ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Осокина Елена Борисовна

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО БАНКОВСКОГО СОЮЗА

Специальность 12.00.10 - Международное право; Европейское право

Диссертация на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук, доцент
Топорнин Н.Б.

Москва – 2019

Оглавление

Введение……..……..3
Глава 1. История формирования и правовая природа Европейского банковского союза…….……..…….……...19
§1.1. Эволюция правового регулирования рынка банковских услуг в ЕС и основные этапы его развития.....19
§1.2. Понятие и правовая основа Европейского банковского союза …….…..….47
Глава 2. Правовые аспекты функционирования действующих механизмов Европейского банковского союза: Единый надзорный механизм и Единый механизм финансового оздоровления…….....…76
§2.1. Порядок и правовая основа функционирования Единого надзорного механизма ……..…….…...76
§2.2. Новый правовой статус Европейского центрального банка в Европейском банковском союзе …….…….....96
§2.3. Порядок и правовая основа функционирования Единого механизма финансового оздоровления ……..…….…….117
Глава 3. Завершение формирования Европейского банковского союза. Правовые последствия создания ЕБС и перспективы его развития……..……...152
§3.1. Европейская система страхования вкладов как завершающий этап формирования Европейского банковского союза……152
§3.2. Правовые последствия создания Европейского банковского союза и перспективы его развития…….……173
Заключение……...185
Приложение 1……...……191
Приложение 2……...……192
Список сокращений и условных обозначений……...……..…..……..193
Список использованной литературы……...…….…….194

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования

Глобализация как процесс расширения и углубления межгосударственных связей на всех уровнях современной социальной жизни, предполагающий обмен идеями, информацией, экономическими ресурсами, а также рисками, явилась причиной стремительного распространения мирового финансового и экономического кризиса, начавшегося в 2007 году на рынке ипотечного кредитования США. Несовершенства в антикризисном управлении и отсутствие на наднациональном уровне правовых механизмов урегулирования финансовых кризисов стали причиной глубокого спада в мировой экономике.

Европейская интеграция как отражение процессов глобализации на европейском континенте создала условия для распространения кризисных явлений в государствах-членах Европейского Союза. Глобальный экономический и финансовый кризис 2008-2009 гг., постепенно переросший на европейском континенте в долговой кризис, поставил на повестку дня вопрос о необходимости совершенствования координации экономической политики в Европейском Союзе. Наиболее остро эта проблема проявилась после резкого снижения кредитного рейтинга Греции в феврале 2010 года, что в последующем привело к нестабильности во всей еврозоне. Предоставление финансовой помощи наиболее пострадавшим от кризиса государствам (Греция, Ирландия, Португалия) за счет средств Европейского механизма финансовой стабильности, учрежденного в мае 2010 года, и Европейского фонда финансовой стабильности, учрежденного в июне 2010 года, лишь отчасти помогло стабилизировать ситуацию на финансовых рынках ЕС. Европейский долговой кризис продолжал распространяться по всей еврозоне и постепенно перерос в банковский кризис. Сложившаяся ситуация привела к резкому спаду деловой активности, повышению уровня безработицы и

социальной напряженности, что шло вразрез с одной из главных целей Европейского Союза – обеспечением экономического роста и развития[1].

Помимо мер экстренного реагирования в целях противодействия кризису европейские власти разработали ряд правовых и институциональных антикризисных мер, которые включали заключение международных договоров (Пакт в поддержку евро плюс от 25 марта 2011 года, Договор об учреждении Европейского стабилизационного механизма от 2 февраля 2012 года, Договор о стабильности, координации и управлении в Экономическом и валютном союзе от 2 марта 2012 года), запуск широкомасштабных экономических программ (Стратегия «Европа 2020»), реализацию предложений Европейской комиссии (План экономического восстановления ЕС 2008 года [2] , Содействие экономическому восстановлению ЕС 2009[3]) и другие.

Вышеуказанные антикризисные меры подготовили почву для принятия более важного решения государствами-членами, предполагающего передачу компетенции в финансовой сфере на наднациональный уровень. Значение этого шага для развития экономической интеграции еще до кризиса в 2004 году подчеркивал выдающийся экономист и финансист, член Правления Европейского центрального банка, Томаззо Падоа-Скьоппа (Tommaso Padoa-Schioppa)[4], который предупреждал о несостоятельности подхода минимальной гармонизации в

---

[1] В соответствии со статьей 3(3) Договора о Европейском Союзе: «Союз создает внутренний рынок. Союз старается обеспечить устойчивое развитие Европы на основе сбалансированного экономического роста и стабильности цен, наличие в высокой степени конкурентоспособной социальной рыночной экономики, стремящейся к полной занятости и социальному прогрессу, а также высокий уровень охраны и улучшения окружающей среды». Consolidated version of the Treaty on European Union // Официальный вестник ЕС. OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390.

[2] Communication from the Commission to the European Council - A European Economic Recovery Plan, Brussels, 26.11.2008 // Официальный вестник ЕС. COM (2008) 800 final.

[3] Communication for the spring European Council - Driving European recovery, Brussels, 4.3.2009 // Официальный вестник ЕС. COM(2009) 114 final.

[4] Томаззо Падоа-Скьоппа (Tommaso Padoa-Schioppa) – вице-председатель Банка Италии (1984-1997 гг.), председатель Базельского комитета по банковскому надзору (1993 – 1997 гг.), председатель Национальной комиссии Италии по контролю за финансовыми организациями и фондовой биржей (The Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB) (1997-1998 гг.), член Правления Европейского центрального банка (1998-2006 гг.), министр экономики и финансов Италии (2006-2008 гг.), председатель комитета по денежно-кредитной и финансовой политике Международного Валютного Фонда (2008-2009 гг.).

стремительно меняющихся условиях на мировых финансовых рынках, а также подчеркивал, что дальнейшее углубление интеграции рынков и единая денежно-кредитная политика не могут быть достигнуты при сохранении регулирования и надзора на национальном уровне [5]. Несмотря на то, что экономический и валютный союз – наивысший из известных на сегодняшний день уровней межгосударственной интеграции, данный уровень сегодня признается европейцами недостаточным для противостояния системным рискам и кризисам[6].

26 июня 2012 года в преддверии встречи глав государств и правительств ЕС на высшем уровне председатель Европейского Совета Херман Ван Ромпей в своем докладе[7] объявил о создании Европейского банковского союза как части проекта по формированию подлинного (англ.: genuine) Экономического и валютного союза. В качестве основной цели Европейского банковского союза в докладе председателя признавалось формирование на уровне ЕС комплексного правового регулирования банковской деятельности и обеспечение финансовой стабильности в Европе. В сентябре 2012 года Европейская комиссия представила дорожную карту по созданию Европейского банковского союза [8], в которой обозначила его основные структурные элементы и механизмы, направленные на усиление надзора за банками, усовершенствование системы антикризисного управления и повышение уровня защиты прав вкладчиков в ЕС.

Создание в еврозоне Европейского банковского союза вызвало резонанс в политических и академических кругах, которые обсуждали правовые и институциональные аспекты нового явления. В частности, до сих пор не утихают

---

[5] Padoa-Schioppa T. How to deal with emerging pan-European financial institutions? Speech at the Conference on Supervisory Convergence organised by the Dutch Ministry of Finance, The Hague, 3 November 2004 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского центрального банка. 2014. Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2004/html/sp041103.en.html

[6] Четвериков А.О., Понаморенко В.Е., Карпов Л.К. Банковская интеграция в ЕС и ЕЭП: возможности правовой трансплантации. М.: Юстицинформ, 2014. С.135.

[7] Report by President of the European Council (Herman Van Rompuy) - Towards a genuine economic and monetary union, Brussels, 26 June 2012 // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/media/21570/131201.pdf .

[8] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - A Roadmap towards a Banking Union from 12 September 2012 // Официальный вестник ЕС. (COM/2012/0510 final).

споры относительно применения статьи 127 (6) Договора о функционировании Европейского Союза (далее - «ДФЕС») в качестве правовой основы для передачи надзорных полномочий Европейскому центральному банку и статьи 114 ДФЕС для создания Европейского механизма финансового оздоровления, обоснованности существования двух наднациональных органов в сфере банковского надзора – Европейского центрального банка и Европейского банковского органа, о роли Европейского банковского органа в Европейском банковском союзе, о новом правовом статусе Европейского центрального банка и т. д. Более того, на текущий момент в доктрине не выработано единое определение Европейского банковского союза.

Актуальность исследования повышается в связи с тем, что в отечественной правовой науке отсутствуют комплексные исследования, посвященные правовым и институциональным аспектам формирования Европейского банковского союза.

Деятельность банков имеет важное значение для социально-экономического развития государства, и, соответственно, эффективное правовое регулирование банковской деятельности и надлежащий банковский надзор обеспечивают устойчивость этого развития. Современные банки выполняют широкий спектр важных для экономики государства и жизни общества функций - аккумулируют средства граждан и организаций, трансформируют их в кредиты и инвестиции, создавая импульс для развития производства и технологий. Деятельность банков определяет темпы социально-экономического развития и может оказывать как положительное, так и негативное воздействие на экономику государства. Эффективный и открытый банковский сектор удовлетворяет потребности реального сектора экономики и является залогом стабильного экономического роста. В то время как непрозрачная деятельность банков способствует выводу денежных средств в теневой сектор экономики и легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В процессе глобализации особое значение приобретает роль банков в мировой экономике. Транснациональные банки вносят существенный вклад в развитие международных финансовых связей, способствуют эффективному

перераспределению финансовых ресурсов между государствами, обеспечивают высокий уровень концентрации капитала и совершенствуют структуру мирового хозяйства. Во время кризиса доля банковского сектора в экономике ЕС снизилась с возрастанием роли небанковских финансовых ресурсов. Тем не менее, на европейских рынках кредитование остается важным инструментом финансирования. По данным Европейского центрального банка на 2017 год кредитование банками нефинансовых организаций в зоне евро составило 56% от общего объема финансирования[9]. Кроме того, уменьшение доли банковского сектора напрямую не свидетельствует о снижении значения деятельности банков для экономики ЕС. В данном контексте уместно привести слова директора европейского департамента Международного Валютного Фонда (далее - «МВФ») Пола Томсена (Poul M. Thomsen): «В реальности не существует четкого разделения между банковским сектором и рынком капитала, поскольку зачастую банки выступают в качестве финансовых посредников (имеется ввиду деятельность банков на рынке ценных бумаг). Таким образом, банки представляют собой ядро финансового сектора. Поэтому стремление Европы в первую очередь к банковскому союзу, а не к союзу рынков капитала вполне объяснимо. В ином случае телега была бы поставлена впереди лошади»[10].

Особое значение в этой связи приобретает роль наднационального правового регулирования деятельности банков, поскольку бесконтрольный процесс перемещения капитала и углубление взаимозависимости банковских систем различных государств формируют дополнительные риски в рамках глобальной финансовой системы. События последних десятилетий показывают, что серьезный банковский кризис в пределах одного государства неизбежно оказывает отрицательное воздействие на финансовые системы других государств

---

[9] The year at a glance // Официальный сайт Европейского центрального банка [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2017.en.html#IDofChapter3_1_3 .

[10] A Financial Union for the Euro Area, Poul M. Thomsen, Director, European Department International Monetary Fund, Conference of the Belgian Financial Forum (BFF) in cooperation with SUERF – The European Money and Finance Forum National Bank of Belgium, September 14, 2018 // Официальный сайт МВФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/09/14/sp091418-a-financial-union-for-the-euro-area .

и на мировую экономику в целом [11]. Несовершенство существующих на наднациональном уровне правовых механизмов регулирования банковской сферы стало одной из главных причин стремительного распространения кризиса 2007-2009 гг.

Для предотвращения масштабных потрясений на финансовых рынках в ходе глобального кризиса 2007-2009 гг. банковскому сектору была оказана беспрецедентная государственная поддержка. По данным МВФ убытки европейских банков в период с 2007 г. по 2010 г. составили около 1 трлн. евро (около 8% ВВП ЕС). С октября 2008 г. по октябрь 2011 г. Европейская комиссия одобрила государственную помощь банкам на общую сумму 4.5 трлн. евро (около 37% ВВП ЕС), 1.7 трлн. евро (13 % ВВП ЕС) из которых составили налоговые поступления[12].

Банковская система Российской Федерации также испытала негативные эффекты глобального кризиса 2007-2009 гг. На поддержку российских банков в 2008 году было направлено около 4 трлн. рублей[13]. Темпы прироста активов отечественного банковского сектора в период кризиса снизились с 44% в 2007 г. до 5 % в 2009 г., что негативно отразилось на показателях валового внутреннего продукта (прирост ВВП в 2009 году составил -6%)[14].

На сегодняшний день банковский сектор Российской Федерации является одним из крупнейших в Евразийском экономическом союзе. По состоянию на 1 января 2018 года совокупные активы российского банковского сектора составили

---

[11] Линников А.С. Правовое регулирование банковской деятельности и банковский надзор в Европейском Союзе. М.: Статут, 2009. С. 15.

[12] IMF Country Report №13/67 - European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation—Technical Note on Progress with Bank Restructuring and Resolution in Europe (March 2013) // Официальный сайт МВФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1367.pdf .

[13] Выступление Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина на заседании Межгосударственного совета Евразийского экономического сообщества 12 декабря 2008 года // Информационный портал Вести.ru [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.vesti.ru/doc.html?id=232517&cid=6# .

[14] Обзор банковского сектора Российской Федерации. Аналитические показатели. *Центральный банк Российской Федерации, Департамент банковского надзора*. № 182, декабрь 2017 г. // Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cbr.ru/analytics/bank_system/obs_182.pdf .

85 трлн. рублей (92,5% ВВП), размер собственных средств (капитал) – 9 трлн. рублей (10.2% ВВП). На кредитование нефинансовых организаций и физических лиц в 2017 году направлено около 42 трлн. рублей[15]. В условиях санкций темпы прироста российского банковского сектора существенно снизились с 35% в 2014 году до -3.5% в 2016 году. Постепенно сфера банковских услуг Российской Федерации адаптируется к новым экономическим реалиям (в 2017 году прирост показателей составил 6.4%). Тем не менее для развития банковской деятельности и, соответственно, стимулирования деловой активности в России необходимо искать дополнительные резервы в национальной банковской системе (совершенствовать правовые механизмы и институциональную структуру надзора за соблюдением банками пруденциальных требований, системы финансового оздоровления и повышения уровня защиты прав вкладчиков) и стремиться к укреплению межгосударственного сотрудничества в финансовой сфере.

Вышеперечисленные факторы обусловливают необходимость детального изучения правовых основ организации и функционирования Европейского банковского союза.

Исследование приобретает особую актуальность в связи с усилением конкуренции на международных финансовых рынках и ростом политической и экономической напряженности в условиях санкционной политики ряда государств. В целом международно-правовой режим мировой валютно-финансовой системы нацелен на сдерживание, сглаживание негативных экономических последствий кризисных ситуаций [16] . Основная задача законодателей как на национальном, так и на наднациональном уровне заключается в создании эффективных мер для поддержания стабильности на финансовых рынках и противодействия кризисным явлениям.

---

[15] Обзор банковского сектора Российской Федерации. Аналитические показатели. *Центральный банк Российской Федерации, Департамент банковского надзора*. №185, март 2018 г. // Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cbr.ru/analytics/bank_system/obs_185.pdf .

[16] Международное право: учебник. Под ред. А. Н. Вылегжанин. М.: Издательство Юрайт, 2011. С. 938.

Изучение процесса создания Европейского банковского союза представляет интерес с точки зрения анализа международно-правововых стандартов банковского регулирования и банковского надзора. Правовое регулирование Европейского банковского союза формировалось с учетом лучших практик, стандартов и рекомендаций ведущих международных организаций и форумов – «Большой семерки», «Большой двадцатки», ФАТФ, ОЭСР, Базельского комитета по банковскому надзору, Международной ассоциации органов страхового надзора, Международной ассоциации страховщиков депозитов и др. Так, Единый свод правил оказания финансовых услуг – правовая основа Европейского банковского союза – обеспечивает единообразное и последовательное применение положений «Базеля-III»[17] на территории всего Европейского Союза.

Опыт Европейского Союза в правовом регулировании банковской деятельности представляет особую значимость в связи с углублением интеграционных процессов на евразийском пространстве. 29 мая 2014 года в Астане главы трех государств (Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан) подписали исторически важный документ – Договор о Евразийском экономическом союзе. В Договоре о ЕАЭС с целью формирования единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов предусмотрена гармонизация законодательств государств-членов ЕАЭС. В связи с этим изучение опыта ЕС приобретает чрезвычайно важное значение для проведения эффективной и поступательной гармонизации банковского законодательства с наименьшими правовыми рисками для государств-членов ЕАЭС.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования и функционирования Европейского банковского союза.

Предметом исследования является совокупность правовых норм, которые регулируют общественные отношения, складывающиеся в процессе зарождения,

---

[17] «Базель-III» - международные стандарты банковского регулирования и надзора, разработанные Базельским комитетом по банковскому надзору как ответ на мировой финансовый и экономический кризис 2007-2009 гг.

развития и функционирования Европейского банковского союза, а именно, акты первичного права ЕС (учредительные договоры, Хартия основных прав ЕС), акты вторичного права ЕС, нормативные документы Европейского центрального банка, решения Суда ЕС, международные соглашения по вопросам банковской деятельности, участниками которых являются государства-члены ЕС.

Целью настоящего диссертационного исследования является изучение различных правовых аспектов создания и функционирования Европейского банковского союза, а также разрешение актуальных проблемных вопросов, связанных с вышеупомянутыми процессами. Достижение указанной цели обеспечивается путем решения следующих **задач**:

Во-первых, изучить и структурировать по институционально-правовым критериям процесс развития правового регулирования рынка банковских услуг на уровне ЕС.

Во-вторых, определить этапы развития правового регулирования рынка банковских услуг ЕС и выявить предпосылки проведения структурной реформы банковского сектора ЕС, выразившейся в создании Европейского банковского союза.

В-третьих, выявить правовую основу, правовую природу и сформулировать понятие Европейского банковского союза.

В-четвертых, определить организационно-правовую структуру Европейского банковского союза, а также роль и статус институтов (в частности, Европейского центрального банка) и органов ЕС в рамках данного этапа европейской интеграции.

В-пятых, выявить последствия создания Европейского банковского союза для единого внутреннего рынка финансовых услуг ЕС и европейской интеграции, а также определить перспективы его развития.

Поставленные задачи обусловили следующую **структуру работы**, которая включает введение, три главы, разделенные на параграфы, заключение, приложения и список литературы.

Степень научной разработанности и теоретическая основа исследования

Вопросам европейской финансовой интеграции посвящено большое количество научных трудов. Однако, несмотря на повышенный интерес отечественных и зарубежных ученых к данной тематике, в науке европейского права наблюдается недостаток комплексных исследований, посвященных вопросам создания и функционирования Европейского банковского союза.

В процессе исследования большое внимание уделено изучению трудов отечественных авторов. В области общей теории права и теории международного и европейского права основой послужили работы С.С. Алексеева, М.Н. Марченко, В.С. Нерсесянца, А.Х. Абашидзе, М.М. Бирюкова, Д.С. Боклан, А.Г. Волеводза, А.Н. Вылегжанина, А.Я. Капустина, С.Ю. Кашкина, П.А. Калиниченко, Ю.М. Колосова, О.И. Тиунова, В.Л. Толстых, Б.Н. Топорнина, Г.И. Тункина, С.В. Черниченко, Л.М. Энтина, М.Л. Энтина, Ю.М. Юмашева и др. Вопросы международного и европейского финансового права широко изучены и рассмотрены в трудах А.А. Вишневского, Н.Ю. Ерпылевой, Л.К. Карпова, Р.А. Касьянова, А.С. Линникова, И.М. Лифшица, Н.Б. Топорнина, А.О. Четверикова, В.М. Шумилова и др.

Различным аспектам создания и функционирования Европейского банковского союза посвящены монографии и статьи зарубежных авторов –Дэнни Буша (Danny Busch)[18], Гуидо Феррарини (Guido Ferrarini)[19], Эйлис Ферран (Eilís Ferran)[20], Николаса Верона (Nicolas Véron)[21], Даниэля Гроса (Daniel Gros)[22],

[18] Busch D., Ferrarini G. European Banking Union. Kindle Edition. Oxford University Press, 2015. 592 p.

[19] Busch D., Ferrarini G. European Banking Union. Kindle Edition. Oxford University Press, 2015. 592 p.

[20] Ferran E. The Existential Search of the European Banking Authority // European Business Organization Law Review. 2016. No. 17. Pp. 285-317; Ferran E. The European Single Supervisory Mechanism // Journal of Corporate Law Studies. 2013. No. 13. Pp. 255-285

[21] Veron N., Goldstein M. Too Big to Fail: The Transatlantic Debate // Peterson Institute for international economics [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://piie.com/publications/working-papers/too-big-fail-transatlantic-debate; Veron N. Banking Nationalism and the European Crisis // Bruegel [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://bruegel.org/2013/10/banking-nationalism-and-the-european-crisis/; Veron N. Tectonic Shifts //

Гунтрама Вольфа (Guntram B. Wolff)[23], Дирка Шонмейкера (Dirk Schoenmaker)[24], Кристоса Гортсоса (Christos Gortsos)[25] и др.

Методологическую основу диссертационного исследования составили общенаучные и частноправовые методы познания. При проведении исследования использованы следующие общенаучные методы: диалектический метод, метод восхождения от конкретного к абстрактному и от абстрактного к конкретному и системный метод познания. Кроме того, в процессе исследования применены такие частноправовые методы как формально-юридический метод, метод сравнительного правоведения, историко-правовой метод. Также в работе проведен абстрактный и конкретный анализ на макроправовом (анализ правовых систем) и микроправовом (анализ конкретных норм и правоотношений) уровнях.

Нормативная базу исследования составили учредительные договоры ЕС, акты вторичного права (регламенты, директивы), иные акты институтов Европейского Союза, международные договоры с участием государств-членов ЕС.

Научная новизна результатов исследования заключается в том, что впервые в отечественной юридической науке проведен комплексный анализ правовых основ, институционально-правовой системы и механизмов

Finance and Development. 2014. Vol.51. № 1 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2014/03/veron1.htm; Veron N. Breaking the vicious circle // Bruegel [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://bruegel.org/2016/10/breaking-the-vicious-circle/

[22] Gros D., Schoenmaker D. European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union. Journal of Common Market Studies, 2014. Vol. 52, Issue 3. pp. 529-546; Gros D. Completing the Banking Union: Deposit Insurance. Centre for European Policy Studies, 2015. No 335. 8 p.

[23] Wolff G.B. Statement prepared for the European Parliament's ECON Committee Public Hearing of 23 May // Bruegel [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://bruegel.org/2016/05/the-european-deposit-insurance-scheme/; Wolff G.B., Raposo I. G. How has banking union changed mergers and acquistions? // Bruegel [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://bruegel.org/2017/09/how-has-banking-union-changed-mergers-and-acquistions/ .

[24] Schoenmaker D., Gros D. A. European Deposit Insurance and Resolution Fund: An Update // DSF Policy Paper Series [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.ceps.eu/system/files/WD364%20European%20Deposit%20Insurance.pdf ; Schoenmaker D., Wolff G.B. What options for European deposit insurance? // Bruegel [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://bruegel.org/2015/10/what-options-for-european-deposit-insurance/

[25] Gortsos C.V. The new EU Directive (2014/49/EU) on Deposit Guarantee Schemes // European Center of Economic and Financial Law. 2014. 174 p.

функционирования Европейского банковского союза. Определено содержание Европейского банковского союза, проанализированы его правовые основы, нормативно-правовая база и организационно-правовая структура. Кроме того, в рамках диссертационного исследования изучен новый правовой статус Европейского центрального банка в качестве наднационального надзорного органа и его место в европейской системе финансового надзора (соотношение полномочий Европейского центрального банка и Европейского банковского органа).

Научная новизна подробнее раскрывается в **положениях, выносимых на защиту:**

1. Европейский банковский союз представляет собой новый этап европейской интеграции, предполагающий создание в европейском банковском секторе наднациональных механизмов надзора, финансового оздоровления и общеевропейской системы защиты прав вкладчиков, целью которого является обеспечение финансовой стабильности в Европе. ЕБС не является международной организацией, а олицетворяет единство, которое выражается во взаимосвязи всех элементов Европейского банковского союза, в установлении и применении единообразных норм в сфере банковского надзора, финансового оздоровления и защиты прав вкладчиков. На текущий момент в полном объеме действуют только два элемента Европейского банковского союза – Единый надзорный механизм и Единый механизм финансового оздоровления. Для построения подлинного Банковского союза необходимо завершить формирование третьего элемента – Европейской системы страхования вкладов.

2. Одной из главных целей создания Европейского банковского союза является повышение стабильности и прозрачности банковского сектора ЕС за счет снижения взаимозависимости суверенных рисков и рисков банковского сектора и упразднения применения несбалансированного подхода в случае возникновения кризиса, когда при нормальном развитии событий прибыль принадлежит частной компании, а при возникновении проблемной ситуации издержки становятся общественным бременем. Финансовое оздоровление

проблемных кредитных организаций в рамках новой системы проводится без привлечения средств налогоплательщиков, не создавая дополнительной нагрузки на государственный бюджет. После введения в действие в полном объеме Единого механизма финансового оздоровления с 1 января 2016 года процедура финансового оздоровления осуществляется за счет средств акционеров и кредиторов кредитной организации и из средств специально созданного фонда, формируемого за счет отчислений из банковского сектора.

3. Создание Европейского банковского союза обусловлено объективными экономическими причинами и является логическим продолжением эволюции правового регулирования банковского сектора ЕС, которая осуществляется на основании правовых и политических нововведений, направленных на углубление интеграции в допустимых на конкретном этапе пределах.

4. Единый свод правил оказания финансовых услуг как правовая основа Европейского банковского союза представляет собой сочетание юридически обязательных актов и актов «мягкого права». В структуру Единого свода правил оказания финансовых услуг в банковской сфере входят: (1) акты первого уровня (регламенты и директивы, принятые в рамках общей или специальной законодательных процедур); (2) акты второго уровня (2.1) делегированные/исполнительные акты Европейской комиссии, принимаемые на основании полномочий, предусмотренных актами первого уровня, и разрабатываемые Европейской комиссией самостоятельно (2.2) делегированные или исполнительные акты Европейской комиссии, принимаемые на основании полномочий, предусмотренных актами первого уровня, и разрабатываемые на основании проектов регулятивных или исполнительных технических стандартов Европейского банковского органа; (3) исполнительные акты Совета; (4) технические стандарты, которые принимаются в форме делегированных и исполнительных актов Европейской комиссии; (5) рекомендации и руководства, разрабатываемые и принимаемые Европейским банковским органом.

5. Единый надзорный механизм представляет собой новую систему совместной реализации надзорных полномочий ЕЦБ и национальных надзорных органов. Основная цель этой системы - разработка единообразных методов и высоких стандартов работы надзорных органов в ЕС с целью повышения стабильности и прозрачности в банковском секторе ЕС, а также для снижения взаимозависимости суверенных и банковских рисков. ЕЦБ осуществляет непосредственный надзор за «системно значимыми» банками и банковскими группами. Национальные надзорные органы содействуют ЕЦБ при осуществлении надзора за «системно значимыми» банками и осуществляют надзор за «менее значимыми» банками. Применение статьи 127(6) ДФЕС не повлекло за собой создание новой (двухуровневой) институциональной системы банковского надзора, данная статья предусмотрела совместную реализацию надзорных полномочий ЕЦБ и национальных надзорных органов.

6. С созданием Европейского банковского союза национальные парламенты получили новые контрольно-надзорные полномочия. В рамках Единого надзорного механизма национальным парламентам предоставлена возможность контролировать исполнение ЕЦБ надзорных функций. Национальные парламенты государств-участников вправе запросить у ЕЦБ письменный ответ на любые замечания или вопросы, направленные ими в отношении исполнения ЕЦБ надзорных полномочий. Национальный парламент государства-участника вправе пригласить председателя или члена Совета по надзору ЕЦБ для участия в процедуре обмена мнениями по вопросу надзора за кредитными организациями в этом государстве совместно с представителем национального компетентного органа. С введением в действие Единого надзорного механизма можно говорить о создании нового для ЕС механизма подотчетности института ЕС национальному парламенту. Кроме того, повышение роли национальных парламентов свидетельствует об укреплении межгосударственного характера управления ЕС впервые с момента вступления в силу Лиссабонского договора.

7. Статья 127(6) ДФЕС, предложенная на саммите государств-членов зоны евро в июне 2012 года в качестве правовой основы создания Единого надзорного механизма и наделения Европейского центрального банка полномочиями по надзору, в значительной степени предопределила институционально-правовую структуру Европейского банковского союза, а именно, сферу его действия, степень централизации и децентрализации полномочий, основанную на разделении банков на «системно значимые» и «менее значимые», независимость при осуществлении наднациональных полномочий и территориальное несовпадение ЕБС с единым рынком финансовых услуг ЕС.

8. Основное место в институциональной структуре Европейского банковского союза занимает Европейский центральный банк. В рамках Единого надзорного механизма ЕЦБ наделен полномочиями по надзору за «системно значимыми» банками еврозоны и присоединившихся к Европейскому банковскому союзу государств в сотрудничестве с национальными надзорными органами. В процессе создания ЕБС полномочия ЕЦБ существенно расширились впервые с момента вступления в силу Лиссабонского договора. ЕЦБ получил дополнительные рычаги воздействия на наиболее значимую для государств-членов финансовую сферу. Сосредоточение в рамках одного института большого объема полномочий могло нарушить институциональный баланс в ЕС. С целью сохранения институционального равновесия в нормативно-правовых актах ЕС предусмотрены определенные механизмы, к которым, в частности, относится механизм подотчетности.

9. Статья 114 ДФЕС, предусматривающая сближение законодательств государств-членов в сфере создания и функционирования внутреннего рынка, как правовая основа Единого механизма финансового оздоровления отразилась на правовой и институциональной структуре Европейского банковского союза. В первую очередь применение статьи 114 ДФЕС повлияло на процесс принятия решений в рамках Единого механизма финансового оздоровления, в котором принимают участие новое агентство ЕС – Единый совет по финансовому оздоровлению, Европейская комиссия и Совет Европейского Союза. Такой

субъектный состав объясняется необходимостью достижения двух взаимосвязанных целей – чтобы обойти ограничения, установленные «доктриной Мерони», сформулированной Судом ЕС в 1958 году в деле Мерони против Высшего руководящего органа, с помощью вовлечения Комиссии в процесс реализации полномочий Единого совета по финансовому оздоровлению (далее – «ЕСФО») как агентства ЕС; и чтобы обеспечить неприкосновенность налогово-бюджетного суверенитета государств-членов путем вовлечения Совета ЕС в процесс принятия ЕСФО решений по финансовому оздоровлению.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что результаты исследования могут быть применены как при научных исследованиях по смежным темам, так и в деятельности законодательных и исполнительных органов власти России, в деятельности Центрального банка Российской Федерации по укреплению банковской системы и обеспечению стабильности финансового рынка Российской Федерации, а также при проведении гармонизации положений банковского законодательства государств-членов ЕАЭС.

Апробация и внедрение результатов исследования

Основные результаты диссертационного исследования представлены на научно-практических конференциях и семинарах, обсуждены на кафедре европейского права МГИМО МИД России, а также отражены в научных статьях автора, опубликованных в ведущих юридических журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией (ВАК) при Министерстве образования и науки Российской Федерации. Апробация научных результатов исследования осуществлена, в том числе, посредством их опубликования в специализированном издании Центрального банка Российской Федерации.

ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ЕВРОПЕЙСКОГО БАНКОВСКОГО СОЮЗА

§1.1. Эволюция правового регулирования рынка банковских услуг в ЕС и основные этапы его развития

Экономический и финансовый кризис 2008 года и последующие проблемы суверенного долга в зоне евро имели непосредственное отношение к пересмотру сформировавшегося правового регулирования и системы надзора в банковском секторе ЕС и возникновению Европейского банковского союза. Однако идея формирования комплексного правового регулирования рынка банковских услуг возникла задолго до начала обсуждения проекта создания Европейского банковского союза. Подобные предложения выдвигались Европейской комиссией еще в конце 1960-х - начале 1970-х гг. XX века и не были связаны с кризисными явлениями, а обусловливались необходимостью развития правового регулирования в процессе углубления экономической и финансовой интеграции[26].

Необходимо отметить, что первоначально финансовый сектор (в том числе и банковский сектор) в силу его стратегического значения для суверенитета государства не входил в планы европейской интеграции. Финансовые потоки обеспечивают проведение государством независимой экономической, денежно-кредитной, бюджетной политики, в том числе за счет средств государственного долга и налогов. Отказ от части полномочий в этих областях может повлечь ограничение национального суверенитета[27]. Вследствие этого на ранних этапах

---

[26] Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М. Энтин. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С.670; Maes I. The Ascent of the European Commission as an Actor in the Monetary Integration Process in the 1960s // Scottish Journal of Political Economy. 2006. Vol. 53. No. 2. Pp. 222–241.

[27] Вопрос соотношения обеспечения свободы движения капитала и защиты национального суверенитета поднимался в докладе Spaak 1956 года, который стал краеугольным камнем Межправительственной конференции по общему рынку и Европейскому сообществу по атомной энергии 1956 г. (Брюссель) и привел к подписанию Римских договоров 25 марта 1957

европейской интеграции создание единого рынка финансовых услуг не являлось приоритетной целью Европейского экономического сообщества. В частности, Римский договор 1957 года не предусматривал создание финансового рынка как части общего рынка[28], а свобода движения капитала вошла в число ключевых свобод внутреннего рынка после вступления в силу Единого европейского акта в 1987 году.

Эволюция рынка финансовых услуг после вступления в силу Римских договоров происходила за счет модернизации правовых и институциональных механизмов в процессе европейской интеграции. Особенности и характеристики этих изменений позволяют выделить пять этапов (в том числе Европейский банковский союз) в развитии рынка финансовых услуг ЕС. Переход с этапа на этап представляет собой установление нового институционально-правового баланса между расширяющейся для целей интеграции компетенцией ЕС, с одной стороны, и сохранением национального суверенитета членов ЕС, с другой стороны. Переход от одного этапа к другому осуществляется на основе правовых

года. Доклад по формированию общего европейского рынка был подготовлен комитетом под председательством министра иностранных дел Бельгии Поля-Генри Спаака, учрежденным в 1955 году на межправительственной конференции в Мессине (Италия). В докладе Spaak обосновывались экономические выгоды от либерализации движения капитала. В докладе отмечались национализм и протекционизм, составляющие основу управления финансовыми потоками в государствах-членах, и подчеркивалась несостоятельность таких мер в рамках единого экономического пространства. В то же время в докладе говорилось о необходимости *избегать неуправляемых финансовых потоков*, поскольку они приведут к финансовому дисбалансу среди государств-членов, повлияют на способность государств проводить денежно-кредитную или налоговую политику и приведут к недостаточному или более дорогостоящему финансированию менее развитых регионов. Процесс либерализация движения капитала должен быть гибким, без установления четких сроков или этапов, он должен подстраиваться под развитие общего рынка. В заключении главы о движении капитала в докладе Spaak отмечается, что полная экономическая интеграция не будет достигнута до тех пор, пока государства-члены не откажутся от автономной бюджетной, финансовой и социальной политики, а также пока не создадут единую валюту. В то же время динамика экономической интеграции должна основываться на степени сближения этих политик. Comite´ Intergouvernemental cre´e par la Confe´rence de Messine, Rapport des Chefs de De´le´gation aux Ministres des Affaires E´trange`res, Brussels 21 April 1956 // Archive of European integration (AEI). Pp. 92-96 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://aei.pitt.edu/996/1/Spaak_report_french.pdf .

[28] Первоначальная редакция статьи 67 Римского договора 1957 года предусматривала либерализацию свободы перемещения капитала в течение 12 лет для обеспечения нормального функционирования общего рынка.

и политических инноваций, направленных на углубление интеграции в допустимых на конкретном этапе пределах[29].

Этап I. Период минимальной гармонизации правового регулирования банковских услуг (1973-1986 гг.)

Первый этап эволюции рынка банковских услуг приходится на период с середины 70-х гг. до середины 80-х гг., а именно, с момента появления первых директив в банковской сфере до подписания в 1986 году Единого европейского акта. Рассматриваемый период характеризуется экономическим спадом - снижением объемов производства, высокими темпами инфляции и ростом уровня безработицы. Мировой валютный кризис, начавшийся в 1971 году, переросший затем в экономический кризис[30], подтолкнул Европу к сближению обменных курсов для поддержания торгового оборота и экономической интеграции, кульминацией этого процесса стало создание Европейской валютной системы (ЕВС) в 1979 году[31]. На саммите в Париже в октябре 1972 года главы государств и правительств ЕС заявили о своем намерении в случае необходимости расширить

---

[29] Большая часть правовых и институциональных нововведений разрабатывалась, так называемыми, Комитетами мудрецов (Comite´ des Sages), которые созывала Европейская комиссия для формирования предложений и подходов по развитию интеграции. Отчеты по европейскому финансовому рынку формировались по запросу Европейской комиссии почти каждые 10 лет. На рассмотрение Европейской комиссии представлены следующие доклады: Доклад Segre о развитии европейского рынка капитала 1966 года [Report of a Group of Experts appointed by the EEC Commission - The development of a European capital market, Brussels, 1966], Доклад Schmidt о преимуществах и недостатках интегрированного рынка по сравнению с фрагментированным рынком 1977 года [The Advantages and disadvantages of an integrated market compared with a fragmented market - Commission of the European Communities, Brussels, 1966]; Доклад Cecchini 1988 года - Европа 1992 года: общая задача [Europe 1992: the overall challenge. SEC (88) 524 final. Commission of the European Communities, Brussels, 13 April 1988]; Доклад Lamfalussy – Итоговый доклад Комитета мудрецов по вопросам регулирования европейских рынков ценных бумаг 2001 года [Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets, Brussels, February 2001]; Доклад De Larosiere по финансовому надзору в ЕС 2009 года [Report of The High-Level Group on Financial Supervision in EU, Brussels, February 2009].

[30] Кашкин С. Ю. Право Европейского Союза. Том 2. Особенная часть: учебник для бакалавров. Отв. ред. С. Ю. Кашкин. 4-е изд., пер. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 163.

[31] Международное экономическое право. А.Н. Вылегжанин, Д.К. Лабин, И.П. Мельничук, В.М. Шумилов. М.: Кнорус. 2016. С. 159, 160, 163; Craig P., Burca G. de. EU law. Text, cases and Materials. Oxford University Press, 2011. P. 698; Eichengreen B. The European economy since 1945: coordinated capitalism and beyond. Princeton University Press, Princeton, 2007. P. 30.

компетенцию ЕЭС на сферы, которые напрямую не предусмотрены в Договоре, включая экономическую и валютную.[32] Для этих целей предусматривалось применение статьи 235 Римского договора (статья 352 ДФЕС)[33]. Суд ЕС тоже внес вклад в расширение компетенции ЕС в решениях *Dassonville* 1974 года и *Cassis de Dijon* 1979 года, которые послужили основой для отмены ограничительных мер, установленных государствами, даже в отсутствие гармонизации правового регулирования в определенной области[34]. Можно сказать, что именно на данном этапе начинается расширение компетенции Сообщества в финансовой сфере.

В таких условиях вводились первые правовые акты, направленные на формирование единого рынка банковских услуг в 70-х гг. Наиболее значимые из них - *Директива Совета 73/183/ЕЭС от 23 июня 1973 года об отмене ограничений на свободу учреждения и свободу предоставления услуг в отношении самостоятельной деятельности банков и иных финансовых организаций*[35] и *Первая Директива Совета 77/780/ЕЭС от 12 декабря 1977 года о координации законодательства, правил и административных положений, регулирующих порядок учреждения и деятельности кредитных организаций (Первая банковская директива)*[36]. Основная цель этих актов заключалась в том, чтобы начать процесс

---

[32] Bulletin of the European Communities. October 1972, No 10. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities. «Statement from the Paris Summit», p. 14-26. // CVCE.eu [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cvce.eu/obj/statement_from_the_paris_summit_19_to_21_october_1972-en-b1dd3d57-5f31-4796- 85c3-cfd2210d6901.html .

[33] В соответствии со статьей 352 ДФЕС, если в рамках направлений политики, определенных в Договоре, действие Союза представляется необходимым для достижения одной из целей, предусмотренных Договорами, а последние не предоставили соответствующих полномочий, то Совет, постановляя единогласно по предложению Комиссии и после одобрения Европейского парламента, принимает уместные положения. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Официальный вестник ЕС. OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390

[34] Case C-8/74 Procureur du Roi v. Dassonville [1974] ECR 837; Case 120/78 Rewe Zentrale v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein [1979] ECR 649.

[35] Council Directive 73/183/EEC of 28 June 1973 on the abolition of restrictions on freedom of establishment and freedom to provide services in respect of self-employed activities of banks and other financial institutions // Официальный вестник ЕС. OJ L 194, 16.7.1973, p. 1–10.

[36] First Council Directive 77/780/EEC of 12 December 1977 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions // Официальный вестник ЕС. OJ L 322, 17.12.1977, p. 30–37.

гармонизации национального законодательства государств-членов с целью устранения искажений на рынке, вызванных различиями в правовом регулировании между государствами-членами, а также для устранения дискриминации по принципу гражданства в отношении свободы учреждения[37]. Одним из правовых нововведений являлся принцип контроля страны происхождения (home country), в соответствии с которым регулирование и надзор за деятельностью кредитной организации осуществляет национальный компетентный орган, выдавший лицензию[38]. Необходимо отметить, что данный принцип следует из Доклада Базельского комитета по банковскому надзору 1975 года[39].

Директива 1973 года предусматривала минимальную гармонизацию банковского законодательства государств-членов и «не решала задачу по формированию единого банковского пространства в ЕС» [40], «а всего лишь обеспечивала предоставление национального режима всем европейским кредитным организациям на территории каждого из государств-членов ЕЭС»[41]. Основной целью Директивы 1973 года было прежде всего устранение в

---

[37] Такой подход отстаивался в докладе Spaak и Segre 1966 года. См. Mourlon-Druol E. Banking Union in historical perspective: the initiative of the European // Journal of Common Market Studies. 2016. Vol. 54. No. 4. Pp. 913-927.

[38] Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник. 3-е изд., пересмотр. и доп. Под ред. Л.М. Энтина. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 692.

[39] «В регулировании международных валютно-финансовых отношений особое значение имеет так называемое мягкое право (soft law). Положения такого «мягкого права» не имеют обязательной юридической силы, но тем не менее обладают большой морально-политической силой. К нормам «мягкого финансового права» относят и договоренности, достигнутые в рамках «Большой семерки», «Большой двадцатки», ФАТФ, некоторые документы, разработанные ОЭСР, Базельским комитетом по банковскому надзору, рекомендации Международной ассоциации органов страхового надзора и др.». Международное экономическое право. А.Н. Вылегжанин, Д.К. Лабин, И.П. Мельничук, В.М. Шумилов. М.: Кнорус. 2016. С. 160, 161.
Report to the Governors on the supervision of banks' foreign establishments. Basel Committee on Banking Supervision, BS/75/44e, 26 September 1975 // The Bank for International Settlements [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.bis.org/publ/bcbs00a.pdf

[40] Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник. 3-е изд., пересмотр. и доп. Под ред. Л.М. Энтина. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 694.

[41] Четвериков А.О., Понаморенко В.Е., Карпов Л.К. Банковская интеграция в ЕС и ЕЭП: возможности правовой трансплантации. М.: Юстицинформ, 2014. С.10.

национальном банковском законодательстве государств-членов ЕЭС положений, ограничивающих свободу предоставления услуг и свободу учреждения и изменения местонахождения банков в пределах Сообщества на основе их национальной принадлежности[42].

В *Первой банковской директиве 1977 года* впервые сформулировано определение кредитной организации, установлены минимальные требования лицензирования кредитных организаций, введен механизм сотрудничества государств-членов в сфере организации банковского надзора, определен порядок открытия филиалов кредитных организаций из третьих стран в государствах-членах ЕС. По мнению большинства исследователей Первая банковская директива положила начало гармонизации сферы банковских услуг и заложила основы банковского права ЕС[43].

Однако в рассматриваемый период в финансовой интеграции был достигнут незначительный прогресс. С юридической точки зрения на тот момент проблема достижения единообразия национальных норм для целей формирования единого рынка финансовых услуг была непреодолимой. Государства-члены активно отстаивали применение национальных норм для защиты национальных интересов. Политическая и экономическая ситуация, включая доминировавшее в общественном мнении скептическое отношение к европейской интеграции в конце 1970-х - начале 1980-х гг. (эпоха «евросклероза»)[44], в большей степени благоприятствовала протекционизму со стороны государств-членов нежели либерализации финансовой отрасли. Расширение компетенций ЕС в финансовом секторе, включая установление контроля государства-учреждения, противоречило

---

[42] Кашкин С. Ю. Право Европейского Союза. Том 2. Особенная часть: учебник для бакалавров. Отв. ред. С. Ю. Кашкин. 4-е изд., пер. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2018. С. 256.

[43] Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник. 3-е изд., пересмотр. и доп. Под ред. Л.М. Энтина. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 695; Ерпылева Н.Ю. Международное банковское право. М.: НИУ ВШЭ. С. 120; Линников А.С. Правовое регулирование банковской деятельности и банковский надзор в Европейском Союзе. М.: Статут, 2009. С.34.

[44] Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора: учебное пособие. М.: Статут, 2013. С.20.

национальным интересам в отношении обеспечения защиты рынка финансовых услуг.

Этап II. Формирование внутреннего рынка в сфере банковских услуг (1987-1998 гг.)

Второй этап развития интеграции в сфере банковских услуг осуществлялся в рамках проекта создания внутреннего рынка, активизированного Европейской комиссией посредством опубликования Белой книги 1985 года[45]. В начале 1980-х гг., постепенно преодолевая экономический спад, государства-члены становились все более взаимозависимыми в результате роста торговых связей, увеличения потоков капитала и взаимных обязательств, вытекающих из Европейской валютной системы. Все вышеперечисленное послужило основой для сближения политических и экономических приоритетов государств-членов в направлении либерализации рынков и дерегулирования. Сообщество рассматривалось как пространство, предоставляющее возможности для дерегулирования излишне защищенных секторов экономики. Однако различия в политических интересах на национальном уровне все еще сохранялись. Необходимость сближения национальных политических интересов привела к разработке проекта создания внутреннего рынка, в котором экономический рост поставлен в прямую зависимость от дальнейшей интеграции. Для осуществления проекта потребовалось изменить и дополнить договорно-правовую базу интеграционного строительства. Предложения Комиссии о создании внутреннего рынка были одобрены Европейским советом и составили органическую часть принятого в 1986 году Единого европейского акта, который вступил в силу в июле 1987 года[46]. Единым европейским актом были введены правовые механизмы, необходимые для завершения формирования внутреннего рынка до конца 1992 года.

---

[45] Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985). COM (85) 310 final, 14 June 1985 // Archive of European integration (AEI) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://aei.pitt.edu/1113/1/internal_market_wp_COM_85_310.pdf.

[46] Бирюков М.М. Европейское право …Указ.соч. – С.20.

В банковской сфере формирование внутреннего рынка обеспечивалось за счет принципа взаимного признания, минимальной гармонизации национальных законов и обеспечения свободы движения капитала. Применение этих принципов, которые по сути представляли собой расширенную концепцию Cassis de Dijon[47], предоставило кредитным организациям возможность оказывать услуги на территории всего Сообщества[48].

Однако принцип взаимного признания не обеспечивал необходимый уровень интеграции. Национальные финансовые рынки оставались высоко зарегулированы и защищены своим государством. Серьезным препятствием на пути интеграции финансовых рынков оказалось ограничение государствами-членами доступа на национальные рынки из соображений защиты общественного интереса, например, таких как защита прав потребителей. В результате чего трансграничные финансовые услуги (в том числе банковские) не развивались. Наиболее удобным способом получения доступа на национальный рынок государства оставалось приобретение местных фирм, что также объяснялось близостью к клиенту, режимом налогообложения, трудовым законодательством и протекционистскими настроениями[49].

---

[47] «Принцип взаимного признания, впервые провозглашенный Судом в деле “Cassis de Dijon”, стал мощным “подспорьем” права Европейского Сообщества. Применительно к деятельности кредитных организаций данный принцип означает, что банк, получивший разрешение осуществлять определенный вид деятельности в одном государстве-члене – стране своей регистрации (home Member state) – имеет право заниматься соответствующим видом деятельности в любом государстве-члене (host Member state)». См. Лифшиц И.М. Специфика правового регулирования банковской деятельности в ЕС // Российский внешнеэкономический вестник. 2018. № 8. С. 110.

[48] Обеспечение свободы движения капитала предусматривалось Единым европейским актом, однако полная либерализация движения капитала как между государствами-членами, так и между государствами – членами и третьими странами была достигнута посредством Директивы Совета 88/361/ЕЭС от 24 июня 1988 в отношении имплементации статьи 67 Договора [Council Directive 88/361/EEC of 24 June 1988 for the implementation of Article 67 of the Treaty // Официальный вестник ЕС. OJ L 178, 8.7.1988, p. 5–18].

[49] Формирование единого внутреннего рынка не было завершено до 1992 года в силу определенных причин, одной из которых стала неспособность государств-членов своевременно инкорпорировать нормы права ЕС в национальное законодательство. Report to the EEC Commission by the High Level Group on the Operation of Internal Market, presided over by Peter Sutherland, October 28, 1992 // Archive of European integration (AEI) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://aei.pitt.edu/1025/1/Market_post_1992_Sutherland_1.pdf .

В результате этих процессов был достигнут новый баланс интересов ЕС и государств-членов. Основой для расширения единого рынка финансовых услуг без ограничения суверенитета государств стал правовой механизм «единого паспорта» в сфере финансовых услуг.

В данном контексте необходимо упомянуть о принципе Единой банковской лицензии, введенном *Второй банковской директивой от 15 декабря 1989 года*[50]. В соответствии с принципом Единой банковской лицензии кредитные организации и их филиалы признаются в ЕС единым целым и находятся под надзором компетентных органов государства, выдавшего лицензию на осуществление их деятельности. Таким образом, кредитные организации получили возможность осуществлять деятельность на территории Сообщества на основании лицензии, полученной в государстве-учреждения от компетентных национальных органов[51]. Поскольку кредитные организации получили свободу выбора государства-учреждения, то государства-члены были вынуждены изменять национальное законодательство с целью привлечения и удержания кредитных организаций в пределах своей юрисдикции. В свою очередь даже минимальная гармонизация норм и правил могла бы предотвратить подобную «гонку уступок» между государствами в отношении стандартов правового регулирования[52].

Различие между моделями «единого паспорта» («единой банковской лицензии») и «взаимного признания» заключается в необходимости регулярного мониторинга зарубежного законодательства на предмет сопоставимости при

---

[50] Вторая директива Совета 89/646/ЕЭС от 15 декабря 1989 года о координации законодательства, правил и административных положений, регулирующих порядок организации и деятельности кредитных организаций, изменяющая Директиву 77/780/ЕЭС [Second Council Directive 89/646/EEC of 15 December 1989 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions and amending Directive 77/780/EEC // Официальный вестник ЕС. OJ L 386, 30.12.1989, p. 1–13.].

[51] Европейское право. Право Европейского Союза …Под ред. Л.М. Энтина…Указ.соч. – С. 692

[52] Majone G. Dilemmas of European integration: the ambiguities and pitfalls of integration by stealth. Oxford University Press, 2009. P. 151.

режиме «взаимного признания» в противовес предварительной гармонизации законодательства при «едином паспорте»[53].

Вторая банковская директива 1989 года по мнению большинства исследователей [54] внесла значительный вклад в развитие банковского законодательства в ЕС. Директива 1989 года закрепила базовые принципы банковского права ЕС[55] и ввела единообразные правила надзора за банковской деятельностью. Положения Второй банковской директивы впоследствии уточнены и дополнены в ряде узкоспециализированных директив:

- *Директива Совета 89/299/ЕЭС от 17 апреля 1989 года о собственных средствах кредитных организаций[56];*
- *Директива Совета ЕЭС 89/647/ЕЭС от 18 декабря 1989 года о коэффициенте платежеспособности кредитных организаций[57];*
- *Директива Совета ЕЭС 92/30/ЕЭС от 6 апреля 1992 года о надзоре за деятельностью кредитных организаций на консолидированной основе[58];*
- *Директива Совета ЕЭС 92/121/ЕЭС от 21 декабря 1992 года о мониторинге и контроле за крупными рисками кредитных организаций*[59].

Также важным достижением в рамках данного этапа является *Директива 94/19/ЕС от 30 мая 1994 года о системах страхования вкладов* [60], которая

---

[53] Подробно концепция «единого паспорта» рассматривается в книге Миркина Я.М. Финансовые рынки Евразии: устройство, динамика, будущее. М.: Магистр, 2017. С. 156.

[54] Европейское право. Право Европейского Союза ... Под ред. Л.М. Энтина. …Указ.соч. – С. 695; Ерпылева Н.Ю. Международное банковское …Указ.соч. – С. 121; Линников А.С. Правовое регулирование банковской …Указ.соч. – С.34.

[55] Вторая банковская директива содержала три принципа осуществления банковской деятельности, заложивших основу банковского права ЕС: (1) Принцип единой банковской лицензии, основанный на доктрине взаимного признания; (2) принцип осуществления банковского надзора органами государства-учреждения; (3) принцип установления минимальных стандартов пруденциального регулирования.

