

Системы страхования вкладов в Европейском Союзе: правовое регулирование и перспективы развития

Аннотация. В статье автором проведен исторический, предметный и функциональный анализ правового регулирования систем страхования вкладов (далее — ССВ) в Европейском Союзе на основании Директивы 2014/49/ЕС Европейского Парламента и Совета от 16 апреля 2014 г. «О системах страхования вкладов» (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. Автор приходит к выводу, что 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.

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

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.99.2.156-162

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

Структура Банковского союза включает три опоры: полноценно функционирующая I опора — Единый надзорный механизм) и две, регулирование по которым совершенствуется под руководством Европейской комиссии (ЕК), а отдельные этапы откладываются до полного вне-

дрения 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 — членов Еврозоны, единая политика по реструктуризации

© Альсов Н. М., 2019

* Альсов Никита Максимович, аспирант кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
nikita.alsov@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

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 (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 за меры, предпринятые 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 избегания 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, когда банкротство одной КО может вызвать нестабильность всей фи-

нансовой 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), например сокращение кредитного портфеля или привлечение 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 г., который предписывал, что акционеры обанкротившейся КО не только могут потерять первоначальную стоимость своих акций, но и могут быть привлечены к дополнительной ответственности вплоть до номинальной стоимости таких акций.

¹ Выступление члена Исполнительного совета ЕЦБ Бенуа Кёре (Benoît Coeuré) на конференции «Банковское финансирование — рынки, инструменты и последствия для корпоративного кредитования и реального сектора экономики» (08.10.2012) // 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, 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 // URL: <http://www.iadi.org/en/assets/File/Core%20Principles/cprevised2014nov.pdf> (дата обращения: 28.02.2018).

³ См., например: Доклад Beat Bernet, Susanna Walter «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).

⁴ Доклад Beat Bernet, Susanna Walter. С. 53.

⁵ National Bank Act 1864.

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 г. 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 системе страхования вкладов».

Первая Директива 94/19/ЕС⁸ была последовательным ответом на недостаточно успешную Рекомендацию 87/63/ЕЭС⁹, целью которой было установление ССВ во всех входящих в Европейское экономическое сообщество государствах к 1 января 1990 г. Положения Рекоменда-

ции ЕК 87/63/ЕЭС были верхнеуровневыми и не решали таких вопросов, как уровень покрытия, период выплат и уровень финансирования ССВ, поэтому не все государства-члены выполнили эти положения 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 данной Директивы 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 декабря 1999 г.), максимальный период выплаты покрытия, в соответствии со ст. 10 Директивы 94/19/ЕС, — 3 месяца, системы финансирования не были гармонизированы.

Согласно Директиве 94/19/ЕС, ССВ 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 прямое и косвенное побочное влияние («spill-over effects») банкротства отдельной КО на стабильность банковского сектора, о чем предупреждал управляющий Банка Англии Эдвард Джордж (Edward George)¹⁰: прямой эффект вызван вы-

⁶ *Marquis R. W., Smith F. P.* Double Liability for Bank Stock // *American Economic Review*. 1937. 27 (3). Pp. 490, 502.

⁷ *Grossman R. S.* Double Liability and Bank Risk Taking // *Journal of Money, Credit & Banking*. 2001. 33 (2). Pp. 143, 157.

⁸ Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit guarantee schemes. // OJ L135. 1994.

⁹ Commission Recommendation 87/63/EEC of 22 December 1986 concerning the introduction of deposit-guarantee schemes in the Community // OJ L033/16. 1987.

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

сокой 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 подтолкнули 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 июня 2009 г. 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.

Анализ третьей Директивы 2014/49/ЕС включает наиболее важные изменения в требованиях к покрытию, сроках выплаты и финансирования.

Согласно п. 1 ст. 6 Директивы 2014/49/ЕС 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 по пересмотру 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 сохра-

нения 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 2014/49/ЕС 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 компромиссным вариантом, который обсуждался с 2012 г. 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

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 // OJ L68/3. 2009.

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

¹³ Colaert V. Op. cit. P. 15.

вопрос тесно связан с финансированием ССВ и будет рассмотрен ниже.

Пункт 1 ст. 8 Директивы 2014/49/ЕС 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 декабря 2023 г. 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 1 января 2024 г.

Исследователями справедливо отмечены пробелы в Директиве 2014/49/ЕС в части срока выплаты — 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 (*covered deposits*), то есть депозитов, которые, согласно п. 5 ст. 2 Директивы 2014/49/ЕС, 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 финанси-

рования в зависимости от покрытых депозитов, так как это больше отражает возможные обязательства по выплатам¹⁶.

