



2024

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Аудит выделения и использования в 2021–2023 годах средств федерального бюджета на цели поддержки рынка ипотечного кредитования»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 1 марта 2024 года



Алексей Саватюгин

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ключевые итоги эксперто-аналитического мероприятия

Основная цель мероприятия

Оценить эффективность реализации мер государственной поддержки рынка ипотечного кредитования.

Ключевые результаты мероприятия

В ходе эксперто-аналитического мероприятия проанализировано пять действующих программ государственной поддержки рынка ипотечного кредитования: Семейная ипотека; Дальневосточная ипотека; Сельская ипотека; Льготная ипотека; ИТ-ипотека.

На субсидирование льготных кредитов по указанным программам за шесть лет (с учетом фактически израсходованных средств в 2021–2023 годах в размере 568 087,95 млн рублей) планируется направить более 1,6 трлн рублей ([рисунок 1](#)).

Установлено, что рост цен на первичном рынке жилья (в 2021 году составил 26 %, в 2022 году – 21 %) был в том числе взаимосвязан с масштабной государственной поддержкой рынка ипотечного кредитования.

Каждый третий ипотечный кредит в 2021–2022 годах субсидировался из федерального бюджета, а по итогам 2023 года – почти каждый второй. При этом именно кредиты по программе Льготной ипотеки, не имеющей определенной социальной направленности, составляют более 50 % (по количеству и объему) от всех выдач льготных ипотечных кредитов.

Массовое предоставление льготных ипотечных кредитов формирует понижающий тренд средневзвешенной ставки по ипотеке на первичном рынке.

Снижение средневзвешенной ставки на один процентный пункт по ипотечным кредитам, выданным под залог прав требования по договорам участия в долевом строительстве, соответствует росту реальной цены жилья на первичном рынке на величину от 0,9 до 2 %.

В целях развития строительства объектов индивидуального жилищного строительства (далее также – ИЖС) государство вводит соответствующие меры поддержки.

С 2021 года субсидируются ипотечные кредиты, предоставленные на покупку

и строительство объектов ИЖС, во всех программах льготного ипотечного кредитования.

В 2021–2023 годах доля кредитов, предоставленных на покупку или строительство объектов ИЖС, составила 9,3 % (или 188,36 тыс. кредитов) от общего количества льготных ипотечных кредитов (2 022,5 тыс. кредитов), предоставленных в рамках пяти программ льготного ипотечного кредитования.

Рисунок 1

Распределение субсидий в рамках программ льготного ипотечного кредитования в 2021–2023 годах



Анализ условий пяти программ льготного ипотечного кредитования показал, что кредиты, предоставляемые на строительство отдельных видов объектов ИЖС, являются идентичными (например, на строительство индивидуального жилого дома (далее также – ИЖД) подрядным способом; на приобретение ИЖД на земельном участке по договору, в соответствии с которым юридическое лицо или индивидуальный

предприниматель обязуется в будущем передать заемщику в собственность ИЖД) и предусмотрены во всех пяти программах льготного ипотечного кредитования.

Общая доходность для кредитных организаций по указанным кредитам, предоставленным в рамках программ Семейной ипотеки, Льготной ипотеки и ИТ-ипотеки, на два процентных пункта выше, чем по Сельской ипотеке и Дальневосточной ипотеке. Соответствующая доходность для банков обеспечивается за счет повышенного возмещения, уплачиваемого из федерального бюджета по указанным видам ипотечных кредитов. При этом величина принимаемого банками кредитного риска по этим ипотечным кредитам в рамках программ льготного ипотечного кредитования является одинаковой.

Наиболее значимые выводы

1. Деятельность Минфина России, Минцифры России и АО «ДОМ.РФ» по реализации программ Семейной ипотеки, Дальневосточной ипотеки, Льготной ипотеки, ИТ-ипотеки можно признать в целом эффективной (без учета ограничений, связанных с влиянием программ льготного ипотечного кредитования на цены на первичном рынке жилья).
2. Имеется возможность экономии бюджетных ассигнований при внесении изменений в нормативные акты Правительства Российской Федерации в части снижения возмещения по однотипным видам ипотечных кредитов, предоставленным по Семейной ипотеке, Льготной ипотеке и ИТ-ипотеке (при снижении на два процентных пункта экономия за 2023 год расчетно могла составить 2 677,57 млн рублей).
3. Более 114,9 тыс. заемщиков оформили по состоянию на 1 января 2024 года два и более льготных ипотечных кредита на общую сумму 1 111,59 млрд рублей, из которой около 34 % приходится на Льготную ипотеку, 62 % – на Семейную ипотеку. Количество заемщиков, оформивших пять и более льготных ипотечных кредитов, составляет 1 563 человека, а общий объем таких кредитов – 42 447,27 млн рублей. Заемщик, способный оформить и обслуживать пять и более кредитов, имеет доходы выше среднего и не нуждается в поддержке государства для улучшения жилищных условий.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

Правительству Российской Федерации поручить:

- 1) Минфину России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти рассмотреть вопрос о нецелесообразности продления после 1 июля 2024 года программы Льготной ипотеки в целях снижения негативного воздействия программ льготного ипотечного кредитования на стоимость жилья на первичном рынке;
- 2) Минфину России и Минцифры России совместно с АО «ДОМ.РФ» подготовить в срок до 27 апреля 2024 года и направить в Правительство Российской Федерации предложения о внесении изменений в программы Семейной ипотеки, Льготной ипотеки и ИТ-ипотеки в части сокращения возмещения из федерального бюджета по однотипным видам ипотечных кредитов.

Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.5.0.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2024 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2023 год, пункт 3.5.0.8).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность федеральных органов исполнительной власти и акционерного общества «ДОМ.РФ» по предоставлению и использованию средств федерального бюджета, в том числе средств резервного фонда Правительства Российской Федерации в целях поддержки рынка ипотечного кредитования.

3. Цель экспертно-аналитического мероприятия

Оценить эффективность реализации мер государственной поддержки рынка ипотечного кредитования.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (г. Москва).
- Акционерное общество «ДОМ.РФ» (г. Москва).

5. Исследуемый период

2021–2023 годы.

6. Сроки проведения экспертурно-аналитического мероприятия

С 10 мая 2023 года по 27 февраля 2024 года.

7. Результаты экспертурно-аналитического мероприятия

В рамках экспертурно-аналитического мероприятия анализировались результаты следующих программ государственной поддержки рынка ипотечного кредитования: Семейная ипотека, Дальневосточная ипотека, Сельская ипотека, Льготная ипотека, ИТ-ипотека (далее – программы льготного ипотечного кредитования). Перечень нормативных правовых актов, в соответствии с которыми реализуются указанные программы, приведен в приложении № 1 к отчету.

Программы льготного ипотечного кредитования направлены на:

- поддержку семей с детьми – Семейная ипотека (действует с 2018 года);
- региональное развитие жилищного строительства и поддержку отдельных категорий граждан – Дальневосточная ипотека (действует с 2019 года), Сельская ипотека (действует с 2020 года);
- поддержку жилищного строительства – Льготная ипотека (действует с 2020 года);
- поддержку сотрудников аккредитованных компаний, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, – ИТ-ипотека (действует с 2022 года).

Период реализации трех программ льготного ипотечного кредитования оканчивается в 2024 году: Льготная и Семейная ипотеки действуют до 1 июля 2024 года¹, ИТ-ипотека действует до 31 декабря 2024 года. Ипотечные кредиты по программе Дальневосточной ипотеки предоставляются до 31 декабря 2030 года, а по программе Сельской ипотеки – бессрочно.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 г. № 3268-р утверждена Стратегия развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года (далее – Стратегия развития строительной отрасли). Основной целью Стратегии развития строительной отрасли является обеспечение достижения к 2030 году национальных целей и стратегических задач, определенных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

1. Семейная ипотека для отдельных категорий граждан (при наличии ребенка-инвалида, рожденного не позднее 31 декабря 2023 года) действует до конца 2027 года.

и от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 204, Указ № 474 соответственно).

Одним из показателей национальной цели развития Российской Федерации «Комфортная и безопасная среда для жизни», определенных Указом № 474, является улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно и увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. м в год к 2030 году.

Достижение указанного показателя осуществляется посредством реализации мероприятий в рамках федеральных проектов, в том числе таких как «Содействие субъектам Российской Федерации в реализации полномочий по оказанию государственной поддержки гражданам в обеспечении жильем и оплате жилищно-коммунальных услуг»², «Ипотека» и «Финансовая поддержка семей при рождении детей»³.

Указанные федеральные проекты включены в направление (подпрограмму) «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан Российской Федерации» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (далее – ГП-05)⁴.

7.1. Оценка выделения и использования ресурсов, предоставленных в целях поддержки рынка ипотечного кредитования

Критерии аудита:

- объем бюджетных ассигнований, использованных на реализацию государственных программ ипотечного кредитования, не превышает первоначально запланированный объем;
- бюджетные ассигнования перечислены получателям в полном объеме.

Бюджетные ассигнования по всем программам (кроме Сельской ипотеки) выделялись в рамках ГП-05, при этом программа Семейная ипотека включена в паспорт

2. Ответственный – Минстрой России.

3. Ответственный – Минтруд России.

4. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710.

федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» (далее – ФП «Поддержка семей») национального проекта «Демография»⁵.

Программа Сельская ипотека реализуется в рамках государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий»⁶.

Таблица 1. Информация о получателях бюджетных средств (лимитов бюджетных обязательств) на цели финансирования льготных ипотечных программ и операторах программ

Наименование программы	Получатель средств федерального бюджета	Оператор программы
Семейная ипотека	Минфин России	АО «ДОМ.РФ»
Дальневосточная ипотека	Минфин России	АО «ДОМ.РФ»
Сельская ипотека	Минсельхоз России	Минсельхоз России
Льготная ипотека	Минфин России	АО «ДОМ.РФ»
IT-ипотека	Минцифры России	АО «ДОМ.РФ»

АО «ДОМ.РФ» в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 225-ФЗ⁷ является единым институтом развития в жилищной сфере, одной из основных задач которого является содействие развитию ипотечного жилищного кредитования. Вся информация по программам льготного ипотечного кредитования формируется АО «ДОМ.РФ» с использованием единой информационной системы жилищного строительства (далее – ЕИСЖС)⁸.

Информация о бюджетных ассигнованиях, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год на программы льготного ипотечного кредитования, и их кассовом исполнении приведена в приложении № 2 к отчету.

За 2021–2023 годы на финансирование льготных ипотечных программ бюджетные ассигнования использованы в размере 568 087,95 млн рублей.

-
5. Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16.
 6. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
 7. «О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
 8. Создана в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». АО «ДОМ.РФ» является оператором ЕИСЖС.

Таблица 2. Кассовое исполнение по льготным ипотечным программам за 2021–2023 гг.

Наименование программы	Сумма за 2021 г., млн руб.	Сумма за 2022 г., млн руб.	Сумма за 2023 г., млн руб.	Итого	Доля в общем объеме, %
Семейная ипотека	11 181,50	76 000,00	123 900,00	211 081,50	37,16
Дальневосточная ипотека	-	7 650,00	28 100,00	35 750,00	6,29
Сельская ипотека	8 254,47	18 482,01	18 471,26	45 207,74	7,96
Льготная ипотека	23 048,71	132 300,00	113 700,00	269 048,71	47,36
IT-ипотека	-	500,00	6 500,00	7 000,00	1,23
ВСЕГО	42 484,68	234 932,01	290 671,26	568 087,95	100,00

На субсидирование льготных ипотечных кредитов за период с 2021 по 2026 год (с учетом фактически израсходованных средств в 2021–2023 годах в размере 568 087,95 млн рублей) из федерального бюджета будет направлено более 1,6 трлн рублей.

Таблица 3. Бюджетные ассигнования, утвержденные на период 2024–2026 гг., на реализацию программ льготного ипотечного кредитования

млн. руб.

Наименование программы	Предусмотрено Федеральным законом № 540-ФЗ*		
	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Семейная ипотека	223 800,00	123 800,00	79 500,00
Дальневосточная ипотека	41 200,00	36 800,00	37 100,00
Сельская ипотека	24 457,00	18 266,41	12 637,43
Льготная ипотека	230 000,00	102 500,00	53 400,00
IT-ипотека	21 600,00	16 800,00	11 508,00
Всего	541 057,00	298 166,41	194 145,43

* Федеральный закон от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

Критерий аудита: объем бюджетных ассигнований, использованных на реализацию государственных программ ипотечного кредитования, не превышает первоначально запланированный объем.

Анализ информации, приведенной в приложении № 2 к отчету, показал, что в течение 2021–2023 годов объемы бюджетных ассигнований, выделенных на программы льготного ипотечного кредитования, ежегодно увеличивались путем внесения изменений в сводную бюджетную роспись, в том числе за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации⁹.

