

**УОЛТЕР Дж. Р.
ЗАКРЫТИЕ ПРОБЛЕМНЫХ БАНКОВ:
КАК ЭТО ПРОИСХОДИТ**

Walter J.R. Closing troubled banks: How the process works // Econ. quart. / Federal reserve bank of Richmond. – Richmond, 2004. – Vol. 90, № 1. – P. 51-67.

Анализируются особенности процедуры закрытия банков в США, соответствующие изменения в законодательстве, роль и функции органов банковского надзора.

Закрытие банков происходит иначе, чем других коммерческих предприятий, поскольку большую долю банковских пассивов составляют обеспеченные государственным страхованием депозиты. Первоначальной целью введения системы обязательного страхования депозитов было предотвращение банкротства банков в случае массового изъятия средств. Но, позволив решить данную проблему, обязательное страхование депозитов породило другую. У застрахованных вкладчиков отсутствуют стимулы требовать от банка более высоких процентных ставок или возврата долга, когда банк испытывает трудности. В этом заинтересованы те кредиторы банка, чьи средства не застрахованы. На практике претензии последних банк часто может удовлетворить, привлекая новые более дешевые депозиты. В результате рыночный механизм банкротства не действует для банков.

Поскольку рыночные силы не в состоянии обеспечить своевременное закрытие проблемных банков, соответствующее решение принимают государственные органы банковского надзора. От быстроты и правильности их действий зависит эффективность работы банковской системы.

В 1980-х годах многие банковские институты США, участвующие в системе обязательного страхования депозитов, продолжали функционировать длительное время после того, как надзорные органы установили их нежизнеспособность. Это обусловило рост неэффективных долгосрочных инвестиций таких банков. В 1991 г. в США был принят закон (Federal Deposit Insurance Improvement Act, FDICIA), вносящий изменения в деятельность Федеральной корпорации страхования депозитов (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC). В соответствии с ним надзорные органы обязаны оперативно реагировать на выявленные признаки нежизнеспособности банка.

Банковский надзор включает в себя установление и контроль за соблюдением банками ограничений рисков операций, определение страховой премии за страхование депозитов и предельного страхового покрытия, установление минимальных требований в отношении размера собственного капитала и проверка их выполнения. Особое место в этой деятельности занимает надзор за «лечением» проблемных банков.

Банкротство коммерческого предприятия наступает, когда доходы от операций становятся недостаточными для покрытия расходов, включая процентные платежи кредиторам и собственникам. Неработающие активы должны быть проданы, долги возвращены, а бизнес закрыт. При этом все убытки понесут только собственники компании.

В ряде случаев такой путь закрытия возможен и для банков. Как правило, так происходит, если собственники банка получают прибыль на инвестированный капитал

ниже рыночного уровня и просто ликвидируют банк. В 1991-2001 гг. без вмешательства органов банковского надзора США и применения положений FDICIA было ликвидировано 38 банков (в их число не включены банки, исчезнувшие в результате слияний и поглощений). Причем часто сама угроза возможности применения положений FDICIA выступала стимулом для их закрытия. В подобных случаях закрытие банка аналогично закрытию любого другого коммерческого предприятия.

Иная ситуация складывается, когда банкротство банка порождает потери, превышающие его активы. Причина состоит в том, что страхование депозитов позволяет банку с низкими доходами продолжать привлекать ресурсы, достаточные для покрытия потерь. Возможна ситуация, когда банк несет столь большие потери, что сторонним наблюдателям ясно – он не в состоянии расплатиться из будущих доходов за привлеченные средства. Однако вкладчики, защищенные от потерь государственным страхованием вкладов, обеспечивают такой банк дополнительными ресурсами. В результате он продолжает работать еще длительное время, хотя в отсутствие системы страхования депозитов он бы давно закрылся.

