

*М. Л. Энтин, Е. Б. Осокина*

**РОЛЬ ЕВРОПЕЙСКОГО ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА  
В СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ ЕС**

*Декларация глав государств и правительств от 29 июня 2012 г. как момент зарождения Европейского банковского союза стала доказательством значительной и в некотором смысле беспрецедентной поддержки государствами – членами Европейского союза друг друга, в то время как такая готовность подвергалась большим сомнениям со стороны общественности. Помимо красноречивых заявлений о необходимости разорвать неблагоприятную взаимозависимость суверенных рисков и рисков банковского сектора данная Декларация включала два конкретных правовых обязательства. Во-первых, создание Единого надзорного механизма (Single Supervisory Mechanism/SSM) посредством централизации надзора за банковским сектором государств – членом Еврозоны и передача надзорных полномочий Европейскому центральному банку в соответствии со ст. 127 (6) Договора о функционировании ЕС. Во-вторых, обеспечение прямой рекапитализации банков из Европейского фонда финансовой стабильности (European Financial Stability Facility/EFSF), созданного в рамках Европейского стабилизационного механизма (European Stability Mechanism/ESM) на основании Договора, подписанного несколькими месяцами ранее – 2 февраля 2012 г. Выполнение вышеперечисленных обязательств напрямую зависит от эффективного исполнения Европейским центральным банком своих полномочий. Именно поэтому формирование Банковского союза ЕС и его текущая деятельность неразрывно связаны с деятельностью ЕЦБ. Государства – члены ЕС выдали ЕЦБ определенный кредит доверия, отказавшись от части своих полномочий и передав их на наднациональный уровень, в надежде, что ЕЦБ обладает достаточными ресурсами и опытом для повышения прозрачности, стабильности и надежности банковского сектора ЕС.*

*The Declaration of the Heads of State and Government of June 29, 2012 was the birth of the European Banking Union. It demonstrated considerable and, in some ways, unprecedented support by the member states of the European Union to each other. This move was highly questioned by the public. In addition to eloquent statements about the need to break the adverse interdependence of sovereign risks and risks of the banking sector, this Declaration included two specific legal obligations. Firstly, the creation of the Single Supervisory Mechanism (SSM) and the centralized supervision of the banking sector of the Member States of the eurozone with supervisory powers trans-*



*ferred to the European Central Bank in accordance with Article 127 (6) of the Treaty on the functioning of the EU. Secondly, the direct recapitalization of banks from the European Financial Stability Facility (EFSF), established under the European Stability Mechanism (ESM) based on the Treaty, signed a few months earlier – February 2, 2012. The fulfilment of these obligations directly depends on the effective work of the European Central Bank (ECB). That is why the formation of the EU Banking Union and its current activities are inextricably linked with the efficiency of the ECB. EU member states gave the ECB a certain credit of confidence by giving up part of their mandates and transferring powers to a supranational level in the hope that the ECB has sufficient resources and experience to increase the transparency, stability and security of the EU banking sector.*

37

**Ключевые слова:** Европейский банковский союз, единый надзорный механизм, единый механизм санации (финансового оздоровления) банков, европейская система страхования вкладов, Европейский центральный банк, Единый свод правил оказания финансовых услуг.

**Key words:** European Banking Union, Single Supervisory Mechanism, Single Resolution Mechanism, European Deposit Insurance Scheme, European Central Bank, Single Rulebook for financial services.

## Введение

Банковский сектор — движущая сила экономики. Банки служат на пользу государству и обществу и поддерживают экономическую активность, но только в том случае, если они не ставят под угрозу безопасность финансовой системы в целом. Главное условие стабильности финансовой системы — эффективное правовое регулирование и постоянный надзор за ее элементами (стабильное функционирование всей системы обеспечивается стабильным функционированием каждого из ее элементов). Мировой финансовый и экономический кризис 2008—2009 гг. доказал, что в финансовой сфере не допустимо применять концепцию саморегулирования. Государство обязано осуществлять непрерывный контроль за процессами, происходящими в финансовом секторе, и обеспечивать постоянное совершенствование нормативно-правового регулирования. Однако в период кризиса многие европейские правительства проявляли большую независимость в вопросах регулирования банковского сектора, не учитывая возможные эффекты от таких решений в других государствах — членах Европейского союза (далее — ЕС). Поддержка неконкурентоспособных банков с их стороны способствовала углублению финансового и долгового кризиса в Еврозоне. Для решения этой проблемы в июне 2012 г. на саммите ЕС главы государств и правительств договорились о создании Европейского банковского союза как завершающего этапа в формировании Экономического и валютного союза. Важное место в подготовке к созданию Европейского банковского союза и обеспечении его функционирования отведено Европейскому центральному банку (далее — ЕЦБ).

Основной целью исследования является определение роли ЕЦБ в процессе построения Европейского банковского союза как нового этапа



европейской интеграции, призванного обеспечить финансовую стабильность в Европе<sup>1</sup>. В рамках проведенного исследования проанализированы основные источники международного и европейского права, труды отечественных и зарубежных ученых по рассматриваемой тематике, аналитические документы институтов ЕС. По результатам исследования авторы попытаются определить правовой статус ЕЦБ в новой европейской финансовой архитектуре посредством использования общенаучных (анализ, синтез, системный подход) и частноправовых (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов исследования. В статье анализируется деятельность ЕЦБ в процессе подготовки проекта Европейского банковского союза и в процессе его функционирования.

