

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

АВРАМЕНКО Я. П.,
адвокат

УДК 347.27

ПОТЕЧНИЙ РИНОК ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджуються чинники, умови та передумови, які впливають на формування інфраструктури іпотечного ринку як об'єкта державного управління. Зважаючи на аналіз наукових джерел, законодавство України, практику іноземних держав із формування ринків іпотечного кредитування та здійснення державного впливу на цей процес, у статті запропоновано авторські підходи до вирішення проблеми формування інфраструктури іпотечного ринку в Україні.

Ключові слова: іпотечний ринок, формування інфраструктури іпотечного ринку, державне управління в сфері іпотечного кредитування.

В статье исследуются факторы и условия, которые влияют на процесс формирования инфраструктуры ипотечного рынка как объекта государственного управления. На основе анализа научных источников, законодательства Украины практики иностранных государств по формированию рынков ипотечного кредитования и осуществления на этот процесс государственного воздействия в статье предложены авторские подходы к решению проблемы формирования инфраструктуры ипотечного рынка в Украине.

Ключевые слова: ипотечный рынок, формирование инфраструктуры ипотечного рынка, государственное управление в сфере ипотечного кредитования.

The article investigates factors, conditions and prerequisites that influence the formation of the infrastructure of the mortgage market as an object of public administration. On the basis of the analysis of scientific sources, Ukrainian legislation, foreign countries' practices on the formation of mortgage lending markets and the state influence on this process, author's approaches to solving the problem of the formation of the mortgage market infrastructure in Ukraine are proposed in the article.

Key words: mortgage market, formation of the infrastructure of the mortgage market, public administration in the field of mortgage lending.

Вступ. У світовій практиці іпотека є важливим чинником збільшення інвестицій в економіку та забезпечення її швидкого зростання. Іпотечні кредити складають більше половини всіх кредитів, що видаються країнами Європейського Союзу. Обсяг портфелів іпотечних кредитів у країнах Європейського Союзу становить близько 400 млрд. євро, що становить 40% ВВП об'єднаної Європи [4].

Певні економічні перспективи розвитку в Україні також пов'язані з ринком іпотечного кредитування. Фінансуючи іпотечні кредити за рахунок коротких і дорогих ресурсів, а також коштів населення, банки не спроможні встановлювати привабливі параметри. Зважаючи на економічні дослідження, обсяги іпотечного кредитування у ВВП країн-членів Європейського Союзу становлять 35%, України – 6,1%. Загрозливим є рівень доларизації іпотечних



кредитів вітчизняних банків, який упродовж 01.01.2014–01.01.2017 рр. становив близько 45% [8].

Практика останніх років показала, що одним із важливих факторів, які відіграють негативну роль у стагнації вітчизняного іпотечного ринку під час фінансово-економічної кризи та стримують його подальший розвиток, є недостатній рівень іпотечної інфраструктури. Вирішення цієї проблеми є предметом організаційно-правового впливу відповідних державних інституцій.

Формування іпотечного ринку та його інфраструктури (як функція державного управління) є складником економічної функції держави і передбачає багатовекторні напрями діяльності відповідних державних інституцій. Це зумовлено особливостями самого об'єкта управління, яким є іпотечний ринок, запровадженням у його межах функціонування кредитних механізмів та взаємодії з фінансовим, фондовим та страховим ринками. Управління цим процесом передбачає необхідність урахувувати структуру іпотечного ринку та його зв'язок з іпотечною системою держави, інтереси потенційно можливих суб'єктів-позичальників та зняття конфлікту між інтересами різних суб'єктів-учасників ринку, особливості територіального аспекту формування іпотечного ринку, фактори (умови та передумови), які впливають на його формування, систему ризиків, яка супроводжує кредитування іпотечного ринку, загальні тенденції розвитку економічних відносин в умовах євроінтеграційних процесів, що відбуваються в Україні.

Результати дослідження. Сьогодні неможливо уявити сучасну економіку будь-якої країни без фінансового ринку, що є її невід'ємним складником та умовою, яка забезпечує її сталий розвиток та ефективність. Із точки зору економічної науки, фінансовий ринок – це специфічна сфера економічних відносин, де відбувається купівля-продаж фінансових ресурсів [15].

