



**Александр Викторович
КАРТАШОВ,**

доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
avkartashov@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Принципы надзора за деятельностью некредитных финансовых организаций¹

Аннотация. В представленной статье производится анализ принципов надзора за деятельностью некредитных финансовых организаций. Автором предложена классификация принципов надзора за деятельностью некредитных финансовых организаций; установлено, что в процессе своей деятельности субъекты надзора руководствуются общими и специальными принципами, получившими закрепление в международных и национальных актах.

Ключевые слова: финансовый рынок, финансовая услуга, финансовый контроль, надзор на финансовом рынке, надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций, принципы надзора на финансовом рынке, принципы надзора за деятельностью некредитных финансовых организаций

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.106-113

Aleksandr V. KARTASHOV,

Associate Professor of the Department in Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law)

avkartashov@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Principles of Supervision of Non-Credit Financial Institutions

Abstract. This article analyzes the principles of supervision of non-credit financial institutions. The author proposes a classification of supervision of non-credit financial institutions and establishes that the activities of supervisory entities adhere to general and specific principles enshrined in international and national instruments.

Keywords: financial market, financial service, financial control, financial market supervision, supervision of non-credit financial institutions, principles of financial market supervision, principle of supervision of non-credit financial institutions

Надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций (НФО) представляет собой общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности Банка России и вспомогательных субъектов надзора по проверке соблюдения некредитными финансовыми организациями требований, предъявляемых к осуществляемой ими деятельности, т.е. совокупности

¹ Подготовлено с учетом: *Карташов А. В.* Публично-правовые аспекты цифровизации финансового рынка : монография. Тула : Изд-во ТулГУ, 2022. 291 с.

пруденциальных, организационных и технических условий, а также требований, установленных в отношении поведения некредитных финансовых организаций, выполнение которых является обязательным и подлежит проверке в процессе осуществления надзора. Надзор за деятельностью НФО с позиции системного подхода представляет собой совокупность таких элементов, как цели², принципы, объект надзора, субъект надзора³, формы надзора⁴.

Принципы надзора за деятельностью НФО имеют важное значение в системе надзора на финансовом рынке. Они выступают основополагающими началами, на которых базируется надзорная деятельность на финансовом рынке. В научной литературе вопрос о принципах надзора за деятельностью некредитных финансовых организаций, по нашему мнению, освещен недостаточно полно. Этот факт обусловливается различными обстоятельствами, например: сужением предметной области исследования, выбранной учеными, и рассмотрением ими отдельных групп финансовых посредников; различиями в понимании источников правового регулирования финансовых отношений на финансовом рынке. В частности, в последнем случае не все авторы должное внимание уделяют документам международных организаций, занимающихся выработкой стандартов регулирования финансового рынка⁵.

Среди работ, в которых характеристика принципов надзора на финансовом рынке и надзора за НФО получила наиболее системное изложение (включая принципы, получившие закрепление в международных стандартах), следует выделить диссертационные исследования А. Г. Гузнова (2016)⁶ и В. В. Чистюхина (2022)⁷. Однако, поскольку целью исследования А. Г. Гузнова не является исключительно рассмотрение правового положения НФО, принципы надзора за

² О целях надзора на финансовом рынке см. подробнее: *Карташов А. В.* Финансовая стабильность как цель надзора на финансовом рынке // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2025. № 6 (130). С. 173—180.

³ О полномочиях субъектов надзора см., например: *Карташов А. В.* Функции Банка России на современном этапе развития финансового рынка // *Евразийский юридический журнал*. 2021. № 3 (154). С. 228—231.

⁴ Автор исследования считает возможным формы надзора за деятельностью НФО разграничивать в зависимости от вида осуществляемого надзора; способа взаимодействия Банка России и поднадзорного субъекта; вида некредитной финансовой организации; степени планирования надзорного мероприятия; субъекта, уполномоченного на проведение надзорного мероприятия; объема проверяемой деятельности финансового посредника.