[56] Council Directive 89/299/EEC of 17 April 1989 on the own funds of credit institutions // Официальный вестник ЕС. OJ L 124, 5.5.1989, p. 16–20.

[57] Council Directive 89/647/EEC of 18 December 1989 on a solvency ratio for credit institutions // Официальный вестник ЕС. OJ L 386, 30.12.1989, p. 14–22.

[58] Council Directive 92/30/EEC of 6 April 1992 on the supervision of credit institutions on a consolidated basis // Официальный вестник ЕС. OJ L 110, 28.4.1992, p. 52–58.

[59] Council Directive 92/121/EEC of 21 December 1992 on the monitoring and control of large exposures of credit institutions // Официальный вестник ЕС. OJ L 29, 5.2.1993, p. 1–8.

включала ряд норм и правил в отношении регулирования национальных систем страхования вкладов (deposit guarantee systems (DGSs)). Сближение национальных законодательств в отношении защиты прав вкладчиков проводилось только по ключевым вопросам, а именно:

1. Предусматривалось обязательное участие банков в системе страхования вкладов;
2. Устанавливалось обязательство национальных систем страхования вкладов осуществлять выплаты по вкладам, открытым на территории ЕС в филиалах банка, деятельность которого выходит за пределы конкретного государства;
3. Предусматривался максимальный размер страхового возмещения (20 тыс. евро) с возможностью сострахования (распределения выплат между банками) в размере до 10% от застрахованных вкладов.

Структурные и функциональные аспекты национальной системы страхования вкладов государства вправе были определять самостоятельно.

Несмотря на то, что Директива 1994 года закрепила принцип участия банков в системе страхования вкладов в качестве обязательного требования к осуществлению банковской деятельности, она предусматривала незначительный уровень гармонизации национальных норм и правил, что было характерно для правового регулирования сферы банковских услуг в рамках рассматриваемого периода.

Стоит отметить, что защита прав вкладчиков имеет чрезвычайно важное значение для поддержания стабильности на финансовых рынках. Высокий уровень защиты прав вкладчиков укрепляет доверие к банковской системе, повышает ее устойчивость и прозрачность. В кризисный период система страхования вкладов препятствует возникновению системного кризиса, поскольку позволяет избегать ситуации массового оттока средств со вкладов населения[61].

---

[60] Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes // Официальный вестник ЕС. OJ L 135, 31.5.1994, p. 5–14.
[61] Hirsch W. Law and Economics. 3rd Ed. Academic Press, 1999. 358 p.

В рамках рассматриваемого периода разработан и введен в действие ряд правовых и институциональных новшеств. В частности, одной из наиболее эффективных мер является включение в учредительные договоры в качестве приоритета положений об интеграции рынков вне зависимости от уровня политической и правовой интеграции государств-членов. С этого момента интеграция рынков как основа экономического роста сама по себе стала политической, экономической и правовой целью[62]. Как пишет профессор Л.М. Энтин: «в качестве важнейших целей государств, объединившихся в Сообществе, ЕЕА провозгласил решимость создать Европейский Союз и добиться последующего осуществления экономического и валютного союза. ЕЕА намечал практически переход к новому витку интеграции, позволявшему решить задачи создания более широкого интеграционного образования – ЕС и подвести под него соответствующую экономическую и правовую базу путем построения единого внутреннего рынка и создания ЭВС»[63].

Особенностями данного этапа является то, что интеграция в банковской сфере осуществлялась в форме либерализации движения капитала и использования принципа взаимного признания.

Этап III. Позитивная интеграция рынка банковских услуг ЕС (1999-2007гг.)

Третий этап правовой эволюции рынка банковских услуг начинается с передачи полномочий по реализации денежно-кредитной политики ЕЦБ и введения в безналичный оборот евро в январе 1999 года[64]. Данный этап характеризуется расширением пределов гармонизации в финансовой сфере на основании Плана действий в сфере финансовых услуг 1999 года (далее - «ПДСФУ»)[65] и введением в 2001 году процедуры Ламфалусси.

---

[62] Von Bogdandy A. European law beyond ‘ever closer union’: repositioning the concept, its thrust and the ECJ’s comparative methodology // European Law Journal. 2016. Vol. 22. No. 4. Pp. 519-538

[63] Европейское право. Право Европейского Союза ... Под ред. Л.М. Энтина …Указ.соч. – С. 36

[64] Международное экономическое право. А.Н. Вылегжанин, Д.К. Лабин, И.П. Мельничук, В.М. Шумилов. М.: Кнорус. 2016. С. 162.

[65] «На рубеже XX-XXI вв. начинает складываться единая политика ЕС в сфере финансовых услуг. Переход к качественно новому этапу развития во многом связан с принятием Плана

Основной причиной разработки ПДСФУ являлась необходимость получения преимуществ от использования единой валюты для стимулирования европейского финансового рынка. ПДСФУ содержал более 40 пунктов, направленных на создание и «внедрение в практику более совершенной правовой базы функционирования европейских финансовых рынков»[66]. ПДСФУ ознаменовал переход от негативной интеграции предыдущего периода, направленной на устранения барьеров доступа на рынок в государствах-членах, к позитивной интеграции, основанной на разработке правового регулирования финансовых услуг на уровне ЕС[67].

В то же время усовершенствование европейского законодательства о финансовых услугах, предусмотренное в ПДСФУ, было поставлено под вопрос большим количеством национальных законов, практик и методов надзора. Основной вопрос заключался в том, как обеспечить, чтобы законодательные инициативы были одобрены своевременно и имплементированы соответствующим образом в национальное законодательство в рамках

действий в сфере финансовых услуг, который был представлен в сообщении Комиссии от 11 мая 1999 г.». См. Европейское право. Право Европейского Союза … Под ред. Л.М. Энтина …Указ.соч. – С. 672; Communication from the Commission – Implementing the framework for financial markets: action plan // Официальный вестник ЕС. COM (1999) 232, 11.05.99.

[66] Европейское право. Право Европейского Союза … Под ред. Л.М. Энтина…Указ.соч. – С. 675; Касьянов Р.А. Общие тенденции правового регулирования рынка ценных бумаг в Европейском союзе // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. 2013. № 4. С. 94

[67] «Под *негативной интеграцией* понимают принятие мер на уровне ЕС, направленных на разрушение препятствий (барьеров) трансграничных экономических отношений. Их целью в основном является устранение или уменьшение отрицательного влияния национального законодательства государств-членов в первую очередь на их взаимную торговлю. *Позитивная интеграция* - сближение законодательств (гармонизация законодательных и административных положений государств - членов посредством принятия актов вторичного права ЕС)». См. Юмашев Ю.М., Постникова Е.В. Экономическое право Европейского союза: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2014. С. 37.

«Существует два основных подхода к формированию внутреннего рынка. Первый – традиционный способ обеспечения действия четырех свобод - *позитивная интеграция* заключается в том, что право ЕС запрещает государствам-членам устанавливать нормы, затрудняющие перемещение товаров и лиц или ограничивающие доступ на внутренний рынок. Второй подход – *негативный* - право ЕС отменяет национальные нормы, которые препятствуют трансграничной торговле. Рассматриваемый подход обеспечивается за счет взаимного признания, которое обязывает государства-члены принимать товары (с учетом некоторых исключений), произведенные по нормам другого государства-члена». См. Craig P., Burca G. de. EU law. Text, cases and Materials. Oxford University Press, 2015. P. 608.

внутреннего рынка финансовых услуг. Проблема была разрешена в докладе Ламфалусси, который предлагал введение многоуровневого процесса принятия решений в ЕС[68]. Данный процесс включал два основных элемента. Первый – расширение использования комитологических процедур, которые являлись бы более гибкими, оперативными и уточняли акты, принятые в рамках процедуры совместного принятия решений (общей законодательной процедуры). Второй – создание нескольких технических комитетов из представителей национальных надзорных органов, которые оказывали бы техническую поддержку Комиссии и содействовали сближению национальных практик и методов надзора[69].

Новый правовой подход заключался в создании многоуровневой системы регулирования. Основная цель процесса Ламфалусси – «создание новой организационно-правовой структуры в сфере регулирования финансовых услуг»[70] без внесения изменений в учредительные договоры и возложения дополнительных обязанностей на институты ЕС или национальные компетентные органы[71].

Во исполнение Плана действий в сфере финансовых услуг в 2000 году принимается консолидированная банковская директива (*Директива 2000/12/ЕС от 20 марта 2000 года об учреждении и ведении деятельности кредитных*

---

[68] Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European securities markets, February 2001 // European Securities and Markets Authority (ESMA) [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/lamfalussy_report.pdf .

[69] Комитеты третьего уровня включали - Комитет европейских регуляторов ценных бумаг (КРЦБ) (основанный в 2001 году с местом нахождения в Париже), Комитет европейских банковских регуляторов (основанный в 2004 году с местом нахождения в Лондоне) и Европейский комитет в области страхования и трудовых пенсий (основанный в 2004 году с местом нахождения во Франкфурте). Комитеты были основаны решениями Комиссии 2001/527/ЕС, 2004/5/ЕС и 2004/6/ЕС [2001/527/EC: Commission Decision of 6 June 2001 establishing the Committee of European Securities Regulators; 2004/5/EC: Commission Decision of 5 November 2003 establishing the Committee of European Banking Supervisors; 2004/6/EC: Commission Decision of 5 November 2003 establishing the Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors].

[70] Касьянов Р. А. Организация деятельности финансовых регуляторов в Европейском союзе // Вестник МГИМО Университета. 2012. № 6. С.149.

[71] Подробно процесс Ламфалусси описан в учебнике Европейское право. Право Европейского Союза… Под ред. Л.М. Энтина …Указ.соч. – С. 674-678.

организаций[72]), в которую с определенными изменениями и дополнениями вошли положения вышеперечисленных семи директив, включая Директиву 1973 года и основополагающие Директивы 1977 года (Первая банковская директива) и 1989 года (Вторая банковская директива).

В рамках процесса модернизации правового регулирования сферы банковских услуг ЕС в области банковской деятельности и банковского надзора в 2001 году принимается *Директива ЕС о реорганизации и ликвидации кредитных организаций (Директива 2001/24/ЕС от 4 апреля 2001 года)*[73], которая на тот момент считалась достаточно прогрессивной, однако основывалась на подходе минимального вмешательства государства и максимального учета особенностей национального законодательства. Директива 2001/24/ЕС закрепила принципы единообразия и универсальности процедур реорганизации и ликвидации кредитных организаций в ЕС. В соответствии с указанными принципами, судебные органы и органы исполнительной власти конкретного государства-члена ЕС наделялись исключительными полномочиями по инициированию процедур реорганизации и ликвидации кредитных организаций. Директива 2001/24/ЕС не содержала единых норм в отношении процедуры несостоятельности (банкротства), оставив этот вопрос в ведении национального законодателя.

В 2005 году по истечении срока, отведенного для реализации Плана действий в сфере финансовых услуг, принимается Белая книга ЕС по политике регулирования сферы финансовых услуг в период с 2005 г. по 2010 г.[74] Основная

---

[72] Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions // Официальный вестник ЕС. OJ L 126. 26.05.2000. P. 1–59.

[73] Directive 2001/24/EC of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 on the reorganisation and winding up of credit institutions // Официальный вестник ЕС. OJ L 125, 5.5.2001, p. 15–23.

[74] Commission White Paper on Financial Services Policy 2005 – 2010 // Официальный вестник ЕС. COM (2005)0629.

цель Белой книги заключалась в закреплении результатов, достигнутых в рамках исполнения Плана действий в сфере финансовых услуг[75].

Во исполнение положений Белой книги в 2006 году Совет ЕС и Европейский парламент принимают *Директиву 2006/48/ЕС от 14 июня 2006 года об учреждении и ведении деятельности кредитных организаций*[76], которая заменила консолидированную Директиву 2000 года. Директива 2006 года уточнила определение кредитной организации и включила в него организацию, занимающуюся оборотом электронных денег. Кроме того, Директива 2006 года уточнила порядок и основания получения и отзыва банковской лицензии, установила порядок лицензирования деятельности филиалов кредитных организаций из стран ЕС и из третьих стран, усовершенствовала механизм осуществления надзора за банковской деятельностью, урегулировала вопросы приобретения долей (акций) в уставном капитале кредитной организации и др. За рамками Директивы 2006 года остались положения о реорганизации и ликвидации кредитных организаций[77], а также нормы, регулирующие защиту прав вкладчиков.

В течение десяти лет после введения евро темпы интеграции финансовых рынков увеличивались. Интеграция привела к углублению взаимосвязей в финансовой системе, в результате чего увеличилась вероятность распространения финансового кризиса на территории всего европейского пространства. Однако даже при многоуровневой системе регулирования финансовых рынков ответственность за предупреждение финансового кризиса и принятие антикризисных мер возлагалась на национальные органы, поскольку бремя убытков от кризиса не может быть распределено между всеми государствами. В противном случае это могло бы затронуть национальный суверенитет.

---

[75] Касьянов Р.А. Организация деятельности финансовых регуляторов в Европейском союзе // Вестник МГИМО Университета. Москва, 2012. № 6. С. 149.

[76] Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions (recast) // Официальный вестник ЕС. OJ L 177, 30.6.2006, p. 1–200

[77] Вопросы реорганизации и ликвидации кредитных организаций остались в ведении Директивы 2001/24/ЕС от 4 апреля 2001 года.

Таким образом, для исправления недостатков интеграционного процесса в рассматриваемый период установился новый баланс между полномочиями ЕС и национальным суверенитетом. Многоуровневая система регулирования позволила сбалансировать процесс расширения компетенций ЕС и сохранения государствами своих полномочий в сфере регулирования рынка банковских услуг благодаря институционализации сотрудничества между национальными компетентными органами. Однако сохранение национального суверенитета в антикризисной сфере ограничивало такое сотрудничество.

Рассматриваемый период ознаменовался введением единой валюты, углублением интеграции на финансовых рынках, усовершенствованием процесса принятия решений в сфере регулирования рынка банковских услуг, укреплением сотрудничества национальных компетентных органов в сфере надзора. Однако введение общеевропейских механизмов предупреждения финансовых кризисов и антикризисного управления откладывалось на неопределенный срок.

Этап IV. Интеграция в кризисный и посткризисный период (2007-2012 гг.)

Финансовый кризис, начавшийся летом 2007 года и достигший своего пика после банкротства Lehman Brothers в октябре 2008 года, подорвал основы существовавшей на тот момент финансовой системы и привел к замедлению интеграционных процессов. Стараясь защитить национальные рынки от негативных последствий, государства действовали изолированно друг от друга и принимали меры по противодействию кризису в одностороннем порядке. Протекционистская политика привела к тому, что финансовые организации стали напрямую зависеть от возможностей бюджета поддерживающего их государства. В свою очередь государства осуществляли огромные вливания в финансовые системы, что сказывалось на экономических показателях. Вышеперечисленные факторы создали предпосылки для развития в ЕС кризиса суверенного долга.

Банковский сектор – это особая система, структурные элементы которой находятся в высокой взаимосвязи, а масштабы этой системы выходят за границы отдельного государства. Тем не менее, в кризис 2008 года для стабилизации

ситуации на финансовых рынках применялись в основном национальные меры антикризисного управления, что не способствовало формированию позитивных тенденций. Банкротство Lehman Brothers (инвестиционного банка со 158-летней историей) ознаменовало начало наиболее острой фазы глобального финансового кризиса и стало ярким примером несовершенства международного правового регулирования банковского сектора. В государствах, в которых присутствовали дочерние структуры банка Lehman Brothers, процедуры банкротства проводились в условиях неопределенности относительно того, какие нормы подлежат применению, неопределенности в отношении прав кредиторов и в отсутствие координации и единообразия при проведении данной процедуры[78].

Таким образом, банкротство крупнейших кредитных организаций в США и Европе в пиковой фазе кризиса выявило новую проблему – несовершенство банковского регулирования и надзора напрямую отражается на устойчивости и конкурентоспособности системообразующих банков. Именно в период кризиса 2008 года введено понятие «слишком крупный, чтобы обанкротиться» (англ.: too big to fail), которое относится к системообразующим банкам, в высокой степени взаимосвязанным с финансовой системой государства, и по этой причине поддерживаемым правительством, центральным банком и надзорными органами[79]. Издержки по поддержанию крупнейших банков оплачивались из средств государственного бюджета и, таким образом, финансировались налогоплательщиками[80]. Кроме того, с учетом трансграничного характера

---

[78]См., например: McDonald L.G, Robinson P. A Colossal Failure of Common Sense: The Inside Story of the Collapse of Lehman Brothers. Crown Business, 2010. 368 p.

[79] Veron N., Goldstein M. Too Big to Fail: The Transatlantic Debate // Peterson Institute for international economics. 2011 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://piie.com/publications/working-papers/too-big-fail-transatlantic-debate.

[80] Для предотвращения масштабных потрясений на финансовых рынках в ходе глобального кризиса 2008 года ряд крупных банков, признанных системообразующими (too big to fail), получили беспрецедентную государственную поддержку. По данным МВФ убытки европейских банков в период с 2007 г. по 2010 г. составили около 1 трлн евро (около 8% ВВП ЕС). С октября 2008 г. по октябрь 2011 г. Европейская комиссия одобрила государственную помощь в размере 4.5 трлн евро (около 37% ВВП ЕС). Государственную помощь, в частности, получили следующие банки – Fortis (Бельгия), Anglo Irish Bank (Ирландия), Dexia (Бельгия), CajaSur (Испания), HBOS (Великобритания), RBS (Великобритания), Lloyds (Великобритания), Société Générale (Франция), BayernLB (Германия) и др. См. IMF Country Report №13/67 -

деятельности большинства крупных банков кризисные ситуации не могли быть эффективно урегулированы на наднациональном уровне в силу отсутствия системы нормативно-правового регулирования.

Для заполнения существующего пробела в наднациональном нормативно-правовом регулировании Европейская комиссия разработала Меморандум о взаимопонимании по поддержанию финансовой стабильности (англ.: Memorandum of Understanding on Cross-Border Financial Stability[81]), вступивший в силу в июне 2008 года. Меморандум о взаимопонимании 2008 года ввел общие принципы управления системными финансовыми кризисами и новый порядок сотрудничества между надзорными органами государств-членов. В соответствии с данным Меморандумом в каждом присоединившемся к нему государстве создаются постоянно действующие рабочие группы при участии министерства финансов и всех органов, осуществляющих надзор за финансовыми рынками. Межгосударственные группы по поддержанию финансовой стабильности (англ.: Cross-Border Stability Groups, CBSGs) были призваны:

1. способствовать укреплению сотрудничества между надзорными органами, центральными банками и министерствами финансов, а также помогать государственным органам проводить всестороннюю оценку воздействия системного кризиса на финансовые рынки;
2. разработать механизмы межгосударственного обмена информацией;
3. способствовать улучшению координации при разработке мероприятий по оказанию помощи финансовым организациям.

Межгосударственные группы по поддержанию финансовой стабильности также установили критерии распределения бремени издержек финансового

European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation—Technical Note on Progress with Bank Restructuring and Resolution in Europe (March 2013) // Официальный сайт МВФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1367.pdf .

[81] Memorandum of understanding on cross-border financial stability. European Commission. Brussel, 2008 // Официальный сайт Европейского центрального банка. 2008 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mou-financialstability2008en.pdf

кризиса между государствами с учетом параметров национального банковского сектора.

Несмотря на предпринятые меры среди европейских законодателей укреплялась убежденность в необходимости отказа от подхода децентрализации и принятия решений в полной изоляции[82]. Интеграция рынков финансовых услуг, основанная на национальном регулировании и надзоре, доказала свою несостоятельность [83] . «Государства осознали несовершенство мировой финансовой системы и были вынуждены в спешном порядке реформировать организационно-правовые основы сферы финансовых услуг на национальном и международном уровнях» [84] . В ЕС назрела необходимость разработки и проведения новых реформ в финансовой сфере.

Новая реформа системы финансового регулирования и надзора основывалась на рекомендациях Комитета мудрецов под председательством Жака де Ларозьера[85]. 25 февраля 2009 года рабочая группа представила доклад[86], в котором предлагались следующие правовые и институциональные изменения.

---

[82] «Проблемы ликвидности одного банка могут иметь общесистемные последствия (“эффект домино”), распространяющиеся через межбанковский рынок. В ЕС, где многие банки и финансовые конгломераты ведут трансграничную деятельность, общесистемные последствия могут проявляться в разных странах». См. Олсен М. Банковский надзор: европейский опыт и российская практика. Пособие, подготовленное в рамках проекта «Обучение персонала центрального банка – этап III». М.: Представительство Европейской комиссии в России, 2005. С. 13.

[83] Такая позиция соответствует теории «финансовой трилеммы», предложенной Дирком Шонмейкером, которая гласит, что «невозможно продвигать европейскую финансовую интеграцию и поддерживать европейскую финансовую стабильность на основе национальных компетенций». См. Schoenmaker D. Governance of International Banking: The Financial Trilemma. Oxford University Press, 2013. 208 p.

[84] Касьянов Р.А. Общие тенденции правового регулирования рынка ценных бумаг в Европейском союзе // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. 2013. № 4. С. 93.

[85] С 1978 – 1987 гг. – Директор-распорядитель МВФ, с 1987 – 1993 гг. – Председатель Банка Франции, 1993-1998 гг. – Председатель Европейского банка реконструкции и развития. Официальный сайт аналитического и информационного агентства Bloomberg [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.bloomberg.com/research/stocks/people/person.asp?personId=794104&privcapId=367964

[86] Report of The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, Brussels, 2009 // Официальный сайт Европейской комиссии [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf .

Во-первых, комитеты по надзору были заменены Европейскими надзорными органами (англ.: European Supervisory Authorities, ESAs)[87] с довольно широкими полномочиями, начиная от нормотворческих до обеспечения соблюдения права ЕС и антикризисного управления[88]. Европейские надзорные органы призваны заниматься разработкой единой нормативно-правовой базы регулирования и надзора в финансовом секторе ЕС, они также осуществляют микропруденциальный надзор и обеспечивают эффективное функционирование внутреннего рынка ЕС. Европейские надзорные органы вправе принимать юридически обязательные решения по определенным вопросам в отношении национальных надзорных органов и финансовых организаций[89], что с трудом укладывается в доктрину Мерони о делегировании полномочий европейским агентствам[90]. Однако особое внимание необходимо обратить на ограничение,

---

[87] Основываясь на докладе Ларозьера, Европейская комиссия предложила создать Европейскую систему финансового надзора (European System of Financial Supervision/ESFS), включающую Европейский совет по системным рискам (European Systemic Risk Board/ESRB) и Европейские надзорные органы (European Supervisory Authorities/ESAs) - Европейский орган по ценным бумагам и рынкам (European Securities and Markets Authority/ESMA), Европейский банковский орган (European Banking Authority/EBA), Европейский орган в области страхования и трудовых пенсий (European Insurance and Occupational Pensions Authority/EIOPA), работающие в тесном сотрудничестве с национальными надзорными органами.

[88] Regulation (EU) 1095/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority), amending Decision 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/77/EC // Официальный вестник ЕС. OJ L 331, 15.12.2010, p. 84–119; Regulation (EU) 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC // Официальный вестник ЕС. OJ L 331, 15.12.2010, p. 12–47; Regulation (EU) 1094/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensions Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/79/EC // Официальный вестник ЕС. OJ L 331, 15.12.2010, p. 48–83.

[89] «Полномочия Европейского банковского органа были серьезно расширены по сравнению с полномочиями его правопредшественника – Комитета европейских банковских регуляторов (CEBS), созданного в 2004 г. Сам термин “Орган” (или “агентство” – authority), был непривычен для системы финансовых органов ЕС и подчеркивал его нормотворческие и отдельные надзорные полномочия». См. Лифшиц И.М. Специфика правового регулирования банковской деятельности в ЕС // Российский внешнеэкономический вестник. 2018. № 8. С. 113.

[90] Доктрина Мерони не допускает делегирования дискреционных полномочий «иным органам, помимо тех, что были учреждены договором, чтобы осуществлять и наблюдать за осуществлением таких полномочий, каждый в пределах своей собственной власти». См. Дело Мерони против Высшего руководящего органа, 1958 год [Case 9/56 Meroni v. High Authority [1958] ECR 11].

установленное государствами-членами («фискальная оговорка», англ.: «fiscal safeguard clause»), в соответствии с которой Европейские надзорные органы не могут принимать решения, которые применяются напрямую и влекут возникновение налогового бремени[91]. Например, во время финансового кризиса Европейские надзорные органы не могут принимать решения, подразумевающие использование средств налогоплательщиков. Эта оговорка определила пределы компетенций наднациональных надзорных органов, способных повлиять на национальный налогово-бюджетный суверенитет[92].

Кроме того, после череды банкротств кредитных организаций и массового снятия вкладов населением в период экономического и финансового кризиса 2008 года (в качестве примера можно привести банкротство банка Northern Rock в Великобритании в сентябре 2007 года[93]) появилась острая необходимость в повышении уровня защиты прав вкладчиков и укреплении национальных систем страхования вкладов. Первым шагом на пути к всеобъемлющей реформе в этой сфере стала *Директива 2009/14/ЕС от 11 марта 2009 года о системах страхования вкладов*[94], устраняющая некоторые спорные положения Директивы 1994 года и способствующая все большему сближению национальных систем страхования вкладов. В соответствии с Директивой 2009 года, размер страхового возмещения по вкладам увеличен до 100 тыс. евро, а период выплаты сокращен до 20 рабочих дней (пункт 3 статьи 1).

---

[91] Moloney N. EU Securities and Financial Markets Regulation. Third edition. Oxford University Press, 2014. P. 962.

[92] В частности, это касается принятия решений в чрезвычайных ситуациях и при урегулировании разногласий между национальными надзорными органами.

[93] Lannoo K. The Great Financial Plumbing: From Northen Rock to Banking Union // Centre for European Policy Studies Paperbacks [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.ceps.eu/system/files/Great%20Financial%20Plumbing_0.pdf; O'Connell D. The collapse of Northern Rock: Ten years on // BBC News [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.bbc.com/news/business-41229513; Oscar J., Schularick M., Taylor A.M. Financial Crises, Credit Booms and External Imbalances: 140 Years of Lessons. IMF Economic Review, 2011. № 59(2). Pp. 340–378.

[94] 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 // Официальный вестник ЕС. OJ L 68, 13.3.2009, p. 3–7.

Второе институциональное новшество в рамках рассматриваемого периода – учреждение в 2010 году Европейского совета по системным рискам (англ.: European Systemic Risk Board, ESRB) с целью обеспечения стабильности финансовой системы посредством осуществления макропруденциального надзора [95]. В докризисный период развитие рынка финансовых услуг было сосредоточено исключительно на интеграции без учета европейских механизмов, необходимых для предотвращения и управления системными рисками. Создание Европейского совета по системным рискам (далее - «ЕССР») ознаменовало переход от реализации узких интеграционных целей к введению новых компетенций на уровне ЕС, способных при необходимости сдерживать интеграцию для поддержания финансовой стабильности. Однако полномочия ЕССР ограничивались принятием юридически необязательных предупреждений и рекомендаций[96].

Третьим нововведением на данном этапе развития правового регулирования финансовых рынков ЕС стал «Единый свод правил оказания финансовых услуг». Это понятие впервые озвучил Томаззо Падоа-Скьоппа (Tommaso Padoa-Schioppa) в начале 2000-х гг., а затем оно появилось в докладе Ларозьера. Цель «единого свода правил» заключалась в интеграции посредством установления единых норм и правил для единого внутреннего рынка финансовых услуг. Регулирование в рамках Единого свода правил осуществляется посредством увеличения

---

[95] Regulation (EU) 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board // Официальный вестник ЕС. OJ L 331, 15.12.2010, p. 1–11.

[96] Учреждение Европейского совета по системным рискам подчеркивает широкую сферу применения статьи 114 ДФЕС. В пункте 31 Преамбулы *Регламента 1092/2010 от 24 ноября 2010 года о макропруденциальном надзоре за финансовой системой и учреждении Европейского совета по системным рискам* приводится цитата из Решения C-217/04 Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии против Европейского парламента и Совета Европейского Союза [2006] ECR I-03771, в пункте 44 которого Суд говорит о допустимости «создания органа Сообщества, ответственного за содействие процессу гармонизации в ситуациях, когда для обеспечения единообразной имплементации и применения актов, основанных на этом положении, представляется целесообразным принятие необязательных вспомогательных и рамочных актов». Критика постепенного расширения сферы применения статьи 114 ДФЕС приводится в статье Weatherill S. The limits of legislative harmonization ten years after Tobacco Advertising: how the Court's case law has become a 'drafting guide'// German Law Journal. 2011. Vol.12. No. 3. Pp. 827–864

количества Регламентов, направленных на унификацию норм и правил внутреннего рынка. Нормативные акты, входящие в Единый свод правил, дополняются актами Комиссии и руководствами и рекомендациями Европейских надзорных органов [97] . Национальные компетентные органы обеспечивают соблюдение Единого свода правил, а также обладают полномочиями в сфере антикризисного управления.

С помощью вышеперечисленных трех правовых и институциональных нововведений установилось новое равновесие. Полномочия наднациональных органов были расширены за счет создания Европейских надзорных органов, ЕССР и введения «Единого свода правил оказания финансовых услуг». Защита национального суверенитета на данном этапе обеспечивалась за счет сохранения национальными компетентными органами соответствующих полномочий, включая антикризисное управление.

Стоит отметить, что до появления Банковского союза в целях противодействия кризису в ЕС начинают формироваться институциональные механизмы финансовой поддержки государств. В период с 2010 г. по 2012 г. «в ЕС учреждается ряд общеевропейских финансово-кредитных механизмов - Европейский фонд финансовой стабильности (англ.: European Financial Stability Facility, EFSF), Европейский механизм финансовой стабилизации (англ.: European Financial Stabilization Mechanism, EFSM), Европейский стабилизационный механизм (англ.: European Stability Mechanism, ESM)»[98].

Европейский механизм финансовой стабилизации (далее – «ЕМФС») учрежден Регламентом Совета ЕС 407/2010 от 11 мая 2010 года. [99] ЕМФС позволяет Европейской комиссии привлекать заемные средства на международных финансовых рынках под гарантии бюджета ЕС с целью

---

[97] Lefterov Z. The Single Rulebook: legal issues and relevance in the SSM context // ECB Legal Working Paper Series. No. 15 2015 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecblwp15.en.pdf?03b5c5c0a61bb0d01ab6067afa536f87

[98] Топорнин Н.Б. Некоторые аспекты правового статуса и деятельности механизмов финансовой помощи в Европейском союзе // Деньги и кредит. Москва, 2015. № 10. С. 58.

[99] Council Regulation (EU) 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European financial stabilisation mechanism // Официальный вестник ЕС. OJ L 118, 12.5.2010, p. 1–4.

предоставления чрезвычайного финансирования государствам Европейского Союза.

Европейский фонд финансовой стабильности (далее - «ЕФФС») учрежден 7 июня 2010 года в Люксембурге в форме акционерной компании. «Целью фонда являлось поддержание финансовой стабильности в еврозоне путем предоставления финансовой помощи государствам, находящимся в затруднительном положении»[100]. ЕФФС как юридическое лицо существует до сих пор, однако новые кредитные линии не открывает. На настоящий момент ЕФФС является крупным эмитентом облигаций[101].

В 2012 году создан Европейский стабилизационный механизм (далее – «ЕСМ»), который является организацией, действующей на постоянной основе. Договор об учреждении ЕСМ в итоговой версии подписан 2 февраля 2012 года. «Основная цель ЕСМ, действующего с 8 октября 2012 года – оказание финансовой поддержки государствам еврозоны, находящимся в затруднительном положении, посредством предоставления займов, покупки облигаций государств-членов ЕСМ на первичном и вторичном долговых рынках, финансирования рекапитализации финансовых организаций и т. д.»[102]

Тем не менее, разработанных механизмов было недостаточно для преодоления кризиса суверенного долга в зоне евро, который усугублялся растущей взаимозависимостью между банками и государствами.

Этап V. Формирование Европейского банковского союза (2012 - по н.в.).

В первой половине 2010 года в ЕС появляются первые признаки начинающегося кризиса суверенного долга. В апреле 2010 г. «правительство Греции обратилось к руководству евросоюза с просьбой предоставить стабилизационный кредит, необходимый для покрытия государственного долга и рефинансирования банковского сектора страны. Позднее в Брюссель с

---

[100] Топорнин Н.Б. Некоторые аспекты ...Указ.соч. – С. 59.
[101] Официальный сайт Европейского стабилизационного механизма [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.esm.europa.eu/about-us/history.
[102] Топорнин Н.Б. Некоторые аспекты ...Указ.соч. – С. 59.

аналогичной просьбой выделить финансовую поддержку обратились Португалия и Ирландия»[103]. В июне 2012 года кризис суверенного долга в еврозоне достиг своего пика. Рост уровня процентных ставок по государственным облигациям Италии и Испании вызывал сомнения в стабильности евро, что ставило под вопрос устойчивость Экономического и валютного союза.

В качестве поворотного момента в урегулировании европейского долгового кризиса можно рассматривать саммит еврозоны 28-29 июня 2012 года. В кратком заявлении по итогам саммита от 29 июня говорилось о проведении прямой рекапитализации банков через ЕСМ и передаче полномочий по надзору за банками зоны евро на наднациональный уровень. Данное заявление глав государств и правительств зоны евро от 29 июня 2012 года [104] можно рассматривать как момент зарождения Европейского банковского союза [105], поскольку оно включало два конкретных политических обязательства, одним из которых являлось создание Единого надзорного механизма посредством централизации надзора за банковским сектором государств-членов еврозоны и передача надзорных полномочий Европейскому центральному банку, в соответствии с пунктом 6 статьи 127 ДФЕС. В свою очередь, первым этапом построения Европейского банковского союза стал Единый надзорный механизм, основная роль в котором отведена Европейскому центральному банку.

Кроме того, в рассматриваемом заявлении упоминается одна из главных целей создания Европейского банковского союза – ликвидация зависимости между банками и государством. Итоговое заявление начинается словами: «Мы утверждаем, что необходимо разорвать тесную и неблагоприятную взаимосвязь

---

[103]Топорнин Н.Б. Некоторые аспекты ...Указ.соч. – С. 58.

[104] Euro Area Summit Statement. Brussels, 29 June 2012 // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/media/21400/20120629-euro-area-summit-statement-en.pdf .

[105] Данная позиция прослеживается в работах зарубежных исследователей, посвященных вопросам создания Европейского банковского союза. См., например: Cappiello S. The EBA and the Banking Union // European Business Organization Law Review. 2015. No. 16. P. 425; Busch D., Ferrarini G. European Banking Union. 1st Edition. Oxford University Press, 2015. P.33.

(«порочный круг», англ.: «vicious circle») между банками и государством»[106]. Данное положение также свидетельствует о непосредственном отношении итогового заявления к формированию в рамках ЭВС Европейского банковского союза.

Проведение прямой рекапитализации банков зоны евро через ЕСМ предусматривало, что бремя спасения недокапитализированных банков будет равномерно распределяться между государствами зоны евро, присоединившихся к ЕСМ, при условии создания единого надзорного механизма «с участием ЕЦБ». В заявлении по итогам саммита также содержалась ссылка на статью 127 (6) ДФЕС, применяемую в качестве правовой основы единого надзорного механизма[107].

Таким образом, на саммите государства-члены пришли к общему мнению, что взаимная ответственность по предупреждению банкротства кредитных организаций может возникнуть, только если она будет подкреплена надзором на наднациональном уровне. Очевидно, что такая позиция обосновывалась отсутствием у национальных надзорных органов ответственности за поддержание стабильности во всей зоне евро и заинтересованности в минимизации затрат на поддержание стабильности в зоне евро. В то же время у наднационального надзорного органа общие цели с ЕСМ, а именно, минимизация рисков в

---

[106] Euro Area Summit Statement. Brussels, 29 June 2012 // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/media/21400/20120629-euro-area-summit-statement-en.pdf .

[107] В заявлении по итогам саммита говорится следующее: «Мы утверждаем, что необходимо разорвать зависимость (vicious circle) между банками и государствами. В ближайшее время Комиссия представит предложения по единому надзорному механизму на основании статьи 127 (6) ДФЕС. Мы просим Совет рассмотреть эти предложения в срочном порядке до конца 2012 года. Проведение прямой рекапитализации банков через ЕСМ возможно после создания эффективного надзорного механизма за банками зоны евро, включающего ЕЦБ. Проведение прямой рекапитализации банков через ЕСМ будет зависеть от соблюдения соответствующих условий, в том числе от соблюдения положений о предоставлении государственной помощи, которые должны быть определены для конкретного вида организаций, конкретного сектора или для всей финансовой системы и будут прописаны в Меморандуме о взаимопонимании». Euro Area Summit Statement, Brussels, 29 June 2012 // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/media/21400/20120629-euro-area-summit-statement-en.pdf

банковском секторе и снижение потенциальных издержек для государств-членов зоны евро и их налогоплательщиков.

Из вышесказанного следует, что фактически *при создании Единого надзорного механизма произошел взаимовыгодный обмен - государства отказались от части своих полномочий по банковскому надзору, однако в свою очередь получили возможность распределения банковских рисков на все государства-члены еврозоны.* Такая позиция соответствовала долгосрочному видению ЭВС, изложенному в докладе председателя Европейского совета в июне 2012 года[108]. В упомянутом докладе содержалось видение дальнейшего развития ЭВС, которое включало четыре основные элемента: создание комплексного правового регулирования (1) финансовой, (2) налогово-бюджетной и (3) экономической политики с учетом соблюдения (4) демократической легитимности и подотчетности в процессе принятия решений в рамках ЭВС. Видение будущего комплексного правового регулирования, представленное в докладе, в значительной степени отражало структуру Европейского банковского союза и включало единый европейский банковский надзор, единый механизм финансового оздоровления и общеевропейскую систему страхования вкладов. Основная цель вышеперечисленных механизмов заключалась в создании институционально-правовой основы высокоинтегрированной и стабильной банковской системы в рамках ЭВС [109]. Понятие и структура Европейского банковского союза в последующем была дополнена в Докладе пяти председателей, который предусматривал создание Европейской системы страхования вкладов[110].

---

[108] Report by President of the European Council (Herman Van Rompuy) – Towards a genuine economic and monetary union, Brussels, 26 June 2012 // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/media/21570/131201.pdf

[109] Report by President of the European Council (Herman Van Rompuy) – Towards a genuine economic and monetary union, Brussels, 26 June 2012, p. 4-5 // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/media/21570/131201.pdf

[110] 22 июня 2015 года председатели 5 институтов и органов Европейского союза и еврозоны (Европейской комиссии, Европейского совета, Еврогруппы, Европейского центрального банка, Европейского парламента) представили доклад о завершении построения Экономического и

Таким образом, срочная необходимость остановить кризис путем проведения прямой рекапитализации банков зоны евро ускорила процесс принятия институционального решения, которое в иных обстоятельствах рассматривалось бы только в долгосрочной перспективе. В то же время единственно возможной правовой основой в учредительных договорах является только статья 127(6) ДФЕС, которая позволила передать банковский надзор в ведение ЕЦБ в кратчайшие сроки[111].

Европейский банковский союз появился в результате правовых и институциональных нововведений, которые помогли установить баланс между расширением полномочий ЕС и национальными интересами государств-членов. Благодаря достижению этого баланса на саммите еврозоны в июне 2012 года государства-члены приняли решение создать Единый надзорный механизм, первый элемент Европейского банковского союза. Он также определил выбор статьи 127 (6) ДФЕС в качестве правовой основы Единого надзорного механизма, который является ключом к пониманию природы Европейского банковского союза.

§1.2. Понятие и правовая основа Европейского банковского союза

В период создания Европейских надзорных органов в еврозоне начался кризис суверенного долга. В апреле 2010 года Греция получила первую финансовую помощь от Европейской комиссии и МВФ и вступила в переговоры с кредиторами по поводу реструктуризации своего суверенного долга. В мае 2012 года Испания обратилась с запросом об оказании финансовой помощи от ЕСМ, что означало дальнейшее расширение кризиса суверенного долга в еврозоне[112].

валютного союза (ЭВС). В докладе содержатся предложения по укреплению структуры управления Экономического и валютного союза и углублению экономической интеграции в еврозоне посредством создания подлинного (genuine) Экономического и валютного союза. См. The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union from 22 June 2015 // Официальный сайт Европейской комиссии [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf

[111] ЕЦБ начал исполнять полномочия по надзору за наиболее значимыми банками зоны евро с 4 ноября 2014 года.

[112] Топорнин Н.Б. Некоторые аспекты ...Указ.соч. – С. 58, 61

Вследствие сложившейся ситуации Европейская комиссия пришла к выводу о необходимости институциональной консолидации банковского надзора для устранения связи между кризисом в банковском секторе и кризисом суверенного долга. С учетом опыта Европейского центрального банка в урегулировании ситуации в еврозоне в период экономического и финансового кризиса 2008 года и кризиса суверенного долга 2010 года, а также правовой основы, предусмотренной учредительными договорами (статья 127(6) ДФЕС), было принято решение о наделении данного института ЕС надзорными полномочиями [113] в рамках создаваемого Единого надзорного механизма - первого этапа построения Европейского банковского союза.

26 июня 2012 года председатель Европейского совета Херман Ван Ромпёй в своем докладе в преддверии заседания глав государств и правительств ЕС на высшем уровне призвал к созданию подлинного Экономического и валютного союза посредством формирования, в частности, Европейского банковского союза, основной целью которого является разработка комплексного правового регулирования сферы банковских услуг в ЕС и поддержание финансовой стабильности в Европе [114] . В докладе председателя Европейского совета подчеркивалось, что для повышения финансовой стабильности в ЕС необходимо упразднить неблагоприятную взаимозависимость суверенных рисков и рисков банковского сектора[115].

Справедливо говоря, исследователи неоднократно отмечали несовершенство структуры ЭВС. В частности, Юмашев Ю.М. и Постникова Е.В.

---

[113] Report by President of the European Council (Herman Van Rompuy) – Towards a genuine economic and monetary union. Brussels, 26 June 2012 // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/media/21570/131201.pdf

[114] Report by President of the European Council (Herman Van Rompuy) - Towards a genuine economic and monetary union. Brussels, 26 June 2012 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза. Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/media/21570/131201.pdf

[115] Veron N. Breaking the vicious circle // Bruegel [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://bruegel.org/2016/10/breaking-the-vicious-circle/

в своей монографии «Экономическое право Европейского Союза» [116] подчеркивают, что: «отсутствие взаимодействия между ЕС и государствами-членами в валютно-финансовой и бюджетной сферах, скорее похожее на противостояние, свидетельствует о серьезных трудностях в развитии ЭВС. Глобализация финансовой сферы усиливает отрицательное давление внешних факторов на зону евро, особенно во время нынешнего финансово-экономического кризиса». Бирюков М.М. в книге «Европейское право до и после Лиссабонского договора: учебное пособие»[117] указывает на институциональные проблемы в ЭВС: «создание экономического союза государств-членов испытывает серьезные трудности. Не происходит институционализации экономического союза. Объясняется это, видимо, тем, что создание главного экономического органа или органов Европейского союза означало бы для государств передачу “наверх” национальных бюджетных и налоговых политик. В ведении центрального экономического органа окажутся государственные доходы, информация о частных инвестициях, а также ассигнования на содержание и развитие всех сфер деятельности государств-членов, включая самые чувствительные для государственного суверенитета – национальной обороны, распределения государственных ресурсов, всей инфраструктуры»[118].

В результате государства-члены осознали необходимость усовершенствовании ЭВС с целью противодействия будущим системным кризисам, о чем свидетельствует ряд проектов, разработанных и последовательно продвигаемых в ЕС в посткризисный период – построение Банковского союза, Союза рынка капитала, Фискального союза. Все вышеперечисленное нашло отражение в уже упомянутом докладе председателя Европейского совета о построении подлинного Экономического и валютного союза.

В частности, председатель Европейского совета призывает к формированию подлинного Экономического и валютного союза (далее - «ЭВС») посредством

---

[116] Юмашев Ю.М., Постникова Е.В. Экономическое право Европейского союза: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2014. С. 14

[117] Бирюков М. М. Европейское право ...Указ.соч. – С. 95

[118] Бирюков М. М. Европейское право...Указ.соч. – С. 95.

создания комплексного правового регулирования финансового сектора, налогово-бюджетной и экономической политики с учетом соблюдения демократической легитимности и подотчетности в процессе принятия решений в рамках ЭВС. В рамках финансового блока председатель говорит о необходимости «создания комплексного правового регулирования финансового сектора для обеспечения финансовой стабильности и минимизации издержек европейских граждан при банкротстве кредитных организаций. Такое правовое регулирование предусматривает переход ответственности за надзор на общеевропейский уровень, а также общие механизмы финансового оздоровления для банков и общую систему страхования вкладов».

Председатель подчеркивает, что «*видение будущего ЭВС, изложенное в докладе, ориентировано на государства-члены зоны евро, так как они качественно отличаются от других государств в силу использования единой валюты.* Тем не менее, процесс, направленный на более глубокую экономическую и валютную интеграцию должен характеризоваться открытостью и прозрачностью и должен полностью соответствовать положениям о едином внутреннем рынке по всем аспектам деятельности. Финансовый кризис выявил недостатки в институциональной структуре, обеспечивающей финансовую стабильность. Устранение этих недостатков является важным моментом для государств зоны евро, учитывая глубокую взаимозависимость экономик этих государств с учетом использования единой валюты. Устранить данные недостатки необходимо при сохранении целостности единого внутреннего рынка в сфере предоставления финансовых услуг. Поэтому комплексное правовое регулирование финансовой сферы должно охватывать все государства-члены ЕС, позволяя при этом проводить разграничения по определенным вопросам между государствами зоны евро и государствами, которые не входят в зону евро. Такие вопросы, как правило, связаны с функционированием валютного союза и стабильностью зоны евро, нежели чем с единым рынком».

Необходимо отметить, что в самом докладе председателя Европейского совета не используется термин «банковский союз», однако последовательно

описываются все его составляющие и правовая основа – «опираясь на Единый свод правил, комплексное правовое регулирование финансовой сферы должно включать два основных элемента: единую европейскую систему банковского надзора, а также единую систему страхования вкладов и финансового оздоровления банков».

Кроме того, в данном докладе уже обозначена роль Европейского центрального банка в будущей структуре и правовое основание в учредительных договорах для наделения его полномочиями: «создание комплексной системы надзора является необходимым условием для обеспечения эффективного применения пруденциальных норм, управления рисками и предотвращения кризиса во всем ЕС. Действующая в настоящий момент структура должны быть реформирована как можно скорее в направлении создания единой европейской системы банковского надзора, включающей наднациональные и национальные элементы. На общеевропейский уровень будет возложена основная доля ответственности. Такая система будет гарантировать, что банковский надзор во всех государствах-членах ЕС одинаково эффективен как в отношении снижения вероятности банкротств банков, так и в недопущении привлечения средств из единых фондов страхования вкладов и финансового оздоровления. С этой целью на наднациональный уровень будут переданы надзорные полномочия и полномочия по превентивному вмешательству в отношении всех банков. Подобное непосредственное вмешательство будет зависеть от размера и характеристик банков. Возможности, предусмотренные статьей 127 (6) ДФЕС относительно наделения ЕЦБ полномочиями по надзору за банками евро зоны, будут использованы полностью».

В продолжение инициативы, выдвинутой председателем Европейского совета, 12 сентября 2012 года Европейская комиссия представила дорожную карту[119], в которой обозначила направления формирования Банковского союза и

[119] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - A Roadmap towards a Banking Union from 12 September 2012 // Официальный вестник ЕС. COM/2012/0510 final.

призвала Европейский парламент и Совет ЕС оказать всестороннюю поддержку данной инициативе. В дорожной карте Европейской комиссии также подчеркивалась необходимость разорвать связь между долговыми обязательствами государств и банков, которая привела к тому, что на поддержание устойчивости банков в период кризиса было направлено около 4.5 трлн евро средств налогоплательщиков.

Европейский банковский союз призван гармонизировать банковское регулирование и надзор в ЕС и, тем самым, обеспечить дальнейшее углубление интеграции в сфере оказания банковских и связанных с ними финансовых услуг и преодолеть фрагментацию в банковском секторе ЕС, возникшую вследствие экономического и финансового кризиса 2008 года[120].

В соответствии с положениями дорожной карты Европейской комиссии, в основу Европейского банковского союза положены три механизма, которые полностью соответствуют положениям о реформе ЭВС, содержащимся в докладе председателя Европейского совета 2012 года:

I. *Единый надзорный механизм;*

II. *Единый механизм финансового оздоровления;*

III. *Европейская система страхования вкладов.*

I. Единый надзорный механизм (англ.: Single Supervisory Mechanism, SSM) – разработан с целью усиления надзора за деятельностью банков для повышения их устойчивости к системным шокам на финансовых рынках и сокращения случаев банкротств в банковской сфере. Единый надзорный механизм введен *Регламентом Совета ЕС 1024/2013 от 15 октября 2013 года[121] о предоставлении*

---

120 «К особенностям финансовых систем членов ЭВС относятся довольно высокая степень интеграции рынков межбанковских кредитов, и сохраняющаяся существенная фрагментация розничных банковских операций. Иными словами, аналогичные заёмщики средств (например, малые и средние предприятия или физические лица) сталкиваются с различными условиями предоставления кредитов в зависимости от того, в какой стране Еврозоны расположен банк». См. Цибулина А.Н. Банковский или Фискальный союзы в ЕС: что важнее // Европейские проблемы на VIII Конвенте РАМИ. 2014. С. 156

121 Council Regulation (EU) 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions (SSM Regulation) // Официальный вестник ЕС. OJ L 287, 29.10.2013, p. 63–89.

специальных полномочий ЕЦБ по надзору за кредитными организациями. Единый надзорный механизм действует в полном объеме с 4 ноября 2014 года. В рамках данного механизма основную роль выполняет Европейский центральный банк, который осуществляет надзор за «системно значимыми» банками государств зоны евро и присоединившихся к Европейскому банковскому союзу государств. ЕЦБ непосредственно наблюдает за «системно значимыми» банками, в то время как национальные органы осуществляют надзор за «менее значимыми» банками. Главной задачей ЕЦБ и национальных органов, работающих в тесном сотрудничестве, является проверка банков на соответствие пруденциальным нормам ЕС и урегулирование возникших проблем финансовой устойчивости на ранней стадии. С 4 ноября 2014 года Европейский центральный банк начал осуществлять надзор за «системно значимыми» банками еврозоны в рамках введения в действие Единого надзорного механизма. Функционирование Единого надзорного механизма также обеспечивается посредством применения *Регламента 575/2013 от 26 июня 2013 года о пруденциальных требованиях в отношении кредитных организаций и инвестиционных фирм* [122] (англ.: Capital Requirements Regulation, CRR) и *Директивы 2013/36/ЕС от 26 июня 2013 года о предоставлении доступа к осуществлению деятельности в качестве кредитной организации и пруденциальном надзоре за кредитными организациями и инвестиционными фирмами* [123] (англ.: Capital Requirements Directive, CRD IV), принятых во исполнение положений Базеля III.

---

[122] Regulation (EU) 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 // Официальный вестник ЕС. OJ L 176, 27.6.2013, p. 1–337.

[123] Директива 2013/36/ЕС от 26 июня 2013 года внесла изменения в Директиву 2002/87/ЕС от 16 декабря 2002 года о введении дополнительного надзора за кредитными организациями, страховыми компаниями и инвестиционными фирмами в составе финансовых конгломератов, а также отменила Директиву 2006/48/ЕС от 14 июня 2006 года об учреждении и ведении деятельности кредитных организаций и Директиву 2006/49/ЕС от 14 июня 2006 года о достаточности капитала инвестиционных фирм и кредитных организаций. [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 // Официальный вестник ЕС. OJ L 176, 27.6.2013, p. 338–436].

II. Единый механизм финансового оздоровления (англ.: Single Resolution Mechanism, SRM) – предполагает создание независимой от средств государственного бюджета системы субсидирования кредитных организаций, находящихся в предбанкротном состоянии. Единый механизм финансового оздоровления введен *Регламентом 806/2014 от 15 июля 2014 года об установлении единообразных норм и правил финансового оздоровления кредитных организаций и инвестиционных фирм в рамках Единого механизма финансового оздоровления и Единого фонда финансового оздоровления*[124]. Единый механизм финансового оздоровления действует в полном объеме с 1 января 2016 года. Данный механизм действует в государствах, входящих в *Единый надзорный механизм. В том случае, даже если при существующем надзоре, кредитная организация оказывается на грани банкротства, то процедура финансового оздоровления осуществляется под управлением Единого совета по финансовому оздоровлению (англ.: Single Resolution Board) и финансируется данная процедура из Единого фонда финансового оздоровления (англ.: Single Resolution Fund),* формируемого за счет отчислений из банковского сектора. Функционирование Единого механизма финансового оздоровления обеспечивается посредством применения *Директивы 2014/59/ЕС Европейского парламента и Совета от 15 мая 2014 года о поддержании финансовой устойчивости и финансовом оздоровлении кредитных организаций и инвестиционных фирм*[125] (англ.: Bank recovery and resolution directive, BRRD).