Программа Дальневосточной ипотеки в 2021 году и первой половине 2022 года реализовывалась за счет бюджетных ассигнований, выделенных АО «ДОМ.РФ» в декабре 2019 года в размере 14 659,2 млн рублей¹⁰. На основании распоряжений Правительства Российской Федерации от 28 июля 2022 г. № 2093-р и от 15 сентября 2022 г. № 2627-р из резервного фонда Правительства Российской Федерации Минфину России были выделены бюджетные ассигнования в общем размере 7 650,0 млн рублей для предоставления АО «ДОМ.РФ» субсидий в виде вкладов в имущество, не увеличивающих его уставный капитал, на цели реализации программы Дальневосточная ипотека.

В связи с ограничительными мерами, предпринятыми в отношении Российской Федерации иностранными государствами, а также во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 2022 г. № 83 «О мерах по обеспечению ускоренного развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации» Минцифры России выделены в 2022 году из резервного фонда Правительства Российской Федерации 1 500,0 млн рублей для предоставления АО «ДОМ.РФ» субсидии в виде вклада в имущество, не увеличивающего его уставный капитал, на цели реализации программы ИТ-ипотеки¹¹. В октябре 2022 года в сводную бюджетную роспись были внесены изменения, и размер бюджетных ассигнований АО «ДОМ.РФ» на реализацию программы ИТ-ипотеки был уменьшен на 1 000,0 млн рублей.

Превышение бюджетных ассигнований, первоначально утвержденных федеральными законами о федеральном бюджете, в совокупности по льготным ипотечным программам в 2021 году составило 42,6 %, в 2022 году – 177,8 %, в 2023 году – 47,4 %.

-
9. За исключением бюджетных ассигнований на Семейную ипотеку в 2021 году и на Сельскую ипотеку в 2023 году (снижены).
 10. В 2022 году в Федеральном законе от 6 декабря 2021 г. № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» бюджетные ассигнования АО «ДОМ.РФ» на реализацию программы Дальневосточная ипотека предусмотрены не были.
 11. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2022 г. № 714-р.

Увеличение финансирования льготных ипотечных программ было обусловлено двумя основными причинами:

- изменением условий программ (например: продление срока действия Льготной ипотеки¹² и соответствующее увеличение лимита кредитования по программе¹³; включение в состав заемщиков по Семейной ипотеке граждан с двумя несовершеннолетними детьми¹⁴);
- резким увеличением в 2022–2023 годах ключевой ставки Банка России в связи с изменившимися geopolитическими условиями¹⁵.

При этом увеличение финансирования льготных ипотечных программ сопровождалось в ряде случаев улучшением запланированных результатов. Так, по программе Льготной ипотеки увеличено значение планового результата ее реализации «обеспечение улучшения жилищных условий граждан Российской Федерации» с 622 тыс. человек в 2021 году до 1,13 млн человек в 2024 году¹⁶; по программе Семейной ипотеки увеличено плановое значение результата «семьи с двумя и более детьми воспользовались правом получения ипотечного кредита (займа) по ставке 6 % годовых» с 352,9 тыс. семей в 2024 году¹⁷ до 410,4 тыс. семей в 2025 году¹⁸.

Критерий аудита: бюджетные ассигнования перечислены получателям в полном объеме.

В проверяемом периоде субсидии АО «ДОМ.РФ» в виде вкладов в имущество, не увеличивающих его уставный капитал, предоставляемые получателями средств федерального бюджета (Минфин России и Минцифры России) по льготным ипотечным программам (Семейная ипотека, Дальневосточная ипотека, Льготная ипотека и ИТ-ипотека), подлежали казначайскому сопровождению.

-
12. Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2020 г. № 1732 срок действия программы продлен до 1 июля 2021 года; постановлением Правительства Российской Федерации от 18 октября 2021 г. № 1758 срок действия программы продлен до 1 июля 2022 года; постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2022 г. № 806 срок действия программы продлен до 31 декабря 2022 года; постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2022 г. № 2485 срок действия программы продлен до 1 июля 2024 года (подпункт «б» пункта 5 Правил).
13. С 1,85 трлн рублей на начало 2021 года с последующим поступательным увеличением в июне и октябре 2021 года, в марте, апреле и декабре 2022 года, в августе и декабре 2023 года до 6,04 трлн рублей (часть 3 пункта 2 Правил).
14. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2022 г. № 2485.
15. Банк России 28 февраля 2022 года поднял ключевую ставку с 9,5 до 20 %. Банк России 24 июля 2023 года поднял ключевую ставку с 7,5 до 8,5 %, затем 15 августа 2023 года – до 12 %. По состоянию на 1 января 2024 года ключевая ставка составляет 16 %.
16. Пункт 10 постановления Правительства Российской Федерации от 27 июля 2020 г. № 1121.
17. В соответствии с Дополнительным соглашением от 10 февраля 2022 г. № 3 к Соглашению № 092-11-2021-004.
18. В соответствии с Дополнительным соглашением от 28 февраля 2023 г. № 7 к Соглашению № 092-11-2021-004.

Все бюджетные ассигнования, выделенные на пять программ льготного ипотечного кредитования в 2021–2023 годах, в полном объеме перечислялись получателям (кредитным организациям), за исключением субсидий 2021 года на Семейную ипотеку и субсидий 2023 года на Сельскую ипотеку.

В сводную бюджетную роспись 2 декабря 2021 года были внесены изменения¹⁹, в соответствии с которыми бюджетные ассигнования по Семейной ипотеке в 2021 году уменьшены на 1 900,0 млн рублей с перераспределением в резервный фонд Правительства Российской Федерации.

Бюджетные ассигнования по программе Сельская ипотека в ноябре 2023 года уменьшены на 1 246,53 млн рублей в результате внесения изменений в сводную бюджетную роспись на 2023 год²⁰.

В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации об утверждении правил возмещения недополученных кредитными организациями доходов по льготным ипотечным программам²¹ АО «ДОМ.РФ» разрешено размещать временно свободные денежные средства, полученные на цели финансирования реализации указанных программ в депозиты и (или) в виде неснижаемого остатка на расчетных счетах в кредитных организациях, а также использовать полученный от размещения доход на финансирование реализации указанных программ и компенсацию операционных расходов АО «ДОМ.РФ» в рамках программ.

За 2021–2023 годы от размещения временно свободных денежных средств субсидий АО «ДОМ.РФ» получило 2 278,06 млн рублей, из которых 1 589,2 млн рублей, или 69,76 %, израсходовано на цели возмещения кредиторам недополученных доходов по льготным ипотечным кредитам, 511,27 млн рублей, или 22,44 %, – на операционные расходы АО «ДОМ.РФ», связанные с реализацией программ. Остаток неиспользованных на 1 января 2024 года средств составляет 177,59 млн рублей, или 7,8 %.

19. Справка об изменении сводной бюджетной росписи федерального бюджета и лимитов бюджетных обязательств на 2021 финансовый год и на плановый период 2022 и 2023 годов от 2 декабря 2021 г. № 1-03-000/1077.

20. (-)22,45 млн рублей – справка от 1 ноября 2023 г. № 1-03-000/0866 г. об изменении сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2023 год (изменения, вносимые в случае увеличения бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации); (-)1 224,08 млн рублей – справка от 16 ноября 2023 г. № 1-03-000/0943 об изменении сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2023 год (изменения, вносимые в случае перераспределения бюджетных ассигнований на иные цели, определенные Правительством Российской Федерации).

21. Семейная ипотека, Дальневосточная ипотека, Льготная ипотека, ИТ-ипотека.

Таблица 4. Информация о полученных АО «ДОМ.РФ» доходах от размещения временно свободных денежных средств и осуществленных расходах в рамках льготных ипотечных программ

млн руб.

Наименование	Объем*		
	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Получено доходов от размещения всего, в т. ч. по программе:	969,32	1 308,74	0,00
Семейная ипотека	193,74	580,32	0,00
Льготная ипотека	363,60	460,67	0,00
Дальневосточная ипотека	411,97	266,53	0,00
IT-ипотека	-	1,22	0,00
Использование полученных доходов всего, в том числе:	1 020,66	882,21	197,60
взмещение кредиторам недополученных доходов по ипотечным кредитам, заключенным на условиях программ	894,25	690,85	4,10
расходы по организации информирования граждан и кредиторов по вопросам, связанным с реализацией программ; расходы по проверке кредитно-обеспечительной и иной документации в рамках реализации программ и получения необходимых доступов в информационные системы	112,20	183,48	148,94
оплата услуг по разработке, внедрению и поддержке функциональности программного модуля, разработанного в ЕИСЖС	14,21	7,87	44,57

* Расходы указаны с учетом переходящих остатков предыдущих периодов.

В 2023 году АО «ДОМ.РФ» не размещало свободные денежные средства субсидий по программам льготного ипотечного кредитования в депозиты и иные финансовые инструменты, поскольку такая возможность приостановлена с 1 января 2023 года до 1 января 2024 года²² в части средств, подлежащих казначайскому сопровождению.

Также в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2022 г. № 993²³ АО «ДОМ.РФ» выплачивает кредитным организациям дополнительное возмещение за счет собственных средств по ипотечным кредитам, предоставленным

-
22. В соответствии с частью 1 статьи 8 Федерального закона от 21 ноября 2022 г. № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году».
23. «О внесении изменений в Правила возмещения кредитным и иным организациям недополученных доходов по жилищным (ипотечным) кредитам (займам), выданным гражданам Российской Федерации в 2020–2022 годах».

заемщикам на строительство индивидуального жилого дома своими силами в рамках Льготной ипотеки. Размер возмещения, выплачиваемого АО «ДОМ.РФ», не может превышать 1,0 млрд рублей. АО «ДОМ.РФ» по состоянию на 1 января 2024 года дополнительно направило кредитным организациям 701,95 млн рублей (или 70,2 % от общего лимита).

Таблица 5. Информация о параметрах кредитов, предоставленных по программе Льготная ипотека на строительство индивидуального жилого дома своими силами по состоянию на 1 января 2024 года

Показатель	Всего	В т. ч. субсидируется АО «ДОМ.РФ»
Количество, ед.	31 433	21 336
Объем предоставленных кредитов, млн руб.	143 414,70	88 854,56

Следует отметить, что предоставление льготных ипотечных кредитов на строительство индивидуального жилого дома своими силами до мая 2022 года было предусмотрено только программами Сельской ипотеки и Дальневосточной ипотеки, выдачи таких ипотечных кредитов не являлись массовыми. Для кредитных организаций залог ИЖД, построенного своими силами, несет повышенный риск, связанный с низкой ликвидностью данного вида недвижимости. Дополнительное субсидирование АО «ДОМ.РФ» льготных ипотечных кредитов, предоставленных на строительство ИЖД своими силами, применялось в целях стимулирования кредитных организаций по выстраиванию и наладке бизнес-процессов данного вида кредитования. Дополнительное субсидирование сверх выделенного лимита в 1,0 млрд рублей АО «ДОМ.РФ» не планируется.

7.2. Проверка достижения результатов мер государственной поддержки рынка ипотечного кредитования

Критерии аудита:

- результаты, запланированные решениями о выделении бюджетных ассигнований и установленные соглашениями, достигнуты;
- результаты, предусмотренные национальным проектом «Жилье и городская среда» в части ипотечного кредитования, достигнуты;
- качество ипотечных кредитов, выданных по государственным программам, соответствует лучшим практикам.

В период 2021–2022 годов каждый третий ипотечный кредит оформлялся в рамках программ льготного ипотечного кредитования, а по итогам 2023 года – практически каждый второй. Ипотечные кредиты, выданные в проверяемом периоде в рамках

Льготной ипотеки, составляют более 50 % (по количеству и объему) от выдач льготных ипотечных кредитов по всем программам, а в 2021 году их доля составляла более 60 % (по количеству и объему).

Программы льготного ипотечного кредитования, стимулируя спрос на рынке строительства жилья, позволяют застройщикам реализовывать новые проекты жилищного строительства, которые завершаются в перспективе 2–3 лет. При этом федеральный бюджет берет на себя обязательства в рамках программ на длительные сроки – 20 и более лет.