Исследование и анализ интеграционных процессов в финансовом секторе ЕС является актуальным для Российской Федерации, учитывая высокую взаимозависимость финансовых рынков отдельных государств, степень взаимопроникновения которых особенно четко проявилась в 2008–2009 гг. Мировой финансовый и экономический кризис, возникший в одном секторе финансовой системы одного государства<sup>2</sup> и касавшийся лишь одного класса активов – ипотеки, – стремительно приобрел глобальный характер и отразился практически на всех субъектах финансовой деятельности. Масштабы и темпы распространения кризисных явлений в 2008–2009 гг. доказали необходимость применения комплексного подхода в изучении процессов, происходящих в финансовом секторе. Таким образом, деятельность ЕЦБ по поддержанию финансовой стабильности в ЕС представляет интерес как для европейских, так и для отечественных исследователей. В этой связи уместно процитировать заявление Сабины Лаутеншлегер, члена Правления ЕЦБ и вице-председателя Наблюдательного совета ЕЦБ на немецком симпозиуме Лондонской школы экономики и политических наук, проходившем 2 марта 2017 г. в Лондоне: «Финансовый сектор будет постоянно пытаться выйти за рамки сложившегося нормативно-правового регулирования. Он будет искать по всему миру наиболее благоприятные условия для своего развития. Именно поэтому для обеспечения финансовой стабильности нам необходимо разработать единые международные нормы и правила. Государства, которые считают, что мо-

---

<sup>1</sup> Первым о необходимости создания подлинного (genuine) Экономического и валютного союза посредством формирования Европейского банковского союза заявил Председатель Европейского совета Херман Ван Ромпей в июне 2012 г. в преддверии заседания глав и правительств государств-членов ЕС на высшем уровне: *Herman Van Rompuy, Report by President of the European Council «Towards a genuine economic and monetary union»*. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf) (дата обращения: 01.10.2017).

<sup>2</sup> Мировой финансовый и экономический кризис 2008–2009 гг. на начальном этапе затронул один сектор финансовой системы США – рынок ипотечного кредитования, однако с учетом высокой взаимозависимости финансовых систем различных государств достаточно быстро распространился по всему миру.



гут обеспечить финансовую стабильность без применения единых международных норм и правил ставят под угрозу общемировой финансовый сектор» [10].

В рамках российской действительности опыт ЕЦБ можно использовать, в частности, для внедрения и применения Центральным банком РФ (далее – ЦБ РФ) усовершенствованных надзорных практик, механизмов финансового оздоровления (санации), превентивных мер в отношении конкретных субъектов для повышения их финансовой устойчивости и надежности. Вышеперечисленные вопросы особенно актуальны для российского банковского сектора, о чем свидетельствует речь Г.А. Тосуняна, Президента Ассоциации российских банков на съезде Ассоциации 7 апреля 2017 г. В своей речи Тосунян дал критическую оценку деятельности ЦБ РФ по предупреждению возникновения проблемных ситуаций в банковском секторе РФ: «Чрезмерный административный подход в управлении не может быть эффективным в долгосрочной перспективе... Гораздо эффективнее индивидуальная и кропотливая работа с каждым потенциально проблемным банком по своевременному выявлению причин его трудностей и совместному их преодолению. И мировой опыт дает нам такие примеры. В США и ЕС широко применяются директивное изменение стратегии работы проблемного банка, смена его руководства, санация, принудительная продажа заинтересованным инвесторам» [3].

Что касается Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС), на текущий момент уровень интеграции в ЕАЭС не предполагает в ближайшем времени перехода к валютному союзу и создания единого наднационального регулятора. Тем не менее модель финансовой интеграции ЕС является уникальной и имеет реальные возможности для реализации в рамках евразийского пространства.

### Исследование

Моментом создания Европейского банковского союза можно считать принятие Декларации по итогам встречи глав государств и правительств ЕС в Брюсселе 28–29 июня 2012 г., которая начинается словами: «Мы утверждаем, что необходимо разорвать тесную и неблагоприятную взаимосвязь («порочный круг»/«vicious circle») между банками и государством»<sup>3</sup>. Проведенная встреча и события, которые за ней последовали, стали определенным сигналом для участников финансового рынка, находящихся по обе стороны «порочного круга», и в первую очередь они изменили их ожидания.

Для государств важным достижением проведенного саммита стало взаимное обязательство государств-членов Еврозоны оказывать поддержку друг другу, что означало возможность получения поддержки от

<sup>3</sup> Euro Area Summit Statement, 29 June 2012: [официальный сайт Европейского центрального банка]. URL: [https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/milestones/shared/pdf/2012-06-29\\_euro\\_area\\_summit\\_statement\\_en.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/milestones/shared/pdf/2012-06-29_euro_area_summit_statement_en.pdf) (дата обращения: 29.06.2017).



ЕЦБ. Таким образом, Декларация от 29 июня 2012 г. определила роль ЕЦБ в рамках будущего Банковского союза. В свою очередь 2 августа 2012 г. Совет управляющих ЕЦБ объявил о запуске Программы прямых денежных операций (Outright Monetary Transactions (OMTs) programme)<sup>4</sup>, заявив тем самым о готовности ЕЦБ выполнять задачи, обозначенные в рамках принятой Декларации.

