



Представництво  
Європейської  
Комісії в Україні,  
вул.  
Круглоуніверситетська,  
10  
01024 Київ, Україна  
Тел.: +380 (44) 253-30-20  
Факс: +380 (44) 230-23-90



# Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки

Україна, Київ, 01021, вул. Садова 1/14, 4й поверх  
Тел.: +38 (044) 253-5866, 253-5869. Факс: +38 (044) 253-5611  
Web: <http://brc.undp.org.ua>

*Єрмошенко А.М., аналітик Центру, к.е.н.*

## **Переваги і недоліки організації наглядових органів за фінансовими ринками на основі консолідованого підходу**

Розповсюдження практики взаємодії фінансових установ в країнах із розвинутими фінансовими ринками, подальша інтеграція їхньої діяльності за рахунок створення фінансових конгломератів призвело до зміни моделі нагляду за фінансовими ринками – відбувся перехід від секторального підходу до консолідованої моделі.

Як свідчить практика, найбільш вагомим аргументом створення єдиного регулятора стала необхідність підвищення ефективності державного нагляду за фінансовими конгломератами, адже останні здійснювали надання фінансових послуг різних видів, нагляд за якими носив фрагментарний характер і не давав змоги протистояти новим ризикам, притаманним взаємодії окремих сегментів фінансового сектору.

Крім зазначеного аргументу, розповсюдження практики взаємодії між суб'єктами різних сегментів фінансового сектору вимагало від органів державного регулювання створення єдиного підходу до нагляду за фінансовими ринками. При цьому різні країни вирішили це завдання по-різному: деякі з них ліквідували дублювання повноважень наглядових органів в даній сфері, здійснили налагодження тісної співпраці між ними, інші ж утворили єдиний орган нагляду за фінансовими ринками.

Першими країнами, які запровадили консолідований нагляд за ринками фінансових послуг став Сінгапур (реформа 1982 р.) та Норвегія (реформа 1986 р.). Протягом наступних років подібні моделі було введено практично

по всій Європі, а також в Австралії, Кореї, Японії та інших країнах. Станом на кінець 2007 р. в світі реформовано і утворено більше 20 наглядових органів за фінансовими ринками (НОФР) з консолідованою структурою і більше половини з них припадає на Європейський континент (табл. 1)<sup>1</sup>.

Таблиця 1

**Побудова наглядових органів за фінансовими ринками в різних країнах світу**

Єдиний орган нагляду за ринками фінансових послуг	НОФР, що здійснюють нагляд за щонайменш двома видами фінансових установ			НОФР побудовані за секторальним принципом <sup>2</sup>
	Банки і страховики	Банки і професійні учасники ринку цінних паперів	Професійні учасники ринку цінних паперів і страховики	
Австралія Австрія Бельгія Велика Британія Данія Естонія Ірландія Ісландія Казахстан Латвія Мальта Нідерланди Німеччина Норвегія Об'єднані Арабські Емірати Південна Африка Польща Республіка Корея Сінгапур Угорщина Уругвай Швеція Японія	Венесуела Гватемала Еквадор Канада Колумбія Малайзія Перу	Люксембург Мексика Уругвай Фінляндія Швейцарія	Болгарія Болівія Словаччина Чилі Ямайка	Албанія Аргентина Бразилія Греція Єгипет Ізраїль Індія Індонезія Італія Китай Кіпр Нова Зеландія Словенія Іспанія Сполучені Штати Америки Туреччина Україна Франція Хорватія

Згідно наведеної таблиці можна виділити два основні підходи до побудови структури НОФР: консолідований та секторальний.

В світовій практиці під наглядовим органом, утвореним за

<sup>1</sup> Is One Watchdog Better than Three? International Experience with Integrated Financial Sector Supervision. IMF Working Paper. – March 2006. – 30 p., а також дані офіційних Інтернет-сторінок уповноважених органів нагляду за фінансовими ринками

<sup>2</sup> Щонайменш один наглядовий орган окремо для банків, страховиків і професійних учасників ринку цінних паперів

консолідованим принципом прийнято вважати таку організацію фінансового регулятора, що передбачає здійснення нагляду щонайменш за трьома сегментами фінансового сектору економіки: банківським, страховим та ринком цінних паперів. Секторальний підхід, в свою чергу, означає, що окремі наглядові органи здійснюють регулювання окремих сегментів фінансового ринку.