⁵ Например, А. Ю. Рыбкова при рассмотрении принципов надзора за участниками сектора страхования выделяет общие и специальные принципы. См.: *Рыбкова А. Ю.* Организация страхового дела и страхового надзора в Российской Федерации как объекты финансово-правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019. С. 159—169.

⁶ *Гузнов А. Г.* Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016.

⁷ *Чистюхин В. В.* Правовое регулирование финансового контроля за деятельностью некредитных финансовых организаций в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022.



НФО им в полной мере не выделяются, в целом исследуются отдельные общие принципы надзора на финансовом рынке.

В. В. Чистюхиным в целом используется сходный подход с целью классификации принципов надзора за НФО («основные начала надзора» и «специальные принципы»). К первой группе В. В. Чистюхиным отнесены принципы, содержащиеся в Лимской декларации ИНТОСАИ. Во вторую группу, которую можно обозначить как «специальные принципы» (в диссертационном исследовании В. В. Чистюхина — «принципы, относящиеся к надзору за НФО»), автор включает риск-ориентированность, пропорциональность, проактивность, системность, эффективность, непрерывность. В целом разделяя позицию В. В. Чистюхина по вопросу о перечне указанных специальных принципов, однако не согласимся с автором по вопросу о возможности признания в качестве принципа проактивности надзора. Проактивность надзора, на наш взгляд, является одной из характеристик деятельности субъектов надзора за НФО (в работе В. В. Чистюхина — Банка России).

По нашему мнению, логичным и обоснованным представляется разграничить принципы надзора за деятельностью НФО в зависимости от закрепления их в актах, принятых на международном или национальном уровне.

В свою очередь, первая рассматриваемая нами группа принципов может быть разделена в зависимости от видов принимаемых актов. Поскольку акты, которые оказывают воздействие на содержание отношений на финансовом рынке, могут приниматься как международными организациями, так и национальными регуляторами финансового рынка и (или) во взаимодействии между последними, то целесообразным представляется разграничивать принципы надзора за деятельностью НФО следующим образом:

- принципы, закрепленные в актах международных организаций;
- принципы, закрепленные в актах межгосударственных образований (включая интеграционные);
- принципы, закрепленные в соглашениях, заключаемых органами надзора на финансовом рынке.

Здесь следует учесть, что вопрос о возможности классификации принципов надзора на финансовом рынке, выработанных международными организациями, имеет различное понимание в экономической и юридической литературе. Вместе с тем следует учитывать, что регулирование и надзор на финансовом рынке основываются на взаимодействии не только норм различных отраслей права, но и норм «международного происхождения»⁸.

Поскольку существенное влияние на систему надзора на финансовом рынке оказывает внедрение международных стандартов, которые позволяют обеспечить общие подходы к функционированию финансового рынка, остановимся подробнее на рассмотрении принципов, получивших закрепление именно в актах международных организаций.

⁸ По вопросу о роли международных организаций на финансовом рынке см. также: Рожественская Т. Э., Карташов А. В. Источники правового регулирования технологий на финансовом рынке России // Вопросы российского и международного права. 2024. Т. 14. № 8-1. С. 14—25.

Анализ системы актов международных организаций, в которых получили свое закрепление принципы надзора на финансовом рынке, позволяет нам произвести их классификацию и выделить *общие и специальные принципы*⁹.

Общие принципы распространяются на все виды финансовых организаций, включая НФО. Существенное значение для надзора на финансовом рынке имеют Общие принципы реформирования финансового рынка. Анализ рассматриваемого нами документа позволяет выделить пять базовых принципов надзора, которых придерживаются в своей деятельности субъекты надзора на финансовом рынке — повышение прозрачности и подотчетности, усиление надежного регулирования, содействие честности, укрепление международного сотрудничества, реформирование международных финансовых учреждений¹⁰.

Соблюдение первого принципа означает, что, организуя надзор на финансовом рынке, его регуляторы в результате принятия соответствующих актов совершенствуют систему отчетности финансовых организаций, в результате этого повышается степень прозрачности их деятельности. Реализация указанного принципа в результате комплекса организационно-правовых мероприятий позволяет регулятору финансового рынка и потребителям финансовых услуг оценить качество управления финансовой организацией и получить представление о предлагаемых ею на финансовом рынке услугах (продуктах).

Реализация второго принципа надзора — усиление (обеспечение) надежного (качественного) регулирования — заключается в том, что в результате согласованных действий субъектов публичного управления на финансовом рынке происходят построение и поддержание устойчивой системы источников правового регулирования, содержание которых понятно всем заинтересованным субъектам.

Соблюдение третьего принципа — содействие честности — означает, что регулирование и надзор на финансовом рынке способствуют поддержанию финансовой стабильности финансового рынка и обеспечиваются в результате реализации комплекса мер по формированию и функционированию соответствующих механизмов защиты прав потребителей финансовых услуг.

Четвертый принцип — укрепление международного сотрудничества — реализуется на финансовом рынке посредством усиления на межгосударственном уровне обмена информацией между регуляторами финансового рынка (включая процесс заключения международных соглашений).

Наконец, пятый принцип означает, что деятельность различных стран должна быть направлена на реформирование международных финансовых учреждений с целью совершенствования их деятельности. Важное значение в данном случае имеет повышение степени легитимности принимаемых ими решений, повышение качества и признание роли международных стандартов на финансовом рынке

⁹ Далее предложенная характеристика принципов производится с учетом времени их принятия.

¹⁰ Общие принципы реформирования финансового рынка (2008). См.: Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy. Washington DC, November 15, 2008 // URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html> (дата обращения: 12.04.2026).



и расширение состава участников международных организаций, участвующих в их выработке.

Наряду с указанными нами выше принципами при формировании национальных систем надзора на финансовом рынке учитываются также *общие принципы*, с учетом которых на национальном уровне вырабатываются требования:

- к капиталу и резервам¹¹;
- системе корпоративного управления (включая систему внутреннего контроля и аудита)¹²;
- финансовому риску¹³;
- процедурам банкротства¹⁴;
- порядку применения искусственного интеллекта и машинного языка¹⁵.

Следует учитывать, что наряду с общими принципами надзора на финансовом рынке представляется возможным выделить выработанные международными организациями *общие принципы надзора за НФО*, получившие закрепление в документах таких международных организаций, как Базельский комитет банковского надзора и Совет по финансовой стабильности.

Унифицируя подходы, применяемые регуляторами финансового рынка, Советом по финансовой стабильности был разработан документ под названием «Теневая банковская система: усиление надзора и рекомендации Совета по финансовой стабильности»¹⁶. Следует отметить, что под теневой банковской системой в документах международных организаций и отдельных регуляторов финансового рынка обычно понимаются финансовые организации, отличающиеся от кредитных организаций, т.е. некредитные финансовые организации. Рассматриваемые нами далее принципы имеют важное организационное значение, но не могут быть отнесены в полной мере к правовым принципам.

¹¹ Принципы достаточности капитала (1999). См.: The Joint Forum Compendium of Documents Jointly released by the Basel Committee on Banking Supervision International Organization of Securities Commissions International Association of Insurance Supervisors Basel July 2001 // URL: <https://www.bis.org/publ/joint02.pdf> (дата обращения: 10.04.2026).

¹² Принципы ответственного корпоративного управления (2010) // URL: <https://www.bis.org/publ/bcbbs176.pdf> (дата обращения: 05.03.2026).

* Здесь и далее в скобках указаны годы принятия документов и их обновления, принципы перечисляются по году их первоначального принятия.

¹³ Принципы эффективности системы предотвращения финансового риска (2013) // URL: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_131118.pdf (дата обращения: 19.01.2026).

¹⁴ Принципы эффективных режимов несостоятельности и кредиторов и должников (2016, 2021) // URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35506#:~:text=The%20principles%20for%20effective%20insolvency,involvement%20in%20developing%20those%20solutions> (дата обращения: 05.04.2026).

¹⁵ Принципы ответственного использования искусственного интеллекта (Принципы искусственного интеллекта) (2019) // URL: <https://oecd.ai/en/ai-principles> (дата обращения: 05.04.2026).

