипотечного покрытия)».

Процедуру реализации ипотечного покрытия в целях удовлетворения требований владельцев облигаций с ипотечным покрытием осуществляет конкурсный управляющий в порядке, предусмотренном настоящей статьёй.

Конкурсный управляющий обязан продать составляющее ипотечное покрытие имущество и осуществить расчеты в соответствии с настоящей статьёй не позднее девяти месяцев со дня принятия арбитражным судом решения о признании организации - эмитента облигаций с ипотечным покрытием банкротом и об открытии конкурсного производства.

Продажа имущества, составляющего ипотечное покрытие, осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом "О несостоятельности (банкротстве)".

Денежные средства, входящие в состав ипотечного покрытия и полученные при реализации ипотечного покрытия, направляются на удовлетворение требований владельцев облигаций с ипотечным покрытием, включенным в реестр кредиторов – владельцев облигаций с ипотечным покрытием. Если при выпуске облигаций с ипотечным покрытием была установлена очередность исполнения обязательств по нескольким выпускам облигаций, обеспеченных одним ипотечным покрытием, требования владельцев облигаций с ипотечным покрытием удовлетворяются в установленной очередности.

Кроме того, новые поправки дают право банку напрямую выпускать ипотечные сертификаты участия.

Также вводится возможность многотраншевых, структурированных выпусков ипотечных ценных бумаг. В законе также определяются жилищные ипотечные облигации (когда в ипотечное покрытие включаются только жилищные кредиты, нет кредитов под недострой и нет кредитов под коммерческую недвижимость). В дальнейшем такие облигации будут допущены в состав активов пенсионных фондов.

Не менее важно снятие запрета на выпуск облигаций, который сегодня установлен в Гражданском кодексе, законах об АО и ООО (ограничение объема эмиссии собственным капиталом, которое отменяется).

Ипотечный пакет также включает новые институты, которые будут аккумулировать финансовые ресурсы для целей строительства жилья. Депутаты приняли закон "О жилищных накопительных кооперативах" (ЖНК).

Данный закон определяет правовые, экономические и организационные основы деятельности ЖНК по привлечению и использованию денежных средств граждан на приобретение или строительство жилых помещений.

В документе дается определение ЖНК, описываются требования, предъявляемые к их членам, а также устанавливается порядок процедуры реорганизации и ликвидации кооперативов. В частности, закон устанавливает, что в случае ликвидации кооператива должна проводиться обязательная оценка имущества, как движимого, так и недвижимого, прав требования и долгов ликвидируемого кооператива. Проведению такой оценки должно предшествовать утверждение промежуточного ликвидационного баланса. Имущество кооператива, оставшееся после удовлетворения требования кредиторов, распределяется между членами кооператива пропорционально их паям.

Закон устанавливает размер паевых взносов членов кооператива. В соответствии с законом паевой взнос члена кооператива должен обеспечивать погашение затрат на приобретение или строительство кооперативом жилого помещения. Примерная стоимость приобретаемого или строящегося жилого помещения определяется с учетом среднерыночной стоимости жилья, аналогичного жилому помещению, указанному в заявлении члена кооператива.

В законе описано целевое использование паевого фонда кооператива. В частности, паевой фонд должен использоваться на приобретение или строительство жилых помещений, а также на погашение затрат на страхование жилья, повышение потребительских качеств жилых помещений, а также содержание и ремонт, оплату коммунальных услуг до передачи жилья в пользование членов кооператива.

Нововведением данного закона является перечень ограничений совершения сделок кооперативом. Кооператив неправомерно выдавать займы физическим или юридическим лицам, дарить жилые помещения, передавать жилье в безвозмездное пользование, выступать поручителем своих членов и третьих лиц, вносить свое имущество в качестве вклада в уставной капитал хозяйственных товариществ и обществ.

Вполне возможно, что по итогам первого года действия закона в него еще будут вноситься изменения. Главной задачей законодателя является недопущение возможности трансформации подобных структур в строительные финансовые «пирамиды».

В конце 2004 г. принят закон, защищающий интересы граждан, участвующих в долевом строительстве многоквартирных домов – закон "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ".

Закон регулирует отношения, вытекающие из договора участия в долевом строительстве, а также устанавливает гарантии защиты прав законных интересов и имущества участников долевого строительства.

Закон вводит обязательную государственную регистрацию договора о долевом строительстве. Кроме этого, предусмотрены следующие гарантии качества: в случае, если объект долевого строительства не соответствует условиям договора, то участник долевого

строительства по своему выбору вправе потребовать от застройщика безвозмездного устранения недостатков в разумный срок; соразмерного уменьшения цены договора; возмещения своих расходов на устранение недостатков. Гарантийный срок для объекта долевого строительства устанавливается договором и не может составлять менее 5 лет.

Также законопроект предусматривает ответственность за нарушение обязательств. В случае неисполнения договора стороны обязаны возместить в полной сумме причиненные убытки сверх неустойки.

В новой редакции документа также оговаривается, что участник долевого строительства может зарегистрировать права собственника на объект долевого строительства.

Нововведением законопроекта является повышение требований к застройщику. Отныне информация о застройщике, помимо реквизитов, должна содержать сведения о величине собственных денежных средств, финансовом результате текущего года, размере кредиторской задолженности на день опубликования проектной декларации.

Авторы законопроекта предусмотрели и санкции за нарушение требований законодательства. Привлечение денежных средств граждан для строительства домов лицами, не имеющими на это права, влечет за собой наложение штрафа в размере от 150 до 200 МРОТ для должностных лиц и от 4 тыс. до 5 тыс. МРОТ - для юридических лиц.

Специально для сайта "Ипотека в России" (Русипотека)