III. Европейская система страхования вкладов (англ.: European Deposit Insurance Scheme, EDIS) – незавершенный этап формирования ЕБС, который

---

124 Regulation (EU) 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) 1093/2010 // Официальный вестник ЕС. OJ L 225, 30.7.2014, p. 1–90

125 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 // Официальный вестник ЕС. OJ L 173, 12.6.2014, p. 190–348

предполагает создание единой общеевропейской системы страхования вкладов. 24 ноября 2015 года Европейская комиссия представила проект Европейской системы страхования вкладов, основанной на существующих национальных системах страхования вкладов [126] . Данная система охватывает вклады, размещенные во всех банках зоны евро на сумму не более 100 000 евро. Национальная система страхования вкладов и Европейская система страхования вкладов начинают действовать, когда кредитная организация вступает в процедуру банкротства или начинается процедура финансового оздоровления и необходимо осуществить выплату по вкладам или профинансировать их перевод в другую кредитную организацию. На завершающем этапе построения Европейской системы страхования вкладов (далее – «ЕССВ») подразумевается полный охват данной системой всех вкладов на территории зоны евро. Учитывая уязвимость национальных систем страхования вкладов к крупным системным шокам, целью ЕССВ является обеспечение равного уровня защиты прав вкладчиков на территории Банковского союза, вне зависимости от того, в каком государстве-члене открыт вклад.

Порядок функционирования вышеперечисленных механизмов определен в Едином своде правил оказания финансовых услуг (англ.: Single Rulebook for financial services), который ознаменовал переход к новому этапу развития правового регулирования банковского надзора, антикризисного управления и защиты прав вкладчиков[127].

История разработки Единого свода правил оказания финансовых услуг началась 3 ноября 2004 года, когда Томаззо Падоа-Скьоппа [128] в своем

---

[126] 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 from 24 November 2015 // Официальный вестник ЕС. COM/2015/0587 final.

[127] Официальный сайт Европейского банковского органа [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook/interactive-single-rulebook .

[128] Томаззо Падоа-Скьоппа (Tommaso Padoa-Schioppa) - вице-председатель Банка Италии (1984-1997 гг.), председатель Базельского комитета по банковскому надзору (1993 – 1997 гг.), председатель Национальной комиссии Италии по контролю за финансовыми организациями и

выступлении на конференции в Гааге предложил разработать в ЕС «упорядоченную, единую и гибкую нормативно-правовую базу в сфере финансовых услуг – Единый свод правил, который повысил бы эффективность деятельности трансграничных финансовых групп»[129]. Эту речь члена Правления Европейского центрального банка можно назвать моментом зарождения идеи Единого свода правил оказания финансовых услуг. Однако процесс сближения норм в финансовом секторе ЕС начался еще до предложения Падоа-Скьоппа, а именно, с процесса Ламфалусси, который первоначально затронул только рынок ценных бумаг[130].

К 2004 году в финансовом секторе ЕС уже введен ряд нормативно-правовых актов, предусмотренных Планом действий в сфере финансовых услуг 1999 года[131]. Разработка и принятие этих актов сопровождались введением процесса Ламфалусси и созданием комитетов Ламфалусси [132]. Итогом произошедших изменений стала гармонизация норм и правил финансового права ЕС в областях,

---

фондовой биржей (The Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB) (1997-1998 гг.), член Правления Европейского центрального банка (1998-2006 гг.), министр экономики и финансов Италии (2006-2008 гг.), председатель комитета по денежно-кредитной и финансовой политике МВФ (2008-2009 гг.). Публикации - *The Euro and its Central Bank: getting united after the union (2004), Regulating Finance: Balancing Freedom and Risk (2004), The road to monetary union in Europe the emperor, the kings, and the genies (1994)* // Официальный сайт Люксембургского университета [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/32211249-e856-4268-b787-3e816f0764db/2de4bf16-943f-4aca-89f8-9f3f1719e855 .

[129] Speech by Tommaso Padoa-Schioppa, Member of the Executive Board of the ECB at the Conference on Supervisory Convergence organised by the Dutch Ministry of Finance (The Hague, 3 November 2004) // Официальный сайт ЕЦБ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2004/html/sp041103.en.html

[130] См. Касьянов Р.А. Организация деятельности финансовых регуляторов в Европейском союзе // Вестник МГИМО Университета. Москва, 2012. № 6. С. 147-152

[131] Communication from the Commission – Implementing the framework for financial markets: action plan // Официальный вестник ЕС. COM (1999) 232, 11.05.99.

[132] Создание комитетов 2-го и 3-го уровней предусматривалось в докладе, подготовленном Комитетом мудрецов (англ. Committee of Wise Men) под председательством Александра Ламфалусси (Александр Ламфалусси, первый президент Европейского валютного института). См. Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European securities markets, February 2001 // Официальный сайт Европейской комиссии [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_en.pdf

которые ранее не были урегулированы или регулировались только на уровне государств-членов[133].

В 2009 году в специальном докладе рабочей группы от 25 февраля 2009 года[134] под председательством Жака де Ларозьера[135] были обозначены недостатки правового регулирования, надзора и антикризисного управления в финансовом секторе ЕС, которые способствовали развитию кризиса 2008 года.

В докладе Ларозьера указано, что будущее законодательство по возможности должно формироваться посредством разработки и принятия регламентов, которые напрямую применяются в государствах-членах ЕС. В случае принятия директив европейский законодатель должен стремиться достичь максимальной гармонизации по ключевым вопросам (пункт 109 Доклада)[136].

В июне 2009 года Европейский совет принял рекомендации, изложенные в докладе Ларозьера, и подтвердил необходимость разработки общеевропейского свода правил, положения которого будут применяться в отношении всех финансовых организаций в рамках единого внутреннего рынка[137]. Решение Европейского совета согласовывалось с предложением Европейской комиссии о

---

[133] Press release - EU financial services policy for the next five years (IP/05/1529, Brussels, 5 December 2005) // Официальный сайт Европейской комиссии [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-1529_en.htm?locale=en

[134] Report of The High-Level Group on Financial Supervision in the EU. Brussels, 2009 // Официальный сайт Европейской комиссии [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

[135] С 1978 - 1987 – Директор-распорядитель МВФ, с 1987 – 1993 – Председатель Банка Франции, 1993-1998 – Председатель Европейского банка реконструкции и развития. *Официальный сайт аналитического и информационного агентства Bloomberg* [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.bloomberg.com/research/stocks/people/person.asp?personId=794104&privcapId=367964

[136] Report of The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, Brussels, 2009 // Официальный сайт Европейской комиссии [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf .

[137] European Council, Presidency Conclusions, Brussels, 18/19 June 2009 (11225/09) // Официальный сайт Европейского совета и Совета ЕС [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf .

разработке единых стандартов (единого свода правил), которые должны применять надзорные органы во всех государствах-членах ЕС[138].

В общепринятом понимании в банковской сфере Единый свод правил включает, так называемые, *акты первого уровня* [139] , дополняемые *актами второго уровня* двух видов:

(1) делегированными или исполнительными актами Европейской комиссии (или Совета в случае принятия исполнительных актов), принимаемыми на основании полномочий, предусмотренных актами первого уровня, и разрабатываемыми Европейской комиссией самостоятельно; или

(2) делегированными или исполнительными актами Европейской комиссии, принимаемыми на основании полномочий, предусмотренных актами первого уровня, и разрабатываемыми на основании проектов регулятивных или исполнительных технических стандартов Европейского банковского органа[140].

Однако такое понимание Единого свода правил представляется довольно узким, поскольку оно не включает ряд документов, не являющихся юридически

---

[138] Понятие Единый свод правил не упоминалось в докладе Ларозьера, однако данный термин использовала Европейская комиссия в коммюнике от 27 мая 2009 года о европейском финансовом надзоре. См. Communication from the Commission - European financial supervision, 27 May 2009 // Официальный вестник ЕС. COM/2009/0252 final.

[139] В соответствии с процессом Ламфалусси, акты первого уровня включают регламенты и директивы (акты, принятые в рамках законодательной процедуры), которые предоставляют Европейской комиссии полномочия принимать акты второго уровня (акты, принятые за рамками законодательной процедуры). Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms (CRD IV); Regulation (EU) No. 575/2013 of the European Parliament and of the Council on prudential requirements for credit institutions and investment firms (CRR); 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 (BRRD); Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes (DGSD).

[140] Статьи 10-15 Регламента 1093/2010 Европейского парламента и Совета от 24 ноября 2010 года об учреждении Европейского банковского органа [Regulation (EU) 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC // Официальный вестник ЕС. OJ L 331, 15.12.2010, p. 12–47].

обязательными, но, тем не менее, эти документы дополняют и расширяют Единый свод правил[141].

Особым видом актов второго уровня, входящих в Единый свод правил, являются *технические стандарты*, которые принимаются в форме делегированных и исполнительных актов Европейской комиссии. Технические стандарты относятся к актам второго уровня, поскольку в окончательной форме они представляют собой делегированные и исполнительные акты Комиссии. Кроме того, принятие технических стандартов напрямую предусмотрено актами первого уровня.

Технические стандарты являются одним из главных нововведений Единого свода правил и, как правило, они затрагивают вопросы, которые ранее находились в компетенции государств-членов[142]. С этой точки зрения принятие технических стандартов одновременно в двух формах (и в форме делегированных и в форме исполнительных актов Комиссии) представляется менее целесообразным, поскольку они касаются разграничения полномочий ЕС и государств-членов, которое регулируется статьей 291 ДФЕС. В то же время Суд ЕС в своих решениях отмечал, что законодательный орган ЕС свободен в выборе актов второго уровня[143].

К особым видам актов, являющимся частью Единого свода правил, относят *исполнительные акты Совета*. Данный вид актов принимается в порядке статьи 291 ДФЕС и на него не распространяются гарантии, предусмотренные в отношении актов Комиссии Регламентом 182/2011 Европейского парламента и Совета о правилах и общих принципах механизмов контроля со стороны государств-членов за реализацией Комиссией исполнительных полномочий[144].

---

[141] Cappiello S. The EBA and the Banking Union // European Business Organization Law Review. 2015. No. 16. P. 427; Ferran E. The Existential Search of the European Banking Authority // European Business Organization Law Review. 2016. No. 17. P. 294.

[142] Lefterov Z. The Single Rulebook: legal issues and relevance in the SSM context // ECB Legal Working Paper Series. No. 15. 2015. P.16.

[143] Пункт 40 Case C-427/12 Biocidal products.

[144] Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of

Исполнительные акты являются частью Единого свода правил и направлены по большей части на обеспечение строгого соблюдения Единого свода правил[145].

Рекомендации и руководящие принципы, разрабатываемые и принимаемые Европейским банковским органом, также следует рассматривать как часть Единого свода правил[146]. В этом контексте большое значение имеет вклад рекомендаций и руководств ЕБО в достижение сближения стандартов, норм и методов правового регулирования банковской сферы и банковского надзора. Кроме того, интересной представляется позиция Апелляционного совета Европейских надзорных органов в решении от 24 июня 2013 года, в соответствии с которой юридически значимые последствия возникают в результате решения компетентного органа о соблюдении определенного набора руководящих принципов[147]. Несмотря на то, что рекомендации и руководящие принципы ЕБО формально не являются юридически обязательными, финансовые организации и компетентные органы[148] обязаны прикладывать все усилия для их соблюдения, что подкрепляется механизмом «соблюдай или объясняй», в соответствии с которым компетентные органы обязаны подтвердить соблюдение руководящих принципов или рекомендаций или объяснить причины их несоблюдения. Таблицы о соблюдении рекомендаций и руководящих принципов отражаются и публикуются в ежегодном отчете ЕБО. Руководящие принципы и рекомендации ЕБО имеют важное значение при толковании юридически обязательных актов

---

the Commission's exercise of implementing powers // Официальный вестник ЕС. OJ L 55, 28.2.2011, p. 13–18.

[145] Lefterov Z. The Single Rulebook: legal issues and relevance in the SSM context // ECB Legal Working Paper Series. No. 15. 2015. P.16.

[146] Руководства и инструкции ЕЦБ, принятые в порядке статей 6(5) и 7(2) Регламента SSM, носят процедурный характер и не входят в Единый свод правил.

[147] Decision of the Board of Appeal of the European Supervisory Authorities given under Article 60 of Regulation (EU) No. 1093/2010 and the Board of Appeal's Rules of Procedure (BoA 2012 002), Appeal by SV Capital OU¨against European Banking Authority // Официальный сайт Европейского органа по страхованию и трудовым пенсиям [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://eiopa.europa.eu/Publications/Administrative/BoA%202018-01%20-%20A%20vs%20ESMA%20%28Decision_April_2018%29.pdf .

[148] По смыслу Регламента ЕБО национальные органы финансового оздоровления и Единый совет по финансовому оздоровлению признаются компетентными органами (Статья 4(2)).

ЕС[149]. Стоит отметить, что ЕБО издает руководящие принципы по определенным вопросам, однако он также вправе издавать руководящие принципы и руководства по собственной инициативе в областях, входящих в сферу его деятельности[150].

Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что рекомендации и руководящие принципы, разрабатываемые и принимаемые ЕБО, входят в Единый свод правил в качестве норм «мягкого права».

Важную роль в обеспечении соблюдения Единого свода правил играет инструмент «Вопросы и ответы» ЕБО, в рамках которого ЕБО отвечает на вопросы, касающиеся официального (аутентичного) толкования положений актов первого и второго уровней. Этот процесс регулируется статьей 29(2) Регламента 1093/2010, в соответствии с которой ЕБО «разрабатывает новые практические инструменты и методы сближения с целью развития общих подходов и методов надзора» [151] . Использование этого инструмента предполагает тесное взаимодействие между ЕБО и Комиссией и в этой связи может способствовать укреплению статуса ЕБО. Стоит отметить, что инструмент «Вопросы и ответы» обладает некоторыми характеристиками элемента Единого свода правил, однако не является юридически обязательным и на него не распространяется принцип «соблюдай или объясняй». В то же время он может потенциально ограничивать дискреционные полномочия национальных властей в сфере толкования и применения норм и правил, а также в определенной степени они обязывают выпускающую их организацию[152]. Инструмент «Вопросы и ответы» ЕБО призван

---

149 Ferran E. The Existential Search of the European Banking Authority // European Business Organization Law Review. 2016. No. 17. Pp. 298-299.

150 Пункт 115 Преамбулы Директивы BRRD.

151 Regulation (EU) No 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board // Официальный вестник ЕС. OJ L 331, 15.12.2010, p. 1–11.

152 Lefterov Z. The Single Rulebook: legal issues and relevance in the SSM context // ECB Legal Working Paper Series. No. 15. 2015. P.19.

содействовать тому, чтобы Единый свод правил воплощал в себе «живую» и развивающуюся нормативную базу[153].

Можно сделать вывод, что инструмент «Вопросы и ответы» дополняет содержание Единого свода правил и способствует его совершенствованию, но не является его частью. Инструмент «Вопросы и ответы» является формой официального (аутентичного) толкования, который повышает эффективность применения Единого свода правил.

Резюмируя вышесказанное можно сделать вывод, что Единый свод правил как правовая основа Европейского банковского союза предсталяет собой сочетание юридически обязательных актов и актов «мягкого права». В структуру Единого свода правил оказания финансовых услуг в банковской сфере входят: (1) акты первого уровня (*регламенты и директивы, принятые в рамках общей или специальной законодательной процедуры*); (2) акты второго уровня (2.1) *делегированные/исполнительные акты Европейской комиссии*, принимаемые на основании полномочий, предусмотренных актами первого уровня, и разрабатываемые Европейской комиссией самостоятельно; (2.2) *делегированные или исполнительные акты Европейской комиссии,* принимаемые на основании полномочий, предусмотренных актами первого уровня, и *разрабатываемые на основании проектов регулятивных или исполнительных технических стандартов Европейского банковского органа*; (3) *исполнительные акты Совета*; (4) *технические стандарты*, которые принимаются в форме делегированных и исполнительных актов Европейской комиссии; (5) *рекомендации и руководства, разрабатываемые и принимаемые Европейским банковским органом*. В рамках инструмента «Вопросы и ответы» ЕБО способствует совершенствованию Единого свода правил посредством толкования положений актов первого и второго уровней.

Еще одной проблемой при изучении Европейского банковского союза является то, что несмотря на внушительное количество исследований и

---

153 Cappiello S. The EBA and the Banking Union // European Business Organization Law Review. 2015. No. 16. P. 430.

публикаций, посвященных вопросам создания ЕБС, в зарубежной и отечественной литературе до сих пор не выработано единое определение данного феномена. Научные исследования по данному вопросу сводятся к перечислению и описанию составляющих Европейского банковского союза. Аналогичный подход прослеживается в документах институтов и органов ЕС[154].

Напомним, что первым о необходимости перехода на новый этап европейской интеграции заявил председатель Европейского совета Херман Ван Ромпёй в июне 2012 года. В своем докладе он заявил о необходимости создания подлинного Экономического и валютного союза посредством разработки комплексного правового регулирования и создания новых механизмов обеспечения финансовой стабильности в Европе.

Однако в докладе председателя Европейского совета от 26 июня 2012 года напрямую не упоминается понятие Европейский банковский союз. Тем не менее, доклад содержит способы углубления ЭВС и определяет основные элементы построения новой системы, среди которых упоминаются все составляющие ЕБС – Единый надзорный механизм, Единый механизм финансового оздоровления и Единая система страхования вкладов. В качестве правовой основы вышеперечисленных механизмов указывается комплексное нормативно-правовое регулирование, призванное обеспечить финансовую стабильность в еврозоне и направленное на минимизацию издержек налогоплательщиков в случае банкротства кредитных организаций[155].

---

[154] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - A Roadmap towards a Banking Union from 12 September 2012 // Официальный вестник ЕС. COM/2012/0510 final; European Council Conclusions - 27/28 June 2013 (EUCO 104/2/13 REV2) // Официальный сайт Европейского совета и Совета ЕС [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-REV-2/en/pdf; Официальный сайт ЕЦБ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.en.html .

[155] Report by President of the European Council (Herman Van Rompuy) - Towards a genuine economic and monetary union, Brussels, 26 June 2012 // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/media/21570/131201.pdf .

Не упоминается напрямую Европейский банковский союз и в Заявлении глав государств и правительств от 29 июня 2012 года[156].

Впервые термин Банковский союз появляется в сообщении Европейской комиссии, содержащем дорожную карту построения Банковского союза [157]. Рассматриваемое коммюнике Европейской комиссии не содержит определения понятия Европейский банковский союз, а описывает основные его элементы.

О сообщении Европейской комиссии как о первом упоминании понятия Европейский банковский союз свидетельствует информация, размещенная на официальном сайте Европейской комиссии: «Поскольку финансовый кризис постепенно преобразовался в долговой кризис еврозоны, стало очевидно, что необходимо углубление интеграции банковских систем государств, входящих в зону евро. Именно поэтому, на основе дорожной карты Европейской комиссии институты Европейского союза договорились о создании Единого надзорного механизма и Единого механизма финансового оздоровления для всех банков государств-членов еврозоны. Государства, не входящие в еврозону, также могут присоединиться к вышеупомянутым механизмам. Для создания полноценного Банковского союза в качестве дополнительного элемента в ноябре 2015 года Комиссия представила проект Европейской системы страхования вкладов, которая обеспечила бы высокий и равный уровень защиты прав вкладчиков в рамках Банковского союза»[158].

На наш взгляд при формулировании понятия Европейский банковский союз важно подчеркнуть его роль в углублении европейской финансовой интеграции. В официальных источниках при описании Европейского банковского союза данному аспекту уделяется особое внимание.

---

[156] Euro Area Summit Statement. Brussels, 29 June 2012 // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/media/21400/20120629-euro-area-summit-statement-en.pdf .

[157] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - A Roadmap towards a Banking Union from 12 September 2012 // Официальный вестник ЕС. COM/2012/0510 final.

[158] Официальный сайт Европейской комиссии [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/what-banking-union_en

В докладе председателя Европейского совета от 26 июня 2012 года[159], который не содержит понятия Европейский банковский союз, но впервые описывает его ключевые элементы, подчеркивается необходимость создания подлинного Экономического и валютного союза и обозначены направления его формирования. Проанализировав рассматриваемый доклад, можно сделать вывод, что идея Банковского союза неразрывно связана с идеей создания подлинного Экономического и валютного союза. Подлинный ЭВС может быть сформирован только после реализации всех составляющих ЕБС.

В сообщении Европейской комиссии от 12 сентября 2012 года, содержащем дорожную карту по созданию Европейского банковского союза, отмечается, что: «Банковский союз является важным шагом на пути к формированию подлинного Экономического и валютного союза».

На официальном сайте Европейского центрального банка дублируется положение дорожной карты по созданию Европейского банковского союза, разработанной Европейской комиссией, о его роли в углублении европейской финансовой интеграции: «Банковский союз является важным шагом на пути к формированию подлинного Экономического и валютного союза»[160]. Эта позиция подтверждается в выступлениях и докладах председателя Европейского центрального банка Марио Драги. В своем выступлении на слушаниях Комитета по вопросам экономической и денежно-кредитной политики Европейского парламента 26 сентября 2016 года председатель ЕЦБ заявил, что: «Экономический и валютный союз останется неустойчивым до тех пор, пока мы не завершим начатые нами интеграционные проекты. В частности, нам необходимо завершить формирование Банковского союза»[161]. Данное

---

[159] Report by President of the European Council (Herman Van Rompuy) – Towards a genuine economic and monetary union. Brussels, 26 June 2012 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/media/21570/131201.pdf

[160] Официальный сайт ЕЦБ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.en.html

[161] Introductory statement by Mario Draghi, President of the ECB, at the Hearing of the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament (Brussels, 26 September 2016) // Официальный сайт ЕЦБ [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160926_2.en.html

высказывание подчеркивает особое значение Европейского банковского союза при формировании подлинного Экономического и валютного союза.

В заключениях Европейского совета по итогам проводимых заседаний также прослеживается устойчивая связь между созданием Банковского союза и формированием подлинного Экономического и валютного союза[162].

В годовых отчетах Европейского парламента подчеркивается необходимость завершения формирования Европейского банковского союза для создания подлинного Экономического и валютного союза[163]. В частности, преамбула годового отчета Европейского парламента о построении Банковского союза от 15 февраля 2017 года содержит следующее положение: «Банковский союз является неотъемлемым и основополагающим компонентом подлинного Экономического и валютного союза».

В Докладе Пяти Председателей о завершении формирования Экономического и валютного союза от 22 июня 2015 года основное значение при построении Экономического и валютного союза отводится Европейскому

---

[162] European Council Conclusions – 28/29 June 2012 (EUCO 76/12). European Council, 2012 // Официальный сайт Европейского совета и Совета ЕС [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/en/pdf; European Council Conclusions – 19 October 2012 (EUCO156/12) // Официальный сайт Европейского совета и Совета ЕС [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-156-2012-INIT/en/pdf; European Council Conclusions – 14 December 2012 (EUCO 205/12) // Официальный сайт Европейского совета и Совета ЕС [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf; European Council Conclusions – 27/28 June 2013 (EUCO 104/2/13 REV2) // Официальный сайт Европейского совета и Совета ЕС [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-REV-2/en/pdf; European Council Conclusions – 14 March 2013 (EUCO 23/13) // Официальный сайт Европейского совета и Совета ЕС [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-23-2013-INIT/en/pdf

[163] European Parliament resolution of 24 June 2015 on the review of the economic governance framework: stocktaking and challenges (2014/2145(INI)) // Официальный сайт Европейского парламента [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0238+0+DOC+XML+V0//EN; European Parliament resolution of 15 February 2017 on Banking Union - Annual Report 2016 (2016/2247(INI)) // Официальный сайт Европейского парламента [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0041+0+DOC+XML+V0//EN; http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1476996&t=e&l=en

банковскому союзу: «Необходимо проводить работу по следующим направлениям: во-первых, сформировать подлинный Экономический союз, который создает условия для развития экономик в рамках Валютного союза; во-вторых, сформировать Финансовый союз, который обеспечивает использование единой валюты в рамках Валютного союза и способствует распределению рисков в частном секторе. Для достижения вышеперечисленных целей необходимо завершить формирование Банковского союза»[164].

Таким образом, одной из важнейших характеристик, которую необходимо отразить в определении Европейского банковского союза является то, что он представляет собой новый этап европейской интеграции.

Кроме того, при формулировании понятия Европейский банковский союза следует иметь ввиду, что в ЕБС не является международной организацией. В данном аспекте представляется близким подход профессора Четверикова А. О. к определению Экономического и валютного союза: «Слово “союз” в данном случае используется в значении “единство” – единство в разработке и проведении экономической политики государств-членов и единая денежная политика, базирующаяся на единой валюте евро»[165]. В свою очередь, единство ЕБС выражается во взаимосвязи всех его элементов, в установлении и применении единообразных норм и правил в сфере банковского надзора, финансового оздоровления и защиты прав вкладчиков.

В отношения использования и перевода понятия Европейский банковский союз (European banking union)[166] необходимо уточнить, что в зарубежной

---

[164] The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union from 22 June 2015 // Официальный сайт Европейской комиссии [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf

[165] Четвериков А.О., Понаморенко В.Е., Карпов Л.К. Банковская интеграция в ЕС и ЕЭП: возможности правовой трансплантации. М.: Юстицинформ, 2014. С.63

[166] См., например: Boccuzzi G. The European Banking Union: Supervision and Resolution. Palgrave Macmillan UK, 2016. 175 p.; Busch D., Ferrarini G. European Banking Union. 1st Edition. Oxford University Press, 2015. 592 p.; Fritz B., Roeger W., J. in ‘t Veld, The stabilising properties of a European Banking Union in case of financial shocks in the Euro Area. European Commission, Economic Papers // Официальный сайт Европейской комиссии [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2015/ecp550_en.htm; Epstein R., Rhodes M. International in Life, National in Death? Banking Nationalism on the Road to

литературе используется также словосочетание Банковский союз ЕС (the EU Banking union)[167], подразумевая единую систему банковского надзора и систему финансового оздоровления, сформированную в рамках ЕС. Тем не менее, мы полагаем, что перевод Европейский банковский союз в большей степени отражает специфику рассматриваемого понятия, поскольку к Европейскому банковскому союзу могут присоединиться государства, не входящие в ЕС[168]. Таким образом, в рамках рассматриваемого исследования мы используем понятие Европейский банковский союз и, в некоторых случаях, считаем возможным для целей сокращения и в определенном контексте использовать словосочетание Банковский союз без добавления уточнений.

В качестве главной цели создания Европейского банковского союза в официальных источниках и в научной литературе указывается ликвидация взаимозависимости суверенных рисков и рисков банковского сектора.

С утверждения о необходимости разорвать неблагоприятную взаимозависимость суверенных рисков и рисков банковского сектора («порочный круг», англ.: «vicious circle») начинается заявление глав государств и правительств зоны евро от 29 июня 2012 года[169].

Во вступительных положениях дорожной карты по созданию Европейского банковского союза, представленной Европейской комиссией 12 сентября 2012 года обозначается центральная идея данного проекта: «Завершения реформы правового регулирования в финансовом секторе ЕС не достаточно для устранения

Banking Union // The European Consortium for Political Research [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/ebcf60c9-0053-4f10-b60a-633a07c93e9e.pdf; Gros D., Schoenmaker D. European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union. Journal of Common Market Studies, 2014. Vol. 52, Issue 3. pp. 529-546; Gros D. Completing the Banking Union: Deposit Insurance. Centre for European Policy Studies, 2015. No 335. 8 p.; Mero K., Piroska D. Banking Union and banking nationalism – Explaining opt-out choices of Hungary, Poland and the Czech Republic. Policy and Society, 2016. Vol. 35. Issue 3. Pp. 215-226

[167] Momirović D., Janković M., Ranđelović M. EU-Banking Union – Expectations, Deficiencies, and Criticisms. Economic Imbalances and Institutional Changes to the Euro and the European Union (International Finance Review, Volume 18). Emerald Publishing Limited. 2017. Pp.193 – 220

[168] Государства, не входящие в ЕС, но подписавшие соглашение о присоединении к Европейскому банковскому союзу – Норвегия, Лихтенштейн, Исландия.

[169] Euro Area Summit Statement. Brussels, 29 June 2012 // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/media/21400/20120629-euro-area-summit-statement-en.pdf

негативных факторов, влияющих на финансовую стабильность в Экономическом и валютном союзе. *Необходимо предпринять дальнейшие шаги* для ликвидации конкретных рисков в еврозоне, взаимные валютные обязательства в рамках которой стимулировали экономическую и финансовую интеграцию и способствовали перемещению трансграничных рисков во время банковских кризисов, а также для устранения неблагоприятной взаимозависимости долговых обязательств государства и банковского сектора, в результате которой налогоплательщики понесли убытки в размере 4.5 трлн евро, направленные на поддержание устойчивости банков в ЕС. Именно поэтому Комиссия призывает создать Банковский союз для повышения надежности банковского сектора и восстановления доверия к евро»[170].

В преамбуле годового отчета Европейского парламента о построении Банковского союза от 15 февраля 2017 года указано, что: «Банковский союз внесет значительный вклад в ликвидацию связи между банками и государством»[171].

В научных исследованиях также особое внимание уделяется главной цели формирования Европейского банковского союза.

Исследователь ведущего европейского аналитического портала Bruegel Николас Верон (Nicolas Véron) рассматривает ликвидацию взаимозависимости между банками и государством в качестве «основной политической цели Банковского союза» [172] . Аналогичной позиции придерживаются его коллеги Гунтрам Вольф (Guntram B. Wolff) и Инес Рапоco (Inês Goncalves Raposo): «Европейский банковский союз учрежден для того, чтобы разорвать

---

[170] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - A Roadmap towards a Banking Union from 12 September 2012 // Официальный вестник ЕС. COM/2012/0510 final.

[171] European Parliament resolution of 15 February 2017 on Banking Union - Annual Report 2016 (2016/2247(INI)) // Официальный сайт Европейского парламента [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0041+0+DOC+XML+V0//EN;
http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1476996&t=e&l=en

[172] Veron N. Breaking the vicious circle // Bruegel [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://bruegel.org/2016/10/breaking-the-vicious-circle/

неблагоприятную взаимозависимость между банками и государством, негативные последствия которой особенно проявились в период кризиса суверенного долга»[173].

Итальянский исследователь Джузеппе Боккуцци (Giuseppe Boccuzzi) в своей книге «Европейский банковский союз: надзор и финансовое оздоровление» при перечислении целей Европейского банковского союза в первую очередь указывает на ликвидацию связи между суверенными рисками и рисками банковского сектора[174]. Аналогичного подхода придерживаются исследователи Дэнни Буш (Danny Busch) и Гуидо Феррарини (Guido Ferrarini) в книге «Европейский банковский союз»[175] и Анджело Баглиони (Angelo Baglioni) в книге «Европейский банковский союз: критическая оценка»[176].

Таким образом, одной из главных целей создания Европейского банковского союза является повышение стабильности и прозрачности банковского сектора ЕС за счет снижения взаимозависимости суверенных рисков и рисков банковского сектора. Кризис выявил негативную экономическую вззаимозависимость 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:

- *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;

---

173 Guntram W., Raposo I. G. How has banking union changed mergers and acquistions? // Bruegel [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://bruegel.org/2017/09/how-has-banking-union-changed-mergers-and-acquistions/

174 Boccuzzi G. The European Banking Union: Supervision and Resolution. Palgrave Macmillan UK, 2016. P. 20

175 Busch D., Ferrarini G. European Banking Union. Kindle Edition. Oxford University Press, 2015. P.6, 43

176 Baglioni A. The European Banking Union: A Critical Assessment. Palgrave Macmillan, 2016. P.13

- *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 инвестиционном портфеле и повышается стоимость финансирования.

Среди других целей Европейского банковского союза выделяют[177]:

- Повышение финансовой устойчивости банков и их способности противостоять масштабным финансовым кризисам;
- Сокращение издержек налогоплательщиков по поддержанию финансовой устойчивости проблемных банков;
- Снижение уровня фрагментации банковского сектора в Европе (различия в условиях доступа на финансовые рынки для банков из разных государств препятствовали реализации эффективной денежно-кредитной политики в период кризиса);
- Повышение финансовой (непосредственно) и политической (косвенно) стабильности в ЕС и, в частности, в еврозоне.

Также необходимо подчеркнуть, что Банковский союз играет важную роль в построении единого внутреннего рынка финансовых услуг[178]. Преимущества построения единого внутреннего рынка заключаются в повышении эффективности деятельности финансовых посредников, усилении конкуренции, снижении стоимости услуг и диверсификации рисков[179].

---

[177] Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/en/policies/banking-union/

[178] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - A Roadmap towards a Banking Union from 12 September 2012 // Официальный вестник ЕС. COM/2012/0510 final.

[179] В рамках недавних исследований предпринята попытка оценить сокращение негативного воздействия на экономики государств в связи с появлением Европейского банковского союза. Исследования показали, что применение новых инструментов финансового оздоровления банков (например, реструктуризация долговых обязательств, использование средств фондов финансового оздоровления, действие Европейского стабилизационного механизма) во время финансового кризиса могло бы сократить на 30-40% потери стран, не входящих в зону евро, и на 10-40% потери государств, входящих в еврозону.

Fritz B., Roeger W. The stabilising properties of a European Banking Union in case of financial shocks in the Euro Area. European Commission, Economic Papers // Официальный сайт

Для достижения поставленных целей Европейского банковского союза определен круг следующих задач[180]:

1. Повысить требования для банков по уровню капитала и ликвидности;
2. Разработать комплексное правовое регулирование в банковском секторе ЕС – Единый свод правил оказания финансовых услуг;
3. Сформировать эффективный механизм финансового оздоровления проблемных банков с целью повышения уровня защиты прав вкладчиков;
4. Сформировать эффективный надзорный механизм;
5. Создать препятствия для использования государствами концепции «слишком крупный, чтобы обанкротиться» (too big to fail);
6. Повысить надежность и прозрачность на финансовых рынках ЕС;
7. Понизить значимость кредитных рейтингов при оценке финансовой устойчивости банков;
8. Разрешить проблемы, связанные с «теневым банкингом», отмыванием доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма;
9. Ввести дополнительные меры по борьбе с рыночными злоупотреблениями (инсайдерскими сделками и рыночным манипулированием) и уголовно-правовую ответственность за совершение подобных действий.

Именно для решения поставленных задач в июне 2012 года главы государств и правительств договорились о создании Европейского банковского союза как завершающего этапа формирования Экономического и валютного союза, который позволит централизованно применять общеевропейские нормы и

Европейской комиссии [Электронный ресурс]. Режим доступа: ttp://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2015/ecp550_en.htm

[180] European Commission – Fact Sheet. Updated version of first memo published on 15/04/2014 – Banking Union: restoring financial stability in the Eurozone. European Commission // Официальный сайт Европейской комиссии [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6164_en.htm?locale=en

правила для банков зоны евро и для банков государств, не входящих в зону евро, но подписавших соглашение о присоединении к ЕБС.

На основании вышесказанного мы приходим к выводу, что *Европейский банковский союз представляет собой новый этап европейской интеграции, предполагающий создание в европейском банковском секторе наднациональных механизмов надзора, финансового оздоровления и общеевропейской системы защиты прав вкладчиков, целью которого является обеспечение финансовой стабильности в Европе.*

На данном этапе введены в действие два механизма Европейского банковского союза – Единый надзорный механизм и Единый механизм финансового оздоровления. Однако для формирования полноценного Банковского союза необходимо ввести в действие третью опору – Европейскую систему страхования вкладов, которая обеспечит равный уровень защиты прав вкладчиков в Банковском союзе. Для реализации этой цели в октябре 2017 года Европейская комиссия опубликовала сообщение, в котором обратилась к Европейскому парламенту и Совету ЕС с просьбой ускорить процесс принятия необходимых нормативно-правовых актов для завершения формирования всех элементов Банковского союза[181].

Мировой финансовый и экономический кризис 2008-2009 гг., постепенно преобразовавшийся на европейском континенте в долговой кризис, стал предпосылкой для перехода Европейского союза на новый этап интеграции путем укрепления сотрудничества государств-членов в рамках ЭВС и установления нового баланса между расширением компетенций ЕС и защитой государствами суверенитета. Результатом предложения по формированию подлинного ЭВС стало создание на его базе Европейского банковского союза.

---

[181] 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 on completing the Banking Union from 11 October 2017 // Официальный вестник ЕС. COM (2017) 592 final.

Европейский банковский союз стал результатом эволюции рынка банковских услуг. В развитии рынка банковских услуг ЕС можно выделить пять этапов:

I. Период минимальной гармонизации правового регулирования банковских услуг (1973-1986 гг.);
II. Формирование внутреннего рынка в сфере банковских услуг (1987-1998 гг.);
III. Позитивная интеграция рынка банковских услуг ЕС (1999-2007гг.);
IV. Интеграция в кризисный и посткризисный период (2007-2012 гг.);
V. Формирование Европейского банковского союза (2012 - по н.в.).

Переход с этапа на этап представляет собой установление нового баланса между расширяющейся для целей интеграции компетенцией ЕС, с одной стороны, и сохранением национального суверенитета членов ЕС, с другой стороны. Переход от одного этапа к другому осуществляется на основе правовых и политических инноваций, направленных на углубление интеграции в допустимых на конкретном этапе пределах.

Европейский банковский союз представляет собой новый этап европейской интеграции. В рамках данного этапа разработаны и введены в действие определенные механизмы, направленные на обеспечение финансовой стабильности в Европе, а также правовые акты, на основе которых функционируют данные механизмы – Единый свод правил оказания финансовых услуг.

Единый свод правил как правовая основа Европейского банковского союза предсталяет собой сочетание юридически обязательных актов и актов «мягкого права». В структуру Единого свода правил оказания финансовых услуг в банковской сфере входят: (1) акты первого уровня (регламенты и директивы, принятые в рамках общей или специальной законодательной процедуры); (2) акты второго уровня (2.1) делегированные/исполнительные акты Европейской

комиссии, принимаемые на основании полномочий, предусмотренных актами первого уровня, и разрабатываемые Европейской комиссией самостоятельно (2.2) делегированные или исполнительные акты Европейской комиссии, принимаемые на основании полномочий, предусмотренных актами первого уровня, и разрабатываемые на основании проектов регулятивных или исполнительных технических стандартов Европейского банковского органа; (3) исполнительные акты Совета; (4) технические стандарты, которые принимаются в форме делегированных и исполнительных актов Европейской комиссии; (5) рекомендации и руководства, разрабатываемые и принимаемые Европейским банковским органом. В форме инструмента «Вопросы и ответы» ЕБО способствует совершенствованию Единого свода правил посредством официального толкования положений актов первого и второго уровней.

Европейский банковский союз стал закономерным итогом череды институциональных и правовых реформ, направленных на преодоление последствий глобального экономического и финансового кризиса 2008-2009 гг. Одной из главных целей создания Европейского банковского союза является повышение стабильности и прозрачности банковского сектора ЕС за счет снижения взаимозависимости суверенных рисков и рисков банковского сектора и упразднения применения несбалансированного подхода в случае возникновения кризиса, когда при нормальном развитии событий прибыль принадлежит частной компании, а при возникновении проблемной ситуации издержки становятся общественным бременем.

ГЛАВА 2. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ДЕЙСТВУЮЩИХ МЕХАНИЗМОВ ЕВРОПЕЙСКОГО БАНКОВСКОГО СОЮЗА: ЕДИНЫЙ НАДЗОРНЫЙ МЕХАНИЗМ И ЕДИНЫЙ МЕХАНИЗМ ФИНАНСОВОГО ОЗДОРОВЛЕНИЯ

§2.1. Порядок и правовая основа функционирования Единого надзорного механизма

Одним из наиболее острых вопросов при создании Европейского банковского союза являлась реформа системы банковского надзора в ЕС. Выявленные в период финансового кризиса проблемы в системе транснационального надзора продемонстрировали высокое значение эффективной надзорной деятельности и сотрудничества национальных надзорных органов для стабильного функционирования банковской системы ЕС. Основная проблема заключалась в необходимости создания наднационального надзорного органа в ЕС и определении объема его полномочий, а также в определении порядка взаимодействия наднационального органа и надзорных органов государств-членов.

Единый надзорный механизм как первый этап построения Европейского банковского союза

До создания Европейского банковского союза банковский надзор в ЕС находился в компетенции национальных органов. Однако углубление интеграции на финансовых рынках положило начало дискуссии о необходимости пересмотра институциональной структуры банковского надзора в ЕС и объема полномочий надзорных органов государств-членов.

Гармонизация норм и правил на уровне ЕС длительное время не затрагивала вопрос разработки и внедрения единой правовой модели банковского регулирования и банковского надзора на наднациональном уровне, несмотря на

существенные различия в правовом регулировании этих сфер в государствах-членах ЕС, которые обуславливались множеством факторов: историей, традициями, разработанной нормативно-правовой базой, уровнем развития и структурными характеристиками финансовой системы, политическими аспектами и т.д. Одни страны придерживались монистической структуры с единым надзорным органом (Великобритания - Управление по финансовому регулированию и надзору (англ.: Financial Services Authority/FSA[182]) и Германия – Федеральное управление финансового надзора (нем.: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht/Bafin [183])); другие страны восприняли плюралистическую модель (например, Италия - Национальная комиссия по контролю за финансовыми организациями и фондовой биржей (итал.: The Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB))[184], Банк Италии (итал.: Banca d'Italia)[185] , Межведомственный комитет по кредитам и сбережениям (итал.: Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio)[186]).

В процессе завершения формирования единого внутреннего рынка финансовых услуг возник вопрос об эффективности существующей модели банковского регулирования и банковского надзора на уровне ЕС, которая основывалась на системе сотрудничества национальных органов, предусматривающей высокую степень их автономности. На протяжении последних десяти лет предлагалось множество вариантов углубления общеевропейского сотрудничества в этой сфере, и все они предполагали проведение дальнейшей гармонизации норм и правил и усовершенствование методов банковского надзора с целью повышения его эффективности. Однако

---

[182] Официальный сайт Управления по финансовому регулированию и надзору Великобритании [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.fsa.gov.uk

[183]Официальный сайт Федерального управления финансового надзора Германии [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.bafin.de/EN/Homepage/homepage_node.html

[184]Официальный сайт Национальной комиссии по контролю за финансовыми организациями и фондовой биржей Италии [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consob.it/mainen/consob/what/what.html?symblink=/mainen/consob/what/index.html

[185] Официальный сайт Банка Италии [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.bancaditalia.it

[186] Официальный сайт Министерства экономики и финансов Италии [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.mef.gov.it/index.html

европейские законодатели и национальные регуляторы длительное время не рассматривали возможность перераспределения полномочий посредством их передачи на наднациональный уровень.

Недостатки пруденциального регулирования и надзора проявились в полной мере во время финансового и экономического кризиса 2008-2009 гг., который стал главной причиной проведения масштабной реформы правового регулирования и надзора в банковском секторе ЕС.

Проект такой структуры был разработан рабочей группой под председательством Жака де Ларозьера и изложен в специальном докладе группы от 25 февраля 2009 года [187]. Данный доклад определял новый подход к макропруденциальному и микропруденциальному надзору.

В 2010 году Европейский Парламент одобрил новое нормативно-правовое регулирование, которое учреждало Европейскую систему надзора за финансовыми рынками (англ.: European System of Financial Supervision, ESFS), включающую ЕССР и Европейские надзорные органы, которые включают:

- Европейский орган по ценным бумагам и рынкам;
- Европейский банковский орган;
- Европейский орган в области страхования и трудовых пенсий.

ЕССР отвечает за макропруденциальный надзор в финансовой системе, который заключается в анализе рисков, предупреждении их возникновения и экстренном реагировании.

Основной задачей ЕССР является определение областей, наиболее подверженных системным рискам, а именно, «рискам возникновения нарушений в функционировании финансовой системы с возможностью наступления серьезных негативных последствий для внутреннего рынка и реальной экономики» (статья 2 Регламента №1092/2010 от 24 ноября 2010 года об

[187] Report of the high-level group on financial supervision in the EU, chaired by Jacques de Larosiere (Brussels, 25 February 2009) // Официальный сайт Европейской комиссии [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

учреждении Европейского совета по системным рискам [188]). ЕССР выносит предупреждения по вопросам, которые требуют вмешательства регулирующих и надзорных органов государств-членов. Он также обязан следить за имплементацией нормативно-правовых актов, регулирующих порядок разрешения выявленных проблем. ЕССР реализует свои полномочия через европейские и национальные надзорные органы. Он сотрудничает на постоянной основе с европейскими надзорными органами для того, чтобы микропруденциальный надзор осуществлялся с учетом макропруденциальной оценки.

Деятельность Европейских надзорных органов охватывает три сферы финансового рынка – банковскую, рынок ценных бумаг и страхование. Европейские надзорные органы работают совместно в рамках Объединенного комитета (англ.: Joint Committee), предусмотренного для целей укрепления сотрудничества и для обеспечения постоянного обмена информацией и согласования методов надзора. Основной задачей Объединенного комитета является обмен информацией с ЕССР и укрепление сотрудничества между ЕССР и Европейскими надзорными органами.

В банковском секторе ЕС действует Европейский банковский орган (далее – «ЕБО»), в структуру которого входят:

1. Совет наблюдателей, включающий представителей из всех государств - членов ЕС (англ.: Board of Supervisors, BoS);
2. Комитет по финансовому оздоровлению (англ.: Resolution Committee, ResCo);
3. Правление (англ.: Management Board, MB) – административный орган, отвечает за текущую деятельность ЕБО.

[188] Regulation (EU) 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board // Официальный вестник ЕС. OJ L 331, 15.12.2010, p. 1–11

В соответствии с пунктом 5 статьи 1 Регламента 1093/2010 об учреждении ЕБО от 24 ноября 2010 года[189], целью ЕБО является защита общественного интереса посредством повышения краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной стабильности и эффективности финансовой системы. ЕБО вносит вклад[190]:

(a) в улучшение функционирования внутреннего рынка, включая эффективное и последовательное регулирование и надзор;

(b) в обеспечение единства, прозрачности, эффективности и надлежащего функционирования финансовых рынков;

(c) в укрепление международного сорудничества надзорных органов;

(d) в предотвращение регулятивного арбитража и в продвижение равных условий конкуренции;

(e) в обеспечение соответствующего регулирования и надзора за кредитными и иными рисками;

(f) в повышение уровня защиты прав потребителей.

В функции ЕБО входит – разработка нормативно-правового регулирования на рынке банковских услуг ЕС, обеспечение последовательного применения разработанных норм и правил, усиление надзора за банковскими группами, осуществляющими трансграничную деятельность, координация на наднациональном уровне проведения стресс-тестов и т.д.

Проект согласованного механизма банковского надзора в ЕС разрабатывался Европейским парламентом совместно с научным сообществом на протяжении многих лет. Однако подобные предложения отклонялись государствами-членами, поскольку они хотели сохранить контроль за национальными банковскими системами как системообразующей частью экономической инфраструктуры. Тем не менее, именно недостаточная гармонизация открывала широкие возможности для произвольного

---

[189] Regulation (EU) 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC // Официальный вестник ЕС. OJ L 331, 15.12.2010, p. 12–47

[190] Лифшиц И.М. Специфика правового регулирования банковской деятельности в ЕС // Российский внешнеэкономический вестник. 2018. № 8. С. 108-118

регулирования сектора финансовых услуг (в том числе и банковских). Финансовый кризис наглядно продемонстрировал негативные социально-экономические последствия излишне независимой политики государств-членов в данной сфере.

До момента введения в действие Единого надзорного механизма 4 ноября 2014 года банковский надзор оставался в компетенции государств-членов. В результате этого между национальными надзорными органами государств-членов сложились напряженные отношения, поскольку в условиях развития трансграничной конкуренции государства стремились защитить интересы отечественного банковского сектора. В особенности подобные протекционистские настроения проявились при устранении последствий кризиса 2008-2009 гг. Стоит отметить, что такой подход к отстаиванию интересов национального банковского сектора в большей мере характерен для государств, в которых доминирует позиция, что государственные интересы неразрывно связаны с интересами ведущих отечественных компаний (в том числе и банков).

Такое явление получило название в научной литературе «банковский национализм» (по аналогии с более распространённым явлением, предшествовавшим кризису – «экономическим национализмом»)[191]. Например, в 2005-м году перед председателем Банка Италии Антонио Фацио была поставлена задача, которая заключалась в использовании надзорных полномочий центрального банка для сохранения национальной (итальянской) принадлежности двух банков, являющихся объектом поглощения компаний, учреждённых в Испании и Нидерландах[192].

---

[191] Veron N. Banking Nationalism and the European Crisis // Bruegel [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://bruegel.org/2013/10/banking-nationalism-and-the-european-crisis/; Veron N. Tectonic Shifts // Finance and Development [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2014/03/veron1.htm; Epstein R., Rhodes M. International in Life, National in Death? Banking Nationalism on the Road to Banking Union // The European Consortium for Political Research [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/ebcf60c9-0053-4f10-b60a-633a07c93e9e.pdf; Mero K., Piroska D. Banking Union and banking nationalism – Explaining opt-out choices of Hungary, Poland and the Czech Republic. Policy and Society, 2016. Vol. 35. Issue 3. Pp. 215-226

[192] В дальнейшем председатель Банка Италии А. Фацио отправлен в отставку после прослушивания его телефонных разговоров с финансистами, отстаивающими интересы

В течение первых пяти лет экономического и финансового кризиса с середины 2007 г. до середины 2012 г. «банковский национализм» позволял государственным органам эффективно решать проблему отрицательных балансов ведущих банков посредством отказа регулирования их деятельности, тем самым предоставляя значительные конкурентные преимущества. В результате проведения политики «банковского национализма» большинство поддерживаемых банков становились экономически неффективными и государство было вынуждено выделять бюджетное финансирование для предотвращения их банкротства[193]. Основной целью применения экстренных мер в большинстве случаев являлось стремление сохранить выгодные условия финансирования для других банков в конкретном государстве.

Так, структура банковского надзора в Европе и ее разделение по национальным границам способствовала увеличению и накоплению рисков в банковских системах государств.

Проведя анализ последствий финансового кризиса и кризиса суверенного долга, государства-члены пришли к выводу о необходимости кардинального изменения правового регулирования европейской банковской системы. В частности, Регламент Совета ЕС 1024/2013 от 15 октября 2013 года о

итальянских банков. В итоге один из объектов поглощения - банк Antonveneta, входивший в десятку крупнейших банков Италии, куплен банком ABN AMRO (Нидерланды) и впоследствии продан Banca Monte dei Paschi di Siena (Италия). Второй банк - Banca Nazionale del Lavoro избежал поглощения испанским BBVA, однако в дальнейшем был куплен французским BNP Paribas.

См. Please go, Mr Fazio // The Economist [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.economist.com/node/4274953; Italy ex-central banker Antonio Fazio convicted again // BBC News [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.bbc.com/news/business-15528041

[193] Для предотвращения масштабных потрясений на финансовых рынках в ходе глобального кризиса 2008 года ряд крупных банков, признанных системообразующими (too big to fail), получили беспрецедентную государственную поддержку. По данным МВФ европейских банков в период с 2007 г. по 2010 г. составили около 1 трлн евро (около 8% ВВП ЕС). С октября 2008 г. по октябрь 2011 г. Европейская комиссия одобрила государственную помощь в размере 4.5 трлн евро (около 37% ВВП ЕС). Государственную помощь, в частности, получили следующие банки – Fortis (Бельгия), Anglo Irish Bank (Ирландия), Dexia (Бельгия), CajaSur (Испания), HBOS (Великобритания), RBS (Великобритания), Lloyds (Великобритания), Société Générale (Франция), BayernLB (Германия) и др. См. IMF Country Report №13/67 - European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation—Technical Note on Progress with Bank Restructuring and Resolution in Europe (March 2013) // Официальный сайт МВФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1367.pdf

предоставлении Европейскому центральному банку полномочий в отношении политики пруденциального надзора за кредитными организациями[194] (англ.: SSM Regulation) предусматривает внедрение механизма централизованного банковского надзора в еврозоне – Единого надзорного механизма, в рамках которого Европейский центральный банк наделен широкими полномочиями по надзору за банковским сектором государств-членов.

В Едином надзорном механизме применяются нормы и правила, установленные в Регламенте и Директиве о требованиях к достаточности капитала (англ.: Capital Requirements Regulation[195] / CRR, Capital Requirements Directive/ CRD IV[196]), которые приняты во исполнение положений Базеля III.

Регламент ЕС 575/2013 Европейского парламента и Совета о пруденциальных требованиях (англ.: Capital Requirements Regulation, CRR) одобрен 26 июня 2013 года и вступил в силу 28 июня 2013 года. За исключением некоторых положений данный Регламент применяется с 1 января 2014 года. Регламент 575/2013 о пруденциальных требованиях 2013 года (далее – «Регламент CRR») содержит 521 статью и 3 приложения. Он устанавливает единообразные нормы и правила в отношении пруденциальных требований, которые должны соблюдать все кредитные и инвестиционные организации в ЕС.

Директива 2013/36/ЕС Европейского парламента и Совета о пруденциальных требованиях и пруденциальном надзоре (Capital Requirements Directive, CRD IV) одобрена 26 июня 2013 года и вступила в силу 17 июля 2013 года. Срок имплементации Директивы – 31 декабря 2013 года. Директива 2013/36/ЕС о пруденциальных требованиях и пруденциальном надзоре 2013 года

---

[194] Council Regulation (EU) 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions (SSM Regulation) // Официальный вестник ЕС. OJ L 287, 29.10.2013, p. 63–89

[195] Regulation (EU) 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 // Официальный вестник ЕС. OJ L 176, 27.6.2013, p. 1–337

[196] 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 // Официальный вестник ЕС. OJ L 176, 27.6.2013, p. 338–436

(далее - «Директива CRD IV») применяется с 31 декабря 2013 года и содержит 165 статьей и Приложение I, которое является ее неотъемлемой частью. Целью Регламента CRR и Директивы CRD IV, принятых во исполнение положений Базеля III в ЕС, является введение новых количественных и качественных требований к достаточности капитала, ликвидности и финансовому левериджу для повышения устойчивости банков посредством увеличения капитализации и усовершенствованной системы управления рисками.

