

Інформаційна довідка щодо свободи надання фінансових послуг в ЄС*

Анотація. У довідці наведено огляд правової бази свободи надання фінансових послуг в Європейському Союзі та її еволюції, функціонування механізму єдиного паспорту та режиму еквівалентності, зокрема в контексті доступу третіх країн до внутрішнього ринку. Окрема увага приділяється післякризовим реформам, а саме створенню Банківського союзу, регуляторній трансформації у сфері цифрових фінансів, сталого розвитку та впровадженню ініціатив DORA, MiCA, CMU і SIU тощо. Окреслюється зростання ролі міжнародних стандартів.

Ключові слова: єдиний фінансовий ринок, свобода надання послуг, єдиний паспорт, еквівалентність, DORA, MiCA, Банківський союз, сталий розвиток, фінансовий нагляд, інтеграція до Європейського Союзу.

Вступ

Відповідно до статті 56 глави 3 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЕС) забороняється обмеження свободи надання послуг у межах Союзу стосовно громадян держав-членів, які проживають у державі-члені, відмінній від держави-члена, громадяни якої є одержувачами таких послуг. Європейський Парламент та Рада, діючи відповідно до звичайної законодавчої процедури, можуть поширити положення статті 56 на громадян третьої країни, які надають послуги та мають місце проживання в Союзі.

Відповідно до статті 57 ДФЕС послуги вважаються «послугами» у значенні Установчих договорів ЄС, якщо вони зазвичай надаються за винагороду, за умови, що вони не регулюються положеннями, що стосуються вільного руху товарів, капіталу та осіб¹ (Рис. 1).

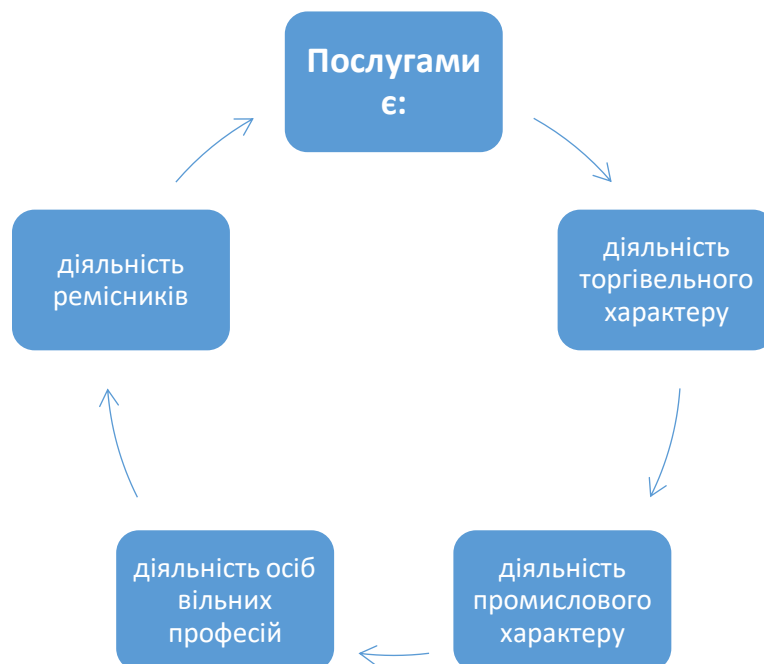


Рис. 1.

¹ CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>

Основною рисою свободи надання послуг є їх транскордонний характер, що означає, що постачальник і одержувач послуги можуть знаходитися в різних державах-членах Європейського Союзу (далі – ЄС). Таким чином, постачальник (особа, що надає послуги) може тимчасово здійснювати свою діяльність у державі-члені, де надаються послуги, на тих самих умовах, які передбачені в цій державі для своїх громадян. Окрім того, на відміну від свободи заснування, яка передбачає постійну присутність і створення інфраструктури (філії, дочірнього підприємства), свобода надання послуг має тимчасовий характер, хоча це не виключає використання певної необхідної інфраструктури, виправданої цілями надання послуг.

Поняття фінансових послуг в ЄС є дуже широким і охоплює послуги, що надаються фінансовими установами, які регулюються законодавством ЄС. Цей сектор включає:

- банківські послуги: розміщення депозитів, кредитування, здійснення платежів, надання банківських гарантій, торгівля фінансовими інструментами, послуги управління активами;
- страхові послуги: страхування життя, інші види страхування та перестрахування;
- послуги на ринку цінних паперів та інвестиційні послуги, зокрема брокерські послуги, консультації з інвестування, управління портфелями, діяльність фондових бірж;
- послуги платіжних систем та емісія електронних грошей, що можуть існувати у формі електронних гаманців, карток, криптовалют чи цифрових грошей.

