ПП № 4(52)-2015. стр. 80—83

УДК 342.9(470) + 340.1 + 451.9

А. С. Доставалова

ПРУДЕНЦИАЛЬНЫЙ НАДЗОР В РОССИИ: ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ

A. S. Dostavalova

PRUDENTIAL SUPERVISION IN RUSSIA: THE CONCEPT AND MAIN FEATURES

В статье проведен анализ позиций ученых-правоведов о содержании пруденциального надзора. Выражено мнение о значительном расхождении и дискуссионности данного понятия, заимствованного из иностранной и международной практики, несмотря на наличие легального закрепления близких по звучанию терминов в законодательстве Российской Федерации. Отмечено отсутствие четких критериев, необходимых для проведения анализа указанного понятия, а также выявлена проблема определения понятия «пруденциальный надзор», основанная на неоднозначности понимания терминов «надзор» и «контроль». Сделан вывод о необходимости углубленных исследований данного правового феномена для адаптации термина в целях его использования в рамках отечественного права.

Ключевые слова: *контроль, надзор, пруденциальный надзор.*

The article analyzes the positions of legal scholars about the content of prudential supervision. It expressed considerable disagreement and discussion of this notion, borrowed from foreign and international practice, despite the existence of a legal consolidation of similar sounding terms in the legislation of the Russian Federation. It noted the lack of clear criteria for the analysis of this concept, and also has the problem definition of «prudential supervision», based on the ambiguity of understanding of the terms «supervision» and «control». The conclusion about the need for in-depth studies of this phenomenon for the adaptation of the legal term for its use in the domestic law.

Keywords: *control, supervision, prudential supervision.*

Термин «пруденциальный надзор» заимствован из западной и международной практики и происходит от английского «prudential» — благоразумный. Говоря о зарубежной доктрине Л. Мочалова и А. Юсупова отождествляют термины «пруденциальный надзор» и «разумный надзор» [9, с. 647]. Что же касается развития данного института в России, то формирование его пришлось на начало XXI века и в данный момент ни на законодательном уровне, ни в доктрине не существует ни его четкого определения, ни его содержания.

Так, О. А. Акопян указывает, что пруденциальный надзор — это «контроль за тем, как выполняются установленные законом и нормативными актами требования» [11, с. 190—191]. По мнению Н. В. Огорелковой, пруденциальный надзор представляет собой «контроль деятельности страховых и перестраховочных организаций на основании определенных показателей (индикаторов) в процессе их учреждения, осуществления страховой деятельности, реорганизации и ликвидации» [10, с. 145]. Однако, из данных определений невозможно сделать вывод об отличиях пруденциального надзора от надзора в общем представлении.

Несколько иного мнения придерживаются Г. Р. Латыпова и Л. М. Далаев, указывая, что пруденциальный надзор — это «предварительный, «ранний» надзор, который позволяет регистрировать потенциальные возможности проблем и осложнений деятельности финансовых институтов» [7, с. 14]. Из данного определения по крайней мере можно сделать вывод о том, что пруденциальный надзор обладает превентивной функцией. Впрочем, наличие данной функции традиционно признается и за надзором многими учеными.

С. Л. Ермаков называет пруденциальный надзор «дистанционным, документарным», указывая при этом, что основан он на проверке форм отчетности и

позволяет заранее выявить потенциально существующие проблемы [5, с. 14]. Аналогичного мнения придерживаются А. А. Рукосуева и О. В. Пономарев, говоря, что при предоставлении надлежащей отчетности и анализе определенных нормативов пруденциальный контроль может предупредить неплатежеспособность подконтрольных субъектов [13]. Таким образом, указанные авторы видят особенность пруденциального надзора в способе его осуществления — проверке форм отчетности.

По мнению С. А. Старшина пруденциальный надзор — это «система нормативов, позволяющих оценивать и управлять рисками, возникающими в результате деятельности финансовой организации, а также система мер, обеспечивающих соблюдение таких нормативов, а в случае их нарушения — направленных на исправление ситуации» [15, с. 79]. К указанному мнению присоединяется и А. П. Ефремов [6, с. 165]. В рамках данной позиции пруденциальный надзор рассматривается не только как процесс осуществления надзора, но и как совокупность нормативов. При этом встает вопрос о том, возможно ли вообще рассматривать надзор как совокупность нормативов.