В сферу действия и Регламента CRR и Директивы CRD IV входят кредитные организации (англ.: credit institution), инвестиционные организации (англ.: investment firm), финансовые холдинговые компании (англ.: financial holding companies) и смешанные финансовые холдинговые компании (англ.: mixed financial holding companies) (статья 1 Регламента CRR, статья 4(3) Директивы CRD IV).

Регламент CRR устанавливает требования:

1. по уровню собственного капитала (англ.: own funds requirements);
2. по уровню крупных кредитных рисков (англ.: requirements limiting large exposures);
3. по уровню ликвидности (англ.: liquidity requirements);
4. по уровню финансового левериджа (англ.: requirements to leverage) и по предоставлению отчетности (англ.: reporting requirements);
5. по раскрытию информации (англ.: public disclosure requirements).

Регламент CRR так же как и Базель III предусматривает разные методики расчета рисков. Отдельная часть Регламента (Part IV: со ст.387 по ст. 403) посвящена методике расчета крупных рисков (англ.: large exposures).

Директива CRD IV установила порядок сотрудничества внутри Европейской системы финансового надзора. В частности, Директива предусматривает, что национальные компетентные органы участвуют в деятельности ЕБО, а также следуют его руководствам и рекомендациям. Также национальные компетентные органы находятся в тесном сотрудничестве с ЕССР.

Директива CRD IV содержит требования по уровню первоначального капитала организации (статья 12 - не ниже 5 млн евро), требования по местонахождению головного офиса организации (статья 13), требования к акционерам и членам совета директоров (статья 14), порядок предоставления и отзыва лицензии (статья 15 и 18), требования к наименованию организации (статья 19) и другие.

В соответствии со статьей 50 Директивы CRD IV, компетентные органы государств находятся в тесном сотрудничестве по вопросам надзора за деятельностью организаций, осуществляющих трансграничную деятельность.

Особенностью Директивы CRD IV является то, что она также регулирует вопросы корпоративного управления. В частности, данная Директива ввела новые стандарты построения организационно-корпоративной структуры в банках, детально урегулировала вопросы политики вознаграждения и порядок управления рисками (статья 75 Директивы CRD IV).

В Директиве CRD IV предусмотрена модель корпоративного управления с однозвенной структурой управления (one-tier board), предполагающей наличие только одного совета. В ней также установлены единые стандарты корпоративного управления, применяемые ко всем организациям, осуществляющим деятельность на финансовых рынках ЕС. Имплементация данной Директивы потребовала внесения в национальное законодательство о компаниях более строгих норм и правил.

По сравнению с ранее установленными пруденциальными требованиями Директива CRD IV ввела ряд новых правил:

- ограничение выплаты вознаграждения персоналу – вознаграждение сотрудника не может превышать его фиксированную годовую заработную плату (акционеры вправе принять решение об увеличении вознаграждения свыше установленного предела);
- усовершенствовала регулирование и повысила прозрачность деятельности кредитных организаций – Директива предусмотрела создание эффективных механизмов надзора со стороны органов

управления кредитных организаций и усовершенствовала механизмы по управлению рисками;

- дополнительный капитал банка (англ.: capital buffers), целью которого является обеспечение сохранности средств банка и установление ограничений на выплату дивидендов и бонусов;
- снизила значение внешних рейтингов посредством формирования собственной системы оценки финансовой устойчивости кредитной организации.

Регламент CRR и Директива CRD IV предусматривают принятие делегированных и исполнительных актов. В целом Регламент CRR и Директива CRD IV направлены на повышение устойчивости, прозрачности и эффективности банковского сектора ЕС.

Механизм координации между наднациональным и национальным уровнями прописан в Рамочном Регламенте ЕЦБ от 16 апреля 2014 года о порядке взаимодействия Европейского центрального банка и национальных надзорных органов в рамках Единого надзорного механизма (англ.: SSM Framework Regulation)[197]. Надзор за «системно значимыми» банками осуществляют штатные сотрудники ЕЦБ совместно с представителями национальных надзорных органов государств-членов (Объединенные надзорные группы, англ.: Joint Supervisory Teams (JSTs)). Руководителем группы является сотрудник ЕЦБ. Проект решений, направляемый для утверждения в Совет по надзору ЕЦБ (англ.: Supervisory Board), разрабатывается руководителем группы совместно с национальными представителями.

Согласно Рамочному Регламенту 2014 года, ЕЦБ исполняет полномочия, которые в соответствии с национальным законодательством относятся к компетенции национальных надзорных органов. ЕЦБ также вправе поручить

[197] Regulation of the ECB of 16 April 2014 establishing the framework for cooperation within the Single Supervisory Mechanism between the ECB and national competent authorities and with national designated authorities (SSM Framework Regulation) (ECB/2014/17) // Официальный вестник ЕС. OJ L 141, 14.5.2014, p. 1

реализацию данных полномочий национальным надзорным органам[198]. Регламент также предоставляет право ЕЦБ запрашивать информацию, проводить расследования и проверки на местах, заранее проинформировав о планируемой проверке национальный надзорный орган. В Регламенте также установлен перечень надзорных полномочий, которые вытекают из директив и регламентов, содержащих пруденциальные нормы.

Основным актом, определяющим правовой статус Европейского центрального банка в Едином надзорном механизме и, следовательно, в Европейском банковском союзе, являются Регламент Совета ЕС 1024/2013 от 15 октября 2013 года о предоставлении специальных полномочий ЕЦБ по надзору за кредитными организациями[199]. Основываясь на принципе тесного сотрудничества (англ.: close cooperation), Регламент Совета ЕС от 15 октября 2013 года (англ.: SSM Regulation) предусматривает увеличение количества государств, подпадающих под сферу действия Единого надзорного механизма. В соответствии с принципом тесного сотрудничества, государства, не входящие в зону евро, могут объявить о своем присоединении к Единому надзорному механизму. При этом статус присоединившегося государства в Едином надзорном механизме отличается от статуса государства, входящего в зону евро. Государства-члены еврозоны полностью и безоговорочно подпадают под действие Единого надзорного механизма, поскольку Регламент Совета ЕС от 15 октября 2013 года (далее – «Регламент SSM») напрямую применяется в каждом из них. В то время как в государствах, не входящих в зону евро, Единый надзорный механизм применяется на основании соглашения, в соответствии с которым нормы Регламента SSM, а также решения и распоряжения ЕЦБ подлежат имплементации в национальное законодательство. Таким образом, национальное законодательство должно быть приведено в соответствие для обеспечения действия Единого надзорного механизма и исполнения решений ЕЦБ.

---

198 Подобная конструкция в определенной степени имеет признаки агентских отношений.

199 Council Regulation (EU) 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions (SSM Regulation) // Официальный вестник ЕС. OJ L 287, 29.10.2013, p. 63–89

Национальный надзорный орган государства, не входящего в зону евро, но подписавшего соглашение о присоединении к Единому надзорному механизму, обязан действовать в соответствии с нормами Регламента SSM и решениями и распоряжениями ЕЦБ. Заключение соглашения о сотрудничестве с Единым надзорным механизмом представляет наибольший интерес для государств, в которых осуществляет деятельность большое количество филиалов банков, учрежденных на территории государств-членов зоны евро.

Учреждение Единого надзорного механизма (введен Регламентом SSM) ознаменовало переход от традиционных принципов сотрудничества и кооперации национальных органов к централизованной системе надзора в еврозоне, которая основывается на применении принципов субсидиарности и пропорциональности, закрепленных в статье 5 Договора о ЕС.

Относительно сложная структура Единого надзорного механизма изначально вызывала множество вопросов. В частности, высказывались опасения относительно возникновения конфликта интересов при исполнении надзорных полномочий ЕЦБ, который также отвечает за проведение денежно-кредитной политики в еврозоне. Решения, принимаемые в одной сфере, могут непосредственно затрагивать вопросы другой сферы. Именно поэтому в Регламенте SSM содержится ряд мер, направленных на четкое разграничение надзорных функций ЕЦБ и функций по реализации денежно-кредитной политики. Структура управления Единого надзорного механизма и его подотчетность также порождает множество вопросов. Тем не менее, новая нормативно-правовая база предусматривает более эффективный процесс принятия решений и исключает недостатки ранее существовавшей системы – высоко фрагментированной и вследствие этого плохо управляемой. Окончательный результат реформы надзорной деятельности в ЕС в полной мере можно будет оценить спустя некоторое время, учитывая стремительные изменения, происходящие в экономической и финансовой системах.

Таким образом, Единый надзорный механизм предусматривает тесное сотрудничество между двумя уровнями принятия решений: на первом находится

ЕЦБ, осуществляющий непосредственный надзор на наднациональном уровне, на втором – аналогичную функцию выполняют национальные надзорные органы. Различие между уровнями заключается в том, что ЕЦБ непосредственно осуществляет надзор за «системно значимыми» банками и одновременно за соблюдением норм и правил при осуществлении надзорной деятельности национальными органами в отношении «менее значимых» банков.

По своей сути Единый надзорный механизм – это не только перераспределение полномочий между европейскими и национальными надзорными органами. *Единый надзорный механизм представляет собой новую систему совместной реализации надзорных полномочий, основанную на принципах европейской интеграции*. Основная цель этой системы - разработка единообразных методов и высоких стандартов работы надзорных органов в ЕС с целью повышения стабильности и прозрачности в банковском секторе ЕС, а также для оптимального снижения взаимозависимости суверенных и банковских рисков.

Правовая основа Единого надзорного механизма

Правовая основа Единого надзорного механизма (статья 127(6) ДФЕС) содержится в главе 2 «Денежно-кредитная политика» Договора о функционировании ЕС[200]. В Протоколе № 4 об Уставе ЕСЦБ и ЕЦБ дублируются положения данной статьи о том, что на Европейский центральный банк возлагаются особые задачи, связанные с политикой в области благоразумного надзора за кредитными организациями и другими финансовыми институтами,

[200] В соответствии со статьей 127(6) ДФЕС: «Совет, постановляя единогласно посредством регламентов в соответствии со специальной законодательной процедурой и после консультации с Европейским парламентом и Европейским центральным банком, может возлагать на Европейский центральный банк особые задачи, связанные с политикой в области благоразумного надзора за кредитными организациями и другими финансовыми институтами, кроме страховых предприятий». До учреждения Единого надзорного механизма статья 127(6) ДФЕС применялась только один раз в отношении содействия ЕЦБ функционированию Европейского совета по системным рискам. Council Regulation (EU) No 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European financial stabilisation mechanism // Официальный вестник ЕС. OJ L 118, 12.5.2010, p. 1–4. OJ L 331, 15.12.2010, p. 162–164

кроме страховых организаций (статья 25.2 Протокола)[201]. В то же время осуществление банковского надзора является частью компетенции, связанной с регулированием финансовых услуг в рамках внутреннего рынка. Таким образом статья 127(6) ДФЕС относится как к правовому регулированию валютного союза, так и к регулированию внутреннего рынка, что отражает особую структуру правового регулирования валютного союза, предполагающее по истечении определенного периода полное совпадение с Европейским Союзом.

По сути, двойная природа статьи 127(6) ДФЕС является ключом к пониманию генезиса Европейского банковского союза. *Статья 127(6) ДФЕС оказала непосредственное влияние на формирование структуры Европейского банковского союза.*

Статья 127(6) ДФЕС позволила в ускоренном порядке передать ЕЦБ полномочия по банковскому надзору. Поскольку правовые акты ЕЦБ, такие как регламенты и решения, могут напрямую применяться только в государствах-членах зоны евро, то это в свою очередь предопределило юрисдикцию Банковского союза, распространяющуюся в первую очередь на территорию еврозоны[202].

Кроме того, следствием применения статьи 127(6) ДФЕС является «принцип разделения полномочий» ЕЦБ по реализации денежно-кредитной политики и осуществлению банковского надзора. Избыточное сосредоточение полномочий поставило под вопрос целесообразность объединения функций по реализации денежно-кредитной политики и банковского надзора в рамках одного института[203]. Решением этой проблемы стало применение «принципа разделения

---

[201] Protocol (No 4) on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank // Официальный вестник ЕС. OJ C 202, 7.6.2016, p. 230-250

[202] Следует заметить, что сфера действия Единого механизма финансового оздоровления последовала за сферой действия Единого надзорного механизма. Действие Единого механизма финансового оздоровления распространяется на государства, входящие в Единый надзорный механизм.

[203] Передача ЕЦБ полномочий по банковскому надзору первоначально обсуждалась при подготовке доклада Делора и на Межправительственной конференции, приведшей к подписанию Маастрихтского договора. Статья 127(6) представляет собой компромисс между возможным конфликтом интересов при исполнении ЕЦБ полномочий по реализации денежно-

полномочий» внутри ЕЦБ и учреждение в организационной структуре ЕЦБ Совета по надзору, в состав которого вошли представители национальных надзорных органов, выполняющие задачи по надзору независимо от функций денежно-кредитной политики[204]. Такое разделение было подкреплено введением особой процедуры принятия решений в сфере надзора. Совет по надзору разрабатывает и предлагает проекты решений в сфере надзора, которые считаются одобренными Советом управляющих в том случае, если Совет управляющих в определенный срок не направит свои возражения. После окончательного одобрения решения в сфере надзора, как и другие акты ЕЦБ, проходят контроль со стороны Суда ЕС.

Необходимо отметить, что полная централизация надзорных полномочий вероятно оказалась бы достаточно сложной, если не сказать, невыполнимой задачей для ЕЦБ с учетом количества государств, входящих в зону евро. Помимо этого, осуществление прямого надзора за «менее значимыми» организациями на общеевропейском уровне не требовалось для реализации целей Европейского банковского союза[205]. Можно сделать вывод о том, что применение статьи 127(6) ДФЕС не повлекло за собой создание новой (двухуровневой) институциональной системы банковского надзора, она лишь предусмотрела ответственность ЕЦБ по осуществлению надзора за всей банковской системой зоны евро и совместную реализацию надзорных полномочий ЕЦБ и национальных надзорных органов.

кредитной политики и возможностью экстренного предоставления ЕЦБ полномочий по надзору в случае резких изменений в финансовой системе.

[204] В соответствии со статьей 26(1) Регламента SSM, в состав Совета по надзору входит председатель, вице-председатель, четыре представителя ЕЦБ и по одному представителю национального надзорного органа от каждого государства-члена Единого надзорного механизма, к которому может присоединиться представитель центрального банка. Национальные надзорные органы государств, не входящих в зону евро, но находящихся в тесном сотрудничестве с ЕЦБ, являются полноправными членами с правом голоса в Совете по надзору.

[205] С точки зрения политики такое распределение полномочий между наднациональным и национальным уровнем учитывало интересы государств в отношении сохранения части надзорных функций. Veron N. Europe’s Single Supervisory Mechanism: most small banks are German (and Austrian and Italian) // Bruegel [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://bruegel.org/2014/09/europes-single-supervisory-mechanism-most-small-banks-are-german-and-austrian-and-italian/

Таким образом, несмотря на характер статьи 127(6) ДФЕС, предполагающий сосредоточение надзорных полномочий у ЕЦБ, в рамках новой институционально-правовой структуры необходимо было добиться сбалансированного распределения функций в отношении банковского надзора. Для решения этой задачи европейский законодатель применил механизм разделения банков по группам - «системно значимые» (англ.: significant) и «менее значимые» (англ.: less significant). ЕЦБ осуществляет непосредственный надзор за «системно значимыми» банками и банковскими группами[206]. Национальные надзорные органы содействуют ЕЦБ при осуществлении надзора за «системно значимыми» банками и осуществляют надзор за «менее значимыми» банками[207]. Поскольку статья 127 (6) ДФЕС не наделяет национальные органы надзорными полномочиями, Регламент SSM исключил из компетенции ЕЦБ ряд задач по осуществлению текущего надзора за «менее значимыми» банками. Такие задачи выполняют национальные надзорные органы в объеме, определенном ЕЦБ и под его контролем[208]. ЕЦБ в свою очередь вправе взять на себя функции надзора за «менее значимыми» банками, если сочтет это необходимым для «обеспечения

---

[206] В соответствии со статьей 6(4) Регламента SSM, банк относится к категории «системно значимых», если:
1. Совокупная стоимость активов превышает 30 млрд. евро;
2. Значение для экономики конкретного государства и ЕС в целом (банк может быть отнесен к категории наиболее значимых, если он входит в тройку крупнейших банков рассматриваемого государства-члена);
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 (англ.: European Financial Stability Facility), функционирующего в рамках Европейского стабилизационного механизма (англ.: European Stability Mechanism) .

[207] Статья 6(3) Регламента SSM.

[208] В одном из своих решений Суд ЕС пришел к выводу, что ЕЦБ обладает исключительной компетенцией по надзору за всей банковской системой, а национальные органы оказывают ЕЦБ содействие в осуществлении надзора за «менее значимыми» банками. В частности, Суд ЕС заключил, что Совет наделил ЕЦБ исключительными полномочиями в отношении задач, изложенных в статье 4(1) Регламента SSM, и что единственная цель статьи 6 этого же Регламента заключается в обеспечении децентрализованной реализации этой компетенции национальными органами под контролем ЕЦБ в рамках Единого надзорного механизма в отношении «менее значимых» банков и в отношении задач, перечисленных в статье 4(1)(b) и (d-i) Регламента SSM. См.: Case T-122/15: Judgment of the General Court of 16 May 2017, *Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank v European Central Bank.*

последовательного применения высоких стандартов надзора». Механизм, предусмотренный статьей 127(6) ДФЕС, разграничил «системно значимые» и «менее значимые» банки, в отношении которых осуществляется децентрализованный надзор на национальном уровне. Вышеуказанное ограничение было отражено в Едином механизме финансового оздоровления[209].

В результате формирования Европейского банковского союза создана уникальная институционально-правовая система, объединяющая наднациональные и национальные полномочия в единую систему Единого надзорного механизма и Единого механизма финансового оздоровления. Эта система включает в себя:

- исключительные наднациональные полномочия по осуществлению непосредственного надзора и полномочия по финансовому оздоровлению в отношении «системно значимых» банков при содействии национальных органов;
- национальные полномочия по надзору и финансовому оздоровлению «менее значимых» банков;
- полномочий наднациональных органов по надзору за национальными органами;
- параллельные полномочия европейских и национальных органов (например, макропруденциальные полномочия)[210].

---

[209] Распределение полномочий в рамках Единого механизма финансового оздоровления основано на разграничении банков на «системно значимые» и «менее значимые». Совет по финансовому оздоровлению разрабатывает план мероприятий финансового оздоровления и принимает решения по всем вопросам финансового оздоровления «системно значимых» организаций, в то время как национальные органы по финансовому оздоровлению отвечают за «менее значимые» банки. Данное положение означает, что сфера компетенции ЕЦБ в рамках Единого надзорного механизма и компетенции Совета по финансовому оздоровлению в значительной степени пересекаются. Однако они не полностью совпадают, так как, помимо организаций контролируемых ЕЦБ, Совет по финансовому оздоровлению отвечает за санацию всех трансграничных групп, осуществляющих деятельность на территории Банковского союза. Статья 7(2) Регламента SRM.

[210] Статья 6(5) Регламента SSM.

Еще одним следствием применения статьи 127 (6) ДФЕС является независимость банковского надзора, которая следует из статуса ЕЦБ, предоставленного ему договором для выполнения задач как центрального банка зоны евро[211]. После вступления в силу Лиссабонского договора 2009 г. в соответствии с ч. 1 ст. 13 Договора о Европейском Союзе, Европейский центральный банк стал одним из институтов Европейского Союза, сохранив при этом независимость от других институтов ЕС[212]. Таким образом, независимость ЕЦБ как центрального банка евро зоны распространилась на сферу банковского надзора, что, в свою очередь, предопределило независимость Совета по финансовому оздоровлению[213]. Независимость банковского надзора можно рассматривать как значительное институциональное-правовое достижение, поскольку до Банковского союза он находился в ведении национальных органов[214]. С одной стороны, независимость банковского надзора является залогом надежности и последовательности при его осуществлении[215], а с другой стороны усложняет процесс подотчетности на европейском уровне[216].

---

[211] Статья 7(7) Регламента SSM.

[212] Международное экономическое право. А.Н. Вылегжанин, Д.К. Лабин, И.П. Мельничук, В.М. Шумилов. М.: Кнорус. 2016. С. 164.

[213] Статья 47 Регламента SRM.

[214] Во многих государствах до создания Европейского банковского союза банковский надзор находился в ведении министерства финансов. См. Quintyn M. The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors // IMF Working Paper. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/The-Fear-of-Freedom-Politicians-and-the-Independence-and-Accountability-of-Financial-Sector-20155

Принцип 2 Основополагающих принципов эффективного банковского надзора, одобренных Базельским комитетом по банковскому надзору, предусматривает «функциональную независимость» надзора.

См. Core Principles for Effective Banking Supervision, Basel Committee on Banking Supervision, 2012 // Официальный сайт Банка международных расчетов [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.bis.org/publ/bcbs213.pdf

[215] Д. Шонмейкер (D. Schoenmaker) и Н. Верон (N. Véron) в своей статье подчеркивают, что: «банковский надзор на общеевропейском уровне проводится более тщательно, независимо и непредвзято, чем на национальном уровне, так как он менее уязвим к политическому вмешательству». См. Schoenmaker D., Veron N. European banking supervision: the first eighteen months // Bruegel [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/06/Blueprint-XXV-web.pdf

[216] Статья 20 Регламента SSM, статья 45 Регламента SRM.

Также еще одним важным следствием применения статьи 127(6) ДФЕС стало территориальное несоответствие между Банковским союзом и единым рынком финансовых услуг. Создание Единого надзорного механизма постепенно ведет к углублению интеграции в рамках финансового рынка. ЕЦБ как надзорный орган обеспечивает единообразное применение Единого свода правил оказания финансовых услуг, что способствует европеизации банковской системы и ослабляет негативную экономическую связь между банками и государствами. Статья 127(6) ДФЕС позволяет любому государству-члену ЕС присоединиться к Банковскому союзу, что, в свою очередь, подрывает единство и всеобъемлемость внутреннего рынка[217].

Отчасти вопрос несоответствия между Единым надзорным механизмом и единым внутренним рынком финансовых услуг разрешился с помощью добровольного присоединения – заключения соглашения государствами, не входящими в зону евро. Государства-члены, не входящие в зону евро, могут присоединиться к Единому надзорному механизму с признанием соответствующей юрисдикции ЕЦБ по надзору за банками, находящимися на их территории. Регламент SSM определяет такие отношения как «тесное сотрудничество» между ЕЦБ и национальными надзорными органами этих государств-членов. Обязательство государств о соблюдении их национальными надзорными органами инструкций ЕЦБ подкрепляет действие Единого надзорного механизма и, как следствие, Единого механизма финансового оздоровления. Однако за нарушение такого обязательства жестких санкций не предусмотрено. Если государство-член не соблюдает условия «тесного сотрудничества», ЕЦБ может приостановить или прекратить его членство.

[217] Н. Молони (N. Moloney) в своей статье «European Banking Union: assessing its risks and resilience» предупреждает о наличии риска разрыва связи между Европейским банковским союзом и единым внутренним рынком ЕС. См. Moloney N. European Banking Union: assessing its risks and resilience // The London School of Economics and Political Scince [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eprints.lse.ac.uk/60572/1/__lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Moloney,%20N_European%20Banking%20Union_Moloney_European%20Banking%20Union_2014.pdf

Государство-член вправе просить ЕЦБ прекратить его членство в течение трех лет с момента присоединения[218].

Таким образом, *статья 127(6) ДФЕС, предложенная на саммите еврозоны в качестве правовой основы создания Единого надзорного механизма, в значительной степени предопределила институционально-правовую структуру Европейского банковского союза, а именно, сферу его действия, степень централизации и децентрализации полномочий, основанную на разделении банков на «системно значимые» и «менее значимые», независимость при осуществлении наднациональных полномочий и территориальное несовпадение ЕБС с единым внутренним рынком финансовых услуг.*

§2.2. Новый правовой статус Европейского центрального банка в Европейском банковском союзе

Основное место в институциональной структуре Единого надзорного механизма занимает Европейский центральный банк. В рамках Единого надзорного механизма Европейский центральный банк наделен полномочиями по надзору за «системно значимыми» банками еврозоны и присоединившихся к Банковскому союзу государств в сотрудничестве с национальными надзорными органами.

Основными актами, определяющими правовой статус Европейского центрального банка в Едином надзорном механизме и, следовательно, в Европейском банковском союзе, являются Регламент Совета ЕС 1024/2013 от 15 октября 2013 года о предоставлении Европейскому центральному банку полномочий в отношении политики пруденциального надзора за кредитными организациями [219] (далее – «Регламент SSM») и Регламент 1022/2013 Европейского парламента и Совета о внесении изменений в Регламент 1093/2010

---

[218] Статья 7 Регламента SSM и статья 4 Регламента SRM.

[219] Council Regulation (EU) 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions (SSM Regulation) // Официальный вестник ЕС. OJ L 287, 29.10.2013, p. 63–89

об учреждении Европейского банковского органа в части предоставления специальных полномочий Европейскому центральному банку[220]. В данных актах определены полномочия, функции, статус Европейского центрального банка, порядок его взаимодействия с национальными надзорными органами и т. д.

В соответствии с положениями Регламента SSM (статья 6), Единый надзорный механизм не обладает правосубъектностью. Полномочиями по принятию решений в Едином надзорном механизме обладают ЕЦБ и национальные надзорные органы. Главный критерий распределения полномочий при принятии решений по вопросам микропруденциального надзора, наложения санкций и необходимости вмешательства зависит от категории банка. Европейский центральный банк осуществляет надзор за «системно значимыми» банками государств еврозоны и присоединившихся к Банковскому союзу государств, в то время как национальные органы осуществляют надзор за остальными банками.

ЕЦБ также наделен макропруденциальными полномочиями (Статья 5 Регламента SSM), при реализации которых он учитывает особенности банковской системы, финансовую ситуацию и экономический цикл в конкретном государстве-члене. ЕЦБ вправе устанавливать более жесткие требования по уровню достаточности капитала по сравнению с требованиями, предусмотренными национальными нормами (более жесткие требования направлены на предупреждение возникновения системных рисков на финансовых рынках ЕС). Национальные компетентные органы могут также прибегать к макропруденциальным методам, но при условии надлежащего уведомления об этом ЕЦБ, или они вправе предлагать ЕЦБ принять определенные меры, необходимые для урегулирования проблемной ситуации в финансовой системе или экономике данного государства-члена (параллельные полномочия). В соответствии со статьей 6 Регламента SSM, ЕЦБ и национальные органы

[220] Regulation (EU) 1022/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EU) 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards the conferral of specific tasks on the European Central Bank pursuant to Council Regulation (EU) 1024/2013 // Официальный вестник ЕС. OJ L 287, 29.10.2013

работают совместно на основании принципов сотрудничества, добросовестности и взаимного обмена информацией.

Принцип распределения полномочий между Европейским центральным банком и национальными надзорными органами определен в статье 4 Регламента SSM и конкретизирован в актах второго уровня.

В соответствии со статьей 4 Регламента SSM, в полномочия Европейского центрального банка входит:

1. выдача и отзыв лицензий для всех кредитных организаций зоны евро;
2. обеспечение соблюдения пруденциальных норм и установление при необходимости более высоких пруденциальных требований с целью поддержания финансовой стабильности;
3. оценка приобретения долей участия в банках и распоряжение ими, проведение стресс-тестов для целей надзора (которые не заменяют стресс-тесты, проводимые ЕБО для целей оценки устойчивости банковского сектора в рамках единого внутреннего рынка);
4. обеспечение тесного сотрудничества с национальными компетентными органами в рамках реализации макропруденциальных полномочий;
5. осуществление надзора в отношении кредитных организаций, входящих в финансовые конгломераты;
6. принятие превентивных мер в сотрудничестве с национальными компетентными органами в случае возникновения риска банкротства кредитной организации.

ЕЦБ также обладает полномочиями в сфере антикризисного управления, а именно, проводит анализ, оценку рисков и выносит решения на предварительном этапе урегулирования кризисной ситуации (ст.ст. 3,4,5,9 Регламента SSM, Директива 2014/59/ЕС о финансовом оздоровлении[221], Регламент 806/2014 о Едином механизме финансового оздоровления[222])[223].

[221] 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

Для реализации своих полномочий ЕЦБ вправе запрашивать у банков необходимую информацию, проводить проверки и применять санкции при несоблюдении требований[224]. Главной особенностью новой институциональной структуры является четкое разграничение полномочий ЕЦБ и национальных надзорных органов. Необходимо отметить, что несмотря на высокую концентрацию полномочий у ЕЦБ, новая система банковского надзора в ЕС в

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 // Официальный вестник ЕС. OJ L 173, 12.6.2014, p. 190–348

[222] Regulation (EU) 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) 1093/2010 // Официальный вестник ЕС. OJ L 225, 30.7.2014, p. 1–90

[223] С момента начала осуществления надзорной деятельности 4 ноября 2014 года ЕЦБ вправе выносить решения в отношении кредитных организаций, направленные на повышение их финансовой устойчивости. 2 января 2019 года ЕЦБ назначил временную администрацию для Banca Carige S.p.A. (Италия). Решение о введении временной администрации является мерой раннего вмешательства, направленной на поддержание финансовой устойчивости банка. ЕЦБ также выносит решения о признании кредитной организации находящейся на грани банкротства в случае отсутствия общественного интереса в проведении финансового оздоровления. В частности, 23 февраля 2018 года ЕЦБ вынес решение о признании банка ABLV (входил в тройку крупнейших банков Латвии), а также его дочерней организации в Люксембурге (ABLV Bank Luxembourg) находящимися на грани банкротства на основании положений Регламента SRM. До вынесения такого решения ЕЦБ направил запрос в Совет по финансовому оздоровлению, который пришел к выводу, что необходимость в финансовом оздоровлении банков отсутствует, так как оно не отвечает общественным интересам, а 19 февраля 2018 года по запросу ЕЦБ национальный надзорный орган Латвии (Комиссия по финансовым рынкам и рынкам капитала) ввел мораторий на осуществление операций банком ABLV. Процедура ликвидация банков будет происходить в соответствии с национальным законодательством Латвии и Люксембурга.

[224] ЕЦБ вправе налагать санкции, в соответствии со статьей 18(1) Регламента SSM. 5 мая 2018 года ЕЦБ ввел санкции в отношении Banco de Sabadell, S.A. (Испания) за нарушение обязательства получения предварительного разрешения на осуществление определенных сделок, установив штраф в размере 1,6 млн евро. 20 августа 2018 года ЕЦБ ввел санкции в отношении Crédit Agricole Corporate and Investment Bank (Франция) за нарушение обязательства получения предварительного разрешения на классификацию финансовых инструментов привлечения капитала по статье 26(3) Регламента CRR, установив штраф в размере 0,3 млн евро. 20 августа 2018 года ЕЦБ ввел санкции в отношении CA Consumer Finance (Франция) за нарушение обязательства получения предварительного разрешения на классификацию финансовых инструментов привлечения капитала по статье 26(3) Регламента CRR, установив штраф в размере 0,2 млн евро. Необходимо отметить, что рассматриваемые решения ЕЦБ могут быть обжалованы в Суд ЕС в порядке и сроки, предусмотренные статьей 263 ДФЕС. Судебные разбирательства, предусмотренные статьей 263, должны быть инициированы в течение двух месяцев с момента публикации акта.

значительной степени основывается на вовлеченности национальных надзорных органов в процесс принятия решений и на исполнении ими надзорных функций в отношении банков, не относящихся к категории «системно значимых». Таким образом, новая организационно-правовая система банковского надзора в ЕС, включающая ЕЦБ в качестве центрального органа и национальные надзорные органы, создает баланс между общим единством всех составляющих ее элементов и децентрализацией их текущей деятельности.

Распределение и конкретизация полномочий ЕЦБ и национальных надзорных органов, а также определение условий и процедуры их реализации изложены в Рамочном Регламенте ЕЦБ 468/2014 от 16 апреля 2014 года[225] о сотрудничестве Европейского центрального банка и национальных надзорных органов в рамках Единого надзорного механизма (англ.: SSM Framework Regulation), изданном ЕЦБ на основании предложенного Советом по надзору проекта и после консультации с национальными надзорными органами. Данный Регламент дополняет «Руководство по банковскому надзору ЕЦБ» (англ.: Guide to banking supervision, European Central Bank)[226]. Эти два документа содержат рекомендации по осуществлению надзора с целью обеспечения согласованности и эффективности взаимодействия органов в рамках Единого надзорного механизма.

Правовой основой Рамочного Регламента ЕЦБ от 16 апреля 2014 года является пункт 3 статьи 4 и пункт 7 статьи 6 Регламента SSM 2013 года (англ.: SSM Regulation)[227]. Рамочный Регламент ЕЦБ от 16 апреля 2014 года регулирует вопросы функционирования Единого надзорного механизма и взаимодействия ЕЦБ и национальных надзорных органов при осуществлении ими надзорных

---

[225] Regulation 468/2014 of the European Central Bank of 16 April 2014 establishing the framework for cooperation within the Single Supervisory Mechanism between the European Central Bank and national competent authorities and with national designated authorities (SSM Framework Regulation) // Официальный вестник ЕС. OJ L 141, 14.5.2014, p. 1–50

[226] Guide to banking supervision, European Central Bank. Frankfurt am Main, 2014 // Официальный сайт ЕЦБ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.en.pdf

[227] Council Regulation (EU) 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions (SSM Regulation) // Официальный вестник ЕС. OJ L 287, 29.10.2013, p. 63–89

полномочий, а также определяет права и обязанности субъектов надзорной деятельности и третьих лиц в рамках Единого надзорного механизма. Кроме того, в Рамочном Регламенте ЕЦБ от 16 апреля 2014 года урегулированы вопросы процедуры выдачи лицензии банку, оценки слияния или разделения холдингов, макропруденциального надзора, признания банка субъектом надзорной деятельности, сотрудничества с надзорными органами государств, не входящих в зону евро, и наложения административных штрафов. Также в Рамочном Регламенте ЕЦБ от 16 апреля 2014 года установлены общие правила процедуры принятия решений в сфере надзора (статья 25 и др.).

В Рамочном Регламенте ЕЦБ от 16 апреля 2014 года предусмотрена следующая схема взаимодействия ЕЦБ и национальных надзорных органов:

i. *ЕЦБ при содействии национальных надзорных органов осуществляет непосредственный надзор за «системно значимыми» банками и банковскими группами*. Признание банков и банковских групп в качестве «системно значимых» производится на основании следующих критериев – количества активов, значения для экономики ЕС или государства-участника Единого надзорного механизма, масштабов трансграничной деятельности. В частности, банк относится к категории «системно значимых», если[228]:

1. Совокупная стоимость активов превышает 30 млрд евро;

2. Высокое значение для экономики конкретного государства и ЕС в целом (банк может быть отнесен к категории «системно значимых», если он входит в тройку крупнейших банков рассматриваемого государства-члена);

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%;

---

228 Официальный сайт ЕЦБ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/criteria/html/index.en.html

4. Рассматриваемый банк запросил или получил финансирование из Европейского фонда финансовой стабильности (англ.: European Financial Stability Facility), функционирующего в рамках Европейского стабилизационного механизма (англ.: European Stability Mechanism)[229].

Вне зависимости от вышеперечисленных критериев банк может быть отнесён к категории «системно значимые» в рамках Единого надзорного механизма для обеспечения последовательного применения высоких стандартов осуществления надзорной деятельности.

Проверка банков на соответствие критериям отнесения к категорий «системно значимые» проводится ЕЦБ не реже одного раза в год (статья 43 Рамочного Регламента ЕЦБ от 16 апреля 2014 года). Национальные надзорные органы проводят аналогичную проверку банков и банковских групп, относящихся к категории «менее значимые» также не реже одного раза в год. По состоянию на 1 сентября 2018 года ЕЦБ осуществлял непосредственный надзор за 118 банками, владеющими около 82% активов банковской системы еврозоны[230]. С 1 января 2019 года ЕЦБ осуществляет непосредственный надзор за 119 банками.

В соответствии с Рамочным Регламентом от 16 апреля 2014 года в сферу непосредственного надзора ЕЦБ входят:

- кредитная организация (англ.: credit institutions);
- финансовый холдинг (англ.: financial holding companies);
- смешанные финансовые холдинги (англ.: mixed financial holding companies);
- филиалы кредитных организаций, учрежденные в государствах-членах (англ.: branches).

После проведения проверки банков на соответствие критериям значимости, ЕЦБ выносит решение о классификации подконтрольных банков и банковских групп (пункт 2 статьи 44 Рамочного Регламента ЕЦБ от 16 апреля 2014 года) и

---

[229] Топорнин Н.Б. Некоторые аспекты ...Указ. соч. – С. 58.

[230] Официальный сайт ЕЦБ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/who/html/index.en.html

решение о признании банка или банковской группы «системно значимыми» и указывает в решении дату, с которой ЕЦБ начинает осуществлять непосредственно надзор за банком или банковской группой (статья 45 Рамочного Регламента ЕЦБ от 16 апреля 2014 года). ЕЦБ обязан направить письменное уведомление о принятых решениях (решение о классификации и решение о признании банка или банковской группы «системно значимыми») в каждый подконтрольный банк и банковскую группу, а также в надзорный орган соответствующего государства-члена. ЕЦБ обязан уведомить подконтрольный банк или банковскую группу о принятых решениях не менее чем за месяц до начала осуществления им непосредственного надзора. Если подконтрольная организация является частью банковской группы, то ЕЦБ уведомляет о принятом решении головной офис. ЕЦБ также должен проследить, чтобы все подконтрольные организации рассматриваемой банковской группы были уведомлены о принятом решении надлежащим образом (пункт 2 статьи 44 Рамочного Регламента ЕЦБ от 16 апреля 2014 года).

По окончании осуществления непосредственного надзора ЕЦБ выносит отдельное решение в отношении каждой подконтрольной организации с указанием даты и причин прекращения непосредственного надзора. ЕЦБ принимает данное решение не менее чем за месяц до предполагаемой даты окончания непосредственного надзора со стороны ЕЦБ, а также направляет копию рассматриваемого решения в надзорные органы соответствующего государства (статья 46 Рамочного Регламента ЕЦБ от 16 апреля 2014 года).

ii. Порядок осуществления надзора за менее значимыми банками (около 3700 в еврозоне) национальными надзорными органами осуществляется на основании руководств, утвержденных ЕЦБ.

Тем не менее, ЕЦБ вправе осуществлять надзор за всеми подконтрольными организациями вне зависимости от их категории (пп. b пункта 5 статьи 6 Регламента SSM, глава 8 Рамочного Регламента ЕЦБ от 16 апреля 2014 года).

Национальные надзорные органы проводят предварительные мероприятия, помогающие ЕЦБ принимать решения; они также участвуют в процессе принятия

решений по вопросам осуществления надзора посредством участия в Совете по надзору ЕЦБ (представители национальных надзорных органов имеют большинство голосов в Совете по надзору). Совет по надзору ЕЦБ отвечает за подготовку решений, которые должны быть представлены на рассмотрение Совета управляющих ЕЦБ. Кроме того, национальные надзорные органы проводят ежедневную проверку подконтрольных организаций с учётом их непосредственной близости к субъектам надзорной деятельности и накопленного опыта осуществления надзорной деятельности.

Распределение полномочий между ЕЦБ и национальными органами не применяется к таким процедурам как: выдача лицензии, отзыв лицензии и поглощение банка или банковского холдинга. В отношении данных процедур ЕЦБ обладает исключительными полномочиями с целью обеспечения единообразия при их проведении.

В период подготовки второго квартального отчета по введению в действие Единого надзорного механизма (с 4 февраля по 3 мая 2014 года) в ЕЦБ разработана Инструкция по банковскому надзору (англ.: Supervisory Manual)[231], предназначенная для государств-членов, присоединившихся к Единому надзорному механизму. Для разработки Инструкции, отражающей единую концепцию банковского надзора в Европе, ЕЦБ собрал представителей от государств с разными моделями надзора и историей их формирования. Инструкция по банковскому надзору является внутренним документом органов, входящих в Единый надзорный механизм, и содержит:

- описание единой модели надзора в рамках Единого надзорного механизма;
- процедуры и методы надзора, применяемые в отношении «системно значимых» и «менее значимых» кредитных организаций;

[231] Квартальный отчет по введению в действие Единого надзорного механизма [SSM Quarterly Report 2014/2] // Официальный сайт ЕЦБ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmqr20142en.pdf

- статус и полномочия Объединенных надзорных групп на разных этапах надзорной деятельности;
- организационную структуру Единого надзорного механизма и количество штатных сотрудников.

Содержание Инструкции постоянно обновляется с учетом рекомендаций и замечаний национальных надзорных органов.

Таким образом, Инструкция по банковскому надзору направлена на сближение надзорных практик, методов и способов надзора. Инструкция регулирует текущие процессы, процедуры и методы банковского надзора, как на национальном, так и на наднациональном уровне, а также процедуры взаимодействия между Единым надзорным механизмом и надзорными органами, не присоединившихся к нему государств. Инструкция направлена на гармонизацию национальных подходов к осуществлению надзора.

Инструкцию по банковскому надзору дополняет Руководство по банковскому надзору (англ.: Guide to banking supervision)[232], которое содержит практические указания по характеристикам, задачам и процессам функционирования Единого надзорного механизма. Руководство по банковскому надзору представляет собой упрощенный вариант Инструкции по банковскому надзору, предназначенный в большей степени для внешнего пользователя[233].

Для анализа деятельности кредитной организации ЕЦБ использует собственную систему оценки рисков (англ.: Risk Assessment System, RAS), действующую с 2015 года. В рамках данной системы ЕЦБ утверждает нормы для банков по предоставлению обязательной (регуляторной) отчетности, поскольку

---

[232] Руководство по банковскому надзору опубликовано ЕЦБ в ноябре 2014 года. В нем содержаться принципы функционирования Единого надзорного механизма, указания по функционированию Единого надзорного механизма (относительно распределения полномочий между ЕЦБ и национальными надзорными органами, процесса принятия решений, операционной структуры и т. д.), правила проведения надзорных процедур. Руководство по банковскому надзору не является юридически обязательным документом.
См. Guide to banking supervision. European Central Bank // Официальный сайт ЕЦБ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.en.pdf

[233] The ECB Supervisory Manual // KPMG [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2014/11/ecb-supervisory-manual-2014-kpmg.pdf

необходимыми условиями эффективной реализации надзорных полномочий является качество и полнота представленной отчетности. Для достижения этой цели в рамках Единого надзорного механизма применяются Исполнительные технические стандарты по предоставлению общей отчетности (англ.: Implementing Technical Standards on Common Reporting, COREP), финансовой отчетности (англ.: Financial Reporting, FINREP) и отчетности по проблемным кредитам (англ.: Non-Performing Exposures, NPE), разработанные ЕБО.

Целью Единого надзорного механизма также является рационализация методов надзора во всех государствах-участниках. В рамках нового правового регулирования ЕЦБ выступает в качестве объединяющего (консолидирующего) наблюдателя в Совете наблюдателей (англ.: Board of Supervisors, BoS) за трансграничными банковскими группами, зарегистрированными в участвующем в Едином надзорном механизме государстве-члене, и в качестве простого наблюдателя в Совете наблюдателей за трансграничными банковскими группами, зарегистрированными в неприсоединившемся к Единому надзорному механизму государстве-члене. Совет наблюдателей входит в структуру ЕБО.

Анализируя основные элементы Европейского банковского союза возникает вопрос – насколько эффективно функционируют и взаимодействуют разработанные механизмы. В этой связи, необходимо учитывать, что соответствующая доля полномочий сместилась с национального уровня на уровень ЕС, и поэтому порядок разделения (между наднациональным и национальным уровнем) и реализация этих полномочий имеют решающее значение для оценки эффективности новой системы и сохранения политического равновесия, на котором она основана.

В частности, в рамках Банковского союза новые полномочия были возложены на ЕЦБ. Новые полномочия ЕЦБ по надзору за «системно значимыми» кредитными организациями вступали в противоречие с основной целью ЕЦБ – поддержанием стабильности цен (статья 127 (1) ДФЕС). Однако при создании Банковского союза были предусмотрены специальные механизмы, позволяющие отделить надзорные полномочия ЕЦБ от полномочий по реализации денежно-

кредитной политики. Так, в соответствии со статьей 25 Регламента SSM[234], при выполнении задач, предусмотренных настоящим Регламентом, ЕЦБ преследует только те цели, которые предусмотрены настоящим Регламентом (пункт 1 статьи 25). Согласно пункту 2 статьи 25, ЕЦБ выполняет задачи, возложенные на него настоящим Регламентом, без ущерба и независимо от задач, связанных с денежно-кредитной политикой, и иных задач. Обязанности, возложенные на ЕЦБ Регламентом SSM, не должны препятствовать выполнению задач, связанных с денежно-кредитной политикой, или определять их. Задачи ЕЦБ, предусмотренные Регламентом SSM, не должны препятствовать ЕЦБ выполнять задачи, связанные с участием в ЕССР, или любые другие задачи.

Статья 25 Регламента SSM также предусматривает контроль со стороны Европейского парламента и Совета ЕС за соблюдением ЕЦБ положений Регламента SSM в отношении разграничения надзорных функции и функций по реализации денежно-кредитной политики. Согласно пункту 2 статьи 25 Регламента SSM, ЕЦБ отчитывается перед Европейским парламентом и Советом ЕС о соблюдении положений данной статьи.

Кроме того, разграничение полномочий ЕЦБ обеспечивается изменениями в организации работы в ЕЦБ. В соответствии с пунктом 2 статьи 25 Регламента SSM, сотрудники, выполняющие обязанности, которые предоставлены ЕЦБ Регламентом SSM, структурно обособлены от сотрудников, выполняющих иные обязанности, возложенные на ЕЦБ.

Для реализации вышеуказанных положений (пунктов 1 и 2 статьи 25 Регламента SSM) ЕЦБ принимает и публикует внутренние правила, включая правила, касающиеся профессиональной тайны и обмена информацией между структурными подразделениями (пункт 3 статьи 25 Регламента SSM).

Также изменения предусмотрены в порядке работы руководящих органов. В соответствии с пунктом 4 статьи 25 Регламента SSM, ЕЦБ обеспечивает строгое

---

234 Council Regulation (EU) 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions (SSM Regulation) // Официальный вестник ЕС. OJ L 287, 29.10.2013, p. 63–89

разделение функций по реализации денежно-кредитной политики и надзорных функций в деятельности Совета управляющих, что подразумевает строго раздельное проведение собраний Совета по надзору и Совета управляющих и разделение повестки дня по вопросам денежно-кредитной политики и надзорной деятельности ЕЦБ.

В целях обеспечения разделения обязанностей ЕЦБ по денежно-кредитной политике и надзору ЕЦБ создает согласительную комиссию (англ.: mediation panel), основная задача которой заключается в урегулировании разногласий между компетентными органами государств-членов Единого надзорного механизма в отношении возражений Совета управляющих по проектам решений Совета по надзору (пункт 5 статьи 25 Регламента SSM). В состав согласительной комиссии входят по одному члену от каждого государства-участника, который избирается государством-участником из числа членов Совета управляющих и Совета по надзору. Решения в согласительной комиссии принимаются простым большинством (по одному голосу на одного члена комиссии). ЕЦБ принимает и публикует регламент об учреждении согласительной комиссии и порядок ее работы.

В процессе создания Европейского банковского союза полномочия ЕЦБ существенно расширились впервые с момента вступления в силу Лиссабонского договора. ЕЦБ получил дополнительные рычаги воздействия на наиболее значимую для государств-членов финансовую сферу. Сосредоточение в рамках одного института большого объема полномочий могло нарушить институционально-правовой баланс в ЕС. С целью сохранения институционального равновесия в нормативно-правовых актах ЕС предусмотрены определенные механизмы, к которым, в частности, относится механизм подотчетности.

Статья 20 Регламента SSM содержит положения, касающиеся обязанности ЕЦБ отчитываться перед другими институтами ЕС о выполнении надзорных функций.

В соответствии со статьей 20(1) Регламента SSM, ЕЦБ отчитывается перед Европейским парламентом и Советом о выполнении положений настоящего Регламента. ЕЦБ направляет Европейскому парламенту, Совету, Европейской комиссии и Еврогруппе ежегодный доклад о выполнении обязанностей, возложенных на него настоящим Регламентом (статья 20 (2)). Председатель Совета по надзору ЕЦБ публично представляет данный доклад Европейскому парламенту и Еврогруппе в присутствии представителей любого государства-участника, валютой которого не является евро (статья 20(3)). По запросу Еврогруппы председатель Совета по надзору ЕЦБ может быть заслушан Еврогруппой в отношении исполнения надзорных функций в присутствии представителей любого государства-участника, валютой которого не является евро (статья 20(4)). По запросу Европейского парламента председатель Совета по надзору ЕЦБ может быть заслушан компетентными комиссиями Европейского парламента в отношении исполнения Советом по надзору возложенных на него обязанностей (статья 20(5)). В соответствии с внутренними процедурами и в присутствии представителей любого государства-участника, валютой которого не является евро, ЕЦБ в устной или письменной форме отвечает на вопросы Европейского парламента или Еврогруппы (статья 20(6)).

Положения статьи 20 Регламента SSM в определенной степени корреспондируют положениям статьи 284 (3) ДФЕС и статьей 15 (3) Протокола № 4 об Уставе Европейской системы центральных банков (ЕСЦБ) и Европейского центрального банка (ЕЦБ), которые предусматривают порядок отчетности по исполнению общих полномочий ЕСЦБ и ЕЦБ. Статья 20 Регламента SSM, в свою очередь, более детально регламентирует надзорные и иные функции ЕЦБ, вытекающие из структуры Единого надзорного механизма. В первую очередь, данная статья подчеркивает, что именно председатель Совета по надзору, а не председатель ЕЦБ (как предусмотрено в статье 284 ДФЕС), представляет ЕЦБ в качестве надзорного органа. Вышеизложенное еще раз подчеркивает строгое разделение полномочий ЕЦБ по надзору и по реализации денежно-кредитной политики. Необходимо отметить, что в данных положениях Регламента SSM

отражается стремление европейского законодателя добавить демократические начала в структуру и порядок функционирования Единого надзорного механизма.

Пункт 3 статьи 20 Регламента SSM предусматривает, что представители любого государства-участника ЕНМ вправе присутствовать на заседаниях Еврогруппы во время представления доклада председателем Совета по надзору по исполнению ЕЦБ надзорных полномочий.

Пункт 3 статьи 284 ДФЕС и пункт 3 статьи 15 Протокола № 4 об Уставе ЕСЦБ и ЕЦБ не предусматривают представление Еврогруппе доклада о деятельности ЕСЦБ. В соответствии с пунктом 3 статьи 284 ДФЕС и пунктом 3 статьи 15 Протокола № 4, ЕЦБ направляет Европейскому парламенту, Совету и Комиссии, а также Европейскому совету ежегодный доклад о деятельности ЕСЦБ и о денежной политике в предшествующем и текущем годах.

Необходимость представления доклада Еврогруппе, а именно, министерствам, отвечающим за экономические и финансовые вопросы, обусловлена спецификой надзорной деятельности, о которой должен докладывать председатель Совета по надзору ЕЦБ. Действительно, надзорные функции имеют непосредственное значение для финансовой стабильности зоны евро и, в конечном счете, для Европейского Союза в целом. В то же время положения пункта 3 статьи 20 Регламента SSM не противоречат положениям учредительных договоров об отчетности ЕЦБ, а, наоборот, подкрепляют их.

Кроме того, пункт 2 статьи 20 Регламента SSM обязывает председателя Совета по надзору сосредоточиться на «предполагаемом усовершенствовании структуры и размере надзорных сборов» Единого надзорного механизма (далее – «ЕНМ»). Статья 30 Регламента SSM уполномачивает ЕЦБ взимать сборы с находящихся под его надзором «кредитных организаций, учрежденных в государствах-участниках ЕНМ, и филиалов, учрежденных в государствах-участниках ЕНМ и имеющих головной офис в государствах, не присоединившихся к ЕНМ» для покрытия расходов в связи с исполнением ЕЦБ обязанностей, предусмотренных Регламентом SSM. Статья 30 также устанавливает порядок расчета надзорных сборов.

Согласно пункту 7 статьи 20 Регламента SSM, при проведении проверки текущей эффективности управления в ЕЦБ в порядке статьи 27(2) Устава ЕСЦБ и ЕЦБ, Счетная палата также учитывает надзорные обязанности, возложенные на ЕЦБ настоящим Регламентом. Данное положение фактически ограничивает область проверки Счетной палаты с точки зрения эффективности управления ЕЦБ, поскольку обычный аудит проводят внешние аудиторы в порядке статьи 27(1) Устава ЕСЦБ и ЕЦБ. Такое ограничение в отношении деятельности Счетной Палаты обусловлено защитой независимости ЕЦБ, гарантированной пунктом 3 статьи 282 ДФЕС[235]. В данном случае независимость ЕЦБ охраняется от действий других институтов ЕС, в частности, в отношении управления финансами.

Пункт 8 статьи 20 Регламента SSM предусматривает возможность проведения закрытых обсуждений председателя Совета по надзору с председателем и вице-председателем компетентной комиссии Европейского парламента, когда это необходимо «для реализации Европейским парламентом полномочий в рамках ДФЕС». Пункт 8 статьи 20 также предусматривает заключение соглашения между Европейским парламентом и ЕЦБ об организации закрытых обсуждений и обеспечении их полной конфиденциальности.

Статья 21 Регламента SSM предоставляет национальным парламентам право вмешиваться в надзорную деятельность ЕЦБ. Некоторые авторы расценивают данный факт как беспрецедентное расширение полномочий национальных парламентов[236].

