



УДК 336.71:061.1ЄС

Банківський союз як ключовий етап поглиблення фінансової інтеграції в ЄС

Н.М. РУДІК

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: n.m.rudik@ukr.net

Авторське резюме

У статті розглядається процес створення в ЄС Банківського союзу в контексті поглиблення фінансової інтеграції держав-членів та розбудови повноцінного Економічного і монетарного союзу. Банківський союз створено з метою недопущення в майбутньому руйнівних наслідків фінансово-економічної кризи, формування надійної основи єдиного внутрішнього ринку ЄС, забезпечення стабільності єдиної європейської валюти. Банківський союз є результатом політичного компромісу, досягнутого між ключовими інститутами ЄС та державами-членами під час інтенсивного переговорного процесу та на основі розробленої Європейською Комісією дорожньої карти. Ключовими елементами Банківського союзу є Єдиний механізм банківського нагляду, Єдиний механізм роботи з проблемними банками та Програма гарантування

© Н.М. Рудік, 2014

депозитів. Банківський союз передбачає суттєве підвищення ролі і відповідальності Європейського центрального банку та посилення координуючої функції Європейської Комісії. Попри певні недоліки Банківський союз має вирішальне значення для виживання єврозони і всієї європейської економіки.

Ключові слова: фінансово-економічна криза, європейська інтеграція, фінансова інтеграція ЄС, Економічний і монетарний союз, Банківський союз, європейський досвід.

Banking Union as a key phase towards EU deeper financial integration

N.M. RUDIK

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine, Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: n.m.rudik@ukr.net

Abstract

This paper examines a process of EU Banking union creation in the context of deepening financial integration of the Member States and building a genuine Economic and Monetary Union. Banking union was created to prevent future devastating effects of the financial and economic crisis, formation of a robust foundation framework for the EU single internal market, ensuring the stability of the single European currency. Banking union is the result of a political compromise reached between the key EU institutions and Member States during intense negotiations and on the basis of the roadmap developed by European Commission. The key elements of the Banking union are Single Supervisory Mechanism, Single Resolution Mechanism, and Deposit Guarantee Schemes. Banking Union provides a significant enhancement of the role and responsibility of the European Central Bank and the strengthening of the European Commission coordinating functions. Despite some flaws Banking union is crucial to the survival of the euro area and the entire European economy.

Keywords: financial and economic crisis, European integration, EU financial integration, Economic and Monetary Union, Banking union, EU experience.

Постановка проблеми. Фінансово-економічна криза виразно підкреслила взаємозалежність між економіками всіх держав-членів ЄС, а також між економікою ЄС та іншими світовими економіками. Вона також виявила суттєві прогалини, недоліки і диспропорції в процесах вироблення політики на глобальному, європейському та національному рівнях. З самого початку кризи, ЄС та його держави-члени наполегливо працюють над перебудовою економічної моделі ЄС і відновленням своєї конкурентоспроможності. З січня 2011 р. почала функціонувати європейська система фінансового контролю, а на порядку денному подальших реформ – завершення створення Банківського союзу та розбудови повноцінного Економічного і монетарного союзу. Поглиблення

фінансової інтеграції ЄС торкається не лише держав-членів. Стабільна економіка та міцна фінансова система ЄС, зокрема єврозони, є передумовою фінансового здоров'я та сталого розвитку глобальної економіки, запорукою недопущення в майбутньому руйнівних наслідків фінансово-економічних криз. Для країн, які мають на меті стати членами ЄС, проводять відповідні реформи та адаптують національне законодавство до *acquis communautaire*, зміни, що відбуваються в правовій та інституційній системах Союзу у зв'язку із поглибленням фінансової інтеграції, є водночас і серйозним викликом, і можливістю реформувати власні економіки і фінанси, спираючись на досвід, інструменти і ресурси ЄС.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблематика поглиблення фінансо-

вої інтеграції ЄС та пов'язаних із цим процесом реформ є нині відносно мало-дослідженою, оскільки ЄС ще не завершив розбудову Банківського союзу та створення повноцінного Економічного і монетарного союзу. Серед наукового доробку зарубіжних, зокрема європейських дослідників можна виділити праці Т. Кернера, Б. Вайгерта, Д. Елліотта, Т. Бека, Ч. Віплоца, К. Бух, Д. Гроса, Е. Карлетті, Ф. Аллена, в яких аналізуються ключові елементи, наслідки, ризики і виклики створення Банківського союзу, правові проблеми, що виникають під час його розбудови, а також необхідні реформи та практичні заходи, до яких має вдатися ЄС для втілення в життя прийнятих рішень і досягнутих домовленостей у цій сфері.

