

А.А. Вишневский

профессор кафедры
предпринимательского
права факультета
права Национального
исследовательского
университета «Высшая
школа экономики»,
кандидат юридических
наук

Схемы гарантирования депозитов в банковском праве европейского союза: тенденции современного развития

В статье исследуются итоги более чем двадцатилетнего развития гарантирования депозитов в банковском праве Европейского союза, основополагающие понятия и возможные перспективы их совершенствования.

Ключевые слова: схемы гарантирования депозитов, защита депозитов, банковское право Европейского союза, банковский вклад (депозит).

Регулирование института банковского вклада (депозита) в современном банковском праве осуществляется по двум направлениям:

1) частноправовое — создание баланса интересов банка и клиента (физического лица) как сторон договора банковского вклада (достигается путем установления минимума императивных условий договора в законодательстве или вырабатывается прецедентным правом);

2) публично-правовое — создание систем гарантирования возврата депозитов.

Превалирующим направлением в развитии современного банковского права является второе. Причиной этого можно назвать то обстоятельство, что к настоящему времени в различных национальных системах банковского права уже сложился набор норм и конструкций, которые позволяют уменьшить договорную диспропорцию между банком и вкладчиком-гражданином. Так, в праве Франции существует традиция законодательного регулирования нескольких видов депозитов, вследствие чего достигается не только цель уменьшения договорной диспропорции, но и иные социальные цели, например создание условий для гарантированного минимума накоплений вкладчиков с невысокими доходами¹. В банковском праве Ан-

¹ Например, таким образом может быть охарактеризован вклад *Livret d'Epargnepopulaire*: <http://www.french-property.com/guides/france/finance-taxation/banking/savings/regulated-savings-accounts/>

глии законодательное регулирование депозитного договора сведено к минимуму, но прецедентное право выработало немало конструкций, защищающих интересы клиента банка (особенно физического лица) и применимых в том числе к отношениям между банком и клиентом и в связи с депозитным счетом. В Российской Федерации нормы Гражданского кодекса также содержат ряд правил, защищающих интересы вкладчика — физического лица, в том числе ограничение права банка на уменьшение процентов по вкладу в одностороннем порядке, ограничение права банка на одностороннее изменение условий договора с вкладчиком и др.

В условиях, когда разумный минимум императивных условий договора банковского вклада достигнут, дальнейшее развитие концентрируется на другом аспекте — создании эффективной системы гарантирования возврата депозитов. Этот вопрос имеет достаточно продолжительную историю в банковском праве европейских стран как на уровне Европейского союза (далее — ЕС), так и в национальных правовых системах.

В банковском праве ЕС официальное внимание к вопросу гарантирования возврата депозитов насчитывает более чем двадцатилетнюю историю и обусловлено пониманием того простого обстоятельства, что для создания единого рынка банковских услуг наличие системы гарантирования возврата вкладов на всей территории ЕС столь же существенно, сколь и наличие сходных прудециальных правил². В качестве первого официального документа по этому вопросу можно рассматривать Рекомендацию 87/63/ЕЕС относительно введения схемы гарантирования возврата депозитов в сообществе³. Однако данный документ не привел к ожидаемым результатам, поскольку реальное изменение ситуации с гарантированием возврата депозитов в ЕС возможно только на директивном уровне. В связи с этим была принята Директива 94/19/ЕС от 30 мая 1994 г. о схемах гарантирования возврата депозитов. Основные правовые конструкции, используемые директивой, следующие.

Понятие депозита и «недоступного депозита». Директива 94/14/ЕС определяет депозит как «любой кредитный баланс, который возник в результате того, что денежные средства были оставлены на счете, или вследствие временной ситуации, возникшей вследствие обычных банковских сделок, и который кредитный институт должен вернуть в соответствии с применимыми положениями права или договора, или любой долг, подтвержденный сертификатом, выпущенным кредитным институтом» (ст. 1).

По поводу данного определения можно сказать, что оно преследует цель дать разумно широкое понятие депозита, с тем чтобы не свести его к формально-юридическому аспекту, т.е. договору банковского вклада. Речь идет о любом кредитном остатке, который кредитный институт должен вернуть клиенту в соответствии с заключенным между ними договором и/или нормами применимого права.

Наряду с этим Директива 94/14/ЕС установила ряд изъятий, т.е. тех денежных средств, которые, подпадая под определение депозита, тем не менее исключались из числа гарантируемых депозитов (это исключение могло быть установлено по усмотрению отдельных государств — членов ЕС). В числе таких изъятий были названы следующие денежные средства, размещенные в кредитных институтах:

² Об этом, в частности, прямо сказано в преамбуле Директивы 94/19/ЕС о схемах гарантирования возврата депозитов.