Регулювання цих послуг в ЄС є комплексним і динамічним та охоплює, серед іншого, пруденційні вимоги (забезпечення стабільності), правила поведінки на ринку (захист прав споживачів) та вимоги до кібербезпеки.

Основна частина

1. Загальна характеристика правового регулювання ринку послуг та ринку фінансових послуг в ЄС.

Основним актом вторинного права ЄС, на підставі якого здійснюється правове регулювання надання широкого спектра послуг у межах внутрішнього ринку ЄС, є *Директива 2006/123/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 12 грудня 2006 року про послуги на внутрішньому ринку* (далі – Директива 2006/123/ЄС). Директива 2006/123/ЄС спрямована на усунення бар'єрів у торгівлі послугами. Вона спростила адміністративні та правові процедури для постачальників послуг, розширила права споживачів і підприємств, які отримують послуги, а також сприяла співпраці між державами-членами ЄС². Послуги, що охоплюються Директивою 2006/123/ЄС та на які не поширюється дія цього акта, відображені в *Табл. 1*.

² Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj/eng>

Послуги, що охоплюються Директивою 2006/123/ЄС	Послуги, на які не поширюється дія Директиви 2006/123/ЄС
дистрибутивна торгівля, включаючи роздрібну та оптову торгівлю послугами	фінансові послуги
діяльність більшості фахівців, професійна діяльність яких є регульованою, таких як юридичні та податкові консультанти, архітектори, інженери, бухгалтери або геодезисти тощо	послуги електронних комунікацій стосовно питань, що охоплюються іншими актами права ЄС
будівельні послуги та ремесла	транспортні послуги, що підпадають під дію Розділу VI ДФЄС
послуги, пов'язані з бізнесом, такі як обслуговування офісів, управлінський консалтинг, організація заходів, стягнення боргів, рекламні та рекрутингові послуги	медичні послуги (за окремим переліком)
туристичні послуги	послуги агентств тимчасової зайнятості
послуги з дозвілля, такі як спортивні центри та парки розваг	приватні охоронні послуги
монтаж та обслуговування обладнання	аудіовізуальні послуги
послуги з інформування суспільства, такі як видавнича справа для друкованих видань та вебсайтів, новинні агентства, комп'ютерне програмування	азартні ігри
послуги розміщення та харчування, такі як готелі, ресторани та кейтерингові компанії	окремі соціальні послуги, що надаються державою, постачальниками, уповноваженими державою, або благодійними організаціями, визнаними державою
послуги з навчання та освіти	послуги, що надаються нотаріусами та судовими виконавцями
послуги з оренди та лізингу, включаючи прокат автомобілів	
послуги з нерухомості	
послуги з підтримки домашнього господарства, такі як прибирання, садівництво, приватні няні тощо	

Слід зазначити, що загальне правове регулювання Директиви 2006/123/ЄС про послуги на внутрішньому ринку не поширюється на фінансові послуги. Тому ця сфера регулюється численними галузевими регламентами та директивами. *Найважливішими актами вторинного законодавства ЄС у сфері фінансових послуг є такі:*

- для інвестиційних послуг: Регламент Європейського Парламенту та Ради 600/2014/ЄС від 15 травня 2014 року про ринки

фінансових інструментів та про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 648/2012³ та Директива Європейського Парламенту та Ради 2014/65/ЄС від 15 травня 2014 року про ринки фінансових інструментів та про внесення змін до Директиви 2002/92/ЄС та Директиви 2011/61/ЄС⁴;

- для банківських послуг: Регламент Європейського Парламенту та Ради 575/2013/ЄС від 26 червня 2013 року про пруденційні вимоги до кредитних установ та про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 648/2012⁵ та Директива Європейського Парламенту та Ради 2013/36/ЄС від 26 червня 2013 року про доступ до діяльності кредитних установ та пруденційний нагляд за кредитними установами, що вносить зміни до Директиви 2002/87/ЄС та скасовує директиви 2006/48/ЄС та 2006/49/ЄС⁶;

- для страхових послуг: Директива 2009/138/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25 листопада 2009 року про започаткування та ведення діяльності зі страхування та перестрахування (оновлена редакція)⁷;

- для цифрових послуг: Регламент (ЄС) 2022/2554 Європейського Парламенту та Ради від 14 грудня 2022 року про цифрову операційну стійкість фінансового сектору та про внесення змін до регламентів (ЄС) № 1060/2009, (ЄС) № 648/2012, (ЄС) № 600/2014, (ЄС) № 909/2014 та (ЄС) 2016/1011⁸.

