

УДК 341.217(4)

**САМОЙЛЕНКО Є. А.,**

асистент кафедри державно-правових дисциплін  
ДВНЗ «Українська академія банківської справи  
Національного банку України»

## ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИМ ЦЕНТРАЛЬНИМ БАНКОМ ПРУДЕНЦІЙНОГО НАГЛЯДУ ЗА ФІНАНСОВО- КРЕДИТНИМИ УСТАНОВАМИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню актуального питання правового статусу Європейського центрального банку – особливостей здійснення ним пруденційних повноважень у рамках єдиного механізму нагляду за фінансово-кредитними установами в Європейському Союзі. Проаналізовано фактори, які свідчать про перерозподіл обсягу виконуваних наглядових функцій на користь компетентних інституцій наднаціонального рівня як початкової фази інтеграції банківського нагляду.

**Ключові слова:** Європейський Союз, Європейський центральний банк, пруденційний нагляд, єдиний механізм нагляду, Регламент Ради № 1024/2013.

**Постановка проблеми.** За останні десятиліття Європейський Союз (далі – ЄС) домігся значного прогресу в розбудові ринку банківських послуг. У багатьох державах-членах Європейського Союзу діють банківські групи, що контролюють значну частину цього ринку. Більше того, за рахунок підпорядкованих в організаційно-господарському плані кредитних установ банківським конгломератам вдалося диверсифікувати свій бізнес, налагодивши надання фінансових послуг на території ЄС та поза межами єврозони. Підтримання й поглиблення розвитку означеного ринку має важливе значення для стимулювання економічного зростання в Європейському Союзі й адекватного фінансування реального сектору економіки наднаціонального об'єднання.

Світова фінансово-економічна криза засвідчила наскільки вразливими є внутрішній ринок ЄС та єдина валюта, що його обслуговує. Нині стабільність кредитних установ у багатьох випадках тісно пов'язана з країною-учасницею Європейського Союзу, у якій вони розташовані. Такі обставини на фоні сумнівів європейських експертів щодо швидкого скорочення державних боргів, їх невтішних прогнозів щодо перспектив

відновлення докризових темпів зростання ВВП спонукали чиновників інституцій Європейського Союзу до роботи над вдосконаленням правового механізму проведення пруденційного нагляду всередині ЄС. Очікується, що коригування інтеграційним центром політики в банківській сфері сприятиме запобіганню неплатоспроможності фінансово-кредитних організацій, підвищенню їх стійкості перед можливими ризиками від діяльності на ринку фінансових послуг.

Компетенція в питаннях нагляду за окремими кредитними установами в ЄС донедавна залишалася насамперед на національному рівні. Належна координація між наглядовими органами була відсутньою, хоча має виняткове значення, враховуючи сутність та природу Європейського Союзу. Тому важливим залишалось перерозподілити обсяг виконуваних наглядових функцій, активізувавши інтеграцію банківського нагляду. Передача частини повноважень із пруденційного нагляду до відповідних структур наднаціонального об'єднання логічно доповнюватиме вже завершений процес формування єдиного багатосегментного ринку Євросоюзу, безперебійність функціонування якого напряму залежить від організованого руху всієї сукупності публічних та приватних фінансів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Не дивлячись на актуальність зазначеної проблеми, у юридичній науці приділяється недостатньо уваги останнім новелам правового механізму нагляду за діяльністю фінансово-кредитних установ у Європейському Союзі та якісно новій статусній позиції в цьому механізмі Європейського центрального банку (далі – ЄЦБ). Це обумовлює відповідну мету цієї статті.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** До недавнього часу вклад ЄЦБ під час провадження компетентними органами політики стосовно пруденційного нагляду за діяльністю кредитних установ та стабільності фінансової системи полягав, як правило, лише в сприянні співпраці між центральними банками; співробітництві з різними форумами, що діють у Європі; проведенні консультацій за ст. ст. 4, 25 (1) Статуту Європейської системи центральних банків [9].