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31987H0063:EN:HTML>

- кредитными и финансовыми институтами;
- страховыми предприятиями;
- правительствами и иными центральными государственными органами;
- провинциальными, региональными, местными и муниципальными органами;
- предприятиями коллективного инвестирования;
- пенсионными фондами и фондами компенсации при увольнении;
- директорами, менеджерами кредитного института (и другими приравненными к ним лицами), в том числе если вкладчик занимает аналогичную должность в другом кредитном институте той же группы, а также депозиты близких родственников таких лиц;
- другими компаниями, входящими в ту же группу, что и кредитный институт;
- а также денежные средства, размещенные на следующих условиях:
- на счетах на предъявителя, и ряд других, включая денежные средства, за размещение которых клиент получил индивидуальные условия, выполнение которых кредитным институтом способствовало ухудшению финансового состояния института;
- в долговых ценных бумагах, обязательствах из собственных акцептов и векселей;
- в денежных средствах в валюте стран, не являющихся членами ЕС⁴.

Наряду с этим защита не предоставлялась инструментам, которые подпадали под определение «собственные средства» в соответствии с Директивой 89/299/ЕС о собственных средствах кредитных институтов, а также депозиты, возникающие из сделок, в отношении которых в уголовном судопроизводстве было вынесено решение об отмывании денег (ст. 2).

Таким образом, директива устанавливает достаточно широкое определение депозита и одновременно исключает из сферы защиты ряд категорий денежных средств, формально подходящих под определение депозита. В этом проявляется стремление, с одной стороны, не допустить возможность устранения из сферы защиты определенных категорий добросовестных вкладчиков, чьи денежные средства могут быть охарактеризованы не как банковский вклад в соответствии с формально юридическими нормами определенной правовой системы. С другой стороны, это стремление исключить из сферы защиты определенные категории депозитов, которые, формально являясь депозитами, размещены в кредитном институте на условиях, экономически и политически отличных в сравнении с обычными банковскими вкладами обычных банковских вкладчиков.

Наряду с определением понятия «депозит» столь же важное значение имело и определение тех случаев, когда у вкладчика возникало право на получение компенсации от гарантийной схемы. основополагающая идея состоит в том, что не во всех случаях неполучения депозита в срок, предусмотренный договором, вкладчик мог обратиться за получением компенсации к гарантийной схеме, но только в случаях, специально установленных правом соответствующего государства.

В директиве данный вопрос решается через конструкцию «недоступный депозит». Под недоступным депозитом понимается депозит, срок которого истек и который подлежит выплате, но не был выплачен вкладчику кредитным институтом, и при этом имеет место одно из следующих условий:

⁴ Приложение I к Директиве 94/14/ЕС.

- компетентные власти определили, что кредитный институт не способен выплатить депозит в настоящее время по причинам, которые непосредственно относятся к его финансовой ситуации, и не сможет этого сделать в ближайшей перспективе;
- судебные органы вынесли решение, в соответствии с которым по причинам, непосредственно относящимся к финансовой ситуации кредитного института, приостанавливается возможность вкладчиков заявить требования о выплате вкладов (ст. 1).

Размеры и порядок выплаты. Согласно директиве (ст. 7) размер покрытия определялся как 20 000 ЭКЮ в отношении всех депозитов одного вкладчика. Данный уровень мог изменяться при наличии ряда обстоятельств, предусмотренных директивой.

Так, если в каких-либо государствах ко времени принятия директивы уровень покрытия был меньше, то уровень 20 000 ЭКЮ должен был быть достигнут к 31 декабря 1999 г. В любом случае со вступлением директивы в силу он не мог быть ниже 15 000 ЭКЮ. Кроме того, директива не препятствовала государствам принимать нормы внутреннего права, которые предоставляли бы более высокое или более всестороннее покрытие депозитов. Например, директива прямо указывала на возможность предоставить полное покрытие в отношении ряда депозитов по социальному критерию. Кроме того, государствам предоставлялось право определить покрытие в виде процента от суммы депозитов (с определенными ограничениями). Наконец, директива установила правило, в соответствии с которым сумма покрытия подлежала пересмотру по крайней мере один раз в пять лет.

Не меньшее значение, чем размер покрытия, имел вопрос об объекте покрытия. Директива заняла позицию, согласно которой покрытие предоставлялось не в отношении одного (каждого) депозита, а в отношении одного (каждого) вкладчика.

Наконец, директива установила минимум правил в отношении процедуры выплаты покрытия в случаях недоступности депозитов: государства вправе установить в национальном законодательстве ряд формальностей, которые должны быть выполнены в качестве предварительного условия получения гарантийного покрытия. При этом срок получения гарантийного покрытия не должен превышать три месяца с даты определения компетентных властей или судебного решения, вследствие которых депозит квалифицировался как недоступный.