Метою дослідження є з'ясування сутності і ключових елементів Банківського союзу ЄС у контексті поглиблення фінансової інтеграції держав-членів та розбудови повноцінного Економічного і монетарного союзу.

Виклад основного матеріалу. Напередодні поширення Європейським континентом фінансово-економічної кризи в 2008 р., в ЄС функціонували 27 різних систем регулювання банківської діяльності, заснованих переважно на національних правилах і рятувальних заходах, хоча на той час вже був створений певний мінімальний набір відповідних європейських правил та координаційних механізмів. Однак докризові правила і структури виявилися нездатними належним чином відреагувати на фінансову кризу, особливо її системний характер (так, наприклад, в ЄС не існувало жодних інструментів боротьби з банкрутством великих транскордонних банків).

Починаючи з 2008 р. Європейська Комісія розробила і внесла близько 30 пропозицій [2] щодо поступового створення в ЄС надійного і більш ефективного фінансового сектора. Комісія виходила з того, що краще регульовані та контрольовані банки будуть сильнішими і стійкішими, а отже працюватимуть на благо реального сектора економіки в цілому. Надійний фінансовий

сектор також гарантуватиме, що платники податків не будуть розплачуватися за помилки банків. Все це має створити міцне підґрунтя для фінансової стабільності в Європі, що є необхідною умовою для стійкого економічного відновлення. Банки мають відновити свою нормальну функцію, тобто знову почати кредитувати реальний сектор економіки, домогосподарства, мале і середнє підприємство. Створення надійної фінансової основи функціонування єдиного внутрішнього ринку ЄС також кореспондується з виконанням ним своїх зобов'язань з фінансового регулювання у межах Великої двадцятки (G20).

Нескоординовані дії держав-членів у відповідь на банкрутство банків значно посилили зв'язок між банками і суверенним боргом, що призвело до тривожної фрагментації єдиного ринку кредитування і фінансування ЄС. Ця фрагментація є особливо руйнівною у межах зони євро, де послаблення трансмісійного механізму грошово-кредитної політики і обмеження фінансування перешкоджають ефективному кредитуванню реального сектора економіки і, отже, економічному зростанню. Однак виявилось, що одного лише посилення надійності фінансового сектора ЄС недостатньо, аби розірвати порочне коло кризових явищ. Ситуація, що склалася, потребувала глибшого і комплекснішого підходу, а саме: забезпечення централізованого прийняття правил для всіх держав-членів і особливо для тих, хто має спільну валюту. У цьому зв'язку актуалізувалось питання поліпшення управління, поглиблення інтеграції та посилення солідарності у межах Економічного і монетарного союзу (ЕМС).

На засіданні Європейської Ради в червні 2012 р., її Голові було запропоновано «розробити, у тісній співпраці з головами Європейської Комісії, Єврогрупи і Європейського центрального банку (ЄЦБ), конкретну дорожню карту з чітко встановленими строками розбудови повноцінного ЕМС» [9]. Вагомий внесок був зроблений Європейською Комісією, яка в травні 2012 р. опублікувала повідомлення «Дії щодо стабільності,

зростання та робочих місць», в якому закликала до створення Банківського союзу, що передбачатиме створення системи єдиного фінансового контролю та єдиного фонду гарантування вкладів, а наприкінці листопада 2012 р. – повідомлення «Проект створення глибокого і повноцінного ЕМС – розпочинаючи європейське обговорення» [3]. Рішенням Європейської Ради від 14 грудня 2012 р. дорожня карта була погоджена. Процес створення ЕМС мав розпочатися із завершення, зміцнення і впровадження нової системи посиленого економічного врядування, прийняття Єдиного механізму банківського нагляду, а також нових правил відновлення та реорганізації банків і гарантування депозитів. Завершитись цей процес має створенням єдиного механізму роботи з проблемними банками.