ЄЦБ взаємодіє з Комітетом із банківського нагляду. Останній є одним із комітетів Європейської системи центральних банків, який був створений Правлінням ЄЦБ у 1998 р. Його метою є надання допомоги Євросистемі (ЄЦБ та національним банкам держав-членів ЄС, валютою яких є євро) у виконанні встановлених *acquis communautaire* завдань щодо пруденційного нагляду за кредитними установами. ЄЦБ має міцні зв'язки з Базельським комітетом банківського нагляду Банку міжнародних розрахунків, який займається уніфікацією існуючих у світі правил нагляду за банківською діяльністю, а в перспективі – і правил нагляду за всім фінансовим ринком [8, с. 311]. Коли в червні 2004 р. Базельський комітет переглянув підходи до міжнародної конвергенції вимірів і стандартів капіталу, ЄЦБ підтримав багато положень нових Базельських правил (Базелю II) [6].

З метою подальшого забезпечення безпеки та надійності європейської банківської системи, а також підвищення фінансової стабільності в Європі ЄС з 2013 р. почав уживати заходи з реформування підходів до здійснення банківського нагляду за кредитними установами. Правовою основою для таких перетворень стали положення Договору про функціонування ЄС. Відповідно до ст. 127 (6) Договору Рада, яка діє одностайно шляхом ухвалення регламентів, після консультації з Європейським парламентом і Європейським центральним банком може покласти на останній особливі завдання, пов'язані з політикою у сфері пруденційного (розсудливого) нагляду за кредитними установами й іншими фінансовими інститутами (за винятком страхових підприємств) [1]. На підставі наведеної норми та згідно з Регламентом Ради від 15 жовтня 2013 р. № 1024/2013 перед ЄЦБ поставлено конкретні задачі в рамках перебудованої системи банківського нагляду. Регламент набув чинності з 3 листопада 2013 р., проте ЄЦБ почав виконувати доручені зобов'язання через 12 місяців після вступу його в силу [2].

Новоприйнятий документ розрахований на його застосування будь-якою державою-членом ЄС незалежно від факту входження до зони євро. Фактично ж у ньому йдеться про запровадження єдиного механізму нагляду (далі – ЄМН) (Single Supervisory Mechanism, SSM) за фінансово-кредитними установами, який включає діяльність не тільки ЄЦБ, а й національних банківських регуляторів – органів пруденційного нагляду держав-учасниць ЄС. Національні органи держав зони євро автоматично сформували інституційну складову ЄМН. Можливість інтегруватися до модернізованої системи банківського нагляду зберігають і ті країни-члени, які відмовилися від євровалюти, залишивши в обігу власну грошову одиницю: через співпрацю на основі укладених меморандумів про взаєморозуміння між ЄЦБ та компетентними органами цих країн. Таке співробітництво оформлюється рішенням ЄЦБ, що публікується в офіційному журналі ЄС та підлягає застосуванню протягом 14 днів після опублікування. Водночас ЄМН повинен узгоджуватися з функціонуванням внутрішнього ринку фінансових послуг та з вільним рухом капіталу в ЄС [7, с. 275–307].

Регламент № 1024/2013 не поширюється на центральні банки держав-учасниць ЄС, а також на деякі інші чітко визначені установи, повний перелік яких визначений у ст. 2 (5) Директиви 2013/36/EU Європейського парламенту та Ради від 26 червня 2013 р. Тобто ЄЦБ щодо цих інституцій не вправі реалізовувати пруденційні повноваження. Директива 2013/36/EU ґрунтується на стандартах Базеля II і Базеля III [4].

Організація ЄМН, поряд із єдиним механізмом розв'язання проблем неплатоспроможності банків та системою захистів вкладів, – це віха в створенні на теренах Європи банківського союзу, який розглядається однією з ключових умов подальшого ефективного функціонування економічного й валютного союзу країн-членів ЄС. Існування якісно нового

загальноєвропейського проекту ґрунтуватиметься на єдиному зібранні правил споживання фінансових послуг. Отже, уніфікація порядку здійснення пруденційного нагляду за фінансово-кредитними установами орієнтована на формування контрольного механізму банківського союзу як перспективного (чергового) етапу інтеграційних процесів усередині ЄС.