Что касается банковского сектора, то европейский законодатель получил от него кредит доверия в виде передачи на наднациональный уровень (в частности, ЕЦБ) полномочий по регулированию ключевых вопросов банковской деятельности при условии распределения бремени убытков между кредиторами в случае возникновения банковских кризисов.

Таким образом, успешная реализация проекта по созданию Европейского банковского союза напрямую зависит от эффективной деятельности Европейского центрального банка по надзору за банковским сектором и укреплению банковской системы в Еврозоне.

На основе дорожной карты по созданию Европейского банковского союза<sup>5</sup>, подготовленной Европейской комиссией, институты ЕС одобрили проведение структурной реформы банковского сектора ЕС, которая заключалась в построении Единого надзорного механизма (Single Supervisory Mechanism/SSM), Единого механизма финансового оздоровления (санации) банков (Single Resolution Mechanism/SRM) и Европейской системы страхования вкладов (European Deposit Insurance Scheme/EDIS). В соответствии с Регламентом Совета №1024/2013 от 15 октября 2013 г. [6] (SSM Regulation) ЕЦБ отведена особая роль в рамках Единого надзорного механизма.

Основная причина создания Единого надзорного механизма как первого этапа построения Европейского банковского союза — неэффективное исполнение национальными органами своих обязанностей по надзору за соблюдением банками пруденциальных требований и норм. Первоочередной задачей ЕЦБ является постепенное возвращение доверия к европейской банковской системе посредством улучшения финансовых показателей банков, входящих в состав Еврозоны.

Перед началом функционирования Единого надзорного механизма в период с конца 2013 г. по III квартал 2014 г. была проведена «всесторонняя оценка» («comprehensive assessment») деятельности 130 крупнейших банков Еврозоны, результаты которой опубликованы 26 октяб-

---

<sup>4</sup> Technical features of Outright Monetary Transactions (Press Release). Позитивным эффектом Программы прямых денежных операций является устойчивая тенденция к равномерному распределению уровня государственного долга между государствами — членами Еврозоны в течение последующих двух лет с начала ее действия: [официальный сайт Европейского центрального банка]. URL: [http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906\\_1.en.html](http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html) (дата обращения: 29.06.2017).

<sup>5</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council «A Roadmap towards a Banking Union». URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52012DC0510> (дата обращения: 29.06.2017).



ря 2014 г. Координацией данного процесса занимался ЕЦБ при содействии внешних консультантов. «Всесторонняя оценка» включала следующие мероприятия:

1. Проверка качества активов (Asset Quality Review/AQR), которая проводилась ЕЦБ в сотрудничестве с национальными надзорными органами и тысячами аудиторов, в большинстве своем представляющими четверку крупнейших аудиторских компаний (Deloitte, EY, KPMG, PwC) и привлеченными на период проведения «всесторонней оценки».

2. Стресс-тест, охватывающий банки государств – членов ЕС, не входящих в состав Еврозоны (координацию проведения стресс-теста осуществлял Европейский банковский орган (European Banking Authority/EBA)).

Проверка качества активов показала риск возникновения дефицита в 136 млрд евро, который ранее недооценивался экспертами. По результатам «всесторонней оценки» ЕЦБ признал 13 из 130 крупнейших банков Еврозоны не соответствующими требованиям по уровню достаточности капитала<sup>6</sup>.

ЕЦБ 4 ноября 2014 г. приступил к исполнению полномочий главного надзорного органа Европейского банковского союза. В своей надзорной деятельности ЕЦБ должен был опираться на результаты проведенной проверки качества активов и применять ко всем подконтрольным ему банкам четко определенные требования к капиталу. ЕЦБ оценивает устойчивость банков в случае возникновения рисков в банковской системе и при появлении сомнений в финансовой стабильности банка принимает соответствующие меры. ЕЦБ также следит за тем, чтобы банки были не только в достаточной мере обеспечены капиталом, но и придерживались бизнес-модели, обеспечивающей их устойчивое функционирование. Другими словами, ЕЦБ обладает полномочиями принимать превентивные меры для повышения финансовой устойчивости и надежности банков (такая возможность появилась у ЕЦБ еще до вступления в действие Единого механизма финансового оздоровления (санации) банков в январе 2016 г.).

Наделение ЕЦБ полномочиями по поддержанию устойчивости и обеспечению стабильности банковского сектора ЕС во многом была определена его способностью осуществлять надзорные полномочия на наднациональном уровне в смысле наличия ресурсов, механизмов регулирования и опыта управления. Начало надзорной деятельности ЕЦБ в 2014 г. было многообещающим: укомплектован штат (около 1000 сотрудников надзорного подразделения), состоящий по большей части из представителей национальных надзорных ведомств и включающий также работников ЕЦБ и представителей финансового сектора. Для осуществления данной деятельности ЕЦБ имел возможность привлечь наиболее квалифицированных и опытных сотрудников. Тем не менее,

<sup>6</sup> *European Central Bank “Aggregate Report on the Comprehensive Assessment”, October 2014: [официальный сайт Европейского центрального банка]. URL: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/aggreatereportonthecomprehensiveassessment201410.en.pdf> (дата обращения: 26.06.2017).*



по мнению экспертов ЕЦБ, многое еще предстоит сделать для формирования образа сильного и независимого наднационального надзорного органа с высоким уровнем стандартов и ответственности. Однако, похоже, такие возможности в его распоряжении имеются.