В Європейській Комісії переконані, що поступовий рух у напрямі створення Банківського союзу, що включає в себе єдині централізовані механізми для нагляду та реструктуризації банків, є конче необхідним для забезпечення фінансової стабільності і зростання в зоні євро. Спираючись на потужну регуляторну систему, яка є спільною для всіх 28 членів єдиного внутрішнього ринку (єдиний звід правил), Європейська Комісія обрала всеосяжний підхід і запропонувала дорожню карту створення Банківського союзу, потенційно відкритого для участі всіх держав-членів, але в будь-якому випадку обов'язкового для 18 членів зони євро та їх 6 000 банків, 130 з яких є найбільшими.

Вирішальний крок на шляху розбудови Банківського союзу було зроблено 15 квітня 2014 р., коли Європейський Парламент прийняв три ключових законопроекти, необхідних для завершення законодавчої роботи у цьому напрямі: постанову про єдиний механізм роботи з проблемними банками, директиву про відновлення і надання допомоги та директиву про програму гарантування депозитів [5]. Ці правові акти є взаємопов'язаними: директива про відновлення встановлює нові правила для всіх 28 держав-членів, які кладуть край

старому механізму підтримки банків, що коштував платникам податків сотні мільярдів євро, постанова імплементує цю директиву в євроні та інших державах-членах, які братимуть участь в механізмі роботи з проблемними банками, а директива про гарантування депозитів зміцнює захист вкладників банків. Таким чином, банківський союз базуватиметься на трьох опорах:

1. Єдиний механізм банківського нагляду (ЄМБН). Створений постановою Ради ЄС від 15 жовтня 2013 р. (набув чинності 4 листопада 2013 р.) у складі ЄЦБ та органів фінансового контролю держав-членів з метою виконання конкретних наглядових і регуляторних завдань, пов'язаних з фінансовою стабільністю найбільших і найважливіших банків євроні. ЄМБН почне повноцінне функціонування в листопаді 2014 р. Основними рисами ЄМБН є такі:

– ЄЦБ надано нових повноважень з нагляду за банками євроні: ліцензування всіх банків в Європі; безпосередній контроль за великими банками, у тому числі всіма банками, активи яких перевищують 30 млрд. євро або становлять щонайменше 20 % від ВВП своєї країни (близько 130 банків); моніторинг за станом нагляду, що здійснюється національними органами фінансового контролю за меншими розміром банками. ЄЦБ в будь-який момент може прийняти рішення щодо безпосереднього контролю за однією або кількома з цих кредитних установ з метою забезпечення послідовного застосування високих стандартів нагляду;

– ЄЦБ має забезпечити належне і послідовне застосування в євроні єдиного зводу правил;

– відкритість для всіх держав-членів, які не входять до євроні;

– структура управління ЄЦБ складатиметься з окремої Контрольної комісії за підтримки керівного комітету, Керівної Ради з правом відхилення проектів рішень, підготовлених Контрольною комісією, а також з погоджувальної комісії; забезпечення чіткого поділу між монетарними і наглядовими функціями ЄЦБ.

2. Єдиний механізм роботи з проблемними банками (ЄМРПБ). ЄМРПБ покликаний забезпечити ефективне вирішення серйозних фінансових проблем, з якими можуть зіткнутися банки. У випадку транскордонних банкрутств цей механізм буде набагато ефективнішим за мережі відповідних національних органів, що дозволить уникнути ризиків поширення кризових явищ. Наприкінці березня 2014 р. Європейський Парламент і Рада ЄС підтримали пропозицію Комісії щодо створення ЄМРПБ, який почне функціонувати з 1 січня 2015 р. (функції реорганізації банків та залучення тримаців облігацій в процес надання екстреної фінансової допомоги здійснюватимуться з 1 січня 2016 р.). Діяльність ЄМРПБ регулюватиметься двома документами: постановою щодо єдиного механізму роботи з проблемними банками, яка охоплюватиме основні аспекти цього механізму (правовим підґрунтям постанови є ст. 114 Договору про функціонування ЄС, яка дозволяє вживати заходів з наближення заснування або забезпечення функціонування внутрішнього ринку ЄС), і міжурядовою угодою, пов'язаною в деяких конкретних аспектах з Єдиним фондом підтримки проблемних банків (ЄФППБ).

ЄМРПБ застосовуватиметься до всіх банків, які контролюються ЄМБН. Рада ЄМРПБ готуватиме плани врегулювання кризової ситуації й безпосередньо працюватиме з усіма проблемними банками, держав-членів для досягнення цілей законодавства яких знаходяться під прямим наглядом ЄЦБ, а також з транскордонними банками. Держави-члени, що не входять в єврозону, але які приєдналися до ЄМБН, приєднуються також і до ЄМРПБ.