Различие в оценке ситуации банковских инвесторов и вкладчиков отражает специфику деятельности банков и объясняет необходимость максимально быстрого принятия органами банковского надзора решения о закрытии проблемных банков. Когда банк сталкивается с большими потерями (в размере собственного капитала), его владельцы легче идут на рискованные инвестиции, хотя у них уже нет для этого средств. Они надеются, что рискованные вложения принесут доход, достаточный для спасения банка. Ресурсы для подобных инвестиций банки в состоянии привлечь благодаря системе государственного страхования депозитов. Поэтому быстрое закрытие проблемных банков необходимо для ограничения возможных чрезмерно рискованных операций.

Когда банк обанкротится, страхование депозитов позволяет вкладчикам избежать потерь. Убытки распределяются между собственниками и кредиторами банка, чьи средства не подпадают под действие FDICIA. Закон гарантирует возврат депозитов в размере 100 тыс. долл. на один счет. Для этого в федеральном страховом фонде на конец 2002 г. было аккумулировано 32 млрд. долл., или 1,27% от суммы застрахованных банковских депозитов. Фонд образуется за счет страховых премий, уплачиваемых банками, и процентных доходов от их размещения. Отдельный резервный фонд формируется для сберегательных ассоциаций. Если резервный фонд банка или сберегательной ассоциации опускается ниже минимального размера (1,25% от суммы депозитов, подлежащих страхованию), данные институты обязаны его нарастить за счет более высоких страховых премий.

Если объем выплат, гарантированный вкладчикам по закону, превышает размер страхового фонда, тогда FDIC может получить кредитную линию федерального министерства финансов в размере 30 млрд. долл. Кредитная линия должна погашаться за счет будущих премий. Во время кредитного и сберегательного кризиса 1980-х годов страховые фонды были исчерпаны. Поэтому для защиты вкладчиков сберегательных ассоциаций федеральное министерство финансов в 1987 г. увеличило обеспечение до 100 млрд. долл. за счет своих средств (то есть фактически за счет налогоплательщиков).

Поскольку у кредиторов банка отсутствуют стимулы инициировать его закрытие или банкротство, то это делает регулирующий орган, выдавший банку лицензию. Обычно деятельность банков штатов регулирует орган банковского надзора штата, но в ряде случаев федеральный орган банковского надзора также может принять соответствующее решение. Федеральная резервная система (ФРС) или FDIC делят с органами банковского надзора штатов функцию по надзору за деятельностью банков штатов. При этом только федеральные органы могут принимать решения в случаях, если необходимый для выплат вкладчикам объем средств превышает размер резервного фонда. Например, в 1993-2003 гг. из 54 случаев закрытия банков штатов только в трех

случаях FDIC принимала решение без согласия органов банковского надзора штатов, поскольку их оценки жизнеспособности банков не совпадали.

Политика, определяющая подход надзорных органов к проблемным банкам, закреплена в «правилах быстрых корректирующих действий» (Prompt Corrective Action rules), раздел 131 FDICIA. В первую очередь правила фокусируют внимание на достаточности капитала банка. По правилам, надзорные органы обязаны принять решение об отзыве лицензии в течение 90 дней с момента, когда коэффициент достаточности капитала банка снизился до уровня менее 2%, что означает неплатежеспособность банка. У федерального органа банковского надзора есть право избрать и иные меры: например, предоставить банку время для исправления положения или выделить дополнительные ресурсы. Подобные решения подлежат пересмотру каждые 90 дней. Но после 270 дней, если капитал банка не восстановлен до необходимого уровня, то назначается внешний управляющий, который должен попытаться улучшить финансовое положение банка.

Федеральные законы предоставляют надзорным органам широкие полномочия. Например, орган банковского надзора может назначить внешнего управляющего, даже при выполнении банком требований в отношении достаточности капитала, если, по расчетам этого органа, банк может понести потери, значительно превышающие его капитал. Внешний управляющий может быть также назначен, если банк постоянно и серьезно нарушает нормативные требования FDIC.

