

Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



При поддержке Программы Европейского союза «Эразмус +».
Кафедра Жана Монне 575077-EPP-1-2016-1-RU-EPPJMO-CHAIR «Правовые основы отношений между Россией и ЕС» (2016 – 2019).
Модуль Жана Монне 587634-EPP-1-2017-1-RU-EPPJMO-MODULE «Правовые основы внешнеэкономической деятельности ЕС» (2017 – 2020).
Модуль Жана Моне 574367-EPP-1-2016-1-BY-EPPJMO-MODULE «Общая внешняя политика и политика безопасности ЕС» (2016 – 2019).

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СТРАХОВАНИЯ ВКЛАДОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Н. М. Альсов,
аспирант кафедры интеграционного и европейского права
*Московский государственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва*

Аннотация

В настоящей статье автором проведен исторический, предметный и функциональный анализ правового регулирования систем страхования вкладов (далее – ССВ) в Европейском союзе (далее – ЕС) на основании Директивы 2014/49/ЕС Европейского парламента и совета от 16 апреля 2014 г. «О системах страхования вкладах» (пересмотренной). Рассмотрен вклад ССВ в повышение финансовой стабильности банковского сектора ЕС. Проведена оценка реализованных и планируемых к реализации мер, инициированных Европейской комиссией и Европейским центральным банком, для имплементации единой Европейской ССВ как III опоры Банковского союза.

Ключевые слова: система страхования вкладов, экономический и валютный союз, банковский союз, еврозона, банковское право Европейского союза.

Forming of the EU Deposit Guarantee Scheme: legal aspects.

Abstract

In this article the author carried out a historical, thematic and functional review of deposit guarantee schemes (hereinafter referred to as “the DGS”) in European Union (hereinafter referred to as “the EU”) based on Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on DGS (recast). DGS’s contribution to financial stability augmentation of the EU banking sector is considered. Taken and upcoming measures initiated by the European Commission and the European Central Bank aimed at implementation of common European

deposit insurance scheme (hereinafter referred to as “the EDIS”) as a third pillar of the Banking Union are assessed.

Key words: Deposit guarantee schemes, Economic and Monetary Union, Banking Union, Eurozone, European Union Banking law.

Банковский союз ЕС (далее – Банковский союз) был создан в результате мирового финансового кризиса 2007 – 2009 гг. с целью усиления надзора за банковским сектором.

Структура Банковского союза включает три опоры как полноценно функционирующие (I опора – Единый надзорный механизм), так и те, регулирование по которым совершенствуется под руководством Европейской комиссии (далее – ЕК), а отдельные этапы откладываются до полного внедрения на практике (II опора – Единый механизм реструктуризации, III опора – Европейская система страхования вкладов (далее – ЕССВ)).

Опоры Банковского союза функционально и административно взаимосвязаны: функционально – единый надзор позволяет отслеживать финансовое состояние и выполнение обязательных нормативов всеми кредитными организациями (далее – КО) государств – членом еврозоны, единая политика по реструктуризации позволяет централизованно решать вопросы с проблемными активами КО, выявленными в рамках осуществления надзора, а ЕССВ гарантирует возвратность средств вкладчиков обанкротившихся КО; административно – за счет единой вырабатываемой и осуществляемой политики Европейского центрального банка (далее – ЕЦБ)¹.

ЕССВ таким образом выполняет обеспечительную функцию для «слабой» стороны в банковском праве – вкладчиков и одновременно стабилизирующую функцию, служит страховкой для регуляторов и КО в отношении мер, принятых в рамках I и II опор Банковского союза.

В лучших практиках, выработанных международными организациями и профессиональным сообществом², выделяются две цели создания ССВ, отвечающие ее функциональному назначению – защита вкладчиков от потери их депозитов в случае банкротства КО и обеспечение стабильности финансовой системы с целью избежать системного риска.