Проведений аналіз засвідчив, що національні особливості побудови структури наглядових органів різних країн світу залежать від таких чинників, як: історія розвитку країни, структура фінансової системи, політична структура і політичні традиції, розмір країни і фінансового сектору.

Дослідження наглядових органів за фінансовими ринками, функціонуючих за консолідованим принципом, дає змогу виділити певні переваги і недоліки такої організації їхнього функціонування перед секторальним підходом (табл. 2).

*Таблиця 2*

**Переваги і недоліки організації НОФР на основі консолідованого підходу**

<b>Переваги консолідованого підходу</b>	<b>Недоліки консолідованого підходу</b>
1. Мінімізація дублювання функцій єдиного наглядового органу	1. Порушення координації регулятивних і наглядових повноважень за фінансовим ринком в разі встановлення нечітких функцій діяльності НОФР
2. Більш швидкий обмін інформаційними ресурсами	2. Обмеженість ефекту синергії у випадку об'єднання декількох наглядових органів без відповідних змін організаційного характеру
3. Більша ефективність виконання внутрішніх організаційних процесів	3. Ймовірність бюрократизації і не адаптивності внутрішньої організаційної структури НОФР
4. Забезпечення більшої нейтральності у конкурентній політиці	4. Вірогідність впливу політичних сил на інтеграційних процес
5. Підвищення спроможності регулятора за рахунок нових можливостей в галузі управління трудовими ресурсами	5. Розробка або оновлення законодавчої бази в галузі регулювання фінансових ринків, може використовуватись певними силами для зниження ефективності регулятивних функцій НОФР
	6. Можлива втрата висококваліфікованих кадрів при реорганізації секторальних органів нагляду

Детальніше зупинимось на визначених перевагах і недоліках організації наглядових органів за фінансовими ринками за консолідованим принципом.

До переваг можна віднести наступні:

1. Зменшення адміністративних витрат фінансових конгломератів в

частині дотримання нормативних вимог чинного законодавства за рахунок мінімізації дублювання функцій єдиного наглядового органу, спрощення та пришвидшення процесу прийняття рішень (наприклад, щодо видачі ліцензій, включення до реєстру фінансових установ тощо).

2. Більш швидкий обмін інформаційними ресурсами, ефективніша координація інформаційних потоків.

3. Ефект масштабу сприяє підвищенню ефективності здійснення внутрішніх процесів, що досягається за рахунок утворення спільної матеріально-технічної бази, об'єднаних адміністративних функцій і відповідного зменшення витрат на виконання регулюючих процедур. Така організація роботи дає можливість придбання необхідної інтегрованої інформаційної системи, вартість якої є дорожчою при секторальному підході. В повсякденній роботі, зазначене інформаційне забезпечення дозволяє створити єдину базу даних на основі якої запровадити більш ефективну систему звітування фінансових установ, уникати дублюванню.

4. З точки зору дотримання прозорості політики в галузі конкуренції<sup>3</sup>, інтегрований нагляд сприяє запровадженню єдиного регулятивного підходу щодо подібних фінансових послуг (в тому числі і інтегрованих фінансових послуг), вирівнює можливості для всіх суб'єктів фінансового ринку. Це особливо актуально, враховуючи той факт, що на розвинутих фінансових ринках в останні роки спостерігається в деякій мірі «стирання» розбіжностей між фінансовими інститутами і фінансовими послугами. Однак, нейтральність у конкурентній політиці не має стати першочерговим завданням НОФР, оскільки ступінь державного втручання напряму залежить від специфіки діяльності фінансових установ різних видів.

5. В галузі управління персоналом ефект масштабу сприяє підвищенню можливостей щодо залучення, навчання, покращення кваліфікації і утримання трудових ресурсів. Розширення рівнів управління дозволяє

---

<sup>3</sup> Під політикою в галузі конкуренції ми розуміємо заходи державного регулювання щодо забезпечення ефективності функціонування ринкового механізму, боротьби з неконкурентною діловою практикою.