В соответствии со статьей 21 Регламента SSM, при представлении доклада, предусмотренного статьей 20 (2) настоящего Регламента, ЕЦБ одновременно направляет этот доклад непосредственно в национальные парламенты государств-участников. Национальные парламенты вправе направить ЕЦБ мотивированные

---

[235] Пункт 3 статьи 282 ДФЕС: «Европейский центральный банк обладает правосубъектностью. Только он уполномочен санкционировать эмиссию евро. *Он независим при осуществлении своих полномочий и при управлении своими финансами. Институты, органы и учреждения Союза, а также правительства государств-членов соблюдают эту независимость*».

[236] Daniele L., Simone P., Cisotta R. Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis. Springer International Publishing AG and G. Giappichelli Editore, 2017. P. 287

замечания по данному докладу (статья 21(1)). Национальные парламенты государств-участников вправе запросить у ЕЦБ письменный ответ на любые замечания или вопросы, направленные ими в отношении исполнения ЕЦБ обязанностей в соответствии с данным Регламентом (статья 21(2)). Национальный парламент государства-участника вправе пригласить председателя или члена Совета по надзору для участия в процедуре обмена мнениями по вопросу надзора за кредитными организациями в этом государстве совместно с представителем национального компетентного органа (статья 21(3)).

По сути, данная статья предусматривает непосредственный контроль исполнения ЕЦБ надзорных функций со стороны национальных парламентов. Полагаем, что данный механизм контроля предусмотрен европейским законодателем с целью снижения политических рисков. В 2009 году Г. Хертиг (G. Hertig), Р. Ли (R. Lee) и Дж. МакКэри (J. McCahery) в своей статье «Empowering the ECB to Supervise Banks: A Choice-Based Approach»[237] проанализировали факторы, влияющие на готовность государств-членов передать ЕЦБ полномочия по надзору за «системно значимыми» банками и банковскими группами, среди которых в рассматриваемой статье упоминаются политические факторы. Авторы пришли к выводу, что государства-члены склонны перекладывать ответственность на ЕЦБ в случае возникновения кризисных явлений или принятия жестких мер, не популярных у избирателей. Кроме того, государствам-членам политически легче оправдать пруденциальные меры, принятые ЕЦБ, чем аналогичные меры, принятые национальным надзорным органом[238]. В случае контроля ЕЦБ со стороны национальных парламентов, предусмотренного статьей 21 Регламента SSM, риски возникновения подобной ситуации существенно снижаются.

Кроме того, в рассматриваемых положениях статьи 21 используются выражения, подтверждающие довольно «мягкий» характер осуществляемого

---

[237] European Corporate Governance Institute. Working Paper №262/2009. 2009. P.7

[238] Hertig G., Lee R., McCahery J. Empowering the ECB to Supervise Banks: A Choice-Based Approach. European Corporate Governance Institute. Working Paper №262/2009. 2009. P.7

национальными парламентами контроля ЕЦБ: «мотивированное замечание» по докладу ЕЦБ (которое может быть направлено национальными парламентами ЕЦБ), национальные парламенты государств-участников «вправе запросить у ЕЦБ письменный ответ», «обмен мнениями» (на который председатель Совета по надзору может быть приглашен национальным парламентом государства-участника ЕНМ).

С учетом непосредственного взаимодействия между национальными компетентными органами и ЕЦБ при осуществлении банковского надзора, в последнем пункте статьи 21 подчеркивается, что национальные механизмы подотчетности (национальных компетентных органов национальным парламентам в соответствии с внутренним законодательством государств-членов) не затрагиваются новыми механизмами подотчетности института ЕС национальным парламентам, предусмотренными в предыдущих параграфах Регламента SSM. Таким образом, можно говорить о формировании нового механизма подотчетности института ЕС национальным парламентам.

С созданием Европейского банковского союза национальные парламенты получили новые контрольно-надзорные полномочия. В рамках Единого надзорного механизма национальным парламентам предоставлена возможность контролировать исполнение ЕЦБ надзорных функций. Национальные парламенты государств-участников вправе запросить у ЕЦБ письменный ответ на любые замечания или вопросы, направленные ими в отношении исполнения ЕЦБ надзорных полномочий. Национальный парламент государства-участника вправе пригласить председателя или члена Совета по надзору ЕЦБ для участия в процедуре обмена мнениями по вопросу надзора за кредитными организациями в этом государстве совместно с представителем национального компетентного органа. С введением в действие ЕНМ можно говорить о создании нового для ЕС механизма подотчетности института ЕС национальному парламенту.

«Если Европарламент наряду с Комиссией и Судом ЕС олицетворяет собой принцип наднациональности, подключение национальных парламентов к принятию решений можно трактовать как шаг в сторону укрепления

межгосударственного характера управления Европейским Союзом»[239]. Таким образом, повышение роли национальных парламентов свидетельствует об укреплении межгосударственного характера управления ЕС впервые с момента вступления в силу Лиссабонского договора.

Взаимодействие ЕЦБ и Европейского банковского органа

С целью внедрения в новую систему надзора ЕБО в 2013 году был изменен Регламент ЕС 1093/2010 от 24 ноября 2010 года[240], который регулировал вопросы создания ЕБО. Таким образом, процесс изменения структуры ЕЦБ и ЕБО проводился одновременно.

В рамках Единого надзорного механизма полномочия ЕЦБ и ЕБО отличаются: ЕЦБ осуществляет надзор за банками и банковскими группами, реализуя таким образом надзорную функцию, в то время как на ЕБО возложена обязанность по регулированию банковского сектора – функция регулятора.

Основными функциями ЕБО, в соответствии с Регламентом 1022/2013 от 22 октября 2013 года, являются:

i. Формирование комплексного нормативно-правового регулирования в банковском секторе ЕС (Единый свод правил оказания финансовых услуг) посредством издания юридически обязательных технических стандартов;
ii. Обеспечение сближения надзорных практик и методов надзора в ЕС с целью единообразного применения пруденциальных норм;
iii. Координация на наднациональном уровне проведения стресс-тестов и анализ их результатов для оценки наличия рисков в банковском секторе ЕС;

---

239 Бирюков М. М. Европейское право ... Указ. соч. – С. 134.

240 Regulation (EU) 1022/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EU) 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards the conferral of specific tasks on the European Central Bank pursuant to Council Regulation (EU) 1024/2013 // Официальный вестник ЕС. OJ L 287, 29.10.2013.

iv. Проведение расследований в случае неправильного применения или неприменения норм права ЕС национальными органами;
v. Содействие в урегулировании разногласий между национальными органами разных государств при рассмотрении вопросов, касающихся трансграничных банков или банковских групп;
vi. Обеспечение разработки согласованного плана действий национальных надзорных органов или финансовых организаций в кризисной ситуации;
vii. Обеспечение прозрачности, удобства использования и доступности финансовых продуктов и услуг для потребителей на внутреннем рынке ЕС.

ЕБО разрабатывает регулятивные и исполнительные технические стандарты, которые одобряет Европейская комиссия. Данные стандарты способствуют надлежащей имплементации законодательных актов первого уровня для обеспечения единообразной гармонизации норм и правил в сфере надзора, а также методов надзора в государствах-членах ЕС. Кроме того, ЕБО может издавать инструкции и рекомендации для надзорных органов и финансовых посредников с целью повышения стабильности и устойчивости на финансовых рынках ЕС, а также для содействия гармонизации правового регулирования. Конечная цель состоит в том, чтобы обеспечить единообразное и последовательное применение норм права ЕС. ЕЦБ в своей деятельности руководствуется регулятивными и исполнительными техническими стандартами, разработанными ЕБО. Однако ЕЦБ не вправе давать рекомендации ЕБО по поводу совершенствования существующих и разработки новых стандартов.

Регламент 1022/2013 от 22 октября 2013 года наделяет ЕЦБ полномочиями по разработке нормативно-правового регулирования банковского сектора, но только в той степени, в которой это необходимо для организации и уточнения надзорных полномочий, предоставленных ЕЦБ Регламентом SSM (в качестве

примера можно привести Рамочный Регламент ЕЦБ 2014 года, разработанный и одобренный Советом управляющих ЕЦБ).

В целом институционально-правовая роль ЕБО напрямую не влияет на функционирование Европейского банковского союза. Регламент SSM предусматривает, что ЕЦБ должен выполнять руководства и рекомендации ЕБО как и любой национальный надзорный орган. ЕЦБ в свою очередь участвует в процедурах медиации, проводимых ЕБО, а также ЕЦБ должен выполнять решения ЕБО, принятые в экстренных ситуациях[241].

В то же время унификация правового регулирования надзора и финансового оздоровления внутри ЕБС снижает значение деятельности ЕБО[242]. Например, с точки зрения сближения методов и опыта надзора, которое больше не относится к 28 национальным органам в целом, а только к национальным органам Банковского союза и остальным девяти государствам-членам. Это изменение отражено в структуре и механизмах управления ЕБО, одобренных после создания ЕНМ. Голосование в Совете наблюдателей ЕБО по определенным решениям было заменено на систему двойного голосования, разделив в отдельные группы представителей надзорных органов из государств, входящих в ЕНМ и не входящих в ЕНМ[243].

---

241 Статья 4(3) Регламента SSM.

242 Ferran E. The Existential Search of the European Banking Authority // Eur Bus Org Law Rev. 2016. No. 17. Pp. 285-317

243 Система двойного голосования применяется к наиболее важным решениям ЕБО, которые включают одобрение проектов стандартов, руководств и рекомендаций, плана действий в экстренных ситуациях, а также решения, касающиеся нарушения права ЕС и урегулирования спорных ситуаций между надзорными органами. В вышеперечисленных случаях решения должны приниматься квалифицированным или простым большинством Совета наблюдателей, но при условии наличия простого большинства представителей надзорных органов участвующих в ЕНМ государств-членов и простого большинства представителей надзорных органов не участвующих в ЕНМ государств-членов. Данное положение содержится в статье 1(7) Регламента ЕС 1093/2010 об учреждении Европейского банковского органа в части предоставления специальных полномочий Европейскому центральному банку [Regulation (EU) 1022/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EU) 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards the conferral of specific tasks on the European Central Bank pursuant to Council Regulation (EU) 1024/2013 // Официальный вестник ЕС. OJ L 287, 29.10.2013].

В сентябре 2018 года Европейская комиссия выступила с предложением усилить роль ЕБО в Европейском банковском союзе, возложив на него дополнительные полномочия в сфере противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Данное предложение уже получило поддержку со стороны Европейского парламента.

Таким образом, можно сделать вывод о целесообразности наличия в ЕС двух надзорных органов в банковском секторе, поскольку ЕЦБ является центральным надзорным органом в рамках еврозоны, в то время как ЕБО, входящий в Европейскую систему финансового надзора, призван обеспечивать эффективное функционирование внутреннего рынка посредством разработки правового регулирования в соответствующем секторе. Европейский банковский орган разрабатывает правовое регулирование в банковском секторе, которое подлежит применению в 28 государствах-членах.

§2.3. Порядок и правовая основа функционирования Единого механизма финансового оздоровления

Решение о создании Европейского банковского союза в середине 2012 года стало шагом на пути к изменению распространённого подхода финансирования государством неконкурентоспособных банков в пользу более активного участия кредиторов банка в проведении процедуры реструктуризации. Впервые новый подход применен Отделом по защите конкуренции Европейской комиссии в ситуации с испанскими банками в июне 2012 года[244]. Именно тогда Европейская комиссия опубликовала первый Проект Директивы о финансовом оздоровлении банков (англ.: Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD).

Директива 2014/59/ЕС Европейского парламента и Совета от 15 мая 2014 года о поддержании финансовой устойчивости и финансовом оздоровлении

[244] Ruccia N. The Single Resolution Mechanism and the Single Resolution Fund: Substantive Issues and the Contradictory Democratic Deficit. Springer, 2017. P. 56

кредитных организаций и инвестиционных фирм (далее – «Директива BRRD»)[245] одобрена 15 мая 2014 года и опубликована 12 июня 2014 года. Директива о финансовом оздоровлении 2014 года вступила в силу 2 июля 2014 года. Срок имплементации Директивы BRRD – 31 декабря 2014 года. Директива применяется с 1 января 2015 года и содержит 132 статьи и 1 приложение. Положения данной Директивы применяются ко всем государствам, присоединившимся к Единому надзорному механизму.

Директива BRRD содержит нормы и правила в отношении процедуры финансового оздоровления и восстановления финансовой устойчивости кредитных организаций и инвестиционных фирм, которые должны имплементировать все государства-члены ЕС. Положения данной Директивы предусматривают возможность восстановления финансовой устойчивости и финансового оздоровления проблемной организации в случае возникновения риска банкротства без использования средств налогоплательщиков.

Директива BRRD установила общие цели, механизмы и инструменты финансового оздоровления, принципы разработки плана мероприятий финансового оздоровления, порядок вмешательства на ранних стадиях, порядок проведения процедуры bail-in и т.д. Основной целью новой системы финансового оздоровления является обеспечение эффективного централизованного антикризисного управления банками и банковскими группами посредством использования процедуры финансового оздоровления на наднациональном уровне.

Директива BRRD основана на взаимодействии национальных органов по финансовому оздоровлению, их общих полномочиях и положениях законодательств государств-членов об учреждении национальных фондов финансового оздоровления на случай возникновения банковских кризисов.

---

[245] 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 // Официальный вестник ЕС. OJ L 173, 12.6.2014, p. 190–348

Директива BRRD устанавливает нормы и правила по финансовому оздоровлению в отношении (статья 1):

- кредитных организаций и инвестиционных фирм, учрежденных в государствах-членах ЕС;
- финансовых организаций, учрежденных в государствах-членах ЕС;
- финансовых холдингов, смешанных финансовых холдингов и смешанных холдингов, учрежденных в государствах-членах ЕС;
- филиалов кредитных организаций и инвестиционных фирм, учрежденных за пределами ЕС.

Директива BRRD содержит следующий перечень инструментов финансового оздоровления (статья 37):

1. Продажа бизнеса (англ.: the sale of business tool);
2. Временная передача бизнеса (англ.: the bridge institution tool);
3. Разделение активов по качественным характеристикам (англ.: the asset separation tool);
4. Конвертация собственных средств кредиторов банка в капитал банка (англ.: the bail-in tool).

Директива BRRD установила в праве ЕС очередность удовлетворения требований кредиторов банка в случае проведения реструктуризации и процедуры bail-in.

Финансовое оздоровление трансграничных банков, учреждённых как в присоединившихся к Банковскому союзу государствах, так и в не присоединившихся государствах, осуществляется по нормам и правилам, предусмотренным Директивой BRRD. В подобных случаях привлекается Комитет по финансовому оздоровлению (англ.: Resolution Colleges) и применяются соответствующие процедуры (например, ЕБО действует в качестве посредника/медиатора). Взаимодействие Единого совета по финансовому оздоровлению (англ.: Single Resolution Board) и Комитета по финансовому оздоровлению при участии ЕБО осуществляется в рамках специальных процедур, предусмотренных Директивой BRRD.

Государства вправе устанавливать более жесткие требования по сравнению с положениями Директивы BRRD (статья 1 Директивы). В соответствии с Директивой, под *финансовым оздоровлением (англ.: resolution) подразумевается использование специальных инструментов для достижения целей, перечисленных в статье 31(2) Директивы (сохранение жизнеспособности организации, предупреждение негативного воздействия на финансовую систему, защита государственных средств, защита прав вкладчиков, защита средств клиентов финансовых организаций).* Основная цель Директивы BRRD - сближение подходов государств-членов в отношении процедуры финансового оздоровления для обеспечения стабильности на финансовых рынках ЕС.

В Директиве BRRD устанавливается обязанность *более поздней очередности* кредиторов банка покрывать убытки при проведении реструктуризации банка. Данный метод применялся в 2013 году при банкротстве голландского банка SNS Reaal, ряда кипрских банков, а летом 2014 года при банкротстве португальского банка Banco Espirito Santo. Дополнительным положительным эффектом применения рассматриваемого метода являлось то, что ведущие рейтинговые агентства учитывали снижение уровня оказания государственной поддержки при прогнозировании банковских кризисов и давали более объективную оценку финансового состояния банков.

Большинство разногласий при разработке Единого механизма финансового оздоровления были связаны с Единым фондом финансового оздоровления, поскольку для его формирования требовалось объединять национальные фонды финансового оздоровления, что, в конечном итоге, привело бы к перераспределению средств и ресурсов между экономически более развитыми и менее развитыми государствами ЕС. 18 декабря 2013 года Европейский совет представил соображения по данному вопросу с целью выработки общей позиции с Европейским Парламентом. В это же время ведется работа над Межправительственным соглашением о порядке передачи и объединении взносов

в рамках Единого фонда финансового оздоровления[246], которое было подписано 14 мая 2014 года (англ. сокр.: SRF-IGA).

21 мая 2014 года 26 государств-членов ЕС (за исключением Швеции и Великобритании) подписали соглашение об учреждении Единого механизма финансового оздоровления, а 15 июля 2014 года Европейский парламент и Совет ЕС одобрили Регламент, учреждающий Единый механизм финансового оздоровления (далее – «Регламент SRM»)[247]. Единый механизм финансового оздоровления действует в полном объеме с 1 января 2016 года на основании положений Регламента SRM и Межправительственного соглашения о порядке передачи и объединении взносов в рамках Единого фонда финансового оздоровления от 14 мая 2014 года (SRF-IGA).

Бюджет Единого механизма финансового оздоровления формируется за счет отчислений из банковского сектора государств-членов и не входит в бюджет ЕС и бюджеты государств-членов (пункт 2 статьи 57, статья 58 Регламента SRM). Тем не менее, некоторые аспекты деятельности Единого механизма финансового оздоровления могут финансироваться из бюджета ЕС (например, исполнение Европейской комиссией полномочий по утверждению плана мероприятий по финансовому оздоровлению). Такая возможность предусмотрена в Межправительственном соглашении (SRF-IGA), в соответствии с которым государства-члены обязуются возместить государствам, не входящим в Единый механизм финансового оздоровления, расходы бюджета ЕС, связанные с исполнением положений Регламента SRM (пункт 99 Преамбулы Регламента SRM). Под действие Единого механизма финансового оздоровления подпадают

---

[246] Intergovernmental Agreement №8457/14 on the transfer and mutualisation of contributions to the Single Resolution Fund (IGA) (Brussels, 14 May 2014) // Официальный сайт Европейского совета и Совета ЕС [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208457%202014%20INIT

[247] Regulation (EU) 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) 1093/2010 // Официальный вестник ЕС. OJ L 225, 30.7.2014, p. 1–90

все кредитные организации государств-членов, присоединившихся к Единому надзорному механизму.

В рамках Единого механизма финансового оздоровления учрежден Единый фонд финансового оздоровления (далее – «ЕФФО»). Также в Едином механизме финансового оздоровления функционирует Единый совет по финансовому оздоровлению (далее – «ЕСФО»), в который входят представители от национальных органов по финансовому оздоровлению.

Создание единого органа по финансовому оздоровлению сопровождалось широкими обсуждениями в институтах ЕС в силу возникновения разногласий в отношении объема его полномочий. Высказывались разные варианты решения этого вопроса. Один из таких вариантов заключался в том, чтобы наделить полномочиями по финансовому оздоровлению ЕЦБ на основании статьи 352 ДФЕС[248]. Однако в данном случае возникала ситуация чрезмерной концентрации полномочий в рамках одного института, поэтому вскоре этот вариант был отклонен. Полномочиями по финансовому оздоровлению также предлагалось наделить ЕБО, Европейскую комиссию и Европейский стабилизационный механизм.

В конечном итоге было принято решение о создании нового специального агентства ЕС – ЕСФО (статья 42 и 43 Регламента SRM), который обладает правосубъектностью. Штаб-квартира ЕСФО находится в Брюсселе (Статья 48 Регламента SRM).

ЕСФО отвечает за эффективное и последовательное функционирование Единого механизма финансового оздоровления. В ЕСФО входят председатель, четыре постоянных члена и представители от национальных органов по финансовому оздоровлению, которые обладают правом голоса (статья 43

[248] В соответствии со статьей 352 ДФЕС: «Если в рамках направлений политики, определенных в Договорах, действие Союза представляется необходимым для достижения одной из целей, предусмотренных Договорами, а последние не предоставили соответствующих полномочий, то Совет, постановляя единогласно по предложению Комиссии и после одобрения Европейского парламента, принимает уместные положения. Когда эти положения принимаются Советом в соответствии со специальной законодательной процедурой, он также постановляет единогласно по предложению Комиссии и после одобрения Европейского парламента».

Регламента SRM). В качестве постоянных наблюдателей на заседаниях ЕСФО присутствуют представители ЕЦБ и Европейской комиссии. Представители ЕЦБ и Европейской комиссии участвуют в обсуждениях и имеют доступ ко всем документам (пункт 3 статьи 43 Регламента SRM).

Высказывалось множество возражений относительно наделения агентства широкими дискреционными полномочиями. Речь идет о полномочиях ЕСФО в отношении разработки плана мероприятий по финансовому оздоровлению и направляемых на его реализацию средств из ЕФФО. Кроме того, ранее уже высказывались опасения относительно возможного влияния ЕСФО на национальный суверенитет.

7 октября 2013 года юристы Совета ЕС подготовили положительное заключение по данному вопросу [249], в котором высказали рекомендации по разработке Регламента, учреждающего Единый механизм финансового оздоровления. Юристы Совета ЕС пришли к выводу, что «полномочия ЕСФО по оценке возможности проведения финансового оздоровления, по вопросу использования инструментов финансового оздоровления, таких как процедура bail-in и использования средств фонда финансового оздоровления, должны быть уточнены, чтобы исключить ситуацию наделения ЕСФО широкими дискреционными полномочиями, которые должен выполнять институт ЕС»[250].

В свете высказанных замечаний относительно предоставления широких полномочий ЕСФО особое внимание при подготовке Регламента SRM уделено полномочиям по принятию окончательных решений и разработке механизма принятия решений.

Первоначальная позиция заключалась в том, что окончательное решение по проведению финансового оздоровления должна принимать Европейская комиссия как институт ЕС, наделенный полномочиями по принятию решений. Дополнительным обоснованием выбора Европейской комиссии для принятия

---

[249] Council, Opinion of the Legal Service, Delegation of powers to the Board, 2013/0253 (COD), 14547/13, LIMITE, JUR 523, EF 89, ECOFIN 867.

[250] Council, Opinion of the Legal Service, Delegation of powers to the Board, 2013/0253 (COD), 14547/13, LIMITE, JUR 523, EF 89, ECOFIN 867.

решений в сфере финансового оздоровления является ее роль гаранта соблюдения общих принципов и норм права ЕС и их единообразного применения в рамках единого внутреннего рынка. Кроме того, у Европейской комиссии накоплен опыт в проведении реструктуризации банков, в частности, посредством одобрения предоставления государственного финансирования банкам и применения норм о защите конкуренции.

В первоначальной версии Регламента SRM Европейская комиссия принимала окончательное решение о начале процедуры финансового оздоровления и о выборе методов и средств, необходимых для ее проведения. Решения ЕК принимала по своему усмотрению или на основании результатов расследований и рекомендаций, полученных от ЕСФО[251].

Ряд государств выступили против предоставления ЕК полномочий по финансовому оздоровлению, ссылаясь на то, что с учетом полномочий ЕК по регулированию и контролю предоставления государственной поддержки банкам велика вероятность возникновения конфликта интересов.

Второй вариант заключался в предоставлении полномочий по принятию решений в Едином механизме финансового оздоровления Совету ЕС. Однако альтернативный вариант также подвергся критике, поскольку предполагал высокую степень независимости при принятии решений о начале процедуры финансового оздоровления, так как Совет ЕС является носителем межнационального начала с выраженным политическим подтекстом.

Компромисс по данному вопросу был достигнут 27 марта 2014 года. Он заключался в сбалансированном распределении полномочий по принятию решений между ЕСФО, Европейской комиссией и Советом ЕС.

В соответствии со статьей 18 Регламента SRM, решение о начале процедуры финансового оздоровления принимает ЕСФО на основании рекомендаций, полученных от ЕЦБ, или по собственному усмотрению,

---

[251] Ruccia N. The Single Resolution Mechanism and the Single Resolution Fund: Substantive Issues and the Contradictory Democratic Deficit. Springer. 2017. 409 p.; Micossi S. The new Single Bank Resolution Mechanism of the European Union // CEPR's policy portal [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://voxeu.org/article/eu-s-new-single-bank-resolution-mechanism

предварительно уведомив ЕЦБ о начале процедуры финансового оздоровлении. Фактически, ЕЦБ является институтом, ответственным за инициирование процедуры финансового оздоровления, поскольку ЕЦБ как наднациональный надзорный орган располагает достаточной информацией о ситуации в кредитной организации.

Процесс принятия решения о финансовом оздоровлении регулируется статьей 18 Регламента SRM. На первом этапе ЕЦБ предупреждает ЕСФО о возможном банкротстве «системно значимой» кредитной организации и рекомендует провести процедуру финансового оздоровления. Необходимо напомнить, что ЕСФО вправе самостоятельно инициировать процедуру финансового оздоровления. На втором этапе ЕСФО оценивает наличие общественного интереса в финансовом оздоровлении, то есть предполагаемые убытки частного сектора и заинтересованных лиц вследствие банкротства рассматриваемой кредитной организации. На третьем этапе ЕСФО в сотрудничестве с национальными органами разрабатывает и принимает план мероприятий по финансовому оздоровлению банка или банковской группы (англ.: resolution scheme). План мероприятий по финансовому оздоровлению согласовывается с Европейской комиссией по всем пунктам, а также с Советом ЕС по ограниченному кругу вопросов. Совет ЕС может отклонить план мероприятий по финансовому оздоровлению по двум причинам – отсутствие *общественного интереса* в финансовом оздоровлении или *чрезмерное раходование средств* ЕФФО, необходимых для реализации плана мероприятий. Европейская комиссия и Совет ЕС направляют свои возражения в течение 24 часов с момента получения плана мероприятий. План мероприятий должен быть одобрен в течение 24 часов, а при наличии возражений со стороны Европейской комиссии и Совета ЕС в течение 32 часов (в течение 8 часов Единый совет по финансовому оздоровлению должен внести изменения в план мероприятий с учетом рекомендаций Европейской комиссии и Совета ЕС).

В случае привлечения государственного финансирования или использования средств ЕФФО, Европейская комиссия проверяет совместимость

предоставления такой поддержки с положениями о внутреннем рынке (статья 19 Регламента SRM). В компетенцию ЕСФО входят «системно значимые» кредитные организации, которые находятся под непосредственным надзором ЕЦБ (статья 7 Регламента). Остальные кредитные организации входят в компетенцию национальных органов по финансовому оздоровлению, за исключением случаев привлечения средств из ЕФФО (в данной ситуации решение принимается ЕСФО).

Роль национальных компетентых органов в Едином механизме финансового оздоровления значительная. Представители национальных органов разрабатывают (совместно с ЕСФО) и реализуют план мероприятий по финансовому оздоровлению. Контроль за реализацией плана мероприятий осуществляет ЕСФО (статья 18(9) и 29 Регламента SRM). ЕСФО имеет право напрямую направлять распоряжения в кредитную организацию в том случае, если национальный компетентый орган не исполняет его решение.

При разработке плана мероприятий ЕСФО руководствуется нормами, установленными в Директиве BRRD[252].

В зависимости от характера вопроса, по которому необходимо принять решение, разделяют два состава ЕСФО: пленарные сессии и исполнительные сессии.

Решения по конкретной кредитной организации принимаются ЕСФО на заседаниях *исполнительных сессий* (статья 54 Регламента SRM). В исполнительных сессиях участвуют председатель и четыре постоянных члена, назначаемые на основании процедуры отбора в зависимости от их профессионального опыта и компетенции в области банковского регулирования, надзора и финансового оздоровления (пункт 1 статьи 53 Регламента SRM). Европейская комиссия и ЕЦБ имеют статус постоянных наблюдателей на исполнительных сессиях (пункт 3 статьи 43 Регламента SRM). Решения по

[252] 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 // Официальный вестник ЕС. OJ L 173, 12.6.2014, p. 190–348

кредитным организациям, осуществляющим трансграничную деятельность, принимаются при участии представителей от национальных органов по финансовому оздоровлению государств, в которых присутствуют филиалы и отделения кредитной организации (пункт 4 статьи 53 Регламента SRM). В рамках исполнительных сессий принимаются подготовительные и текущие решения, касающиеся реструктуризации кредитной организации, использования фонда финансового оздоровления, а также решения в отношении государств-членов по результатам исполнения одобренного плана мероприятий. Исполнительная сессия разрабатывает большинство проектов решений по финансовому оздоровлению. Решения на исполнительных сессиях принимаются простым большинством голосов. В случае равенства голосов председатель обладает правом решающего голоса (статья 55 Регламента SRM).

На *пленарных сессиях* рассматриваются общие вопросы и вопросы бюджета, а также процедурные вопросы работы исполнительных сессий. На пленарных сессиях также рассматриваются следующие вопросы:

1. Одобрение решений на сумму свыше 5 млрд евро при проведении реструктуризации или свыше 10 млрд евро при предоставлении ликвидности из ЕФФО;
2. В случае расходования средств ЕФФО на сумму свыше 5 млрд евро за последние 12 месяцев, пленарная сессия проводит оценку использованных инструментов финансового оздоровления, в частности, расходования средств ЕФФО и направляет исполнительной сессии соответствующие рекомендации по принятию последующих решений;
3. Одобрение решений о необходимости привлечения чрезвычайных взносов (ex-post) (статья 71 Регламента SRM);
4. Одобрение решений о привлечении заимствований на добровольной основе из национальных систем финансирования неприсоединившихся к Банковскому союзу государств для направления их в ЕФФО (статья 72 Регламента SRM);

5. Одобрение решений о привлечении средств из альтернативных источников для пополнения ЕФФО (статья 74 Регламента SRM);
6. Одобрение решений о привлечении средств ЕФФО для проведения процедуры финансового оздоровления группы компаний, в которую входят организации, учрежденные в одном и более государстве-члене, и организации, учрежденные в неприсоединившихся к Единому надзорному механизму (и, соответственно, к Единому механизму финансового оздоровления) государствах (статья 78 Регламента SRM).

План мероприятий по финансовому оздоровлению вступает в силу через 24 часа после его одобрения ЕСФО. План мероприятий содержит конкретные механизмы и инструменты финансового оздоровления, включая ограничения при применении процедуры bail-in, а также при использовании средств ЕФФО. Совет ЕС по предложению Европейской комиссии вправе отклонить план мероприятий в течение 12 часов с момента его одобрения ЕСФО (на основании отсутствия государственного интереса в проведении финансового оздоровения или по причине чрезмерного расходования средств ЕФФО, необходимых для реализации плана мероприятий). В частности, если Совет ЕС выступает против проведения финансового оздоровления на основании отсутствия общественного интереса, план мероприятий отклоняется, а банк вступает в процедуру банкротства (статья 18 Регламента SRM).

В тех случаях, когда план мероприятий по финансовому оздоровлению предусматривает погашение определенных обязательств и для этого необходимо привлекать средства из ЕФФО или альтернативных источников, Европейская комиссия с целью обеспечения целостности внутреннего рынка вправе отклонить план мероприятий или одобрить с учетом внесения поправок (статья 18 Регламента SRM). ЕК обязана обосновать причины представленных возражений. ЕСФО в течение 8 часов вносит в план мероприятий поправки ЕК.

Европейская комиссия участвует в утверждении плана мероприятий по финансовому оздоровлению во всех случаях, предполагающих использование

государственных средств или средств ЕФФО (пункт 1 статьи 19 Регламента SRM). В соответствии с пунктом 3 статьи 19, если план мероприятий предполагает использование средств ЕФФО, то ЕСФО обязан проинформировать об этом ЕК, предоставив полную информацию, необходимую ЕК для проведения оценки плана мероприятий на предмет совместимости с положениями о внутреннем рынке ЕС и нормами о защите конкуренции. Для оценки совместимости использования средств ЕФФО с внутренним рынком ЕК использует критерии, установленные статьей 107 ДФЕС[253] и используемые при предоставлении государственной помощи.

Эффективная реализация полномочий по принятию решений в рамках Единого механизма финансового оздоровления предполагает наличие достаточных финансовых ресурсов на наднациональном уровне. В связи с этим схема, введенная Директивой BRRD, имела ряд недостатков, поскольку предполагала учреждение национальных фондов финансового оздоровления, использование которых находится в ведении государств-членов.

Таким образом, для обеспечения эффективного функционирования системы финансового оздоровления в общеевропейском масштабе было принято решение об учреждении ЕФФО (статья 67-78 Регламента SRM). Планируется, что ЕФФО, формируемый за счет взносов из банковского сектора, постепенно заместит

---

[253] В соответствии со статьей 107 ДФЕС: «может быть признана совместимой с внутренним рынком:
a) помощь, призванная способствовать экономическому развитию регионов, в которых уровень жизни является ненормально низким или которые испытывают серьезную нехватку рабочих мест, а также регионов, указанных в статье 349, с учетом их структурной, экономической и социальной ситуации;
b) помощь, призванная содействовать реализации важного проекта, имеющего общий европейский интерес, или исправить серьезное расстройство экономики какого-либо государства-члена;
c) помощь, призванная способствовать развитию отдельных видов хозяйственной деятельности или отдельных экономических регионов, когда она не изменяет условия торговли в такой степени, какая противоречила бы общим интересам;
d) помощь, призванная содействовать культуре и сохранению исторического наследия, когда она не изменяет условия торговли и конкуренции в Союзе в такой степени, какая противоречила бы общим интересам;
e) иные категории помощи, определяемые решением Совета по предложению Комиссии».

национальные фонды финансового оздоровления государств-членов еврозоны и присоединившихся к Банковскому союзу государств.

При подготовке Директивы BRRD и Регламента SRM создание ЕФФО вызвало наибольшее количество вопросов. Ряд государств-членов ЕС выступали против немедленного объединения национальных фондов. Вследствие этого была предпринята попытка разрешить спорные вопросы, касающиеся функционирования фонда, посредством заключения межправительственного соглашения (SRF-IGA)[254].

Объединение национальных фондов финансового оздоровления являлось основной целью при разработке нового правового регулирования банковского сектора. Позитивным экономическим и правовым эффектом создания ЕФФО стало то, что процедура финансового оздоровления перестала зависеть от места учреждения и структуры проблемной кредитной организации или группы компаний, что фактически ликвидировало зависимость между местом нахождения проблемной организации и источником её финансирования для целей финансового оздоровления. В тех случаях, когда государство-член не обладало достаточными финансовыми ресурсами, такая зависимость являлась реальным препятствием для повышения финансовой устойчивости организации.

На основании Межправительственного соглашения (SRF-IGA)[255] в 2014 году учрежден общеевропейский фонд финансового оздоровления, который на первоначальном этапе состоит из национальных отделений. Национальные отделения будут постепенно объединяться в течение 8 лет с начала функционирования общеевропейского фонда. Целевой уровень средств ЕФФО - 55 млрд евро (что составит 1% от всех застрахованных вкладов в зоне евро). Плановые ежегодные взносы (*ex-ante annual contributions*) в ЕФФО будут отчисляться из банковского сектора государств-участников на протяжении 8 лет с

---

[254]См. Ruccia N. The Single Resolution Mechanism and the Single Resolution Fund: Substantive Issues and the Contradictory Democratic Deficit. Springer. 2017. 409 p.

[255] Intergovernmental Agreement №8457/14 on the transfer and mutualisation of contributions to the Single Resolution Fund (IGA) (Brussels, 14 May 2014) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208457%202014%20INIT

1 января 2016 года по 31 декабря 2023 (ст.ст. 67, 68, 69 и 77 Регламента SRM). По состоянию на июнь 2018 года государства-участники перечислили в ЕФФО около 8.1 млрд евро[256].

ЕФФО формируется за счет плановых ежегодных взносов (*ex-ante annual contributions*) из банковского сектора государств-участников. В соответствии с Межправительственным соглашением (SRF-IGA), ежегодные плановые взносы отчисляются в ЕФФО до 30 июня каждого года. В случае недостаточности средств для реализации плана мероприятий по финансовому оздоровлению государства-члены перечисляют в ЕФФО внеочередные взносы (*extraordinary ex-post contributions*). Внеочередные взносы не должны превышать трехкратный размер планового ежегодного взноса (статья 71 Регламента SRM).

Взнос конкретной кредитной организации в ЕФФО зависит от суммы ее обязательств (за вычетом собственных средств и застрахованных вкладов) и степени риска. В частности, взнос кредитной организации в ЕФФО рассчитывается на основании коэффициента, который определяется как отношение суммы обязательств кредитной организации (за вычетом собственных средств и застрахованных вкладов) к сумме обязательств всех кредитных организаций (за вычетом собственных средств и застрахованных вкладов), зарегистрированных в присоединившихся к Единому механизму финансового оздоровления государствах-членах.

Индивидуальный взнос конкретной кредитной организации расчитывается ежегодно на основании вышеупомянутого коэффициента, а также во внимание принимается степень риска, которая определяется в соответствии с положениями Директивы BRRD (пункт 7 статьи 103). Степень риска рассчитывается с учетом имеющихся различий в банковских системах государств-членов Единого механизма финансового оздоровления.

В случае недостаточности средств для реализации плана мероприятий по финансовому оздоровлению ЕФФО может привлекать средства из

256 Официальный сайт ЕСФО [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/2018_ex-ante_contributions_-_fact_sheet.pdf

альтернативных источников финансирования. Для этих целей ЕСФО вправе заключать договоры займа или привлекать иные формы финансирования на наиболее выгодных условиях, предложенных финансовыми посредниками и третьими лицами.

ЕСФО также вправе направить запрос о привлечении в ЕФФО добровольного займа от национальных систем финансирования государств, не присоединившихся к Банковскому союзу, в случае (а) недостаточности средств Фонда для покрытия расходов по реализации плана мероприятий по финансовому оздоровлению; (б) невозможности немедленного привлечения внеочередных взносов (extraordinary ex-post contributions); (в) невозможности немедленного привлечения средств из альтернативных источников финансирования (статья 72 Регламента SRM).

В рамках механизма добровольного финансирования ЕСФО может принять решение о выделении средств национальным фондам финансового оздоровления, учреждённым в неприсоединившихся к Единому механизму финансового оздоровления государствах, при условии соблюдения положений Директивы BRRD.

Регламентом SRM также предусмотрена возможность получения финансовых средств из иных источников (статья 74 Регламента SRM). Для этих целей ЕСФО вправе заключать договоры о финансировании ЕФФО, в том числе договоры оказания государственной помощи (англ.: public financial arrangements). Условием получения такой поддержки также является недостаточность средств ЕФФО для реализации плана мероприятий по финансовому оздоровлению.

ЕФФО находится под управлением ЕСФО. ЕСФО использует средства ЕФФО для обеспечения эффективного применения механизмов и инструментов финансового оздоровления и реализации своих полномочий. Согласно статье 77 Регламента SRM, использование Фонда зависит от условий Межправительственного соглашения (SRF-IGA), на основании которого государства-члены перечисляют взносы в ЕФФО, привлеченные на национальном уровне в соответствии с Регламентом SRM и Директивой BRRD. Использование

средств Фонда должно соответствовать принципам, изложенным в Межправительственном соглашении (SRF-IGA).

Средства ЕФФО не могут быть направлены на покрытие убытков и проведение прямой рекапитализации кредитной организации или группы компаний (пункт 3 статьи 76 Регламента SRM).

Вопросы перечисления средств в ЕФФО регулирует Межправительственное соглашение (SRF-IGA). Перечисление средств в ЕФФО из национальных фондов финансового оздоровления является обязанностью государств-членов. Национальные фонды финансового оздоровления формируются за счет взносов из банковского сектора.

В соответствии с межправительственным соглашением, государства-члены, входящие в Единый механизм финансового оздоровления, берут на себя обязательство переводить взносы кредитных организаций, учрежденных на их территории, в ЕФФО. Для этой цели в межправительственном соглашении установлены единые критерии и условия перечисления средств в Фонд. В частности, условие о восьмилетнем переходном периоде формирования ЕФФО, в рамках которого функционируют национальные отделения, и о постепенном слиянии национальных отделений, которое должно завершиться до окончания переходного периода (до 31 декабря 2023 года). В первый год формирования ЕФФО (2016 год) 60% собранных средств направлялись в национальные отделения и 40% напрямую отправлялись в ЕФФО. Во второй год формирования (2017 год) взнос в национальные отделения составил 40% и 60% направлено в ЕФФО. Начиная с 3-го года формирования (2018 год) количество средств, направляемых в ЕФФО, увеличивается на постоянную величину в 6.7% ежегодно до момента завершения формирования ЕФФО и ликвидации национальных отделений (к 2024 году).

Для получения достаточного финансирования в течение переходного периода государства-члены, заинтересованные в реализации плана мероприятий по финансовому оздоровлению, вправе обращаться за государственной помощью или привлекать средства из Единого стабилизационного механизма, а также

осуществлять переводы (на определенный срок) между национальными отделениями ЕФФО. Кроме того, в течение переходного периода предполагается разработка механизма дополнительной общей финансовой поддержки (англ.: common backstop) для упрощения процедуры получения займа ЕФФО, который будет выплачиваться за счет взносов (плановых ежегодных и внеочередных) кредитных организаций, учрежденных в присоединившихся к Единому механизму финансового оздоровления государствах-членах.

Регламент SRM распространяется на государства, входящие в Единый надзорный механизм (статья 4 Регламента SRM). Соответственно, в Единый механизм финансового оздоровления входят государства еврозоны и государства, не входящие в еврозону, но заключившие соглашение о сотрудничестве с ЕЦБ (статья 2 Регламента SSM). В данном случае целостность внутреннего рынка обеспечивается за счет применения Директивы BRRD всеми государствами-членами ЕС.

Окончательным условием применения Единого механизма финансового оздоровления, помимо оценки финансовой устойчивости кредитной организации или наличия общественного интереса в процедуре финансового оздоровления, является отсутствие иных альтернативых способов предотвратить банкротство в короткие сроки.

Правовая основа Единого механизма финансового оздоровления.

Как упоминалось выше, вторым элементом Европейского банковского союза является Единый механизм финансового оздоровления. В своем докладе председатель Европейского совета Херман Ван Ромпей предложил создать Единый механизм финансового оздоровления в дополнение к Единому надзорному механизму для устранения негативной взаимозависимости между государствами и банковским сектором. Концепция ЕМФО возникла на основании универсального режима финансового оздоровления, разработанного Советом по финансовой стабильности после глобального финансового и экономического кризиса 2008-2009 гг. Цель этого режима заключалась в снижении вероятности

использования средств налогоплательщиков для спасения проблемных кредитных организаций. Процедура банкротства кредитной организации должна быть максимально приближена к процедуре банкротства любой другой коммерческой организации, что подразумевает использование средств учредителей/акционеров и кредиторов. Процесс финансового оздоровления кредитной организации должен осуществляться без рисков для финансовой стабильности всей системы и без использования средств налогоплательщиков. Финансовые убытки кредитной организации компенсируются с помощью процедуры bail-in (конвертация собственных средств кредиторов банка в капитал банка) и за счет погашения требований кредиторов по необеспеченным обязательствам[257].

Режим финансового оздоровления, разработанный Советом по финансовой стабильности, получил широкое применение. В ЕС основные положения этого режима изложены в Директиве BRRD. В соответствии с Регламентом SRM учреждена институционально-правовая структура для применения Директивы BRRD в рамках Банковского союза, которая включает ЕСФО и ЕФФО, находящийся под управлением ЕСФО.

При учреждении Единого механизма финансового оздоровления европейский законодатель столкнулся с рядом правовых проблем. *Основная проблема* заключалась в обосновании правовой основы учреждаемого механизма,

---

[257]Совет по финансовой стабильности первый сформулировал принципы режима финансового оздоровления в своем докладе, одобренном на саммите Большой двадцатки в Сеуле в ноябре 2010 года. В первую очередь режим финансового оздоровления должен быть в состоянии обеспечить финансовое оздоровление любой финансовой организации, не прибегая к использованию средств налогоплательщиков. Во-вторых, он должен обеспечивать поддержание жизненно важных экономических функций организации. В-третьих, он должен включать механизмы, позволяющие возмещать убытки акционеров и кредиторов в порядке их очередности. См. Financial Stability Board - Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions, 20 October 2010, 12 p. // Официальный сайт Совета по финансовой стабильности [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_101111a.pdf?page_moved=1

В последующем эти принципы были оформлены в виде стандартов, изданных Советом по финансовой стабильности и одобренных на саммите Большой двадцатки в Каннах в ноябре 2011 года – «Основные характеристики эффективных режимов финансового оздоровления финансовых организаций».

См. Financial Stability Board - Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, October 2011, 43 p. // Официальный сайт Совета по финансовой стабильности [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_111104cc.pdf

а именно, в возможности применения для этой цели статьи 114 ДФЕС. Как отмечал Суд ЕС в ряде своих решений, статья 114 ДФЕС является «условием гармонизации»[258], которое в некоторых случаях может только предусмотреть основу для гармонизации национальных норм для завершения формирования внутреннего рынка[259]. Если выбор статьи 127 ДФЕС в качестве правовой основы ЕНМ не вызывает сомнений[260], то предложение Европейской комиссии об учреждении Единого механизма финансового оздоровления на основании статьи 114 ДФЕС признается экспертами неубедительным.

В Регламенте SRM приводятся три аргумента в пользу применения статьи 114 ДФЕС. Во-первых, для государств, участвующих в ЕМФО, устанавливается централизованный механизм финансового оздоровления, полномочия по реализации которого передаются ЕСФО и национальным органам по финансовому оздоровлению. Учреждение единого механизма по финансовому оздоровлению является неотъемлемой частью процесса гармонизации в области финансового оздоровления, осуществляемого в соответствии с положениями Директивы BRRD и положениями Регламента SRM. Для обеспечения единообразного применения норм о финансовом оздоровлении необходимо было создать единый механизм и единый орган. Во-вторых, ЕМФО тесно связан с процессом гармонизации в области пруденциального надзора. Надзор и финансовое оздоровление являются двумя взаимодополняющими аспектами создания единого внутреннего рынка финансовых услуг. ЕНМ может обеспечить единообразное применение пруденциальных норм только в том случае, если он

---

[258] В соответствии с пунктом 1 статьи 114 ДФЕС: «Европейский парламент и Совет, постановляя в соответствии с обычной законодательной процедурой и после консультации с Экономическим и социальным комитетом, принимают меры по сближению законодательных, регламентарных и административных положений государств-членов, которые посвящены созданию и функционированию внутреннего рынка».

[259] Case C-217/04 *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union* [2006] ECR I-3771; Case C-66/04 *United Kingdom v. Parliament and Council* [2005] ECR I-10553; Case C-491/01 *British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco* [2002] ECR I-11453.

[260] Nielsen B., Smeets S. The role of the EU institutions in establishing the banking union. Collaborative leadership in the EMU reform process // Journal of European Public Policy. 2018. Vol. 25. No. 9. Pp. 1233-1256

подкреплен единообразными нормами финансового оздоровления ЕМФО. *Условием присоединения к ЕМФО является участие в ЕНМ. Оба механизма органично дополняют друг друга – надзорный механизм подкреплен системой мер экстренного реагирования в виде механизма финансового оздоровления, в свою очередь, эффективность процедуры финансового оздоровления зависит от строгого надзора за соблюдением банками пруденциальных норм и правил.* В-третьих, единые стандарты финансового оздоровления во всех государствах-членах повышают эффективность данной процедуры, а следовательно, вносят дополнительный вклад в поддержание финансовой стабильности, что обеспечивает стабильное функционирование единого внутреннего рынка финансовых услуг[261].

Вторая проблема при создании ЕМФО была связана с его институциональной структурой, а именно, полномочиями ЕСФО. Вопрос заключался в том, может ли ЕСФО как орган быть наделен полномочиями по принятию решений в процессе финансового оздоровления, поскольку такие полномочия подразумевают широкую свободу действий и выходят за рамки четко определенных исполнительных полномочий, лежащих в основе доктрины *Мерони*. Решения в процессе финансового оздоровления, такие, например, как одобрение процедуры bail-in, могут затрагивать имущественные права. Кроме того, решения по финансовому оздоровлению могут оказывать влияние на финансовую стабильность и экономическую политику в государствах-членах[262].

Учитывая объем и характер полномочий, необходимых для осуществления процедуры финансового оздоровления, такие полномочия не могут быть

---

[261] Пункты 11, 12 и 21 Преамбулы Регламента SRM.

[262] В частности, фискальный (налогово-бюджетный) суверенитет государств-членов может быть затронут в том случае, если они предоставляют государственную поддержку в ситуациях, предусмотренных Директивой BRRD или Регламентом SRM (например, при использовании государственных инструментов финансовой стабилизации, в соответствии со статьей 56 Директивы BRRD). См. Gortsos C. A Poisonous (?) Mix: Bail-Out of Credit Institutions Combined with Bail-In of Their Liabilities Under the BRRD – The Use of ‘Government Financial Stabilisation Tools’ (GFSTs) // Paper presented at the Workshop of the Financial and Monetary Law Working Group of the European University Institute (EUI, Florence, 12 October 2016). 2016. 28 p.

переданы ЕСФО как агентству ЕС без определенных условий и гарантий[263]. В Преамбуле Регламента SRM поясняется, что наделение ЕСФО полномочиями по принятию решений уравновешено участием в этом процессе институтов ЕС, которые могут реализовывать исполнительные полномочия, в соответствии со статьей 291 ДФЕС. В результате Европейская комиссия получила полномочия по оценке решений ЕСФО по вопросам финансового оздоровления и по контролю в процессе их принятия. При этом Совет ЕС, по предложению Европейской комиссии, контролирует учитывается ли в решениях ЕСФО критерий наличия общественного интереса при проведении процедуры финансового оздоровления, а также контролирует объем средств, привлекаемых из ЕФФО. Участие Совета ЕС в процедуре одобрения решений ЕСФО необходимо в силу того, что решения по финансовому оздоровлению, связанные с использованием средств ЕФФО, могут затрагивать налогово-бюджетный суверенитет государств, а также оказывать влияние на финансовую стабильность.

Третьей проблемой при учреждении ЕМФО являлось создание ЕФФО. В первую очередь ЕФФО призван равномерно распределять риски убытков среди всех государств-членов Банковского союза за счет использования его средств на проведение процедуры финансового оздоровления. Средства ЕФФО формируются за счет отчислений из банковского сектора, аккумулируемых

---

263 Соответствие полномочий Совета по финансовому оздоровлению доктрине Мерони дополнительно обосновывается в решении Суда ЕС от 22 января 2014 года по делу C-270/12: *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v European Parliament, Council of the European Union,* в котором Суд ЕС пришел к выводу, что условия исполнения Европейским органом по ценным бумагам и рынкам своих полномочий, касающихся коротких продаж, удовлетворяют требованиям доктрины Мерони. В частности, полномочия ЕОЦБР четко определены и поддаются судебному пересмотру для целей, установленных органом, который делегировал эти полномочия. Суд также заключил, что важным фактором для присвоения ЕОЦБР полномочий является высокий уровень профессионализма, необходимый для достижения целей финансовой стабильности.
См. Касьянов Р.А. Суд Европейского Союза подтвердил полномочия Европейского органа по ценным бумагам и рынкам // Международное правосудие. 2017. № 2 (22). С. 17-27; Moloney N. European Banking Union: assessing its risks and resilience // The London School of Economics and Political Scince [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eprints.lse.ac.uk/60572/1/__lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Moloney,%20N_European%20Banking%20Union_Moloney_European%20Banking%20Union_2014.pdf

государствами и затем направляемых в ЕФФО. Средства ЕФФО могут быть использованы для финансирования процедуры финансового оздоровления кредитной организации и группы компаний, осуществляющих деятельность в любом из государств-членов Европейского банковского союза [264]. Основной вопрос при создании Фонда заключался в том, затрагивает ли ЕФФО сферу национальных бюджетных полномочий государств-членов, что исключает применение статьи 114 ДФЕС.

Для того, чтобы создание ЕФФО на основе статьи 114 ДФЕС не наносило ущерб национальному суверенитету государств-членов, европейский законодатель предусмотрел в правовом регулировании ЕМФО ряд гарантий. Во-первых, он ввел принцип, согласно которому ЕСФО, Совет и Комиссия не могут издавать решения и акты, обязывающие государства-члены предоставить дополнительную финансовую помощь или нарушающие налогово-бюджетный суверенитет государств-членов [265]. Данная мера направлена на отграничение компетенции ЕСФО (включая использование средств ЕФФО) в процессе его деятельности от налогово-бюджетных правоотношений. В свою очередь, государства-члены не несут налогово-бюджетных обязательств в отношении финансового оздоровления банков. Для пополнения средств ЕФФО в случае их недостаточности взимаются дополнительные взносы банковского сектора или привлекаются займы у финансовых организаций или других сторон (Приложение 2) [266]. Во-вторых, средства ЕФФО могут быть задействованы только в случае

---

[264] ЕСФО вправе потребовать внесения дополнительных последующих (ex post) взносов, в случае недостаточности средств ЕФФО. Кроме того, ЕСФО вправе привлекать займы из средств других фондов финансового оздоровления государств-членов ЕС, финансовых организаций или таких организаций как ЕСМ. К 2024 году средства ЕФФО должны достигнуть целевого уровня в размере 1% от всех застрахованных вкладов в кредитных организациях, зарегистрированных на территории Банковского союза (около 55 млрд. евро) (статьи 67-73 Регламента SRM).

[265] Статья 6(6) Регламента SRM.