Таблица 6. Информация о предоставленных льготных ипотечных кредитах в рамках программ льготного ипотечного кредитования* и по банковскому сектору в целом**

Программа	2021 г.		2022 г.		2023 г.	
	количество, шт.	объем, млн руб.	количество, шт.	объем, млн руб.	количество, шт.	объем, млн руб.
Семейная ипотека	139 817	478 219,1	182 836	857 001,3	432 925	2 175 767,5
Сельская ипотека	51 988	99 889,1	13 057	33 643,0	23 242	84 011,0
Дальневосточная ипотека	17 658	74 805,1	25 116	113 995,1	37 707	182 101,9
Льготная ипотека	341 445	1 055 810,9	289 985	1 297 083,8	419 879	2 010 649,3
IT-ипотека	0	0,0	5 592	50 939,9	41 298	358 800,9
Итого	550 908	1 708 724	516 586	2 352 663	955 051	4 811 331
Итого по банковскому сектору	1 908 532	5 695 075,00	1 327 289	4 813 268,00	2 036 064	7 778 916,00

* [Данные оперативной отчетности](#) АО «ДОМ.РФ» по состоянию на 1 февраля 2024 года.

** Источник данных – официальный сайт Банка России ([cbr.ru](#)).

В проверяемом периоде растет средний размер ипотечного кредита с 2,73 млн рублей за январь 2021 года до 3,98 млн рублей за декабрь 2023 года. Также растет средневзвешенный срок ипотечного кредита: за два с лишним года он увеличился с 18,95 года (кредиты, выданные в январе 2021 года) до 25,19 года (кредиты, выданные в декабре 2023 года)²⁴.

24. Источник данных – официальный сайт Банка России ([cbr.ru](#)).

Во II квартале 2022 года получили распространение так называемые программы «льготной ипотеки от застройщика»²⁵. В рамках таких программ банк предоставлял заемщику ипотечный кредит по экстремально низкой ставке (вплоть до 0,01 % годовых), а цена квартиры оказывалась выше на 20–30 % (эта разница частично выплачивалась застройщиком банку в качестве компенсации). При этом программы «льготной ипотеки от застройщика» комбинировались с государственными программами льготной ипотеки. Эти программы искали ситуацию на рынке недвижимости.

Ввиду широкой востребованности программ льготной ипотеки доля льготных ипотечных кредитов, выданных под залог прав требования по договорам участия в долевом строительстве (далее – также ДДУ), существенно возросла в общем количестве предоставленных ипотечных кредитов с 0,8 % в 2018 году и 6 % в 2019 году до 56–60 % в 2020–2022 годах. Соответственно увеличивается разрыв между ставками ипотечного кредитования на первичном и вторичном рынках жилья (рисунок 2).

Возможность получения льготного ипотечного кредита повысила спрос населения на жилье на фоне отсутствия возможности оперативно нарастить объемы строительства нового жилья, и, как следствие, выросли цены на жилье, в первую очередь на первичном рынке.

Таблица 7. Индексы цен на рынке жилья по Российской Федерации (на конец года в процентах к концу предыдущего года, все типы квартир)*

Год	Первичный рынок	Вторичный рынок
2018	106,3	104,1
2019	108,0	103,8
2020	112,0	109,5
2021	126,0	117,2
2022	121,0	111,8

* [Данные официального сайта](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/dinamika_1998_2022.xlsx) Росстата (https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/dinamika_1998_2022.xlsx)

Кроме того, наблюдается дисбаланс на рынке недвижимости в виде существенного (в ряде регионов страны от 60 до 30 %) превышения уровня цен на первичном рынке по отношению к уровню цен на вторичном рынке. Такая ситуация наблюдается в Астраханской, Пензенской, Московской областях, Республике Карелия, Магаданской, Челябинской областях, Забайкальском крае, Орловской, Свердловской, Ленинградской и Кировской областях²⁶.

25. Программы «льготной ипотеки от застройщика», доклад для общественных консультаций, Банк России, Москва, 2022.

26. Расчетные данные (средние значения по сопоставимым типам квартир, входящим в одну группу). Данные официального сайта Росстата (<https://www.fedstat.ru/indicator/30925#>).

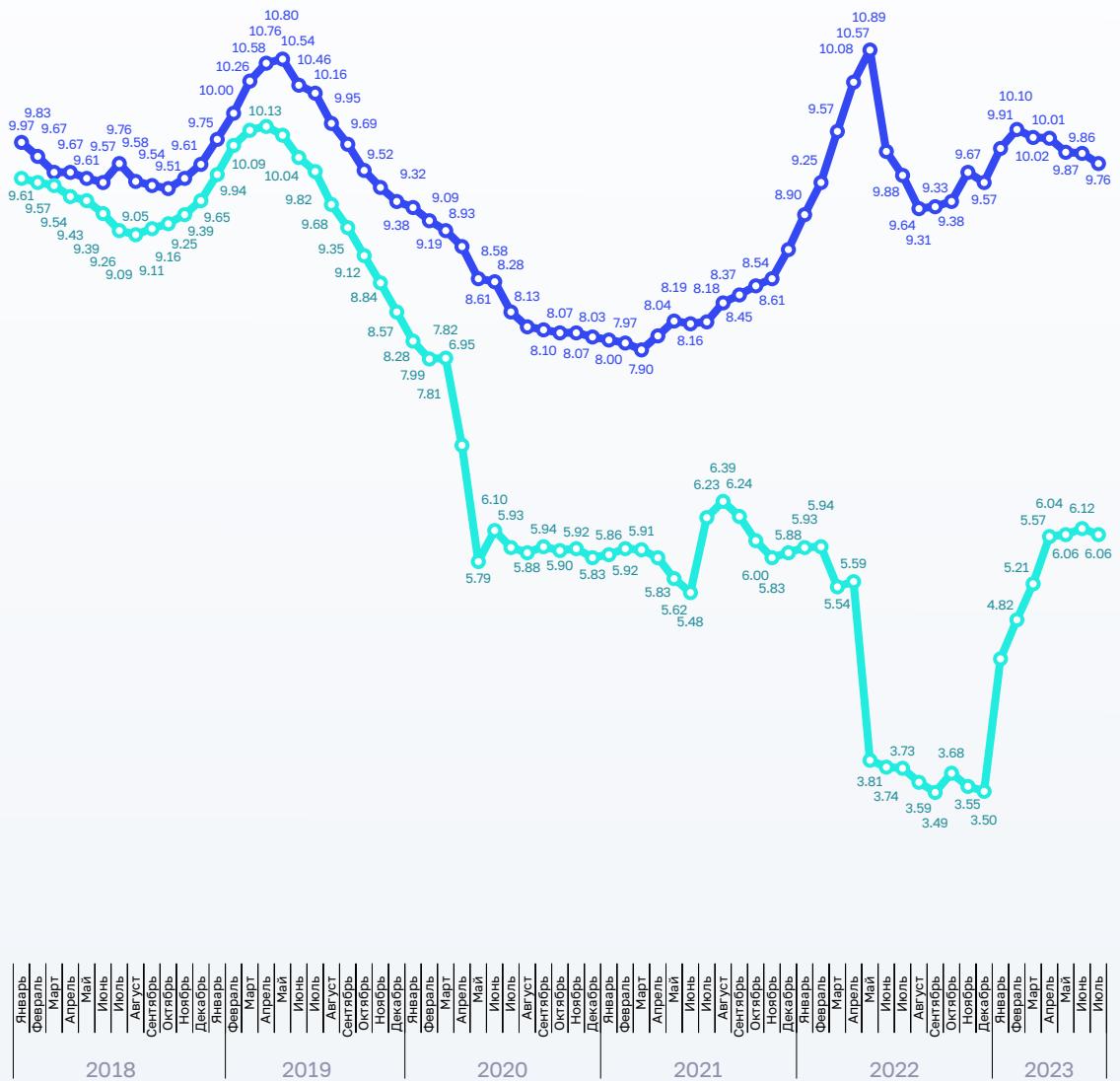
Рисунок 2

Динамика ставок по ипотеке в среднем по Российской Федерации на первичном и вторичном рынке жилья*

Ипотечная ставка без ДДУ

Ипотечная ставка по ДДУ

%



* Источник данных – официальный сайт Банка России.

В ходе мероприятия посредством эконометрического анализа²⁷ исследовалась взаимосвязь между реализацией программ льготного ипотечного кредитования²⁸ и ростом цен на жилье на первичном рынке. Информация о методологии исследования приведена в приложении № 3 к отчету.

По результатам анализа установлена взаимосвязь между реализацией программ льготного ипотечного кредитования и ростом цен на жилье на первичном рынке. Так, снижение средневзвешенной ставки на один процентный пункт по ипотечным кредитам, выданным под залог прав требования по договорам участия в долевом строительстве, соответствует росту реальной цены²⁹ жилья на первичном рынке на величину от 0,9 до 2 %.

Изменение цен на жилье на вторичном рынке оказалось не связанным с изменением средневзвешенных ставок по ипотеке.

Анализ также показал, что важными факторами роста цен на жилье являются: реальные доходы населения, выраженные в виде реальной средней заработной платы по региону (рост реальных средних зарплат в регионе на 1 % соответствует росту средних цен на жилье на первичном рынке примерно на 0,7 % в течение двух кварталов); введение механизма проектного финансирования строительства с использованием счетов эскроу.

Также в рамках мероприятия проведен анализ предоставления в проверяемом периоде льготных ипотечных кредитов в разрезе регионов Российской Федерации (приложение № 4 к отчету).

Наибольшую долю в выдачах льготных ипотечных кредитов занимают ипотечные кредиты, предоставленные на покупку недвижимости в четырех субъектах Российской Федерации: г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская область и Краснодарский край. На покупку недвижимости в каждом из указанных регионов выдается более 6,5 % льготных ипотечных кредитов по количеству и объему, от предоставленных льготных ипотечных кредитов по всем программам.

По количеству льготных ипотечных кредитов, предоставленных на душу населения, наименьшее количество выданных кредитов зафиксировано в четырех субъектах³⁰: Мурманская область, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Чеченская Республика.

27. Аналитическая справка от 6 декабря 2023 г. № АСП-54/22.

28. В рамках анализа не использовались данные по Сельской ипотеке.

29. Выше инфляции, выражаемой индексом потребительских цен.

30. Без учета Ненецкого автономного округа (за период проверки в указанном субъекте предоставлено только три ипотечных кредита).

В Мурманской области такая ситуация связана с недостаточным объемом строительства жилья. По данным ЕИСЖС, в Мурманской области реализуется только один строительный проект общей площадью 5 тыс. кв. м³¹.

Наибольшую долю в выдачах льготных ипотечных кредитов, предоставленных на покупку объектов ИЖС, занимают ипотечные кредиты, предоставленные в четырех субъектах Российской Федерации: Московская область, Краснодарский край, Республика Башкортостан и Республика Татарстан. В каждом из указанных регионов также выдается более 5,5 % льготных ипотечных кредитов по количеству и объему, от предоставленных льготных ипотечных кредитов на покупку объектов ИЖС по всем программам.

В рамках программы Сельской ипотеки установлены три субъекта Российской Федерации с наибольшей средней площадью приобретаемой недвижимости более 114 кв. м (в среднем по всей программе – 100 кв. м³²): Ленинградская, Калужская и Тульская области. В указанных областях приобретаемые объекты недвижимости располагаются преимущественно вблизи региональных центров, а в случае Калужской и Тульской областей – также в районах, граничащих с Московской областью (визуализация в приложении № 5 к отчету).

Критерий аудита: результаты, запланированные решениями о выделении бюджетных ассигнований и установленные соглашениями, достигнуты.

7.2.1. По программе Семейная ипотека

Субсидия по Семейной ипотеке предоставляется АО «ДОМ.РФ» в соответствии с соглашением от 14 мая 2021 г. № 092-11-2021-004 (далее – Соглашение № 092-11-2021-004) в рамках ФП «Поддержка семей».

Основной результат предоставления субсидии – «количество семей с двумя и более детьми, которые воспользовались правом получения ипотечного кредита (займа) по ставке 6 % годовых». Первоначальное плановое значение результата, которое должно быть достигнуто по состоянию на 30 декабря 2023 года, – 120 тыс. семей. В действующей редакции Соглашения № 092-11-2021-004 указанный результат составляет 410,4 тыс. семей по состоянию на 30 декабря 2025 года.

В проверяемом периоде в Соглашение № 092-11-2021-004 вносились семь изменений, связанных с увеличением объемов финансирования, в том числе из резервного фонда Правительства Российской Федерации, и корректировкой планового результата предоставления субсидии.

31. Проект реализуется в г. Мурманске со сроком ввода в эксплуатацию в 2026 году.

32. За период 2021–2023 годов.