Во-первых, в нормативно-правовых актах, регулирующих функционирование Единого надзорного механизма (в соответствии с которыми представители национальных надзорных органов имеют большинство голосов в Наблюдательном совете ЕЦБ), предусмотрено, что ЕЦБ вправе выносить решения не только по вопросам общей политики, но и в отношении конкретных банков. При этом данная группа полномочий не пересекается с решением задач по вопросам денежно-кредитной политики в рамках Совета управляющих ЕЦБ. Такое разделение полномочий осложняет выполнение задачи, стоящей перед ЕЦБ и состоящей в том, чтобы обеспечивать полную беспристрастность членов Наблюдательного совета, гарантировать, что они действуют в интересах ЕС в целом, а не в интересах конкретного государства, которые могут противоречить целям Единого надзорного механизма. Определяющим фактором в достижении этой цели будет являться способность ЕЦБ добиваться сплоченности и единства между большинством национальных наблюдателей (а в идеале между всеми). По мнению должностных лиц ЕЦБ, на настоящий момент ЕЦБ успешно справляется с ролью единой наднациональной надзорной инстанции, о чем свидетельствуют достигнутые успехи в повышении стабильности финансовой системы ЕС (созданы благоприятные экономические условия для ведения трансграничной банковской деятельности, в течение последних двух лет наблюдается устойчивая тенденция к равномерному распределению уровня государственного долга между государствами — членами Еврозоны) [10].

Во-вторых, ЕЦБ способствует формированию единой модели осуществления надзорной деятельности, что поможет постепенно устранить национальные различия в методах, принципах и механизмах надзора. Последовательная кадровая политика также имеет существенное значение в достижении такого сближения и обеспечения единообразия надзорных практик. Как отмечалось выше, большинство первоначального кадрового состава надзорного подразделения ЕЦБ привлечено из национальных надзорных органов и ожидалось, что это обеспечит эффективную координацию в рамках Единого надзорного механизма между надзорной структурой ЕЦБ (состоящей частично из национальных представителей) и национальными надзорными органами, находящимися в государствах — членах ЕС. И наоборот, собственных сотрудников (не представляющих надзорные органы конкретного государства) ЕЦБ может стимулировать работать за пределами Франкфурта. В дальнейшем ЕЦБ может изучить и применить опыт других государств в осуществлении надзорной деятельности (например, Федеральной резервной системы США, Комиссии по банковскому регулированию КНР) или опыт других европейских контролирующих органов, в частности, системы европейских антимонопольных органов, которая взята за образец при моделировании Единого надзорного механизма.



В-третьих, в полномочия ЕЦБ входит сбор информации и формирование баз данных, которые показывают результаты функционирования Единого надзорного механизма. Безусловно, по итогам «всесторонней оценки» 2014 г. сформирован огромный массив информации, но такую работу требуется проводить на постоянной основе. Текущая деятельность ЕЦБ в рамках Единого надзорного механизма включает постоянный сбор и анализ данных о деятельности подконтрольных ЕЦБ банков и о состоянии экономической и финансовой системы ЕС. В последующем в результате совершенствования законодательства в банковской сфере, вероятно, произойдет еще большая стандартизация порядка предоставления финансовой отчетности банков. Однако на данный момент большинство банков предоставляют консолидированную финансовую отчетность, используя Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО)<sup>7</sup>, а многие региональные банки, например немецкие, используют национальные стандарты бухгалтерского учета. Порядок осуществления аудиторской деятельности и аудиторские стандарты также разнятся и зависят от национального правового регулирования, что объясняется низким уровнем гармонизации норм и правил в этой сфере. Сбор и анализ информации о рисках осуществляет Система оценки рисков ЕЦБ (Risk Assessment System (RAS)), которая начала действовать в 2015 г. Система оценки рисков – разработанная ЕЦБ модель анализа и оценки деятельности банков, которая также определяет нормы обязательной (регуляторной) отчетности банков. Качество и полнота отчетности являются необходимыми условиями эффективной реализации надзорных полномочий. С этой целью в рамках Единого надзорного механизма используется стандартизованная отчетность с учетом применения Технических стандартов предоставления отчетности по надзорной деятельности (Implementing Technical Standards on Supervisory Reporting (COREP)) и финансовой отчетности (Financial Reporting (FINREP)), разработанных Европейским банковским органом (European Banking Authority) [1]. Как уже отмечалось выше, определение капитала, как и процедура оценки рисков, в государствах Еврозоны далеки от единообразия и поэтому их полная гармонизация должна быть приоритетным направлением деятельности ЕЦБ.

ЕЦБ также определяет периодичность проведения стресс-тестов и уровень прозрачности их результатов<sup>8</sup>. Вероятнее всего, ЕЦБ с каждым годом будет способствовать повышению уровня прозрачности надзора вплоть до завершения построения Европейского банковского союза.

В-четвертых, ЕЦБ предстоит разрешить проблему достижения одинакового уровня надзора за крупнейшими банками (подконтрольными

<sup>7</sup> Совет по Международным стандартам финансовой отчетности : [официальный сайт]. URL: <https://www.iasplus.com/en/standards/ifrs> (дата обращения: 27.06.2017).

<sup>8</sup> Периодичность проведения стресс-тестов за период с 2014 по 2016 г. представлена в докладе, размещенном на официальном сайте Европейского центрального банка. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2054.en.pdf?e5a9f3e207355d829bdb2d26861b005a> (дата обращения: 25.06.2017).