¹⁶ См.: Shadow Banking: Strengthening Oversight and Regulation. Recommendations of the Financial Stability Board. 2011 // URL: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_111027a.pdf?page_moved=1 (дата обращения: 11.03.2026).

Первым рассматриваемым принципом надзора за НФО является системность надзора за НФО (Score)¹⁷. Соблюдение данного принципа означает, что регулятор финансового рынка должен выработать и поддерживать систему надзора, обеспечивающую получение всеобъемлющего представления о содержании деятельности НФО и соответствующих рисках, которые могут оказывать влияние на финансовую систему и ее устойчивость. Речь идет о том, что регулятор финансового рынка должен определить и зафиксировать ключевые элементы системы надзора за деятельностью НФО, о которых нами упоминалось ранее (цель, принципы, субъект надзора и др.).

Второй принцип надзора за деятельностью НФО — *процедурность* (Process). Соблюдение указанного принципа предполагает со стороны регулятора финансового рынка необходимость выработки целостной системы показателей, оценка которых индивидуально (в совокупности) позволила бы осуществить комплекс мер (оценить риск) и которые возникают в деятельности НФО¹⁸.

Третий принцип надзора за деятельностью НФО — *информативность* (Data/Information) — означает, что субъекты надзора на финансовом рынке должны обеспечить сбор и обработку всех необходимых данных (информации) о деятельности НФО, в том числе путем внедрения информационных систем.

Четвертый принцип надзора за НФО — *инновационность* (изменение) (Innovation/Mutation) — предусматривает, что осуществление надзора за НФО в различных его формах должно способствовать выявлению инновационных решений со стороны финансовых организаций. К инновациям на финансовом рынке могут быть отнесены новые услуги (финансовые продукты, инструменты), оказание которых сопряжено с необходимостью оценить их влияние на устойчивость финансовой организации (финансового рынка (системы) в целом) и требует от регулятора финансового рынка выработки новых правовых подходов, включая установление экспериментальных правовых режимов¹⁹.

Пятый принцип надзора за НФО (Regulatory arbitrage) означает, что в процессе надзора за НФО соответствующим регуляторам финансового рынка необходимо обеспечивать *гармонизацию системы источников правового регулирования, учитывающую изменение видов НФО на финансовом рынке*.

Шестой принцип — особенности надзора, зависящие от территории (Jurisdiction-specific features) — предполагает, что в процессе надзора за НФО должны учитываться структура финансовых рынков и нормативно-правовая база в пределах соответствующей юрисдикции, а также взаимосвязи с иными странами (субъектами надзора на финансовом рынке).

Седьмой принцип надзора за НФО (Information exchange) предполагает, что регуляторы (органы власти) должны обмениваться информацией как с НФО, так и с органами надзора на финансовом рынке зарубежных стран.

¹⁷ В статье приводится авторский перевод названий принципов.

¹⁸ О рисках некредитных финансовых организаций см. подробнее: *Карташов А. В.* Механизм правового регулирования рисков некредитных финансовых организаций // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9 (73). С. 154—161.

¹⁹ Об инновациях на финансовом рынке см. подробнее: *Карташов А. В.* Виды цифровых инноваций на финансовом рынке (финансово-правовые аспекты) // Юридическое образование и наука. 2020. № 12. С. 23—27.



Наряду с рассмотренными специальными организационными принципами надзора за деятельностью НФО, содержащимися в рамках документов международных организаций, специальные принципы надзора за деятельностью НФО в настоящее время получили закрепление и в национальной системе актов. В зависимости от источника закрепления, специальные принципы надзора за деятельностью НФО в настоящее время содержатся: 1) в актах стратегического планирования Банка России²⁰ и 2) в актах, устанавливающих требования к деятельности отдельных видов НФО²¹.

Система общих принципов надзора за НФО, выработанных на национальном уровне, отражена в Концепции пропорционального регулирования и риск-ориентированного надзора за НФО, опубликованной Банком России в 2018 г.²² Ее анализ позволяет выделить четыре основных принципа надзора за НФО: пропорциональность, риск-ориентированность, эффективность, непрерывность.