Таблица 8. Информация о выполнении показателей результативности предоставления субсидий по Семейной ипотеке за 2021–2023 гг. с учетом корректировок

Наименование результата предоставления субсидии	Значение результата	30.12.2021		30.12.2022		30.12.2023	
		с даты заключения соглашения	из них с начала текущего года	с даты заключения соглашения	из них с начала текущего года	с даты заключения соглашения	из них с начала текущего года
Возмещение АО «ДОМ.РФ» совокупной суммы недополученных доходов российских кредитных организаций по выданным ипотечным кредитам в соответствующем году, %	план	100	100	100	100	100	100
	факт	100	100	100	100	100	100
Семьи с двумя и более детьми воспользовались правом получения ипотечного кредита по ставке 6 % годовых (тыс. семей)	план	60	60	214,5	154,5	344,5	130,0
	факт	139,9	139,9	322,8	182,9	755,6	433,3

В ФП «Поддержка семей» предусмотрен показатель «Численность семей с детьми, охваченных мерами социальной поддержки», один из результатов которого – «Семьи, в которых рождены первый и/или последующие дети, воспользовались правом получения ипотечного кредита (займа) по ставке 6 % годовых». Плановые и фактические значения данного результата на 2021–2023 годы совпадают с плановыми и фактическими значениями результата по Соглашению № 092-11-2021-004.

Всего по состоянию на 1 октября 2023 года в рамках Семейной ипотеки льготным кредитом за период с 1 января 2021 года по 1 октября 2023 года воспользовались 615,1 тыс. семей, при этом плановое значение по Соглашению № 092-11-2021-004 по состоянию на конец 2025 года – 410,4 тыс. семей.

Таким образом, показатель результативности по Семейной ипотеке, предусмотренный Соглашением № 092-11-2021-004, значительно перевыполнен.

7.2.2. По программе Дальневосточная ипотека

Субсидия по Дальневосточной ипотеке предоставляется АО «ДОМ.РФ» в рамках Соглашения от 23 декабря 2022 г. № 092-11-2022-002 (далее – Соглашение № 092-11-2022-002). В качестве основного результата предоставления субсидии установлено «количество кредитных договоров, заключенных с гражданами

Российской Федерации, по ставке до 2 % годовых в рамках программы «Дальневосточная ипотека, тыс. семей»;

С учетом дополнительного соглашения от 27 февраля 2023 года к Соглашению № 092-11-2022-002 плановое значение результата, установленное на 2022–2025 годы, составляет 23 тыс. семей ежегодно, то есть по состоянию на 31 декабря 2025 года – всего 92 тыс. семей.

Таблица 9. Информация о выполнении показателей результативности предоставления субсидий по Дальневосточной ипотеке за 2022–2023 гг. с учетом корректировок

Наименование результата предоставления субсидии	Значения результата	30.12.2022		30.12.2023	
		с даты заключения соглашения	из них с начала текущего года	с даты заключения соглашения	из них с начала текущего года
Кредитные договоры заключены с гражданами РФ по ставке до 2 % годовых в рамках программы «Дальневосточная ипотека (тыс. семей)»	план	23	23	46	23
	факт	24,25	24,25	62,8	37,7
Возмещение АО «ДОМ.РФ» совокупной суммы недополученных доходов организаций в соответствии с условиями программы «Дальневосточная ипотека (млн руб.)	план*	7 650,0	7 650,0	35 750,0	28 100,0
	факт	-	7 650,0	35 750,0	28 100,0

* Источник возмещения в 2022 году – резервный фонд Правительства Российской Федерации, в 2023 году – бюджетные ассигнования, предусмотренные в федеральном законе «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» в размере 20 200,0 млн рублей, и резервный фонд Правительства Российской Федерации в размере 7 900,0 млн рублей.

Показатели результативности за 2022–2023 годы по Дальневосточной ипотеке по количеству семей перевыполнены.

7.2.3. По программе Льготная ипотека

Субсидия по Льготной ипотеке предоставляется АО «ДОМ.РФ» по соглашению от 10 августа 2020 г. № 092-11-2020-006 (далее – Соглашение № 092-11-2020-006). Показателем результативности по Соглашению № 092-11-2020-006 является «Улучшение жилищных условий граждан Российской Федерации в результате возмещения кредиторам недополученных ими доходов по кредитным договорам, предусматривающим выдачу жилищных кредитов (займов), чел.». За проверяемый период в Соглашение № 092-11-2020-006 внесено семь изменений, касающихся увеличения суммы субсидии, срока ее предоставления, корректировки плановых показателей результативности, в том числе за счет резервного фонда Правительства Российской Федерации.

Результатом предоставления субсидии АО «ДОМ.РФ» в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июля 2020 г. № 1121³³ является возмещение кредиторам недополученных ими доходов по кредитным договорам, предусматривающим выдачу ипотечных кредитов на сумму до 6,04 трлн рублей в целях обеспечения улучшения жилищных условий не менее чем 1,13 млн граждан Российской Федерации³⁴.

Таблица 10. Информация о выполнении показателей результативности предоставления субсидий по Льготной ипотеке за 2021–2023 гг. с учетом корректировок

Результат предоставления субсидии	Значение результата	30.12.2021		30.12.2022		30.12.2023	
		с даты заключения соглашения	из них с начала текущего года	с даты заключения соглашения	из них с начала текущего года	с даты заключения соглашения	из них с начала текущего года
Улучшение жилищных условий граждан РФ в результате возмещения кредиторам недополученных ими доходов по кредитным договорам, предусматривающим выдачу ипотечных кредитов, чел.	план	622 000	380 507	960 000	338 000	1 074 000	114 000
	факт	637 454	393 929	972 815	335 361	1 392 694	419 879

Таким образом, показатель результативности по Льготной ипотеке, предусмотренный Соглашением № 092-11-2020-006, значительно перевыполнен.

7.2.4. По программе ИТ-ипотека

Субсидия по ИТ-ипотеке предоставлялась в 2022 году АО «ДОМ.РФ» по соглашению от 23 августа 2022 г. № 071-11-2022-694 (далее – Соглашение № 071-11-2022-694). Первоначально результатом предоставления субсидии «АО «ДОМ.РФ» возмещены кредитным и иным организациям недополученные доходы по жилищным (ипотечным) кредитам (займам), выданным работникам аккредитованных организаций, осуществляющим свою деятельность в области информационных технологий, чел.»

-
33. «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета акционерному обществу «ДОМ.РФ» в виде вкладов в имущество акционерного общества «ДОМ.РФ», не увеличивающих его уставный капитал, в целях возмещения кредитным и иным организациям недополученных доходов по жилищным (ипотечным) кредитам (займам), выданным гражданам Российской Федерации в 2020–2024 годах, и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
34. За период реализации программы Льготной ипотеки с 2020 года по 1 июля 2024 года.

было предусмотрено значение планового показателя в размере 10,0 тыс. человек. В декабре 2022 года в Соглашение № 071-11-2022-694 внесены изменения в части снижения до 5,0 тыс. человек планового значения результата предоставления субсидии.

В 2023 году между Минцифры России и АО «ДОМ.РФ» заключено новое соглашение от 28 февраля 2023 г. № 071-11-2023-024 (далее – Соглашение № 071-11-2023-024).

Таблица 11. Информация о выполнении показателей результативности предоставления субсидий по ИТ-ипотеке за 2022–2023 гг. с учетом корректировок

Результат предоставления субсидии	Значение результата	30.12.2022		30.12.2023	
		с даты заключения соглашения	из них с начала текущего года	с даты заключения соглашения	из них с начала текущего года
Соглашение от 23.08.2022 № 071-11-2022-694: АО «ДОМ.РФ» возмещены кредитным и иным организациям недополученные доходы по ипотечным кредитам, выданным работникам аккредитованных организаций, осуществляющим свою деятельность в области информационных технологий, чел.	план	5 000	5 000	-	-
	факт	5 744	5 744	-	-
Соглашение от 28.02.2023 № 071-11-2023-024: Работники аккредитованных организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, получили ипотечные кредиты в целях улучшения жилищных условий, чел.	план	-	-	30 000	24 256
	факт	-	-	41 298	41 298

Показатели результативности за 2022–2023 годы по ИТ-ипотеке выполнены.

7.2.5. По программе Сельская ипотека

Соглашениями о предоставлении субсидий, заключенными Минсельхозом России с уполномоченными банками в 2021 году, был предусмотрен показатель результативности – «Объем льготных ипотечных кредитов (займов) на рубль предоставленного размера субсидий». Поскольку плановое значение показателя результативности было привязано к значению ключевой ставки Банка России³⁵,

35. Возмещение банкам недополученных доходов по ипотечным кредитам, предоставленным по Сельской ипотеке, рассчитывалось в 2021 году исходя из ключевой ставки Банка России.

ее изменения в 2021 году не позволяли оценить результативность предоставления субсидии. В связи с этим уполномоченные банки направляли в Минсельхоз России в 2021 году отчеты о достижении значений показателей результативности столько раз, сколько менялась ключевая ставка Банка России.

Только в середине 2022 года постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2022 г. № 1119 были внесены изменения в Правила № 1567³⁶, касающиеся оценки предоставления субсидии. Теперь оценке подлежит «Количество выданных льготных ипотечных кредитов гражданам Российской Федерации на строительство (приобретение) жилого помещения (жилого дома) на сельских территориях по ставке от 0,1 до 3 % годовых (нарастающим итогом), тыс. единиц».

Таблица 12. Информация о выполнении показателя результативности предоставления субсидий за 2022–2023 гг.

Банк	На 31.12.2022			На 31.12.2023		
	плановое значение на конец периода, тыс. ед.	факт, тыс. ед.	выполнение плана, %	плановое значение на конец периода, тыс. ед.	факт, тыс. ед.	выполнение плана, %
Банк ВТБ (ПАО)	0,104	0,104	100	0,104	0,104	100
АО «Дальневосточный Банк»	0,019	0,019	100	0,019	0,019	100
АО «Банк ДОМ.РФ»	0,410	0,410	100	0,410	0,410	100
КБ «Кубань кредит» ООО	0,024	0,049	204,17	0,436	0,478	109,63
Банк ЛЕВОБЕРЕЖНЫЙ	2,059	1,910	92,76	2,430	2,598	106,91
Российский Национальный Коммерческий банк (РНКБ)	0,599	0,599	100	1,206	1,206	100
АО «Россельхозбанк»	75,265	73,873	98,15	89,979	91,993	102,24
ПАО «Сбербанк России»	32,857	30,649	93,28	34,096	32,487	95,28
ПАО «Примсоцбанк»	0,093	0,035	37,47	0,375	0,322	85,87
ПАО КБ «Центр-инвест»	2,068	2,352	113,73	3,510	3,539	100,83
АО «Энергобанк»	0,083	0,083	100	0,169	0,169	100
Итого	113,581	110,083	96,92	132,734	133,325	100,45

36. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2019 г. № 1567 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета кредитным организациям и АО «ДОМ.РФ» на возмещение недополученных доходов по выданным (приобретенным) жилищным (ипотечным) кредитам (займам), предоставленным гражданам Российской Федерации на строительство (приобретение) жилого помещения (жилого дома) на сельских территориях (сельских агломерациях)».

Основными причинами невыполнения кредитными организациями показателей результативности по Сельской ипотеке в 2022 году являлись: приостановление в первой половине 2022 года (с февраля по июль) выдачи льготных ипотечных кредитов ввиду недостатка выделенных лимитов бюджетных средств, изменение геополитической ситуации в 2022 году и повышение ключевой ставки Банка России. По итогам 2023 года показатели результативности предоставления субсидии выполнены всеми уполномоченными банками, за исключением ПАО «Сбербанк России» и ПАО «Примсоцбанк».

Следует отметить, что два банка (Банк ВТБ (ПАО), АО «Банк ДОМ.РФ») прекратили выдачу новых льготных ипотечных кредитов по программе Сельской ипотеки в 2021–2022 годах из-за недостатков условий программы и порядка взаимодействия с оператором (Минсельхоз России).

Механизм реализации программы Сельской ипотеки существенно отличается от остальных четырех программ льготного ипотечного кредитования, оператором которых является АО «ДОМ.РФ».

Субсидии в рамках Сельской ипотеки предоставляются в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных до Минсельхоза России. Субсидии в рамках других четырех программ льготного ипотечного кредитования также предоставляются в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных до Минфина России и Минцифры России. Однако только в программе Сельской ипотеки при недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведенных до Минсельхоза России, ставка по кредитным договорам может быть изменена банком в пределах ключевой ставки Банка России в случае, когда это предусмотрено кредитным договором³⁷. Учитывая нормативно закрепленную возможность изменения ставки кредитования, ПАО «Сбербанк России» и АО «Россельхозбанк» включают указанное условие в кредитные договоры, заключаемые с заемщиком.

Анализ типовых форм договоров банков-кредиторов по программам льготного ипотечного кредитования, оператором которых является АО «ДОМ.РФ», показал отсутствие вышеуказанного условия в кредитных договорах.

