

# ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА ЗА РУБЕЖОМ

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ИПОТЕЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ США В ИСТОРИЧЕСКОЙ РЕТРОСПЕКТИВЕ

**В.Ф. Понька**

Кафедра земельного и экологического права  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198*

В статье рассматривается историческая ретроспектива предоставления банками США ипотечных кредитов. Автор выделяет этапы формирования ипотечной системы США. Анализируются особенности развития ипотечной системы США.

**Ключевые слова:** ипотека, ипотечная система, ипотечный кредит, Федеральная Жилищная Администрация, Федеральная Национальная Ассоциация по Ипотечному Кредитованию, Правительственная Национальная Ипотечная Ассоциация, Федеральная Корпорация Жилищного Ипотечного Кредита, рынок жилья.

Предоставление банками ипотечных кредитов стало возможно благодаря деятельности Федеральной Жилищной Администрации (Federal Housing Administration — ФНА), предоставлявшей ссудодателям гарантии по ипотеке в случае неисполнения со стороны заемщика.

Изначально ФНА находилась целиком в собственности государства, соответственно, все предоставляемые по кредитам гарантии финансировались за счет федерального бюджета. К функциям ФНА относилась также разработка стандартов оценки кредитоспособности потенциальных заемщиков и иных стандартов предоставления ипотечных кредитов, существующих до сих пор. Создание таких стандартов позволило развить еще одно направление рынка. Теперь банки, выступавшие в роли первоначальных кредиторов, получили возможность формировать пулы кредитов и продавать ипотеки в форме ценных бумаг для конечных инвесторов, которые, в свою очередь, могли осуществлять с ними торговые операции или продавать их на рынке.

Тем не менее, многие банки опасались оперировать такими рисковыми активами, как ипотечные кредиты, несмотря на уже упоминавшиеся стандарты требований к заемщикам и гарантии по кредитам. Решить данную проблему предполагалось путем создания вторичного рынка ипотек. Взять на себя такие

функции должны были специально учрежденные национальные ассоциации ипотечного кредитования.

В соответствии с ч. III Национально жилищного акта 1934 г. предусматривалось создание подобных учреждений в целях приобретения или продажи первых ипотек на недвижимость со взиманием обычных комиссионных или со сдачей в аренду на срок не менее 99 лет. Также ассоциации имели право заимствования средств для ведения своих операций путем выпуска на открытый рынок векселей, облигаций и иных долговых инструментов. Они должны были способствовать вовлечению в ипотечную систему большего количества банковских учреждений, которые в связи с дефицитом ликвидности не желали отвлекать значительные средства на предоставление займов, тем более на столь долгосрочных условиях, как это подразумевалось ипотекой. Тем не менее, ни одной подобной частной организации учреждено не было. Более того, в соответствии с положениями нового Акта о жилье 1948 г. глава FNA был лишен полномочий по учреждению ипотечных ассоциаций.

Весной 1935 г. Финансовая Корпорация Реконструкции (Reconstruction Finance Corporation — RFC), являвшаяся правительственным агентством, субсидирующим различные промышленные компании и фермерские хозяйства, а также выполнение ряда правительственных программ, учредило Компанию по Ипотечному Кредитованию. Целью было предоставление средств на выдачу ипотечных и строительных кредитов под залог различных видов недвижимости.

Однако оказалось, что данная структура не может справиться с необходимыми объемами финансирования первичного рынка жилья. В апреле 1948 г. компания прекратила свое существование, а обязательства по предоставленным ею кредитам в размере 64 млн долл. перешли к Финансовой Корпорации Реконструкции. В связи с невозможностью Компании посредством своей структуры и методов функционирования реализовать поставленные задачи RFC предприняла вторую попытку и создала филиал, получивший название Федеральной Национальной Ассоциации по Ипотечному Кредитованию (Federal National Mortgage Association — FNMA, далее — Фэнни Мэй). Цели ее деятельности заключались в следующем. Во-первых, в рефинансировании ипотечных кредитов для ипотечных банков в целях формирования собственного портфеля кредитов. Фэнни Мэй приобретала стандартные ипотечные кредиты, застрахованные FNA, у первоначальных кредиторов. Таким образом, кредит снимался с баланса банка, а поступавшие от заемщика выплаты распределялись между банком и Фэнни Мэй. Это привело к расширению кредитных возможностей ипотечных банков, что способствовало развитию системы ипотечного кредитования. Во-вторых, осуществлялось содействие стандартизации кредитования, поскольку рефинансированию подлежали только кредиты, соответствовавшие критериям, разработанным FNA. Первоначальный и вспомогательный капитал, составивший на момент учреждения Фэнни Мэй 11 млн долл., был предоставлен материнской компанией, то есть RFC.