2. Механізм єдиного паспорта.

Важливим інструментом для реалізації свободи надання послуг у фінансовому секторі є застосування у межах внутрішнього ринку *механізму* так званого «єдиного паспорта» (англ. «Single Passport»), який передбачає отримання фінансовими установами (банками, страховими компаніями, інвестиційними фондами тощо) відповідного дозволу у вигляді ліцензії. Механізм «єдиного паспорта» передбачає, що установа, яка отримала ліцензію (дозвіл) у державі-члені свого заснування відповідно до гармонізованих процедурних правил ЄС, має право надавати відповідні послуги у всіх інших державах-членах ЄС без необхідності отримання додаткових національних ліцензій. У результаті – фінансова установа може надавати послуги на транскордонній основі або шляхом створення філії, користуючись перевагами

³ Regulation (EU) No 600/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Regulation (EU) No 648/2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/600/oj/eng>

⁴ Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU (recast). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/65/oj/eng>

⁵ Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and amending Regulation (EU) 648/2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013R0575-20250629>

⁶ 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, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013L0036-20250117>

⁷ Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II) (recast). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02009L0138-20250117>

⁸ Regulation (EU) 2022/2554 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on digital operational resilience for the financial sector and amending Regulations (EC) 1060/2009, (EU) 648/2012, (EU) 600/2014, (EU) 909/2014 and (EU) 2016/1011. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2554/oj/eng>

єдиної ліцензії. Водночас щоразу, коли установа надає свої послуги в державі-члені, відмінній від тієї, в якій вона заснована, компетентний орган держави-члена походження несе основну відповідальність за здійснення нагляду за її діяльністю.

Підприємства, засновані у третіх країнах, якщо положення права ЄС про еквівалентність прямо не передбачають інше, повинні отримати дозвіл у кожній державі-члені ЄС, де вони бажають вийти на ринок надання фінансових послуг. Інший спосіб доступу до єдиного ринку фінансових послуг – це створення дочірньої компанії в одній із держав-членів та провадження діяльності через цього суб'єкта господарювання з використанням прав «єдиного паспорта». Цей варіант є оптимальним для суб'єктів із третіх країн.

3. Принцип еквівалентності.

Фінансова криза 2008 року призвела до посилення зусиль щодо стабілізації та реформування фінансових ринків шляхом заповнення регуляторних прогалин та посилення фінансового нагляду. Отже, регуляторне середовище стало більш складним і широкомасштабним. Дебати щодо доступу третіх країн до ринку фінансових послуг ЄС відбувалися паралельно з постійною інтеграцією ринків у Європі та посиленням процесом глобалізації фінансових послуг.

Після 2008 року регуляторний підхід ЄС до відносин із третіми країнами був переглянутий. Умови доступу до ринку ЄС, викладені в багатьох актах ЄС про фінансові послуги, були змінені відповідно до принципу «еквівалентності»: доступ може бути наданий суб'єктам третіх країн, що походять з юрисдикції, яка вважається такою, що має «еквівалентні» регуляторні положення.

Європейська Комісія описує еквівалентність таким чином: «у певних випадках ЄС може визнати, що іноземний правовий, регуляторний або наглядовий режим є еквівалентним відповідному режиму ЄС».

Еквівалентність є відповіддю на необхідність адаптації високорегульованої галузі до викликів глобалізації, зберігаючи при цьому необхідний рівень нагляду. Режим еквівалентності є стимулом для третіх країн змінювати свої внутрішні правила відповідно до стандартів ЄС. Нееквівалентність збільшує вартість послуг, оскільки необхідно дотримуватися вимог ЄС разом із вимогами, передбаченими внутрішнім регулюванням третьої країни.

Важливо зазначити, що принцип єдиного паспорта є постійним, тоді як принцип еквівалентності може бути скасовано в односторонньому порядку Європейською Комісією, хоча цього досі не ставалося. Крім того, принцип еквівалентності є переважно технічним і вузьким за сферою застосування, і як такий не забезпечує права доступу, подібного до принципу «єдиного паспорта» (наприклад, у роздрібній банківській діяльності).