Недостаток лимитов бюджетных обязательств по причине изменившейся экономической ситуации (повышение ключевой ставки Банка России) привел к приостановке приема новых заявок по программе Сельской ипотеки (письмо Минсельхоза России от 16 августа 2023 года). Также с февраля по июль 2022 года не предоставлялись новые ипотечные кредиты по программе Сельской ипотеки в связи с отсутствием в достаточном объеме доведенных до Минсельхоза России бюджетных ассигнований, поскольку в феврале 2022 года резко возросла ключевая ставка Банка России (с 9,5 до 20 %).

37. Пункт 9 Правил № 1567.

Приостановок выдачи новых кредитов в рамках программ льготного ипотечного кредитования, оператором которых является АО «ДОМ.РФ», в периоды роста ключевой ставки Банка России не было. На практике риски, связанные с недостатком бюджетных средств, нивелируются благодаря мониторингу и прогнозированию АО «ДОМ.РФ» на еженедельной основе потребности в бюджетных ассигнованиях под обязательства текущего финансового года и оперативному доведению этой информации до Минфина России.

Кроме того, существенно отличается процесс согласования выдачи льготного кредита по программе Сельской ипотеки в сравнении с другими программами льготного ипотечного кредитования.

Так, первоначальную проверку предполагаемых заемщиков осуществляет уполномоченный банк. Затем банк формирует реестр потенциальных заемщиков по форме, утвержденной приказом Минсельхоза России от 25 июня 2021 г. № 419³⁸, и направляет его в Минсельхоз России, который в течение 10 рабочих дней осуществляет проверку реестра потенциальных заемщиков. В случае одобрения реестра потенциальных заемщиков уполномоченные банки заключают с гражданами Российской Федерации,ключенными в реестр, кредитные договоры и включают их в реестр кредитных договоров.

Потенциальные заемщики по Сельской ипотеке несут финансовые издержки, связанные с подготовкой необходимой документации, при этом кредитные договоры с ними могут быть не заключены в случае несогласования Минсельхозом России реестра потенциальных заемщиков.

С учетом длительных сроков одобрения льготных ипотечных кредитов, практики приостановки выдач ипотечных кредитов по причине отсутствия лимитов бюджетных обязательств не удовлетворяется спрос населения на ипотечные кредиты в рамках Сельской ипотеки.

38. «Об утверждении порядка направления уполномоченным банком (акционерным обществом «ДОМ.РФ») реестра потенциальных заемщиков и реестра кредитных договоров в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, одобрения реестра потенциальных заемщиков Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, исключения заемщиков из реестра кредитных договоров и включения в него, а также форм документов, предусмотренных Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2019 г. № 1567».

Так, количество потенциальных заемщиков, получивших одобрение банков, составляет у ПАО «Сбербанк России»³⁹ – 10 тыс. заявок, у АО «Россельхозбанк» – порядка 3 тыс. заявок⁴⁰, КБ «Центр-инвест» – 311 заявок⁴¹, Банк «Левобережный» – 103 заявки⁴². При этом для ПАО «Сбербанк России» 10 тыс. заявок – это треть от планового значения показателя результативности предоставления субсидии.

ПАО «Сбербанк России» отмечает⁴³, что отсутствие информации об объемах доступных лимитов и сроков их расходования усложняет возможность долгосрочного планирования приема, одобрения и выдач ипотечных кредитов по программе Сельской ипотеки. Доля средств, которая выделяется банку в рамках реализации программы Сельской ипотеки, не покрывает спрос клиентов и несопоставима с объемами по иным программам льготного ипотечного кредитования (доля рынка ПАО «Сбербанк России» в выдаче новых кредитов по этим программам на сентябрь 2023 года составила 60,4 %).

Банк ВТБ (ПАО) и АО «Банк ДОМ.РФ» также отмечают недостатки программы Сельская ипотека, связанные с распределением лимитов по программе, а также отсутствие оперативной и открытой информации о ходе реализации указанной программы⁴⁴.

По другим программам льготного ипотечного кредитования согласование каждого льготного кредита с оператором программы не требуется. В рамках общего лимита кредитования, предусмотренного в соответствующем акте Правительства Российской Федерации о реализации программы, оператор программы (АО «ДОМ.РФ») устанавливает лимит средств на выдачу кредитов для каждого банка-кредитора, определяемый на основании предоставляемых планов-графиков ежемесячного заключения кредитных договоров. Кроме того, указанные лимиты средств на выдачу кредитов при наличии оснований могут быть оперативно перераспределены между кредиторами (увеличены или уменьшены).

Все документы по программам льготного ипотечного кредитования, оператором которых является АО «ДОМ.РФ», формируются и передаются банками-кредиторами в электронном виде в ЕИСЖС, которая обеспечивает широкие возможности по мониторингу и контролю за ходом реализации программ льготного ипотечного кредитования.

-
39. Письмо ПАО «Сбербанк России» от 4 сентября 2023 г. № 332-исх/208 (данные по состоянию на 25 августа 2023 года).
40. Письмо АО «Россельхозбанк» от 5 октября 2023 г. № 5 ЕР-09/1909/ДСП (данные по состоянию на 30 сентября 2023 года).
41. Письмо КБ «Центр-инвест» от 13 октября 2023 г. № 07-4/15653 (данные по состоянию на 30 сентября 2023 года).
42. Письмо банка «Левобережный» от 13 октября 2023 г. № 1567 (данные по состоянию на 30 сентября 2023 года).
43. Письмо ПАО «Сбербанк России» от 7 ноября 2023 г. № 332-исх/284.
44. Письмо Банка ВТБ (ПАО) вх. от 11 декабря 2023 г. № А-8528, письмо АО «Банк ДОМ.РФ» вх. от 8 декабря 2023 г. № А-8498.

Критерий аудита: результаты, предусмотренные национальным проектом «Жилье и городская среда» в части ипотечного кредитования, достигнуты.

Федеральный проект «Ипотека» (далее – ФП «Ипотека») входит в национальный проект «Жилье и городская среда»⁴⁵.

Основным значимым результатом (далее – ОЗР) ФП «Ипотека» является ежегодное улучшение жилищных условий к 2030 году не менее 5 млн семей. Паспортом ФП «Ипотека» для достижения ОЗР предусмотрено два основных показателя⁴⁶, а также две задачи⁴⁷, в рамках которых реализуются три дополнительных показателя⁴⁸.

ФП «Ипотека» направлен на регуляторные изменения на федеральном уровне.

В соответствии с паспортом ФП «Ипотека» принятие изменений в законодательство Российской Федерации и нормативные документы Банка России, с учетом сохранения макроэкономической ситуации, в том числе инфляции на уровне не более 4 %, позволит обеспечить доступным жильем семьи со средним достатком за счет создания возможности приобретения (строительства) жилья с использованием ипотечного кредита.

В проверяемый период в соответствии с данными подсистемы «Электронный бюджет» были утверждены шесть запросов на изменение паспорта ФП «Ипотека», в том числе один запрос касается добавления в 2022 году нового показателя «Количество ипотечных жилищных кредитов, предоставленных гражданам – резидентам Российской Федерации на приобретение и создание объектов индивидуального жилищного строительства». По состоянию на 1 января 2024 года результаты и контрольные точки, обеспечивающие достижение указанного показателя, в паспорте ФП «Ипотека» не предусмотрены.

Согласно запросам на изменение, внесенным в декабре 2022 года, значения трех показателей, один из которых является основным и два дополнительными: «Средний уровень процентной ставки по ипотечному кредиту», «Объем строительства многоквартирных жилых домов, профинансированного за счет ипотечного кредитования», «Количество ипотечных жилищных кредитов (траншей) в рублях и иностранной валюте, предоставленных физическим лицам – резидентам за год» были скорректированы в сторону уменьшения.

45. Паспорт ФП «Ипотека» был утвержден Проектным комитетом по национальному проекту «Жилье и городская среда» (протокол от 21 декабря 2018 г. № 3).

46. «Объем ипотечных жилищных кредитов (траншей) в рублях и иностранной валюте, предоставленных физическим лицам – резидентам за год» и «Средний уровень процентной ставки по ипотечному кредиту».

47. «Не менее 5 млн семей улучшают жилищные условия ежегодно к 2030 году» и «Повышение объема ввода жилья, построенного населением до 50 млн. кв. метров к концу 2030 года, с учетом реализации мероприятий новой социально-экономической инициативой «Мой частный дом».

48. «Количество ипотечных жилищных кредитов (траншей) в рублях и иностранной валюте, предоставленных физическим лицам – резидентам за год», «Объем строительства многоквартирных жилых домов, профинансированного за счет ипотечного кредитования», «Количество ипотечных жилищных кредитов, предоставленных гражданам – резидентам Российской Федерации на приобретение и создание объектов индивидуального жилищного строительства».

Таблица 13. Информация о значениях показателей с учетом внесенных корректировок и их фактическом выполнении

Показатели	2021 г.				2022 г.				2023 г.			
	план	корр.	факт	% выполнения	план	корр.	факт	% выполнения	план	корр.	факт	% выполнения
Объем строительства многоквартирных жилых домов, профинансированного за счет ипотечного кредитования, млн кв. м	24	-	24,49	102	24	20	21	105	24	-	34,8	145
Количество ипотечных кредитов, предоставленных гражданам Российской Федерации на приобретение и создание объектов ИЖС, тыс. ед.	-	-	-	-	90	-	159,5	177,2	130	-	309,5	238,1
Объем ипотечных кредитов в рублях и иностранной валюте, предоставленных физическим лицам – резидентам за год, трлн руб.	3,9	-	5,7	141	4	-	4,81	120,3	4,2	-	7,8	185,2
Средний уровень процентной ставки по ипотечному кредиту, %	6,9	-	7,48	92,2	6,9	7,4	7,16	103,4	6,9	8,6	8,2	105,3
Количество ипотечных кредитов в рублях и иностранной валюте, предоставленных физическим лицам – резидентам за год, млн ед.	1,6	-	1,9	118,8	1,6	1,3	1,33	102,3	1,6	-	2,0	127,3

В 2021–2022 годах все показатели ФП «Ипотека» были выполнены, за исключением показателя «Средний уровень процентной ставки по ипотечному кредиту» в 2021 году.

По итогам 2023 года прогнозировалось недостижение показателя «Средний уровень процентной ставки по ипотечному кредиту» ввиду повышения с августа 2023 года ключевой ставки Банка России. В целях снижения риска невыполнения указанного показателя Минфином России был подготовлен запрос на изменение паспорта ФП «Ипотека»⁴⁹ в части увеличения планового значения показателя до 8,6 %, который утвержден 27 ноября 2023 года.

49. Запрос от 7 ноября 2023 г. № F1-2023/006.

В настоящее время срок реализации показателей ФП «Ипотека» предусмотрен до 2030 года включительно, при этом согласно паспорту срок действия проекта установлен до 31 декабря 2024 года⁵⁰. Кроме того, в паспорте ФП «Ипотека» отсутствуют результаты и контрольные точки после 2022 года, что не соответствует срокам реализации ФП «Ипотека»⁵¹.

Критерий аудита: качество ипотечных кредитов, выданных по государственным программам, соответствует лучшим практикам.

Активное развитие рынка ипотечного жилищного кредитования в России началось в 2005 году (по итогам года было выдано ипотечных кредитов на 56,0 млрд рублей). В настоящее время ипотека в России прошла серьезный путь – из узкоспециализированного инструмента она превратилась в популярный продукт, который позволяет гражданам со средним достатком решать свои жилищные вопросы. По данным Банка России⁵², по состоянию на 1 января 2024 года задолженность по предоставленным ипотечным жилищным кредитам составляет 18 009,6 млрд рублей (рост задолженности за 2021 год составил 26,8 %, за 2022 год – 17,7 %, за 2023 год – 30,1 %).

Одним из основных показателей качества ипотечного кредита, отражающих приемлемый уровень риска, является показатель соотношения величины кредита и стоимости залога (далее – LTV), который не должен превышать 80 % (то есть размер ипотечного кредита не должен превышать 80 % рыночной стоимости объекта недвижимости).

Форсированное развитие рынка ипотечного кредитования в последние годы, поддержанное беспрецедентными мерами государственного стимулирования в 2020–2023 годах, привело к высокой конкуренции между банками, вследствие чего последние стали снижать требования к качеству ипотечного кредита.

По данным Банка России⁵³, по состоянию на 1 января 2024 года задолженность по ипотечным кредитам с первоначальным взносом от 0 до 20 % составляет 6 191,7 млрд рублей (или 34 % от всей задолженности по банковскому сектору). Доля кредитов с первоначальным взносом от 0 до 20 % по состоянию на 1 июля 2022 года составляла 28 % от всей задолженности по банковскому сектору.

50. Минстроем России в соответствии с пунктом 4 поручения Председателя Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2023 г. № 8400-П41-ММ/3 проводится работа по обновлению содержания и продлению срока реализации национального проекта «Жилье и городская среда».