[266] Если средств ЕФФО недостаточно для проведения процедуры финансового оздоровления и возникает необходимость привлечения государственной помощи, то государства-члены или ЕСМ могут предоставить промежуточное финансирование (бридж финансирование) ЕФФО в качестве альтернативы привлечению взносов из банковского сектора [Пункт 13 Межправительственного соглашения о порядке передачи и объединении взносов в рамках Единого фонда финансового оздоровления от 14 мая 2014 года (SRF-IGA)]. В Регламенте SRM

проведения процедуры bail-in с использованием не менее 8% всех активов кредитной организации. Однако даже в этом случае средства ЕФФО, направленные на проведение процедуры финансового оздоровления, не могут превышать 5% всех обязательств санируемого банка [267]. Данное условие гарантирует, что средства ЕФФО будут задействованы только после исчерпания средств акционеров и кредиторов. Более того, в процессе принятия решений в отношении средств ЕФФО предусмотрены определенные процессуальные гарантии их эффективного использования. Совет ЕС может возражать против использования средств ЕФФО в принципе или против использования определенной суммы средств ЕФФО, необходимой для проведения процедуры финансового оздоровления[268]. ЕСФО одобряет решение об использовании средств ЕФФО на пленарной сессии большинством голосов при условии положительного голосования государств-членов, направивших взносы в размере не менее 30% средств ЕФФО.

Вышеперечисленные гарантии позволили использовать статью 114 ДФЕС в качестве правовой основы для создания ЕФФО как одной из главных составляющих процесса финансового оздоровления в ЕС [269]. Однако данное положение не распространяется на перечисление в ЕФФО государствами-членами взносов банковского сектора, аккумулированных на национальном уровне. Статья 114 ДФЕС не может возлагать на государства такие обязательства, поэтому в данном случае было принято решение использовать международно-правовой

установлен прямой запрет на расходование средств бюджета ЕС или государств-членов при проведении процедуры финансового оздоровления (Статья 73(3) Регламента SRM).

[267] Статья 27(7) Регламента SRM.

[268] Использование средств ЕФФО находится под контролем Комиссии. Для Комиссии это новые полномочия, установленные статьей 19 Регламента SRM. Несмотря на то, что на использование средств ЕФФО не распространяются положения о государственной помощи (поскольку средства государственного бюджета не задействуются), Регламент SRM предоставил Комиссии полномочия по контролю совместимости использования ЕФФО с нормами внутреннего рынка. Решение об использовании средств ЕФФО направляется Комиссии, которая может одобрить это решение с учетом выполнения определенных условий или отклонить его. Однако это решение может одобрить Совет ЕС, если, при наличии заявления от государства-члена, он проголосует единогласно, что использование ЕФФО совместимо с внутренним рынком.

[269] Статья 52(2) Регламента SRM.

инструмент – Межправительственное соглашение (SRF-IGA). В соответствии с соглашением, собранные государством-членом взносы банковского сектора размещаются в национальном отделении, а затем постепенно в течение 8 лет (до 2024 года) объединяются[270].

Таким образом, *использование статьи 114 ДФЕС в качестве правовой основы ЕМФО отразилось на правовой и институциональной структуре данного механизма. В первую очередь применение статьи 114 ДФЕС повлияло на процесс принятия решений в рамках ЕМФО, в котором принимают участие ЕСФО, Европейская комиссия и Совет ЕС. Такой субъектный состав объясняется необходимостью достижения двух взаимосвязанных целей – чтобы обойти ограничения, установленные доктриной Мерони, с помощью вовлечения Комиссии в процесс реализации полномочий ЕСФО как агентства ЕС и для обеспечения неприкосновенности налогово-бюджетного суверенитета государств-членов путем вовлечения Совета ЕС в процесс принятия ЕСФО решений по финансовому оздоровлению.*

Помимо вышесказанного следствием применения статьи 114 ДФЕС является ряд гарантий в отношении использования средств ЕФФО, предусмотренных для защиты налогово-бюджетного суверенитета государств-членов, которые включают контроль со стороны институтов ЕС в процессе принятия решений ЕСФО по использованию средств ЕФФО. В частности, наличие этих гарантий обусловлено запретом использования государственных финансов для покрытия обязательств государственных органов или предприятий по статье 125 ДФЕС, а также они отражают нежелание государств-членов передавать на наднациональный уровень полномочия по распределению средств таких фондов как ЕФФО. В итоге ответственность за риски банковского сектора возложена на частных лиц.

---

[270] Пункт 7 Преамбулы Межправительственного соглашения о порядке передачи и объединении взносов в рамках Единого фонда финансового оздоровления, заключенное государствами-членами 14 мая 2014 года (SRF-IGA).

Подотчетность в Едином механизме финансового оздоровления

Статьи 45 и 46 Регламента SRM фактически повторяют положения Регламента SSM о подотчетности и национальных парламентах (статьи 20 и 21 Регламента SSM, соответственно).

Статья 45 Регламента SRM гласит:

1. ЕСФО отчитывается перед Европейским парламентом, Советом и Комиссией о выполнении положений настоящего Регламента.
2. ЕСФО направляет Европейскому парламенту, национальным парламентам государств-участников (Единого механизма финансового оздоровления) в порядке статьи 46, Совету, Комиссии и Счетной палате ежегодный доклад о выполнении обязанностей, возложенных на него настоящим Регламентом. Этот доклад публикуется на официальном сайте ЕСФО.
3. Председатель ЕСФО публично представляет данный доклад Европейскому парламенту и Совету.
4. По запросу Европейского парламента председатель ЕСФО может быть заслушан компетентными комиссиями Европейского парламента по вопросу выполнения обязанностей ЕСФО по финансовому оздоровлению. Слушания проводятся не реже одного раза в год.
5. Председатель ЕСФО может быть заслушан Советом по его запросу по вопросу выполнения обязанностей ЕСФО по финансовому оздоровлению.
6. ЕСФО в устной или письменной форме отвечает на вопросы Европейского парламента и Совета, в соответствии с внутренними процедурами и в течение пяти недель с момента получения вопроса.
7. По запросу Европейского парламента председатель ЕСФО проводит конфиденциальные обсуждения за закрытыми дверями с председателем и вице-председателем компетентной комиссии Европейского парламента, когда это необходимо для реализации Европейским парламентом полномочий в рамках ДФЕС. В соответствии с требованиями о сохранении профессиональной тайны, возложенными на ЕСФО настоящим Регламентом, Европейский парламент и ЕСФО заключают соглашение о

порядке проведения таких обсуждений с целью обеспечения полной конфиденциальности, в тех случаях, когда ЕСФО действует в качестве национального компетентного органа, согласно соответствующим положениям права Союза.

8. В ходе проведения Европейским парламентом расследований ЕСФО сотрудничает с Европейским парламентом, в соответствии с положениями ДФЕС и регламентов, упомянутых в статье 226 ДФЕС. ЕСФО в течение шести месяцев с момента назначения председателя заключает с Европейским парламентом соответствующие соглашения о практических аспектах реализации демократической подотчетности и обязанностей, возложенных на ЕСФО настоящим Регламентом. В соответствии с полномочиями Европейского парламента по статье 226 ДФЕС, такие соглашения содержат, помимо прочего, положения о доступе к информации, включая правила обработки и защиты секретной или иной конфиденциальной информации; положения о сотрудничестве во время проведения слушаний, указанных в статье 45 (4) настоящего Регламента; положения о конфиденциальных обсуждениях; положения о докладах, ответах на вопросы, расследованиях и информацию о процедуре выбора председателя, вице-председателя и четырех членов, указанных в статье 43(1)(b) настоящего Регламента.

При сравнении Единого надзорного механизма и Единого механизма финансового оздоровления проявляется ряд институционально-правовых отличий. В рамках Единого надзорного механизма отчетность о его функционировании предоставляется только в Европейский парламент и Совет, в то время как в Едином механизме финансового оздоровления в процедуру контроля вовлечен еще один институт ЕС – Европейская комиссия (пункт 1 статьи 45 Регламента SRM).

Пункт 8 статьи 20 Регламента SSM также предусматривает заключение соглашения между Европейским парламентом и ЕЦБ об организации закрытых

обсуждений и обеспечении их полной конфиденциальности. Ежегодный доклад о функционировании Единого механизма финансового оздоровления направляется, помимо Европейского парламента, Совета и Европейской комиссии (как предусмотрено для Единого надзорного механизма), национальным парламентам государств-участников ЕМФО и Счетной палате. Кроме того, доклад о функционировании ЕМФО публикуется на сайте ЕСФО, в то время как для Единого надзорного механизма такое требование в Регламенте SSM не предусмотрено[271].

Единый надзорный механизм тесно связан с органами, регулирующими зону евро. В частности, устные слушания председателя в ЕНМ происходят на заседаниях Еврогруппы, а в ЕМФО в Совете ЕС, что также относится к ответам на письменные и устные запросы.

Обязанность руководящих органов сотрудничать с Европейским парламентом установлена как в Регламенте SSM (пункте 9 статьи 20), так и в Регламенте SRM (пункт 8 статьи 45).

Руководящий орган ЕМФО не входит в число институтов ЕС, перечисленных в статье 13 Договора о Европейском Союзе, в отличие от ЕЦБ, обеспечивающего функционирование ЕНМ. Возможность передачи ЕЦБ полномочий по банковскому надзору, как уже говорилось выше, предусмотрена учредительными договорами (пункт 6 статьи 127 ДФЕС), в то время как обоснованием для передачи полномочий по финансовому оздоровлению на уровень ЕС стала статья 114 ДФЕС. В соответствии с пунктом 1 статьи 114 ДФЕС, Европейский парламент и Совет, постановляя в соответствии с обычной законодательной процедурой и после консультации с Экономическим и социальным комитетом,

---

271 Публикация ежегодного доклада на сайте Единого надзорного механизма предусмотрена *Межинституциональным соглашением между Европейским парламентом и Европейским центральным банком о практических аспектах реализации принципа демократической подотчетности и надзора за исполнением обязанностей, возложенных на ЕЦБ в рамках Единого надзорного механизма* (2013/694/ЕС) [Interinstitutional Agreement 2013/694/EU between the European Parliament and the European Central Bank on the practical modalities of the exercise of democratic accountability and oversight over the exercise of the tasks conferred on the ECB within the framework of the Single Supervisory Mechanism // Официальный вестник ЕС. OJ L 320, 30.11.2013, p. 1–6].

принимают меры по сближению законодательных, регламентарных и административных положений государств-членов, которые посвящены созданию и функционированию внутреннего рынка. Разные правовые основания для создания ЕНМ и ЕМФО находят отражение в различном применении демократических инструментов. Независимость институтов ЕС, в частности, ЕЦБ, охраняется первичным правом ЕС. Так, ЕЦБ не отчитывается перед Комиссией, а только перед созаконодателями[272]. Более того, Счетная палата обладает более широкими полномочиями в отношении ЕМФО. Как уже отмечалось выше, Счетная палата ограничена в своих полномочиях по оценке эффективности надзорной деятельности ЕЦБ.

В статье 46 Регламента SRM предусмотрен контроль ЕМФО со стороны национальных парламентов:

1. С учетом задач, возложенных на ЕСФО в соответствии с настоящим Регламентом, национальные парламенты государств-участников ЕМФО в рамках внутренних процедур вправе направить в ЕСФО запрос, на который ЕСФО обязан ответить в письменной форме на любые замечания или вопросы национальных парламентов в отношении функций ЕСФО в рамках настоящего Регламента.
2. При представлении доклада, предусмотренного пунктом 2 статьи 45 Регламента, ЕСФО одновременно направляет данный доклад напрямую национальным парламентам государств-участников ЕМФО. ЕСФО отвечает в устной или письменной форме на любые замечания или вопросы, направленные ЕСФО национальными парламентами государств-участников в рамках их внутренних процедур.

---

[272] Пункт 55 Преамбулы Регламента SSM: «Возложение на ЕЦБ обязанностей по надзору предполагает повышенную ответственность ЕЦБ по обеспечению финансовой стабильности в Союзе и наиболее эффективную и пропорциональную реализацию надзорных полномочий. Необходимо обеспечить сбалансированный переход надзорных полномочий от государств-членов на уровень ЕС посредством установления соответствующих требований о прозрачности и подотчетности. Именно поэтому *ЕЦБ отчитывается об исполнении своих обязанностей перед Европейским праламентом и Советом, демократически легитимными институтами, представляющими граждан Союза и государств-членов*».

3. Национальный парламент государства-участника вправе пригласить председателя ЕСФО и представителя национального компетентного органа для участия в процедуре обмена мнениями в отношении финансового оздоровления организаций, перечисленных в статье 2 настоящего Регламента. Председатель обязан принять такое приглашение.
4. Данный Регламент не затрагивает механизмы подотчетности национальных органов по финансовому оздоровлению национальным парламентам, предусмотренные внутренним законодательством государств-членов, в отношении выполнения задач, не переданных ЕСФО, Совету или Комиссии настоящим Регламентом, и в отношении осуществления национальными органами по финансовому оздоровлению мероприятий, в соответствии с пунктом 3 статьи 7 настоящего Регламента.

В данной статье появляются два важных отличия ЕМФО от ЕНМ, которые касаются двух дополнительных обязанностей. Первая предусмотрена пунктом 1 статьи 46 Регламента SRM, в соответствии с которым ЕСФО обязан отвечать на любые «мотивированные замечания» национальных парламентов, касающиеся ежегодного доклада. Второе обязательство предусмотрено пунктом 3 статьи 46 Регламента SRM, согласно которому, председатель ЕСФО «обязан принять» приглашение национального парламента для участия в процедуре «обмена мнениями» (обсуждение затрагивает вопросы финансового оздоровления организаций, осуществляющих деятельность в данном государстве-участнике ЕМФО и перечисленных в статье 2), в которой также принимает участие представитель национальных органов финансового оздоровления.

В соответствии с требованиями пунктов 8 и 9 статьи 20 Регламента SSM и пунктов 7 и 8 статьи 45 Регламента SRM, ЕЦБ и ЕСФО обязаны заключить соглашения с Европейским парламентом [273]. Соглашения ЕЦБ и ЕСФО с

[273] Межинституциональное соглашение между Европейским парламентом и Европейским центральным банком о практических аспектах реализации принципа демократической подотчетности и надзора за исполнением обязанностей, возложенных на ЕЦБ в рамках Единого надзорного механизма (2013/694/ЕС) [Interinstitutional Agreement 2013/694/EU between the European Parliament and the European Central Bank on the practical modalities of the exercise of

Европейским парламентом в основном затрагивают вопросы конфиденциальности и содержат порядок реализации ряда функций, выполняемых ЕЦБ и ЕСФО. В частности, соглашения содержат положения о назначении председателя Совета по надзору в рамках ЕНМ, а также о назначении председателя, заместителя председателя и членов ЕСФО. Из названий рассматриваемых документов видно, что соглашение Европейского парламента и ЕЦБ является «межинституциональным соглашением», а соглашение Европейского парламента и ЕСФО – «простым соглашением», поскольку в первом случае (в ЕНМ) соглашение заключается между двумя институтами, во втором случае (в ЕМФО) только одна сторона является институтом ЕС – Европейский парламент.

Подводя итоги, можно сказать, что с 1 января 2016 года начал действовать второй элемент Европейского банковского союза – Единый механизм финансового оздоровления. В 2017 году в рамках данного механизма успешно проведена первая процедура финансового оздоровления одной из ведущих банковских групп Испании – Banco Popular Espanol S.A. Единый механизм финансового оздоровления органично дополняет первый элемент ЕБС - Единый надзорный механизм. В том случае, если при существующей централизованной системе банковского надзора во главе с ЕЦБ кредитная организация оказывается в затруднительном финансовом положении, начинает действовать Единый механизм финансового оздоровления. ЕЦБ как наднациональный надзорный орган располагает достаточной информацией о ситуации в кредитной организации, поэтому он вправе направить рекомендации в ЕСФО о необходимости инициирования процедуры финансового оздоровления. ЕСФО

---

democratic accountability and oversight over the exercise of the tasks conferred on the ECB within the framework of the Single Supervisory Mechanism // Официальный вестник ЕС. OJ L 320, 30.11.2013, p. 1–6]; Соглашение между Европейским парламентом и Единым советом по финансовому оздоровлению о практических аспектах реализации принципа демократической подотчетности и надзора за исполнением обязанностей, возложенных на Единый совет по финансовому оздоровлению в рамках Единого механизма финансового оздоровления [Agreement between the European Parliament and the Single Resolution Board on the practical modalities of the exercise of democratic accountability and oversight over the exercise of the tasks conferred on the Single Resolution Board within the framework of the Single Resolution Mechanism // Официальный вестник ЕС. OJ L 339, 24.12.2015, p. 58–65].

вправе инициировать процедуру финансового оздоровления по собственной инициативе. ЕСФО учрежден как агентство ЕС с целью обеспечения функционирования Единого механизма финансового оздоровления. В рамках Единого механизма финансового оздоровления также учрежден ЕФФО, который находится под управлением ЕСФО. Формирование ЕФФО осуществляется за счет взносов из банковского сектора государств-членов. Условием присоединения к Единому механизму финансового оздоровления является участие в Едином надзорном механизме. Оба механизма взаимодополняют друг друга – надзорный механизм подкреплен системой мер экстренного реагирования в виде механизма финансового оздоровления, в свою очередь, эффективность процедуры финансового оздоровления зависит от строгого надзора за соблюдением участниками пруденциальных норм и правил в банковском секторе.

Единый надзорный механизм представляет собой новую систему совместной реализации надзорных полномочий. Основная цель этой системы - разработка единообразных методов и высоких стандартов работы надзорных органов в ЕС с целью повышения стабильности, эффективности и прозрачности в банковском секторе ЕС, а также для снижения взаимозависимости суверенных и банковских рисков. ЕЦБ осуществляет непосредственный надзор за «системно значимыми» кредитными организациями. Национальные надзорные органы содействуют ЕЦБ при осуществлении надзора за «системно значимыми» кредитными организациями и осуществляют надзор за «менее значимыми» кредитными организациями.

В рамках Единого надзорного механизма функции ЕЦБ и ЕБО отличаются: ЕЦБ осуществляет надзор за кредитными организациями, реализуя таким образом надзорную функцию, в то время как на ЕБО возложена обязанность по регулированию банковского сектора – функция регулятора.

В функции ЕБО входит – разработка нормативно-правового регулирования на рынке финансовых услуг ЕС, обеспечение последовательного применения

разработанных норм и правил, усиление надзора за кредитными организациями и группами компаний, осуществляющими трансграничную деятельность, координация на наднациональном уровне проведения стресс-тестов и т. д.

Регламент SSM предусматривает, что ЕЦБ должен выполнять руководства и рекомендации ЕБО как и национальный надзорный орган. ЕЦБ в свою очередь участвует в процедурах медиации, проводимых ЕБО, и должен выполнять решения ЕБО, принятые в экстренных ситуациях.

ЕБО разрабатывает технические стандарты, которые затем принимаются в форме делегированных и исполнительных актов Европейской комиссии. Кроме того, ЕБО вносит значительный вклад в сближение национальных стандартов, норм и методов правового регулирования банковской сферы и банковского надзора посредством издания рекомендаций и руководств, а также с помощью инструмента «Вопросы и ответы», в рамках которого ЕБО отвечает на вопросы, касающиеся толкования положений актов первого и второго уровней.

В то же время унификация правового регулирования, надзора и финансового оздоровления внутри ЕБС в определенной степени снижает значение деятельности ЕБО. В частности, с точки зрения сближения методов и опыта надзора, которое больше относится не к 28 национальным органам в целом, а отдельно к национальным органам Банковского союза и остальным девяти государствам-членам.

Непосредственное влияние на формирование структуры Европейского банковского союза оказала статья 127(6) ДФЕС. Сфера действия Единого механизма финансового оздоровления последовала за сферой действия Единого надзорного механизма, поскольку действие Единого механизма финансового оздоровления распространяется на государства, входящие в Единый надзорный механизм.

Кроме того, применение статьи 127(6) ДФЕС не повлекло за собой создание новой (двухуровневой) институциональной системы банковского надзора, данная статья лишь предусмотрела ответственность ЕЦБ по осуществлению надзора за

всей банковской системой зоны евро и совместную реализацию надзорных полномочий ЕЦБ и национальных надзорных органов.

В процессе создания ЕБС полномочия ЕЦБ существенно расширились впервые с момента вступления в силу Лиссабонского договора. ЕЦБ получил дополнительные рычаги воздействия на наиболее значимую для государств-членов финансовую сферу. Сосредоточение в рамках одного института большого объема полномочий могло нарушить институционально-правовой баланс в ЕС. С целью сохранения институционально-правового равновесия в нормативных актах ЕС предусмотрены определенные механизмы, к которым, в частности, относится механизм подотчетности.

С созданием Европейского банковского союза национальные парламенты получили новые контрольно-надзорные полномочия. В рамках Единого надзорного механизма национальным парламентам предоставлена возможность контролировать исполнение ЕЦБ надзорных функций. Национальные парламенты государств-участников вправе запросить у ЕЦБ письменный ответ на любые замечания или вопросы, направленные ими в отношении исполнения ЕЦБ надзорных полномочий. С введением в действие Единого надзорного механизма можно говорить о создании нового для ЕС механизма подотчетности института ЕС национальному парламенту. Повышение роли национальных парламентов свидетельствует об укреплении межгосударственного характера управления ЕС впервые с момента вступления в силу Лиссабонского договора.

Использование статьи 114 ДФЕС в качестве правовой основы Единого механизма финансового оздоровления также отразилось на правовой и институциональной структуре Европейского банковского союза. В первую очередь применение статьи 114 ДФЕС повлияло на процесс принятия решений в рамках Единого механизма финансового оздоровления, в котором принимают участие новое агентство ЕС – ЕСФО, Европейская комиссия и Совет ЕС. Такой субъектный состав объясняется необходимостью достижения двух взаимосвязанных целей – чтобы обойти ограничения, установленные «доктриной Мерони», сформулированной Судом ЕС в 1958 году в деле Мерони против

Высшего руководящего органа, с помощью вовлечения Комиссии в процесс реализации полномочий Единого совета по финансовому оздоровлению как агентства ЕС и чтобы обеспечить неприкосновенность налогово-бюджетного суверенитета государств-членов путем вовлечения Совета ЕС в процесс принятия ЕСФО решений по финансовому оздоровлению.

В результате формирования Европейского банковского союза создана уникальная институционально-правовая система, объединяющая наднациональные и национальные полномочия в единую систему Единого надзорного механизма и Единого механизма финансового оздоровления. Эта система включает в себя:

- исключительные наднациональные полномочия по осуществлению непосредственного надзора и полномочия по финансовому оздоровлению в отношении «системно значимых» кредитных организаций при содействии национальных органов;
- национальные полномочия по надзору и финансовому оздоровлению «менее значимых» кредитных организаций;
- полномочий наднациональных органов по надзору за национальными органами;
- параллельные полномочия европейских и национальных органов (например, макропруденциальные полномочия)[274].

[274] Статья 6(5) Регламента SSM.

ГЛАВА 3. ЗАВЕРШЕНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО БАНКОВСКОГО СОЮЗА. ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ СОЗДАНИЯ ЕБС И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РАЗВИТИЯ

§3.1. Европейская система страхования вкладов как завершающий этап формирования Европейского банковского союза

Система страхования вкладов играет важную роль в антикризисном управлении банковской системой. В случае банкротства кредитной организации система страхования вкладов гарантирует защиту прав вкладчиков, которые представляют менее защищенную категорию кредиторов и зачастую не обладают объективной информацией о финансовой устойчивости кредитной организации.

Эффективная система страхования вкладов способствует повышению стабильности на финансовых рынках и укрепляет доверие инвесторов к банковской системе. В кризисный период система страхования вкладов препятствует возникновению системного финансового кризиса, поскольку позволяет избежать ситуации массового оттока денежных средств с депозитов граждан.

В законодательстве ЕС система страхования вкладов (англ.: Deposit Guarantee Schemes, DGSs) «является важным инструментом формирования внутреннего рынка с точки зрения свободы учреждения и свободы оказания финансовых услуг кредитными организациями, в то же время она обеспечивает стабильность банковской системы и повышает уровень защиты прав вкладчиков» (пункт 3 Преамбулы Директивы 2014/49/ЕС от 16 апреля 2014 года о системах страхования вкладов)[275].

Национальные системы страхования вкладов являются основным элементом системы защиты прав вкладчиков в ЕС, а также они дополняют

[275] Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes // Официальный вестник ЕС. OJ L 173, 12.6.2014, p. 149–178

Единый механизм финансового оздоровления – второй элемент Европейского банковского союза.

Первоначальным этапом в правовом регулировании систем страхования вкладов ЕС является Директива 94/19/ЕС от 30 мая 1994 года о системах страхования вкладов (англ.: Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD)[276]. Цель данной Директивы – сближение фундаментальных аспектов функционирования систем страхования вкладов посредством минимальной гармонизации и разработки общих принципов, что было характерно для правового регулирования банковской деятельности ЕС в 90-е гг. XX в.

Череда банкротств кредитных организаций в период с 2007 по 2009 гг. заставила европейского законодателя задуматься об усовершенствовании систем страхования вкладов. Банкротство банка Northern Rock в Великобритании в сентябре 2007 года стало наглядным примером разрушительного воздействия начавшейся паники, распространению которой в значительной степени способствовали средства массовой информации[277].

Директива 2009/14/ЕС от 11 марта 2009 года стала первым шагом на пути к проведению всеобъемлющей реформы банковского сектора в ЕС. Директива 2009 года устранила наиболее спорные моменты Директивы 1994 года и способствовала большему сближению систем страхования вкладов государств-членов ЕС.

С нарастанием кризисных явлений усилились дискуссии о необходимости дальнейшего усовершенствования систем страхования вкладов на общеевропейском уровне. Широкую поддержку на доктринальном уровне получила идея создания наднациональной системы страхования вкладов, которая способствовала бы улучшению антикризисного управления, повышению стабильности банковского сектора ЕС, сокращению государственных издержек и

---

[276] Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes // Официальный вестник ЕС. OJ L 135, 31.5.1994, p. 5–14

[277] O'Connell D. The collapse of Northern Rock: Ten years on // BBC News [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.bbc.com/news/business-41229513; Lannoo K. The Great Financial Plumbing: From Northen Rock to Banking Union // CEPS Paperbacks [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.ceps.eu/system/files/Great%20Financial%20Plumbing_0.pdf

случаев массовых банкротств[278]. Помимо вышеперечисленного централизация процесса принятия решений в сфере страхования вкладов обеспечит равный уровень защиты прав вкладчиков в государствах-членах ЕС.

Идея учреждения Европейской системы страхования вкладов не являлась первоочередной при формировании Банковского союза, и ее реализация длительное время откладывалась. На первоначальном этапе было принято решение сделать акцент на сближении национальных систем страхования вкладов.

На международном уровне также предпринимались попытки укрепления систем страхования вкладов. В 2009 году Международная ассоциация страховщиков депозитов (англ.: International Association of Deposit Insurers, IADI) опубликовала «Основополагающие принципы эффективных систем страхования вкладов» [279]. Основополагающие принципы, одобренные Базельским комитетом по банковскому надзору (англ.: Basel Committee on Banking Supervision, BCBS), представляют собой совокупность стандартов, подлежащих применению на добровольной основе. Они позволяют государствам формировать и оценивать национальные системы страхования вкладов, а также выявлять и устранять недостатки в их функционировании.

Впоследствии Основополагающие принципы были пересмотрены и осенью 2014 года Международная ассоциация страховщиков депозитов опубликовала новую редакцию, которая содержала 16 принципов (в старой редакции 18)[280]. В ноябре 2014 года пересмотренные основополагающие принципы были направлены в Совет по финансовой стабильности (англ.: Financial Stability Board)

---

[278] Schoenmaker D., Gros D. A. European Deposit Insurance and Resolution Fund: An Update // DSF Policy Paper Series [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.ceps.eu/system/files/WD364%20European%20Deposit%20Insurance.pdf

[279] Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems. Bank for international settlements, IADI, 2009 // Официальный сайт Банка международных расчетов [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.bis.org/publ/bcbs151.pdf

[280] IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems. IADI, 2014 // Официальный сайт Международной ассоциации страховщиков депозитов (МАСД) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.iadi.org/en/assets/File/Core%20Principles/cprevised2014nov.pdf

для их включения в «Ключевые международные стандарты финансовой стабильности» (англ.: Key International Standards of Financial Stability)[281].

В ЕС совершенствование сферы страхования вкладов продолжилось в 2010 году, когда Европейская комиссия представила проект Директивы, изменяющей Директиву 2009 года. Цель новой Директивы заключалась в повышении уровня защиты прав вкладчиков и доверия к кредитным организациям. Основной принцип новой Директивы - переход от минимальной к максимальной гармонизации национальных систем страхования вкладов.

Первоначальный текст Директивы согласовывался длительное время, поскольку параллельно велась работа над текстом Директивы о финансовом оздоровлении банков, которая пересекается по некоторым вопросам с Директивой о системах страхования вкладов. Компромисс был достигнут на заседании Совета по экономическим и финансовым вопросам (англ. сокр.: ECOFIN) 17 декабря 2013 года. Окончательный текст Директивы утвержден на заседании Европейского парламента 15 апреля 2014 года[282]. Срок имплементации Директивы – до 31 мая 2016 года.

Основные цели Директивы о системах страхования вкладов 2014 года:

- упрощение и гармонизация положений о выплате страхового возмещения вкладчикам;
- сокращение сроков выплат страхового возмещения;
- обеспечение доступа системы страхования вкладов к информации об участниках;
- формирование устойчивой и надежной системы страхования вкладов посредством создания единого механизма ее финансирования;

[281]Key Standards for Sound Financial Systems - Financial Stability Board // Официальный сайт Совета по финансовой стабильности [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.fsb.org/what-we-do/about-the-compendium-of-standards/key_standards/

[282] Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes // Официальный вестник ЕС. OJ L 173, 12.6.2014, p. 149–178

- формирование системы финансирования на основе смешанного подхода, включая предоставление друг другу займов национальными системами страхования вкладов;
- введение обязательных взносов, размеры которых определяются на основании уровня рисков;
- урегулирование вопросов использования средств системы страхования вкладов для иных целей, чем выплата страхового возмещения (например, финансирование реструктуризации);
- введение механизмов сотрудничества между национальными системами страхования вкладов с целью эффективного урегулирования процедуры выплаты страхового возмещения в случае финансового оздоровления или банкротства кредитной организации или группы компаний, осуществляющей трансграничную деятельность[283].

Новая Директива утверждает принцип защиты каждого вкладчика, а не депозита. Страховое возмещение на одного вкладчика составит не более 100 000 евро. Такой уровень страхового возмещения уже был предусмотрен в Директиве о системах страхования вкладов 2009 года[284].

Европейская система страхования вкладов как завершающий этап построения Европейского банковского союза

Обострение кризиса в 2009 году побудило международное сообщество возобновить обсуждения относительно проведения дальнейшей реформы национальных систем страхования вкладов, поскольку стало очевидно, что государственного вмешательства недостаточно для решения проблем мирового

[283]Gortsos C.V. The new EU Directive (2014/49/EU) on Deposit Guarantee Schemes // European Center of Economic and Financial Law. 2014. 174 p.

[284] 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 // Официальный вестник ЕС. OJ L 68, 13.3.2009, p. 3–7

масштаба[285]. В июне 2009 года Базельский комитет по банковскому надзору и Международная ассоциация страховщиков депозитов совместно разработали 18 основополагающих принципов национальных систем страхования вкладов (англ.: Core Principles, CPs) с учетом рекомендаций, обозначенных на Форуме финансовой стабильности в Риме 28-29 марта 2008 года[286]. Основополагающие принципы представляют собой руководство для национальных законодателей по формированию и усовершенствованию национальных систем страхования вкладов, направленное на повышение их эффективности и оставляющее при этом возможность разработки дополнительных мер с учетом национальных особенностей.

Для более эффективного применения Основополагающих принципов Базельский комитет и Международная ассоциация страховщиков депозитов разработали методологию для оценки соответствия отдельных систем данным принципам.[287]

В 2010 году Европейская комиссия, руководствуясь вышеуказанными принципами, рекомендациями Совета по финансовой стабильности и Базельского комитета по банковскому надзору, разработала проект новой Директивы о системах страхования вкладов, изменяющей Директиву 2009 года[288]. Цель новой Директивы – усовершенствовать систему защиты прав вкладчиков и повысить устойчивость кредитных организаций. Основные задачи новой Директивы заключались в следующем:

---

[285] Veron N. Banking Nationalism and the European Crisis // Bruegel [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://bruegel.org/2013/10/banking-nationalism-and-the-european-crisis/

[286] Basel Committee on Banking Supervision, International Association of Deposit Insurer. Core principles for effective deposit insurance systems. Consultative Document, 2009 // Официальный сайт Международной ассоциации страховщиков депозитов (МАСД) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.iadi.org/en/assets/File/Press%20Releases/JWGDI%20CBRG%20core%20principles%20BS0911%20final.pdf

[287] IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems. IADI, 2014 // Официальный сайт Международной ассоциации страховщиков депозитов (МАСД) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.iadi.org/en/assets/File/Core%20Principles/cprevised2014nov.pdf

[288] European Commission. Proposal for a Directive on Deposit Guarantee Schemes, Brussels, Brussels, 12.7.2010. COM (2010)368 final // Нормативно-правовая база Европейского Союза [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0368:FIN:EN:PDF

1. Упрощение и гармонизация процедуры выплаты возмещения по вкладам;

2. Сокращение сроков выплаты возмещения по вкладам;

3. Обеспечение свободного доступа к информации для банков, участвующих в системе страхования вкладов;

4. Формирование устойчивой и надежной национальной системы страхования вкладов посредством усовершенствования механизма ее финансирования (введения планового (ex ante) и чрезвычайного (ex post) финансирования), включая взаимное кредитование системами друг друга в рамках национальной системы страхования вкладов.

Впоследствии вышеперечисленные положения были закреплены в *Директиве 2014/49/ЕС от 16 апреля 2014 года о системах страхования вкладов*[289], которая вошла в Единый свод правил оказания финансовых услуг.

Однако гармонизации правового регулирования в области защиты прав вкладчиков оказалось недостаточно для обеспечения стабильности на финансовых рынках еврозоны, в рамках которой функционируют наднациональные системы надзора и финансового оздоровления. 24 ноября 2015 года в рамках завершения формирования Европейского банковского союза Европейская комиссия подготовила проект по созданию Европейской системы страхования вкладов (англ.: European Deposit Insurance Scheme, EDIS) [290] . Согласно данному проекту, ЕССВ станет третьим элементом, завершающим формирование Европейского банковского союза. Проектом установлен период перехода к ЕССВ, который займет 8 лет (с 2017 по 2024 гг.).

---

[289] Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes // Официальный вестник ЕС. OJ L 173, 12.6.2014, p. 149–178

[290] На текущий момент в Банковском союзе в полном объеме действуют 2 элемента – Единый надзорный механизм и Единый механизм финансового оздоровления. В рамках Единого надзорного механизма с 4 ноября 2014 года ЕЦБ исполняет полномочия по надзору за «системно значимыми» кредитными организациями в государствах-участниках Европейского банковского союза. В рамках второго элемента - Единого механизма финансового оздоровления с 1 января 2016 года действует общая система финансового оздоровления на наднациональном уровне, которая распространяется на все государства, присоединившиеся к Единому надзорному механизму.

Европейская комиссия подготовила проект создания ЕССВ 24 ноября 2015 года, опираясь на Доклад пяти председателей о завершении построения Экономического и валютного союза[291], представленный в июне 2015 года, и на соответствующее сообщение Комиссии от 21 октября 2015 года[292]. ЕССВ станет третьей опорой Европейского банковского союза в дополнение к Единому надзорному механизму и Единому механизму финансового оздоровления. В течение переходного периода ЕССВ будет постепенно замещать национальные системы страхования вкладов и уже после 2024 года подразумевается полный охват ЕССВ всех вкладов на территории государств-участников, а страховые выплаты будут осуществляться за счет ЕССВ. Таким образом, введение ЕССВ обеспечит равный уровень защиты прав вкладчиков на территории Банковского союза.

Вопрос о необходимости создания наднациональной системы страхования вкладов рассматривался еще на этапе разработки проекта Европейского банковского союза. В июне 2012 года председатель Европейского Совета Херман Ван Ромпей в своем докладе «На пути к подлинному Экономическому и валютному союзу», подчеркнул, что единая система страхования вкладов «станет гарантией того, что вклады во всех кредитных организациях на территории ЕС будут застрахованы»[293]. Также в опубликованной в сентябре 2012 года дорожной

---

[291] 22 июня 2015 года председатели 5 институтов Европейского Союза и еврозоны (Европейской комиссии, Европейского совета, Еврогруппы, Европейского центрального банка, Европейского парламента) представили доклад о завершении построения Экономического и валютного союза. В докладе содержатся предложения по укреплению структуры управления Экономического и валютного союза и углублению экономической интеграции в еврозоне посредством создания подлинного Экономического и валютного союза. См. The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union from 22 June 2015 // Официальный сайт Европейской комиссии [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf

[292] 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 from 24 November 2015 // Официальный вестник ЕС. COM/2015/0587 final.

[293] Report by President of the European Council (Herman Van Rompuy) – Towards a genuine economic and monetary union, Brussels, 26 June 2012 // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/media/21570/131201.pdf

карте по созданию Европейского банковского союза[294] Европейская комиссия указала, что: «после передачи полномочий по надзору за кредитными организациями на наднациональный уровень…должны последовать следующие шаги в этом направлении, такие как создание единой системы защиты прав вкладчиков и единой системы антикризисного управления». Для сравнения Доклад четырех председателей, представленный в декабре 2012 года, носил менее амбициозный характер и фокусировался в большей степени на гармонизации национальных систем страхования вкладов, а не на создании единой общеевропейской системы. В частности, ЕЦБ, позиция которого в этом вопросе была более осторожной, придерживался мнения, что создание европейской системы страхования вкладов «не является первостепенной задачей в краткосрочной перспективе»[295]. Тем не менее, в 2015 году председатель ЕЦБ, который является одним из авторов Доклада пяти председателей, заявил, что построение Европейской системы страхования вкладов «чрезвычайно важная и приоритетная задача»[296]. Данный тезис подтверждает актуальность, объективную необходимость и место Европейской системы страхования вкладов в структуре ЕБС.

---

[294] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – A Roadmap towards a Banking Union from 12 September 2012 // Официальный вестник ЕС. COM/2012/0510 final.

[295] В январе 2013 года вице-председатель ЕЦБ Витор Констанцио заявил, что: «рассматриваемое нормативно-правовое регулирование [Директива о системах страхования вкладов] обеспечит защиту прав вкладчиков и национальные системы страхования вкладов, функционирующие на основе общеевропейских стандартов, смогут взаимодействовать с Единым механизмом финансового оздоровления. Следовательно, построение Европейской системы страхования вкладов не является первостепенной задачей в краткосрочной перспективе».

[296] Изменение подхода ЕЦБ в отношении создания общеевропейской системы страхования вкладов прослеживается в заявлениях Марио Драги, председателя ЕЦБ, от 4 и 11 ноября 2015 года.

Speech by Mario Draghi, President of the ECB, ECB Forum on Banking Supervision, Frankfurt, 4 November 2015 // Официальный сайт ЕЦБ, Евросистема [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp151104.en.html ; Luncheon speech by Mario Draghi, President of the ECB, Bank of England Open Forum, London, 11 November 2015 // Официальный сайт ЕЦБ, Евросистема [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp151111.en.html

В процессе подготовки проекта ЕССВ велась активная политическая дискуссия, причиной которой вероятно стала сама идея распределения рисков между национальными системами страхования вкладов и государственными органами, которая неразрывно связана с передачей полномочий по регулированию банковского сектора на наднациональный уровень.

Проект Европейской комиссии по созданию ЕССВ [297] предусматривал внесение изменений в правовое регулирование вопросов финансового оздоровления в рамках Европейского банковского союза. Для формирования комплексной нормативно-правовой базы ЕССВ Европейская комиссия предложила внести соответствующие поправки в Регламент SRM на основании статьи 114 (1) ДФЕС с применением обычной законодательной процедуры. Регламент SRM, в соответствии с проектом ЕССВ, был дополнен рядом новых положений.

Стоит отметить, что изменения в нормативно-правовом регулировании Единого механизма финансового оздоровления призваны подготовить основу для создания ЕССВ, что позволит перенести риски, связанные с защитой прав вкладчиков, с национального на европейский уровень (в пределах Европейского банковского союза) и окончательно разорвать взаимозависимость суверенных рисков и рисков банковского сектора.

В соответствии с проектом, представленным Европейской комиссией, руководство ЕССВ осуществляет Единый совет по финансовому оздоровлению и страхованию вкладов (англ.: Single Resolution and Deposit Insurance Board) совместно с национальными системами страхования вкладов (англ.: national deposit guarantee schemes, DGS). В ЕССВ входит Фонд страхования вкладов, формирование которого осуществляется за счет отчислений из банковского сектора. Взносы из банковского сектора напрямую перечисляются в Единый совет по финансовому оздоровлению и страхованию вкладов. Национальная система

[297] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) №806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme from 24 November 2015 // Официальный вестник ЕС. (COM/2015/0586 final - 2015/0270 (COD)).

страхования вкладов на основании определенных показателей определяет размер взноса и направляет в кредитную организацию соответствующее уведомление-счет на оплату взноса. В соответствии с проектом ЕК, ЕССВ охватывает все национальные системы страхования вкладов, которые потенциально могут столкнуться с необходимостью выплаты страхового возмещения или финансированием процедуры финансового оздоровления, поскольку выплата страхового возмещения (страховое покрытие) в рамках ЕССВ (как в отношении выплаты вкладчикам, так и в отношении финансирования мероприятий финансового оздоровления) входит в обязательные функции национальных систем страхования вкладов, в соответствии с Директивой о системах страхования вкладов 2014 года. В соответствии с пунктом 1 статьи 6 проекта создания ЕССВ, запрещается любая дискриминация организаций, вкладчиков, инвесторов или иных кредиторов, учрежденных в ЕС или имеющих гражданство ЕС, по признаку национального гражданства.

Согласно проекту Европейской комиссии, введение в действие ЕССВ планируется проводить в три последовательных этапа:

- ***этап перестрахования (с 2017-2020 гг.)*** – на данном этапе ЕССВ предоставляет ограниченное финансирование и покрывает только часть убытков национальных систем страхования вкладов, столкнувшихся с необходимостью осуществления выплаты страхового возмещения или финансирования мероприятий по финансовому оздоровлению (Статья 41a). Финансирование ЕССВ на этапе перестрахования будет осуществляться в случае дефицита собственных средств участвующих национальных систем страхования вкладов. Критерий наличия дефицита собственных средств различается в зависимости от процедуры, которую необходимо провести – осуществить выплату страхового возмещения или профинансировать процедуру финансового оздоровления (пункт 2 статьи 41a и статья 79 проекта создания ЕССВ):

  (a) в случае *выплаты страхового возмещения*, дефицит ликвидности национальной системы страхования вкладов признается в тех случаях,

когда сумма подлежащих выплате вкладов превышает (i) доступные средства национальной системы страхования вкладов (с учетом возможности привлечения займа) и (ii) сумму внеочередных (ex post) взносов, которые национальная система страхования вкладов может привлечь в течение трех дней с момента начала течения срока выплаты. Сумма застрахованных вкладов для определения дефицита средств национальной системы рассчитывается исходя из стандартного уровня покрытия в 100 тыс. евро или его эквивалента в национальной валюте (пункт 1 статьи 6 Директивы о системах страхования вкладов 2014 года).

(b) в случае *финансирования мероприятий по финансовому оздоровлению* (пункт 2 статьи 41b) наличие дефицита ликвидности национальной системы страхования вкладов признается в тех случаях, когда сумма, которую необходимо вложить в процедуру финансового оздоровления, превышает сумму фактически доступных средств национальной системы страхования вкладов (с учетом возможности привлечения займа) (статья 41j).

Если на этапе перестрахования у национальной системы страхования вкладов возникает дефицит ликвидности, то она вправе запросить финансирование в размере 20% дефицита из Фонда страхования вкладов. Остальные 80% должны покрываться за счет других источников финансирования.

Покрытие убытков на этапе перестрахования

На этапе перестрахования помимо обеспечения финансирования дефицита ликвидности ЕССВ покрывает убытки национальных систем страхования вкладов в размере 20% от общей суммы убытков. Компенсация убытков системам страхования вкладов зависит от вида произведенной процедуры (выплата страхового возмещения или финансирование мероприятий по финансовому оздоровлению):

(a) в случае выплаты страхового возмещения (пункт 1 статьи 41c) наличие убытков национальной системы страхования вкладов признается в тех случаях, когда общая сумма выплаченного страхового возмещения

превышает (i) сумму собранных средств в рамках процедуры банкротства, необходимых для покрытия требований вкладчиков (пункт 2 статьи 9 Директивы о системах страхования вкладов 2014 года), (ii) сумму фактически доступных средств национальной системы страхования вкладов (с учетом возможности привлечения займа по статье 41j), и (iii) сумму внеочередных (ex post) взносов, которые национальная система страхования вкладов может привлечь в течение 1 года с момента начала течения срока выплаты.

В то время как дефицит ликвидности рассчитывается исходя из суммы застрахованных вкладов (подлежащие выплате вклады на сумму до 100 тыс. евро), сумма убытков определяется на основании фактически выплаченного страхового возмещения национальной системой страхования вкладов. Предполагается, что национальная система страхования вкладов может привлечь в течение 1 года с момента начала течение срока выплаты внеочередные (ex-post) взносы от банков-участников в размере 0.5% от суммы всех застрахованных вкладов, открытых в кредитных организациях, входящих в данную систему страхования вкладов (пункт 8 статьи 10 Директивы о системах страхования вкладов).

(b) в случае *финансирования мероприятий по финансовому оздоровлению* (пункт 2 статьи 41c) наличие убытков национальной системы страхования вкладов признается в тех случаях, когда сумма, которая должна быть направлена на финансирование мероприятий по финансовому оздоровлению оказалась выше (i) суммы, которая может быть возмещена по результатам процедуры, поскольку взнос национальной системы страхования вкладов в финансовое оздоровление мог быть ниже первоначально запрошенного соответствующим органом по финансовому оздоровлению (ii) суммы фактически доступных средств национальной системы страхования вкладов (с учетом возможности привлечения займа по статье 41j),

- ***этап сострахования (2020-2023 гг.)*** – после истечения первоначального этапа происходит переход к этапу сострахования национальных систем страхования вкладов и ЕССВ. На этапе сострахования национальные системы страхования вкладов в случае возникновения необходимости выплаты страхового возмещения или внесения вклада в процедуру финансового оздоровления вправе запрашивать финансирование и покрывать убытки из средств Фонда страхования вкладов (статья 41d). ЕССВ на данном этапе финансирует и покрывает издержки по проведению процедур финансового оздоровления в любом государстве-участнике. Разница между этапом перестрахования и сострахования заключается в том, что доля участия ЕССВ при выплате страхового возмещения и проведении процедуры финансового оздоровления постепенно повышается на этапе сострахования (с 20% до 80%). ЕССВ будет выплачивать национальной системе страхования вкладов определенный процент от суммы, необходимой для выплаты страхового возмещения[298] или финансирования мероприятий по финансовому оздоровлению [299] . ЕССВ также будет покрывать убытки национальных систем страхования вкладов, возникшие после выплаты страхового возмещения или внесения вклада в финансовое оздоровление.
- ***полное покрытие ЕССВ (после 2024 г.)*** – после этапа сострахования следует этап полного покрытия ЕССВ всех вкладов, открытых в государствах-членах Банковского союза. Полное страхование ЕССВ предусматривает финансирование в полном объеме всех выплат по

[298] В данном случае общая сумма страхового возмещения равна сумме застрахованных вкладов проблемной кредитной организации (пункт 1 статьи 41f). Убытки национальной системы страхования вкладов определяются как разница между общей суммой выплаченного страхового возмещения и суммой, полученной национальной системой страхования вкладов от реализации конкурсной массы (пункт 1 статьи 41g).

[299] В данном случае сумма, необходимая для проведения процедуры финансового оздоровления, определяется ЕСФО и национальными органами по финансовому оздоровлению. Убытки национальной системы страхования вкладов признаются в тех случаях, когда сумма, направленная на финансовое оздоровление, могла быть ниже суммы, первоначально установленной органом по финансовому оздоровлению.

страховым случаям или мероприятий по финансовому оздоровлению. Механизм финансирования такой же как и на этапе сострахования, однако доля участия ЕССВ в финансировании рассматриваемых мероприятий на данном этапе составляет 100%.

ЕССВ охватывает все национальные системы страхования вкладов в присоединившихся к Банковскому союзу государствах, а также распространяется на все кредитные организации, входящие в эти системы страхования вкладов.

Проект Европейской комиссии также предусматривает гарантии от ненадлежащего и необоснованного использования средств ЕССВ национальными системами страхования вкладов. Системы страхования вкладов, которые не выполняют обязательств, предусмотренные Регламентом SRM, или не соблюдают нормы национального законодательства, являющиеся результатом имплементации основных положений Директивы о системах страхования вкладов 2014 года, исключаются из ЕССВ. Системы страхования вкладов также подлежат исключению из ЕССВ, если соответствующее государство-участник не имплементировало положения Директивы о системах страхования вкладов надлежащим образом. Системы страхования вкладов включаются в ЕССВ только если они обладают достаточными финансовыми ресурсами.

Соответствие ЕССВ нормам ЕС о государственной помощи.

Несмотря на то, что страховые выплаты вкладчикам не признаются в качестве государственной помощи (статья 8 Директивы DGS 2014 года), финансирование мероприятий по финансовому оздоровлению, даже направленное на обеспечение защиты прав вкладчиков в виде предоставления доступа к собственным средствам, размещенным во вкладах, создает определенные преимущества для кредитной организации (такое финансирование должно быть совместимым с положениям статьи 108 ДФЕС и статьи 19 Регламента SRM). Таким образом, вклад в финансовое оздоровление может быть признан государственной помощью, для предоставления которой необходимо получить одобрение Европейской комиссии.

Управление фондом системы страхования вкладов. Участвующая система страхования вкладов немедленно информирует Совет по финансовому оздоровлению и страхованию вкладов о наступлении страхового случая или о получении запроса на проведение финансового оздоровления (статья 41 l). После этого Совет в течение 24 часов определяет выполняются ли критерии получения финансирования из ЕССВ, установленные в статье 41a (этап перестрахования), статье 41d (этап сострахования) или в статье 41h (этап полного страхования). Затем Совет определяет сумму финансирования, которую он может выделить системе страхования вкладов.

Однако может возникнуть ситуация, при которой одна или более систем страхования вкладов сталкиваются с необходимостью выплаты страхового возмещения или привлечения средств для финансового оздоровления. В таком случае при недостаточности средств Фонда страхования вкладов финансирование систем страхования вкладов будет осуществляться в определенной пропорции (подробности расчета данной пропорции не уточняются в проекте Комиссии).

После предоставления финансирования Совет по финансовому оздоровлению и страхованию вкладов обязан проконтролировать расходование выделенных средств, определить убытки системы страхования вкладов и проследить за процессом получения системой страхования вкладов средств в рамках процедуры несостоятельности (банкротства). Разница между первоначальным финансированием, полученным системой страхования вкладов из Фонда страхования вкладов, и суммой, которую необходимо вернуть Совету, является дополнительным убытком, который покрывается из средств ЕССВ (статья 41 m-o).

Средства бюджета ЕССВ используются для покрытия административных расходов ЕССВ, финансирования систем страхования вкладов и возмещения понесенных ими убытков. В соответствии с проектом, бюджет ЕССВ состоит из трех частей: часть I обеспечивает функционирование Совета по финансовому оздоровлению и страхованию вкладов, часть II направляется в ЕФФО. Административные расходы ЕССВ будут покрываться за счет административных

взносов, которые направляются в часть I бюджета (пункт 5 статьи 65 проекта создания ЕССВ). Фонд страхования вкладов будет составлять III часть бюджета. И ЕФФО и Фонд страхования вкладов будут находиться под управлением Совета по финансовому оздоровлению и страхованию вкладов (статья 75).

Фонд страхования вкладов формируется из очередных (плановых) взносов из банковского сектора, направляемых в Совет по финансовому оздоровлению и страхованию вкладов. Системы страхования вкладов рассчитывают размер очередного (планового) взноса и выставляют кредитной организации от имени Совета по финансовому оздоровлению и страхованию вкладов счет на оплату взноса (пункт 1 статьи 74a). Для снижения нагрузки на банковский сектор, плановые взносы, уплачиваемые в Фонд страхования вкладов, могут быть компенсированы соответствующей системой страхования вкладов.

Начиная с этапа состраховання, в случае недостаточности средств Фонда страхования вкладов для финансирования выплаты страхового возмещения или проведения процедуры финансового оздоровления Совет по финансовому оздоровлению и страхованию вкладов вправе требовать внесения банками, относящимися к присоединившейся к ЕССВ системе страхования вкладов, внеочередных взносов (статья 74d). Таким образом, система страхования вкладов, присоединившаяся к ЕССВ, несет ответственность за привлечение дополнительных внеочередных взносов из банковского сектора государств-членов после выплаты страхового возмещения или проведения процедуры финансового оздоровления с целью пополнения средств системы страхования вкладов.

Главным органом управления в ЕССВ является Совет по финансовому оздоровлению и страхованию вкладов. Решения по функционированию ЕССВ принимаются на пленарных и исполнительных сессиях Совета. Состав исполнительных сессий Совета такой же как и в рамках Единого механизма финансового оздоровления [300] . При принятии решений, касающихся

[300] В исполнительных сессиях участвуют председатель и четыре постоянных члена, назначаемых на основании процедуры отбора в зависимости от их профессионального опыта и

исключительно ЕССВ, в состав исполнительных сессий также входят представители национальных систем страхования вкладов.

