

## К ВОПРОСУ О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПОНЯТИЙ «КОНТРОЛЬ» И «НАДЗОР» В СФЕРЕ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ\*

*Л.Г. ПОЛЯКОВА, старший преподаватель кафедры правоведения  
Могилевского государственного университета им. А.А. Кулешова ©*

В статье рассматриваются вопросы разграничения понятий «контроль» и «надзор» применительно к осуществлению Национальным банком Республики Беларусь полномочий по проверке деятельности банков второго уровня. Высказывается мнение о необходимости единообразного использования данных правовых терминов в законодательстве вообще, и, в частности, в банковском законодательстве. Основываясь на критериях относительно различий в терминах «контроль» и «надзор», выработанных в правовой науке, автор анализирует их применительно к отношениям Национального банка и банков второго уровня, делает вывод о контрольных, а не надзорных полномочиях Национального банка Республики Беларусь.

Проблема разграничения понятий «контроль» и «надзор» постоянно привлекает к себе внимание ученых, и имеет важное теоретическое и прикладное значение. В правовой литературе неоднократно указывалось на то, что данные понятия и их отличительные особенности нуждаются в законодательном оформлении, что приведет к устранению их неоднозначного толкования и положительно скажется на практике применения нормативных правовых актов, регулирующих осуществление контрольной и надзорной форм деятельности. Требование точных определений сущности понятий является одним из основополагающих при создании и совершенствовании актов законодательства.

Отождествление или смешение этих терминов, прежде всего, объясняется смысловым совпадением данных слов с филологической точки зрения, что подтверждается их толкованием в словарях русского языка. В частности, по С.И. Ожегову, «контроль» определяется как «проверка, а также наблюдение с целью проверки (контроль над отчетностью, общественный контроль)» [1, с.251]. Определяя понятие «надзор», С.И. Ожегов указывает: «Надзор – 1. Наблюдать с целью присмотра, проверки; 2. Группа лиц, орган для наблюдения за кем-то, чем-то» [1, с.322]. Таким образом, имеется смысловое совпадение этих двух терминов: и в том, и в другом случае – «наблюдение с целью проверки».

Безусловно, сходство в терминологии имеется, однако, это не означает единства надзорной и контрольной форм деятельности. Они различны по содержанию, имеют свои особенности.

К сожалению, и в нормативных правовых актах не всегда даются точные, отличные друг от друга определения данных терминов, кроме того, иногда «контроль» и «надзор» используются как слова-синонимы, что, на наш взгляд, недопустимо. Например, в соответствии с пунктом 6 Инструкции о порядке использования, учета и хранения драгоценных металлов и драгоценных камней, утвержденной постановлением Министерства финансов Республики Беларусь, организации, осуществляющие деятельность с драгоценными металлами и драгоценными камнями, обязаны, в том числе оказывать содействие уполномоченным органам государственного управления и контроля (надзора) в осуществлении государственного контроля использования, учета и хранения драгоценных металлов и драгоценных камней [2].

Не является исключением и банковское законодательство, в котором применительно к одним и тем же отношениям наряду с термином «надзор» применяется и «контроль». Так, в соответствии с частью 1 статьи 34 Банковского кодекса (далее – БК), Национальный банк Республики Беларусь (далее – Национальный банк) осуществляет регулирование деятельности банков и небанковских кредитно-финансовых организаций и надзор за ней. И здесь же, в части 2 данной статьи, устанавливается, что Национальный банк осуществляет постоянный контроль за соблюдением банками и небанковскими кредитно-финансовыми организациями банковского законодательства. В данном случае возникает вопрос: контрольными или надзорными полномочиями наделяет законодатель центральный банк страны?

\* Статья поступила в редакцию 18 июня 2009 года.

В настоящее время отсутствует и единая позиция ученых, представляющих различные отрасли правоведения, о соотношении указанных категорий. Большинство ученых признают существующие отличия этих категорий, тем не менее, многие из них рассматривают надзор, осуществляемый органами государственного управления, в частности административный, как особый вид государственного контроля, обладающий рядом отличительных признаков, называя «надзором специфическую форму надведомственного контроля» [3, с.439]. Так, М.С. Студеникина, рассматривая соотношение данных понятий, исходит из того, что «надзор – своего рода суженный контроль», и различие между органами контроля и административного надзора видит в широте охватываемой обследованной сферы деятельности, а также в специфике методов и правовых форм воздействия. Органы контроля интересуются не только тем, не нарушил ли субъект управления действующее законодательство, но и тем, насколько правильно, целесообразно и эффективно он использовал предоставленные ему полномочия [4, с.18–19].

При рассмотрении вопросов финансового контроля Е.Ю. Грачева признает существующие отличия между контролем и надзором, тем не менее, отмечает, что «близость данных категорий позволяет рассматривать, в частности, банковский надзор как разновидность государственного финансового контроля» [5, с.184–185].