Орган банковского надзора обычно использует два способа оценки финансового положения банка – дистанционный мониторинг и проверки на месте. Дистанционный мониторинг включает анализ данных финансовой отчетности и проверок на месте. При этом оцениваются местные экономические условия, состояние отраслей промышленности, в которых специализируются клиенты банка, и рыночные показатели банковской деятельности. Оценка может включать в себя, например, изучение таких показателей, как динамика банкротств предприятий, уровень безработицы, цены на недвижимость, число вакантных рабочих мест в районе деятельности банка. Оценка обычно проводится на основе соответствующего программного обеспечения; ее результатом является установление рейтинга банка. Если оценка финансовых данных до запланированной проверки на месте выявляет ухудшение финансового положения банка, то ее дата может быть перенесена на более ранние сроки. Дистанционный мониторинг позволяет также обнаружить сферы деятельности банка, подлежащие первоочередной проверке.

Хотя дистанционный мониторинг и проверки на месте в целом дают возможность оценить положение банка, на практике этого бывает недостаточно, и требуются дополнительные заключения специалистов. Они в обязательном порядке обсуждаются с директорами и менеджерами банка.

Когда результаты дистанционного мониторинга или проверок на месте вызывают подозрение, что финансовое положение банка может ухудшиться, внимание органов надзора сосредотачивается на определенных показателях, так называемых «красных флажках». К их числу могут относиться: слишком быстрый рост и ухудшение качества активов, отставание в сфере управления рисками, проблемы с ликвидностью, нежелание банка сотрудничать с инспекторами. Во время проверок на месте особое внимание уделяется оценке активов банка. В ходе проверок банков, которые в последствие были закрыты, как правило, выявлялся необоснованный оптимизм их руководства при оценке активов.

При проверке финансового положения банка, испытывающего серьезные трудности, инспекторы органов надзора встречаются с менеджментом и советом директоров, сообщают им о результатах проверки. На подобных встречах обычно присутствуют и другие представители регулирующих органов. Так, если это банк штата,

то присутствует представитель FDIC; если проверяется банк-член ФРС, то представитель ФРС. Если оценка активов, проведенная надзорными органами, показывает, что капитал банка недостаточен (коэффициент достаточности капитала – менее 4%) или собственный капитал крайне мал (коэффициент – менее 2%), то инспекторы сообщают менеджменту и совету директоров в письменной форме о том, на какую сумму должен быть увеличен капитал. Банку предоставляется возможность быстро (в течение не более 90 дней) нарастить собственный капитал. В этом случае на встрече инспекторов с менеджментом и советом директоров банка присутствует представитель FDIC, чтобы получить согласие совета на поиск покупателей банка. Если банк оказывается в состоянии нарастить капитал, он может продолжить деятельность. Если же инвесторы не будут найдены, банк будет закрыт, а управление передано внешнему управляющему.

Поскольку FDIC одновременно занимается внешним управлением и страхованием депозитов, но несет большую ответственность. Корпорация выполняет страховую функцию двояким образом: либо выплачивая вкладчикам депозиты из резервного фонда, либо, что чаще применяется на практике, переводя депозиты в другой банк. Банк, куда переводятся депозиты, получает компенсацию из резервного фонда. FDIC может продавать активы закрытого банка благополучным банкам или другим инвесторам, а также перевести активы закрытого банка на свой баланс.

Для внешнего управления проблемным банком FDIC нанимает соответствующих специалистов. В их функции входит: 1) возмещение страховых депозитов; 2) ликвидация активов банка; 3) раздел полученных от ликвидации активов доходов между собой и незастрахованными кредиторами банка. По закону одновременно с назначением внешнего управляющего FDIC обязана объявить о выбранной процедуре погашения долгов банка. При этом приоритетным критерием выступает минимизация затрат FDIC.