В 1944 г. Конгрессом США была создана Администрация по Делах Ветеранов (Veterans Administration — VA). Это независимая организация во главе с президентом, которая осуществляет различные программы по оказанию помощи ветеранам и членам их семей. Одной из целей ее деятельности является создание условий для того, чтобы ветераны, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, могли получить необходимый кредит у частных кредиторов на более льготных условиях, чем он обычно предоставляется. Существует также система прямых субсидий ветеранам-инвалидам на приобретение специально приспособленного для них жилья [2]. В 1948 г. Фэнни Мэй получила право покупать кредиты, выдаваемые Администрацией по Делах Ветеранов.

В результате активной поддержки государством кредитных учреждений, путем гарантий депозитов и предоставляемых кредитов удалось значительно стимулировать восстановление банковской и кредитной системы после масштабного кризиса конца 1920-х гг. Благодаря рассмотренным выше действиям и механизмам граждане получили определенную уверенность в банковских учреждениях, что позволило решить проблемы недостатка ликвидности для последних. В то же время переход части кредитных рисков к правительству значительно повысил для ссудодателей привлекательность ипотечных инструментов. Значительно увеличилось количество вводимого в эксплуатацию нового жилья, жилищный сектор пришел в оживление [1].

Второй этап формирования ипотечной системы США начался в 1960-х гг. К этому времени уже был создан вторичный рынок закладных, обеспечивавший ликвидность ипотечным банкам и иным кредитным организациям, нивелируя проблему долгосрочного отвлечения средств из оборота.

В то же время все более широкую дискуссию вызывал тот факт, что Фэнни Мэй осуществляет свою деятельность за счет средств федерального бюджета, что, по мнению многих специалистов, снижало ее эффективность. Более того, к началу 1950-х гг. суммы, выделяемые на покупку ипотек и гарантии по ним, составляли значительную часть внутреннего долга государства. Все чаще звучали предположения о целесообразности создания такого ипотечного агентства, государственное регулирование которого было бы сведено к минимуму, а само агентство имело форму частной компании.

В 1954 г. Фэнни Мэй была преобразована в акционерное общество. Правительство произвело реструктуризацию корпорации в целях предоставления ей возможности получать собственный доход путем размещения акций. Акции продавались кредиторам, рефинансировавшим ипотечные кредиты.

Таким образом, Фэнни Мэй стала корпорацией со смешанной собственностью, причем в частном владении находились обыкновенные акции, в то время как владельцем привилегированных выступало государство.

Уменьшение роли государства в управлении и финансировании корпорации свидетельствовало, что механизм, изначально созданный на федеральном уровне, стал самодостаточным. Политике Фэнни Мэй были присущи черты как частной компании, так и государственной структуры. Корпорация действовала

по принципу самофинансирования, самостоятельного принятия решений о покупке застрахованных ипотечных кредитов, эмиссии различных долговых инструментов под их обеспечение и размещении их на фондовом рынке.

Следующим шагом в совершенствовании ипотечной системы страны стало принятие в 1965 г. закона об учреждении Департамента Жилищного Строительства и Городского Развития (Department of Housing and Urban Development — HUD). Данное учреждение является федеральным агентством, на которое возложена ответственность за осуществление программ, связанных с удовлетворением потребностей в жилье в общенациональном масштабе, а также с предоставлением каждому гражданину равных возможностей для приобретения собственного жилья [3].

Ставшая смешанной, частно-государственной корпорацией Фэнни Мэй столкнулась в проблемами, обусловленными противоречиями между стремлениями и целями частных инвесторов и правительства. Очевидно, что частный сектор тяготел к рыночным механизмам и руководствовался целями максимизации прибыли, что не всегда позволяло учесть социальные аспекты ипотеки. Вместе с тем социальная политика является одним из важнейших элементов функционирования государства.

Наиболее рациональным решением данного вопроса Конгресс США счел разделение существовавшей Федеральной ипотечной ассоциации на две самостоятельные организации. В соответствии с законом, принятым 31 августа 1968 г., Фэнни Мэй разделялась на два юридических лица, каждое из которых сохраняло часть первоначально принадлежащих корпорации функций. За той частью корпорации, которая была приватизирована, осталось название Фэнни Мэй. Вторая организация являлась корпорацией со стопроцентным государственным участием и получила название Правительственной Национальной Ипотечной Ассоциации (Government National Mortgage Association — Ginnie Mae). На Джинни Мэй было возложено выполнение и контроль программ, имеющих, прежде всего, социальную направленность. Это, в частности, специальная поддержка при финансировании приемлемых в качестве обеспечения закладных, гарантированных федеральным правительством, а также гарантирование своевременного платежа основной суммы и процентов по трастовым сертификатам и иным ценным бумагам, выпущенным Фэнни Мэй или иными уполномоченными организациями и обеспеченных трастом или пулом закладных, застрахованных FHA или VA.