Беручи за основу наведене визначення фінансового ринку, доцільно уточнити цю дефініцію з урахування правового аспекту: фінансовий ринок – це система економічних відносин, що виникають у зв'язку з операціями фінансових активів, які мають правову форму вираження. Фінансовий ринок має свою структуру, яку можна розглядати у трьох аспектах: за видами інструментів, що забезпечують рух фінансових активів – кредитний ринок, ринок цінних паперів та валютний ринок; за інституційними ознаками грошових потоків – ринок прямого та ринок опосередкованого фінансування; за економічним призначенням фінансів – ринок грошей та ринок капіталів.

О. Євтух та І. Разумова зазначають, що частина фінансового ринку, на якому перерозподіляється позичковий капітал, що забезпечується заставою нерухомості, називається ринком іпотечного капіталу. Він разом із ринком іпотечної нерухомості становить ринок іпотеки, оскільки останній – це складова частина не тільки фінансового ринку, а й ринку нерухомості [7, с. 21; 17, с. 53]. Іпотечний ринок розглядається таким, що забезпечує рух фінансового капіталу у формі іпотечних цінних паперів і виступає сегментом ринку цінних паперів або сферою акумулювання довгострокових грошових нагромаджень із метою надання іпотечних кредитів шляхом емісії іпотечних облігацій, а тому є частиною ринку позикових капіталів [16, с. 66].

Отже, іпотечний ринок – це двосторонній процес, змістом якого є створення іпотечного позикового капіталу у вигляді іпотечних кредитів та перетворення його у фінансові зобов'язання, забезпечені нерухомим майном,

Цей висновок дає можливість розглядати іпотечний ринок системою організаційно-правових та економіко-правових відносин, які виникають у процесі формування іпотечного позикового капіталу та трансформації його у фінансові зобов'язання, забезпечені нерухомим майном.

Економічною формою іпотечного позикового капіталу є іпотечний кредит, а формами фінансових зобов'язань – іпотечні цінні папери у вигляді, заставних, іпотечних облігацій, іпотечних сертифікатів.

Під час аналізу іпотечного ринку (як об'єкта державного впливу) необхідно виходити не лише з того, що він є складником іпотечної системи, а й із того, що остання (як цілісна



система) має свою структуру, кожен елемент якої може виконувати окрему функцію системи. У статичній іпотечна система – це сукупність суб'єктів і об'єктів. У динаміці – це їх взаємодія на основі відповідних процедур, методів та принципів. При цьому і сама структура іпотечної системи, і взаємодія її елементів визначені у нормах права.

Здійснення державного управління формуванням інфраструктури іпотечного ринку залежить також від його моделі, яку кожна держава визначає самостійно (залежно від конкретно-історичних умов, що надалі відображаються у її структурі та зумовлюють відповідний вплив на економічний розвиток суспільства).

За правовою основою іпотеки поділяються на англосаксонську та романо-германську. За англосаксонським правом сутність іпотеки полягає у тому, що предмет застави знаходиться у власності заставодержателя, романо-германська система права передбачає, що предмет застави залишається у власності заставодавця [1, с. 24].

Майже всі країни (незалежно від типу домінуючої моделі іпотечної системи) розбудували власні іпотечні системи у багатовекторному напрямі (у них органічно поєднувались елементи як американської, так і німецької іпотечних моделей). При цьому будь-яка модель іпотечної системи обов'язково передбачає присутність державної підтримки [18, с. 11].

Іпотечний ринок прийнято поділяти на первинний та вторинний [1, с. 40]. Функціонування первинного ринку іпотечного кредитування передбачає наявність інфраструктурних елементів, які виконують обслуговуючі функції, спрямовані на створення умов та гарантій реалізації прав та законних інтересів учасників ринку. До таких інфраструктурних інституцій ринку іпотечного кредитування належать установи з надання нотаріальних та юридичних послуг; посередники на ринку нерухомості; оцінювачі нерухомості; органи державної реєстрації прав на нерухоме майно та правочинів, предметом яких є нерухоме майно; страхові компанії, які здійснюють страхування нерухомості, життя і працездатності позичальника, страхування цивільної відповідальності учасників іпотечного ринку.