51. Запрос на изменение паспорта ФП «Ипотека» № F1-2023/003 направлен в Аппарат Правительства Российской Федерации (письмо от 22 марта 2023 г. № 01-06-12/05-24495). По состоянию на 1 января 2024 года запрос на изменение не утвержден.

52. Официальный сайт Банка России <https://cbr.ru> «Показатели рынка жилищного (ипотечного жилищного) кредитования».

53. Официальный сайт Банка России <https://cbr.ru> «Показатели рынка жилищного (ипотечного жилищного) кредитования» и письмо Банка России от 2 февраля 2024 г. № 07-07/831.

По данным АО «ДОМ.РФ»⁵⁴, по состоянию на 1 января 2024 года задолженность по ипотечным кредитам, предоставленным в рамках четырех ипотечных программ⁵⁵, составляет 7 175,03 млрд рублей. Почти половину от этой задолженности составляют кредиты с первоначальным взносом менее 20 % на общую сумму 3 529,1 млрд рублей⁵⁶.

Наращение негативных тенденций в экономике, связанных в том числе с санкционными рисками, снижение стоимости залогового имущества по ипотечным кредитам на 20 % и более (снижение рыночной стоимости 1 кв. м жилой недвижимости) может привести к необходимости досоздания кредитными организациями резервов в объеме 4 493,5 млрд рублей⁵⁷, что составляет 34,2 % значения собственных средств топ-13 кредитных организаций⁵⁸, которые занимают более 95 % рынка ипотечного кредитования. Десять из указанных банков являются системно значимыми кредитными организациями.

Соответственно, государство будет вынуждено поддерживать банковский сектор вливаниями из федерального бюджета в целях предотвращения разрастания кризиса.

Вместе с тем Банк России купирует возрастающие риски на рынке ипотечного кредитования. Так, с 1 мая 2023 года Банк России повысил надбавки к коэффициентам риска по ипотечным кредитам по договорам долевого участия с низким первоначальным взносом⁵⁹. Кроме того, в апреле 2023 года установлены следующие требования по ипотечным кредитам⁶⁰: показатель долговой нагрузки заемщика должен быть на уровне не более 60 %; с 1 июля 2023 года уровень LTV не должен превышать 80 %; с 1 января 2024 года уровень LTV не должен превышать 70 %. Однако указанные требования к уровню LTV не распространялись на ипотечные кредиты, предоставленные в рамках программ льготного ипотечного кредитования, утвержденных Правительством Российской Федерации, по которым минимальный размер первоначального взноса составлял не менее 15 %.

-
- 54. Приложение № 5 к письму от 23 октября 2023 г. № 14536-АН.
 - 55. Семейная ипотека, Дальневосточная ипотека, Льготная ипотека и ИТ-ипотека.
 - 56. Данные о задолженности по ипотечным кредитам с первоначальным взносом менее 20 % по Сельской ипотеке отсутствуют. По состоянию на 1 января 2024 года задолженность по Сельской ипотеке составляет 0,79 % от всей задолженности по банковскому сектору.
 - 57. Расчетно – максимальное значение при условии уже созданного банками резерва по пулу таких кредитов в размере 1 %. При размере созданного резерва 2,9 % объем досоздания резервов составит 4 407,2 млрд рублей.
 - 58. АО «Альфа-Банк», Банк ВТБ (ПАО), АО «Банк «ДОМ.РФ», ПАО Банк «ФК Открытие», ПАО «Промсвязьбанк», ПАО «Росбанк», АО «РСХБ», ПАО «Сбербанк России», ПАО «Совкомбанк», АО «Газпромбанк», ПАО «Банк «Санкт-Петербург», ПАО «БАНК УРАЛСИБ», ПАО «Московский кредитный банк».
 - 59. Пресс-релиз Банка России от 20 февраля 2023 года размещен на официальном сайте www.cbr.ru.
 - 60. Указание Банка России от 17 апреля 2023 г. № 6411-У.

В целях охлаждения рынка ипотечного кредитования Правительство Российской Федерации в сентябре 2023 года⁶¹ увеличило до 20 % минимальный размер первоначального взноса по всем пяти программам льготного ипотечного кредитования, а в декабре 2023 года⁶² увеличило до 30 % минимальный размер первоначального взноса по Льготной ипотеке.

Таким образом, ужесточение со стороны Банка России макропруденциального регулирования по ипотечным кредитам и увеличение Правительством Российской Федерации размера первоначального взноса по льготным ипотечным кредитам до 20 % положительно повлияет на качество вновь выдаваемых льготных ипотечных кредитов. Однако в 2020–2023 годах накоплен существенный объем ипотечных кредитов низкого качества, в том числе предоставленных в рамках программ льготного ипотечного кредитования, что может негативно повлиять в случае снижения цен на рынке жилья на финансовые показатели кредитных организаций.

Информация о взаимосвязи финансовых кризисов и состояния рынка ипотечного кредитования приведена в приложении № 6 к отчету.

7.3. Проверка возможности экономии ресурсов при использовании альтернативных мер улучшения жилищных условий граждан выборочно в отдельных субъектах Российской Федерации

Критерий аудита: возможность использования меньшего объема ресурсов при применении государственных мер поддержки ипотечного кредитования отсутствовала.

7.3.1. В рамках мероприятия проведен анализ затрат федерального бюджета (включая средства Фонда национального благосостояния) на реализацию программы «Доступное арендное жилье в Дальневосточном федеральном округе»⁶³ (далее – Программа арендного жилья) и программ льготного ипотечного кредитования.

Арендное жилье является важным элементом развития жилищного рынка, а также удобным инструментом привлечения и удержания квалифицированных специалистов, закрепления молодых семей.

61. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2023 г. № 1474.

62. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2023 г. № 2166.

63. Основные параметры программы «Доступное арендное жилье в Дальневосточном федеральном округе» утверждены на заседании президиума Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока (протокол от 21 июля 2023 г. № 4пр).

В России в арендном жилье живут 12–13 % семей (7–8 млн семей), в том числе 8–9 % снимают жилье на рыночных условиях⁶⁴, а 24 % семей рассматривает аренду жилья как долгосрочное решение жилищного вопроса⁶⁵.

По состоянию на январь 2023 года по всей стране построено лишь 94,9 тыс. кв. м наемных домов социального использования и 105,8 тыс. кв. м наемных домов коммерческого использования. Дополнительно АО «ДОМ.РФ» с 2017 года профинансирует создание почти 740 тыс. кв. м арендного жилья, в том числе свыше 233 тыс. кв. м по Программе арендного жилья. Применяемый АО «ДОМ.РФ» механизм финансирования наемных домов⁶⁶ не получил широкого распространения, в основном проекты реализуются при полном бюджетном финансировании, в том числе по Программе арендного жилья.

Программа арендного жилья разработана во исполнение поручений Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № Пр-1991⁶⁷ в целях обеспечения строительства в Дальневосточном федеральном округе (далее – ДФО) наемных домов, в которых не менее 10 тыс. жилых помещений должны быть предоставлены внаем отдельным категориям граждан, в том числе молодым специалистам и студентам.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2023 г. № 1280-р Минфин России за счет средств Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ) приобрел обыкновенные акции АО «ДОМ.РФ» на сумму 87 000,0 млн рублей. Указанные денежные средства подлежат использованию АО «ДОМ.РФ» на цели финансирования строительства и (или) приобретения доступного арендного жилья в ДФО.

Планом мероприятий («дорожная карта») по реализации программы «Доступное арендное жилье в Дальневосточном федеральном округе»⁶⁸ (далее – План мероприятий) предусмотрено финансовое обеспечение софинансирования из федерального бюджета части расходов на субсидирование арендных платежей в течение 10 лет действия программы (с постепенным в течение последних пяти лет сокращением доли софинансирования таких расходов за счет средств федерального бюджета).

64. Письмо АО «ДОМ.РФ» от 21 августа 2023 г. № 11197-АН.

65. Опрос АО «ДОМ.РФ» и ВЦИОМ.

66. Проекты находятся в статусе pilotных и могут быть масштабированы.

67. По итогам Восточного экономического форума, состоявшегося 5–8 сентября 2022 года.

68. Утвержден заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – полномочным представителем Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе 14 июля 2023 г. № 5484-П49-ЮТ.

В рамках Программы арендного жилья планируется профинансировать проекты жилищного строительства площадью 458,4 тыс. кв. м (10,0 тыс. квартир)⁶⁹. Наибольшее количество планируется приобрести в Амурской области (2 072 квартиры), Хабаровском крае (1 648 квартир), Сахалинской области (1 152 квартиры) и Магаданской области (1 073 квартиры).

По состоянию на сентябрь 2023 года АО «ДОМ.РФ» в рамках Программы арендного жилья заключило соглашения о приобретении 3 167 квартир на сумму 21,3 млрд рублей⁷⁰.

Таблица 14. Информация о заключенных АО «ДОМ.РФ» соглашениях по приобретению объектов недвижимости в рамках Программы арендного жилья

Регион	Город	Квартир, шт.	Площадь, тыс. кв. м	Заселение
Забайкальский край	Чита	170	8,3	II квартал 2025 г.
Магаданская область	Магадан	1 073	47,7	IV квартал 2026 г.
Сахалинская область	Южно-Сахалинск	1 152	43,5	III квартал 2025 г.
Хабаровский край	Хабаровск	516	20,9	IV квартал 2025 г.
Хабаровский край	Хабаровск	256	10,4	III квартал 2025 г.
Итого		3 167	130,8	-

Итоги сравнительного анализа расходов федерального бюджета (в том числе за счет средств ФНБ) на Программу арендного жилья на 10 тыс. квартир и расходов федерального бюджета на субсидирование недополученных доходов банков по кредитам на покупку 10 тыс. соответствующих квартир по Льготной ипотеке, Семейной ипотеке и Дальневосточной ипотеке представлены в таблице 15 (методология и источники для расчета представлены в приложении № 3 к отчету).

69. Перечень проектов жилищного строительства согласован на заочном заседании межведомственной рабочей группы по реализации Программы арендного жилья (протокол от 14 августа 2023 г. № АЧ-8).

70. Письмо АО «ДОМ.РФ» от 15 сентября 2023 г. № 12670-АН/ДСП (вх. от 20 сентября 2023 г.).

Таблица 15. Итоги сравнительного анализа затрат федерального бюджета

млн. руб.

Субъект	Программа арендного жилья		Льготная ипотека		Семейная ипотека		Дальневосточная ипотека	
	всего	в т. ч. субсидиро- вование ставки	консерва- тивный сценарий	базовый сценарий	базовый сценарий	консерва- тивный сценарий	базовый сценарий	консерва- тивный сценарий
Приморский край	4 901,69	528,85	431,11	698,49	1 489,62	1 750,46	2 605,52	2 876,22
Республика Саха (Якутия)	7 609,16	871,44	633,92	741,72	2 208,17	2 309,76	4 140,57	4 257,88
Хабаровский край	12 043,21	1 578,69	903,59	1 057,25	3 288,73	3 440,03	6 145,28	6 319,38
Амурская область	16 137,84	1 923,85	1 286,00	1 504,69	4 837,60	5 060,16	8 636,55	8 881,23
Республика Бурятия	2 115,41	325,84	170,43	199,41	633,31	662,44	1 099,91	1 131,07
Сахалинская область	8 704,65	927,03	635,78	743,90	2 269,92	2 374,35	4 104,79	4 221,09
Забайкальский край	7 117,30	821,18	559,01	654,07	2 141,14	2 239,64	3 792,52	3 899,97
Магаданская область	9 456,10	1 015,57	732,96	857,60	3 002,33	3 140,46	5 102,34	5 246,90
Камчатский край	6 579,55	713,83	462,12	540,70	2 037,17	2 130,89	3 481,11	3 579,74
Чукотский автономный округ	3 851,76	396,19	299,66	350,62	1 180,36	1 234,66	2 015,78	2 072,89
Еврейская автономная область	3 893,58	655,63	313,14	366,39	1 111,69	1 162,83	1 972,13	2 028,00
Итого	82 410,27	9 758,09	6 427,73	7 714,84	24 200,04	25 505,68	43 096,49	44 514,39

Таким образом, возможность экономии ресурсов при реализации Программы арендного жилья на территории субъектов, входящих в ДФО, по сравнению с льготными ипотечными программами, реализуемыми в ДФО, отсутствовала.

7.3.2. В России доля индивидуального жилищного строительства по количеству единиц в жилфонде составляет всего 30 %⁷¹.

71. Большинство европейских семей проживает в индивидуальных домах (53 %), чуть меньше – в квартирах (46 %). Самая высокая доля проживающих в индивидуальных домах семей отмечена в Ирландии (92 %), Хорватии (78 %), Бельгии, Норвегии (по 77 %), в Нидерландах (75 %) (источник информации – Дайджест АО «ДОМ.РФ» жилищная сфера зарубежных стран от 18 февраля 2022 г.)