З листопада 2014 р. ЄЦБ став спеціально уповноваженим органом Європейського Союзу, який виконує досить широкий спектр наглядових функцій щодо фінансово-кредитних організацій тих країн ЄС, які сформували чи приєдналися до ЄМН (банківського союзу ЄС). В означеній сфері ЄЦБ приймає керівні принципи та рекомендації, застосовуючи право Європейського Союзу та внутрішнє право держав-членів відповідно до відведеної йому ролі.

На ЄЦБ покладається санкціонування заснування кредитних установ та відкриття дозволів (ліцензій) на їх діяльність (п. (а) ст. 4 (1) Регламенту № 1024/2013) [2]. З одного боку, будь-яка фінансово-кредитна організація, як і раніше, створюватиметься згідно з вимогами внутрішнього права країни-учасниці ЄС. Причому незмінним залишається правило про необхідність і достатність взаємного визнання ліцензування банківської діяльності на території всього Європейського Союзу [3]. Однак фундаментальності принципу єдиної ліцензії можна протиставити мінливість принципу пруденційного нагляду держави-члена походження установи, що відтепер зазнав суттєвої трансформації.

Якщо заявник відповідатиме всім умовам, що висуваються національним законодавством до ведення банківського бізнесу, пруденційний орган держави-члена (зазвичай центральний банк) направлятиме ЄЦБ проект рішення про надання дозволу на зайняття банківською діяльністю. За відсутності мотивованих письмових заперечень ЄЦБ протягом 10 робочих днів буде зобов'язаний прийняти позитивне рішення за справою. Відмова повинна ґрунтуватися на положеннях права ЄС. Остаточний вердикт ЄЦБ доводитиме до відома заявника через компетентний орган країни-учасниці Європейського Союзу.

За результатами консультацій із національними банківськими регуляторами ЄЦБ з власної ініціативи може відкликати дозвіл фінансово-кредитної організації на здійснення банківської діяльності, якщо така можливість визначена нормами права ЄС. Однак у цьому разі ЄЦБ має надати достатньо часу для проведення необхідних заходів із фінансового оздоровлення проблемних суб'єктів господарювання. Якщо компетентний орган держави-члена самостійно вирішує відкликати дозвіл, посилаючись на чинне національне законодавство, він повинен представити свою пропозицію ЄЦБ. У такому разі ЄЦБ має прийняти рішення з урахуванням обґрунтованості виведення суб'єкта з фінансового ринку. У будь-якому разі протягом усього часу, поки підтримка стабільності банківської установи залишатиметься в межах компетенції органів влади країни-учасниці ЄС, вони зберігатимуть право в кожній конкретній си-

туації заперечувати проти перепідпорядкування юрисдикції ЄЦБ фінансово ненадійних кредитних організацій.

ЄЦБ наділяється повноваженнями в здійсненні нагляду за кредитними установами, що бажатимуть відкривати філії чи надавати транскордонні послуги в державах-членах ЄС, які не увійшли до банківського союзу (п. (b) ст. 4 (1)). Він вправі оцінювати інформацію про придбання (відчуження) істотної участі в кредитних організаціях, за винятком випадків ліквідації банків (п. (c) ст. 4 (1)). Попередній аналіз такої операції проводить національний банківський регулятор, який після цього зобов'язаний провести консультацію з ЄЦБ на предмет доцільності заборони транзакції [2].