В основі швидкого і рішучого централізованого процесу прийняття рішень в ЄМРПБ будуть сильна Рада, її постійні члени, а також Європейська Комісія, Рада ЄС, ЄЦБ і національні органи роботи з проблемними банками. У більшості випадків, коли потрібно буде вирішити проблеми банку єврозони або держави-члена – учасниці Банківського союзу, ЄЦБ повідомлятиме про це Раду,

Європейську Комісію та відповідні національні органи роботи з проблемними банками. Рада засідатиме у двох конфігураціях. На пленарному засіданні Рада прийматиме всі рішення загального характеру, а на виконавчому засіданні – рішення щодо окремих установ або банківських груп, які потребують підтримки з ЄФППБ на рівні меншому 5 млрд євро.

3. Програма гарантування депозитів. Для забезпечення середньострокової фінансової підтримки банку, який продовжує працювати під час своєї реструктуризації, постановою про ЄМРПБ засновано Єдиний фонд підтримки проблемних банків (ЄФППБ), який фінансуватимуть всі банки держав-членів – учасників ЄМРПБ. Цільовий рівень ЄФППБ становить близько 1% від гарантованих депозитів банків Банківського союзу впродовж восьмирічного періоду (близько 55 млрд. євро). Протягом цього перехідного періоду ЄФППБ складатиметься з національних відділень, ресурси яких поступово стануть спільними протягом восьми років, починаючи з 40% цих ресурсів протягом першого року. Процес передачі національних фінансових коштів до ЄФППБ та об'єднання ресурсів національних відділень буде обумовлений міжурядовою угодою між усіма державами-членами, які беруть участь в ЄМРПБ [4].

На саміті єврозони 29 червня 2012 р., було запропоновано, що, оскільки для банків зони євро був створений ефективний наглядовий механізм за участю ЄЦБ, Європейському стабілізаційному механізму (ЄСМ) може бути надана можливість безпосередньої рекапіталізації банків. У червні 2013 р. Єврогрупа погодила головні риси безпосередньої рекапіталізації банків Європейським стабілізаційним механізмом, які будуть відображені в організаційній структурі цього інструменту. Було вирішено, що максимальний кредитний ліміт ЄСМ для здійснення безпосередньої рекапіталізації банків буде зафіксовано на рівні 60 млрд. євро. ЄЦБ буде готовий здійснювати повний нагляд з листопада 2014 р. Проте, з моменту набуття чин-

ності постанови щодо створення Єдиного механізму банківського нагляду та за одностайним проханням ЄСМ, ЄЦБ може відразу взяти на себе безпосередній контроль за кредитною установою, що стане передумовою здійснення ЄСМ безпосередньої рекапіталізації, на виконання рішення, адресованого зацікавленим національним суб'єктам і національному органу фінансового контролю.

В Європейській Комісії зазначають, що на даному етапі не передбачається створення у межах Банківського союзу єдиної наднаціональної схеми гарантування вкладів фізичних осіб (на ранніх стадіях переговорів проти цієї ідеї категорично виступала Німеччина). Компромісний текст проекту директиви щодо гарантування вкладів передбачає, що кожна держава-член матиме національний фонд гарантування вкладів (100 тис. євро на одного вкладника в одному банку), який повинен належним чином фінансуватись *ex-ante* (0,8 % від депозитів, які підлягають відшкодуванню, мають бути зібрані в банках протягом десятирічного періоду). Терміни повернення грошей вкладникам будуть поступово зменшені з нинішніх 20 робочих днів до 7 робочих днів з 1 січня 2024 р. Зазначена директива також відкриває шлях до запровадження добровільного механізму взаємного запозичення між фондами гарантування вкладів різних держав-членів ЄС, який поки що є єдиною формою взаємного страхування, передбаченою на цьому етапі.