Обязательность участия кредитных институтов в схеме (схемах) гарантирования возврата депозитов. Директива установила обязательность участия кредитного института в схеме гарантирования возврата депозитов в качестве условия, исключительно при выполнении которого кредитному институту разрешается принимать депозиты (ст. 3). Таким образом в банковском праве ЕС была воплощена конструкция обязательности участия кредитных институтов в схемах гарантирования возврата депозитов.

Директива не оставила без внимания и связанный с этим вопрос — обязательность участия кредитного института в системе гарантирования депозитов означала и наличие его обязательств перед такой схемой (в частности, обязательств по финансированию соответствующей схемы). По логике директивы неучастие в схеме и невыполнение обязательств перед схемой влекли для кредитного института в конечном счете одинаковые последствия — невозможность принятия депозитов и, более того, невозможность продолжения деятельности в качестве кредитного

института. Невыполнение обязательств из схемы гарантирования возврата депозитов влекло за собой предупреждение и иные предусмотренные соответствующей правовой системой санкции с целью принудить кредитный институт к выполнению таких обязательств. Если эти меры не дали результатов, директива предусматривала возможность исключения кредитного института из схемы. При этом устанавливалось правило, согласно которому все депозиты, размещенные в таком кредитном институте до исключения его из схемы, покрывались соответствующей схемой гарантирования возврата депозитов (ст. 3). Последующая деятельность кредитного института ставилась в зависимость от наличия альтернативного варианта гарантирования возврата депозитов, размещаемых в таком кредитном институте. При отсутствии альтернативного варианта компетентные власти должны были отозвать лицензию у такого кредитного института.

Следует отметить, что директива допустила дискреционные полномочия государств — членов ЕС освободить отдельные кредитные институты от обязательного участия в схемах гарантирования депозитов, если при этом кредитный институт принадлежал к системе, обеспечивающей его ликвидность и платежеспособность, и система удовлетворяла критериям, установленным директивой (ст. 3).

Равный уровень защиты в различных странах. Данный аспект имеет значение как в контексте логики банковского права ЕС, которое изначально развивалось как сходное в различных странах, так и в свете характерного для современного банковского права процесса его фактической гармонизации, выходящего за пределы политических границ ЕС.

Основная идея соответствующих норм состояла в том, чтобы филиалы кредитных институтов, действующие на территории другого государства (государства пребывания), предоставляли такие же гарантии своим вкладчикам, что и кредитные институты, зарегистрированные в этом государстве пребывания. Норма появилась в связи с принципиальной возможностью того, что уровень гарантий, предоставляемых в государстве учреждения такого кредитного института, мог быть выше, чем в соответствии со схемами государства пребывания. В этом случае принадлежность филиала кредитного института к более выгодной для вкладчика гарантийной схеме могла иметь нежелательные последствия для конкуренции на рынке банковских услуг государства пребывания филиала кредитного института.

Естественно, была возможна и иная ситуация, когда уровень покрытия, предлагаемый схемами гарантирования в государстве пребывания филиала, был выше того, который предлагался схемами государства учреждения головного офиса кредитного института. Для таких случаев директива предусмотрела возможность дополнительной компенсации вкладчикам филиала кредитного института, выплачиваемой в рамках схем, существующих в государстве пребывания филиала. Но возможность выплаты такой компенсации оставлялась на усмотрение государства пребывания, которое в случае принятия законодательных положений, позволяющих выплату дополнительной компенсации, должно было исходить из ряда руководящих принципов, установленных Директивой 94/14/ЕС⁵.

Наконец, важно отметить предусмотренные Директивой 94/14/ЕС *информационные требования*. Они состояли прежде всего в том, что кредитные институты

⁵ Приложение II к Директиве 94/14/ЕС.

должны информировать как своих существующих, так и потенциальных вкладчиков о гарантировании депозитов, что подразумевает предоставление, по крайней мере, следующей информации:

- о схеме гарантирования депозитов, к которой принадлежит кредитный институт, либо об иных соглашениях, направленных на гарантирование депозитов;
- об условиях гарантирования депозитов соответствующей схемой, включая размер и объект покрытия, предоставляемого соответствующей схемой;
- по требованию вкладчика должна предоставляться информация об условиях выплаты покрытия и формальностях, которые должны быть при этом соблюдены, причем такая информация должна предоставляться в понятной для вкладчика форме (ст. 9).

Рассмотренные правовые конструкции и принципы (понятие депозита и недоступного депозита, законодательное регулирование размера и порядка выплаты, обязательность участия кредитных институтов в системе гарантирования возврата вкладов, равный уровень защиты в различных странах) создали основу правового регулирования гарантирования возврата депозитов в банковском праве ЕС. Последующее развитие правового регулирования в данной сфере предстает, главным образом, как дальнейшее развитие именно этих, изначально установленных правовых конструкций и принципов.