При этом в последние годы ввод объектов ИЖС превышает ввод индустриального (многоквартирного) жилья, что обусловлено повышением привлекательности для граждан объектов ИЖС и упрощением административных процедур, связанных со строительством и постановкой на государственный кадастровый учет объектов ИЖС.

Учитывая современные потребности населения, государство ставит задачи по развитию строительства объектов ИЖС, вводит меры поддержки и формирует целевые показатели по строительству объектов ИЖС⁷².

Начиная с 2021 года во всех программах льготного ипотечного кредитования субсидируются ипотечные кредиты, предоставленные на покупку и строительство объектов ИЖС.

При этом за период 2021–2023 года доля кредитов, предоставленных в рамках пяти программ льготного ипотечного кредитования, на покупку или строительство объектов ИЖС составила всего 9,3 % (или 188,36 тыс. кредитов) от общего количества льготных ипотечных кредитов (2 022,5 тыс. кредитов). Более половины кредитов, предоставленных на покупку или строительство объектов ИЖС, от общего количества выданных льготных ипотечных кредитов предоставлено в Карачаево-Черкесской Республике и Чеченской Республике (66,7 и 81 % соответственно).

Анализ условий, предусмотренных постановлениями Правительства Российской Федерации об утверждении правил возмещения недополученных кредитными организациями доходов по пяти программам льготного ипотечного кредитования (информация приведена в приложении № 7 к отчету), показал, что отдельные виды объектов ИЖС, на строительство и/или приобретение которых предоставляются льготные ипотечные кредиты, являются идентичными. Так, строительство индивидуальных жилых домов подрядным способом, приобретение ИЖД на земельном участке по договору, в соответствии с которым юридическое лицо или индивидуальный предприниматель обязуется в будущем передать заемщику в собственность ИЖД, приобретение находящегося на этапе строительства ИЖД по договору участия в долевом строительстве предусмотрены во всех пяти программах льготного ипотечного кредитования, а строительство ИЖД заемщиками своими силами предусмотрено в Льготной ипотеке, Дальневосточной ипотеке и Сельской ипотеке.

В соответствии с правилами возмещения недополученных доходов кредитным организациям по ипотечным кредитам, предоставленным в рамках пяти программ льготного ипотечного кредитования, размер субсидирования процентной ставки по ипотечному кредиту рассчитывается по следующей формуле: ключевая ставка Банка России «+» размер возмещения «–» ставка по договору⁷³.

72. В рамках ФП «Ипотека» национального проекта «Жилье и городская среда» в 2022 году введен новый показатель «Количество ипотечных кредитов, предоставленных гражданам Российской Федерации на приобретение и создание объектов ИЖС, тыс. ед.».

73. Максимальное значение по программе льготного ипотечного кредитования.

Таблица 16. Информация о размере возмещения по программам льготного ипотечного кредитования

Программа	Постановление Правительства РФ	Период действия условий	Приобретение квартиры	Приобретение готового ИЖД	Строительство ИЖД подрядным способом
Льготная ипотека	от 23.04.2020 № 566	02.05.2020 - 17.10.2021	3,0	-	-
		18.10.2021 - 06.04.2022	3,0	3,0	5,0
		07.04.2022 - 19.09.2023	2,5	2,5	4,5
		20.09.2023 - 22.12.2023	2,0	2,0	4,0
		23.12.2023 - наст. время	1,5	1,5	3,5
ИТ-ипотека	от 30.04.2022 № 805	12.05.2022 - 19.09.2023	2,5	2,5	4,5
		20.09.2023 - 22.12.2023	2,0	2,0	4,0
		23.12.2023 - наст. время	1,5	1,5	3,5
Семейная ипотека	от 30.12.2017 № 1711	17.01.2018 - 30.04.2021	4,0	-	-
		01.05.2021 - 06.04.2022	3,0	3,0	5
		07.04.2022 - 19.09.2023	2,5	2,5	4,5
		20.09.2023 - 22.12.2023	2,0	2,0	4,0
		23.12.2023 - наст. время	1,5	1,5	3,5
Дальневосточная ипотека	от 07.12.2019 № 1609	10.05.2019 - 30.04.2021	4,0	2,0	4,0
		01.05.2021 - 19.09.2023	2,5	2,5	2,5
		20.09.2023 - 22.12.2023	2,0	2,0	2,0
		23.12.2023 - наст. время	1,5	1,5	1,5
Сельская ипотека	от 30.11.2019 № 1567	01.01.2020 - 06.04.2022	Ключевая ставка Банка России		
		07.04.2022 - 19.09.2023	2,5	2,5	2,5
		20.09.2023 - 22.12.2023	2,0	2,0	2,0
		23.12.2023 - наст. время	1,5	1,5	1,5

В рамках мероприятия проведен анализ конечной доходности по ипотечному кредиту для кредитных организаций по программам льготного ипотечного кредитования с учетом изменения ключевой ставки Банка России и изменения размера возмещения в период с 1 января по 31 декабря 2023 года (приведен в приложении № 9 к отчету). Анализ показал, что итоговая доходность для кредитных организаций льготных ипотечных кредитов, предоставленных:

- на строительство ИЖД подрядным способом, приобретение ИЖД на земельном участке по договору, в соответствии с которым юридическое лицо или индивидуальный предприниматель обязуется в будущем передать заемщику в собственность ИЖД, по программам Семейной ипотеки, Льготной ипотеки и ИТ-ипотеки на два процентных пункта выше, чем по Сельской ипотеке и Дальневосточной ипотеке;
- для приобретения находящихся на этапе строительства ИЖД по договору участия в долевом строительстве по программе ИТ-ипотеки также на два процентных пункта выше, чем по остальным программам льготного ипотечного кредитования;
- для строительства ИЖД заемщиками своими силами на земельных участках по программе Льготной ипотеки на два процентных пункта выше, чем по программам Дальневосточной ипотеки и Сельской ипотеки.

Таблица 17. Информация о конечной доходности по ипотечному кредиту для кредиторов по программам льготного ипотечного кредитования по состоянию на 31 декабря 2023 г.

Программа	Приобретение ИЖД по ДДУ	Строительство ИЖД подрядным способом / приобретение ИЖД (передача объекта в будущем)	Строительство ИЖД своими силами
Семейная ипотека, в том числе	17,5	19,5	-
субсидия федерального бюджета	11,5	13,5	-
заемщик	6,0	6,0	-
Дальневосточная ипотека, в том числе	17,5	17,5	17,5
субсидия федерального бюджета	15,5	15,5	15,5
заемщик	2,0	2,0	2,0
Сельская ипотека, в том числе	17,5	17,5	17,5
субсидия федерального бюджета	14,5	14,5	14,5
заемщик	3,0	3,0	3,0
Льготная ипотека, в том числе	17,5	19,5	19,5
субсидия федерального бюджета	9,5	11,5	11,5
заемщик	8,0	8,0	8,0

Программа	Приобретение ИЖД по ДДУ	Строительство ИЖД подрядным способом / приобретение ИЖД (передача объекта в будущем)	Строительство ИЖД своими силами
ИТ-ипотека, в том числе	19,5	19,5	-
субсидия федерального бюджета	14,5	14,5	-
заемщик	5,0	5,0	-

Следует отметить, что для кредитных организаций величина принимаемого банками кредитного риска по этим ипотечным кредитам в рамках программ льготного ипотечного кредитования является одинаковой.

По данным АО «ДОМ.РФ», за период с 1 января по 31 декабря 2023 года в рамках Семейной ипотеки, Льготной ипотеки и ИТ-ипотеки предоставлено указанных льготных ипотечных кредитов 23,98 тыс. единиц на общую сумму 133 878,53 млн рублей.

Таким образом, расходы федерального бюджета на субсидирование таких льготных ипотечных кредитов в рамках Семейной ипотеки, Льготной ипотеки и ИТ-ипотеки за период с 1 января по 31 декабря 2023 года могли быть меньше на 2 677,57 млн рублей (расчетно⁷⁴) при обеспечении координации условий льготных ипотечных программ.

В период стабильности ключевой ставки Банка России итоговая доходность для кредитных организаций по субсидируемым ипотечным кредитам⁷⁵, предоставленным на покупку квартиры по ДДУ, была ниже на один процентный пункт, чем по рыночным (собственным) программам банков по тем же кредитам. Однако с ростом ключевой ставки Банка России, начиная с июля 2023 года, тренд изменился, и доходность для банков по субсидируемым ипотечным кредитам стала выше на 0,5 процентного пункта.

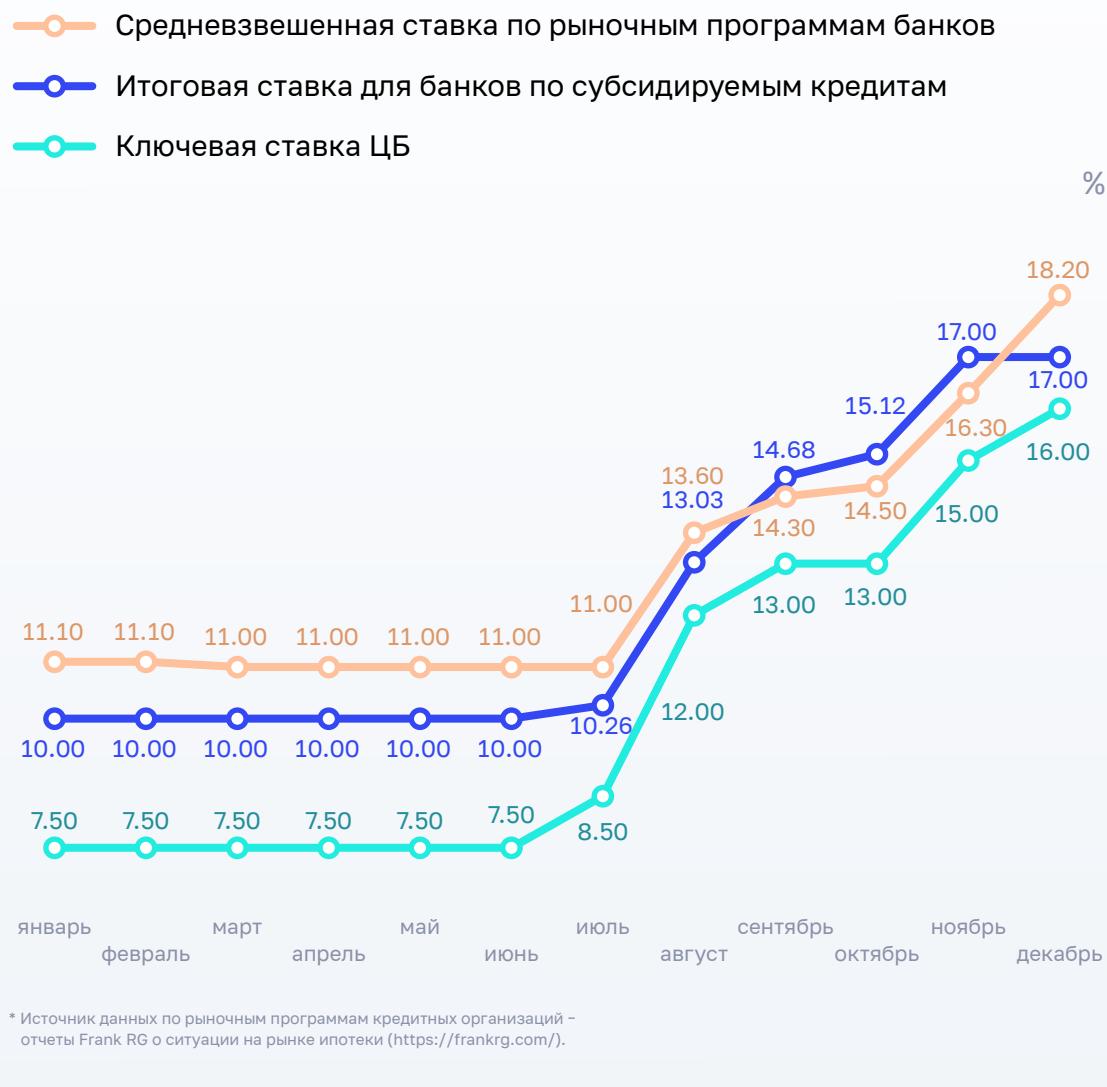
Вместе с тем многие банки предоставляют ипотечные кредиты заемщикам в рамках программ льготного ипотечного кредитования по ставкам ниже размера, предусмотренного условиями этих программ, то есть предоставляют скидку заемщику. Также кредитные организации в октябре – декабре 2023 года повышали ставки по рыночным программам, и к декабрю 2023 года итоговая доходность по субсидируемым ипотечным кредитам стала ниже, чем по рыночным программам (рисунок 3).

