

УДК 34 DOI: 10.14451/2.183.30

Трансформация контрольно-надзорной деятельности в отношении негосударственных пенсионных фондов

© 2023 Панкратов Дмитрий Владимирович

начальник отдела Службы по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг. Центральный банк РФ.

E-mail: ukolokol@mail.ru

Ключевые слова: негосударственные пенсионные фонды, контроль, надзор, Банк России, риск-ориентированный подход, мотивированное суждение.

Благополучие общества и стабильность государства, развитие общественных отношений и соблюдение правопорядка во многом зависят от эффективности контрольно-надзорной деятельности. Совершенствование данной деятельности связано с рациональным использованием ресурсов, устранением избыточной административной нагрузки на контролируемых лиц, недопустимостью злоупотребления правом участниками контрольно-надзорных мероприятий и стимулированием добросовестного соблюдения обязательных требований. В статье рассматриваются особенности исторического процесса развития контроля и надзора над функционированием негосударственных пенсионных фондов, выделены отдельные проблемы и намечены направления возможного развития в данной области отношений, способные повысить эффективность работы фондов и улучшить качество оказания ими услуг.

С момента создания в России в 1991 году первого негосударственного пенсионного фонда (далее также – НПФ, фонд) и до 1994 года отсутствовала система контрольно-надзорной деятельности в отношении НПФ. Только в июле 1994 года была организована Инспекция негосударственных пенсионных фондов при Министерстве социальной защиты населения Российской Федерации (далее – Инспекция НПФ), осуществлявшая регулирование, лицензирование, а также проверку функционирования НПФ.

По мере становления и развития законодательства о негосударственных пенсионных фондах

создавалась многоуровневая система контроля и надзора за деятельностью НПФ, предусматривающая государственный контроль и надзор, вневедомственный контроль со стороны профессиональных объединений (ассоциаций), а также внутренний контроль.

Принятие Федерального закона от 07 мая 1998 года № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (далее – Закон № 75-ФЗ)¹, а также допуск НПФ к участию в формировании пенсионных накоплений в рамках обязательного пенсионного страхования определило систему государственных контрольно-надзорных ор-

¹Российская газета. – 1998. – № 90.

ганов, характеризующуюся множественностью структур:

- Инспекция НПФ, с 2004 года Федеральная служба по финансовым рынкам, в функции которой входило регулирование и проверка деятельности НПФ по негосударственному пенсионному обеспечению (далее также – НПО) и обязательному пенсионному страхованию (далее также – ОПС).
- Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, с 2012 года Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (далее – Минтруд), были уполномочены на регулирование деятельности НПФ в части правоотношений данных организаций с клиентами, а также с Пенсионным фондом Российской Федерации² (в основном определяли порядок осуществления выплат за счет средств пенсионных накоплений, обмена информацией между НПФ и ПФР).
- Министерство юстиции Российской Федерации осуществляло контроль над деятельностью НПФ как над некоммерческими организациями.
- С 2011 года Министерство финансов Российской Федерации (далее – Минфин) осуществляет регулирование деятельности НПФ в основном по вопросам инвестирования пенсионных накоплений и пенсионных резервов фондов.

Наличие большого числа регулирующих и контролирующих органов приводило к дублированию функций, при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий запрашивалась схожая информация, что чрезмерно увеличивало надзорную нагрузку на фонды. Кроме того, подобные условия несут в себе риск возникновения межведомственных конфликтов при изменении

нормативных правовых актов.

Практически все негосударственные пенсионные фонды на добровольной основе объединялись в ассоциации³, которые также проводили проверки деятельности своих членов по соблюдению требований законодательства, утвержденным ими внутренних стандартов, правил профессиональной этики.

С конца 2007 года для негосударственных пенсионных фондов была установлена обязанность по организации системы внутреннего контроля над соответствием их деятельности законодательству. Соответствующие требования были внесены в Закон № 75-ФЗ, а также определены приказом ФСФР РФ от 03 июня 2008 года № 08-23/пз-н⁴. Для осуществления внутреннего контроля предусмотрено введение в штатную структуру фондов специального должностного лица (контролера) или отдельного структурного подразделения (служба внутреннего контроля). Деятельность по внутреннему контролю должна реализовываться в соответствии с разрабатываемыми фондами внутренними правилами, которые должны содержать требования к внутренним контролерам, их функции, правам и обязанностям, в том числе по взаимодействию с органами управления и структурными подразделениями НПФ; состав мероприятий и способы (методы) осуществления проверок; порядок и сроки устранения выявленных нарушений.