В качестве последующего этапа такого развития можно представить Директиву 2009/14/ЕС, изменяющую Директиву 94/19/ЕС о схемах гарантирования депозитов в части размера покрытия и срока выплаты. В части *размера* покрытия Директива 94/19/ЕС установила, что размер покрытия на одного вкладчика увеличивался до 50 000 евро, когда депозит становился недоступным (т.е. сохранился принцип покрытия не одного депозита, а одного вкладчика в отношении всех размещенных им депозитов). При этом до 31 декабря 2010 г. Директива предписывала увеличить размер такого покрытия до 100 000 евро (ст. 1). Специально оговаривалось, что при выплате покрытия в национальной валюте в странах, не вошедших в еврозону, денежные средства, фактически выплаченные вкладчику, должны быть эквивалентны этим 100 000 евро — последнее правило может рассматриваться как одно из проявлений принципа равного уровня защиты вкладчиков в различных странах ЕС.

В отношении размера покрытия следует отметить и еще две новеллы Директивы 2009/14/ЕС. Во-первых, установленные директивой более высокие размеры покрытия могли быть введены и ранее в отношении отдельных депозитов, выделенных по критерию их социальной значимости. Во-вторых, директива предоставляла право комиссии корректировать размеры покрытия в зависимости от изменения гармонизированного индекса потребительских цен, опубликованного комиссией.

В части *ускорения* выплаты покрытия устанавливалось, что схемы гарантирования депозитов должны быть в состоянии выплатить покрытие (естественно, в отношении должным образом доказанных вкладчиками требований в отношении недоступных депозитов) в течение 20 дней. Этот срок исчислялся с того дня, в который соответствующий депозит стал «недоступным депозитом» либо в силу определения компетентных органов в банковской сфере, либо в силу судебного решения, как это изначально устанавливалось Директивой 94/14/ЕС. Директива содержала возможность исключения, в соответствии с которым государства — члены ЕС могли установить в своем праве возможность продления такого срока в определенных национальным законодательством случаях, но не более чем на 10 дней.

Немаловажно, что директива не просто установила более короткие сроки выплаты покрытия, но и указала на один немаловажный аспект, который имел значение для фактической реализации предписаний, касающихся сроков выплаты. Речь идет о требовании проведения схемами гарантирования депозитов регулярных тестов своих систем, а также о возможности своевременного информирования таких схем о возможности принятия компетентными надзорными органами решения, в силу которого депозиты, размещенные в конкретном кредитном институте, могут быть признаны недоступными.

Директива 2009/14/ЕС также расширила объем информации, который должен быть предоставлен кредитным институтом вкладчикам и потенциальным вкладчикам о гарантировании депозитов, размещенных в этом институте. Наряду с информацией о принадлежности кредитного института к определенной схеме, условиях выплаты покрытия этой схемой (схемами), кредитный институт должен был предоставлять информацию об отсутствии гарантий конкретного вида депозита, если это имело место (ст. 1).

Две директивы, о которых шла речь, справедливо могут рассматриваться в качестве показателей тенденций развития гарантирования депозитов за пятнадцатилетний период развития банковского права ЕС. Однако было бы неправильно считать, что данный процесс завершил свое развитие. Это развитие продолжается и идет по двум направлениям. С одной стороны, это создание (или совершенствование) эффективных систем гарантирования депозитов в рамках существующих положений банковского права ЕС, с другой — попытки дальнейшего развития собственно банковского права ЕС в данном направлении.

Первый процесс имеет серьезное значение в свете того обстоятельства, что несмотря на наличие директивных положений в сфере гарантирования депозитов, степень гармонизации банковского права стран ЕС в этом отношении пока минимальна. Различия в правовом регулировании систем гарантирования депозитов в банковском праве отдельных стран ЕС в настоящее время достаточно серьезны⁶. Развитие данного процесса предстает прежде всего как формирование общепринятых принципов эффективности систем гарантирования депозитов. Данная работа ведется на уровне Международной ассоциации страховщиков депозитов и Банка международных расчетов и материализована в настоящее время в виде документа «Ключевые принципы эффективных систем страхования депозитов»⁷.

Второй процесс к настоящему времени материализован в виде проекта еще одной директивы о гарантировании депозитов, ко времени написания настоящей статьи еще не принятой.

Основной причиной, по которой вопрос о совершенствовании системы гарантирования депозитов был поднят на уровне банковского права ЕС, стал финансовый кризис, точнее, те аспекты поведения банковских систем, которые проявились именно в ходе и вследствие кризисных явлений. Чтобы не погружаться в экономическую и политическую проблематику данного вопроса, отметим основную проблему, обнажившуюся в ходе кризиса: минимальный уровень гармонизации

⁶ Ограниченный объем настоящей статьи не позволяет рассматривать этот вопрос подробно, поэтому мы ограничиваемся только констатацией факта существенных различий в национальных системах гарантирования депозитов.