В ходе реализации положений Доклада пяти председателей 21 октября 2015 года опубликовано сообщение Европейской комиссии о завершении построения Экономического и валютного союза[301], которое, однако, не содержало конкретных положений по вопросу страхования вкладов. 6 ноября 2015 года состоялось заседание Экспертной группы Европейской комиссии по банковскому сектору, платежным операциям и страхованию (Commission's Expert Group on Banking, Payments and Insurance), на котором представители Франции, Испании и Италии высказали мнение, что только равномерное распределение убытков банковского сектора между всеми участниками позволит разорвать взаимозависимость суверенных и банковских рисков[302]. 9 ноября 2015 года в докладе Европейского центра политической стратегии (англ.: European Political Strategy Centre, EPSC) (аналитическое подразделение Европейской комиссии) были представлены основные элементы окончательного проекта Европейской комиссии по созданию ЕССВ, а именно, последовательное введение и институциональная структура ЕССВ (введение дополнительных функций Единого совета по финансовому оздоровлению). 11 ноября 2015 года Европейская комиссия провела обсуждения по вопросам формирования и функционирования Европейского банковского союза и назвала дату опубликования окончательного проекта по созданию ЕССВ.

Необходимо отметить, что в проекте Европейской комиссии, опубликованном 24 ноября 2015 года отсутствует количественная оценка

компетенции в области банковского регулирования, надзора и финансового оздоровления (Статья 53(1) Регламента SRM). Европейская комиссия и ЕЦБ имеют статус постоянных наблюдателей на исполнительных сессиях (Статья 43(3) Регламента SRM). Решение по трансграничным группам принимаются при участии представителей от национальных органов, в которых присутствовали филиалы и отделения банковской группы (Статья 53(4) Регламента SRM).

[301] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank - On steps towards Completing Economic and Monetary Union from 21 October 2015 // Официальный вестник ЕС. COM/2015/0600 final.

[302] Meeting of the Expert Group on Banking Payments and Insurance, Brussels, 6 November 2015 // Официальный сайт Европейской комиссии [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/151106-minutes_en_0.pdf

возможного влияния от введения ЕССВ, которая должна проводиться согласно Основополагающим принципам эффективного регулирования.[303] Вместо этого в проекте в разделе финансовой отчетности по законодательной инициативе (англ.: legislative financial statement) перечислены эффекты от введения ЕССВ, однако «количественный анализ», предусмотренный главой 3 Основополагающих принципов эффективного регулирования, не доступен широкой общественности.

В Резолюции Европейского парламента по правовому регулированию экономической сферы от 24 июня 2015 года [304] не упоминается система страхования вкладов, тем не менее Европейский парламент также подчеркивает необходимость постепенного завершения формирования Банковского союза как важнейшей политической инициативы, призванной предотвратить повторение в будущем финансовых кризисов и разорвать неблагоприятную взаимозависимость между государством и банковским сектором, а также минимизировать негативные последствия кризиса суверенного долга (пункт 55, 58). 23 февраля 2016 года Комитет по экономической и денежно-кредитной политике Европейского парламента опубликовал доклад по формированию Банковского союза [305] , в котором одобрил предложение Европейской комиссии по созданию наднациональной системы страхования вкладов (пп.64-69). Такой механизм (ЕССВ) «в действительности разорвет связь государства и банковского сектора, повысит уровень защиты прав вкладчиков и обеспечит финансовую стабильность», однако любая система страхования вкладов «должна обеспечить, чтобы субъекты финансовой деятельности отвечали за те риски, которые они на

---

[303] Better Regulation Guidelines. Commission staff working document, Strasbourg, 19 May 2015 SWD (2015) 111 final // Официальный сайт Европейской комиссии [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

[304] European Parliament resolution of 24 June 2015 on the review of the economic governance framework: stocktaking and challenges (2014/2145(INI)) // Официальный сайт Европейского парламента [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0238+0+DOC+XML+V0//EN

[305] Committee on Economic and Monetary Affairs Report of 23 February 2016 on the Banking Union – Annual Report 2015 (2015/2221(INI)) // Официальный сайт Европейского парламента [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0033+0+DOC+XML+V0//EN

себя приняли» (п.64). Для создания ЕССВ «помимо имплементации существующей нормативно-правовой базы Банковского союза государства-члены должны продолжить разработку и принятие дополнительных актов по снижению рисков в европейской банковской системе». В частности, в докладе подчеркивается значение процедуры bail-in в качестве эффективного механизма по систематическому снижению рисков (пп.64-66).

По мнению исследователей аналитического центра Bruegel при введении ЕССВ «могут возникнуть проблемы на переходном этапе, когда по некоторым аспектам будут действовать положения национального законодательства в отношении страхования вкладов». С их точки зрения, ЕССВ будет эффективной только «после снижения доли суверенного риска в отчетности банков, например, посредством введения определенных норм в отношении крупных рисков»[306]. Также ряд европейских исследователей высказывают определенные сомнения в отношении эффективности этапа перестрахования. Д. Шонмэйкер, исследователь аналитического центра Bruegel, считает, что: «система перестрахования выглядит не убедительно в силу ее сложности и высоких операционных рисков». Г. Вольф (аналитический центр Bruegel), комментируя проект Европейской комиссии, признает, что «система перестрахования поможет снизить моральный риск (риск недобросовестного поведения), однако полностью не разорвет взаимозависимость суверенных рисков и рисков банковского сектора. Эффект от введения ЕССВ может быть достигнут только в том случае, если банки снизят долю государственных ценных бумаг в своих инвестиционных портфелях»[307]. Снижение банками доли государственных ценных бумаг в своих инвестиционных портфелях – содин из способов снижения взаимозависимости суверенных рисков и рисков банковского сектора.

---

306 Schoenmaker D., Wolff G.B. What options for European deposit insurance? // Bruegel [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://bruegel.org/2015/10/what-options-for-european-deposit-insurance/

307 Schoenmaker D., Wolff G.B. What options for European deposit insurance? // Bruegel [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://bruegel.org/2015/10/what-options-for-european-deposit-insurance/

Европейская банковская федерация (англ.: European Banking Federation, EBF) поддержала создание ЕССВ, однако обратила внимание на необходимость полной имплементации в национальные законодательства положений Директивы о системах страхования вкладов 2014 года. Ассоциация финансовых рынков в Европе (англ.: Association for Financial Markets in Europe, AFME) подчеркнула, что необходимо отрегулировать размер взносов в Фонд страхования вкладов для снижения риска возникновения убытков Фонда, а также для равномерного распределения расходов между банками. Ассоциация банков Нидерландов (англ.: Dutch Banking Association) положительно оценила проект Европейской комиссии, однако уточнила, что созданию ЕССВ должна предшествовать дальнейшая гармонизация норм и правил в сфере страхования вкладов. Таким образом, гармонизация национального законодательства в сфере страхования вкладов является объективным и необходимым этапом формирования ЕССВ.

15 февраля 2017 года Европейский парламент принял резолюцию по Банковскому союзу (отчет за 2016 год) [308], в которой подчеркивается, что Банковский союз является неотъемлемым элементом Экономического и валютного союза, однако необходимо предпринимать дальнейшие действия по его формированию, в частности, по созданию механизма дополнительной финансовой поддержки (fiscal backstop) и введению в действие третьего элемента – ЕССВ.

С учетом вышеизложенного, необходимо отметить опасения ряда исследователей и представителей политических кругов относительно эффективности ЕССВ в случае большой концентрации суверенных рисков. Кроме того, на данный момент в полном объеме действуют только два элемента Банковского союза – Единый надзорный механизм и Единый механизм финансового оздоровления; третий элемент – Европейская система страхования вкладов находится в процессе формирования. Таким образом, существует

[308] European Parliament resolution of 15 February 2017 on Banking Union - Annual Report 2016 (2016/2247(INI)) // Официальный сайт Европейского парламента [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1476996&t=e&l=en

реальная угроза возникновения нестабильности на финансовых рынках ЕС. Для разрешения вышеперечисленных вопросов ряд исследователей предложили преобразовать Единый стабилизационный механизм в Европейский Валютный Фонд (англ.: European Monetary Fund, EMF)[309]. Средства Европейского Валютного Фонда могут быть использованы для осуществления интервенций на ранних стадиях суверенного или банковского кризиса, что станет дополнительной поддержкой для функционирования полноценного Банковского союза.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать *следующие выводы:*

24 ноября 2015 года Европейская комиссия внесла на рассмотрение в Европейский парламент проект создания Европейской системы страхования вкладов. Однако на текущий момент единых нормативно-правовых актов в ЕС по этому вопросу не принято, нормативно-правовое регулирование страхования вкладов на общеевропейском уровне окончательно не сформировано. Для снижения рисков в банковском секторе необходимо разработать ряд дополнительных нормативно-правовых актов в сфере страхования вкладов в ЕС. С этой целью Европейская комиссия в октябре 2017 года опубликовала сообщение[310], в котором обратилась к Европейскому парламенту и Совету с просьбой ускорить процесс принятия актов по данному вопросу для завершения формирования всех элементов Банковского союза.

§3.2. Правовые последствия создания Европейского банковского союза и перспективы его развития

Реализация в рамках ЕС такого масштабного проекта как Европейский банковский союз имела ряд правовых и институциональных последствий,

---

309 Sapir A., Schoenmaker D. The time is right for a European Monetary Fund // Bruegel [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/10/PB-2017_04.pdf

310 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 on completing the Banking Union from 11 October 2017 // Официальный вестник ЕС. (COM (2017) 592 final).

которые имеют значение, во-первых, для рынка финансовых услуг ЕС и, во-вторых, для развития европейской интеграции.

Последствия создания Европейского банковского союза для рынка финансовых услуг ЕС

Создание ЕБС имело двойственный эффект с точки зрения рынка финансовых услуг ЕС. С одной стороны единый рынок стал более интегрированным в рамках зоны евро, а с другой стороны более фрагментированным с учетом разницы в степени интеграции в Банковском союзе и среди остальных государств-членов ЕС, не присоединившихся к Банковскому союзу. Несовпадение сферы действия Европейского банковского союза и единого внутреннего рынка финансовых услуг ЕС порождает определенные правовые и институциональные последствия.

Первым следствием является унификация норм в пределах большей части единого внутреннего рынка финансовых услуг ЕС. Как и планировалось на саммите еврозоны 2012 года, кредитные организации на территории ЕБС переходят под надзор наднационального органа и, таким образом, теряют связь со своими государствами. Принцип обеспечения контроля государства-учреждения и взаимного признания фактически больше не применяются внутри Банковского союза, поскольку вне зависимости от объемов и вида трансграничной деятельности банки подчиняются решениям единого надзорного органа и органа по финансовому оздоровлению.

Следовательно, в результате создания Европейского банковского союза происходит постепенная унификация права ЕС в пределах его территории посредством разработки, применения и реализации единообразных норм в области банковского надзора и финансового оздоровления. В свою очередь право Европейского банковского союза характеризуется многоуровневой структурой. Так, например, ЕЦБ и ЕСФО обеспечивают исполнение национальных нормативно-правовых актов, принятых для имплементации положений директив ЕС, однако, можно предположить, что в последующем регулирование банковского сектора будет осуществляться в большей степени посредством

регламентов[311]. Более того, акты прямого применения ЕЦБ и ЕСФО могут быть обжалованы в Суде ЕС. Вышеперечисленное свидетельствует о сосуществовании двух режимов в рамках единого внутреннего рынка финансовых услуг ЕС: унифицированной правовой и институциональной системы внутри Европейского банковского союза и децентрализованной правовой и институциональной системы в остальной части ЕС.

Другим последствием создания ЕБС для единого внутреннего рынка финансовых услуг ЕС стало введение соглашений об установлении «тесного сотрудничества» ЕБС с государствами-членами, не входящими в зону евро, целью которых является установление взаимосвязи между ЕБС и единым рынком финансовых услуг. Однако данный инструмент привел к применению в ЕБС двух различных систем правового регулирования: права ЕС, которое применяется наряду с добровольными соглашениями государств, не входящих в зону евро. В зоне евро полномочия ЕНМ и ЕМФО на постоянной основе осуществляются на основании положений учредительных договоров. Вне зоны евро эти полномочия основываются на заключенном с государством-членом добровольном соглашении о тесном сотрудничестве, соответственно, исполнение этих полномочий в любой момент может быть приостановлено или прекращено. Таким образом, возникает уникальная ситуация, когда государство-член может принять или отклонить систему компетенций ЕС.

Таким образом, создание Европейского банковского союза имело ряд институционально-правовых последствий. Единый внутренний рынок банковских

---

[311] В данном контексте необходимо отметить, что правовое регулирование в банковском секторе ЕС осуществляется посредством регламентов и директив, положения которых необходимо имплементировать в национальное законодательство. Это означает, что ЕЦБ и национальные органы в рамках ЕНМ будут применять по одному и тому же вопросу смешанное нормативно-правовое регулирование, состоящее из регламентов ЕС и национальных актов, имплементирующих положения директив ЕС. Статья 4(3) Регламента SSM предусматривает, что ЕЦБ должен применять право ЕС, национальные акты, имплементирующие положения директив, а также, в случае предоставления Регламентами государствам-членам права выбора, национальное законодательство, принятое для реализации этого права. ЕЦБ также должен исполнять юридически обязательные технические стандарты, разработанные ЕБО и одобренные Комиссией (статья 4(3) Регламента SSM), а также Руководство по банковскому надзору ЕБО. В отношении ЕСФО содержатся аналогичные положения в статье 5 Регламента SRM.

услуг ЕС разделился на две составляющие: внутри ЕБС с более высокой степенью интеграции и вне ЕБС с более низкой степенью интеграции. Правовое регулирование в рамках Европейского банковского союза содержит положения, которые отчасти смягчают это различие. Во-первых, государствам-членам ЕС, не входящим в зону евро, предоставлена возможность присоединиться к ЕБС. Во-вторых, в ЕБО сохранен баланс между представителями надзорных органов, входящих в зону евро, и представителями надзорных органов государств, не входящих в зону евро. Однако предполагается, что по мере углубления интеграции внутри Европейского банковского союза различие в степени интеграции внутри и за пределами ЕБС будет только усиливаться. В данном контексте выход Великобритании из ЕС может являться дополнительным свидетельством об ослаблении интеграции за пределами валютного союза[312].

Европейский банковский союз обладает двойной природой. С одной стороны он продолжает эволюцию рынка финансовых услуг ЕС, а с другой стороны прерывает эту эволюцию с переходом на качественно новый этап интеграции финансового сектора ЕС. Продолжение эволюции выражается в переходе на новую ступень интеграции, которой соответствует новое правовое и институциональное равновесие между расширяющимися полномочиями ЕС и сохранением национального суверенитета государствами-членами. Цель достижения равновесия – устранить недостатки правового регулирования и институционально-правовой системы, существовавшие на предыдущих этапах.

Европейский банковский союз также представляет собой новое равновесие, достигнутое в результате устранения выявленных несовершенств в интеграционном процессе. Одним из главных недостатков являлось мягкое регулирование агентствами и комитетами национальных юрисдикций, что привело к расширению рынка финансовых услуг ЕС, однако не обеспечивало на

---

312 Ряд договоренностей между Великобританией и ЕС, обсуждаемые до референдума, включали также гарантии в отношении Банковского союза. Conclusions of the European Council meeting of 18 and 19 February (Brussels, 19 February 2016) EUCO 1/16 // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf

наднациональном уровне соблюдение норм и правил, не предусматривало единой системы антикризисного управления и единой системы распределения бремени убытков. В период кризиса применение мягких методов регулирования имело обратный дезинтеграционный эффект. Следовательно, с созданием Европейского банковского союза сфера компетенции ЕС существенно расширилась, а мягкое регулирование сменилось системой юридически-обязательного и централизованного обеспечения соблюдения права ЕС[313].

ЕБС является продолжением европейских интеграционных процессов, поскольку его создание основано на положениях учредительных договоров ЕС. В частности, статья 127 (6) ДФЕС предоставила возможность передать полномочия по надзору за банками ЕЦБ, а также определила сферу действия ЕБС. Помимо статьи 127 (6) ДФЕС при формировании ЕБС использовалась статья 114 ДФЕС для учреждения ЕМФО. Стоит отметить, что сфера применения статьи 114 ДФЕС постепенно расширялась в процессе перехода с одного этапа европейской интеграции на другой. Данное положение можно считать основным правовым обоснованием при формировании правового регулирования единого внутреннего рынка финансовых услуг ЕС. Статья 114 ДФЕС послужила правовой основой для формирования правового регулирования финансового оздоровления банков, для наделения полномочиями агентства ЕС – ЕСФО, а также для создания ЕФФО.

Как и на предыдущих этапах интеграции, в процессе формирования Банковского союза было достигнуто равновесие между расширением компетенции ЕС и сохранением государствами-членами своего суверенитета. Однако расширение компетенции ЕС ограничено положениями учредительных договоров и национальным налогово-бюджетным суверенитетом государств, что нашло отражение в процессе принятия решений в сфере финансового оздоровления, в котором принимают участие Совет ЕС и Комиссия[314].

---

313 Zeitlin J. EU experimentalist governance in times of crisis // West European Politics. 2015. Vol. 39. No. 3. Pp. 1073-1094

314 Moloney N. European Banking Union: assessing its risks and resilience // The London School of Economics and Political Scince [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eprints.lse.ac.uk/60572/1/__lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_

Правовое регулирование ЕБС кардинально изменяет правовое регулирование рынка финансовых услуг ЕС, в частности, отменяет концепцию «единого паспорта»[315]. В рамках ЕБС утратили свое прежнее значение принципы контроля страны происхождения и взаимного признания в силу передачи надзорных полномочий и полномочий по финансовому оздоровлению на уровень ЕС. В этих сферах действуют ЕЦБ и ЕСФО, которые получили право принимать юридически обязательные решения и нормативно-правовые акты. В связи с этим снизилось значение ЕБО как агентства ЕС, обеспечивающего функционирование внутреннего рынка, объективное и последовательное регулирование и надзор.

ЕБС фактически разделил внутренний рынок ЕС на два блока, что явилось следствием применения статьи 127 (6) ДФЕС в качестве правовой основы ЕБС. Очевидно, что пункт 6 статьи 127 планировалось ввести в действие в тот момент, когда зона евро будет совпадать с внутренним рынком ЕС[316]. Без выполнения данного условия введение в действие статьи 127(6) ДФЕС порождает несоответствие, которое подрывает единство и целостность внутреннего рынка. Механизм «тесного сотрудничества» ЕБС с государствами-членами, не входящими в зону евро, призван устранить это несоответствие, но в конечном итоге усложняет правовое регулирование и институциональную структуру ЕБС.

Уникальные юридические и институциональные особенности Европейского банковского союза представляют собой сочетание элементов валютного союза и единого внутреннего рынка финансовых услуг.

ЕБС представляет собой сложную институционально-правовую систему, сочетающую элементы наднационального, международного и национального регулирования, включающую Единый свод правил оказания финансовых услуг.

Content_Moloney,%20N_European%20Banking%20Union_Moloney_European%20Banking%20Union_2014.pdf

[315] Касьянов Р.А. Рынки финансовых инструментов в Европейском союзе: правовые основы регулирования // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. 2015. № 9. С. 68

[316] В соответствии со статьей 139 ДФЕС предполагалось, что оставшиеся государства (за некоторым исключением) вступят в зону евро при выполнении определенных условий (обеспечение независимости национального центрального банка и выполнение критериев конвергенции).

Значение ЕБС для европейской интеграции

Создание ЕБС вместе с углублением интеграции на рынке финансовых услуг ЕС отражает развитие европейской интеграции в целом. ЕБС олицетворяет основные объективные тенденции последнего десятилетия, которые формируют правовые и институциональные механизмы реагирования на финансовые и суверенные кризисы.

В результате создания ЕБС на смену подхода мягкого регулирования пришли системы централизованного регулирования и надзора, такие как ЕНМ и ЕМФО. С введением более строгих процедур соблюдения Пакта стабильности и роста произошло укрепление экономического управления в ЕС.

С формированием ЕБС продолжилась общая тенденция усиления роли европейских агентств, которую подчеркивают как западные, так и отечественные исследователи[317]. В частности, это касается создания ЕСФО, учрежденного как агентство ЕС, с широкими полномочиями в сфере финансового оздоровления кредитных организаций и инвестиционных фирм. В то же время заметно снизилась роль ЕБО вследствие разделения внутреннего рынка на два блока – государства внутри и вне ЕБС – и перехода полномочий по надзору и финансовому оздоровлению к ЕЦБ и ЕСФО.

Система подотчетности в ЕБС также свидетельствует об углублении европейской интеграции. В связи с потенциальным влиянием, которое могут оказать решения в сфере надзора и финансового оздоровления на конкретное государство повысилась роль Европейского парламента и национальных парламентов[318]. Совет ЕС, Еврогруппа, а также Европейская комиссия участвуют

---

317 Касьянов Р.А. Суд Европейского Союза подтвердил полномочия Европейского органа по ценным бумагам и рынкам // Международное правосудие. 2017. № 2 (22). С. 24

318Отношения между ЕЦБ и Европейским парламентом регулируются межинституциональным соглашением, которое предоставляет в распоряжение Европейского парламента определенные инструменты для получения информации.

См. Interinstitutional Agreement 2013/694/EU between the European Parliament and the European Central Bank on the practical modalities of the exercise of democratic accountability and oversight over the exercise of the tasks conferred on the ECB within the framework of the Single Supervisory Mechanism // Официальный вестник ЕС. OJ L 320, 30.11.2013, p. 1–6

в деятельности ЕСФО[319]. Сформированная структура позволяет осуществлять политический надзор на различных уровнях на основе информации, предоставленной ЕЦБ и ЕСФО.

Во-вторых, ЕБС основывается на положениях учредительных договоров. В то же время некоторые вопросы функционирования ЕБС государства-члены урегулировали посредством заключения межправительственных соглашений, таких как Межправительственное соглашение о порядке передачи и объединении взносов в рамках Единого фонда финансового оздоровления от 14 мая 2014 года (SRF-IGA). До создания ЕБС ЕС применял практику заключения межправительственных соглашений для борьбы с кризисом. В частности, на основании подобных межправительственных соглашений учреждены Европейский фонд финансовой стабильности и Европейский стабилизационный механизм, который основан на основании статьи 136 ДФЕС.

В-третьих, происходит обособление валютного союза в рамках ЕС, которое проявляется в особых органах управления, институциональных механизмах и правовых инструментах интеграции, таких как саммиты зоны евро, Еврогруппа, ЕНМ, ЕМФО и другие. Все вышеперечисленное в определенной степени подрывает единство ЕС, а предоставление государствам выбора в принятии или отказе от наднациональной компетенции усложняет горизонтальную и вертикальную структуру ЕС[320]. ЕБС усиливает это обособление в отношении внутреннего рынка ЕС, а также позволяет изменять состав членов через механизм «тесного сотрудничества». С этой точки зрения ЕБС способствует ослаблению интеграции за пределами ЭВС, что в некоторой степени подтверждается выходом Великобритании из состава ЕС.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод, что с созданием ЕБС происходит постепенная трансформация Европейского Союза в объединение

---

[319] Статья 20 Регламента SSM, статья 45 Регламента SRM.

[320] Например, в зону евро входят 19 государств-членов ЕС, Договор об учреждении Единого стабилизационного механизма подписали 17 государств-членов ЕС, Пакт Евро Плюс подписали 23 государства-члена ЕС, Договор о стабильности, координации и управлении в ЭВС подписали 25 государств-членов.

государств, распределяющих не только общие выгоды и преимущества, но и потенциальные риски и убытки. В свою очередь такая трансформация произошла в результате установления баланса в процессе передачи части полномочий государств-членов на наднациональный уровень и распределения рисков между ними посредством проведения прямой рекапитализации банков через ЕСМ, посредством установления единого надзора ЕЦБ и финансирования процедуры финансового оздоровления за счет средств ЕФФО.

В процессе создания ЕБС произошла передача полномочий близких к самой основе национального суверенитета, а именно к верховенству, самостоятельности и независимости государственной власти[321]. Столь глубокая степень интеграции предполагает укрепление солидарности между государствами-членами, а также поиск новых источников демократической легитимности на европейском и национальном уровнях, что является главным вызовом для функционирования ЕБС в будущем.

Создание Европейского банковского союза имело ряд институционально-правовых последствий. Единый рынок банковских услуг ЕС разделился на две составляющие: внутри ЕБС с более высокой степенью интеграции и вне ЕБС с более низкой степенью интеграции. Правовое регулирование в рамках Европейского банковского союза содержит положения, которые отчасти смягчают это различие. Во-первых, государствам-членам ЕС, не входящим в зону евро, предоставлена возможность присоединиться к ЕБС. Во-вторых, в ЕБО сохранен баланс между представителями надзорных органов государств, входящих в зону евро, и представителями надзорных органов государств, не входящих в зону евро. Однако предполагается, что по мере углубления интеграции внутри Европейского банковского союза различие в степени интеграции внутри и за пределами ЕБС будет только усиливаться.

---

[321] Теория государства и права. Учебник для ВУЗов / под ред. проф. С.С. Алексеева. М.: Норма, 2005. С. 152.

Европейский банковский союз обладает двойственной природой. С одной стороны он является продолжением эволюции рынка финансовых услуг ЕС, а с другой стороны прерывает эту эволюцию. Продолжение эволюции выражается в переходе на новую ступень интеграции, которой соответствует новое правовое и институциональное равновесие между расширяющимися компетенциями ЕС и сохранением национального суверенитета государствами-членами. Цель достижения равновесия – устранить недостатки правового регулирования и институционально-правовой системы, существовавшие на предыдущих этапах.

С созданием Европейского банковского союза сфера компетенции ЕС существенно расширилась, а мягкое регулирование сменилось системой юридически-обязательного и централизованного обеспечения соблюдения права ЕС. Однако расширение сферы компетенции ЕС ограничено положениями учредительных договоров и национальным налогово-бюджетным суверенитетом государств, что нашло отражение в процессе принятия решений в сфере финансового оздоровления, в котором принимают участие Совет ЕС и Комиссия.

ЕБС является продолжением европейских интеграционных процессов, поскольку его создание основано на положениях учредительных договоров ЕС. Статья 127 (6) ДФЕС предоставила возможность передать полномочия по надзору за банками ЕЦБ, а также определила сферу действия ЕБС, а статья 114 ДФЕС послужила правовой основой для формирования правового регулирования финансового оздоровления банков, для наделения полномочиями агентство ЕС – ЕСФО, а также для создания ЕФФО.

В рамках ЕБС утратили свое прежнее значение принципы контроля страны происхождения и взаимного признания в силу передачи надзорных полномочий и полномочий по финансовому оздоровлению на уровень ЕС. В этих сферах действуют ЕЦБ и ЕСФО, которые получили право принимать юридически обязательные решения и нормативно-правовые акты. В связи с этим снизилось значение ЕБО как агентства ЕС, обеспечивающего функционирование внутреннего рынка, объективное и последовательное регулирование и надзор.

ЕБС фактически разделил внутренний рынок ЕС на два блока, что явилось следствием применения статьи 127 (6) ДФЕС в качестве правовой основы ЕБС, которая касается как ЭВС, так и внутреннего рынка. Механизм «тесного сотрудничества» ЕБС с государствами-членами, не входящими в зону евро, призван устранить это несоответствие, но в конечном итоге усложняет регулирование и структуру ЕБС.

Таким образом, ЕБС представляет собой сложную институционально-правовую систему, сочетающую элементы наднационального, международного и национального регулирования, включающую Единый свод правил оказания финансовых услуг.

С формированием ЕБС продолжилась общая тенденция усиления роли европейских агентств. В то же время заметно снизилась роль ЕБО вследствие разделения внутреннего рынка на два блока – государства внутри и вне ЕБС – и перехода полномочий по надзору и финансовому оздоровлению к ЕЦБ и ЕСФО.

Происходит постепенное обособление валютного союза в рамках ЕС, которое проявляется в особых органах управления, институциональных механизмах и правовых инструментах интеграции, что в определенной степени подрывает единство ЕС, а предоставление государствам выбора в принятии или отказе от наднациональной компетенции усложняет горизонтальную и вертикальную структуру ЕС. ЕБС усиливает это обособление в отношении внутреннего рынка ЕС, несмотря на то, что позволяет включать новых членов в состав ЕБС через механизм «тесного сотрудничества». С этой точки зрения ЕБС способствует ослаблению интеграции за пределами валютного союза, что в некоторой степени подтверждается выходом Великобритании из состава ЕС.

Завершающим и необходимым элементом Европейского банковского союза является Европейская система страхования вкладов. На всей территории Европейского банковского союза должен обеспечиваться равный уровень защиты прав вкладчиков. Европейская система страхования вкладов является именно тем механизмом, который будет поддерживать стабильность в банковском секторе ЕС

за счет предоставления равных условий выплаты страхового возмещения для всех вкладчиков на территории Банковского союза.

Таким образом, для построения подлинного Банковского союза необходимо завершить формирование его третьего элемента – Европейской системы страхования вкладов, без которой невозможно обеспечить стабильность и устойчивость банковского сектора ЕС. Создание общеевропейской системы страхования вкладов повысит доверие к банковскому сектору со стороны инвесторов и обеспечит равный уровень защиты прав вкладчиков.

Заключение

Основы современной финансовой архитектуры были заложены после Второй мировой войны. Именно в послевоенный период государства начинают постепенно отказываться от протекционистской политики в пользу сотрудничества в экономической и финансовой сферах. В результате этого процесса появились три организации, идея создания которых возникла на Бреттон-Вудской конференции 1944 года – Международный Валютный Фонд, Международный банк реконструкции и развития и ГАТТ/ВТО[322]. В определенной степени создание вышеперечисленных организаций стало ответом на финансовый кризис 30-х гг. XX века и довоенную фрагментацию политического и экономического порядка.

Создание еще одного авторитетного международного органа, Базельского комитета по банковскому надзору, в конце 1974 года явилось следствием серьезных потрясений на международных финансовых рынках.

Таким образом, причины и последствия кризиса, как правило, могут быть разные, однако всегда кризис выявляет недостатки в функционировании системы и в основах ее построения, а также запускает процесс усовершенствования деятельности и создает предпосылки для поиска новых направлений развития.

Мировой финансовый и экономический кризис 2008-2009 гг., преобразовавшийся на европейском континенте в долговой кризис, также обнажил недостатки в правовом регулировании финансового сектора ЕС, продемонстрировал хрупкость единого рынка финансовых (в том числе банковских) услуг, функционировавшего длительное время на основе принципов минимальной гармонизации и взаимного признания. Эти принципы в 70-х – 80-х гг. XX века заложили основу для формирования единого рынка финансовых услуг. Однако ускорение и углубление интеграционных процессов на рубеже веков в связи с созданием ЭВС и введением единой валюты вызвали к жизни

---

[322] Международное право: учебник. Под ред. А. Н. Вылегжанин. М.: Издательство Юрайт, 2011. С.411.

новые правовые и институциональные инструменты, отвечающие потребностям современной действительности, которые получили применение в рамках Европейского банковского союза. Создание Европейского банковского союза стало радикальным шагом для государств-членов на пути углубления европейской интеграции, который позволил установить новый баланс между компетенциями ЕС и государств-членов.

Решение о создании Европейского банковского союза было принято по итогам встречи глав государств и правительств зоны евро 29 июня 2012 года в Брюсселе[323].

Европейский банковский союз представляет собой важный этап европейской интеграции. В рамках данного этапа разработаны и введены в действие механизмы, направленные на обеспечение финансовой стабильности в Европе - Единый надзорный механизм (англ.: «Single Supervisory Mechanism», «SSM»), Единый механизм финансового оздоровления (англ.: «Single Resolution Mechanism», «SRM»)[324], сформирована правовая основа данных механизмов – Единый свод правил оказания финансовых услуг (англ.: «Single Rulebook for financial services»). Единый свод правил оказания финансовых услуг представляет собой совокупность нормативно-правовых актов разного уровня, целью которых является гармонизация норм и правил в финансовом секторе ЕС, повышение эффективности функционирования внутреннего рынка, а также создание равных (недискриминационных) условий для деятельности финансовых организаций. Единый свод правил оказания финансовых услуг создал правовое поле в банковском секторе ЕС, соблюдение которого в еврозоне обеспечивается институциональными структурами Европейского банковского союза.

---

323 Euro Area Summit Statement. Brussels, 29 June 2012 // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/media/21400/20120629-euro-area-summit-statement-en.pdf

324 На текущий момент в Европейском банковском союзе в полном объеме действуют 2 механизма – Единый надзорный механизм и Единый механизм финансового оздоровления. Формирование Европейской системы страхования вкладов (третьего этапа построения Европейского банковского союза) планируется завершить в 2019 году.

Основной целью Европейского банковского союза является ликвидация устойчивой и неблагоприятной взаимозависимости между банками и государством («порочный круг», англ.: «vicious circle») и вывести правовое регулирование банковского сектора на наднациональный уровень. Таким образом, после 2012 года в сфере банковского регулирования и банковского надзора ЕС происходит переход к современному, посткризисному подходу, который предусматривает максимальную гармонизацию и передачу основных надзорных полномочий на наднациональный уровень.

В настоящий момент в Европейский банковский союз входят все государства зоны евро (19). Государства, не входящие в еврозону, но подписавшие соглашение о присоединении к Европейскому банковскому союзу – Норвегия, Лихтенштейн, Исландия. В соответствии со статьей 139 ДФЕС, 7 государств-членов ЕС (Болгария, Хорватия, Чехия, Швеция, Венгрия, Польша, Румыния) обязаны вступить в еврозону при выполнении критериев конвергенции. После присоединения к еврозоне данные государства автоматически войдут в Европейский банковский союз.

Несмотря на то, что основу Европейского банковского союза составляют государства, входящие в еврозону, он вносит существенный вклад в укрепление стабильности на финансовый рынках Европейского Союза и, в свою очередь, на мировых финансовых рынках. На сегодняшний день первый основополагающий элемент Европейского банковского союза – Единый надзорный механизм является крупнейшей институционально-правовой системой в сфере надзора, объединяющей ЕЦБ и национальные надзорные органы государств-членов Европейского банковского союза, которая вносит значительный вклад в развитие международно-правового регулирования надзорной деятельности [325] . Исследования МВФ также подтверждают эффективность Единого надзорного

[325] Introductory Statement by Mario Draghi, President of the ECB, at the ECON committee of the European Parliament, Brussels, 28 January 2019 // Официальный сайт ЕЦБ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190128~8b43137b4f.en.html

механизма, после создания которого уровень банковского надзора в зоне евро существенно повысился[326].

Благодаря правовым механизмам, составляющим основу Европейского банковского союза, постепенно снижается фрагментация на рынке финансовых услуг еврозоны – обеспечиваются равные условия доступа на рынки капитала для кредитных организаций из разных по экономическим показателям государств, устанавливается наднациональный надзор за соблюдением пруденциальных требований, формируется общеевропейская система защиты прав вкладчиков.

Впервые после подписания Лиссабонского договора изменился статус Европейского центрального банка. В рамках всеобъемлющей реформы правового регулирования банковского сектора ЕС полномочия ЕЦБ были существенно расширены. Помимо функций по реализации денежно-кредитной политики ЕЦБ переданы надзорные полномочия в порядке статьи 127(6) ДФЕС. Статья 127(6) ДФЕС позволила в кратчайшие сроки передать ЕЦБ полномочия по надзору за банками зоны евро и, тем самым, предопределила институционально-правовую структуру Европейского банковского союза в части его первой опоры – Единого надзорного механизма. На текущий момент в полномочия ЕЦБ входит: выдача и отзыв лицензий для всех кредитных организаций зоны евро, обеспечение соблюдения пруденциальных норм и установление при необходимости более высоких пруденциальных требований с целью поддержания финансовой стабильности, оценка приобретения долей участия в кредитных организациях и распоряжение ими, проведение стресс-тестов для целей надзора, тесное сотрудничество с национальными компетентными органами в рамках реализации макропруденциальных полномочий, дополнительные надзорные полномочия в отношении кредитных организаций, входящих в финансовые конгломераты и др. Таким образом, ЕЦБ приобрел статус наднационального надзорного органа,

---

326 IMF Country Report No. 18/226. Euro Area Policies. Financial System Stability Assessment. June 27, 2018 // Официальный сайт МВФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/19/Euro-Area-Policies-Financial-System-Stability-Assessment-46100

выполняющего задачи по повышению устойчивости, обеспечению прозрачности и стабильности в банковском секторе ЕС.

На сегодняшний день введенные в действие составляющие Европейского банковского союза эффективно функционируют, однако существуют определенные аспекты, которые требуют дальнейшего совершенствования – создание системы общей финансовой поддержки (common backstop) в случае недостаточности средств Единого фонда финансового оздоровления, завершение формирования Европейской системы страхования вкладов, реформирование Европейского стабилизационного механизма как дополнительной поддержки механизмов Европейского банковского союза и др.

На очередном заседании Еврогруппы, состоявшемся 4 декабря 2018 года, отмечены значительные достижения при реализации проекта создания Европейского банковского союза. В частности, наблюдается устойчивый прогресс в области снижения рисков и повышения финансовой стабильности в еврозоне, а следовательно, и на финансовых рынках ЕС. Ведь как верно заметил председатель ЕЦБ Марио Драги в преддверии празднования двадцатилетия единой европейской валюты: «валютный союз, являющийся необходимым следствием единого внутреннего рынка, стал неотъемлемым и определяющим аспектом политического проекта, главной целью которого является Европа, объединенная свободой, миром, демократией и процветанием».

Опыт сближения законодательств государств-членов ЕС в банковской сфере в силу его уникальности представляется особенно ценным при формировании в Евразийском экономическим союзе общего рынка в сфере финансовых услуг[327].

Во исполнение положений Договора о ЕАЭС 17 сентября 2018 года председатели центральных (национальных) банков государств-членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС) подписали Соглашение о гармонизации законодательства государств-членов ЕАЭС в сфере финансового

[327] Договор о ЕАЭС предусматривает создание общего рынка в сфере финансовых услуг до 2025 года.

рынка [328] . Соглашение определяет «направления и порядок гармонизации законодательства государств-членов Союза в сфере финансового рынка (в банковском секторе, страховом секторе, секторе услуг на рынке ценных бумаг), в том числе, по принятию согласованных требований к участникам финансовых рынков в отношении их создания, учреждения и деятельности в банковском секторе, страховом секторе, секторе услуг на рынке ценных бумаг, по гармонизации подходов к регулированию рисков в сфере финансового рынка в соответствии с международными стандартами, по гармонизации надзорных требований и порядка осуществления надзора за участниками финансового рынка, по обеспечению условий для взаимного признания лицензий, по гармонизации требований к раскрытию информации в сфере финансового рынка, по вопросу приобретения долей (акций) в уставном капитале участников финансового рынка инвесторами государств-членов, по гармонизации требований по защите прав и интересов потребителей финансовых услуг». Для реализации вышеуказанных положений будет разработан План гармонизации с указанием этапов и сроков проведения гармонизации законодательства государств-членов, который фактически станет «дорожной картой» по сближению норм и требований, предусмотренных национальным законодательством в финансовой сфере.

Таким образом, опыт ЕС по гармонизации правового регулирования банковской деятельности и банковского надзора приобретает особое значение, поскольку Европейский Союз - это первое интеграционное объединение, затронувшее вопросы гармонизации сферы банковских услуг и создавшее с учетом анализа последствий мирового финансового и экономического кризиса и европейского долгового кризиса комплексную организационно-правовую систему регулирования банковской сферы – Европейский банковский союз.

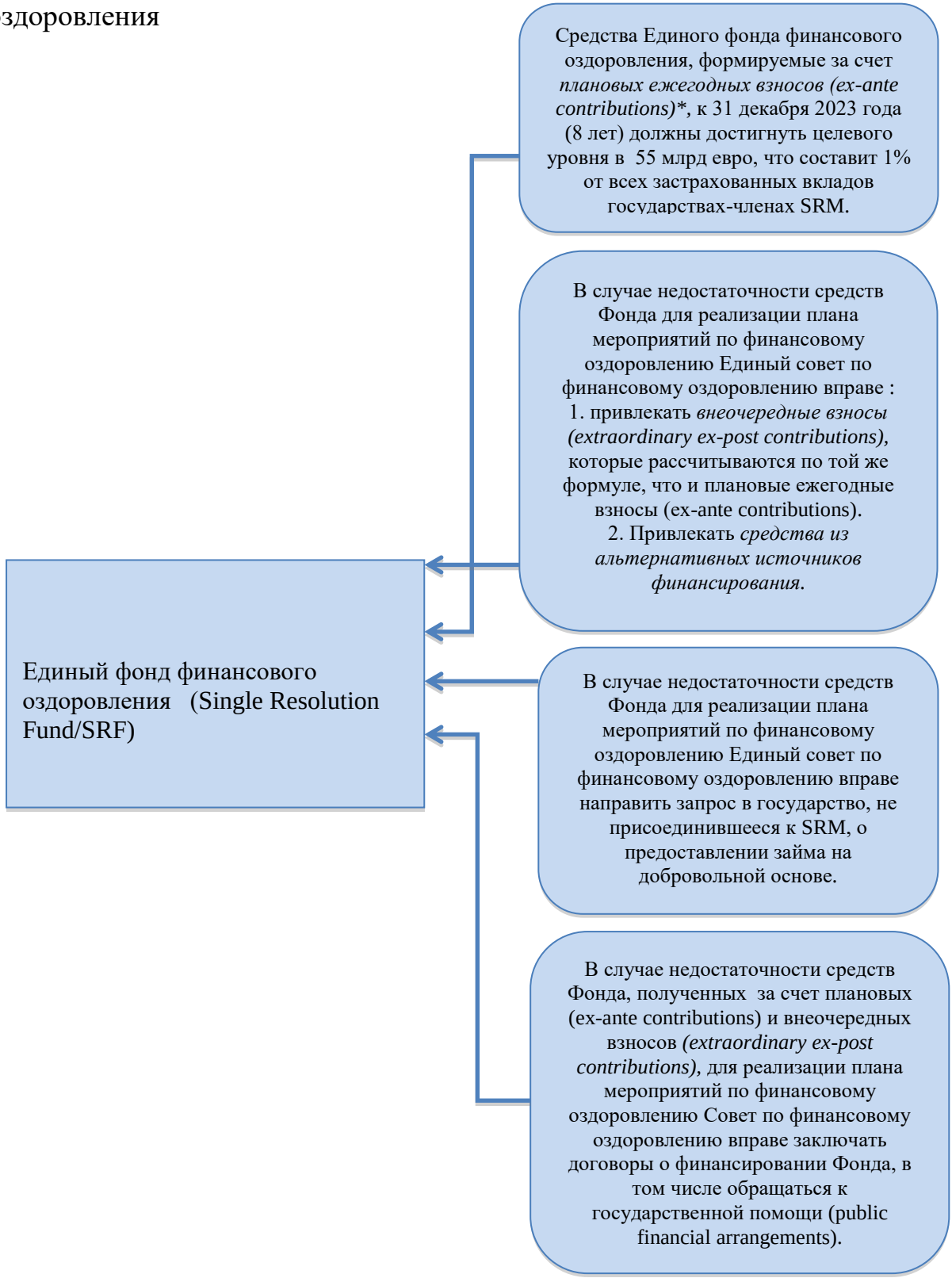
---

[328] Официальный сайт Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/19-09-2018-2.aspx

Приложение 1. Организационно-правовая структура Европейского банковского союза



Приложение 2. Механизм формирования Единого фонда финансового оздоровления



*Взнос кредитной организации рассчитывается на основании коэффициента, который определяется как отношение суммы обязательств кредитной организации (за вычетом собственных средств и застрахованных депозитов) к сумме обязательств всех банков (за вычетом собственных средств и застрахованных депозитов), зарегистрированных в государствах-членах Единого механизма финансового оздоровления.

Список сокращений и условных обозначений

ЕБО	Европейский банковский орган
ЕБС	Европейский банковский союз
ЕЕА	Единый европейский акт
ЕМФО	Единый механизм финансового оздоровления
ЕМФС	Европейский механизм финансовой стабилизации
ЕНМ	Единый надзорный механизм
ЕОЦБР	Европейский орган по ценным бумагам и рынкам
ЕСМ	Европейский стабилизационный механизм
ЕССВ	Европейская система страхования вкладов
ЕССР	Европейский совет по системным рискам
ЕСПОФУ	Единый свод правил оказания финансовых услуг
ЕСЦБ	Европейская система центральных банков
ЕСФО	Единый совет по финансовому оздоровлению
ЕФФО	Единый фонд финансового оздоровления
ЕФФС	Европейский фонд финансовой стабильности
ЕЦБ	Европейский центральный банк
ПДСФУ	План действий в сфере финансовых услуг

Список использованной литературы

I. Официальные документы и нормативно-правовые акты

Международные договоры

1. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 08.05.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.08.2017).
2. Договор о стабильности, координации и управлении в Экономическом и валютном союзе от 2 марта 2012 года [Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union between the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Grand Duchy of Luxembourg, Hungary, Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Republic of Poland, the Portuguese Republic, Romania, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden, signed on 2 March 2012].
3. Договор, учреждающий Европейский стабилизационный механизм от 2 февраля 2012 года [Treaty Establishing the European Stability Mechanism between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Grand Duchy of Luxembourg, Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and the Republic of Finland, signed on 2 February 2012].
4. Пакт в поддержку евро плюс. Об усилении координации экономической политики в целях повышения конкурентоспособности и сближения от 25 марта 2011 года [Pacte pour l’Euro-plus: coordination renforcée des politiques

économiques pour la compétitivité et la convergence // Bruxelles, le 25 mars 20011. EUCO 10/11. Pp. 13-20.].

5. Соглашение о порядке передачи и объединении взносов в рамках Единого фонда финансового оздоровления, заключенное государствами членами 14 мая 2014 года [Agreement on the transfer and mutualisation of contributions to the Single Resolution Fund between the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Czech Republic, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Republic of Croatia, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Grand Duchy of Luxembourg, Hungary, the Republic of Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Republic of Poland, the Portuguese Republic, Romania, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and the Republic of Finland, signed on 21 May 2014].

Нормативные и иные официальные документы Европейского Союза

6. Charter of Fundamental Rights of the European Union // Официальный вестник EC. OJ C 202, 7.6.2016, p. 389–405.
7. Single European Act (1986) // Официальный вестник EC. OJ L 169, 29.06.1987.
8. Treaty establishing European Economic Community (1957) (Celex Number 11957E/TXT).
9. Treaty on European Union (1992) // Официальный вестник EC. OJ C 191 , 29/07/1992 P. 0001 – 0110.
10. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community // Официальный вестник EC. OJ C 306/1, 17.12.2007.
11. Treaty on European Union (Consolidated version 2012) // Официальный вестник EC. OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390.

12. Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version 2012) // Официальный вестник ЕС. OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390.
13. Protocol (No 1) on the Role of National Parliaments in the European Union // Официальный вестник ЕС. OJ C 202, 7.6.2016, p. 203–205.
14. Protocol (No 4) on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank // Официальный вестник ЕС. OJ C 202, 7.6.2016, p. 230-250.
15. Council Regulation (EU) No 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European financial stabilisation mechanism // Официальный вестник ЕС. OJ L 118, 12.5.2010, p. 1–4. OJ L 331, 15.12.2010, p. 162–164.
16. Council Regulation (EU) No 1096/2010 of 17 November 2010 conferring specific tasks upon the European Central Bank concerning the functioning of the European Systemic Risk Board // Официальный вестник ЕС.
17. Council Regulation (EU) 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions (SSM Regulation) // Официальный вестник ЕС. OJ L 287, 29.10.2013, p. 63–89.
18. Regulation (EC) 924/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on cross-border payments in the Community and repealing Regulation (EC) No 2560/2001 // Официальный вестник ЕС. OJ L 266, 9.10.2009, p. 11.
19. Regulation (EU) 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board // Официальный вестник ЕС. OJ L 331, 15.12.2010, p. 1–11.
20. Regulation (EU) 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC // Официальный вестник ЕС. OJ L 331, 15.12.2010, p. 12–47.

21. Regulation (EU) 1094/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensions Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/79/EC // Официальный вестник ЕС. OJ L 331, 15.12.2010, p. 48–83.
22. Regulation (EU) 1095/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority), amending Decision 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/77/EC // Официальный вестник ЕС. OJ L 331, 15.12.2010, p. 84–119.
23. Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers// Официальный вестник ЕС. OJ L 55, 28.2.2011, p. 13–18.
24. Regulation (EU) 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 // Официальный вестник ЕС. OJ L 176, 27.6.2013, p. 1–337.
25. Regulation (EU) 1022/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards the conferral of specific tasks on the European Central Bank pursuant to Council Regulation (EU) No 1024/2013 // Официальный вестник ЕС. OJ L 287, 29.10.2013.
26. Regulation 468/2014 of the European Central Bank of 16 April 2014 establishing the framework for cooperation within the Single Supervisory Mechanism between the European Central Bank and national competent authorities and with national designated authorities (SSM Framework Regulation // Официальный вестник ЕС. OJ L 141, 14.5.2014, p. 1–50.
27. Regulation (EU) 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of

credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) 1093/2010 // Официальный вестник ЕС. OJ L 225, 30.7.2014, p. 1–90.

28. Commission Delegated Regulation (EU) 604/2014 of 4 March 2014 supplementing Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council with regard to regulatory technical standards with respect to qualitative and appropriate quantitative criteria to identify categories of staff whose professional activities have a material impact on an institution's risk profile // Официальный вестник ЕС. OJ L 167, 6.6.2014, p. 30–35.
29. Commission Implementing Regulation (EU) 680/2014 of 16 April 2014 laying down implementing technical standards with regard to supervisory reporting of institutions according to Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council // Официальный вестник ЕС. OJ L 191, 28.6.2014, p. 1–1861.
30. Council Directive 73/183/EEC of 28 June 1973 on the abolition of restrictions on freedom of establishment and freedom to provide services in respect of self-employed activities of banks and other financial institutions // Официальный вестник ЕС. OJ L 194, 16.7.1973, p. 1–10.
31. Council Directive 88/361/EEC of 24 June 1988 for the implementation of Article 67 of the Treaty // Официальный вестник ЕС. OJ L 178, 8.7.1988, p. 5–18.
32. Council Directive 89/299/EEC of 17 April 1989 on the own funds of credit institutions // Официальный вестник ЕС. OJ L 124, 5.5.1989, p. 16–20.
33. Council Directive 89/647/EEC of 18 December 1989 on a solvency ratio for credit institutions // Официальный вестник ЕС. OJ L 386, 30.12.1989, p. 14–22.
34. Council Directive 92/30/EEC of 6 April 1992 on the supervision of credit institutions on a consolidated basis // Официальный вестник ЕС. OJ L 110, 28.4.1992, p. 52–58.
35. Council Directive 92/121/EEC of 21 December 1992 on the monitoring and control of large exposures of credit institutions // Официальный вестник ЕС. OJ L 29, 5.2.1993, p. 1–8.

36. First Council Directive 77/780/EEC of 12 December 1977 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions // Официальный вестник ЕС. OJ L 322, 17.12.1977, p. 30–37.
37. Second Council Directive 89/646/EEC of 15 December 1989 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions and amending Directive 77/780/EEC // Официальный вестник ЕС. OJ L 386, 30.12.1989, p. 1–13.
38. Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes // Официальный вестник ЕС. OJ L 135, 31.5.1994, p. 5–14.
39. Directive 98/26/EC of the European Parliament and of the Council of 19 May 1998 on settlement finality in payment and securities settlement systems // Официальный вестник ЕС. OJ L 166, 11.6.1998, p. 45–50.
40. Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions // Официальный вестник ЕС. OJ L 126. 26.05.2000. P. 1–59.
41. Directive 2001/24/EC of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 on the reorganisation and winding up of credit institutions // Официальный вестник ЕС. OJ L 125, 5.5.2001, p. 15–23.
42. Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC // Официальный вестник ЕС. OJ L 145, 30.4.2004, p. 1–44.
43. Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions (recast) // Официальный вестник ЕС. OJ L 177, 30.6.2006, p. 1–200.
44. 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 // Официальный вестник ЕС. OJ L 68, 13.3.2009, p. 3–7.

45. 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 // Официальный вестник ЕС. OJ L 176, 27.6.2013, p. 338–436.
46. Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes // Официальный вестник ЕС. OJ L 173, 12.6.2014, p. 149–178.
47. 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 // Официальный вестник ЕС. OJ L 173, 12.6.2014, p. 190–348.
48. Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU // Официальный вестник ЕС. OJ L 173, 12.6.2014, p. 349–496.
49. Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC // Официальный вестник ЕС. OJ L 141, 5.6.2015, p. 73–117.
50. Interinstitutional Agreement 2013/694/EU between the European Parliament and the European Central Bank on the practical modalities of the exercise of democratic accountability and oversight over the exercise of the tasks conferred on

the ECB within the framework of the Single Supervisory Mechanism // Официальный вестник ЕС. OJ L 320, 30.11.2013, p. 1–6.