Так, С. Н. Братановский и К. Л. Вознесенский утверждают, что надзор — это «деятельность государственных органов, направленная на проверку соответствия действий поднадзорных субъектов установленным правилам» [3, с. 62]. А. М. Колосков определяет надзор как систему «установленных законами и иными нормативными правовыми актами действий и мероприятий, осуществляемых специально уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами, направленных на обеспечение соблюдения законов и законности государственными органами и учреждениями, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами» [1, с. 453]. По мнению Е. Ю. Грачевой надзор заключается «в постоянном (систематическом) наблюдении специально уполномоченными государственными органами за деятельностью не подчиненных им субъектов управления или лиц в целях выявления нарушений законности» [2, с. 112]. Действительно, традиционно под надзором принято понимать именно процесс осуществления действий, направленных на проверку соответствия поведения поднадзорных субъектов установленным правилам, но не включает в себя саму систему таких правил.

Кроме того, С. А. Старостин в определении пруденциального надзора указывает на еще один существенный его признак — направленность такого надзора на исправление ситуации, при которой в результате проверки выявлены несоответствия установленным нормативам. Не совсем понятно что следует в таком случае понимать под «исправлением ситуации» — по-видимому, в том числе, привлечение нарушителя к ответственности. Однако при этом вновь встает вопрос о том, относится ли такая деятельность надзирающего субъекта к собственно надзору?

И на законодательном уровне, и в доктрине отсутствует единство мнения относительно соотношения понятий «надзор» и «контроль». По мнению А. М. Колоскова под контролем следует понимать «систему действий по наблюдению, проверке процессов, протекающих в коллективах людей, обществе, государстве, по выявлению фактического положения дел, сравнению полученных результатов с предварительно определенными целями, установленными нормами, стандартами и т. д., устранению выявленных недостатков и оценке эффективности управляющего воздействия» [1, с. 452]. С. Н. Братановский и К. Л. Вознесенский под государственным контролем, предлагают понимать «деятельность государства по обеспечению эффективного и целесообразного функционирования государства и общества посредством установления соответствия фактического состояния общественных отношений социальным (прежде всего юридическим) установлениям и сдерживания выявляемых отклонений» [3, с. 62]. Ю. Е. Булатецкий, Г. М. Ханнанова отмечают, что контроль представляет собой «совокупность действий должностных лиц органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, связанных с проведением проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обязательных требований, осуществлением необходимых исследований (испытаний), экспертиз, оформлением результатов проверки и принятием мер по результатам проведения мероприятий по контролю» [4, с. 241]. То есть воздействие на нарушителей и урегулирование ситуации, возникшей в результате нарушения предписанных установок — это составляющая контроля, а не надзора. В таком случае следует употреблять термин «пруденциальный контроль», а не «пруденциальный надзор».

Следующее определение предлагает Т. С. Саркисян, указывая, что под пру-

денциальным надзором следует понимать «процесс регулирования доступа на финансовый рынок (говоря на языке надзорщиков — процесс лицензирования), нормативное регулирование, установление требований и оценку систем управления рисками в финансовых институтах, пруденциальное регулирование финансовых конгломератов, регулирование процессов ликвидации» [14, с. 20]. То есть в содержание пруденциального надзора предлагается включить процесс установления норм и правил, регулирование поднадзорной деятельности. Однако насколько оправдан такой подход? Ведь когда говорится об установлении правил поведения, в первую очередь речь идет об основном субъекте установления правил регулирования общественных отношений — государстве. Таким образом, происходит смешение понятий «пруденциальный надзор» и «законотворчество». Даже если допустить, что в рамках пруденциального надзора может осуществляться частичное установление правил и нормативов, речь скорее должна идти об осуществлении таких действий в рамках саморегулирования, а не в рамках надзорной деятельности.

К. Л. Ранчинский относит пруденциальный надзор к косвенному нормативному регулированию и подчеркивает, что заключается он, в том числе, в надзоре за отчетностью и соблюдением требований о раскрытии информации, иными словами — это надзор за соблюдением тех требований, которые предъявляются к подконтрольному субъекту [12, с. 174].

Наконец, Я. М. Миркин понимает под пруденциальным надзором «Перенос тяжести в надзоре, осуществляемом ФСФР, с контроля соблюдения правил и регламентов, установленных регулятором, на мониторинг рисков финансовых посредников на финансовом рынке» [8, с. 26]. То есть пруденциальный надзор — это процесс перехода надзорной деятельности государственных органов, от работы в режиме плановых и внеплановых проверок к режиму выборочного осуществления надзора. Однако данный процесс скорее должен иметь наименование не пруденциального надзора, а изменения режима (формы) контроля.