При этом как в науке, так и на практике³ более существенная роль отводится именно обеспечению финансовой стабильности. Системный риск может проявиться на разных уровнях: на уровне отдельно взятой КО, когда проявляется системный убыток («неожидаемые» потери (“unexpected” losses)), который должен покрываться собственными средствами (капиталом) КО, и на более высоком уровне – уровне всей финансовой системы,

¹ Выступление члена Исполнительного совета ЕЦБ Бенуа Кере (Benoit Coeuré) на конференции «Банковское финансирование – рынки, инструменты и последствия для корпоративного кредитования и реального сектора экономики» (08.10.2012) // Европейский Центральный Банк. URL: http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp121008_1.en.html (дата обращения: 28.02.2018).

² Первоначальная редакция разработана Базельским комитетом по банковскому надзору, действующим при Банке международных расчетов (БКБН), совместно с Международной ассоциацией страховщиков депозитов (МАСП) «Ключевые принципы для эффективной системы страхования вкладов» (2009). Пересмотренная редакция «Принципов» разработана под эгидой МАСП и утверждена в ноябре 2014 г. – принцип 1, с. 18 // Международная Ассоциация Страховщиков Депозитов. URL: <http://www.iadi.org/en/assets/File/Core%20Principles/cprevised2014nov.pdf> (дата обращения: 28.02.2018).

³ См., например, Bernet B., Walter S. Design Structure and implementation of a modern deposit insurance scheme // SUEF. The European Money and Finance Forum, Vienna, 2009. P. 33. URL: https://www.suerf.org/docx/s_6547884cea64550284728eb26b0947ef_2437_suerf.pdf (дата обращения: 28.02.2018).

когда банкротство одной КО может вызвать нестабильность всей финансовой системы, отразившись на финансовом состоянии других КО, и соответствующую панику вкладчиков.

В первом случае меры по минимизации системного риска могут быть достаточными при активации и успешном выполнении плана по восстановлению финансовой устойчивости КО (“recovery resolution plan” в терминологии Европейской службы банковского надзора – ЕБА), например сокращением кредитного портфеля или привлечением новых источников ликвидности/финансирования капитала КО; во втором – возможно использование стабилизационного фонда или фонда страхования вкладов (ССВ), поскольку государство обязано поддерживать устойчивость финансового сектора, и именно ССВ является одним из важнейших инструментов в таких случаях. Исследователи отмечают⁴, что ССВ должна покрывать не только «ожидаемые» потери (“expected” losses), но и «неожидаемые».

В настоящее время ССВ используются государствами практически повсеместно, однако так было далеко не всегда. ССВ достаточно молоды, а их предшественниками были системы «двойной» (субсидиарной) ответственности акционеров КО, впервые введенные в США с принятием закона «О национальных банках»⁵ в 1864 году, который предписывал, что акционеры обанкротившейся КО могут потерять не только первоначальную стоимость своих акций, но и быть привлечены к дополнительной ответственности вплоть до номинальной стоимости таких акций.

Исследователи «двойной» ответственности критиковали такой «жесткий» подход в регулировании банковского сектора, отмечая, что такая система затратна, ведет к задержкам в получении оценки дополнительной ответственности и относительной недостаточности средств акционеров для покрытия убытков вкладчиков⁶.

Под давлением критики система «двойной» ответственности была полностью отменена на всей территории США в 1953 году и заменена на ССВ, хотя более поздние исследования показали ее эффективность в США ввиду небольшого уровня банкротств КО, высоких показателей достаточности капитала и ликвидности⁷.

Заслугой системы «двойной» ответственности является минимизация случаев банкротств КО, недостатком – то, что государство перераспределило социальную ответственность перед вкладчиками на акционеров КО, играя роль взыскателя и арбитра, избегая при этом критики и народных волнений.

Современные ССВ более нацелены на защиту прав вкладчиков при уже состоявшемся банкротстве КО и дают уверенность вкладчикам, что государство в лице уполномоченных органов урегулирует вопрос возмещения вкладов, что позволяет сделать вывод о том, что государство ответственно за стабильность своей финансовой системы.

В ЕС в настоящее время принята уже третья за последние 30 лет Директива о ССВ.