51. Agreement between the European Parliament and the Single Resolution Board on the practical modalities of the exercise of democratic accountability and oversight over the exercise of the tasks conferred on the Single Resolution Board within the framework of the Single Resolution Mechanism // Официальный вестник ЕС. OJ L 339, 24.12.2015, p. 58–65.
52. Communication from the Commission – Implementing the framework for financial markets: action plan // Официальный вестник ЕС. COM (1999) 232, 11.05.99.
53. Communication from the Commission to the European Council - A European Economic Recovery Plan, Brussels, 26.11.2008 // Официальный вестник ЕС. COM (2008) 800 final.
54. Communication for the spring European Council - Driving European recovery, Brussels, 4.3.2009 // Официальный вестник ЕС. COM(2009) 114 final.
55. Communication from the Commission - European financial supervision, 27 May 2009// Официальный вестник ЕС. COM/2009/0252 final.
56. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - A Roadmap towards a Banking Union from 12 September 2012 // Официальный вестник ЕС. COM/2012/0510 final.
57. Communication from the Commission - A Blueprint for a Deep and Genuine Economic and Monetary Debate, Launching a European Debate from 28 November 2012 // Официальный вестник ЕС. COM (2012) 777 final/2.
58. Communication from the Commission on the application, from 1 August 2013, of State aid rules to support measures in favour of banks in the context of the financial crisis - Banking Communication // Официальный вестник ЕС. OJ C 216, 30.7.2013, p. 1–15.
59. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank - On steps towards Completing Economic and Monetary Union from 21 October 2015 // Официальный вестник ЕС. COM/2015/0600 final.

60. 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 from 24 November 2015 // Официальный вестник ЕС. COM/2015/0587 final.
61. 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 on completing the Banking Union from 11 October 2017 // Официальный вестник ЕС. COM (2017) 592 final.
62. European Central Bank - Decision of the European Central Bank of 4 February 2014 identifying the credit institutions that are subject to the comprehensive assessment (ECB/2014/3) // Официальный вестник ЕС. OJ L 69, 8.3.2014, p. 107–111.
63. Memorandum of Understanding between the Council of the European Union and the European Central Bank on the cooperation on procedures related to the Single Supervisory Mechanism (SSM) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского центрального банка. — Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/mou_between_eucouncil_ecb.pdf

Нормативно-правовые акты Российской Федерации

64. Конституция Российской Федерации: офиц. текст. — М.: Инфра-М, Норма, 2016. — 164 с.
65. Гражданский кодекс Российской Федерации: [федер. закон: принят Гос. Думой 21 октября 1994 г.: по состоянию на 3 августа 2018 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации от 1994 г., N 32, ст. 3301.
66. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. N 395-1 О банках и банковской деятельности [федер. закон: принят 2 декабря 1990 г.: по состоянию на 3 августа 2018 г.] // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 1990 г., N 27, ст. 357.

67. Федеральный закон от 7 мая 1998 г. N 75-ФЗ О негосударственных пенсионных фондах [федер. закон: принят Гос. Думой 8 апреля 1998 г.: по состоянию на 7 марта 2018 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации от 1998 г., N 19, ст. 2071.
68. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) [федер. закон: принят Гос. Думой 27 июня 2002 г.: по состоянию на 27 июня 2018 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации от 2002 г., N 28, ст. 2790.
69. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. N 127-ФЗ (ред. от 07.03.2018) "О несостоятельности (банкротстве)" [федер. закон: принят Гос. Думой 27 сентября 2002 г.: по состоянию на 1 июля 2018 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации от 2002 г., N 43, ст. 4190.
70. Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. N 177-ФЗ О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации [федер. закон: принят Гос. Думой 28 ноября 2003 г.: по состоянию на 1 июля 2018 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации от 2003 г., N 52, ст. 5029 (Часть I).
71. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. N 422-ФЗ О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений [федер. закон: принят Гос. Думой 23 декабря 2013 г.: по состоянию на 7 марта 2018 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации от 2013 г., N 52, ст. 6987 (часть I).
72. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. N 451-ФЗ О внесении изменений в статью 11 Федерального закона "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации" и статью 46 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" [федер. закон: принят Гос. Думой 19 декабря 2014 г.: по состоянию на 1 сентября 2018 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации от 2015 г. , N 1 , ст. 4 (часть I).

73. Федеральный закон от 1 мая 2017 г. N 84-ФЗ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [федер. закон: принят Гос. Думой 21 апреля 2017 г.: по состоянию на 1 сентября 2018 г.] // "Собрание законодательства РФ", 01.05.2017, N 18, ст. 2661.
74. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2017 г. N 1994-р О подписании соглашения о гармонизации законодательства государств - членов Евразийского экономического союза в сфере финансового рынка [в редакции Распоряжения Правительства Российской Федерации от 02.08.2018 г. N 1608-р] // Собрание законодательства Российской Федерации от 2017 г., N 39 , ст. 5739.

II. Решения Суда ЕС

75. Case 9/56 Meroni v. High Authority [1958] ECR 133.
76. Case C-8/74 Procureur du Roi v. Dassonville [1974] ECR 837.
77. Case 120/78 Rewe Zentrale v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein [1979] ECR.
78. Case C-491/01 British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco [2002] ECR I-11453.
79. Case C-66/04 United Kingdom v. Parliament and Council [2005] ECR I-10553.
80. Case C-217/04 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union [2006] ECR I-3771.
81. Case C-427/12 Biocidal products.
82. Case C-370/12 Thomas Pringle v. The Government of Ireland, Ireland and the Attorney General.
83. Case C-270/12: Judgment of the Court (Grand Chamber) of 22 January 2014 — United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v European Parliament, Council of the European Union.
84. Case C-62/14 Gauweiler and Others v. Deutscher Bundestag.

85. Case T-122/15 Judgment of the General Court of 16 May 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank v European Central Bank.
86. Case T-712/15 Crédit mutuel Arkéa v ECB, Judgment of the General Court of 13 December 2017.
87. Case T-52/16 Crédit mutuel Arkéa v ECB, Judgment of the General Court of 13 December 2017.

III. Диссертации и авторефераты

88. Буторина, О.В. Экономический и валютный союз ЕС. Международный аспект : дис. … д-ра экон. наук : 08.00.14 / Буторина Ольга Витальевна. — М., 2001. — 356 с.
89. Вишневский, А.А. Современные тенденции развития структурообразующих институтов банковского права: сравнительно-правовое исследование: дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Вишневский Александр Александрович. — М., 2014. — 467 с.
90. Гришин, А.В. Экономический и валютный союз: правовой механизм: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.10 / Гришин Александр Владимирович. — М., 2010. — 218 с.
91. Калантырский, Д.Я. Правовое регулирование банковского надзора в Европейском Союзе и России: Сравнительно-правовое исследование: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Калантырский Дмитрий Яковлевич. — М., 2005. — 221 с.
92. Карпов, Л.К. Влияние международных межправительственных и неправительственных организаций на правовое регулирование деятельности кредитных организаций в Европейском Союзе: дис.… канд. юрид. наук : 12.00.10 / Карпов Леонид Константинович. — М., 2013. — 185 с.
93. Линников, А.С. Международно-правовые проблемы организации банковского надзора в Европейском Союзе: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.10 / Линников Александр Сергеевич. — М., 2008. — 158 с.

94. Некрасов, А.И. Правовое регулирование финансовых услуг в Европейском Союзе: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.10 / Некрасов Андрей Игоревич. — М., 2012. — 232 с.
95. Пашковская, И.Г. Европейский Союз: Правовые основы создания и институционализации Экономического и Валютного Союза: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.10 / Пашковская Ирина Грантовна. — М., 2004. — 192 с.
96. Усик, М.В. Европейский валютный союз: механизм функционирования и перспективы развития: дис. … канд. экон. наук : 08.00.14/ Усик Марина Вадимовна. — М., 2001. — 171 с.
97. Цибулина, А.Н. Расширение Европейского валютного союза: дис. … канд. экон. наук : 08.00.14 / Цибулина Анна Николаевна. — М., 2010. — 175 с.
98. Шумилов, Ю.В. Эволюция международного финансового права в свете глобального финансово-экономического кризиса 2008-2010 гг.: канд. юрид. наук : 12.00.10 / Шумилов Юрий Владимирович. — М., 2010. — 229 с.

IV. Книги

99. Алексеев, С.С. Проблемы теории права Т.1 / С.С. Алексеев. — Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. — 396 с.
100. Банковское дело: учебник / под ред. проф. Г.Г. Коробовой. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Магистр, Инфра-М, 2015. – 592 с.
101. Бирюков, М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора: учебное пособие / М. М. Бирюков. — М.: Статут, 2013. — 236 с.
102. Воронина, Н.Л., Воронин, Л. А. Англо-русский словарь страховых терминов / Н.Л. Воронина, Л.А. Воронин. — М.: ИРТИСС, 2001. — 424 с.
103. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М. Энтин. — 3-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. — 960 с.
104. Европейское право. Основы интеграционного права Европейского союза и Евразийского экономического союза : учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М. Энтин, М.Л. Энтин. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. — 528 с.

105. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / отв. ред. С.Ю. Кашкин; пер. А.О. Четвериков. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2017. — 650 с.
106. Ерпылева, Н.Ю. Международное банковское право: теория и практика применения / Н.Ю. Ерпылева. — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. — 671 с.
107. Капустин, А.Я. Право Европейского Союза: учебник для вузов / Отв. ред. А.Я. Капустин. — М. : Издательство Юрайт, 2015. — 387 с.
108. Кашкин, С.Ю, Четвериков, А.О. Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / отв. ред. С.Ю. Кашкин; пер. А.О. Четвериков. — М.: ИНФРА-М, 2017. — 650 с.
109. Кашкин, С.Ю. Право Европейского Союза в 2 т. Том 1. Общая часть: учебник для бакалавриата и магистратуры / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков; отв. ред. С. Ю. Кашкин. — 4-е изд., пер. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2018. — 325 с.
110. Кашкин, С. Ю. Право Европейского Союза. Том 2. Особенная часть: учебник для бакалавров / отв. ред. С. Ю. Кашкин. — 4-е изд., пер. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2019. — 1023 с.
111. Крохина, Ю.А. Финансовое право России: учебник / Ю.А. Крохина. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: НОРМА, Инфра-М, 2015. — 624 с.
112. Линников, А.С. Правовое регулирование банковской деятельности и банковский надзор в Европейском Союзе / А.С. Линников. — М.: Статут, 2009. – 188 с.
113. Линников, А.С., Карпов, Л.К. Международно-правовые стандарты регулирования банковской деятельности / А.С. Линников, Л.К. Карпов. — М.: Статут, 2014. — 173 с.
114. Линников, А.С., Карпов, Л.К., Пазына, Е.О. Правовые и экономические основы финансовой системы Европейского Союза / А.С. Линников, Л.К. Карпов, Е.О. Пазына. — М.: Юрлитинформ, 2018. — 224 с.

115. Лозовский, Л.Ш., Благодатин, А.А., Райзберг, Б.А. Биржа и ценные бумаги. Словарь / Л.Ш. Лозовский, А.А. Благодатин, Б.А. Райзберг. — М.: Экономика, 2001. — 328 с.
116. Лукашук, И.И. Международное право. Общая часть: учеб. для студентов юрид. фак. и вузов / И.И. Лукашук; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, Академ. правовой ун-т. — Изд. 3-е, перераб. и доп. — М.: Волтерс Клувер, 2007. — 432 с.
117. Лукашук, И.И. Международное право. Особенная часть: учеб. для студентов юрид. фак. и вузов / И.И. Лукашук; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, Академ. правовой ун-т. — Изд. 3-е, перераб. и доп. — М.: Волтерс Клувер, 2008. — 544 с.
118. Международное публичное право / Ю.М. Колосов. Э.С. Кривчикова. – М.: Международные отношения, 2000. – 610 с.
119. Международное право: учебник / под ред. А. Н. Вылегжанин. – М.: Издательство Юрайт, 2011. – 1003 с.
120. Международное право: учебник / отв. ред. Игнатенко Г. В., Тиунов О. И. - 6-е изд., перераб. и доп. - М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2017. - 752 с.
121. Международное экономическое право / А.Н. Вылегжанин, Д.К. Лабин, И.П. Мельничук, В.М. Шумилов. — М.: Кнорус. 2016. — 272 с.
122. Миркин, Я.М. Финансовые рынки Евразии: устройство, динамика, будущее / под ред. проф. Я. М. Миркина. — М.: Магистр, 2017. — 384 с.
123. Олсен, М. Банковский надзор: европейский опыт и российская практика. Пособие, подготовленное в рамках проекта «Обучение персонала центрального банка – этап III» / под ред. М. Олсена. — М.: Представительство Европейской комиссии в России, 2005. — 356 с.
124. Понаморенко, В.Е. Банковская интеграция в ЕС и ЕЭП: возможности правовой трансплантации / В. Е. Понаморенко, А.О. Четвериков, Л.К. Карпов; отв. ред. С. Ю. Кашкин. — Москва: ЮСТИЦИНФОРМ, 2014. — 204 с.

125. Понаморенко, В.Е. Актуальные направления финансовой интеграции в ЕАЭС: правовой анализ: монография / В. Е. Понаморенко, И.М. Лифшиц, К.Г. Сорокин.; под общ. ред. В.Е. Понаморенко. — М.: Русайнс, 2015. – 182 с.
126. Право Европейского Союза в 2 ч. Часть 1: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. А. Х. Абашидзе, А. О. Иншаковой. — 2-е изд., пер. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2018. — 293 с.
127. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009-2017 годы / под ред Л.М. Энтина. — М.: Аксиом. 2009. — 304 с.
128. Ровенский, Ю.А., Бадалов, Л.А., Богачева, М.Ю. Банковское регулирование и надзор. Учебник. Серия «Банковское дело»: в 5 т. Том 5 / под ред Ю.А. Ровенского, Л.А. Бадалова. — М.: Проспект, 2016. — 128 с.
129. Современное международное право цивилизованных народов. В 2-х томах. Т. 1 / Мартенс Ф.Ф.; Под ред.: Томсинов В.А. — М.: Зерцало, 2008. — 368 с.
130. Стрежнева, М.В. Экономический и валютный союз в Европе: проблемы эффективности и легитимности / М. В. Стрежнева. – М.: ИМЭМО РАН, 2018. – 150 с.
131. Теория государства и права. Учебник для ВУЗов/ под ред. проф. С.С.Алексеева. — М.: Норма, 2005. — 496 с.
132. Топорнин Б.Н. Европейское право: учебник / Б.Н. Топорнин. — М.: Юристъ, 1998. — 456 с.
133. Тулинов, В.В., Горин, В.С. Страхование и управление риском: Терминологический словарь / В.В.Тулинов, В.С.Горин. — М.: Наука, 2000. — 565 с.
134. Тункин, Г.И. Право и сила в международной системе / Г.И. Тункин. – М.: Международные отношения. 1983. – 200 с.
135. Черниченко, С. В. Международное право: современные теоретические проблемы / С. В. Черниченко. – М.: Междунар. отношения, 1993. – 295 с.
136. Черниченко, С. В. Теория международного права. Т. 1 / С. В. Черниченко. – М., 1999. – 336 с.

137. Четвериков, А.О., Понаморенко, В.Е., Карпов, Л.К. Банковская интеграция в ЕС и ЕЭП: возможности правовой трансплантации. — М.: Юстицинформ, 2014. — 260 с.
138. Шумилов, В.М. Международное экономическое право: учебник для магистров / В.М. Шумилов. — 6-е изд., пер. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2017. — 612 с.
139. Энтин, М.Л. В поисках партнерских отношений — VII: Россия и Европейский Союз в 2017 — первой половине 2018 годов : Научная монография / М.Л.Энтин, Е.Г.Энтина, Н.И.Тнэлм . — М.: Зебра Е, 2018. — 816 с.
140. Юмашев, Ю.М., Постникова, Е.В. Экономическое право Европейского союза: монография / Ю.М. Юмашев, Е.В. Постникова. — М.: Норма, Инфра-М, 2014. — 384 с.
141. Baglioni, A. The European Banking Union: A Critical Assessment / A. Baglioni. — Palgrave Macmillan, 2016. — 136 p.
142. Boccuzzi, G. The European Banking Union: Supervision and Resolution / G. Boccuzzi. — Palgrave Macmillan UK, 2016. — 175 p.
143. Busch, D., Ferrarini, G. European Banking Union. Kindle Edition / D. Busch, G. Ferrarini. — Oxford University Press, 2015. — 592 p.
144. Craig, P., Burca, G. de. EU law. Text, cases and Materials / P. Craig, G. de Burca. — Oxford University Press, 2011. — 1155 p.
145. Craig, P., Burca, G. de. EU law. Text, cases and Materials / P. Craig, G. de Burca. — Oxford University Press, 2015. — 1380 p.
146. Daniele, L et al. Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis / L. Daniele, P. Simone, R. Cisotta. — Springer International Publishing AG and G. Giappichelli Editore, 2017. — 409 p.
147. Dinan, D. Europe Recast: A History of European Union / D. Dinan. —Palgrave Macmillan, 2004. — 370 p.
148. Dinan, D. Origins and Evolution of the European Union / D. Dinan. — Oxford University Press, 2006. — 384 p.

149. Dyson, K.H.F., Featherstone, K. The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union. 1st Edition / K.H.F. Dyson, K. Featherstone. — Oxford University Press, 2000. — 888 p.
150. Dyson, K.H.F. Elusive Union: The Process of Economic and Monetary Union in Europe / K.H.F. Dyson. — Addison-Wesley Longman Ltd, 2004. — 448 p.
151. Eichengreen, B. The European economy since 1945: coordinated capitalism and beyond / B. Eichengreen. — Princeton University Press, Princeton, 2007. — 495 p.
152. Gilbert, M. European Integration: A Concise History / M. Gilbert. — Rowman & Littlefield, 2012. — 292 p.
153. Haentjens, M. European Banking and Financial Law Statutes / M. Haentjens. — Routledge, 2018. — 687 p.
154. Hirsch, W. Law and Economics. 3rd Ed. / W. Hirsch. — Academic Press, 1999. — 358 p.
155. Howarth, D., Quaglia, L. The political economy of the European Banking Union / D. Howarth, L. Quaglia. — Oxford University Press, 2016. — 288 p.
156. James, H. Making the European Monetary Union / H. James. — Belknap Press, 2012. — 592 p.
157. Kerlin, J. The Role of Deposit Guarantee Schemes as a Financial Safety Net in the European Union (1st ed. 2017 edition) / J. Kerlin. — Palgrave Macmillan, 2017. — 351 p.
158. Lenaerts, K. European Union Law / K. Lenaerts. — Sweet & Maxwell, 2011. – 1344 p.
159. Majone, G. Dilemmas of European integration: the ambiguities and pitfalls of integration by stealth / G. Majone. — Oxford University Press, 2009. — 272 p.
160. McDonald, L.G, Robinson, P.A. Colossal Failure of Common Sense: The Inside Story of the Collapse of Lehman Brothers / L.G. McDonald, P.A. Robinson. — Crown Business, 2010. — 368 p.
161. Moloney, N. EU Securities and Financial Markets Regulation. Third edition / N. Moloney. — Oxford University Press, 2014. — 1044 p.

162. Ruccia, N. The Single Resolution Mechanism and the Single Resolution Fund: Substantive Issues and the Contradictory Democratic Deficit / N.Ruccia. — Springer, 2017. — 409 p.
163. Schoenmaker, D. Governance of International Banking: The Financial Trilemma / D. Schoenmaker. — Oxford University Press, 2013. — 208 p.
164. Weismann, P. European Agencies and Risk Governance in EU Financial Market Law / P.Weismann. — Routledge, 2016. — 237 p.

IV. Статьи

165. Абдуллин, А.И. Актуальные проблемы фрагментации международного права // Международное экономическое право в эпоху глобализации: Liber amicorum в честь 60-летия профессора В.М.Шумилова: сборник статей.- Вып. 54.- М.: ВАВТ, 2014. - С. 18–22.
166. Боклан, Д.С. Евразийский экономический союз и Всемирная торговая организация: соотношение правовых режимов / Д.С. Боклан // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2017. – № 2. – С. 223-236.
167. Вишневский, А.А. Финансовый уполномоченный vs финансовый омбудсмен: об эффективности институтов защиты прав потребителей финансовых услуг / А.А. Вишневский // Закон. – 2018. – № 9. – С. 58-65.
168. Вишневский, А.А. О регулировании поведенческого аспекта деятельности кредитного института: опыт европейских стран / А.А. Вишневский // Деньги и кредит. – 2014. – № 7. – С. 22-26.
169. Волеводз, А.Г., Шатайлюк, Е.Е. Ответственность бенефициаров и руководителей банков за незаконный вывод активов: некоторые практические аспекты проблемы / Е.Е.Шатайлюк, А.Г.Волеводз // Библиотека криминалиста. Научный журнал. — 2017. — № 6(35). — С. 343-352.
170. Ерпылева, Н.Ю. Современный правовой статус Европейского центрального банка / Н.Ю. Ерпылева // Банковское право. — 2010. — № 5. — С. 35-43.

171. Ерпылева, Н.Ю. Европейский центральный банк в институционной структуре Европейской банковской системы (правовые аспекты) / Н.Ю.Ерпылева // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2010. — № 1. — С. 98-113.
172. Касьянов, Р.А. Организация деятельности финансовых регуляторов в Европейском союзе / Р.А.Касьянов // Вестник МГИМО Университета. — 2012. — № 6. — С. 147-153.
173. Касьянов, Р.А. Европейский опыт правового регулирования финансовых рынков и возможности его применения в России / Р.А.Касьянов // Вестник МГИМО Университета. — 2013. — № 4 (31). — С. 267-274.
174. Касьянов, Р.А. Общие тенденции правового регулирования рынка ценных бумаг в Европейском союзе / Р.А.Касьянов // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. — 2013. — № 4. — С. 93-97.
175. Касьянов, Р.А. Рынки финансовых инструментов в Европейском союзе: правовые основы регулирования / Р.А.Касьянов // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. — 2015. — № 9. — С. 65-69.
176. Касьянов, Р.А. Суд Европейского Союза подтвердил полномочия Европейского органа по ценным бумагам и рынкам / Р.А.Касьянов // Международное правосудие. — 2017. — № 2 (22). — С. 17-27.
177. Линников, А.С. Организационно-правовые предпосылки формирования единого органа банковского надзора Европейского Союза / А.С. Линников // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2008. — № 2-3. — С. 22-27.
178. Лифшиц, И.М. Реформа правового регулирования рынка ценных бумаг в Европейском союзе / И.М.Лифшиц // Московский журнал международного права. —2010. — № 2(78). — С. 125-141.
179. Лифшиц, И.М. Правовые аспекты регулирования рынка ценных бумаг в Европейском союзе / И.М.Лифшиц // Московский журнал международного права. —2011. — № 3(83). — С. 100-110.

180. Лифшиц, И.М. Правовое оформление антикризисных мер на международном и региональном уровнях / И.М.Лифшиц // Право и экономика. —2014. — № 9. — С. 17-24.
181. Лифшиц, И.М. Понятие международного финансового права: некоторые аспекты / И.М.Лифшиц // Московский журнал международного права. — 2017. — № 4. — С. 58-69.
182. Лифшиц, И.М. Специфика правового регулирования банковской деятельности в ЕС / И.М.Лифшиц // Российский внешнеэкономический вестник. —2018. — № 8. — С. 108-118.
183. Осокина, Е.Б. Предпосылки и основные положения реформы правового регулирования банковской деятельности в ЕС / Е.Б.Осокина // Право и управление XXI век. —2017. — № 1 (42). — С. 66-74.
184. Осокина, Е.Б. Правовые аспекты создания Европейского банковского союза / Е.Б.Осокина // Московский журнал международного права. — 2017. — № 4. — С. 131-140.
185. Осокина, Е.Б. Эволюция банковского надзора в Европейском союзе: организационно-правовые аспекты / Е.Б.Осокина // Legal Concept = Правовая парадигма. — 2017. — Т.16. — № 3. — С. 122 -127.
186. Разумовский, П.А. Рекомендации по новым нормативам Банка России в связи с внедрением принципов Базеля II / П.А.Разумовский // Банковское дело. — 2010. — № 9. — С. 52-26.
187. Стрежнева, М. В. Централизация или децентрализация? Роль европейских и национальных агентств в имплементации европейских решений / М. В. Стрежнева // Какими станут внутренние и внешние политики ЕС в результате вступления в силу Лиссабонского договора (материалы международной конференции, проведенной в МГИМО (У) МИД России 22 февраля 2008 г.). —2008. — С. 44-52.
188. Суворов, И.Г. О валютно-финансовой интеграции в рамках Евразийского экономического союза / И.Г. Суворов // Деньги и кредит. —2015. — № 6. — С. 3-5.

189. Толстых, В. Л. Функционализм: основные положения и критика = Functionalism: a theoretical basis and critical assessment / В.Л. Толстых // Российский юридический журнал. — 2015. — № 5 (104). — С. 71-80.
190. Топорнин, Н.Б. Некоторые аспекты правового статуса и деятельности механизмов финансовой помощи в Европейском союзе / Н.Б.Топорнин // Деньги и кредит. —2015. — № 10. — С. 58-61.
191. Топорнин, Н.Б., Осокина, Е.Б. Организационно-правовые аспекты Единого механизма финансового оздоровления ЕС / Н.Б.Топорнин, Е.Б.Осокина // Деньги и кредит. —2017. — № 12. — С. 108-112.
192. Цибулина, А.Н. Банковский или Фискальный союзы в ЕС: что важнее? / А.Н. Цибулина // Европейские проблемы на VIII Конвенте РАМИ. — 2014. — С. 155-161.
193. Amtenbrink, F., Van Duin, K.P.S. The European Central Bank Before the European Parliament: Theory and Practice After Ten Years of Monetary Dialogue / F. Amtenbrink, K.P.S. Van Duin // European Law Review. — 2009. — № 4. — Pp. 561-583.
194. Breidthardt, A., Strupczewski, J. Exclusive: Berlin mulls way to bank union without Treaty change – officials [Электронный ресурс] / A. Breidthardt, J. Strupczewski // Reuters. — 2013. — Режим доступа: https://www.reuters.com/article/us-eurozone-bankingunion/exclusive-berlin-mulls-way-to-bank-union-without-treaty-change-officials-idUSBRE98D07420130914
195. Byrne, J., O'Connor, T. Creditor rights, culture and dividend payout policy / J.Byrne, T. O'Connor // Journal of multinational financial management. — 2017. — Vol. 39. — Pp. 60-77.
196. Cappiello, S. The EBA and the Banking Union / S. Cappiello // European Business Organization Law Review. — 2015. — No. 16. — Pp. 421-437.
197. De Rynck, S. Banking on a Union: the Politics of Changing Eurozone Banking Supervision / S. De Rynck // Journal of European Public Policy. — 2016. — Vol. 23. — No. 1. — Pp. 119–135.

198. Donnelly, S. Power politics and the undersupply of financial stability in Europe / S. Donnelly // Review of International Political Economy. — 2014. — No. 21(4). — Pp. 980–1005.
199. Donnelly, S. Expert advice and political choice in constructing European banking union / S. Donnelly // Journal of Banking Regulation. — 2016. — Pp. 1–15.
200. Epstein, R.A., Rhodes, M. International in Life, National in Death? Banking Nationalism on the Road to Banking Union / R.A. Epstein, M. Rhodes // KFG Working Paper Series. — Berlin: Freie Universität Berlin. — 2014. — No. 61. — 30 p.
201. Ferran, E. The Existential Search of the European Banking Authority / E. Ferran // European Business Organization Law Review. — 2016. — No. 17. — Pp. 285-317.
202. Fritz, B., Roeger, W., J. in ‘t,Veld, The stabilising properties of a European Banking Union in case of financial shocks in the Euro Area [Электронный ресурс] / B.Fritz, W. Roeger, J. in ‘t,Veld // European Commission, Economic Papers. — 2015. — Режим доступа: ttp://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2015/ecp550_en.htm
203. Glöckler, G., Lindner, J., Salines, M. Explaining the sudden creation of a banking supervisor for the euro area / G. Glöckler, J. Lindner, M. Salines // Journal of European Public Policy. — 2017. — Vol. 24. — No. 8. — Pp. 1135–1153.
204. Gortsos, C.V. The new EU Directive (2014/49/EU) on Deposit Guarantee Schemes / C.V.Gortsos // European Center of Economic and Financial Law. — 2014. — 174 p.
205. Gortsos, C. A Poisonous (?) Mix: Bail-Out of Credit Institutions Combined with Bail-In of Their Liabilities Under the BRRD – The Use of ‘Government Financial Stabilisation Tools’ (GFSTs) / C. Gortsos // Paper presented at the Workshop of the Financial and Monetary Law Working Group of the European University Institute (EUI, Florence, 12 October 2016). — 2016. — 28 p.

206. Gros, D., Schoenmaker, D. European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union / D.Gros, D. Schoenmaker // Journal of Common Market Studies. — 2014. — Vol. 52. — Issue 3. — Pp. 529-546.
207. Gros, D. Completing the Banking Union: Deposit Insurance / D.Gros // Centre for European Policy Studies. — 2015. — No. 335. — 8 p.
208. Hennessy, A. Redesigning financial supervision in the European Union (2009–2013) / A. Hennessy // Journal of European Public Policy. — 2014. — No. 21(2). — Pp. 151–168.
209. Hertig, G., Lee, R., McCahery, J. Empowering the ECB to Supervise Banks: A Choice-Based Approach // G. Hertig, R. Lee, J. McCahery / European Corporate Governance Institute. — 2009. — Working Paper No.262/2009. — 55 p.
210. Howarth, D., Quaglia, L. Banking union as holy grail: rebuilding the single market in financial services, stabilizing Europe's banks and "completing" economic and monetary union / D. Howarth, L. Quaglia // Journal of Common Market Studies. — 2013. — Vol. 51. — No. S1. — Pp.103–123
211. Huertas, T. Interim report of the CEPS task force on implementing financial sector resolution / T.Huertas // Centre for European Policy Studies. — 2016. 43 p.
212. Italy ex-central banker Antonio Fazio convicted again [Электронный ресурс] // BBC News. — 2011. — Режим доступа: http://www.bbc.com/news/business-15528041
213. Lannoo, K. The Great Financial Plumbing: From Northen Rock to Banking Union [Электронный ресурс] / K.Lannoo // Centre for European Policy Studies Paperbacks. — 2015. — Режим доступа: https://www.ceps.eu/system/files/Great%20Financial%20Plumbing_0.pdf
214. Lefterov, Z. The Single Rulebook: legal issues and relevance in the SSM context [Электронный ресурс] / Z. Lefterov // ECB Legal Working Paper Series. — No. 15 — 2015. — Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecblwp15.en.pdf?03b5c5c0a61bb0d01ab6067afa536f87

215. Maes, I. The Ascent of the European Commission as an Actor in the Monetary Integration Process in the 1960s / I. Maes // Scottish Journal of Political Economy. — 2006. — Vol. 53. — No. 2. — Pp. 222–241.
216. Mero, K., Piroska, D. Banking Union and banking nationalism – Explaining opt-out choices of Hungary, Poland and the Czech Republic [Электронный ресурс] / K. Mero, D.Piroska // Policy and Society. — 2016. — Vol. 35. — No. 3. – Pp. 215-226. — Режим доступа: http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1016/j.polsoc.2016.10.001
217. Micossi, S. The new Single Bank Resolution Mechanism of the European Union [Электронный ресурс] / S. Micossi // CEPR's policy portal. — 2013. — Режим доступа: http://voxeu.org/article/eu-s-new-single-bank-resolution-mechanism
218. Moloney, N. European Banking Union: assessing its risks and resilience [Электронный ресурс] / N. Moloney // The London School of Economics and Political Scince. — 2014. — Режим доступа: http://eprints.lse.ac.uk/60572/1/__lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Moloney,%20N_European%20Banking%20Union_Moloney_European%20Banking%20Union_2014.pdf
219. Mourlon-Druol, E. Banking Union in historical perspective: the initiative of the European / E. Mourlon-Druol // Journal of Common Market Studies. — 2016. — Vol. 54. — No. 4. – Pp. 913-927.
220. Commission in the 1960s–1970s. J Common Mark Stud (JCMS) 54:913–927
221. Nielsen, B., Smeets, S. The role of the EU institutions in establishing the banking union. Collaborative leadership in the EMU reform process / B. Nielsen, S. Smeets // Journal of European Public Policy. — 2018. — Vol. 25. — No. 9. — Pp. 1233-1256.
222. Niinimaki, J.-P. Spatial competition in the banking system: Alternative lending technologies and collateral assets / J.-P. Niinimaki // Journal of multinational financial management. — 2016. — Vol.35. — Pp. 93-109.

223. O'Connell, D. The collapse of Northern Rock: Ten years on [Электронный ресурс] / D. O'Connell // BBC News. — 2017. — Режим доступа: http://www.bbc.com/news/business-41229513
224. Oscar, J., Schularick, M., Taylor, A. M. Financial Crises, Credit Booms and External Imbalances: 140 Years of Lessons [Электронный ресурс] / J. Oscar, M. Schularick, A. M. Taylor // IMF Economic Review. — 2011. — No. 59(2). — Pp. 340–378. — Режим доступа: http://www.jfki.fu-berlin.de/faculty/economics/team/Ehemalige_Mitarbeiter_innen/schularick/IMF_paper_Financial_Crises__Credit_Booms_and_External_Imbalances.pdf
225. Padoa-Schioppa, T. How to deal with emerging pan-European financial institutions? Speech at the Conference on Supervisory Convergence organised by the Dutch Ministry of Finance, The Hague, 3 November 2004 [Электронный ресурс] / T. Padoa-Schioppa // Официальный сайт Европейского центрального банка. — 2014. — Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2004/html/sp041103.en.html
226. Please go, Mr Fazio [Электронный ресурс] // The Economist. — 2005. — Режим доступа: http://www.economist.com/node/4274953
227. Posner, E., Veron, N. The EU and Financial Regulation: Power without Purpose? / E. Posner, N. Veron // Journal of European Public Policy. — 2010. — Vol. 17. — No. 3. — Pp. 400–415.
228. Quintyn, M. The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors / M. Quintyn // IMF Working Paper. — 2007. — Режим доступа: https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/The-Fear-of-Freedom-Politicians-and-the-Independence-and-Accountability-of-Financial-Sector-20155
229. Sapir, A., Schoenmaker, D. The time is right for a European Monetary Fund [Электронный ресурс] / A. Sapir, D. Schoenmaker // Bruegel. — 2017. — Режим доступа: http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/10/PB-2017_04.pdf

230. Sattar, O., Longevialle, B., Birry, A. Europe's ring-fencing proposals could make big banks safer to fail, but also have broader consequences [Электронный ресурс] / O. Sattar, B. Longevialle, A. Birry // Standard and Poor’s Rating Services. — 2013. — Режим доступа: http://ec.europa.eu/finance/consultations/2013/banking-structural-reform/docs/contributions/non-registered-organisations/standard-poors-ratings-services-en-annex-1_en.pdf
231. Schäfer, D. A banking union of ideas? The impact of Ordoliberalism and the vicious circle on the EU banking union / D. Schäfer // JCMS: Journal of Common Market Studies. — 2016. — No. 54(4). — Pp. 961–980.
232. Schoenmaker, D., Gros, D. A. European Deposit Insurance and Resolution Fund: An Update [Электронный ресурс] / D. Schoenmaker, D. Gros // DSF Policy Paper Series. — 2012. — Режим доступа: https://www.ceps.eu/system/files/WD364%20European%20Deposit%20Insurance.pdf
233. Schoenmaker, D., Veron, N. European banking supervision: the first eighteen months [Электронный ресурс] / D. Schoenmaker, N. Veron // Bruegel. — 2016. — Режим доступа: http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/06/Blueprint-XXV-web.pdf
234. Schoenmaker, D., Wolff, G.B. What options for European deposit insurance? [Электронный ресурс] / D. Schoenmaker, G.B. Wolff // Bruegel. — 2016. — Режим доступа: http://bruegel.org/2015/10/what-options-for-european-deposit-insurance/
235. Schularick, M., Taylor, A.M. Credit Booms Gone Bust: Monetary Policy, Leverage Cycles, and Financial Crises, 1870–2008 / M. Schularick, A. M. Taylor // American Economic Review. — 2012. — No. 102(2). — Pp. 1029–1061.
236. Veron, N., Goldstein, M. Too Big to Fail: The Transatlantic Debate [Электронный ресурс] / N. Veron, M. Goldstein // Peterson Institute for international economics. — 2011. — Режим доступа: https://piie.com/publications/working-papers/too-big-fail-transatlantic-debate

237. Veron, N. Banking Nationalism and the European Crisis [Электронный ресурс] / N. Veron // Bruegel. — 2013. — Режим доступа: http://bruegel.org/2013/10/banking-nationalism-and-the-european-crisis/
238. Veron, N. Europe's Single Supervisory Mechanism: most small banks are German (and Austrian and Italian) [Электронный ресурс] / N. Veron // Bruegel. — 2014. — Режим доступа: http://bruegel.org/2014/09/europes-single-supervisory-mechanism-most-small-banks-are-german-and-austrian-and-italian/
239. Veron, N. Tectonic Shifts / N. Veron // Finance and Development. — 2014. — Vol.51. — №1. — Режим доступа: http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2014/03/veron1.htm
240. Veron, N. Breaking the vicious circle [Электронный ресурс] / N. Veron // Bruegel. — 2016. — Режим доступа: http://bruegel.org/2016/10/breaking-the-vicious-circle/
241. Von Bogdandy, A. European law beyond 'ever closer union': repositioning the concept, its thrust and the ECJ's comparative methodology / A. Von Bogdandy // European Law Journal. — 2016. — Vol. 22. — No. 4. — Pp. 519-538.
242. Walker, G. European Banking Law: Policy and Programme Construction / G. Walker // British Institute of International and Comparative Law. — London, 2006. — Pp.16–18.
243. Weatherill, S. The limits of legislative harmonization ten years after Tobacco Advertising: how the Court's case law has become a 'drafting guide'/ S. Weatherill // German Law Journal. — 2011. — Vol.12. — No. 3. — Pp. 827–864.
244. Werner, P. Report to the Council and the Commission on the realization by stages of Economic and Monetary Union in the Community / P. Werner // Supplement to Bulletin 11 of the European Communities. — Luxembourg, 1970. — 68 p.
245. Wolff, G.B. Statement prepared for the European Parliament's ECON Committee Public Hearing of 23 May [Электронный ресурс] / G.B. Wolff // Bruegel. — 2016. — Режим доступа: http://bruegel.org/2016/05/the-european-deposit-insurance-scheme/

246. Wolff, G.B., Raposo, I. G. How has banking union changed mergers and acquistions? [Электронный ресурс] / G.B. Wolff, I.G. Raposo // Bruegel. — 2017. — Режим доступа: http://bruegel.org/2017/09/how-has-banking-union-changed-mergers-and-acquistions/
247. Xafa, M. European Banking Union, Three years on [Электронный ресурс] / M. Xafa // CIGI Papers. — 2015. — Vol.73. — Режим доступа: https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi_paper_no.73_web.pdf
248. Zeitlin, J. EU experimentalist governance in times of crisis / J. Zeitlin // West European Politics. — 2015. — Vol.39. — No. 3. — Pp. 1073-1094.

V. Отчеты международных организаций, публикации институтов ЕС, рабочие и дискуссионные документы

249. Annual Report 2016 of European Banking Authority, Luxembourg, 2017 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского банковского органа. — Режим доступа: http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1879387/EBA+Annual+Report+2016.pdf/4c08e80f-ea87-4643-90cb-a2a02230c0a2
250. Annual Speech of the European Commission President Jean-Claude Juncker on the State of the European Union, 13 September 2017 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейской комиссии. — Режим доступа: https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_en
251. Basel III: international regulatory framework for banks. Basel Committee on Banking Supervision, 2017 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Банка международных расчетов. — Режим доступа: https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm
252. Basel Committee on Banking Supervision, International Association of Deposit Insurer. Core principles for effective deposit insurance systems. Consultative Document, 2009 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Международной

ассоциации страховщиков депозитов (МАСД). — Режим доступа: http://www.iadi.org/en/assets/File/Press%20Releases/JWGDI%20CBRG%20core%20principles%20BS0911%20final.pdf

253. Better Regulation Guidelines. Commission staff working document, Strasbourg, 19 May 2015 SWD (2015) 111 final [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейской комиссии. — Режим доступа: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf
254. Comite´ Intergouvernemental cre´e par la Confe´rence de Messine, Rapport des Chefs de De´le´gation aux Ministres des Affaires E´trange`res, Brussels 21 April 1956 [Электронный ресурс] // Archive of European integration (AEI). — Pp. 92-96. — Режим доступа: http://aei.pitt.edu/996/1/Spaak_report_french.pdf
255. Committee on Economic and Monetary Affairs Report of 23 February 2016 on the Banking Union – Annual Report 2015 (2015/2221(INI)) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского парламента. — Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0033+0+DOC+XML+V0//EN
256. Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985). COM (85) 310 final, 14 June 1985 [Электронный ресурс]// Archive of European integration (AEI). — Режим доступа: http://aei.pitt.edu/1113/1/internal_market_wp_COM_85_310.pdf
257. Conclusions of the European Council meeting of 18 and 19 February (Brussels, 19 February 2016) EUCO 1/16 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза. — Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf
258. Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems. Bank for international settlements, IADI, 2009 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Банка международных расчетов. — Режим доступа: https://www.bis.org/publ/bcbs151.pdf
259. Core Principles for Effective Banking Supervision, Basel Committee on Banking Supervision, 2012 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Банка

международных расчетов. — Режим доступа: https://www.bis.org/publ/bcbs213.pdf

260. EU-Wide Stress Test Results, European Banking Authority, 29 July 2016. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского банковского органа. — Режим доступа: https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1532819/2016-EU-wide-stress-test-Results.pdf
261. Decision of the Board of Appeal of the European Supervisory Authorities given under Article 60 of Regulation (EU) No. 1093/2010 and the Board of Appeal's Rules of Procedure (BoA 2012 002), Appeal by SV Capital OU against European Banking Authority [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского органа по страхованию и трудовым пенсиям. — Режим доступа: https://eiopa.europa.eu/Publications/Administrative/BoA%202018-01%20-%20A%20vs%20ESMA%20%28Decision_April_2018%29.pdf
262. Euro Area Summit Statement. Brussels, 29 June 2012 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза. — Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/media/21400/20120629-euro-area-summit-statement-en.pdf
263. European Central Bank - Aggregate Report on the Comprehensive Assessment. European Central Bank, October 2014 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского центрального банка, Евросистема. — Режим доступа: http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/aggregatereportonthecomprehensiveassessment201410.en.pdf
264. European Commission. Proposal for a Directive on Deposit Guarantee Schemes, Brussels, Brussels, 12.7.2010. COM (2010)368 final [Электронный ресурс] // Нормативно-правовая база Европейского Союза. — Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0368:FIN:EN:PDF
265. European Commission - Fact Sheet. Updated version of first memo published on 15/04/2014 - Banking Union: restoring financial stability in the Eurozone.

European Commission, 2015 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейской комиссии. — Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6164_en.htm?locale=en

266. European Commission – Press Release on EU Banking Reform: Strong banks to support growth and restore confidence, Brussels, 23 November 2016 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейской комиссии. — Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_en.htm
267. European Commission proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on preventive restructuring frameworks, second chance and measures to increase the efficiency of restructuring, insolvency and discharge procedures and amending Directive 2012/30/EU (COM/2016/0723 final - 2016/0359 (COD)) [Электронный ресурс] // Нормативно-правовая база Европейского Союза. — Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52016PC0723
268. European Commission proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2014/59/EU on loss-absorbing and recapitalisation capacity of credit institutions and investment firms and amending Directive 98/26/EC, Directive 2002/47/EC, Directive 2012/30/EU, Directive 2011/35/EU, Directive 2005/56/EC, Directive 2004/25/EC and Directive 2007/36/EC (COM/2016/0852 final - 2016/0362 (COD)) [Электронный ресурс] // Нормативно-правовая база Европейского Союза. — Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:0852:FIN
269. European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) №575/2013 as regards the leverage ratio, the net stable funding ratio, requirements for own funds and eligible liabilities, counterparty credit risk, market risk, exposures to central counterparties, exposures to collective investment undertakings, large exposures, reporting and disclosure requirements and amending Regulation (EU) No 648/2012 (COM/2016/0850 final - 2016/0360 (COD)). No longer in force, Date of end of validity: 12/12/2017 [Электронный ресурс] // Нормативно-правовая база

Европейского Союза. — Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A0850%3AFIN

270. European Council Conclusions - 28/29 June 2012 (EUCO 76/12). European Council, 2012 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза. — Режим доступа: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/en/pdf
271. European Council Conclusions – 19 October 2012 (EUCO156/12). European Council, 2012 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза. — Режим доступа: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-156-2012-INIT/en/pdf
272. European Council Conclusions – 14 December 2012 (EUCO 205/12). European Council, 2012 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза. — Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf
273. European Council Conclusions – 14 March 2013 (EUCO 23/13). European Council, 2013 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза. — Режим доступа: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-23-2013-INIT/en/pdf
274. European Council Conclusions - 27/28 June 2013 (EUCO 104/2/13 REV2). European Council, 2013 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза. — Режим доступа: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-REV-2/en/pdf
275. European Parliament resolution of 24 June 2015 on the review of the economic governance framework: stocktaking and challenges (2014/2145(INI)) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского парламента. — Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0238+0+DOC+XML+V0//EN
276. European Parliament resolution of 15 February 2017 on Banking Union - Annual Report 2016 (2016/2247(INI)) [Электронный ресурс] // Официальный сайт

Европейского парламента. — Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0041+0+DOC+XML+V0//EN

277. Euro Area Summit Statement, Brussels, 29 June 2012 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза. — Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/media/21400/20120629-euro-area-summit-statement-en.pdf
278. Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European securities markets, February 2001 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского органа в области рынка ценных бумаг. — Режим доступа: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/lamfalussy_report.pdf
279. Final Report on Guidelines on DGS Stress Test. European Banking Authority. EBA/GL/2016/04, 24 May 2016. 61 p. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского банковского органа. — Режим доступа: https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1472555/EBA-GL-2016-04+%28Final+report+on+GL+on+DGS+stress+tests%29.pdf
280. Financial Stability Board - Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, October 2011, 43 p. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета по финансовой стабильности. — Режим доступа: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_111104cc.pdf
281. Financial Stability Board - Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions, 20 October 2010, 12 p. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета по финансовой стабильности. — Режим доступа: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_101111a.pdf?page_moved=1
282. Guide to banking supervision. European Central Bank, November 2014 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского центрального банка, Банковский надзор. — Режим доступа: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.en.pdf

283. Guidelines on payment commitments under Directive 2014/49/EU on deposit guarantee schemes. European Banking Authority. EBA/GL/2015/09, 28 May 2015. 44 p. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского банковского органа. — Режим доступа: https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1089310/EBA-GL-2015-09+Guidelines+on+DGS+payment+commitments.pdf
284. Guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes, European Banking Authority, EBA/GL/2015/10, 22 September 2015, 41 p. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского банковского органа. — Режим доступа: https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1089322/EBA-GL-2015-10+GL+on+methods+for+calculating+contributions+to+DGS_EN
285. Hearing on The European Deposit Insurance Scheme, The Committee on Economic and Monetary Affairs (ECON) of the European Parliament, Brussels, 26 May 2016 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского парламента. — Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/committees/en/econ/events-hearings.html?id=20160523CHE00081
286. IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems. IADI, 2014 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Международной ассоциации страховщиков депозитов (МАСД). — Режим доступа: http://www.iadi.org/en/assets/File/Core%20Principles/cprevised2014nov.pdf
287. IMF Country Report №13/67 - European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation—Technical Note on Progress with Bank Restructuring and Resolution in Europe, 2013 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Международного валютного фонда. — Режим доступа: https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1367.pdf
288. IMF Country Report No. 18/226. Euro Area Policies. Financial System Stability Assessment. June 27, 2018 // Официальный сайт МВФ [Электронный ресурс].

Режим доступа: https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/19/Euro-Area-Policies-Financial-System-Stability-Assessment-46100

289. Introductory statement by Mario Draghi, President of the ECB, at the Hearing of the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, Brussels, 25 April 2012 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского центрального банка, Евросистема. — Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120425.en.html
290. Introductory statement by Mario Draghi, President of the ECB, at the Hearing of the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, Brussels, 26 September 2016 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского центрального банка, Евросистема. — Режим доступа: http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160926_2.en.html
291. Introductory Statement by Mario Draghi, President of the ECB, at the ECON committee of the European Parliament, Brussels, 28 January 2019 // Официальный сайт Европейского центрального банка [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190128~8b43137b4f.en.html
292. Key Standards for Sound Financial Systems - Financial Stability Board. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета по финансовой стабильности. — Режим доступа: http://www.fsb.org/what-we-do/about-the-compendium-of-standards/key_standards/
293. Luncheon speech by Mario Draghi, President of the ECB, Bank of England Open Forum, London, 11 November 2015 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского центрального банка, Евросистема. — Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp151111.en.html
294. Meeting of the Expert Group on Banking Payments and Insurance, Brussels, 6 November 2015 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейской комиссии. — Режим доступа: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/151106-minutes_en_0.pdf

295. Memorandum of understanding on cooperation between the financial supervisory authorities, central banks and finance ministries of the European Union on cross-border financial stability, 1 June 2008 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского центрального банка, Евросистема. — Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mou-financialstability2008en.pdf
296. Opening Remarks by Christine Lagarde, Managing Director, International Monetary Fund, Washington DC, 17 April 2012 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Международного валютного фонда. — Режим доступа: https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp041712
297. Outcome of 3435th Council Meeting Economic and Financial Affairs, Brussels, 8 December 2015 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза. — Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/media/23143/st15068en15_v4.pdf
298. Outcome of 3475th Council Meeting Economic and Financial Affairs, Luxembourg, 17 December 2016 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза. — Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/media/22927/st10324en16v2.pdf
299. Press release - EU financial services policy for the next five years, IP/05/1529, Brussels, 5 December 2005 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейской комиссии. — Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-1529_en.htm?locale=en
300. Press Release 3281st Council Meeting Economic and Financial Affairs, Brussels, 18 December 2013 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза. — Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/140193.pdf
301. Press Release New EU banking supervisory system: a good start but important issues still need to be addressed, European Court of Auditors, Luxembourg, 18 November 2016 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты

Европейского союза. — Режим доступа: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR16_29/INSR_SSM_EN.pdf

302. Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions from 12 September 2012 // Официальный вестник ЕС. (COM/2012/0511 final - 2012/0242 (CNS)).
303. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) from 12 September 2012// Официальный вестник ЕС (COM (2012) 512 final).
304. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) №806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme from 24 November 2015 // Официальный вестник ЕС. (COM/2015/0586 final - 2015/0270 (COD)).
305. Recent developments in supervisory structures in the EU member states (2007-10). European Central Bank, October 2010 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского центрального банка, Евросистема. — Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/report_on_supervisory_structures2010en.pdf?cd21d7b524f70a93c1971918e0738881
306. Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union, European Commission, Brussels, 31 May 2017 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейской комиссии. — Режим доступа: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf
307. Report of a Group of Experts appointed by the EEC Commission - The development of a European capital market (Brussels, 1966) [Электронный ресурс] // Archive of European integration (AEI). — Режим доступа: http://aei.pitt.edu/31823/1/Dev_Eur_Cap_Mkt_1966.pdf
308. Report of Study - The Advantages and disadvantages of an integrated market compared with a fragmented market, Commission of the European Communities

(Brussels, 1966) [Электронный ресурс] // Archive of European integration (AEI). — Режим доступа: http://aei.pitt.edu/40737/1/Approximation.of.Legislation.30.pdf

309. Report to the Governors on the supervision of banks' foreign establishments. Basel Committee on Banking Supervision, BS/75/44e, 26 September 1975 [Электронный ресурс]// Официальный сайт Банка международных расчетов. — Режим доступа: https://www.bis.org/publ/bcbs00a.pdf
310. Report - Europe 1992: the overall challenge. SEC (88) 524 final, 13 April 1988. Commission of the European Communities. Brussels, 13 April 1988 [Электронный ресурс] // Archive of European integration (AEI). — Режим доступа: http://aei.pitt.edu/3813/1/3813.pdf
311. Report by President of the European Council (Herman Van Rompuy) - Towards a genuine economic and monetary union, Brussels, 26 June 2012 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза. — Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/media/21570/131201.pdf
312. Report of The High-Level Group on Financial Supervision in the EU. Brussels, 25 February 2009 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейской комиссии. — Режим доступа: https://ec.europa.eu/info/system/files/de_larosiere_report_en.pdf
313. Report from the Commission of 11 October 2017 to the European Parliament and the Council on the Single Supervisory Mechanism established pursuant to Regulation (EU) №1021/2013 (COM (2017) 591 final) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейской комиссии. — Режим доступа: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/171011-ssm-review-report_en.pdf
314. Special Report No 29/2016 European Court of Auditors — Single Supervisory Mechanism — Good start but further improvements needed [Электронный ресурс] // Нормативно-правовая база Европейского Союза. — Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016SA0029(01)

315. Speech by Mario Draghi, President of the ECB, ECB Forum on Banking Supervision, Frankfurt, 4 November 2015 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского центрального банка, Евросистема. — Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp151104.en.html
316. Speech by Tommaso Padoa-Schioppa, Member of the Executive Board of the ECB at the Conference on Supervisory Convergence organised by the Dutch Ministry of Finance, The Hague, 3 November 2004 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского центрального банка, Евросистема. — Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2004/html/sp041103.en.html
317. Supervisory Banking Statistics, European Central Bank (July 2017) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского центрального банка, Банковский надзор. — Режим доступа: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.supervisorybankingstatistics_first_quarter_2017_201707.en.pdf?ccd97f96a3a8072dd4599f582eeb69ef
318. The European Council in 2012. The General Secretariat of the Council, Luxembourg, 2013 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского совета и Совета Европейского Союза. — Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/media/21325/euco-annualreport-updated-2012-en.pdf
319. The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union from 22 June 2015 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейской комиссии. — Режим доступа: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf