

*Марина Стрежнева**

КОНТУРЫ БАНКОВСКОГО СОЮЗА В ИНТЕГРИРОВАННОЙ ЕВРОПЕ: ЗНАЧЕНИЕ КИПРСКОГО ОПЫТА

В марте 2013 г. перипетии борьбы с финансовым кризисом на Кипре, в особенности план спасения с введением налога на банковские вклады, от которого впоследствии отказались (его не поддержал парламент Кипра), оттянули на себя все внимание СМИ. Они оттеснили на задний план «скучную» новость о том, что 19 марта Европейскому парламенту (ЕП), Комиссии ЕС (ЕК) и представителям национальных правительств государств-членов ЕС удалось договориться по законопроектам, учреждающим в Евросоюзе централизованный банковский надзор. Между тем, по словам члена ЕК Мишеля Барнье, был сделан «определяющий шаг на пути к настоящему банковскому союзу, призванному восстановить доверие к банкам еврозоны и обеспечить единство и надежность банковского сектора». Господин Барнье вовсе не шутил. Более того: мотивы поведения разных европейских игроков в частном кипрском кризисе станут яснее, если соотнести их с общими позициями и предпочтениями сторон в оформлении европейского банковского союза.

Республика Кипр – маленькое средиземноморское островное государство, власти которого контролируют 60% территории острова, разделенного на греческую и турецкую части – вступила в ЕС в 2004 г. и является членом еврозоны. Кипр стал уже пятой, после Греции, Ирландии, Португалии и Испании, страной зоны евро, которой понадобилась помощь от ближайших партнеров и МВФ. Помощь была ей, в конечном счете, предоставлена на определенных условиях и под жестким международным контролем. При этом на долю самого Кипра приходится немногим более 0,2 % совокупного ВВП Евросоюза, и любой вариант разрешения ситуации из тех, что стали предметом обсуждения, не таил потенциальной опасности для еврозоны в целом.

Банковский союз задуман для противостояния угрозам финансовой дестабилизации на будущее. В контексте его строительства меры по разрешению кипрской проблемы выглядят как предварительная отработка деталей, связанных с ключевыми компонентами соответствующего плана. Ведь на очереди – назревающая необходимость кардинально решать проблемы в таких крупноформатных странах, как Италия и Испания. Там цена вопроса неизбежно окажется неизмеримо более высокой. Глава Еврогруппы, он же министр финансов Нидерландов Йерун Дейсселблум сначала сказал, что способ выхода из

* Доктор политических наук, зав. сектором ИМЭМО, профессор МГИМО (У) МИД России.

кризиса, избранный на Кипре, станет «модельным» для всей Европы – но затем поспешил отказаться от такого заявления, подчеркивая исключительный характер кипрской ситуации. Есть сомнения, что с таким дипломатичным опровержением следует полностью согласиться.

План банковского союза в Европе предусматривает пять ключевых элементов: (1) единый свод правил для банков; (2) централизованный банковский надзор; (3) систему защиты вкладов; (4) систему оздоровления банков и гармонизацию правил по банкротствам; (5) прямую докапитализацию банков из средств Европейского стабилизационного механизма (ЕСМ).

Здесь есть смысл остановиться на каждом пункте подробнее.

1. Банковская система Европы до сих пор находилась не в лучшем состоянии. Многие банки оказались падки на рискованные операции, имели недостаточную капитализацию, легкомысленно подходили к приобретению правительственных долгов и или к играм на американском рынке субстандартного кредитования (нацеленного на ненадежных заемщиков). За восполнением своих неизбежных при таком подходе потерь они обращались к правительствам, которым за период с октября 2008 по октябрь 2011 гг. пришлось собрать в качестве поддержки и гарантий для «шалунов» сумму в 4,5 триллионов евро – из средств налогоплательщиков, а не владельцев капиталов. Такую практику называют “*bail-out*” (фактически выход из экономических трудностей за чужой счет). Неудивительно, что в Евросоюзе стали задумываться о том, как бы перейти от “*bail-out*” к “*bail-in*”, возложив часть убытков на сами банки, их вкладчиков или клиентов.

Кипрские банки набрали большое количество греческих государственных облигаций, вследствие чего сильно пострадали от реструктуризации греческого долга. Но, начиная с 2008 г., немецкие и французские банки были повинны в том же (у них скопилось греческих бондов на сумму в 34 млрд. евро), как некоторые из них отметились и на американском рынке субстандартных кредитов. Впоследствии для немцев и французов ситуация выправилась, что было обеспечено первоначальными условиями “*bail-out*” для Греции – тогда три четверти кредитных средств, полученных Афинами от партнеров по еврозоне (прежде всего правительств тех же Германии и Франции) и МВФ, направлялось на выплату существующего долга, что позволило минимизировать банковские потери. Если у кипрских банков, и позднее упорствовавших в рискованных практиках, и был расчет, что подобное положение дел со «спасением утопающих» станет общим правилом, то его теперь нечем оправдать.

Между тем в июне 2009 г. Европейский совет единогласно рекомендовал принять единую инструкцию, распространяющуюся на все финансовые институты, действующие

на Едином внутреннем рынке. Выступив в июле 2011 г. с законодательным предложением о достаточности капитала для банков, Европейская комиссия, со своей стороны, запустила процесс имплементации в Евросоюзе глобальных стандартов, согласованных в ноябре 2010 г. на уровне «Большой двадцатки» (так называемый «Базель-3»). Законодательный пакет по требованиям к капиталу, включающий директиву и регламент (*the CRDIV package*), теперь вступает в силу в Евросоюзе, предположительно, с 1 января 2014 г. Эксцессы поведения банков постарались ограничить, а остающиеся риски – возложить прежде всего на них самих.

2. С середины 2014 г. планируется ввод в действие Единого механизма по банковскому надзору (ЕМБН) во главе с Европейским центральным банком (ЕЦБ). ЕЦБ в его рамках будет обеспечивать «последовательное и полное выполнение в зоне евро» новой банковской инструкции. Он станет непосредственно надзирать за крупными банками. Оговорено также право ЕЦБ следить за тем, как осуществляется национальный надзор в отношении менее весомых финансовых институтов. Он будет направлять указания национальным органам финансового надзора, которые обязаны уведомлять ЕЦБ о собственных решениях существенной значимости. По заявлению Й. Дейсселблума, важно, чтобы ЕЦБ был наделен властью, при необходимости, и в отношении мелких банков – причем без права вмешательства в его действия национальных властей и органов надзора.

Решение о новых полномочиях для ЕЦБ должно было вступить в силу с 1 января 2013 г., но его «затормозили» Германия, Швеция, Нидерланды и Дания, потребовав подготовить сначала для такого шага более надежную почву. Однако особенно большую озабоченность будущие полномочия ЕЦБ вызывают в Великобритании, с ее крупным и влиятельным финансовым сектором (страна не входит в еврозону). Лондон предпочел бы, чтобы в роли единого финансового надзирателя в Евросоюзе выступало Европейское банковское агентство. В его управлении представлены органы финансового надзора всех стран Евросоюза, а не только стран еврозоны, как в ЕМБН. Лондон высказался за то, чтобы страны ЕС, сохранившие национальную валюту, имели бы, по крайней мере, возможность совместно блокировать будущие решения ЕЦБ в отношении банков, но не нашел понимания у стран еврозоны.

Такие разногласия отражают деликатность проблемы контроля над юрисдикциями в еврозоне, функционирующими в режиме оффшора, которые специалисты делят на англо-саксонские (Ирландия), континентальные (Нидерланды, Люксембург) и периферию (Кипр). Выход, предложенный в ЕС для кипрской ситуации, многими трактуется как знак решительного наступления Евросоюза на оффшоры вообще. Банковский сектор Кипра, по

часто звучащим оценкам, примерно в семь-восемь раз больше национального ВВП, и теперь такое соотношение европейские власти требуют свести до 2018 г. к средним значениям по ЕС. Однако по указанному показателю Кипр все же уступает Люксембургу, (22-х кратное превышение) который никто не призывает «раскулачивать» и который гордится высоким качеством и устойчивостью своего финансового сектора. Случайно или нет, но главой Еврогруппы в течение многих лет бесспорно оставался люксембуржец Жан-Клод Юнкер, а теперь ему на смену пришел политик из Нидерландов.

Чтобы оправдать разницу в подходах к оффшорам «правильным» и «неправильным», из-за которых еврозона уязвима для дестабилизации извне, был растиражирован аргумент о «грязных» деньгах на Кипре (Комитету экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег – МАНИВЭЛ и международным аудиторам предстоит дать четкое заключение по этому вопросу). Он помог провести жесткую линию в отношении Кипра, тогда как в ретроспекции кипрский «метод» теперь расценивается в правящих кругах ЕС как предпочтительный относительно того, который в 2010 г. был избран для Ирландии. Там банки набрали «гнилых кредитов», а правительство первым в Европе выступило с гарантиями по всем банковским депозитам, после чего пришлось оказывать Ирландии внешнюю финансовую помощь в размере 85 млрд. евро. В 2013 г. стало принято ставить в пример Ирландии опыт разрешения исландского финансового кризиса 2008–2009 гг. (Исландия не входит в ЕС), где правительство отказалось спасти банки за счет налогоплательщиков.

3. Глобальный финансовый кризис стимулировал в Евросоюзе меры по совершенствованию систем гарантирования депозитов. В ЕС общий лимит полного возмещения банковских вкладов был поднят до 100 тыс. евро. Однако предложение о выработке единой для всего Евросоюза схемы гарантирования вкладов, продвигаемое Еврокомиссией с лета 2010 г., встретило сопротивление в Берлине – причем вопреки давлению МВФ. Предложение подразумевает, что в случае, когда средства национальной системы гарантирования вкладов истощены, она может заимствовать деньги из аналогичного национального фонда другой страны.

Подобная схема затрагивает проблему создания трансферного союза. Его сторонники, включая американского экономиста Нуриэля Рубини, который одновременно регулярно предсказывает крах евро, исходят из того, что объединение Германии, где западная часть страны осуществляла переброску средств в восточные земли, могла бы послужить примером для еврозоны (для перевода денег от ее богатых стран вроде Германии и Люксембурга бедным – таким как Испания, Греция, Кипр). Позиция Берлина обосновывается тем, что общее финансирование в ЕС системы гарантирования вкладов

невозможно в отсутствие хотя бы зачатков фискального союза (при котором европейские институты получили бы власть в налоговой сфере). А вот президент Франции Франсуа Олланд еще в октябре 2012 г. выразил точку зрения, что банковский союз Европе нужен срочно, тогда как с фискальным – можно и подождать.

Таким образом, пока у каждой страны зоны евро свое агентство по страхованию вкладов, и правительство Кипра, в соответствии с европейскими обязательствами, должно было само гарантировать полную сохранность вкладов до 100 тыс. евро в банках на его территории. Но слабо регулируемый финансовый сектор в стране распух настолько, что правительство оказалось несостоятельным в данном отношении.

На пути решения возникшей проблемы прозвучала идея обложить все банковские вклады на Кипре одноразовым налогом, которая, получив поддержку в Еврогруппе, встретила бурную критику со стороны кипрского населения, российского правительства (а также многих отечественных экспертов и журналистов) и Европейского парламента. Мнение критиков нельзя признать во всем единым.

У россиян преобладала либеральная точка зрения, что налогообложение вкладов недопустимо, что это покушение на право частной собственности и даже «социалистический грабеж». Однако правительство Кипра было все же вправе ввести такой налог. Нельзя полностью исключить попыток обращения к налогообложению вкладов в будущем – в других «слабых звеньях» еврозоны. Иное дело, что альтернативные предложения, которые не устроили Никосию, предусматривали как раз налогообложение только крупных вкладов, т.е., по умолчанию, преимущественно российских.

В Европарламенте неопытному главе Еврогруппы устроили форменную выволочку за поддержанное ею первоначальное решение, которое не провело четкой линии между «обычными» вкладчиками (их следовало защитить) и держателями облигаций и кредиторами банков (на них нужно было возложить их долю ответственности).

Жители Кипра сетовали на то, что, обкладывая налогом даже мелкие вклады, правительство подрывает надежность европейской гарантии. В итоге было принято решение уже не о налоге, а о куда более болезненной для крупных вкладчиков процедуре реструктуризации банков – при подтверждении гарантии в отношении депозитов в сумме до 100 тыс. евро.

С новым решением международные кредиторы согласились, и оно не потребовало одобрения в кипрском парламенте (необходимый национальный закон о банковских дефолтах уже был принят), что открыло путь к предоставлению кредита в 10 млрд. евро самому Кипру, но не его банковскому сектору непосредственно.

4. Директива ЕС о правилах по ликвидации банков была инициирована ЕК в июне 2012 г. Она может быть принята европейской законодательной властью (ЕП и Советом министров) уже этим летом. В ее тексте прописано, что, в отсутствие иного решения, к расходам по управляемому банкротству будет впредь допускаться привлечение кредиторов первой очереди и обладателей незастрахованных (негарантированных) вкладов. Предусматривается также создание национальных «фондов резолюции», оплачиваемых национальными же банками, для отдельных случаев, когда механизм “*bail-in*” не обеспечит достаточных средств, потребных для реструктуризации или закрытия конкретных банков. За принятием данной директивы должно последовать оформление «единого механизма резолюции», передающего ЕЦБ всю ответственность и полномочия по выдаче лицензий, реструктуризации или ликвидации крупных банков в еврозоне.

В связи с этими планами в Германии в экспертных кругах сохраняется некоторая озабоченность вероятностью возникновения конфликта интересов при одновременном выполнении ЕЦБ двух ролей: ответственного за денежно-кредитную политику и финансового надзирателя. Такой конфликт проявится, если, к примеру, ЕЦБ станет удерживать низкие процентные ставки ради искусственного поддержания банков на плаву.

5. Наконец, в июне 2012 г. лидеры ЕС дали добро на прямую (т.е. минуя национальные правительства, чтобы не усугублять суверенные долги) рекапитализацию банков еврозоны из Европейского стабилизационного механизма. Предварительным условием для нее было названо создание Единого механизма по банковскому надзору (см. пункт 2), сулящее некую уверенность, что деньги из ЕСМ просто не ухнут в «черную дыру». Однако в сентябре 2012 г. Германия, Нидерланды, Финляндия и Австрия уточнили свою позицию, что такое финансирование может быть открыто в будущем – для банков, находящихся под надзором ЕЦБ (которого пока нет), но не в связи с долгами, накопленными до того, как ЕЦБ получит надзорные полномочия. Их заявление вряд ли обрадовало Испанию, Ирландию, Кипр и Грецию, которые ранее могли надеяться воспользоваться подобной щедрой возможностью.

По словам главы Еврокомиссии Жозе Мануэла Баррозу, Евросоюзу удалось положить конец неопределенности на Кипре, но «мы никогда не утверждали, что все будет просто».