⁴ Bernet B., Walter S. Design Structure and implementation of a modern deposit insurance scheme // SUEF. The European Money and Finance Forum, Vienna, 2009. P. 53. URL: https://www.suerf.org/docx/s_6547884cea64550284728eb26b0947ef_2437_suerf.pdf (дата обращения: 28.02.2018).

⁵ National Bank Act 1864.

⁶ Ralph W. Marquis, Frank P. Smith Double Liability for Bank Stock // American Economic Review. – 1937. – № 27 (3). – P. 490, 502.

⁷ Grossman Double Liability and Bank Risk Taking // Journal of Money, Credit & Banking. – 2001. – № 33 (2). – P. 143, 157.

Первая Директива 94/19/ЕС⁸ была последовательным ответом на достаточно неуспешную Рекомендацию ЕК 87/63/ЕЭС⁹, целью которой было установление ССВ во всех входящих в Европейское экономическое сообщество государствах к 01.01.1990. Положения Рекомендации 87/63/ЕЭС были верхнеуровневыми и не решали таких вопросов, как уровень покрытия, период выплат и уровень финансирования ССВ, поэтому не все государства-члены выполняли положения Рекомендации 87/63/ЕЭС к установленному сроку.

Директива 94/19/ЕС была направлена на проведение минимального уровня гармонизации законодательства государств – членов ЕС о ССВ, поэтому она устанавливала минимальные требования, которые могут быть увеличены при имплементации Директивы 94/19/ЕС в законодательство государствами-членами.

Минимальный уровень покрытия составлял согласно п. 1 ст. 7 Директивы 94/19/ЕС 20 тыс. экю (государства, которые не могли предоставить такое страховое покрытие по депозитам в КО, зарегистрированных в них, могли снизить покрытие до 15 тыс. экю вплоть до 31.12.1999), максимальный период выплаты покрытия в соответствии со ст. 10 Директивы 94/19/ЕС – 3 месяца, системы финансирования не были гармонизированы.

ССВ согласно Директиве 94/19/ЕС гарантировала вкладчикам определенный уровень защиты, достаточный для преодоления трудностей банкротств отдельных КО, однако не была способна покрыть риски массовых дефолтов КО по выплатам вкладчикам, что и произошло во время мирового финансового кризиса 2007 – 2009 гг., когда потребовалась экстренная докапитализация как самих КО, так и ССВ.

Кризис наглядно продемонстрировал прямой и косвенные побочные эффекты (“spillover” effects) банкротств отдельной КО на стабильность банковского сектора, о которых предупреждал Управляющий Банка Англии Эдвард Джордж (Edward George)¹⁰: прямой эффект вызван высокой степенью взаимосвязанности КО: если одна допустит дефолт перед другой, это может вызвать трудности у последней, косвенный – когда банкротство одной КО может серьезно подорвать доверие вкладчиков ко всему банковскому сектору.

Подобные экстренные меры натолкнули государства-члены к пересмотру политики в области надзора за банковской деятельностью и страхования вкладов, что впоследствии привело к созданию Банковского союза.

Первыми шагами стали меры отдельных государств – членов ЕС по увеличению размера страхового покрытия для поддержания доверия вкладчиков к финансовой системе, что привело к перемещению депозитов вкладчиками в КО, зарегистрированные в государствах – членах ЕС с большим страховым покрытием.

Вторая Директива 2009/12/ЕС¹¹ урегулировала проблему миграции вкладов в зависимости от суммы страхового покрытия, установив минимальный размер покрытия к 30.06.2009 в 50 тыс. евро, максимальный размер был ограничен 100 тыс. евро. Срок выплаты покрытия в соответствии со ст. 10 Директивы 2009/12/ЕС был сокращен до 20 рабочих дней с намерением последующего сокращения до 10 рабочих дней.

⁸ Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit guarantee schemes // Official journal. – 1994. – L 135.

⁹ Commission Recommendation 87/63/EEC of 22 December 1986 concerning the introduction of deposit-guarantee schemes in the Community // Official journal. – 1987. – L 033. – P. 16.

