

**ПРОБЛЕМНЫЕ БАНКИ:
ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕР, ПРИМЕНЯЕМЫХ В ПРОЦЕССЕ КОНТРОЛЯ**

В статье Т.Д.Карри, Д.П.О'Киф, Д.Коберн и Л.Монтгомери рассматривается эффективность мер, применяемых органами банковского надзора США в отношении проблемных банков.

Ограниченное право применения принудительных мер было предоставлено федеральным органам банковского надзора США Законом о банках 1933 г., в соответствии с которым Федеральная корпорация страхования депозитов (Federal Deposit Insurance Corporation - FDIC) могла прекращать страхование депозитов в случае нарушения банком законов и норм регулирования, а также проведения нездоровой политики. Однако последующий опыт показал, что прекращение страхования оказалось слишком грубым и неэффективным инструментом регулирования банковской деятельности.

В 1966 г. Конгресс принял Закон о контроле за деятельностью финансовых институтов (Financial Institution Supervisory Act - FOSA), значительно расширивший возможности контроля со стороны федеральных органов. По этому закону органы контроля могут отдавать распоряжения о приостановке и прекращении определенных видов банковской деятельности: от кредитных операций до организации внутреннего контроля. При этом предусматривался не только запрет, но и осуществление определенных корректирующих действий. Такие распоряжения отдавались в тех случаях, когда нездоровая банковская практика могла привести к его неплатежеспособности и ослаблению позиций, распылению банковских активов и нарушению интересов вкладчиков.

Эти распоряжения способствовали решению многих проблем, встающих перед банками, однако они оказывались неэффективными, когда проблемы были связаны с недобросовестностью руководителей банка или его сотрудников. Для преодоления этого недостатка было принято дополнение к FOSA, позволяющее федеральным органам банковского контроля отстранять от работы сотрудников коммерческих банков (включая директоров) с запрещением им работать в других банках, пользующихся системой федерального страхования.

Дальнейшему расширению прав федеральных органов банковского контроля способствовало принятие в 1978 г. Закона о нормах регулирования финансовых институтов и контроле за процентной ставкой (Financial Institutions Regulatory and Interest Rate Control Act - FIRIRCA). Этот закон предоставил контролирующим органам право не только приостанавливать или прекращать деятельность банков, отдельных сотрудников и директоров, но и налагать денежный штраф на банки и на сотрудников, не выполняющих распоряжения контролирующих органов и нарушающих федеральные законы или законы штатов. Размер штрафа составлял 1-10 тыс. долл. в день.

Принятый в 1989 г. Закон о реформе финансовых институтов, их оздоровлении и применении принудительных мер (Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement Act - FIRREA) дал возможность контролирующим органам применять принудительные меры в отношении не только банков, их сотрудников и директоров, но

и связанных с банками специалистов, работающих по контракту (бухгалтеров, консультантов, адвокатов). Таким образом, распоряжения о прекращении деятельности, освобождении от должности и запрете на работу в коммерческих банках, связанных с FDIC, распространилось и на этих специалистов. Закон значительно увеличил размер штрафов, налагаемых на банки и отдельных сотрудников. Штраф за сознательное нарушение законов, приводящее к большим потерям для банка, был увеличен до 1 млн. долл. в день.

Принудительные меры применяются органами банковского контроля при возникновении следующих проблем:

- в области управления: неудовлетворительное общее управление, плохое руководство кредитной деятельностью, неэффективное корпоративное планирование, неадекватный внутренний контроль;

- в области финансов: недостаточный капитал, неадекватные резервы для покрытия сомнительных кредитов, большой объем активов низкого качества, чрезмерный рост активов, чрезмерная концентрация кредитов, неспособность банка признать или списать потери, операционные потери или неадекватные доходы, низкая ликвидность, негарантированные дивиденды или другие платежи «инсайдеров», непредоставление или предоставление недостоверных отчетов контролирующим органам.

Осуществляя контрольную деятельность, FDIC может использовать следующие принудительные меры (они перечисляются в порядке их усиления):

- Требование от совета директоров банка разработать и представить план решения проблем, связанных с нездоровой и небезопасной практикой. В этом плане содержится перечень мер, корректирующих деятельность банка, и точное время их осуществления. Такая форма контроля применяется тогда, когда есть уверенность в отсутствии серьезной угрозы банкротства и в возможности сотрудничества с советом директоров банка.

- Соглашение, составленное FDIC и подписанное каждым членом совета директоров контролируемого банка, о мерах, которые должен осуществить банк для решения стоящих перед ним проблем, и сроках их проведения.

- Распоряжение о приостановке или прекращении деятельности банка, которая представляет собой небезопасную и нездоровую практику, отклонение от федеральных или штатных законов и норм регулирования, а также от директив контролирующих органов. Эти распоряжения издаются после заслушивания отчета банка и действуют до момента устранения нарушений. Если предыдущие меры относились к разряду неофициальных, то распоряжения являются официальной акцией принуждения и становятся достоянием общественности.

- Временная отставка, увольнение или запрещение сотрудникам контролируемого банка работать в финансовых институтах, связанных с FDIC.