В 2013 году был образован единый мегарегулятор финансового рынка на базе Центрального банка Российской Федерации для повышения эффективности организации и управления финансовым рынком страны. На основе мировой практики, отраженной в рекомендациях международных организаций и объединений, а также с учетом начавшейся в стране реформы государственного контроля был произведен пе-

²С 01 января 2023 года Пенсионный фонд Российской Федерации реорганизован в Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации.

³С 2000 года действует Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов (НАПФ), ставшая правопреемником Профессиональной лиги НПФ и Ассоциации НПФ, а в 2016 году также была создана Ассоциация негосударственных пенсионных фондов «Альянс пенсионных фондов» (АНПФ), просуществовавшая до 14 декабря 2021 года, когда была реорганизована в форме присоединения к СПО НАПФ.

⁴Приказ ФСФР РФ от 03 июня 2008 года № 08-23/пз-н «Об утверждении Требований к Правилам организации и осуществления внутреннего контроля в негосударственном пенсионном фонде» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2008. – № 28.

реход от всеобъемлющего контроля (надзора) к дифференцированному, предусматривающему применение разных видов и частоты контрольно-надзорных мероприятий в зависимости от характера деятельности контролируемых лиц, выявляемых рисков и тенденций.

Государственный контроль и надзор за НПФ, как и за иными некредитными финансовыми организациями, стал характеризоваться следующими особенностями:

- применением риск-ориентированного подхода с учетом анализа общих финансовых рисков (кредитный, рыночный, операционный, репутационный риски и риск ликвидности) и специальных рисков (риск концентрации, риск увеличения периодов выплат накопительных пенсий или негосударственных пенсий, риск, связанный со смертностью и половозрастной структурой клиентов фондов⁵);
- использования макропруденциального надзора на основе оценки тенденций развития финансового рынка, выявления источников системного риска, прогнозирования дальнейших сценариев развития ситуации на финансовом рынке;
- применения профессионального (мотивированного) суждения, предполагающего принятие мер на основе оценки соответствия деятельности организации определенным принципам;
- пропорционального (соразмерного, селективного) регулирования и надзора, предусматривающего набор и интенсивность применяемых в отношении НПФ мер в зависимости от характера деятельности фонда, уровня выявленных рисков;
- поведенческого надзора (контроль взаимодействия финансовых организаций с потребителями финансовых услуг) [4].

Принятие Федерального закона от 13 июля 2015 года № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»⁶ способ-

ствовали преобразованию ассоциаций, объединяющих негосударственные пенсионные фонды, в саморегулируемые организации (далее также – СРО) и разработке стандартов, регламентирующих отношения с участием СРО, их членов и клиентов. Стандарты подразделяются на базовые (их перечень определен законом, подлежат согласованию комитетом по стандартам при Банке России) и внутренние (разрабатываются и утверждаются СРО самостоятельно). Исполнение требований данных стандартов носит обязательный характер для членов СРО. В свою очередь контроль над соблюдением стандартов обеспечивают СРО.

Введение базовых стандартов преобразовало систему внутреннего контроля НПФ. С 23 мая 2022 года начал действовать Базовый стандарт внутреннего контроля негосударственного пенсионного фонда, утвержденный Банком России⁷. Стандартом предусмотрено построение системы внутреннего контроля в зависимости от осуществляемых фондом видов деятельности, характера и объемов совершаемых операций, а также с учетом системы управления рисками.

Данный стандарт расширил перечень субъектов внутреннего контроля. К ним стали относиться не только контролер и служба внутреннего контроля, но и следующие субъекты:

- внутренний аудитор или служба внутреннего аудита (при их наличии в НПФ);
- специальное должностное лицо, ответственное за реализацию правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения;
- главный бухгалтер;
- члены ревизионной комиссии (при наличии ревизионной комиссии в НПФ);
- иные должностные лица и работники НПФ, осуществляющие внутренний контроль.