¹⁰ Edward George Governor of the Bank of England : Vital Topic Lecture Speech at the Manchester Business School (24 February 1998) // Bank of England. URL: <http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/speeches/1998/speech15.pdf> (дата обращения: 28.02.2018).

¹¹ Directive 2009/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 amending Directive 94/19/EC on deposit-guarantee schemes as regards the coverage level and the payout delay // Official journal. – 2009. – L 68. – P. 3.

Анализ третьей Директивы 2014/49/ЕС (далее – Директива) включает наиболее важные изменения в требованиях к покрытию, срокам выплаты и финансированию.

Согласно п. 1 ст. 6 Директивы размер покрытия сохранен на уровне 100 тыс. евро на агрегированный объем вкладов одного вкладчика в одной КО. Новациями в регулировании страхового покрытия являются закрепление полномочия ЕК пересмотра размера покрытия в зависимости от уровня инфляции (п. 6 ст. 6), гармонизация исключений из перечня лиц, на которых распространяется страховое покрытие (ст. 5), переходный период для сохранения более высокого (100 тыс. евро – 300 тыс. евро) размера покрытия до 31.12.2018 (ст. 23 преамбулы).

В науке банковского права ЕС не утихают дискуссии об определении достаточного уровня страхового покрытия, должна ли эта быть фиксированная или плавающая сумма, устанавливаться централизованно ЕК или на локальном уровне с учетом уровня дохода домохозяйств и уровня жизни в определенном государстве – члене ЕС.

Представляется, что в данном споре необходимо придерживаться таких критериев, как, например, риск недобросовестности вкладчиков, уровень уверенности вкладчиков в банковском секторе, расходы на содержание ССВ, опасность конкуренции регуляторов¹².

Верел Колаерт приходит к выводу о том, что гармонизированный фиксированный уровень страхового покрытия в ЕС не требуется для достижения стабильности в банковском секторе и защиты интересов вкладчиков, поскольку ни единые правила игры для банков не зависят от этого, ни их возможное отсутствие не дает достаточных оснований для конкуренции между регуляторами; причина же введения единого размера страхового покрытия намного глубже и лежит в использовании Директивы в качестве первого шага к внедрению единой ЕССВ¹³.

По мнению автора, подход установления единого уровня страхового покрытия действительно менее справедлив для граждан более экономически развитых государств в угоду менее экономически благополучных, однако такая система является действительно компромиссным вариантом, который обсуждался с 2012 года под эгидой ЕК, поскольку не накладывает на более экономически развитые государства – члены ЕС дополнительное бремя по поддержанию стабильности банковских секторов менее экономически благополучных государств – членов ЕС. Этот вопрос тесно связан с финансированием ССВ и будет рассмотрен ниже.

Пункт 1 ст. 8 Директивы устанавливает срок выплаты покрытия в 7 рабочих дней с момента принятия решения административным или судебным органом о признании невозможности получения средств на вкладе/приостановлении прав вкладчиков в связи с финансовым состоянием КО с допустимыми исключениями в переходный период по сроку вплоть до 31.12.2023 согласно п. 2 ст. 8 и установленному в п. 5 ст. 8 закрытому перечню оснований, в случае которых срок в 7 рабочих дней может нарушаться после 01.01.2024 г.

Исследователями справедливо отмечены пробелы в Директиве в части срока выплаты, в частности отсутствие максимального срока выплаты покрытия с учетом исключений и отсутствие понятия «рабочий день»¹⁴.

Финансирование ССВ устроено таким образом, что менее благополучные государства – члены ЕС будут платить в ССВ большие взносы, чем более экономически развитые государства, поскольку взносы в ССВ связаны с уровнем покрытых депозитов

¹² Veerle Colaert Deposit Guarantee Schemes in Europe: Is the Banking Union in need of a third pillar? // European Company and Financial Law Review. – 2015. – № 3. – P. 8.

¹³ Там же, С. 15.

¹⁴ Там же, С. 19–20.