⁷ http://www.iadi.org/cms/secure/docs/JWGDI%20CBRG%20core%20principles_18_June.pdf

правил, относящихся к гарантированию депозитов, показал свою недостаточную полезность, а отчасти даже «вредность» в контексте развития единого рынка банковских услуг на уровне ЕС, оборачиваясь не совсем справедливыми конкурентными преимуществами. Так, авторы, анализирующие данную проблему, приводят в качестве примера действия правительства Ирландии, которое предоставило неограниченное покрытие по депозитам, размещенным в ирландских банках, что повлекло серьезный отток средств в них из британских банков.

Как одно из следствий подобных процессов появилось предложение комиссии о принятии новой редакции директивы о схемах гарантирования депозитов. Ко времени подготовки настоящей работы она существует в виде проекта, который мы вкратце проанализируем.

Основные вопросы, которыми озабочен общеевропейский банковский законодатель в отношении гарантирования депозитов в настоящее время, могут быть суммированы следующим образом:

- упрощение и гармонизация гарантирования депозитов, в частности в отношении объема покрытия и условий его получения;
- дальнейшее сокращение срока выплаты и улучшение доступа схем гарантирования депозитов к информации о своих членах — кредитных институтах;
- надежность и достаточное финансирование схем гарантирования депозитов;
- возможность взаимных заимствований между схемами гарантирования депозитов.

Кроме того, весьма немаловажным обстоятельством в современном развитии банковского права ЕС в части гарантирования депозитов является его комплексное развитие совместно с правовыми актами, регулирующими сферы, примыкающие к депозитным банковским продуктам. Особо следует отметить Директиву 97/9/ЕС о схемах компенсации инвесторов и существующие в настоящее время предложения о схемах гарантирования страховых продуктов⁸. Более того, речь идет не просто об интеграции гарантийных схем в отношении различных банковских и финансовых услуг, но об интеграции схемы гарантирования депозитов в более широкую систему обеспечения стабильности и устойчивости банковской (финансовой) системы. На языке современного банковского права ЕС это чаще всего звучит как «financial safety net»⁹.

Вот как пишут об этом Мария Герхардт и Карел Ланноо: «Похоже, намечается тенденция к наделению схем гарантирования депозитов большим объемом ответственности и предоставлению им большего объема полномочий равным образом. Они должны быть обеспечены адекватными инструментами, с тем чтобы быть в состоянии эффективно поддерживать стабильность на финансовых рынках. В США реформа Додд-Франка и Закон о защите потребителей 2010 г. действительно предоставили Федеральной корпорации страхования депозитов (ФКСД) больше ответственности в проверке банков и процессе их санации, например, путем передачи

⁸ Explanatory Memorandum to the Proposal of the European Commission for a Directive of the European Parliament and of the Council on Deposit Guarantee Schemes (recast). Brussels, 12.7.2010. Com 2010(368) final // http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/comm_pdf_com_2010_0368_proposition_de_directive_en.pdf

⁹ См., напр.: Norton J.J., Lastra R.M., Arner D.W. Legal Aspects of Depositor Protection Schemes: Comparative Perspective. International Seminar on Legal and Regulatory Aspects of Financial Stability. Basel, 21-23 January 2002 // http://www.edic.ca/multimedia/Website/Documents/APEC/en/ProfNorton-Basel_Jan_2002.pdf

полномочий по управлению неплатежеспособными институтами ФКСД. В Европе схемы гарантирования депозитов в основном имеют гораздо меньше функций по поддержанию безопасности банковской системы... Широко признается, что страхование депозитов является ключевым компонентом в поддержании безопасности финансовой системы наряду с пруденциальным регулированием и надзором, наличием кредитора последней инстанции и механизма санации неплатежеспособных банков»¹⁰.

Проект директивы о гарантировании возврата депозитов содержит чрезвычайно существенные новеллы в данной сфере банковского права ЕС. Не случайно введение некоторых положений в проекте директивы рассматривается в качестве длительного процесса, рассчитанного на десятилетнюю перспективу. Предложенные проектом директивы о гарантировании депозитов нововведения можно суммировать следующим образом.

Уточнение основополагающих понятий. В первую очередь речь идет об уточнении понятия «депозит» для целей гарантирования депозитов. Если ранее под таким понимался кредитный баланс, возникший на счете вследствие нормальных банковских операций, подлежащий возврату, а также любой долг, подтвержденный выпущенным кредитным институтом сертификатом, то проект директивы исключает из содержания данного понятия долг, подтвержденный выпущенным сертификатом. Дополнительно проект уточняет, что из содержания понятия «депозит» изымаются такие подлежащие выплате банком средства, существование которых подтверждается только сертификатом, либо которые не должны быть выплачены по своему номиналу, либо выплата по номиналу возможна только при наличии специальных гарантий, предоставленных кредитным институтом или третьей стороной.

