



ЕЛЕНА ЗЕНКОВИЧ

Заместитель Председателя Правления ПАРТАД

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР НА ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ

В области правового регулирования отношений на рынке ценных бумаг существуют вопросы, по которым нормативно-правовые и контрольно-надзорные функции, помимо Федеральной службы по финансовым рынкам, осуществляют различные органы исполнительной власти и Центральный банк РФ. В частности, к ним относятся:

1. По вопросам противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, коррупции и финансирования терроризма *Министерство финансов* разрабатывает и утверждает нормативные акты. *Федеральная служба по финансовому мониторингу* осуществляет контроль и надзор за выполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства о противодействии (легализации) доходов.

2. По вопросам обязательного пенсионного страхования и негосударственного пенсионного обеспечения *Министерство финансов* осуществляет регулирование, контроль и надзор в сфере формирования и инвестирования

средств пенсионных накоплений. *Министерство здравоохранения и социального развития* выполняет функции по нормативно-правовому регулированию в области негосударственного пенсионного обеспечения.

3. По вопросам валютного регулирования и валютного контроля *Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор)* осуществляет контроль и надзор за соблюдением резидентами и нерезидентами валютного законодательства РФ, а также за соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений; ведет производство по делам об административных правонарушениях. *Центральный банк* является органом валютного регулирования в рамках своей компетенции.

Необходимо иметь в виду, что контроль и надзор в сфере предпринимательской деятельности — способы обеспечения законности, в том числе на рынке ценных бумаг. Считается, что регулирование как функция государственного управ-

ления направлено на осуществление следующих целей контроля: соблюдение законодательства, поддержание стабильности общественных отношений, повышение эффективности государственного регулирования¹. В то же время в числе целей надзора называют обеспечение общей легитимности управления за счет улучшения качества управленческих решений и защиты прав граждан, большей открытости в деятельности органов управления².

При исследовании проблемы различий контроля и административного надзора и их соотношения возникает вопрос об объеме полномочий органов, регулирующих рынок ценных бумаг.

В научной и учебной литературе³ приводятся различные трактовки понятий и категорий в области контроля и надзора. С одной стороны, существует мнение, что административный надзор — это разновидность надведомственного государственного контроля, с другой — что это самостоятельный вид контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти⁴. В частности, специалистами

¹ Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 2002. С. 441.

² Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юристъ, 2002. С. 333.

³ См.: Студенникова М. С. Государственный контроль в сфере управления: Проблемы надведомственного контроля. М., 1974. С. 7–19; Советское административное право: Методы и формы государственного управления. М.: Юридическая литература, 1977. С. 183, 241; Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 2002. С. 441–463; Приходько Е. О некоторых проблемах правового регулирования государственного контроля и надзора: Административно-правовое регулирование в сфере экономики (5-е Лазаревские чтения) // Государство и право. 2001. № 12. С. 20.

⁴ Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 2002. С. 460.



по банковскому законодательству высказывается позиция о фактической реализации Банком России не столько контрольных, сколько надзорных полномочий, что вызвано законодательными ограничениями на право Банка России вмешиваться в оперативную и хозяйственную деятельность кредитных организаций⁵.

Сравнительный анализ существующих подходов (см. таблицу) приводит к выводу, что функция контроля не ограничивается кругом вопросов, связанных с соблюдением обязательных предписаний, а включает анализ фактического положения дел, их сопоставление с намеченными целями, выступает источником принятия новых решений и направлена на установление целесообразных и эффективных взаимоотношений элементов системы. Именно такое понимание контроля дает возможность отделить его от других видов деятельности⁶. А специфика надзора проявляется в ограничении пределов его компетенции только проверкой законности действий конкретного объекта.

В прошлогоднем докладе ФСФР говорилось о возможности создания в несколько этапов единого органа по регулированию и надзору за всеми секторами финансового рынка, включая банковский сектор. Так как такой орган не вписывается в структуру федеральных органов исполнительной власти и не может функционировать в качестве министерства, то его формирование возможно только на основе специального закона, который определит его правовое положение, структуру, компетенцию и полномочия. В проекте Стратегии развития финансового рынка РФ, разработанном ФСФР, с учетом целей и задач, предусмотренных проектом Программы Правительства РФ о социально-экономическом развитии России на среднесрочную перспективу (2005–2008 гг.) предлагается подготовить закон о Федеральной экономической службе по финансовому рынку.