Я.А. Гейвандов полагает, что в широком смысле контроль как социально-правовое явление имеет два самостоятельных направления: собственно контроль и надзор; при этом наблюдение и проверка исполнения принятых решений и правовых норм с точки зрения юридической науки и практики, несомненно, являются контрольной деятельностью [6, с.24].

В целом анализ существующих подходов в определении соотношения данных категорий позволяет рассматривать два основных направления: 1) надзор, осуществляемый органами государственного управления, является разновидностью контроля со свойственными ему особенностями; 2) надзор и контроль являются самостоятельными формами юридической деятельности.

Нельзя не согласиться с большинством ученых относительно того, что понятие «надзор» теснейшим образом связано с понятием «контроль», что обусловлено, прежде всего, тем, что органы контроля и органы надзора выполняют в государстве общую задачу – обеспечение неукоснительного соблюдения законов. Однако не вызывает сомнения и тот факт, что между надзором и контролем существуют различия. Заметим, что еще в середине прошлого века было отмечено, что органы надзора и контроля, выполняя общую задачу – осуществление борьбы

за законность, тем не менее, являются различными по своему правовому положению органами государства, каждый из них действует присущими ему методами [7, с.14]. В этой связи полагаем, что целесообразно согласиться с мнением М.С. Шалумова, В.И. Рохлина и других авторов, которые считают, что органом надзора являются органы прокурорского надзора, а все остальные, именуемые «надзором», более правильно называть органами контроля [8, с.85; 9, с.189].

Нами поддерживаются взгляды В.П. Беляева и других авторов относительно того, что наряду с общностью целей и задач, контроль и надзор – это самостоятельные формы юридической деятельности, имеющие существенные различия. Определяя данные формы юридической деятельности, В.П. Беляев указывает, что «контроль – это форма юридической деятельности, при которой уполномоченные органы и лица в рамках контрольного производства, для получения юридически значимых результатов и оказания регулирующего воздействия осуществляют на подконтрольных объектах сбор и проверку информации о фактическом выполнении нормативных предписаний, соблюдении требований нормативных и правовых актов и непосредственно принимают меры по предупреждению и пресечению допущенных нарушений (отклонений) в целях обеспечения охраны интересов общества и государства, защиты прав и свобод граждан» [10, с.11]. Надзор рассматривается как «автономная форма юридической деятельности уполномоченных субъектов, заключающаяся в совершении ими в соответствии со своей компетенцией юридически значимых действий по разрешению на поднадзорных объектах в строгом соответствии с законом конкретных юридических дел, возникающих в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением законов государственными органами и должностными лицами в целях обеспечения и укрепления законности и правопорядка» [10, с.12].

Немаловажное как теоретическое, так и практическое значение имеет вопрос о разграничении понятий «контроль» и «надзор» за соблюдением банковского законодательства, в частности, уяснение вопроса о соотношении понятий «контроль» и «надзор» в исследовании сущности проверочных мероприятий, осуществляемых Национальным банком в отношении банков второго уровня.

В научной правовой литературе термин «контроль» применяется, прежде всего, к отношениям между Национальным банком и отдельными участниками банковских правоотношений, а также между банками и их клиентами (контроль банков за соблюдением финансового законодательства их клиентами). Деятельность же центрального банка по проверке соблюдения законодательства банками второго уровня называется

либо контрольной, либо надзорной, либо контрольно-надзорной.

Отождествление либо смешение данных понятий, сохраняющееся и в банковской сфере, как уже отмечалось ранее, не в последнюю очередь обусловлено их неодинаковым словоупотреблением в актах законодательства.

В последние годы в российской правовой литературе относительно осуществления контрольных полномочий центральных банков по отношению к кредитным организациям закрепилось понятие банковского надзора, и обосновывается вывод о наличии у центральных банков полномочий надзорного, а не контрольного характера. По мнению А.Г. Братко, Центральный банк России наделен полномочиями надзорного характера, поскольку Банк России не имеет административных полномочий по управлению коммерческими организациями и ему не предоставлены полномочия контролировать целесообразность их деятельности [11, с.246]. Однако полагаем, что центральные банки, в частности Национальный банк Республики Беларусь, наделены именно контрольными полномочиями.

Остановимся более подробно на критериях, выработанных в правовой науке относительно различий в терминах «контроль» и «надзор» применительно к отношениям Национального банка Республики Беларусь и банков второго уровня.

В правовой литературе сложилось мнение, что основополагающим критерием разграничения понятий «контроль» и «надзор» является законность и целесообразность действий подконтрольного субъекта. Реализация контролирующими органами своих функций, считают ряд авторов, преследует цель не только обеспечения законности, но и целесообразного государственного управления. А специфика надзора проявляется в обеспечении соблюдения точного и неуклонного исполнения законов, которое не сопровождается оценкой целесообразности принятых актов и совершенных действий.