Центробанк ЄС проводить нагляд за дотриманням вимог стосовно власних фондів, сек'юритизації, обмежень на великий ризик, ліквідності, левериджу, а також публічного розкриття інформації із цих питань (п. (d) ст. 4 (1)) [2]. Примітно, що з урахуванням термінології та змісту базельських стандартів пруденційна діяльність ЄЦБ в контексті ідентифікації ступеню концентрації ризиків для банківських установ традиційно зосереджується довкола аналізу не самих ризиків (великих ризиків), а угод (операцій), що можуть спричинити їх виникнення [10, с. 15].

ЄЦБ віднедавна слідує за впровадженням кредитними організаціями надійних механізмів управління та внутрішнього контролю, за ефективністю внутрішньої оцінки ними достатності капіталу, проводить наглядові перевірки, у тому числі й пруденційні заходи на консолідованій основі разом із компетентними органами держав-учасниць банківського союзу ЄС, тощо (пп. (e)-(i) ст. 4 (1)).

Концепція ЄМН полягає в такому. ЄЦБ, будучи наділений низкою нових функцій, безпосередньо реалізовує їх щодо найбільш значних кредитних установ. Решта господарюючих суб'єктів банківського сектору економіки ЄС контролюється також Центробанком, але спільно з національними банківськими регуляторами. Виключення становлять завдання, закріплені в пп. (a), (c) ст. 4 (1) Регламенту № 1024/2013, які ЄЦБ виконує щодо кредитних установ та фінансових холдингів у всіх випадках.

Віднесення фінансово-кредитної організації до розряду істотних (на нашу думку, системоутворюючих) ґрунтується на оцінці розміру активів цієї установи, її транскордонної активності, важливості для економіки країни проходження чи економіки ЄС в цілому, необхідності (фактичного отримання) фінансової підтримки від Європейського механізму стабільності чи Європейського фонду фінансової стабільності. Зокрема, загальна вартість активів такої організації має бути більшою за 30 мільярдів євро, частка сукупних активів кредитної установи у ВВП держави повинна перевищувати 20% (при цьому якщо сукупна вартість її активів не нижче 5 мільярдів), а ЄЦБ необхідно прийняти відповідне рішення за поданням уповноваженого органу влади держави-учасниці ЄС. Крім того, ЄЦБ в будь-який час може взяти на себе відповідальність за менш



значні кредитні організації, наприклад, коли вони створили свої філії в декількох країнах-членах банківського союзу [2].

За приблизними підрахунками ЄЦБ безпосередньо контролює від 130 до 200 фінансово-кредитних установ, що становить близько 85–90% від загального обсягу банківських активів. Деякі фахівці в галузі банківського бізнесу застерігають, що надання ЄЦБ занадто широких повноважень у галузі контролю за конкретними банками здатне викликати проблеми. Зокрема, політична незалежність ЄЦБ може опинитися під загрозою, якщо регулятор буде втягнутий у процес спасіння окремих фінансових інститутів. Тобто в ЄЦБ можуть виникнути серйозні складнощі й із представниками урядів країн, що входять до ЄС. Саме тому ці спеціалісти дотримуються думки, що ЄЦБ не повинен займатися вибірко-вим спостереженням за фінансовими інститутами. Він має здійснювати макропруденційний нагляд за загальним станом банківського сектору економіки ЄС [5]. Тому цілком зрозумілою є позиція Великобританії, яка відмовляється від участі в банківському союзі та в усіх проектах, що з ним пов'язані. Справа в тому, що на держави Євросоюзу може бути покладено тягар фінансування загальноєвропейського фонду для санації та ліквідації банків.

**Висновки.** Таким чином, інтеграційні процеси в Європейському Союзі набули нових якостей, глибше проникаючи у валютно-фінансову сферу держав-членів наднаціонального об'єднання. Тому запровадження єдиного механізму пруденційного нагляду як структурного елемента новостворюваного банківського союзу ЄС вимагало пошуку компромісу для всіх країн-членів, що наглядно відобразилося в гнучкій системі входження до ЄМН. Уніфікований пруденційний механізм обмежений за географічним та секторальним принципами. Його дія, з одного боку, охоплює не всі держави-учасниці ЄС (насамперед територію єврозони), а з іншого – стосується лише визначеного сегмента фінансового ринку (наприклад, не поширюється на страхові компанії). У перспективі ЄЦБ прямо чи опосередковано братиме участь у нагляді практично за всією банківською системою ЄС, чим спростовуються сумніви щодо суцільності його пруденційної діяльності.