Кроме того, если действующая в настоящий момент Директива 94/14/ЕС только допускает возможность исключения ряда депозитов (таких, как депозиты, размещенные финансовыми институтами, правительствами) из покрытия схемами гарантирования по усмотрению государств — членов ЕС, то в проекте директивы такое исключение носит категоричный характер. Более того, проект директивы содержит перечень иных депозитов, исключаящихся из покрытия, в числе которых депозиты, размещенные анонимными вкладчиками, страховыми организациями, пенсионными фондами. При этом кредитным институтам вменяется в обязанность обеспечить прием депозитов таким образом, чтобы депозиты, размещенные указанными организациями, могли быть немедленно идентифицированы.

Таким образом, понимание депозита сужается, но это не должно рассматриваться как снижение уровня гарантий для вкладчика. Задача проекта директивы состоит в другом: ограничить понятие депозита только сделками, которые предполагают безусловную выплату, и изъять из данного понятия такие инструменты, как облигации, сертификаты, структурированные продукты. Тем самым из объема гарантий исключаются рискованные инвестиционные продукты, что позволяет предоставить более эффективные гарантии в отношении традиционных депозитов.

Понимание недоступного депозита в проекте директивы сохраняется прежнее, но устанавливается ускоряющий срок в отношении принятия компетентным органом в национальной банковской системе решения о недоступности депозита, т.е.

¹⁰ Gerhardt M., Lannoo K. Options for reforming deposit protection schemes in the EU // ECRI Policy Brief No4 (March 2011) // http://aei.pitt.edu/30828/1/ECRI_Policy_Brief_4.pdf

решение о невозможности выплат депозитов конкретным кредитным институтом в силу причин, непосредственно относящихся к его финансовому положению. Проект директивы устанавливает, что компетентный орган должен принять такое решение в течение пяти дней с даты получения первой информации о том, что кредитный институт не выполнил свои обязательства по выплате депозита.

Кроме этого проект директивы вводит два новых уточняющих по своему характеру понятия: «приемлемые депозиты» (депозиты, не исключенные из схемы гарантирования в соответствии с установленными в проекте директивы ограничениями) и «покрытые депозиты» (приемлемые депозиты, не превышающие размер покрытия, установленный в проекте директивы).

С точки зрения *обязательности участия кредитных институтов* в схемах гарантирования депозитов проект директивы занимает более категоричную позицию — безусловная обязательность для кредитных институтов участвовать в схеме. Напомним, что позиция, выраженная в Директиве 94/14/ЕС, состояла в возможности освободить отдельные кредитные институты от обязательного участия в схемах гарантирования депозитов, если они принадлежали к системам, обеспечивающим их ликвидность и платежеспособность. Проект директивы не допускает такого дискреционного полномочия отдельных государств. В связи с этим участие кредитного института в системе, обеспечивающей его ликвидность и платежеспособность, не освобождает его от обязанности участия в схеме гарантирования депозитов, но может быть принято во внимание при определении размера взноса такого кредитного института в схему.

Проект директивы не оставил без внимания вопросы *статуса* схем гарантирования депозитов. Речь идет не о подробном определении их статуса, но о закреплении ряда основополагающих правил, в частности:

- надзор за схемами со стороны компетентного органа в банковской системе на постоянной основе;
- проведение схемами регулярного стресс-теста, по крайней мере один раз в три года;
- право схем гарантирования депозитов получать информацию о финансовом состоянии банков (как от надзорных властей в банковской системе, так и от кредитных институтов — членов соответствующей схемы) с целью обеспечения возможности быстрой выплаты по недоступным депозитам;
- право исключить из схемы кредитный институт, не выполняющий свои обязательства перед схемой, с предупреждением за один месяц (в соответствии с действующей в настоящее время Директивой 94/14/ЕС — за 12 месяцев).

Ряд вопросов статуса схем гарантирования депозитов имеет значение в контексте правовой реальности именно ЕС. Так, проект директивы предусматривает:

- право государств — членов ЕС допускать объединение схем гарантирования депозитов;
- взаимодействие между схемами, расположенными в различных государствах, в том числе путем заключения соглашений о взаимодействии и обмене информацией. Это предстает в качестве объективной необходимости в ситуации, когда схема, расположенная в одной стране, выплачивает покрытия по недоступным депозитам, принятым в отделениях банков, головные офисы которых расположены в других государствах;

- надзор за схемами гарантирования депозитов со стороны не только надзорных органов национальных банковских систем, но и со стороны Европейского банковского надзорного органа (European Banking Authority).