напрямую ЕЦБ), с одной стороны, и менее значимыми банками (контролируемыми национальными надзорными органами на постоянной основе, но подпадающими под юрисдикцию ЕЦБ в соответствии с Регламентом Совета №1024/2013 от 15 октября 2013 г. [6] (SSM Regulation)) — с другой. Для разрешения этой проблемы ЕЦБ сосредоточился в первую очередь на менее значимых банках, которые фактически являются независимыми друг от друга с точки зрения оперативного управления, но взаимосвязаны в рамках системного анализа рисков (как, например, система институциональной защиты немецких сберегательных банков<sup>9</sup>). ЕЦБ охарактеризовал такие системы, как «виртуальные группы».

Кроме того, ЕЦБ совместно с национальными надзорными органами разрабатывает и утверждает стандарты осуществления надзора за менее значимыми банками (около 3 300), что также обеспечивает гармонизацию надзорных практик [10].

### Преодоление финансовой фрагментации в Еврозоне

Необходимость преодолеть неблагоприятную взаимозависимость («порочный круг»/«vicious circle») суверенных рисков и рисков банковского сектора в Еврозоне стала основной причиной создания Европейского банковского союза в середине 2012 г.<sup>10</sup> Постоянный надзор и корректировка финансовых показателей банков поможет стабилизировать ситуацию на финансовых рынках и сформировать единые стандарты деятельности для банков Еврозоны. Тем не менее отсутствие единообразия в порядке осуществления надзора и регулирования деятельности банков не единственная причина фрагментации на финансовых рынках или, иначе говоря, различий в условиях финансирования в государствах-членах Еврозоны, которые отчетливо проявились после 2010—2011 гг., особенно в отношении доступности кредитов для предприятий малого и среднего бизнеса. Для преодоления финансовой фрагментации в Еврозоне необходимо устранить ряд факторов, способствующих ее появлению, и ЕЦБ играет в этом вопросе важную роль.

Во-первых, законодатель и ЕЦБ способствуют тому, чтобы банки осуществляли свою деятельность независимо от наличия внутренних национальных границ. Во время кризиса национальные надзорные ор-

---

<sup>9</sup> Подробную информацию о системе институциональной защиты сберегательных банков можно найти на официальном сайте Ассоциации сберегательных банков Германии. URL: [https://www.dsgv.de/en/savings-banks-finance-group/institutional\\_protection\\_scheme.html](https://www.dsgv.de/en/savings-banks-finance-group/institutional_protection_scheme.html) (дата обращения: 26.06.2017).

<sup>10</sup> В июне 2012 г. Председатель Европейского совета Херман Ван Ромпей в своем докладе в преддверии заседания глав государств и правительств ЕС на высшем уровне заявил о необходимости создания подлинного (genuine) Экономического и валютного союза, посредством формирования Европейского банковского союза. Herman Van Rompuy, Report by President of the European Council «Towards a genuine economic and monetary union» (Brussels, 26 June 2012): [официальный сайт Европейского совета]. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf) (дата обращения: 26.06.2017).



ганы устанавливали различные ограничения по обороту капитала и ликвидности внутри банков, осуществляющих трансграничную деятельность<sup>11</sup>. Основной причиной такой политики экономически слабых государств было стремление сохранить недостающую ликвидность внутри страны, а более сильные в финансовом плане государства опасались воздействия возникающих в связи с этим рисков в более слабых государствах. Законные с национальной точки зрения действия способствовали усилению фрагментации на европейских финансовых рынках и возникновению неблагоприятной взаимосвязи суверенных рисков и рисков банковского сектора («порочный круг»/«vicious circle»). ЕЦБ как наднациональный надзорный орган Еврозоны отменял подобные ограничения в тех случаях, когда они вводились национальными надзорными органами. Однако в некоторых странах (например, в Германии) национальное законодательство позволяло надзорным органам (в случае Германии — Федеральному управлению финансового надзора (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht/Bafin<sup>12</sup>)) устанавливать географические ограничения деятельности банков или верхние пределы риска возникновения убытков внутри банковской группы в качестве инструмента защиты национальных систем страхования вкладов. В таких случаях в Регламенте Совета №1024/2013 (SSM Regulation) напрямую не предусмотрено право ЕЦБ лишать национальные надзорные органы права устанавливать ограничения на свободу передвижения капитала и ликвидности в рамках трансграничной деятельности банков в Еврозоне. В какой мере подобные национальные законы соответствуют европейскому законодательству, в частности, по внутреннему рынку, рассматривается в каждом конкретном случае.

Во-вторых, ЕЦБ способствует уменьшению в инвестиционных портфелях банков доли государственных ценных бумаг страны-учреждения. Ситуация, при которой банки приобретают ценные бумаги, выпущенные государством их учреждения, в объемах, превышающих зачастую их собственный капитал, является типичной для банков Еврозоны. Инвестиционные портфели банков с подобной структурой, как правило, говорят о консервативной модели поведения — приверженности к покупке ценных бумаг, выпущенных государством-учреждением, а не другим государством Еврозоны. Причиной выбора такой модели поведения напрямую нельзя назвать сложившееся правовое регулирование банковского сектора, поскольку требования по достаточности капитала ЕС не предоставляют каких-либо привилегий для банков,

<sup>11</sup> Такая политика в доктрине получила название «политика огораживания»/«ring-fencing». Подробнее разбирается в статье: *Sattar O., Longevialle B., Birry A. Europe's ring-fencing proposals could make big banks safer to fail, but also have broader consequences. Standard and Poor's Rating Services, 2013. URL: [http://ec.europa.eu/finance/consultations/2013/banking-structural-reform/docs/contributions/non-registered-organisations/standard-poors-ratings-services-en-annex-1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/finance/consultations/2013/banking-structural-reform/docs/contributions/non-registered-organisations/standard-poors-ratings-services-en-annex-1_en.pdf) (дата обращения: 20.06.2017).*

<sup>12</sup> Федеральное управление финансового надзора Германии : [официальный сайт]. URL: [https://www.bafin.de/EN/Homepage/homepage\\_node.html](https://www.bafin.de/EN/Homepage/homepage_node.html) (дата обращения: 26.06.2017).