Подводя итог, следует отметить, что понятие «пруденциальный надзор» не имеет однозначного определения, содержание его так же является дискуссионным вопросом. При этом, закрепление на законодательном уровне близких по звучанию терминов и словосочетаний говорит о необходимости проведения фундаментальных исследований по данной теме в целях устранения выявленной проблематики и развития института пруденциального надзора в России.

Литература

1. Алегин, А. П. Административное право России. Общая часть : учебник / А. П. Алегин, Л. М. Колодкин, А. М. Колосков и др. ; под ред. д-ра юрид. наук, проф. С. А. Старостина. — М. : Инфра-М, 2010 — 506 с. + CD-R — (Высшее образование)
2. Арзуманова, Л. Л. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации : проблемы и перспективы : монография / Л. Л. Арзуманова, О. В. Болтинова, О. Ю. Бубнова и др. ; отв. ред. Е.Ю. Грачева. — М. : Норма : Инфра-М, 2013. — 384 с.
3. Братановский, С. Н. Административно-правовое регулирование осуществления государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства в Российской Федерации / С. Н. Братановский, К. Л. Вознесенский. — Саратов, 2010.
4. Булатецкий, Ю. Е. Хозяйственное (предпринимательское) право : учебник / Ю. Е. Булатецкий, А. М. Колычев, Н. А. Машкин и др. ; под ред. Ю. Е. Булатецкого, Н. А. Машкина, И. М. Рассолова. — 2 е изд., перераб. — М. : Норма : Инфра-М, 2015. — 464 с.
5. Ермаков, С. Л. Основные вопросы банковского регулирования и банковского надзора / С. Л. Ермаков // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — 2012. — № 3.
6. Ефремов, А. П. Совершенствование системы пруденциального надзора на российском рынке ценных бумаг / А. П. Ефремов // Теория и практика общественного развития. — 2014. — № 6. — С. 165—167.
7. Латыпова, Г. Р. Современное состояние и пути развития банковского надзора и регулирования в РФ / Г. Р. Латыпова, Л. М. Далаев // Сборник конференций НИЦсоциосфера. — 2013.— № 57-2. — С. 12—14.
8. Миркин, Я. М. Стратегия развития рынка капиталов — 2020 / Я. М. Миркин // Экономические стратегии. — 2011. — Т. 13. № 12 (98). — С.18—31.
9. Молчанова, Л. Механизм регулирования и надзора финансовых посредников, институтов банковского рынка / Л. Молчанова, А. Юсупова // Риск: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. — 2011.— №4. — С. 644—647.

10. Огорелкова, Н. В. Вопросы пруденциального регулирования и надзора на российском страховом рынке / Н. В. Огорелкова // Вестник Омского университета. Сер. Экономика. — 2013. — № 2. — С. 143—148.
11. Ответственность за нарушение финансового законодательства : науч.-практ. пособие / Р. Ю. Абростмов, О. А. Акопян, Я В. Буркавцова и др. ; под ред. И. И. Кучерова. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Инфра-М, 2014. — 225 с.
12. Ранчинский, К. Л. Регулирование эмиссии и обращения электронных денег: виды и современные модели / К. Л. Ранчинский // Бизнес, менеджмент и право, 2011. — № 2 (24). — С. 173—176.
13. Рукосуева, А. А. Центральный Банк Российской Федерации как орган банковского регулирования и банковского надзора / А. А. Рукосуева, О. В. Пономарев // Вопросы современной юриспруденции. — 2013. — № 25. — С. 90—96.
14. Саркисян, Т. С. К вопросу о финансовом надзоре и подходах к его организации / Т. С. Саркисян // Деньги и кредит.— 2007. — № 4. — С. 20—23.
15. Старшин, С. А. Мегарегулятор финансового рынка: процесс создания и перспективы. Формирование мегарегулятора финансового рынка как способ повышения эффективности регулирования российского рынка ценных бумаг / С. А. Старшин // Российское предпринимательство. — 2010. — № 11-2. — С. 78—82.

ДОСТАВАЛОВА Алена Сергеева, аспирант кафедры административного права и административного процесса, Уральский институт экономики, управления и права, г. Екатеринбург. 620026, Свердловская область, Екатеринбург, ул. Луначарского, 194. E-mail: adostavalova@yandex.ru

DOSTAVALOVA Alena Sergeevna — graduate student of department of administrative law and administrative process, Ural Institute of Economics, Management and Law, Yekaterinburg. E-mail: adostavalova@yandex.ru

For citation: **A. S. Dostavalova** Prudential supervision in Russia: the concept and main features
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 4(50).2015. pp. 80—83.