Створення інфраструктури іпотечного ринку вимагає урахування видів іпотек. У науковій доктрині пропонувалася така класифікація іпотек за однорідними ознаками: за об'єктом іпотеки (земля, житлова нерухомість, комерційна нерухомість, промислова нерухомість, майнові права на нерухомість тощо); за сферою застосування (аграрний сектор, житлова сфера, промисловість, комерційна сфера тощо); за цілями використання (отримання доходу та споживчі цілі (вирішення житлового питання, відтворення основних фондів) тощо) [18, с. 9].

Під час здійснення владно-організуючого впливу на процес формування та розвитку інфраструктури ринку кожного із зазначених видів іпотек необхідно враховувати їхні особливості як об'єктів державного управління, оскільки разом із проблемами ефективності функціонування іпотечного ринку загального характеру, які вимагають свого вирішення, існують проблеми, пов'язані з ринком певного виду нерухомості. При цьому ефективність державного управління у сфері іпотечного кредитування зумовлюється не лише необхідністю врахування особливостей об'єктів іпотеки, а й факторів, які впливають на формування та використання.

Так, до об'єктів іпотечного кредитування житла для населення належить житло, яке має значний рівень морального та фізичного старіння та новозбудоване житло. Перше не є привабливим для потенційних кредиторів за рахунок своєї низької ліквідності. Друге вимагає значних заощаджень населення. Неможливість залучення довгострокових ресурсів призводить до подорожчання та збереження високої ціни на кредити.

У цих умовах участь держави у формуванні інфраструктури ринку іпотечного кредитування житла має включати програми довгострокового кредитування будівництва житла та кредитування громадян на умовах пайової участі із залученням бюджетних коштів; залученням коштів держави у систему рефінансування кредитів у житловій сфері; активізацію діяльності Державної іпотечної установи на вторинному іпотечному ринку в системі рефінансування іпотечних кредиторів; забезпечення збільшення частки іпотечних цінних паперів інвесторів на етапі формування та розвитку ринку іпотечних цінних паперів на ре-



гіональному рівні. Водночас, як свідчать офіційні данні, на 2017–2018 рр. на фінансування програм дешевого житла виділення бюджетних коштів не передбачалося.

Структурним елементом інфраструктури іпотечного ринку є інститути страхування. Вони дають можливість знижувати або перерозподіляти основні іпотечні ризики, дозволяючи зменшувати вартість іпотечних кредитів та вільно оперувати фінансовими ресурсами, забезпечують збереження заощаджень населення та коштів інвесторів. На проблеми страхування ризиків іпотечного кредитування в Україні зверталась увага у наукових джерелах [5; 6; 19; 3; 20].

Вітчизняна практика свідчить, що страховим захистом покриваються ризики кредиторів.

Із метою зменшення фінансових ризиків, які потенційно можуть нести всі учасники ринку іпотечного кредитування, необхідно створити механізми стимулювання розвитку страхового бізнесу в зазначеній сфері, зокрема економіко-правові механізми привабливості для страхових компаній, участі у процесі іпотечного кредитування житла як на вторинному, так і на первинному ринках.

Тому доцільним було б запозичити досвід зарубіжних країн і розширити предмет страхування за рахунок страхування фінансових ризиків (Private Mortgage Insurance) у випадках відмови або неможливості боржника виконати свої зобов'язання, різкої зміни ринкової кон'юнктури. За таких умов погашення наданого кредиту або збитків бере на себе страхова організація. В Україні основними об'єктами страхування є предмет іпотеки на випадок його загибелі або пошкодження та життя позичальника. У США діють дві системи іпотечного страхування – державна і приватна. Головна відмінність між ними виявляється у розмірі покриття збитків. Державна страхова система покриває 100% невикрашеного кредиту. Приватна страхова система покриває лише 25% невикрашеного кредиту, а інше банк покриває за рахунок реалізації застави [14].