Проект директивы устанавливает более детальные правила, касающиеся *финансирования схем* гарантирования депозитов. Общее положение, согласно которому кредитные институты, входящие в схему, обязаны вносить взносы в схему, конкретизируется рядом количественных показателей. Так, прежде всего схема гарантирования депозитов должна постоянно располагать средствами в размере 1,5% от общей суммы приемлемых депозитов данной схемы. Если в случае дефолта кредитного института этих средств оказывается недостаточно, то предусмотрены дополнительные меры — дополнительные взносы со стороны банков, а также возможность схемы занять денежные средства у другой схемы. Такой заем возможен в соответствии с предписанными условиями, которые предусматривают, в частности, выплату займа в течение пяти лет и обеспечение в виде суброгации требований вкладчиков дефолтного кредитного института в пользу схемы-кредитора. При этом такие требования схемы должны рассматриваться применимым правом в качестве первоочередных требований в процессе банкротства соответствующего кредитного института.

Интересной новеллой проекта является введение финансирования схемы гарантирования депозитов ее участниками — кредитными институтами в различном размере в зависимости от профиля риска соответствующего кредитного института. Эта схема предполагает наличие не-рисковой и рискованной составляющих при определении размера взноса, который кредитный институт должен совершить в систему гарантирования депозитов. Проект директивы в связи с этим предусматривает внедрение гармонизированного в рамках ЕС рискованного профиля кредитного института, который подсчитывается с учетом ряда показателей: достаточность капитала, качество активов, прибыльность, ликвидность. Проект директивы поощряет менее рискованную деятельность кредитного института, устанавливая различную сумму взноса в зависимости от рискованного профиля (разница колеблется между 75 и 200% от стандартного размера взноса, необходимого для достижения требуемого уровня финансирования соответствующей схемы).

Нужно сказать, что запланированная проектом директивы система финансирования рассматривается как нуждающаяся в достаточно длительном периоде внедрения (согласно проекту, новый механизм финансирования должен начать функционировать спустя 10 лет после принятия директивы).

В отношении *процедуры выплаты* компенсации по недоступным депозитам проект директивы устанавливает две важных новеллы: выплата должна быть осуществлена в течение семи дней (в качестве общего правила), кроме того, упрощается процедура заявления требований вкладчиками. Срок исковой давности по требованиям вкладчиков к схеме гарантирования депозитов может быть ограничен только соответственно ограничению срока исковой давности по требованиям схемы гарантирования депозитов к кредитному институту, депозиты в котором стали недоступными. В качестве одного из условий выполнения схем требования о столь коротком периоде выплаты покрытия проект директивы рассматривает адекватное информирование схем гарантирования депозитов как со стороны компетентных органов в банковской системе, так и со стороны кредитных институтов.

Кредитные институты должны быть в состоянии предоставить информацию о совокупном размере депозитов одного вкладчика («single customer view») в любое время.

В связи с вопросом о выплатах по недоступным депозитам уместно отметить, что проект директивы допускает возможность использования средств схем гарантирования депозитов не только для выплаты покрытия по недоступным депозитам, но и для санации банков. Санация банков рассматривается в качестве второстепенной цели, выполнение которой не должно отрицательно сказываться на способности схем гарантирования депозитов выполнять свою главную задачу — удовлетворять требования вкладчиков по недоступным депозитам. Тем не менее, сама такая возможность довольно показательна и может быть охарактеризована в качестве более масштабного подхода к защите интересов вкладчиков: не только *непосредственная* защита их интересов в виде выплаты покрытия по недоступным депозитам, но и *опосредованная* защита их интересов в виде совершения действий, направленных на улучшение финансового состояния кредитных институтов. Как следствие, должны увеличиться стабильность банковской системы и тем самым снизиться вероятности возникновения ситуации, когда депозиты становятся недоступными.

Можно констатировать, что проект директивы рассматривает гораздо более широкий круг вопросов, чем существующие директивы о гарантировании депозитов, что, естественно, направлено на достижение гораздо более высокого уровня гармонизации данной сферы с целью, в том числе, недопущения конкурентных злоупотреблений. Несмотря на это, специалисты указывают, что даже предлагаемый проектом директивы уровень гармонизации недостаточен для эффективного достижения поставленных перед европейскими схемами гарантирования депозитов целей. В научной литературе вопрос ставится более радикально — предлагается создание общеевропейской схемы гарантирования депозитов.

В определенной степени такого рода тенденция заметна в проекте директивы, который предлагает новую архитектуру управления схемами — в виде надзора за схемами со стороны не только надзорных органов национальных банковских систем, но и со стороны Европейского банковского надзорного органа (European Banking Authority). Кроме того, проект поощряет взаимодействие между схемами, расположенными в различных государствах, и даже право государств допускать объединения таких схем.