запропонувати співробітникам перспективи кар'єрного росту, полегшує обмін і використання спеціальних знань з різних аспектів функціонування фінансових ринків.

Разом з тим, існує цілий перелік недоліків консолідованого підходу і ризиків процесу інтеграції:

1. Якщо основні завдання консолідованого наглядового органу встановлені недостатньо чітко, його регулюючі можливості є меншими в порівнянні з органами регулювання фінансових ринків, побудованими за секторальним принципом. Спектр завдань, що ставляться перед інтегрованим НОФР, є досить широким: від підтримки фінансової стійкості банківського сектору до захисту прав страхувальників. Тому, якщо цілі нагляду є неочевидними, всі зацікавлені сторони недостатньо поінформовані з цього приводу, НОФР не матиме можливості в достатньому ступені координувати регулюючі повноваження між різними видами фінансових інститутів, можуть виникнути протиріччя між встановленими повноваженнями.

2. Обмеженість синергетичного ефекту в наслідок об'єднання декількох державних органів управління без відповідного підґрунтя, тобто за відсутністю необхідних змін організаційного характеру. Створення єдиного наглядового органу супроводжується об'єднанням різного роду стилів лідерства, внутрішньої культури, а також якості нагляду, тому вирішення таких завдань, в першу чергу, залежить від ефективності менеджменту створюваної установи. Крім того, повна інтеграція може бути неможливою через різноманітність підконтрольних фінансових установ і особливостей їхнього функціонування, наприклад, обмеження кредитного ризику в банківській діяльності, з одного боку, і нейтралізація технічного ризику в страхуванні, з іншого.

3. Структура інтегрованого НОФР може стати зовнішньою для ефективного управління нею, що призведе до протилежного ефекту масштабу. Мається на увазі, що чинники, які мають сприяти підвищенню якості функціонування наглядового органу, призведуть до збільшення

адміністративних та інших видів витрат зі зростанням організаційної структури управління. Занадто розгалужена організаційна структура має вірогідність стати бюрократичною та негнучкою (неадаптивною), в порівнянні з секторальними органами нагляду.

4. Велика ймовірність впливу політичних сил на інтеграційний процес, що в кінцевому рахунку призведе до утворення консолідованого органу нагляду з низьким рівнем незалежності від гілок влади, встановлення нечітких регулятивних функцій тощо. Як тільки процес інтеграції НОФР стає відкритим для дискусії, певні політичні сили допомагають його просуванню не приймаючи до уваги оптимальність такої моделі державного регулювання для даної країни. Деякі політичні діячі, вбачаючи в інтеграційному процесі можливість підвищення їхнього впливу на прийняття рішень в сфері фінансових ринків, сприяють швидкому утворенню консолідованого наглядового органу без попереднього аналізу відповідних наслідків.

5. Інтеграційний процес зазвичай супроводжується розробкою або оновленням законодавчої бази в галузі регулювання фінансових ринків, що може використовуватись певними силами для зниження ефективності регулятивних функцій уповноваженого наглядового органу. Основні положення, закладені в існуючих нормативно-правових актах щодо секторального нагляду, в процесі консолідації переглядаються, результатом чого є нове правове поле, що може послабити роль наглядового органу фінансового сектору економіки (наприклад, зменшення масштабів повноважень НОФР). Одним зі способів мінімізації такого роду загрози виступає розробка та прийняття єдиного закону про створення наглядового органу за фінансовими ринками за консолідованим принципом. Однак, хоча такий підхід і знижує зазначений ризик, він одночасно зменшує потенційні переваги від гармонізації законодавства в сфері регулювання ринків фінансових послуг.

6. Процес об'єднання може призвести до втрати висококваліфікованих кадрів при реорганізації секторальних наглядових органів. Будь-які зміни в

організації тягнуть за собою певний ступінь невпевненості в майбутньому статусі персоналу, престижності нової посади, розмірі оплати праці. Зазначені чинники можуть вплинути на рішення співробітників до пошуку нової роботи в приватному секторі або інших організаціях. Ця проблема стає ще більш актуальною у випадку реорганізації банківського нагляду і передачі регулятивних повноважень щодо банківського сектору від Центрального банку держави до новостворюваного інтегрованого органу.