74. Объем кредитов в размере 133 878,53 млн рублей × 2 % годовых.

75. Итоговая доходность равна ставке по ипотеке для заемщика + субсидия из федерального бюджета.

Рисунок 3

Сравнение итоговой доходности (ставки) для кредитных организаций по программам льготного ипотечного кредитования и по рыночным программам на первичном рынке в 2023 году*



Учитывая изложенное, доходность субсидируемых и рыночных ипотечных кредитов для кредитных организаций в среднем сопоставима.

7.3.3. В программе Семейной ипотеки до 23 декабря 2023 года⁷⁶ не было установлено ограничение на возмещение кредиторам недополученных доходов по ипотечным кредитам, заемщиком по которым является гражданин, ранее оформивший льготный ипотечный кредит.

По программе Льготной ипотеки соответствующее ограничение введено постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2022 г. № 2485⁷⁷, однако оно распространяется только на кредитные договоры, заключенные со дня вступления в силу указанного постановления (6 января 2023 года). То есть если заемщик до 6 января 2023 года уже оформлял кредиты по Льготной ипотеке, то он сможет оформить еще один льготный ипотечный кредит.

По программам Дальневосточной ипотеки, ИТ-ипотеки и Сельской ипотеки такое ограничение установлено.

По данным выгрузки данных из ЕИСЖС, более 114,9 тыс. заемщиков⁷⁸ оформили за период действия четырех программ льготного ипотечного кредитования два и более льготных ипотечных кредита на общую сумму 1 111,59 млрд рублей, из которой около 34 % приходится на Льготную ипотеку, 62 % – на Семейную ипотеку.

При этом пять и более льготных ипотечных кредитов оформили 1 563 заемщика (максимальное количество на 1 заемщика – 26 кредитов, максимальная сумма на 1 заемщика – 196,03 млн рублей) на общую сумму 42 447,27 млн рублей.

Заемщик, способный в течение ограниченного периода времени (не более пяти лет) оформить и обслуживать пять и более кредитов, имеет доходы выше среднего и не нуждается в поддержке государства для улучшения жилищных условий.

Следует отметить, что одной из основных целей реализации национального проекта «Жилье и городская среда» является обеспечение доступным жильем семей со средним достатком, в том числе создание возможностей для приобретения (строительства) ими жилья с использованием ипотечного кредита.

Постановлением № 2166 введено ограничение на получение льготного ипотечного кредита один раз в рамках всех программ льготного ипотечного кредитования начиная с 23 декабря 2023 года. Однако если заемщик ранее 23 декабря 2023 года оформлял льготный ипотечный кредит в рамках любой из программ, то он сможет заключить еще один договор льготного ипотечного кредитования. При этом в рамках программы Семейной ипотеки возможно оформить второй льготный

76. Дата вступления в силу постановления Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2023 г. № 2166 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам жилищного (ипотечного) кредитования граждан Российской Федерации» (далее – Постановление № 2166).

77. «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам жилищного (ипотечного) кредитования граждан Российской Федерации».

78. Группировка информации в поле «заемщик» осуществлена по значению поля СНИЛС, принадлежащего заемщику, созаемщику, поручителю.

ипотечный кредит, в случае если у заемщика после 23 декабря 2023 года родился ребенок, ранее оформленный кредит погашен и приобретается квартира большей площади либо ИЖД.

8. Выводы⁷⁹

8.1. По четырем программам льготного ипотечного кредитования (Семейная ипотека, Дальневосточная ипотека, Льготная ипотека, ИТ-ипотека) запланированные результаты достигнуты.

При этом по указанным программам льготного ипотечного кредитования имеет место увеличение бюджетных ассигнований по сравнению с первоначально утвержденными федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год, хотя бы в одном из анализируемых годов (2021–2023 годы).

Однако увеличение финансирования указанных программ льготного ипотечного кредитования было обусловлено объективными причинами, а именно ростом ключевой ставки Банка России в 2022–2023 годах, а также сопровождалось увеличением запланированных результатов. Например, по программе Семейной ипотеки увеличен результат «семьи с двумя и более детьми воспользовались правом получения ипотечного кредита (займа) по ставке 6 % годовых» с 352,9 тыс. семей в 2024 году до 410,4 тыс. семей в 2025 году.

Вместе с тем выявлена возможность оптимизации затрат федерального бюджета при предоставлении льготных ипотечных кредитов в рамках программ Семейной ипотеки, Льготной ипотеки и ИТ-ипотеки на строительство и/или приобретение индивидуального жилого дома.

Деятельность Минфина России, Минцифры России и АО «ДОМ.РФ» по реализации программ Семейной ипотеки, Дальневосточной ипотеки, Льготной ипотеки, ИТ-ипотеки можно признать в целом эффективной (без учета ограничений, связанных с влиянием реализации программ льготного ипотечного кредитования на цены на первичном рынке жилья).

8.2. Итоговая доходность для кредитных организаций льготных ипотечных кредитов, предоставленных:

- на строительство ИЖД подрядным способом, приобретение ИЖД на земельном участке по договору, в соответствии с которым юридическое лицо или индивидуальный предприниматель обязуется в будущем передать заемщику ИЖД, по программам Семейной, Льготной и ИТ-ипотеки на два процентных пункта выше, чем по Сельской и Дальневосточной ипотеке;

79. Информация о выполнении критериев аудита приведена в приложении № 10 к отчету.

- для приобретения находящихся на этапе строительства ИЖД по ДДУ по программе ГТ-ипотеки также на два процентных пункта выше, чем по остальным программам льготного ипотечного кредитования;
- для строительства ИЖД заемщиками своими силами на земельных участках по программе Льготной ипотеки на два процентных пункта выше, чем по программам Дальневосточной ипотеки и Сельской ипотеки.

Соответствующая доходность для банков обеспечивается за счет повышенного возмещения, уплачиваемого из федерального бюджета по указанным видам ипотечных кредитов. При этом величина принимаемого банками кредитного риска по этим ипотечным кредитам является одинаковой.

Таким образом, имеется возможность экономии средств федерального бюджета при внесении соответствующих изменений в нормативные акты, регулирующие реализацию программ льготного ипотечного кредитования. Указанная экономия за 2023 год могла бы составить 2 677,57 млн рублей (расчетно).

8.3. Более 114,9 тыс. заемщиков оформили по состоянию на 1 января 2024 года два и более льготных ипотечных кредита на общую сумму 1 111,59 млрд рублей, из которой около 34 % приходится на Льготную ипотеку, 62 % – на Семейную ипотеку.

Количество заемщиков, оформивших пять и более льготных ипотечных кредитов, составляет 1 563 человека, а общий объем таких кредитов – 42 447,27 млн рублей.

Заемщик, способный оформить и обслуживать пять и более кредитов, имеет доходы выше среднего и не нуждается в поддержке государства для улучшения жилищных условий.

8.4. Установлено, что масштабная государственная поддержка рынка ипотечного кредитования и рост цен на первичном рынке жилья взаимосвязаны (рост цен в 2021 году составил 26 %, в 2022 году – 21 %).

В период 2021–2022 годов каждый третий ипотечный кредит оформлялся в рамках программ льготного ипотечного кредитования, а по итогам 2023 года – практически каждый второй. При этом именно кредиты по программе Льготной ипотеки, не имеющей определенной социальной направленности, составляют более 50 % (по количеству и объему) от всех выдач льготных ипотечных кредитов.

Массовое предоставление льготных ипотечных кредитов формирует понижающий тренд средневзвешенной ставки по ипотеке на первичном рынке.

Снижение средневзвешенной ставки на один процентный пункт по ипотечным кредитам, выданным под залог прав требования по договорам участия в долевом строительстве, соответствует росту реальной цены жилья на первичном рынке на величину от 0,9 до 2 %.

Также наблюдается дисбаланс на рынке недвижимости в виде существенного (в ряде регионов страны от 30 до 60 %) превышения уровня цен на первичном рынке по отношению к уровню цен на вторичном рынке.

Таким образом, полагаем нецелесообразным продление после 1 июля 2024 года реализации программы Льготной ипотеки.

8.5. Плановые значения результатов предоставления субсидий по программам льготного ипотечного кредитования в проверяемом периоде неоднократно корректировались: по Семейной, Льготной и Дальневосточной ипотеке – в сторону увеличения, по ИТ-ипотеке на 2021 год – в сторону уменьшения.

При этом плановое значение результата предоставления субсидии по Семейной ипотеке уже на 1 октября 2023 года значительно перевыполнено (льготным кредитом воспользовалось 615,1 тыс. семей при плановом значении на конец 2025 года – 410,4 тыс. семей).

Также перевыполнен результат предоставления субсидии по Льготной ипотеке: в рамках программы на 1 октября 2023 года обеспечено улучшение жилищных условий 1,25 млн человек при плановом значении на 1 июля 2024 года 1,13 млн граждан.

Таким образом, плановые значения результатов предоставления субсидий по программам Семейной и Льготной ипотеки не являются актуальными.

8.6. В 2021 и 2022 годах все показатели ФП «Ипотека» были выполнены, за исключением показателя «Средний уровень процентной ставки по ипотечному кредиту» в 2021 году. По итогам 2023 года указанный показатель выполнен (факт – 8,2 %) с учетом увеличения планового значения показателя до 8,6 % в ноябре 2023 года.

Результаты анализа вносимых изменений в показатели ФП «Ипотека» свидетельствуют о приведении плановых значений ФП «Ипотека» к их фактически достигнутым значениям.

8.7. По программе Сельской ипотеки запланированные результаты в 2022 году не достигнуты в полной мере, а достижение результата за 2021 год оценить не представляется возможным, поскольку плановое значение показателя результативности было привязано к значению ключевой ставки Банка России.

Увеличение бюджетных ассигнований по программе в 2021 и 2022 годах по сравнению с первоначально утвержденными федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год обусловлено ростом ключевой ставки Банка России и сопровождалось корректировкой запланированных результатов в сторону увеличения.

Вместе с тем в процессе анализа механизма реализации программы (трансформации бюджетных ресурсов в результаты) выявлены существенные недостатки.

С учетом длительных сроков одобрения льготных ипотечных кредитов, практики приостановки выдач ипотечных кредитов по причине отсутствия лимитов бюджетных обязательств не удовлетворяется спрос населения на ипотечные кредиты в рамках Сельской ипотеки. Потенциальные заемщики по Сельской ипотеке несут финансовые издержки, связанные с подготовкой необходимой документации, при этом кредитные договоры с ними могут быть не заключены в случае несогласования Минсельхозом России реестра потенциальных заемщиков.

Из-за недостатков механизма реализации программы и порядка взаимодействия с Минсельхозом России два банка отказались от реализации программы. ПАО «Сбербанк России» отмечает, что доля средств, выделяемых банку по программе Сельской ипотеки, несопоставима мала по сравнению с возможностями банка.

8.8. При нарастании негативных тенденций в экономике, связанных в том числе с санкционными рисками, в случае снижения стоимости залогового имущества по ипотечным кредитам на 20 % и более (снижение рыночной стоимости 1 кв. м жилой недвижимости) может возникнуть необходимость досоздания кредитными организациями резервов в объеме 4 493,5 млрд рублей, что составляет 34,2 % значения собственных средств топ-13 кредитных организаций, которые занимают более 95 % рынка ипотечного кредитования. Десять из указанных банков являются системно значимыми кредитными организациями.

Соответственно, государство будет вынуждено поддерживать банковский сектор вливаниями из федерального бюджета в целях предотвращения разрастания кризиса.

9. Предложения

9.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением поручить:

- 1) Минфину России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в срок до 31 мая 2024 года рассмотреть вопрос о нецелесообразности продления после 1 июля 2024 года программы Льготной ипотеки в целях снижения негативного воздействия программ льготного ипотечного кредитования на стоимость жилья на первичном рынке;
- 2) Минфину России и Минцифры России совместно с АО «ДОМ.РФ» подготовить в срок до 27 апреля 2024 года и направить в Правительство Российской Федерации предложения о внесении изменений в программы Семейной ипотеки, Льготной ипотеки и ИТ-ипотеки в части сокращения возмещения из федерального бюджета по однотипным видам ипотечных кредитов;
- 3) Минсельхозу России совместно с АО «ДОМ.РФ» и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в срок до 31 мая 2024 года проработать вопрос о передаче на сопровождение в АО «ДОМ.РФ» программы Сельской ипотеки и подготовке соответствующих изменений в программу с учетом специфики рынка жилья на сельских территориях;
- 4) Минфину России совместно с Минтрудом России и Минстроем России актуализировать плановые значения результатов предоставления субсидии по программам Семейной ипотеки и Льготной ипотеки в срок до 27 апреля 2024 года.

9.2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

© Счетная палата Российской Федерации, 2024