Процес створення Банківського союзу постійно залежить від досягнення нелегких компромісів між державами-членами. Амбіційний проект ЄС весь час знаходиться під вогнем критики деяких держав-членів, політиків, експертів, мас-медіа (промовистою, у цьому контексті, є назва редакційної статті газети *Financial Times* від 23 березня цього року – «Дуже недосконалий Банківський союз» [1]). Ось лише деякі з критичних зауважень:

– теоретично процес надання допомоги проблемному банку має завершитись якнайшвидше, аби уникнути ризиків ринкових потрясінь і масового зняття

вкладів населенням, однак процес прийняття остаточного рішення включає в себе проведення численних засідань та надто широке коло суб'єктів прийняття рішення та зацікавлених сторін (понад 100). Крім того, на думку експертів, за національними урядами, які мають мінімальні стимули до закриття проблемного банку, оскільки це може спровокувати відповідну політичну реакцію, зберігається право голосу;

– забуто обіцянку про те, що тягар порятунку проблемного банку розділять між собою всі країни-члени єврозони (дійсно, широке використання механізму залучення власників облігацій в процес надання банку екстреної фінансової допомоги означає, що вони в кінцевому підсумку повною мірою відчують справжню вартість ризиків, які беруть на себе). Однак, після цього фінансова відповідальність за порятунок банку буде покладена переважно на плечі уряду держави-члена, з якої походить цей банк;

– розмір Єдиного фонду підтримки проблемних банків є надто маленьким (всього лише 55 млрд євро, хоча є думки стосовно щонайменше 1 трильйона євро), а восьмирічний період його створення – надто довгим;

– поліпшення або коригування положень основоположних угод Банківського союзу є досить складним процесом, оскільки, наприклад, питання Єдиного фонду підтримки проблемних банків вирішуватимуться на міжурядовому рівні, де держави-члени матимуть право вето щодо внесення суттєвих змін;

– оскільки ризики єврозони не зникли і можуть знову проявитися під час наступної кризи, на ЄЦБ покладено величезну відповідальність з належного аудиту балансових звітів кредитних установ на предмет достатності їх капіталу. Ця оцінка має бути достовірною і дати можливість найбільшим банкам витримати черговий кризовий шок, однак в умовах недосконалого Банківського союзу будь-яка помилка ЄЦБ може надто дорого коштувати як єврозоні, так і ЄС у цілому [1; 6; 7; 8].

Однак, лідери ЄС наполегливо під-

креслюють, що хоча Банківський союз і не є досконалою конструкцією, він має вирішальне значення для виживання єврозони і всієї європейської економіки (якщо ЄС не перейде до повного фінансового, а отже, і політичного союзу, що дуже малоймовірно).

Висновки. Створення Банківського союзу є найамбітнішим інтеграційним проектом ЄС з часу запровадження єдиної європейської валюти 14 років тому. Це також черговий рішучий крок на шляху поглиблення інтеграційних процесів, формування дедалі міцнішого союзу. Європейський Союз також у черговий раз довів, що повною мірою опанував мистецтво досягнення політич-

ного компромісу щодо найскладніших та найчутливіших для національного суверенітету питань подальшої інтеграції. В ЄС визнають, що попереду ще багато роботи, але міцне підґрунтя вже сформовано.

Україні, яка підписала з ЄС політичну частину Угоди про асоціацію і готується до підписання тієї частини угоди, яка передбачає створення глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі, необхідно врахувати європейський досвід і невідкладно розпочати роботу над реформуванням власної фінансової та банківської системи, поступової адаптації національного законодавства у цій сфері до європейського.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. A highly imperfect banking union. – Access mode: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/8a905794-b103-11e3-9f6f-00144feab7de.html?axzz2z7DF9VMS>
2. A new financial system for Europe. Financial reform at the service of growth. – Access mode: http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/financial-reform-for-growth_en.pdf
3. Building banking union. – Access mode: <https://www.ecb.europa.eu/ssm/establish/html/index.en.html>
4. Comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the eurozone. – Access mode: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-244_en.htm?locale=en
5. EU parliament gives final nod to Banking union. – Access mode: <http://euobserver.com/economic/123866>
6. Fox B. Who pays the bills in a banking union? / B. Fox. – Access mode: <http://euobserver.com/economic/120835>
7. Op-ed: Euro needs more help to avoid another crisis / Bloomberg View. – Access mode: <http://m.sltrib.com/sltrib/mobile3/57831813-219/euro-area-bank-banking.html.csp>
8. Till default do us part. A half-hearted banking union raises more risks than it solves. – Access mode: <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21579024-half-hearted-banking-union-raises-more-risks-it-solves-till-default-do-us?>
9. Towards a Genuine Economic and Monetary Union. – Access mode: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

Рудік Надія Михайлівна – кандидат наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: n.m.rudik@ukr.net

Rudik Nadiia Mykhailivn – PhD in public administration, associate professor
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044
E-mail: n.m.rudik@ukr.net