Требование Директивы 2014/49/ЕС к финансированию ССВ, согласно п. 27 преамбулы и п. 1 ст. 10, отвечает принципу, согласно которому финансирование ССВ должно осуществляться в объеме, пропорциональном возможным выплатам. Наиболее существенным достижением Директивы 2014/49/ЕС является введение финансирования по принципу *ex ante funding*, то есть когда КО делают периодические взносы в фонд, чтобы накапливать средства до возникновения банкротств КО, чем по принципу *ex post funding*, когда такие взносы производятся после наступления случая банкротства.

Система финансирования построена на трех стадиях: достижение целевого уровня (0,8 % от покрытых депозитов с государств-членов), 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 2014/49/ЕС можно рассматривать как первый шаг к созданию III опоры Банковского союза. В продолжение развития ЕССВ Европейская комиссия приняла Коммуникацию по изменению Директивы COM(2015) 587 final¹⁸, в которой

¹⁴ Colaert V. *Op. cit.* Pp. 19—20.

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 // OJ C99/3. 2011.

¹⁷ Maccarferri S., Cariboni J. and Schoutens W. Lévy Processes and the Financial Crisis: Can We Design a more Effective Deposit Protection? // *International journal of Financial Research*. 2013. 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 COM(2015) 587 final.

в том числе содержались предложения по внедрению и развитию ЕССВ, в частности по созданию единого европейского фонда страхования вкладов, интеграция всех ССВ в ЕССВ, снижению связи между КО и государствами — членами ЕС, в которых они зарегистрированы.

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

Анализируя данные предложения ЕК, можно сделать вывод о централизации функции страхования вкладов на общеевропейском уровне и о 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 части использования 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 его стабильность. Вместе с тем остаются открытыми вопросы об устойчивости системы к возможному системному кризису и массовому банкротству системно значимых КО.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Bernet B., Walter S.* Design, Structure and implementation of a modern deposit insurance scheme // SUERF, The European Money and Finance Forum. — Vienna, 2009.
2. *Coeuré B.* Speech at conference «Bank funding — markets, instruments and implications for corporate lending and the real economy». — 8 October 2012.
3. *Colaert V.* Deposit Guarantee Schemes in Europe: Is the Banking Union in need of a third pillar? // European Company and Financial Law Abstract. — Vol. 2015. — No. 3.
4. *George E.* Vital Topic Lecture Speech at the Manchester Business School (24 February 1998) // URL: <http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/speeches/1998/speech15.pdf> (дата обращения: 28.02.2018)
5. *Grossman R. S.* Double Liability and Bank Risk Taking // Journal of Money, Credit & Banking. — 2001. — 33(2).
6. *Maccarferri S., Cariboni J. and Schoutens W.* Lévy Processes and the Financial Crisis: Can We Design a more Effective Deposit Protection? // International Journal of Financial Research. — 2013.
7. *Marquis R. W., Smith F. P.* Double Liability for Bank Stock // American Economic Abstract. — 1937. — 27 (3).
8. *Snell J.* Risk sharing in the Eurozone: not just high politics // European Law Abstract. — 2017. — № 6. — Pp. 791—792.

Материал поступил в редакцию 1 мая 2018 г.

¹⁹ *Snell J.* Risk sharing in the Eurozone: not just high politics // European Law Review. 2017. № 6. Pp. 791—792.

**DEPOSIT INSURANCE SYSTEMS IN THE EUROPEAN UNION:
LEGAL REGULATION AND DEVELOPMENT PROSPECTS**

ALSOV Nikita Maksimovich, Postgraduate of the Department of Integration and European Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
nikita.alsov@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The paper provides a historical, substantive and functional analysis of the legal regulation of deposit insurance systems (hereinafter referred to as DIS) in the European Union based on Directive 2014/49 / EC of the European Parliament and of the Council of April 16, 2014. "On Deposit Insurance Systems" (revised). The author considers the contribution of DIS to improving the financial stability of the EU banking sector. The paper shows a conducted assessment of the measures implemented and planned for implementation initiated by the European Commission and the European Central Bank for the implementation of a single European DIS as the third pillar of the Banking Union. The author concludes that the third Directive "On DIS" allows for a qualitative step forward towards the creation of the third pillar of the Banking Union. Despite some unresolved and controversial issues, it creates uniform rules of the game for national DIS in a deposit insurance policy. Further development and movement towards European DIS will make it possible to increase the effectiveness of the EU deposit insurance policy by reducing costs, overcoming administrative barriers in national DISs, increase the level of protection of depositors' rights, and strengthen confidence in the banking sector and its stability.*

Keywords: *deposit insurance system, economic and monetary union, Banking Union, Eurozone, European Union banking law.*