FDIC начинает действовать после того, как соответствующий надзорный орган примет решение о нежизнеспособности банка. Такое решение дает старт многоступенчатому процессу, максимальный срок которого – 90-100 дней. В день закрытия банка полномочия внешнего управляющего переходят к FDIC, но до этого момента корпорация выполняет различные действия. В частности, FDIC тщательно оценивает активы и пассивы банка, определяет затраты на возмещение депозитов. Сначала удовлетворяются претензии держателей застрахованных депозитов, затем FDIC и владельцы незастрахованных депозитов¹.

Варианты действий могут быть разными в зависимости от соотношения между активами и пассивами. Если сумма активов банка превышает сумму депозитов, возможны два варианта действий. Первый вариант: в банк, у которого коэффициент достаточности капитала составляет менее 2%, назначается внешний управляющий. В этой ситуации совокупные активы превышают совокупные пассивы, а тем самым и сумму привлеченных депозитов, которые в среднем составляют около 72% банковских пассивов. Второй вариант: сумма активов банка меньше суммы его пассивов, у банка отрицательный коэффициент достаточности собственного капитала и он должен быть закрыт, но сумма совокупных активов превышает сумму всех депозитов.

В этих ситуациях сначала удовлетворяются претензии владельцев застрахованных депозитов, затем остальных кредиторов. Выплаты последним осуществляются только в том случае, если FDIC и владельцы незастрахованных депозитов не понесут потерь.

Затраты FDIC на выплату депозитов определяют базовый уровень продажной цены банка. Не допускается продажа банка по цене, превышающей затраты FDIC на его

¹ Незастрахованными считаются депозиты, размер которых превышает 100 тыс. долл., а также средства, размещенные в зарубежных филиалах американских банков.

закрытие больше, чем на сумму выплат по депозитам, поскольку действует правило наименьшей цены.

FDIC составляет детальное описание активов и пассивов проблемного банка. При выставлении банка на продажу оно именуется информационным пакетом. Заинтересованные покупатели могут провести анализ финансового положения проблемного банка и ознакомиться с его бухгалтерскими документами. Каждый заинтересованный покупатель, во-первых, должен оценить стоимость проблемных активов банка или долю активов, которую планирует приобрести, и вычесть из нее ожидаемые расходы на сбор активов. Во-вторых, он должен оценить нематериальные активы или стоимость франшизы банка. Покупатель также оценивает будущие доходы от партнерских отношений, установленных закрываемым банком для привлечения долгосрочных депозитов и кредитов.

При оценке стоимости франшизы важны несколько факторов. Во-первых, это доля ключевых депозитов в портфеле пассивов. Ключевые депозиты – чековые и сберегательные счета частных лиц и мелких предприятий, то есть пассивы, привлекаемые по процентной ставке ниже рыночной. Данные вкладчики, как правило, не изымают свои средства из нового банка из-за неудобств и связанных с этим затрат. Обычно покупатели готовы больше заплатить за такой закрываемый банк, в котором выше удельный вес указанных счетов. Во-вторых, это ожидаемый рост рыночной доли банка. Отношения, установленные закрываемым банком с розничными и оптовыми клиентами, представляют бóльшую ценность в динамично развивающихся районах.

Покупатель также оценивает объем незастрахованных депозитов. Зачастую их сумма превышает сумму приобретаемых активов. В этом случае покупатель не должен платить FDIC за приобретение банка, наоборот, он получит компенсацию. Цена покупки банка может быть отрицательной. Например, в Comatose National Bank на момент закрытия бухгалтерская стоимость его активов составляла 200 млн. долл., а незастрахованных депозитов – 220 млн. долл. Победивший покупатель (Acquisitive National Bank) оценил стоимость активов, которые можно вернуть, в 130 млн. долл., а стоимость франшизы – в 10 млн. FDIC выплатила ему компенсацию в размере 80 млн. долл. (220 млн. – 140 млн. = 80 млн.).

После прекращения процесса подачи заявок покупателей FDIC определяет конечную цену продажи банка.