Предложения ФСФР, касающиеся изменений в структуре федеральных органов исполнительной власти⁷, пока представлены без должного обоснования, однако значимость этого вопроса несомненна. Если имеющиеся органы неэффективно реализовывают свои управленческие функции, то, прежде чем осуществлять их объединение в мегарегулятор, следует тщательно изучить, какие из функций следует передать вновь

создаваемому органу, а также соответствуют ли затраты, которые будут вызваны его существованием, предполагаемой отдаче⁸?

Как известно, системы контроля и надзора находятся в определенной зависимости от соотношения централизации, децентрализации и децентрализации в сфере управления.

Возможно, наилучшая организация надзора на финансовом рынке — сосредоточение его в рамках специализированного органа, который обеспечивал бы

целесообразным возложить на ФСФР осуществление надзорных функций. При этом саморегулируемые организации могли бы установить систему контроля деятельности своих членов применительно к текущей проблематике рынка и изменяющейся ситуации на нем. А регулирование значительной части отношений на финансовом рынке должно осуществляться путем переноса основных требований к его участникам на уровень соответствующих законов и постановлений Правительства РФ.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ ПОНЯТИЙ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

	Контроль	Надзор
Сущность	<p>1. Наблюдение за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые объект получил от управляющего органа. Контроль позволяет получить оперативную достоверную информацию, выявить отклонения от требований управленческих решений, причины отклонения и определить пути преодоления препятствий.</p> <p>2. Контроль включает проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности. Контрольной деятельности присущ организационный аспект. Контролирующий орган вправе вмешаться в оперативно-хозяйственную деятельность</p>	<p>Наличие комплекса административно-властных средств, с помощью которых происходит влияние надзорного органа на объект. Форма активного наблюдения сопровождается применением мер административно-властного характера.</p> <p>Связан с проверкой только законности действий конкретного объекта надзора, не целесообразности. Не допускается вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность*</p>
Объект и субъект наблюдения и проверки	<p>По объекту — обычно касается конкретных органов: предприятий, учреждений, организаций, общественных организаций.</p> <p>По субъекту — контрольные полномочия принадлежат всем вышестоящим органам и организациям</p>	<p>Осуществляется в отношении неопределенного круга лиц, отсутствует организационная подчиненность субъектов надзора и поднадзорных объектов</p>
Виды	<p>1. По характеру деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> - общий; - специализированный. <p>2. По стадии:</p> <ul style="list-style-type: none"> - предварительный (превентивный); - текущий; - последующий. <p>3. Из организационной взаимосвязи контролирующего и подконтрольного:</p> <ul style="list-style-type: none"> - внутренний, осуществляется самими объектами контроля; - внешний, осуществляется со стороны других органов; - надведомственный или межотраслевой; - внутриведомственный или отраслевой; - общественный, осуществляется общественными организациями во взаимодействии с органами управления 	<p>По стадии:</p> <p>1. Предварительный:</p> <ul style="list-style-type: none"> - анализ информации о поднадзорном объекте; - разработка и доведение до объекта надзора норм, правил его функционирования. <p>2. Текущий:</p> <ul style="list-style-type: none"> - систематическое и непосредственное наблюдение; - проверки. <p>3. Заключительный:</p> <ul style="list-style-type: none"> - анализ общего положения объекта надзора; - выявление тенденций; - разработка предложений

* По мнению М. С. Студенниковой, только для прокурорского надзора характерно «полное невмешательство» в оперативную деятельность объектов. (См.: Студенникова М. С. Государственный контроль в сфере управления: Проблемы надведомственного контроля. М., 1974. С. 19.)

единое решение вопроса, касающегося ряда отраслей управления, а также обладал бы возможностью применения мер административного принуждения при строгом ограничении их правовыми положениями.

Исходя из первоначальных целей Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314, состоящих в разграничении управленческих функций по нормотворчеству, контролю и надзору, представляется

В этом случае механизмы саморегулирования и государственного регулирования будут работать во взаимодействии. Необходима эффективная система их координации, которая позволила бы избежать дублирования функций и в результате обеспечила бы рациональное использование государственных средств. ■

⁵ Банковское право Российской Федерации. Особенная часть: Учебник: В 2 т. М.: Юрист, 2001. Т. 1. С. 339–341.

⁶ Студенникова М. С. Государственный контроль в сфере управления: Проблемы надведомственного контроля. М., 1974. С. 7.

⁷ См.: Проект Стратегии развития финансового рынка РФ.

⁸ Подробнее см.: Юсупов В. А. Научная организация исполнительной власти: Учебное пособие. Волгоград, 1998. С. 60–67.