Однако в правовой литературе встречаются и иные суждения. По мнению А.В. Ерицяна, «критерий целесообразности» при разграничении правовых понятий «контроль» и «надзор» следует отбросить, поскольку «конкретная форма реализации меры свободы подконтрольного субъекта, определенная на основании норм права, ставится в зависимость от ее возможной оценки со стороны другого субъекта – контролирующего органа государства» [12, с. 104]. В данном случае и мнение Л.А. Галаниной относительно данного признака контроля. По ее мнению, объектом контроля является законность, а в отдельных случаях и целесообразность деятельности контролируемого субъекта [13, с.19].

Анализ банковского законодательства позволяет утверждать, что Национальный банк Республики

Беларусь осуществляет, прежде всего, проверку законности деятельности банков. Однако, по нашему мнению, нельзя исключать в категоричной форме и проверку целесообразности при выявлении ситуаций, угрожающих законным интересам вкладчиков и иных кредиторов, стабильности банковской системы в целом.

Среди признаков, позволяющих отличить контроль от надзора, называют возможность для органов контроля, являющихся органами управления, вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемого объекта (ограничивать, приостанавливать либо прекращать их деятельность), право давать объекту проверки обязательные указания, устанавливать меры и способы устранения обнаруженных нарушений. При этом вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность или иную самостоятельно осуществляемую деятельность поднадзорного лица не допускается. Данный критерий, на наш взгляд, утратил свою актуальность. Анализ норм действующего законодательства свидетельствует о том, что государственные органы, осуществляющие вневедомственный финансовый контроль (Министерство финансов Республики Беларусь, Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь и другие), как правило, не вмешиваются в оперативную деятельность подконтрольных субъектов при осуществлении контрольных мероприятий. Тем не менее, заметим, что законодатель предусматривает возможность такого вмешательства для Национального банка в отношении подконтрольных ему субъектов (банков). Национальный банк вправе при осуществлении проверок непосредственно вмешиваться в оперативную деятельность подконтрольных структур (ограничивать, приостанавливать, а также прекращать деятельность банков). В соответствии с нормами БК Национальный банк вправе отзывать лицензию на осуществление банковской деятельности; изменить перечень банковских операций, указанный в лицензии; ввести запрет на открытие филиалов (отделений) и создание структурных подразделений банка; изменить для банка нормативы безопасного функционирования, передать банк во временное управление Национального банка либо назначить временную администрацию (ст. 99 и 134 БК), то есть фактически вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность банка.

Контроль как способ обеспечения законности, по мнению ряда авторов, осуществляется в основном в отношении организационно подчиненных объектов, а органы надзора осуществляют свои функции в отношении тех объектов, которые им организационно не подчинены. Данное положение также, на наш взгляд, не столь актуально, поскольку вневедомственный финансовый контроль проводится в отношении организационно

неподчиненных объектов (налоговый, таможенный, валютный контроль), при этом в законодательстве он не обозначен как надзор.

В правовой литературе существует мнение, что в контрольных правоотношениях сторона, выступающая как объект контроля, в той или иной степени подчинена другой стороне, выступающей как субъект контроля. В данном случае имеется в виду не столько организационное подчинение, которое в ряде случаев может не иметь места, сколько юридическая зависимость одной стороны контрольных отношений от другой по поводу контроля [14, с.90]. Относительно банковской сферы заметим, что действующие в рамках одной и той же системы (банковской) Национальный банк и кредитные организации, несмотря на отсутствие прямых субординационных связей, тем не менее, не лишены их полностью. Наряду с подчиненностью, выражающейся в подконтрольности, можно рассматривать и координационную подчиненность кредитных организаций Национальному банку.

Характерной особенностью контроля является наделение контролирующих органов определенными административными, управленческими полномочиями. В.П. Беляев по этому поводу отмечает, что органы контроля наделены административной властью, они могут издавать акты, обязательные для исполнения подконтрольными субъектами, могут непосредственно сами назначать и проводить проверки хозяйственно-финансовой деятельности, привлекать виновных к административной ответственности [15, с.42].

В соответствии с нормами Банковского кодекса Национальный банк в пределах своей компетенции принимает нормативные правовые акты, обязательные для исполнения всеми банками, действующими на территории Республики Беларусь; проводит проверки деятельности банков (плановые и внеплановые, комплексные и тематические); применяет к нарушителям меры воздействия, установленные законодательством.