Ще одним видом страхування за кордоном є страхування титулу: кредитор страхується від неточностей або непередбачених обставин із визначенням останнього власника нерухомості, а також наявності ще не виявлених обтяжень. Останній вид страхування, незважаючи на існування відповідного правового підґрунтя, не знайшов свого розповсюдження в Україні.

Також доцільно було б кошти, які отримують страхові компанії за договорами страхування іпотеки, акумулювати у спеціальний фонд для подальшого його використання як позикового капіталу на іпотечному ринку житла. Такий капітал можна було б розглядати джерелом «довгих» грошей, яких сьогодні бракує. Механізм включення цих коштів у систему кредитування міг би бути різним: через викуп страховими компаніями з подальшим продажем іпотечних цінних паперів; шляхом створення спеціального іпотечного банку житла, засновником якого могли б бути об'єднання страхових компаній. Для реалізації цієї пропозиції необхідно на рівні законодавства запровадити заходи, спрямовані на підвищення рівня капіталізації страховиків. Ідеться про збільшення статутного капіталу, який відповідав би рівню ризиків.

Засновниками іпотечних банків могли б стати також недержавні накопичувальні пенсійні фонди. Із цією метою необхідно внести відповідні зміни до Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 9 липня 2003 року № 1057-IV.

Ця пропозиція узгоджується з практикою країн, які мають розвинений ринок іпотеки, в яких надання кредитів здійснюється не тільки комерційними банками, але й небанківськими фінансовими установами, зокрема ощадно-позичковими товариствами, пенсійними фондами та страховими компаніями

На думку деяких науковців, сприятливий вплив на розвиток українського ринку іпотечного кредитування можуть мати будівельно-ощадні товариства, оскільки у складних соціально-економічних умовах ощадно-позичковий принцип надання іпотечних кредитів допоможе повернути вилучені з фінансового ринку кошти населення у банківський сектор у вигляді довгострокових інвестицій [10; 11; 12].

Зважаючи на зарубіжний досвід, ця точка зору потребує підтримки.

Найбільші ризики несе позичальник, вкладаючи свої заощадження або кредитні кошти у майбутнє житло, він не має жодних гарантій, що отримає очікуване житло. Тому присут-



ність держави на ринку житла через механізми іпотечного кредитування доцільна як гарант забезпечення покриття ризиків втрати як коштів, так і наданих договором кредитування прав на отримання житла за рахунок створення спеціального фонду. Обов'язок формування такого фонду за рахунок бюджетних коштів та його використання необхідно покласти на Національний банк України, який від імені держави має виступити таким гарантом.

Специфічним предметом іпотеки є землі сільськогосподарського призначення. На запровадження земельної іпотеки впливає система чинників, які знаходяться у площині можливого державного впливу та є предметом правового регулювання. Ідеться про невизначеність правового режиму власності на землю, низьку ліквідність земель за рахунок значної частки земель заболочених земель, які зазнають впливу водної та вітрової ерозії, нераціональну систему землекористування, відсутність механізму обслуговування земель під час знаходження їх у власності кредитора після звернення на них стягнення, низький платоспроможний попит більшості сільськогосподарських виробників. Деякі з названих питань можна вирішити за достатньо короткий час; механізм страхування заставних операцій із землею повинен бути здатним покрити всі зобов'язання позичальника перед кредитором. Інакше Державній іпотечній установі необхідно надати монопольне право викупу предмета земельної іпотеки, а для цього надати їй відповідні повноваження щодо такого предмета іпотеки, як земля. За умови створення в Україні Іпотечного банку землі (як спеціалізованої установи) згадане монопольне право доцільно надати цьому банку.

Оскільки іпотечний ринок не є ізольованою системою, а має бути органічно вбудованим в економічну систему держави й існувати поза нею не може, то під час визначення шляхів удосконалення державного управління процесом розбудови іпотечного ринку, його інфраструктури необхідно враховувати загальні чинники (умови), які впливають на нього. Як свідчить європейський досвід, таких чинників є декілька: економічні, правові та інституційні [8].