приобретающих ценные бумаги государства-учреждения. Вероятно, банки в данном случае исходят из того, что при неблагоприятном развитии событий (например, выход государства из Еврозоны), они будут находиться в более выгодном положении, чем те банки, которые в основном приобретали ценные бумаги других государств — членов Еврозоны. И тем не менее подобная модель поведения является одной из основных причин формирования неблагоприятной взаимосвязи суверенных рисков и рисков банковского сектора («порочный круг»/«vicious circle»), поскольку снижение платежеспособности государства негативно сказывается на показателях финансовой отчетности банков<sup>13</sup>. Регламент № 575/2013 от 26 июня 2013 г. о требованиях к достаточности капитала (Capital Requirements Regulation/CRR) [13] предоставляет ЕЦБ право устанавливать максимальный коэффициент отношения суммы обязательств по государственным ценным бумагам государства-учреждения к собственному капиталу банка. Установление такого норматива вынудит банки отказаться от подобной модели поведения и диверсифицировать инвестиционные портфели государственных ценных бумаг для снижения зависимости от суверенных рисков.

В-третьих, усилению фрагментации в банковском секторе ЕС способствуют различия в процедуре банкротства внутри Банковского союза. Данный вопрос, вероятно, не будет урегулирован в ближайшее время на наднациональном уровне. Посредством принятия Директивы № 2014/59/ЕС от 15 мая 2014 г. о финансовом оздоровлении (санации) банков (Directive on Bank Recovery and Resolution/BRRD [8]) как альтернативы банкротству была гармонизирована процедура финансового оздоровления (санации) банков. основополагающий принцип этой процедуры заключается в том, что ни один кредитор по итогам проведения финансового оздоровления не должен оказаться в положении, позволяющем соответствующим органам инициировать процедуру банкротства. Как следствие, различия в законодательстве о банкротстве в государствах — членах Банковского союза могут привести к тому, что будет отличаться порядок процедуры финансового оздоровления, что ставит под вопрос общеевропейский характер Единого механизма фи-

<sup>13</sup> Мировой финансовый и экономический кризис 2008–2009 гг., постепенно переросший в европейский долговой кризис 2010–2011 гг., выявил зависимость между суверенными рисками, присутствующими на рынках в странах со значительным государственным долгом, и условиями финансирования банков, осуществляющих деятельность на территории этих государств. Причем такая взаимозависимость имеет двустороннюю направленность: 1) *наблюдается зависимость суверенных рисков от рисков банковского сектора* — проблемы, возникающие в банковском секторе, негативно сказываются на показателе государственного долга, поскольку их разрешение осуществляется за счет средств государственного бюджета; 2) *наблюдается зависимость рисков банковского сектора от суверенных рисков* — дефицит государственного бюджета и уровень государственного долга негативно сказываются на финансовой отчетности банков, поскольку снижается стоимость государственных ценных бумаг в их портфеле и повышается стоимость финансирования. Подробнее см.: Veron N. Breaking the vicious circle. Bruegel, Brussels, 2016. URL: <http://bruegel.org/2016/10/breaking-the-vicious-circle/> (дата обращения: 03.08.2017).



нансового оздоровления (санации) банков. Решить данный вопрос поможет создание Единой процедуры банкротства банков в ЕС, который будет распространяться по крайней мере на крупнейшие банки.

От успешного разрешения вышеперечисленных проблем зависит вклад ЕЦБ в преодоление фрагментации на финансовых рынках ЕС и, соответственно, укрепление его позиций в качестве эффективного централизованного надзорного органа Банковского союза.

### Результаты исследования

ЕЦБ 26 октября 2014 г. опубликовал результаты «всесторонней оценки» (результаты оценки качества активов и проведенных стресс тестов) деятельности крупнейших банков Еврозоны; 4 ноября 2014 г. ЕЦБ начал исполнять обязанности по надзору за 124 наиболее значимыми банками Еврозоны<sup>14</sup>, что ознаменовало начало функционирования Единого надзорного механизма — первого этапа построения Европейского банковского союза. Таким образом, ЕЦБ приобрел статус централизованного надзорного органа государств — членов Еврозоны и присоединившихся к Банковскому союзу государств.

ЕЦБ и национальные надзорные органы находятся в тесном сотрудничестве друг с другом при проверке соблюдения банками норм права ЕС и разрешают возникшие проблемы на ранней стадии. Таким образом, ЕЦБ и национальные надзорные органы стран — участниц Европейского банковского союза — основные компоненты Единого надзорного механизма. Целями Единого надзорного механизма, и соответственно, целями ЕЦБ и национальных надзорных органов являются:

- 1) обеспечение стабильности и повышение надежности европейской банковской системы;
- 2) углубление финансовой интеграции в банковском секторе ЕС;
- 3) обеспечение постоянного надзора за банковским сектором ЕС.