#### *Література:*

1. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>.
2. Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?&uri=CELEX:32013R1024>.

3. 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) (Text with EEA relevance) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1398502913136&uri=CELEX:32006L0048>.
4. 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 (Text with EEA relevance) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2013.176.01.0338.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.176.01.0338.01.ENG).
5. The High-Level Group on financial supervision in the EU. Report (Brussels, 25 February 2009) / Chaired by Jacques de Larosière [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf).
6. Банківське право в Європейському Союзі та Україні: порівняльно-правове дослідження / О.А. Мірошниченко, М.В. Сенаторов, О.В. Сенаторова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/file/23454>.
7. Завгородня В.М. Вільний рух капіталу у правовому регулюванні фінансового ринку Європейського Союзу та перспективи використання європейського досвіду для України / В.М. Завгородня, Є.А. Самойленко // Правове регулювання відносин на фінансовому ринку: стан та напрями вдосконалення : [монографія] / відп. ред. В.Д. Чернадчук. – Суми : ВВП «Мрія» ТОВ, 2013. – С. 275–307.
8. Нобель П. Швейцарское финансовое право и международные стандарты / П. Нобель. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 1152 с.
9. Протокол про Статут Європейської системи центральних банків та Європейського центрального банку від 25 березня 1957 року (в редакції станом на 1 січня 2005 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_681](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_681).
10. Симановский А.Ю. Базельские принципы эффективного банковского надзора, издание второе / А.Ю. Симановский // Деньги и кредит. – 2007. – № 2. – С. 11–22.

**Самойленко Е. А. Правовой механизм осуществления Европейским центральным банком пруденциального надзора за финансово-кредитными учреждениями в Европейском Союзе**

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию актуального вопроса правового статуса Европейского центрального банка – особенностей осуществления им пруденциальных полномочий в рамках единого механизма надзора за финансово-кредитными учреждениями в Европейском Союзе. Проанализированы факторы, которые свидетельствуют о перераспределении объема выполняемых надзорных функций в пользу компетентных институтов наднационального уровня в качестве начальной фазы интеграции банковского надзора.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, Европейский центральный банк, пруденциальный надзор, единый механизм надзора, Регламент Совета № 1024/2013.

**Samoilenko Ye. Legal mechanism of the European Central Bank's prudential supervision of credit institutions in the European Union**

**Summary.** The article considers the actual problem of legal status of the European Central Bank – features of its prudential authority under Single Supervisory Mechanism.

The leitmotif of current scientific research: the SSM, which officially entered into operation in November 2014, is itself a step towards greater European harmonisation. It promotes the single rulebook approach to the prudential supervision of credit institutions in order to enhance the robustness of the euro area banking system. Established as a response to the lessons learnt in the financial crisis, the SSM is based on commonly agreed principles and standards.

The author explains that the SSM is composed of the ECB and the national competent authorities of participating Member States and therefore combines the strengths, experience and expertise of all of these institutions. The ECB is responsible for the effective and consistent functioning of the SSM and exercises oversight over the functioning of the system, based on the distribution of responsibilities between the ECB and national competent authorities, as set out in the SSM Regulation. To ensure efficient supervision, credit institutions are categorised as “significant” or “less significant”: the ECB directly supervises significant banks, whereas the national competent authorities are in charge of supervising less significant banks.

The author argues that redistribution of supervisory functions scope in favor of competent institutions of supranational level is an inception phase of banking supervision integration in the EU.

**Key words:** European Union, European Central Bank, prudential supervision, Single Supervisory Mechanism, Council Regulation (EU) No 1024/2013.