- Денежный штраф, налагаемый на банк или его сотрудников за нарушение законов, норм регулирования, распоряжений контролирующих органов и других письменных соглашений. Размер штрафа пропорционален серьезности нарушений и колеблется от 1000 долл. в день при простых нарушениях до 1 млн. долл. в день в случае осознанных действий, приносящих большие убытки для банка или большие выгоды сотрудникам, совершившим эти действия. Наложение штрафа, как и распоряжения о приостановке или прекращении определенных видов деятельности банка, становится достоянием общественности.

- Приостановка или прекращение страхования депозитов - наиболее серьезная принудительная акция FDIC. Она является крайним средством принуждения банка, направленным на изменение его нездоровой практики.

- Консервация коммерческих банков для подготовки их к продаже или ликвидации - самая суровая принудительная мера, результатом которой является прекращение существования банка.

FDIC осуществляет принудительные меры в отношении проблемных банков посредством следующих процедур. В ходе обследования банка, проводимого агентством FDIC, банку присваивается рейтинговый номер от 1 до 5 (самый высокий номер - 1). Рейтинговый номер определяется на основе анализа следующих показателей: достаточности собственного капитала (capital adequacy), качества активов (asset quality), эффективности управления (management quality), уровня доходов (earnings), ликвидности (liquidity), чувствительности (sensitivity) к рыночному риску. Такой совокупный показатель известен под английской аббревиатурой CAMELS.

К банкам, получившим рейтинговые номера 1 и 2, принудительные меры применяются редко. Рейтинговый номер 3 свидетельствует о слабых позициях банка, которые во избежание банкротства должны быть скорректированы. В этом случае к банку применяются неофициальные принудительные меры (совет директоров банка должен представить резолюцию с изложением корректирующих мер, либо банк и FDIC должны принять меморандум о взаимопонимании). Банки, получившие рейтинговые номера 4 и 5, относятся к категории проблемных.

В 1980-1996 гг. FDIC применяла принудительные меры к 2682 банкам, из них 35 банков имели рейтинговый номер 1, 165 банков - номер 2, 150 банков - номер 3, 1375 банков - номер 4 и 957 банков - номер 5. Наименьшее количество принудительных мер (40) приходится на 1981 г., наибольшее (284) - на 1985 г. В 1986-1990 гг. количество применяемых принудительных мер сокращается, составляя в среднем 178 в год, но в 1991 г. вновь возрастает до 244, снизившись в 1996 г. до 78.

Наибольшее количество принудительных мер применялось в отношении банков, имеющих рейтинговый номер 4. Такие банки сталкиваются с серьезными проблемами, но их еще можно спасти. Меры, применяемые к банкам с рейтинговым номером 5, имеют целью свести к минимуму потери перед банкротством. 200 принудительных мер, принятых за рассматриваемый период в отношении банков, имеющих рейтинговые номера 1 и 2, в основном сводились к увольнению директоров и сотрудников банков.

Распределение мер, принятых FDIC в отношении банков в 1980-1996 гг.

Характер принятых мер	Количество
Прекращение страхования депозитов	425
Прекращение отдельных видов деятельности	1733
Временная отставка или увольнение сотрудников	459
Увольнение и запрет на работу в других банках	20
Корректирующие меры	28
Меры по обеспечению достаточности капитала	13
Меры по укреплению административного порядка	2
Временная приостановка страхования депозитов	2
ВСЕГО	2682

Анализ влияния принудительных мер, применявшихся FDIC к проблемным банкам с рейтинговым номером 4, показал, что через год после их применения 46% банков сохранили тот же номер, 21% улучшили свое положение, получив рейтинговый номер 3, и 4,5% получили рейтинговый номер 2. У 13% банков положение ухудшилось

до рейтингового номера 5; 10,6% банков подлежали слияниям, проводимым с помощью FDIC, или ликвидации и 4,5% осуществили слияния без помощи FDIC

Через два года после проведения принудительных мер ситуация была следующей: 26,9% банков сохранили свой рейтинговый номер, 22,1% повысили его до 3, 16,8% - до 2, 0,3% - до 1. В то же время 8,6% банков понизили свой номер до 5, 17,2% осуществили слияния с помощью FDIC или были ликвидированы.

Выявив недостатки в деятельности контролируемых банков, FDIC применяет к ним санкции в форме понижения рейтингового номера либо применения принудительных мер. Названные виды санкций оказывают в целом положительное влияние на деятельность банков, которые в целях выживания меняют свою политику еще до того, как их рейтинговый номер может понизиться. Однако более эффективным методом воздействия на банковскую деятельность являются проводимые в ходе контроля официальные принудительные меры, в результате которых многие банки значительно снижают темпы роста активов, увеличивают внешние заимствования капитала, ускоряют погашение кредитов, увеличивают резервы на покрытие «плохих» долгов, а также сокращают величину прибыли.

Литература:

Curry T.J., O'Keefe J.P., Coburn J., Montgomery L.

Financially distressed banks: How effective are enforcement actions in the supervision process?

FDIC banking rev. - Wash., 1999. - Vol. 12, № 2. - P. 1-18.

Автор реферата - Н.Н. Иванова,
ИНИОН РАН