ЕЦБ как независимый институт ЕС осуществляет надзор с точки зрения общеевропейских интересов посредством:

- 1) разработки общего подхода к осуществлению текущего надзора;
- 2) принятия согласованных действий и превентивных мер при возникновении кризисной ситуации;

---

<sup>14</sup> В рамках Единого надзорного механизма разработаны критерии определения значимости банка:

- 1) совокупная стоимость активов превышает 30 млрд евро;
- 2) значение для экономики конкретного государства и ЕС в целом;
- 3) совокупная стоимость активов превышает 5 млрд евро, причем коэффициент отношения трансграничных активов/обязательств в более чем одном государстве-члене к отношению совокупной стоимости активов/обязательств превышает 20 %;
- 4) рассматриваемый банк запросил или получил финансирование из Европейского фонда финансовой стабильности (European Financial Stability Facility), функционирующего в рамках Европейского стабилизационного механизма (European Stability Mechanism). См.: *Европейский центральный банк*: [официальный сайт]. URL: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/criteria/html/index.en.html> (дата обращения: 03.08.2017).



3) обеспечения последовательного применения норм и правил ЕС в области банковского надзора.

ЕЦБ совместно с надзорными органами государств-членов отвечает за эффективность и последовательность осуществления банковского надзора в ЕС.

ЕЦБ обладает следующими полномочиями в рамках Единого надзорного механизма:

1) проводить проверки и исследовать обстоятельства выдачи и отзыва банковских лицензий;

2) оценивать приобретение и продажу квалифицированной доли участия;

3) обеспечивать соблюдение пруденциальных норм ЕС;

4) устанавливать более строгие требования по уровню достаточности капитала с целью противодействия возникновению рисков в банковской системе.

ЕЦБ осуществляет надзор за крупнейшими банками государств-членов Банковского союза (124 банка, владеющих 82 % активов банковского сектора Еврозоны)<sup>15</sup>, в то время как менее значимые банки контролируются национальными надзорными органами на постоянной основе, но подпадают под юрисдикцию ЕЦБ в соответствии с Регламентом Совета №1024/2013 от 15 октября 2013 г. [6] (SSM Regulation) (ЕЦБ вправе проверить любой из банков на соблюдение пруденциальных норм и требований).

Надзорные органы государств – членов ЕС, не присоединившихся к Единому надзорному механизму, вправе заключить с ЕЦБ Меморандум о взаимопонимании, в котором будут изложены условия и порядок сотрудничества в сфере банковского надзора.

С 1 января 2016 г. в рамках Единого механизма финансового оздоровления (санации) банков (Single Resolution Mechanism/SRM) начал действовать Единый совет по финансовому оздоровлению (санации) банков (Single Resolution Board/SRB), в обязанности которого входит управление банками, подконтрольными ЕЦБ, в случае возникновения кризисной ситуации.

ЕЦБ и национальные надзорные органы исполняют свои полномочия в соответствии с Единым сводом правил оказания финансовых услуг (Single Rulebook for financial services) [1], который включает Регламент №575/2013 от 26 июня 2013 г. о требованиях к достаточности капитала (Capital Requirements Regulation/CRR) [13] и Директиву №2013/36/ЕС от 26 июня 2013 г. о требованиях к достаточности капитала (Capital Requirements Directive/CRD IV) [7]. Вышеперечисленные нормативные акты применяются на всей территории Европейского союза.

Процедура финансового оздоровления также гармонизирована посредством разработки и принятия Директивы №2014/59/ЕС от 15 мая 2014 г. о финансовом оздоровлении (санации) банков (Directive on Bank

<sup>15</sup> Данные размещены на официальном сайте Европейского центрального банка. URL: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/who/html/index.en.html> (дата обращения: 03.08.2017).



Recovery and Resolution/BRRD) [8]. Также в ноябре 2015 г. Европейская комиссия представила на рассмотрение проект создания Европейской системы страхования вкладов (European deposit insurance scheme/EDIS), основанной на национальных системах страхования вкладов, регулируемых Директивой №2014/49/ЕС от 16 апреля 2014 г. о системе страхования вкладов (Deposit Guarantee Schemes Directive/DGSD).

### Заключение

Европейский банковский союз с момента своего зарождения был призван решить фундаментальные проблемы Европейского союза, главной из которых был возврат утраченного доверия к банковскому сектору государств – членов Еврозоны. Для формирования стабильной и прозрачной финансовой системы ЕС в рамках Европейского банковского союза создана централизованная система финансового надзора и финансового оздоровления банков. Совершенствование механизмов надзора в ЕС стало главным условием финансирования Европейским стабилизационным механизмом прямой рекапитализации банков, что в результате привело к созданию Единого надзорного механизма (Single Supervisory Mechanism) как первого этапа построения Европейского банковского союза. ЕЦБ как центральное звено Единого надзорного механизма принимал непосредственное участие в процедуре рекапитализации. Правовая основа функционирования Единого надзорного механизма одобрена в сентябре 2013 г. и вступила в силу 30 октября 2013 г.