Необходимо отметить, что отдельное закрепление в Законе о страховом деле и Концепции внедрения риск-ориентированного подхода к регулированию страхового сектора в Российской Федерации получили специальные принципы надзора за НФО в страховом секторе — законность, гласность, организационное единство, осмотрительность²³ и оценка активов (обязательств) по рыночной стоимости (наилучшая оценка)²⁴. К специальным принципам надзора за НФО относятся также принципы установления экспериментального правового режима на финансовом рынке²⁵.

²⁰ Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2026 год и период 2027 и 2028 годов. М., 2025. С. 15, 19 ; Основные направления развития финансовых технологий на период 2025—2027 годов. М., 2024.

²¹ Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах». Ст. 1, 23, 24 // Российская газета. № 90. 13.05.1998 ; Базовый стандарт защиты прав и интересов физических и юридических лиц — получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, объединяющих брокеров // URL : <https://www.cbr.ru/queries/unidbquery/file/90002/63> (дата обращения: 12.04.2026) ; Базовый стандарт защиты прав и интересов физических и юридических лиц — получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций, объединяющих страховые организации и иностранные страховые организации // URL: <https://www.cbr.ru/queries/unidbquery/file/90002/55> (дата обращения: 12.04.2026).

²² URL: <https://www.cbr.ru/content/document/file/46871/propnadz.pdf> (дата обращения: 08.02.2026).

²³ Принцип осмотрительности (принцип свободы инвестирования) — переход от текущего принципа формирования перечня разрешенных для инвестирования активов — означает, что при выборе инструментов инвестирования страховая (перестраховочная) организация должна инвестировать при наличии возможности определять, измерять, отслеживать, управлять рисками, связанными с инструментами инвестирования.

²⁴ К вопросу об оценке рисков НФО см. подробнее: *Карташов А. В.* Механизм правового регулирования рисков некредитных финансовых организаций.

²⁵ О целях установления экспериментальных правовых режимов на финансовом рынке см. подробнее: *Карташов А. В.* Понятие и цели установления экспериментальных пра-

Подводя итог рассмотрению принципов надзора за деятельностью некредитных финансовых организаций, представляется возможным отметить, что их соблюдение направлено на достижение целей надзора на финансовом рынке.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гузнов А. Г.* Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2016. — 494 с.
2. *Карташов А. В.* Виды цифровых инноваций на финансовом рынке (финансово-правовые аспекты) // Юридическое образование и наука. — 2020. — № 12. — С. 23—27.
3. *Карташов А. В.* Механизм правового регулирования рисков некредитных финансовых организаций // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 9 (73). — С. 154—161.
4. *Карташов А. В.* Понятие и цели установления экспериментальных правовых режимов на финансовом рынке // Юридическое образование и наука. — 2021. — № 1. — С. 37—40.
5. *Карташов А. В.* Публично-правовые аспекты цифровизации финансового рынка : монография. — Тула : Изд-во ТулГУ, 2022. — 291 с.
6. *Карташов А. В.* Финансовая стабильность как цель надзора на финансовом рынке // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2025. — № 6 (130). — С. 173—180.
7. *Карташов А. В.* Функции Банка России на современном этапе развития финансового рынка // Евразийский юридический журнал. — 2021. — № 3 (154). — С. 228—231.
8. *Рождественская Т. Э., Карташов А. В.* Источники правового регулирования технологий на финансовом рынке России // Вопросы российского и международного права. — 2024. — Т. 14. — № 8-1. — С. 14—25.
9. *Рыбкова А. Ю.* Организация страхового дела и страхового надзора в Российской Федерации как объекты финансово-правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2019.
10. *Чистюхин В. В.* Правовое регулирование финансового контроля за деятельностью некредитных финансовых организаций в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2022. — 251 с.

новых режимов на финансовом рынке // Юридическое образование и наука. 2021. № 1. С. 37—40.