FDIC применяет три метода разрешения проблем закрываемых банков. *Первый*: метод покупки и принятия активов на себя. Он чаще всего использовался на практике – в 66% случаев со времени образования FDIC до 2003 г. *Второй*: метод выплаты депозитов, на него пришлось 20% случаев. *Третий*: метод прямой помощи банку. В этом случае FDIC предоставляет проблемному банку наличные или кредиты для восстановления платежеспособности.

Конгресс США предоставил право на оказание прямой поддержки банкам со стороны FDIC в 1950 г., но только в отношении тех банков, которые социально значимы. В период 1950-1982 гг. FDIC оказала прямую помощь только 6 банкам. В 1982 г. был принят закон (Garn-St. Germain Depository Institution Act), который предоставил FDIC право оказывать прямую помощь любым банкам, поскольку это более дешевый способ урегулирования проблем, чем выплата депозитов. В 1982-1992 гг. FDIC оказала помощь 120 банкам. В 1992 г. в законодательство были внесены требования выбора наименее затратного способа урегулирования проблем банка, что ограничило возможности FDIC оказывать прямую помощь банкам. В 1993 г. в законодательстве была закреплена норма, запрещающая использование средств фонда страхования на оказание помощи банкам. С 1993 г. FDIC не оказывает прямой помощи проблемным банкам.

Закон устанавливает, что закрытие банка должно быть осуществлено при наименьших расходах из фонда страхования депозитов и что надзорные органы должны

быстро закрывать нежизнеспособный банк. На протяжении 1980-х годов надзорные органы медлили с закрытием банков, предполагая, что если проблемным институтам предоставить отсрочку, они смогут исправить положение. Многие специалисты полагают, что подобные отсрочки вели к удорожанию затрат на закрытие банка и принятию проблемными банками дополнительных рисков.

Вступление FDICIA в действие означало рост убытков держателей незастрахованных депозитов. В 1986-1992 гг. (то есть до его вступления в действие) такие вкладчики в 78% случаев вообще не понесли потерь. После вступления указанного закона в силу в 76% случаев закрытия банков держатели незастрахованных депозитов смогли вернуть менее 100% суммы своих вкладов.

Ожидалось, что поскольку вкладчики, чьи депозиты превышают 100 тыс. долл. или размещены в зарубежных филиалах американских банков, не защищены от потерь, они будут следить за финансовым положением банков, требовать с них более высокие процентные ставки или изымать свои средства со счетов, если банковские операции носят слишком рискованный характер. Это снижало бы затраты надзорных органов на закрытие банков. Однако, как оказалось, влияние мониторинга со стороны вкладчиков на деятельность крупных банков, в которых обычно сосредотачиваются крупные депозиты, ограничено, в частности из-за того, что в ряде случаев закон позволяет надзорным органам защищать интересы всех вкладчиков крупных банков. Это уменьшает стимулы вкладчиков отслеживать финансовое положение крупных банков. Что касается мелких банков (с активами менее 1 млрд. долл.), то крупные депозиты составляют незначительную долю в их пассивах, а потому для этих банков также мониторинг со стороны вкладчиков имеет незначительное значение. На конец первого квартала 2003 г. только 23% депозитов в мелких банках относилось к разряду крупных депозитов.

Одна из основных функций банковского надзора – измерение стоимости активов и пассивов проблемного банка. Если банк переоценивает собственный капитал, надзорный орган имеет право потребовать от него уменьшить цифру объявляемого капитала. Часто этого достаточно, чтобы выявить признаки нежизнеспособности банка или его близость к этому состоянию. Заключение надзорных органов должно быть беспристрастным, что важно для обеспечения эффективности корректирующих мероприятий.