ЕЦБ приступил к исполнению полномочий главного надзорного органа Европейского банковского союза 4 ноября 2014 г. Предварительная работа ЕЦБ по введению в действие Единого надзорного механизма заключалась в проведении «всесторонней оценки» («comprehensive assessment»). «Всесторонняя оценка» включала проверку качества активов и проведение стресс-тестов, в том числе для банков, не входящих в состав Еврозоны. Основная цель проведения «всесторонней оценки» – повышение прозрачности финансовой отчетности банков, определение и осуществление корректирующих мероприятий (таких как рекапитализация банка или закрытие), позволяющих восстановить доверие инвесторов к банковскому сектору до начала исполнения ЕЦБ надзорных функций.

Реализация проекта по созданию Европейского банковского союза еще не завершена и остается множество спорных моментов в его функционировании, в том числе и в отношении деятельности ЕЦБ. Во-первых, на текущий момент ЕЦБ не контролирует такие значимые финансовые институты, как, например, страховые компании, операторы фондового рынка, а осуществляет постоянный надзор лишь за крупнейшими банками. Во-вторых, в рамках Европейского банковского союза до сих пор не решен вопрос «теневых» банковского сектора и какую роль будет играть ЕЦБ в урегулировании этого вопроса. Тем не менее Банковский союз ЕС – это новый исторически важный этап в развитии ев-



ропейской интеграции, в рамках которого произошла передача значительной части полномочий от государств — членов Еврозоны (и государств — членов ЕС, подписавших соглашение о присоединении) на наднациональный уровень. Европейский банковский союз перевел на качественно новый уровень правовое регулирование банковского надзора в ЕС, в соответствии с которым ЕЦБ предоставлен значительный объем полномочий, позволяющий проводить планомерную работу по повышению стабильности, прозрачности и надежности финансовой системы ЕС.

### Список литературы

1. *Европейский банковский орган*: [официальный сайт]. URL: <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook/interactive-single-rulebook> (дата обращения: 25.06.2017).
2. *Единый совет по финансовому оздоровлению банков*: [официальный сайт]. URL: [https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/compartments\\_table\\_for\\_srb\\_web-v2.pdf](https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/compartments_table_for_srb_web-v2.pdf) (дата обращения: 25.06.2017).
3. *Тосунян Г. А.* Выступление Г. А. Тосуняна на Съезде Ассоциации российских банков (АРБ) — 2017. URL: [https://arb.ru/b2b/first\\_person/vystuplenie\\_g\\_tosunyana\\_na\\_sezde\\_arb\\_2017-10104528/](https://arb.ru/b2b/first_person/vystuplenie_g_tosunyana_na_sezde_arb_2017-10104528/) (дата обращения: 25.06.2017).
4. *Byrne J., O'Connor T.* Creditor rights, culture and dividend payout policy // *Journal of multinational financial management*. 2017. Vol. 39. P. 60–77.
5. *Communication from the European Commission on European Financial Supervision*, 27 May 2009. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52009DC0252> (дата обращения: 25.06.2017).
6. *Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions* // *Official Journal*. 2013. L 287. P. 63–89.
7. *Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC* // *Official Journal*. 2013. L 176. P. 338–436.
8. *Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council Text with EEA relevance* // *Official Journal*. 2014. L 173. P. 190–348.
9. *Hirsch W.* *Law and Economics*. Academic Press, 1999.
10. *Lautenschläger S.* The European banking sector — growing together and growing apart. Speech by Member of the Executive Board of the ECB and Vice-Chair of the Supervisory Board of the ECB at the LSE German Symposium, London, 2 March 2017. URL: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/sp170302.en.html> (дата обращения: 26.06.2017).
11. *Niinimäki J.-P.* Spatial competition in the banking system: Alternative lending technologies and collateral assets // *Journal of multinational financial management*. 2016. Vol. 35. P. 93–109.
12. *Polinsky M., Shavell S.* *Handbook of law and economics*. Vol. 2, 1st Ed. North Holland, 2007.



13. *Regulation* (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012 // Official Journal. 2013. L 176. P. 1–337.

14. *Sattar O., Longevialle B., Birry A.* Europe's ring-fencing proposals could make big banks safer to fail, but also have broader consequences. Standard and Poor's Rating Services, 2013. URL: [http://ec.europa.eu/finance/consultations/2013/banking-structural-reform/docs/contributions/non-registered-organisations/standard-poors-ratings-services-en-annex-1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/finance/consultations/2013/banking-structural-reform/docs/contributions/non-registered-organisations/standard-poors-ratings-services-en-annex-1_en.pdf) (дата обращения: 25.06.2017).

15. *Veron N.* Breaking the vicious circle. Bruegel, Brussels, 2016. URL: <http://bruegel.org/2016/10/breaking-the-vicious-circle/> (дата обращения: 25.06.2017).

#### Об авторах

51

Марк Львович Энтин — д-р юр. наук, проф., МГИМО МИД России; профессор-исследователь, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

E-mail: [entinmark@gmail.com](mailto:entinmark@gmail.com)

Елена Борисовна Осокина — асп., МГИМО МИД России, Россия.

E-mail: [elenaosokina2016@yandex.ru](mailto:elenaosokina2016@yandex.ru)

#### The authors

Dr Mark L. Entin, Professor, Head of the Chair of European Law, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University), Moscow, Russian Federation, Researcher of Immanuel Kant Baltic Federal University (IKBFU), Russia.

E-mail: [entinmark@gmail.com](mailto:entinmark@gmail.com)

Elena Osokina, Post-graduate student of the Chair of European law, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University), Russia.

E-mail: [elenaosokina2016@yandex.ru](mailto:elenaosokina2016@yandex.ru)