⁵ Пункт 2.1 Указания Банка России от 04.07.2016 № 4060-У «О требованиях к организации системы управления рисками негосударственного пенсионного фонда» // Вестник Банка России. – 2016. – № 74.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 29 (часть I). – Ст. 4349.

⁷ Размещен на официальном сайте Банка России <http://www.cbr.ru/> - 22.11.2021.

Официально закреплено разделение внутреннего контроля на три уровня («линии контроля»):

- первый уровень – работники, обеспечивающие выполнение операционных процессов, от которых зависит возникновение риска. На данном уровне осуществляется самоконтроль, сведения о выявленных рисках и нарушениях предоставляются второй «линии контроля», а также принимаются меры по устранению и недопущению возникновения рисков и нарушений;
- второй уровень – работники и подразделения, осуществляющие контроль над операционными процессами в деятельности фондов, актуарное оценивание. Обеспечивают методологическое сопровождение, обучение, информирование работников и подразделений первой «линии контроля»;
- третий уровень – контролер / служба внутреннего контроля, внутренний аудитор / служба внутреннего аудита. Оценивается соблюдение НПФ требований законодательства, стандартов СРО, локальных актов.

Кроме того, указанный стандарт уточнил требования к процедурам, локальным актам в сфере внутреннего контроля, а также к подготовке и предоставлению отчетности по внутреннему контролю органам управления НПФ.

В случае если НПФ входит в состав финансового холдинга, в котором головной организацией является кредитная организация, то к организации внутреннего контроля в фонде дополнительно будут предъявляться требования, выработанные головной кредитной организацией холдинга. Например, может потребоваться одновременно создание службы внутреннего контроля и службы внутреннего аудита, которые при этом могут относиться соответственно ко второй и третьей «линиям контроля».

Все приведенные изменения в подходах к организации государственного, вневедомственного и внутреннего контроля предполагают повышение эффективности работы НПФ и улучшение качества оказания услуг. Однако многие происходящие процессы до сих пор не получили

должного осмысления в науке финансового права и для оценки результативности новых подходов необходимы дополнительные наблюдения, анализ и изучение соответствующих методов.

Вместе с тем, при относительно непродолжительной правоприменительной практике государственных органов в научных работах уже выделяются определенные проблемы реализации риск-ориентированного подхода при осуществлении контроля и надзора, например:

- разработка и применение некорректных, малоинформативных параметров для категоризации подконтрольных субъектов по уровню риска;
- сложности в оценке эффективности контрольно-надзорной деятельности;
- отсутствие среди подразделений единообразия в применении при схожих условиях методик и подходов к контрольно-надзорной деятельности;
- отсутствие взаимосвязи категорирования подконтрольных лиц по уровню риска или класса опасности с производством по делам об административных правонарушениях, применение разных санкций за схожие правонарушения [1, с. 467–468].

Указанные обстоятельства сопряжены с риском необоснованного расширения контролирующими органами и должностными лицами пределов применения общих правил и исключений из них, манипулирования показателями и методами контрольно-надзорных мероприятий

Переход к современной системе контроля и надзора должен обеспечивать как рациональное использование ресурсов, так и оптимальную надзорную нагрузку на контролируемых лиц, в том числе за счет превентивного опережающего реагирования надзорного органа для недопущения нарушений законодательства. В связи с этим представляет интерес сравнительный анализ применения профессионального (мотивированного) суждения в законодательстве о негосударственных пенсионных фондах и в налоговом законодательстве.

Применение профессионального (мотивированного) суждения в деятельности НПФ предусмотрено в оценке обстоятельств и принятии мер реагирования при управлении активами фондов. Данный порядок устранения выявленного нарушения закреплен в статье 34.2 Закона № 75-ФЗ и предусматривает принятие Комитетом финансового надзора Банка России решения на основании мотивированного суждения в течение 15 рабочих дней после даты вынесения соответствующего вопроса на рассмотрение. В случае принятия Комитетом финансового надзора Банка России решения о наличии в действиях НПФ нарушения Банк России направляет фонду предписание об устранении выявленного нарушения, обоснование принятого решения, расчет размера суммы, подлежащей исполнению.