FDICIA устанавливает механизм, стимулирующий беспристрастность заключений банковского надзора. Если надзорный орган не понизил размер капитала банка в нужное время, то увеличивается вероятность роста потерь проблемного банка и, соответственно, расходов страхового фонда на закрытие банка. Если расходы страхового фонда превысят 25 млн. долл., или 2% активов закрываемого банка, то инспектор надзорного органа обязан представить доклад, в котором он должен описать причины потерь и показать, как их можно избежать в будущем. Эти доклады представляются в Комитет по бухгалтерскому учету (General Accounting Office); они открыты как для членов конгресса, так и общественности. Угроза публичной проверки деятельности инспектора нацелена на то, чтобы не допустить необоснованно мягких заключений. Введение данного механизма способствовало повышению объективности и своевременности действий органов банковского надзора.

Требование FDICIA в отношении наименьших затрат на закрытие проблемного банка способствовало изменению деятельности страхового фонда, он стал гораздо реже использоваться для защиты интересов держателей незастрахованных депозитов. Но последние могут избежать потерь, если по мере ухудшения финансового положения банка начнут изымать из банка средства. Держатели крупных депозитов могут также избежать убытков, если ФРС предоставляет кредиты проблемному банку, в котором размещены их средства.

Выгоды держателей незастрахованных депозитов эквивалентны потерям страхового фонда. Кредиты ФРС, позволяющие таким вкладчикам сохранить свои средства, увеличивают затраты фонда. Если ФРС не предоставит кредит, убытки закрываемого банка частично лягут на держателей незастрахованных депозитов. ФРС в любом случае не понесет потери, так как кредит предоставляется только под залог активов, стоимость которых превышает объем кредита.

FDICIA в целом разрешает ФРС предоставлять кредиты банкам с недостаточным собственным капиталом, но только на срок до 60 дней. Еще более жесткие ограничения предусмотрены при кредитовании банков, находящихся в критическом положении: им ФРС может предоставить кредит только на 5 дней.

Когда ФРС не предоставляет проблемному банку кредитов, то крупные вкладчики могут избежать убытков еще в двух случаях. Во-первых, они могут узнать о проблемах банка до того, как размер объявляемого капитала начнет снижаться. Иными словами, хотя фактическая капитальная позиция банка может быть слабой, размер объявляемого капитала может не снижаться. Информация о подобной ситуации позволит крупным вкладчикам заблаговременно изъять средства. Во-вторых, для удовлетворения требований вкладчиков проблемный банк может продать часть активов. В-третьих, банк может увеличить пассивы за счет привлечения новых вкладчиков, но это требует значительного времени. Для сокращения возможностей проблемного банка привлекать ресурсы оптовых продавцов (депозитных брокеров) FDICIA содержит соответствующие ограничения.

FDICIA перечисляет в разделе 141 исключения из выше отмеченных требований. Закон их относит к исключениям «систематического риска», специалисты обычно их определяют как исключения «слишком крупного, чтобы обанкротиться» (too-big-to-fail). Правило наименьших затрат может быть обойдено, если страховой фонд определит, что закрытие проблемного банка без защиты незастрахованных депозитов или кредиторов окажет серьезное воздействие на экономические условия или финансовую стабильность, иными словами, может вызвать распространение негативных финансовых тенденций в банковской системе. Но принять решение о подобном исключении могут только совет директоров FDIC, совет управляющих ФРС и секретарь федерального министерства финансов после консультаций с президентом. Любое решение об исключении должно быть одобрено комитетом по бухгалтерскому учету. Если решение принимается, то затраты страхового фонда должны быть компенсированы за счет специальной надбавки к обычной страховой премии по страхованию депозитов. Из-за вероятности того, что для крупного банка будет сделано исключение, именно такие банки чаще осуществляют низко эффективные и высоко рисковые операции.

Таким образом, FDICIA устанавливает «более рыночную процедуру» закрытия проблемного банка и ограничения на действия надзорных органов. Одновременно он содержит стимулы, подталкивающие надзорные органы к быстрому принятию решений о рекапитализации или закрытии проблемного банка. Закрытие подобных банков необходимо для минимизации негативного воздействия на финансовые рынки.

Автор реферата – В.В. Кузнецова,
доцент кафедры "Управление банковской деятельностью",
Государственный университет управления