В 1970 г. Джинни Мэй осуществило первую эмиссию ценных бумаг, обеспеченных ипотечными активами, получивших название MBS-бумаг (mortgage backed security), или «сквозных» ценных бумаг (pass-through securities). Выпуск ценных бумаг, гарантированных Джинни Мэй, оказал положительное влияние на рынок жилищных ипотек, поскольку больший объем капитала стал доступен для предоставления займов. Выгоды также получили инвесторы, которые теперь могли получать высокие процентные выплаты, гарантированные государством. Более того, инвесторы могли полностью полагаться на эти бумаги, не

привлекая для формирования портфеля обеспеченных ипотечными кредитами активов специалистов по оценке платежеспособности заемщика и не затрачивая время на анализ кредитных историй. Таким образом, ипотечная система получила еще более широкое распространение и расширила круг участников.

В соответствии с положениями Закона о чрезвычайном жилищном финансировании жилья, принятом в 1970 г., была учреждена Федеральная Корпорация Жилищного Ипотечного Кредита (Federal Home Loan Mortgage Corporation — Freddie Mac). Фредди Мэк также осуществляла покупку кредитов, обеспеченных ипотекой, однако не имевших покрытия гарантиями государства. Учрежденная как частная корпорация, Фредди Мэк именуется частной компанией с государственной поддержкой, и таковой статус значительно повышает кредитный рейтинг эмитируемых ею бумаг.

Как эмитент обеспеченных пулом закладных ценных бумаг Фредди Мэк впервые выступила в 1971 г. Ценные бумаги эмитировались в виде сертификатов участия.

Заметим, что, несмотря на приобретение корпорацией кредитов, не имеющих государственных гарантий, все-таки это были «первоклассные» кредиты, то есть соответствовавшие всем стандартам андеррайтинга. Разработка специалистами корпорации перечня требований, которые должны были предъявляться к частным компаниям, в связи со страхованием ипотечных кредитов позволила предложить рынку такой долговой инструмент, как кредит, в структуре которого суда составляет 95% стоимости приобретаемого жилья, и лишь 5% составляет первоначальный взнос.

Фэнни Мэй и Фредди Мэк способствовали быстрому росту и развитию как первичного, так и вторичного рынка жилья, а также развитию рынка финансовых активов, обеспеченных закладными. Объявление этих двух корпораций о намерении купить 20% всех предоставляемых в стране кредитов на покупку жилья, сделанное в 1974 г., дало новый импульс развития жилищного сектора, а объем обязательств в тот год превысил 9 млрд долларов США.

С незначительными изменениями в таком виде ипотечная система США просуществовала вплоть до начала XXI века. Объективные изменения глобального и национального характера предопределили возникновение целого ряда интегрированных экономико-правовых проблем. Как видно из проведенного анализа исторической эволюции ипотечной системы США, ее ориентация лишь незначительно ограничивалась социальной необходимостью обеспечения населения жильем. Стремление обеспечить правовые условия функционирования рыночных механизмов извлечения прибыли путем манипуляций на рынке ипотечных кредитов, включая перекредитование, страхование и перестрахование ипотечных кредитов, объективно способствовало краху всей ипотечной системы США.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Организация рынка жилья (концептуальный обзор). — М., 1991.

- [2] Annual Report of the Administration of Veterans Affairs. — Veterans Administration, Washington, DC. Annual.
- [3] *Heinly D.* Quarterback Jack Takes Over at HUD (J. Kemp). — Professional Builder, February, 1989.

## THE FEATURES OF THE LEGAL STATUS MORTGAGE OFFICES IN THE U.S. HISTORICALLY

**V.F. Ponka**

The Department of Land and Ecology Law  
Peoples' Friendship University of Russia  
6, *Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198*

The article discusses the historical retrospective provision of U.S. banks mortgages. It marks the formative stages of the U.S. mortgages system. The features of the U.S. mortgages system.

**Key words:** mortgage, mortgage system, mortgage credit, Federal Housing Administration (FHA), Federal National Mortgage Association (FNMA), Government National Mortgage Association (Ginnie Mae), Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac), housing market.