Зменшення негативного впливу цих чинників знаходиться у сфері державного управління. Так, до економічних чинників, які впливають на формування іпотечного ринку, належать такі: стабільність цін, стабільність обмінного курсу національної валюти та загальне економічне зростання. Забезпечення стабільності цін та національної валюти є об'єктом державного управління у сфері фінансів, а забезпечення загального економічного зростання – компетенцією уряду та відповідних галузевих міністерств, що не стосуються державного управління у сфері іпотечного кредитування. Однак два перших чинники є надзвичайно важливими для формування ринку іпотечного кредитування, оскільки високий рівень інфляції та девальвації робить неможливим довгострокові вкладення, а «короткі» гроші не дозволяють фінансувати великі інвестиційні проекти. Що ж стосується загального економічного зростання, то цей фактор впливає безпосередньо на рівень платоспроможності населення та його можливості з меншим рівнем ризику стати учасником відносин іпотечного кредитування.

Таким чином, якість управління у сфері іпотечного кредитування знаходиться у прямій залежності від ефективності функціонування системи державного управління фінансами та економікою.

Щодо загальних правових чинників запровадження іпотечного кредитування, то до них належать такі: наявність правових гарантій непорушності приватної власності на нерухоме майно; забезпечення правової безпеки іпотеки та визначення на законодавчому рівні правового статусу, порядку створення та діяльності іпотечних установ. На окремі види іпотеки можуть впливати спеціальні правові чинники. Так, для земельної іпотеки важливим правовим чинником є правова єдність земельної ділянки та розміщених на ній споруд і багаторічних насаджень.

Свого пояснення вимагає термін «правова безпека іпотеки». У спеціальній літературі під ним розуміють наявність ефективної системи реєстрації нерухомого майна та пов'язаних із ним прав власності й обтяжень, а також чітких правових норм примусової реалізації заставленого майна [7].

Наступною правовою передумовою іпотечного кредитування є можливість примусової реалізації іпотеки в разі невиконання зобов'язання позичальником банку. Однак 3 червня



2014 року був прийнятий Закон України «Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті» № 1304-VII. Основна проблема застосування цього закону полягає у неоднозначному розумінні змісту терміну «мораторій», коли він тлумачиться підставою втрати кредитором права на звернення стягнення на предмет іпотеки. Виходячи зі змісту ч. 2 ст. 263 ЦК України, мораторій – відстрочка виконання зобов'язань, тобто закон лише встановлює тимчасову заборону примусового стягнення. Не є вказаний закон і підставою у відмові від позову. Однак рішення суду в частині звернення стягнення на предмет іпотеки на час дії Закону № 1304-VII не підлягає виконанню.

Із економічними та правовими чинниками тісно пов'язані інституційні, зокрема становлення спеціалізованих іпотечних установ; наявність широкої мережі кадастрових служб і організація державної реєстрації прав на нерухоме майно; розвиток сфери нотаріальних послуг, оціночної та страхової діяльності; наявність ринків нерухомості та біржового ринку цінних паперів. Дія цього чинника має враховуватися під час здійснення організаційної функції та функції регулювання у процесі державного управління у сфері іпотечного кредитування.

На формування та розвиток іпотечного ринку впливають не лише умови, а й передумови політичного, економічного, правового та історичного характеру.

До політичних передумов належить загальна стабільність суспільної системи, ступінь передбачуваності політичних режимів та наявності зовнішньої загрози. Ці передумови мають враховуватися на рівні формування державної політики у сфері розвитку іпотечної системи у країні, стратегічного довгострокового і середньострокового прогнозування та планування запровадження державних програм сприяння іпотечному кредитуванню у пріоритетних сферах, наприклад, у сфері житлової та земельної іпотеки.

Висновки. Правові передумови визначаються здатністю правового середовища захищати відносини власності на об'єкти нерухомості, забезпечення законних способів накладення стягнення і відчуження майна, що є об'єктом застави, а також наявність чіткої системи реєстрації нерухомості. Указані передумови мають враховуватися під час здійснення функцій регулювання та під час формування заходів з удосконалення правової системи України в цілому.