Более радикальные подходы, выраженные специалистами, предлагают еще более высокую степень общеевропейской интеграции схем гарантирования депозитов. Речь идет о следующих двух опциях: «режим двадцать восьмого фонда» (28th regime) и создание единого общеевропейского фонда гарантирования депозитов. Высказываются мнения, что процесс может развиваться постепенно — от создания общей сети существующих национальных схем через «режим двадцать восьмого фонда» к общеевропейскому единому фонду¹¹.

Сеть существующих схем может быть создана достаточно быстро при наличии политического решения — достаточно усилить обмен информацией и предусмотреть создание механизма взаимного кредитования и рамбурсирования схем. В то

¹¹ См., напр.: *Gerhardt M., Lannoo K.* Options for reforming deposit protection schemes in the EU // ECRl Policy Brief No4 (March 2011) // http://aei.pitt.edu/30828/1/ECRI_Policy_Brief_4.pdf.

же время при учете существенных различий между схемами функционирования такой сети может оказаться недостаточно эффективным.

«Режим двадцать восьмого фонда» предполагает создание дополнительного общеевропейского фонда наряду с сохранением национальных фондов гарантирования депозитов. Дополнительный фонд мог бы осуществлять частичное дополнительное финансирование или осуществлять перестрахование в отношении национальных схем. Но опять же, при существовании различий в национальных схемах «режим двадцать восьмого фонда» тоже может оказаться недостаточно эффективным.

Опция общеевропейского единого фонда предполагает создание такого фонда *вместо* национальных фондов, и такой единый фонд осуществлял бы страхование депозитов во всем Европейском союзе. Данная опция не имеет недостатков двух других опций, поскольку такие проблемы, как размер покрытия депозитов, размещенных в транснациональных кредитных институтах, и создание конкурентных преимуществ вследствие различий в национальных системах гарантирования депозитов, просто перестали бы существовать. Кроме того, это означало бы следующий шаг в направлении гармонизации защиты потребителей финансовых услуг и позволило бы уменьшить расходы на содержание схемы.

Тем не менее, при всех своих достоинствах идея единого общеевропейского фонда защиты депозитов пока остается только теорией, как и другие аспекты более полной гармонизации, в том числе и в силу несогласия ряда правительств и заинтересованных групп в слишком радикальном развитии подобного процесса¹².

Подводя итоги, можно сказать, что хотя процесс формирования общеевропейской схемы гарантирования депозитов еще не завершен, есть достаточно оснований говорить о ряде тенденций, проявившихся в ходе этого процесса. Прежде всего, это тенденция к безусловной обязательности участия кредитного института в схеме гарантирования. Причем речь идет не просто о принадлежности кредитного института к *какой-либо* схеме гарантирования, но именно к той, которая создана в соответствии с положениями Директивы 94/14/ЕЕС (с последующими изменениями)¹³.

Обязательность принадлежности к такого рода схеме в том или ином государстве достигает своей конечной цели постольку, поскольку такие схемы являются гармонизированными. При этом речь идет не о минимальной гармонизации, которая изначально предусматривалась Директивой 94/14/ЕЕС, но о гораздо более широкой гармонизации, включающей все основные понятия и процедуры гарантирования депозитов, в том числе размер покрытия и сроки и формальности (либо отсутствие таковых) его выплаты. Данный вопрос является одним из наиболее непростых и существует заметное противодействие такому подходу со стороны ряда европейских государств. В то же время именно эта перспектива представляется единственно приемлемой, особенно в контексте формирования и развития единого рынка банковских услуг в европейском пространстве.

¹² Там же.

¹³ По данному поводу уместно заметить, что ФРГ пыталась оспорить положения данной директивы как незаконные, в том числе и в части обязательности участия кредитных институтов именно в таких схемах, рассматривая в качестве достаточного их участие в добровольно созданных ими схемах. Европейский суд не согласился с позицией ФРГ // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61994CJ0233:EN:PDF>

Наконец, заметна тенденция к изменению принципиального взгляда на функцию схемы гарантирования депозитов — от рассмотрения ее в качестве денежного сундучка, из которого берутся средства для возмещения требований вкладчиков, до наделения схемы более существенными полномочиями по поддержанию стабильности банковской системы. Эта тенденция проявляется в предоставлении схеме полномочий, способствующих недопущению ситуации, когда депозиты становятся недоступными, — речь идет о полномочиях схемы по поддержанию платежеспособности банков с целью недопущения их дефолта.

Данные тенденции проявляются не только на директивном уровне банковского права Европейского союза, они заметны и в правовом регулировании систем гарантирования депозитов в отдельных странах. Но эти вопросы заслуживают отдельного рассмотрения и не исследуются в настоящей статье с учетом ее объема.