Национальный банк в целях выявления ситуаций, угрожающих интересам вкладчиков и кредиторов, осуществляет анализ деятельности банков (ст. 34 БК), а в случае выявления таких ситуаций вправе применить меры воздействия, предусмотренные статьей 134 БК. Основания для применения мер воздействия к банкам выявляются по результатам проводимых Национальным банком проверок, анализа отчетности и иной информации, полученной Национальным банком или представленной ему в соответствии с Банковским кодексом Республики Беларусь и иными актами законодательства. Так, в случаях нарушения банком требований, установленных Национальным банком к порядку и срокам представления отчетности; невыполнения нормативов безопасного функционирования, Национальный банк вправе приостановить на срок до одного

года действие лицензии на осуществление банком отдельных банковских операций.

Нормами действующего законодательства Республики Беларусь Национальный банк наделен полномочиями применять меры административной ответственности к должностным лицам банков и самим банкам. В соответствии с пунктом 2 статьи 3.16. и пунктом 27 статьи 3.30 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от имени органов Национального банка вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, в частности Председатель Правления Национального банка, начальники главных управлений Национального банка по областям, г. Минску и Минской области [16]. Все это, по нашему мнению, характеризует деятельность Национального банка как контрольную.

В качестве дополнительных критериев при разграничении понятий «контроль» и «надзор» следует рассматривать и такие критерии, как, например, системность контроля (контроль в отличие от надзора проводится систематически, носит инициативный характер, проводится главным образом не в связи с поступлением сигналов, жалоб, а по инициативе самих контролирующих органов). Органы контроля, в отличие от надзора, действуют либо строго в определенных отраслях (ведомственный контроль), либо по отдельным направлениям (бюджетный, налоговый, таможенный контроль), надзор же, напротив, распространяется фактически на все сферы общественной жизни. Кроме того, составным элементом государственного контроля является учет и отчетность, посредством которых обеспечивается получение и оценка информации о деятельности подконтрольных субъектов. Отчетность охватывает основные стороны деятельности каждой организации.

Таким образом, в рамках правовой доктрины определены критерии, позволяющие разграничивать контроль и надзор как самостоятельные формы правовой деятельности. Характерные признаки контроля и надзора, определяющие сущность и содержание этих двух форм деятельности, должны послужить основой для новых подходов при их законодательной регламентации и определении правового статуса органов контроля и надзора.

Анализ концептуальных отличий между понятиями «контроль» и «надзор» дает нам основание полагать, что проверочная деятельность Национального банка Республики Беларусь в отношении банков второго уровня является контрольной деятельностью, и, следовательно, применительно к данным отношениям правомерным является использование термина «банковский контроль». Поэтому, на наш взгляд, целесообразно внести изменения в банковское законодательство в части уточнения, а в дальнейшем – точного использования данных понятий.

---

---

## ЛИТЕРАТУРА

1. Ожегов, С.И. Словарь русского языка : ок. 57000 слов / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. – М. : Русский язык, 1986. – 797 с.
2. Инструкция о порядке использования, учета и хранения драгоценных металлов и драгоценных камней : утв. постановлением Министерства финансов Респ. Беларусь, 15 марта 2004 г., №34 : в ред. постановления Министерства финансов Респ. Беларусь от 01.12.2008 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2009.
3. Бахрах, Д.Н. Административное право : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 2-е изд. – М. : Норма, 2005. – 800 с.
4. Студенкина, М.С. Государственный контроль в сфере управления / М.С. Студенкина. – М. : Юридическая литература, 1974. – 160 с.
5. Грачева, Е.Ю. Финансовый контроль : учебное пособие / Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстоиятенко, Е.А. Рыжкова. – М. : Издательский дом «Камерон», 2004. – 272 с.
6. Гейвандов, Я.А. Содержание и основные направления государственной надзорно-контрольной деятельности в банковской сфере / Я.А. Гейвандов // Юрист. – 2000. – №6. – С. 23–31.
7. Лунев, А.Е. Государственный контроль в СССР / А.Е. Лунев. – М., 1951.
8. Шалумов, М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов : разграничение компетенции и ответственности / М.С. Шалумов // Государство и право. – 1999. – №1. – С. 79–85.
9. Рохлин, В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль : история, развитие, понятие, соотношение / В.И. Рохлин. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – 276 с.
10. Беляев, В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : автореф. ...дис. докт. юрид. наук : 12.00.01 / В.П. Беляев. – Саратов, 2006. – 55 с.
11. Братко, А.Г. Банковское право (теория и практика) / А.Г. Братко. – М. : Издательство ПРИОР, 2000. – 320 с.
12. Ерищян, А.В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности (теоретический аспект) / А.В. Ерищян // Государство и право. – 2002. – №2. – С. 103–108.
13. Галанина, Л.А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации / Л.А. Галанина. – М., 2001. – 169 с.
14. Гурин, И.А. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти : дис.... канд. юр. наук : 12.00.14 / И.А. Гурин. – Саратов, 2002. – 217 л.
15. Беляев, В.П. Сущность контроля и надзора, их сходство и различия / В.П. Беляев // Государство и право. – 2006. – №7. – С. 31–42.