Економічні передумови пов'язані із загальним розвитком кредитного ринку й ринку цінних паперів у країні, фондовими ринками, рівнем інфляції, платоспроможності населення. Ці передумови вимагають системного підходу до розроблення державної політики у сфері фінансів, руху нерухомості та капіталів, подолання відірваності іпотечного ринку від фондового ринку та ринку цінних паперів.

До історичних передумов і чинників, у наукових дослідженнях, належать традиції нагромадження ресурсів, а також ставлення до кредиту населення та історичні особливості формування земельного устрою [13, с. 57].

Список використаних джерел:

1. Базилевич В., Погорельцева Н. Іпотечний ринок. Київ: Знання. 2008. 717 с.
2. Вовчак О. Система іпотечних облигацій як механізм рефінансування іпотечних кредитів: європейська практика, та впровадження в Україні. Банківська справа. 2008. № 3. С. 56–65.
3. Волосовіч С. Сучасні проблеми іпотечного страхування в Україні. Вісник КНТЕУ. 4/2011. С. 32–41.
4. Гнатківський Б. Аналіз сучасного стану іпотечного кредитування в Україні. Наукові записки. Серія «Економіка». Випуск 10. 2008. С. 79–87.
5. Годин А., Фрумина С. Страхование: Учебник. Москва: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2009. 480 с.
6. Гудзь О. Страхування як інструмент мінімізації ризиків кредиторів агроформувань. Облік і фінанси АПК. 2008. № 11. С. 100–105.
7. Євтух О. Іпотека та іпотечний ринок. Вісник Національного банку України. 2003. № 9. С. 18–22.



8. Жежерун Ю. Сучасний стан ринку іпотечного кредитування в Україні. URL: http://www.confcontact.com/2017-ekonomika-i-enedzhment/12_zhezherun.htm
9. Іванілов О., Тітенкова М. Іпотечне кредитування у країнах Західної Європи, США та України. *Фінанси України*. 2007. № 4. С. 29 (28–35).
10. Іпотечне кредитування: проблеми та перспективи розвитку в Україні Інформаційно-аналітичні матеріали / За заг. ред. О. Кіреєва. Київ: Центр наукових досліджень НБУ. 2004. 107 с. .
11. Грищук Н., Крилова В., Набок Р., Незнамова А., Шитко О. Іпотечне кредитування: проблеми та перспективи розвитку в Україні. Київ: Центр наукових досліджень НБУ, 2004. 88 с.
12. Коваленко К., Савенко А. Проблеми та перспективи розвитку ринку іпотечного кредитування в Україні UR: www.economosvita.com/281.html.
13. Копишинська Н. Становлення іпотеки в Україні. *Фінанси України*. 2004. № 5. С. 53–58.
14. Лютий І., Савич В., Калівошко О. Іпотека: сучасні концепції, тенденції та суперечності розвитку: монографія. Київ: ЦУЛ, 2009. 548 с.
15. Майовець Є. Розвиток фінансових ринків як передумова економічного зростання в Україні. *Формування ринкової економіки в Україні*. 2009. Вип. 19. С. 88–91. URL: http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/freu/2009_19/13.pdf.
16. Погорельцева Н. Дослідження економічної природи іпотечного ринку. Актуальні проблеми економіки. 2004. № 6. С. 66–74.
17. Разумова И. Ипотечное кредитование: Виды ипотечных кредитов. Рынок ипотечного капитала. Нормативно-правовое регулирование: Учеб. Пособие для студ. вузов, обучающихся по спец. «Финансы и кредит». Санкт-Петербург; Москва: Нижний Новгород; Воронеж; Ростов-на-Дону: Питер, 2006. 60 с.
18. Савич В. Іпотечне кредитування в умовах трансформації економіки України. Автореф. доктора економіч. Наук. Тернопіль. 2008. 40 с.
19. Стецюк П., Гудзь О. Страхування ризиків іпотечного кредитування. *Облік і фінанси*, № 4 (58). 2012. С. 63–68.
20. Субботович Ю., Марченко Г. Страхування як один із методів управління ризиками при іпотечному страхуванні. *Наук. пр. НДФІ*. 2007. № 1 (38). С. 170–174.