4. Тенденції розвитку права ЄС у сфері фінансових послуг.

На основі проведених публічних консультацій та інформаційної кампанії з питань цифрових фінансів Європейська Комісія ухвалила пакет заходів у сфері цифрових фінансів, що включає Стратегію цифрових фінансів і законодавчі пропозиції щодо криптоактивів і цифрової стійкості, з метою створення конкурентоспроможного фінансового сектору ЄС, який надає споживачам доступ до інноваційних фінансових продуктів, забезпечуючи при цьому захист

споживачів та фінансову стабільність. Цей пакет заходів підтримує прагнення ЄС до відновлення, що охоплює цифровий перехід. Цифрові фінансові послуги можуть сприяти модернізації європейської економіки в усіх секторах.

У вересні 2020 року Європейська Комісія запустила *Стратегію цифрових фінансів*, яка була доповнена прийняттям низки нових законодавчих ініціатив, а саме:

- Регламенту (ЄС) 2022/2554 Європейського Парламенту та Ради від 14 грудня 2022 року про цифрову операційну стійкість фінансового сектору та про внесення змін до регламентів (ЄС) № 1060/2009, (ЄС) № 648/2012, (ЄС) № 600/2014, (ЄС) № 909/2014 та (ЄС) 2016/1011 (DORA⁹);
- Регламенту (ЄС) 2023/1114 Європейського Парламенту та Ради від 31 травня 2023 року про ринки криптоактивів та про внесення змін до регламентів (ЄС) № 1093/2010 та (ЄС) № 1095/2010 і директив 2013/36/ЄС та (ЄС) 2019/1937¹⁰ (EUR-Lex+1, MiCA) – вперше встановлює загальноєвропейський режим для криптоактивів із паспортуванням ліцензій в ЄС¹¹;
- Регламенту (ЄС) 2022/858 Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 2022 року про пілотний режим для ринкових інфраструктур на основі технології розподіленого реєстру та про внесення змін до Регламентів (ЄС) № 600/2014 та (ЄС) № 909/2014 і Директиви 2014/65/ЄС¹², що фактично створює гнучке середовище для тестування інновацій.

Висновки

Свобода надання фінансових послуг в Європейському Союзі забезпечується поєднанням фундаментальних положень Установчих договорів ЄС та спеціальних актів вторинного права. На практиці це означає, що фінансова установа, отримавши ліцензію в одній державі-члені ЄС, має право надавати послуги в усіх інших державах-членах без додаткових дозволів – через механізм «єдиного паспорта». Цей режим ґрунтується на взаємному визнанні та гармонізованих правилах пруденційного нагляду. Для громадян і бізнесу це розширює вибір фінансових сервісів по всьому ЄС, а для установ – спрощує вихід на нові ринки. Цей механізм дозволяє фінансовим установам, зареєстрованим в одній державі ЄС, вільно надавати послуги в інших державах-членах без додаткової авторизації.

Свобода надання послуг – це один із наріжних каменів єдиного ринку ЄС. Вона дає змогу створити конкурентний пан'європейський фінансовий простір, в якому банки і компанії можуть вільно працювати за межами своєї країни, а

⁹ Regulation (EU) 2022/2554 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on digital operational resilience for the financial sector and amending Regulations (EC) No 1060/2009, (EU) No 648/2012, (EU) No 600/2014, (EU) No 909/2014 and (EU) 2016/1011. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2554/oj/eng>

¹⁰ Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on markets in crypto-assets, and amending Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 1095/2010 and Directives 2013/36/EU and (EU) 2019/1937. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1114/oj/eng>

¹¹ Regulation (EU) 2022/2554 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on digital operational resilience for the financial sector and amending Regulations (EC) 1060/2009, (EU) 648/2012, (EU) 600/2014, (EU) 909/2014 and (EU) 2016/1011. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2554/oj/eng>

¹² Regulation (EU) 2022/858 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on a pilot regime for market infrastructures based on distributed ledger technology, and amending Regulations (EU) No 600/2014 and (EU) No 909/2014 and Directive 2014/65/EU. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/858/oj/eng>

споживачі отримують доступ до ширшого спектра послуг. Для успішного функціонування цієї свободи ЄС вибудував складну систему єдиних правил і нагляду, і ця система продовжує розвиватися, забезпечуючи баланс між ринковою свободою, фінансовою стабільністю та захистом споживача.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*