("covered deposits"), то есть депозитов, которые согласно п. 5 ст. 2 Директивы являются частью депозитов, на которые распространяется покрытие ("eligible deposits")¹⁵ и которые не превышают страховую сумму покрытия в 100 тыс. евро, а не с "eligible deposits". Чем выше количество покрытых депозитов, тем выше объем финансирования ССВ от банковского сектора в гарантийный фонд страхования вкладов. Такое сравнение не учитывает того факта, что отдельные КО в зависимости от риск-фактора уже платят разную сумму взносов. При этом ЕЦБ поддерживает принцип финансирования в зависимости от покрытых депозитов, так как это больше отражает возможные обязательства по выплатам¹⁶.

Требование Директивы к финансированию ССВ согласно п. 27 преамбулы и п. 1 ст. 10 отвечает принципу, что финансирование ССВ должно быть в объеме, пропорциональном возможным выплатам. Наиболее существенным достижением Директивы является введение финансирования по принципу "ex ante funding", то есть когда КО делают периодические взносы в фонд, чтобы накапливать средства до возникновения банкротств КО, нежели чем по принципу "ex post funding", когда такие взносы производятся после наступления случая банкротства.

Система финансирования построена на трех стадиях: достижения целевого уровня (0,8 % от покрытых депозитов с государстве-члене), затем в случае нехватки средств следует стадия взносов КО "ex post funding", в случае недостаточности средств на второй стадии следует привлечение альтернативных способов финансирования.

Уровень финансирования ССВ, согласно исследованиям, в 0,8 % от покрытых депозитов достаточен для покрытия потерь вкладчиков только малых и средних по активам КО, для покрытия коллапса системно-значимых банков и 99 % возможных убытков требуется финансирование в 3,2 % от "eligible deposits", что является слишком тяжелой нагрузкой для финансового сектора ЕС¹⁷.

Как было отмечено выше, Директиву можно рассматривать как первый шаг к созданию III опоры Банковского союза. В продолжение развития ЕССВ ЕК Коммуникацию по изменению Директивы СОМ (2015) 587 final¹⁸, в которой в том числе содержались предложения по внедрению и развитию ЕССВ, в частности создание единого европейского фонда страхования вкладов, интеграция всех ССВ в ЕССВ, снижение связи между КО и государствами – членами ЕС, в которых они зарегистрированы.

ЕССВ должна быть создана поэтапно в 3 стадии: первая стадия – перестрахование (до 2017 года), в рамках которой ССВ будут обращаться в ЕССВ только в случае исчерпания своих средств и только в ограниченных объемах, вторая – сострахование (до 2020 года), в рамках которой ЕССВ будет выплачивать каждый потерянный евро на вкладе и доля ее участия будет постепенно расти, третья – полное страхование (2024 год) доля участия ЕССВ достигнет 100 % и ССВ будут более не нужны.

¹⁵ То есть покрытых по праву на выплату страховки, например, по критерию надлежащего субъекта, внесшего вклад. К примеру, финансовые институты и государственные органы не имеют права на страховые выплаты согласно п. 31 преамбулы и ст. 5 Директивы 2014/49/ЕС.

¹⁶ Заключение ЕЦБ от 16.02.2011 CON/2011/12 // Official Journal. – 2011. – С 99. – P. 3.

¹⁷ Maccarferri S., Cariboni J., Schoutens W. Lévy Processes and the Financial Crisis: Can We Design a more Effective Deposit Protection? // International journal of Financial Research. – 2013. – Vol 4, No 1. – P. 15.

¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Towards the completion of the Banking Union" (dated 24.11.2015 COM92015) 587 final // EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0587> (дата доступа: 12.01.2019).

Анализируя данные предложения ЕК, можно сделать вывод о централизации функции страхования вкладов на общеевропейском уровне и единой защите вкладчиков на всей территории ЕС независимо от страны регистрации КО.