Данный порядок основан на реактивном реагировании надзорного органа, то есть на принятии мер после совершения поднадзорной организацией действий, которые оцениваются в качестве нарушений требований законодательства. Кроме того, такой порядок основывается на планомерном продолжительном анализе завершенных событий и результатов. В свою очередь, лицо, принимающее инвестиционное решение, может находиться в состоянии неопределенности (когда заранее не известен результат инвестиционного решения), а также в условиях необходимости относительно быстрого принятия решения. Таким образом, надзорный орган и контролируемое лицо могут по-разному оценить обстоятельства принятия инвестиционного решения, что не гарантирует обеспечение стабильности оборота при управлении пенсионными средствами и предсказуемости правовых последствий совершенных действий.

В налоговом законодательстве мотивированное мнение применяется при осуществлении налогового мониторинга – новой формы налогового контроля, вошедшей в практику деятельности налоговых органов в 2015 году и доказавшей свою эффективность в отношении крупных и стабильно работающих предприятий.

Налоговый мониторинг проводится на добровольной основе по инициативе проверяемых

организаций. Данная форма контроля предполагает расширенное взаимодействие с налоговым органом и позволяет оперативно решать спорные вопросы налогообложения, заблаговременно устранять имеющиеся недостатки, не допуская реализацию негативных последствий в виде юридических санкций.

Для инициирования налогового мониторинга налогоплательщик подает в налоговый орган заявление с приложением необходимого комплекта документов. При проведении мониторинга налоговый орган в режиме реального времени получает доступ к учетным данным налогоплательщика, проверяет правильность и своевременность отражения организациями хозяйственных операций, при выявлении противоречивых сведений сообщает об этом проверяемой организации с требованием о предоставлении пояснений или внесении соответствующих исправлений. При выявлении ошибки в расчете и уплате налогов, сборов, страховых взносов налоговый орган выносит мотивированное мнение. Кроме того, мотивированное мнение может быть вынесено налоговым органом по запросу организации при наличии у нее сомнений в правильности расчета и уплаты обязательных платежей, учета хозяйственных операций.

В научной литературе подобный подход применения мотивированного мнения при осуществлении налогового мониторинга оценивается в качестве «стремления налоговых органов к равноправным, партнерским отношениям с плательщиками, желания им помочь, предупредить возможные негативные последствия, а также перехода на качественно новый уровень контроля за счет открытого диалога с органами публичной власти и превентивных мероприятий» [2, с. 623].

Также в литературе выделяются отличительные преимущества налогового мониторинга перед другими формами налогового контроля в виде камеральной и выездной проверки:

- оперативное и открытое решение спорных вопросов с налогоплательщиками;
- электронный формат документооборота меж-

- ду налоговыми органами и налогоплательщиками;
- обеспечение оперативности запроса требуемой информации в налоговых органах и проверки налоговой отчетности;
- снижение уровня трудозатрат и затрат финансовых средств при осуществлении контроля;
- повышение уровня инвестиционной привлекательности хозяйствующих субъектов, применяющих налоговый мониторинг, посредством увеличения прозрачности их производственно-хозяйственной деятельности;
- отсутствие выездных и камеральных проверок в отношении хозяйствующих субъектов, использующих налоговый мониторинг [3].

Очевидно, что аналогичные подходы, обеспечивающие превентивную оценку совершаемых операций на добровольной основе, могут быть реализованы при осуществлении финансового контроля над некредитными финансовыми организациями, в том числе при применении профессионального (мотивированного) суждения в отношении управления активами негосударственных пенсионных фондов.

Оценивая возможные направления развития современной системы финансового контроля над деятельностью НПФ необходимо отметить, что при переходе к новой системе не были устранены все недостатки прежней системы финансового контроля. Продолжает сохраняться дублирование функций среди государственных органов.

В статье 34 Закона № 75-ФЗ сохраняется множественность структур при решении вопросов регулирования, контроля и надзора над деятельностью НПФ. Данные функции реализуются уполномоченным федеральным органом и Банком

России. Постановлением Правительства Российской Федерации от 04 ноября 2003 года № 669⁸ определено, что функции уполномоченного федерального органа осуществляют Минтруд и Минфин.