Возникают вопросы о дальнейшем уровне финансирования ЕССВ различными КО с разным риск-профилем и из разных по уровню развития экономики государств – членов ЕС и достаточности средств в едином фонде для компенсации вкладчикам в случае системного финансового кризиса.

В науке также высказываются идеи по дальнейшему реформированию ССВ в частности по использованию средств европейского фонда стабилизации для выплат компенсаций по потерянным депозитам, совершенствованию механизмов движения капитала на покрытие убытков в отдельных государствах – членах ЕС, кооперации с компенсационными выплатами в рамках проекта создания Союза рынков капиталов¹⁹.

Третья Директива о ССВ позволила сделать качественный шаг вперед к созданию III опоры Банковского союза. Несмотря на отдельные неурегулированные и дискуссионные вопросы, она создает единые правила игры для национальных ССВ в политике страхования вкладов. Дальнейшее развитие и движение к ЕССВ позволит повысить эффективность политики ЕС по страхованию вкладов за счет сокращения расходов и преодоления административных барьеров в национальных ССВ, повысит уровень защиты прав вкладчиков и укрепит доверие к банковскому сектору и ее стабильность. Вместе с тем остаются открытыми вопросы об устойчивости системы к возможному системному кризису и массовому банкротству системно значимых КО.

Список использованных источников

Законодательство, нормативные акты, судебные акты и акты «мягкого права»

1. Commission Recommendation 87/63/EEC of 22 December 1986 concerning the introduction of deposit-guarantee schemes in the Community [1987], OJ L033/16.
2. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Towards the completion of the Banking Union” dated 24.11.2015 COM(2015) 587 final.
3. Core principles for Effective Deposit Insurance Systems, 2014, International Association of Deposit Insurers.
4. Directive 2009/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 amending Directive 94/19/EC on deposit-guarantee schemes as regards the coverage level and the payout delay [2009] OJ L68/3.
5. Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit guarantee schemes [1994], OJ L135.
6. ECB opinion dated 16 February 2011 CON/2011/12 [2011] OJ C99/3.
7. The USA National Bank Act, 1864.

Статьи и научные доклады:

1. Bernet, B. Design, Structure and implementation of a modern deposit insurance scheme / B. Bernet, S. Walter // Vienna: SUERF – The European Money and Finance Forum, 2009.

¹⁹ Jukka Snell Risk sharing in the Eurozone: not just high politics // European Law Review. – 2017. – № 6. – P. 791, 792.

2. Benoît, Coeuré Why the euro needs a banking union [Electronic resource] : speech at conference “Bank funding – markets, instruments and implications for corporate lending and the real economy”, 8 October 2012 / Coeuré Benoît? // European central bank. – Mode of access: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp121008_1.en.html/. – Date of access: 13.01.2019.
3. Edward George Vital Topic Lecture [Electronic resource] : Speech given by Edward George, Governor of the Bank of England At the Manchester Business School 24 February 1998 / George Edward // The bank of England. – Mode of access: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/1998/vital-topic-lecture-given-at-the-manchester-business-school/>. – Date of access: 13.01.2019.
4. Grossman, R. Double Liability and Bank Risk Taking / R. Grossman // Journal of Money, Credit & Banking. – 2001. – № 33 (2). – P. 143–159.
5. Snell, J. Risk sharing in the Eurozone: not just high politics : European law review / J. Snell // European Law Review. – 2016. – № 6. – P. 791, 792.
6. Marquis, Ralph W. Double Liability for Bank Stock / Ralph W. Marquis, Frank P. Smith // American Economic Review. – 1937. – № 27 (3). – P. 490–502
7. Maccarferri, S. Lévy Processes and the Financial Crisis: Can We Design a more Effective Deposit Protection? / S. Maccarferri, J. Cariboni, W. Schoutens // International journal of Financial Research. – 2013. – Vol. 4, No. 1. – P. 5–28.
8. Veerle, Colaert Deposit Guarantee Schemes in Europe: Is the Banking Union in need of a third pillar? / Colaert Veerle // European Company and Financial Law Review. – 2015. – Vol. 12. – № 3. – P. 372–424.