Как и прежде Минтруд наделен полномочиями по государственному регулированию правоотношений НПФ с клиентами, а также правоотношений, с участием Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации. Для решения поставленных задач Минтруд вправе запрашивать у негосударственных пенсионных фондов необходимую информацию.

Минфин осуществляет государственное регулирование деятельности НПФ и иных лиц, участвующих в процессе инвестирования пенсионных накоплений и пенсионных резервов фондов.

Данные обстоятельства неизбежно будут приводить к увеличению надзорной нагрузки на подконтрольных лиц, увеличению трудозатрат по изменению нормативной базы ввиду необходимости достижения согласованности между указанные министерствами и Центральным банком Российской Федерации.

Кроме того, за Минтрудом закреплены полномочия по разъяснению порядка применения законодательства по вопросам назначения, выплаты и организации доставки выплат за счет средств пенсионных накоплений⁹. Такое положение осложняет осуществление контрольно-надзорных функций, особенно в рамках поведенческой составляющей. Так негосударственные пенсионные фонды могут в своей деятельности руководствоваться разъяснениями Минтруда по отдельным вопросам, о которых не будет известно Банку России. При такой ситуации высока вероятность увеличения количества про-

⁸Постановление Правительства Российской Федерации от 04.11.2003 № 669 «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственное регулирование деятельности негосударственных пенсионных фондов по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию» // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Собрание законодательства Российской Федерации». – 2003. – № 45, ст. 4388.

⁹Соответствующие полномочия закреплены Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 610 «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 26. – Ст. 3528 ; Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2014 года № 710 «Об утверждении Правил выплаты негосударственным пенсионным фондом, осуществляющим обязательное пенсионное страхование, правопреемникам умерших застрахованных лиц средств пенсионных накоплений, учтенных на пенсионных счетах накопительной пенсии» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 32. – Ст. 4483.

верочных мероприятий, затягивания сроков их проведения и необоснованного принятия мер надзорного реагирования, что пагубно может сказаться на деятельности фондов, защите прав и законных интересов клиентов фондов, а также нести репутационные риски для контрольно-надзорных органов власти.

Подобный дисбаланс в системе финансового контроля над деятельностью негосударственных пенсионных фондов во многом обусловлен противоречивостью пенсионного законодательства, неточностью применяемых подходов и методов регулирования отдельных вопросов, в том числе ошибочностью понимания правовой природы негосударственного пенсионного обеспечения.

Подводя итог вышесказанному, представляется возможным отметить, что действующая система финансового контроля над деятельностью негосударственных пенсионных фондов представляет собой сложное многоаспектное явление.

Библиографический список

1. Агагомедова С. А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18, № 4. – С. 460–470.
2. Бакаева О. Ю., Покачалова Е. В. Мониторинг и аудит как инструмент достижения баланса частных и публичных интересов в налоговых и таможенных правоотношениях // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2018. – № 4. – С. 616–643.
3. Давлетбаев А. А. Развитие налогового мониторинга как формы налогового контроля посредством риск-ориентированного подхода // Безопасность бизнеса. – 2022. – № 6. – С. 26–30.
4. Чистюхин В. В. Современная модель надзора за некредитными финансовыми организациями // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – № 1. – С. 60–72.

Происходящие изменения способствуют повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности, качества предоставляемых фондами услуг, а также защите прав и законных интересов их клиентов. Тем не менее, контрольно-надзорная деятельность требует дополнительного развития и совершенствования, наиболее очевидными направлениями которого являются разработки методик и показателей, используемых при применении риск-ориентированного подхода, усиление превентивной составляющей при взаимодействии с поднадзорными организациями, а также устранение дублирования функций и полномочий государственных органов. Целесообразно сконцентрировать полномочия по государственному регулированию, контролю и надзору на уровне Центрального банка Российской Федерации. Однако решение данной задачи возможно во взаимосвязи с развитием пенсионной системы и финансового рынка страны, а также повышением качества регулирования деятельности негосударственных пенсионных фондов.