



Утвержден Коллегией Счетной палаты  
Российской Федерации 19 февраля 2019 года

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации  
**А.В. ПЕРЧЯН**

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ  
«ПРОВЕРКА РЕАЛИЗАЦИИ В 2014–2017 ГОДАХ  
И ЗА ИСТЕКШИЙ ПЕРИОД 2018 ГОДА МЕР ПО ЛИКВИДАЦИИ  
НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЕНСИОННЫХ ФОНДОВ,  
ПРЕДУСМОТРЕННЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ  
ОТ 7 МАЯ 1998 ГОДА № 75-ФЗ «О НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ПЕНСИОННЫХ ФОНДАХ» И ФЕДЕРАЛЬНЫМ  
ЗАКОНОМ ОТ 26 ОКТЯБРЯ 2002 ГОДА № 127-ФЗ  
«О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВЕ)»**

## Итоги проверки

Счетная палата проверила исполнение в 2014–2018 годах мер по ликвидации негосударственных пенсионных фондов.

Проверка показала, что в основном Центральный банк Российской Федерации сформировал нормативную базу для ликвидации негосударственных пенсионных фондов (далее – НПФ), однако она требует доработки.

На момент проверки Банком России было принято только 27 из 32 документов по вопросам ликвидации НПФ. При этом ряд нормативных актов принимался со значительной задержкой после принятия соответствующей нормы законодательства (до 3,5 лет).

Отсутствует необходимая нормативная база, регламентирующая аннулирование Банком России лицензий НПФ, что создает риск несвоевременного надзорного реагирования с его стороны в отношении НПФ.

По всем ликвидируемым НПФ прослеживается отсутствие системного подхода при расчетах Агентства по страхованию вкладов с кредиторами. Вместе с тем сроки расчетов с кредиторами НПФ законодательно не установлены.

На 1 ноября 2018 года в ряде НПФ отмечается наличие профицита в сумме 598,7 млн рублей. При этом порядок их использования не установлен, и средства просто хранятся на счетах Агентства по страхованию вкладов.

## Цели

1. Проверить деятельность Центрального банка Российской Федерации по реализации мер, направленных на ликвидацию НПФ.

2. Оценить деятельность государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» по реализации полномочий ликвидатора в делах о банкротстве НПФ.

## Выводы

Нормативная база, регламентирующая процедуру ликвидации НПФ, требует доработки.

До настоящего времени вопрос об использовании денежных средств НПФ, составляющих пенсионные накопления, в случае их профицита не урегулирован.

## Предложения Счетной палаты государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов»

- Рассмотреть вопрос о внесении изменений в федеральные законы от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и от 7 мая 1998 года № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» в части возложения на временную администрацию по управлению НПФ обязанности:
  - по проведению финансового анализа фонда, установив конкретные сроки его проведения;
  - по обращению в арбитражный суд с заявлением о признании НПФ банкротом по решению контрольного органа по результатам проведенного анализа финансового состояния НПФ в случае выявления признаков банкротства НПФ;
  - по составлению промежуточного ликвидационного баланса.
- предусмотреть в смете текущих расходов, ликвидируемых НПФ, а также в отчете об ее исполнении раздел, для отражения информации о фактически произведенных расходах на ликвидационные процедуры НПФ за счет средств авансирования Агентством по страхованию вкладов.

## **Предложения Счетной палаты Центральному Банку Российской Федерации**

- Ускорить принятие нормативных актов Банка России, не утвержденных на момент проведения контрольного мероприятия, в том числе с учетом необходимости прекращения применения устаревших нормативных документов, принятых ФСФР России;
- определить порядок использования денежных средств НПФ, составляющих пенсионные накопления, в случае их профицита по результатам завершения ликвидационных процедур;
- рассмотреть вопрос об установлении сроков расчетов Агентства по страхованию вкладов с кредиторами НПФ, в отношении которых введена процедура ликвидации, в части денежных средств, составляющих пенсионные накопления, с учетом сроков поступления средств на счета Агентства по результатам работы с активами фондов.

## **Основание для проведения контрольного мероприятия**

Пункты 3.4.0.2, 3.4.0.2.1, 3.4.0.2.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год пункты 3.4.0.7, 3.4.0.7.1, 3.4.0.7.2).

## **Предмет контрольного мероприятия**

- Деятельность Банка России как надзорного органа за ликвидацией негосударственных пенсионных фондов;
- деятельность государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» по реализации полномочий ликвидатора негосударственных пенсионных фондов, осуществляющих или осуществлявших деятельность по обязательному пенсионному страхованию, а также полномочия конкурсного управляющего в делах о банкротстве таких негосударственных пенсионных фондов.

## **Объекты контрольного мероприятия**

- Центральный банк Российской Федерации (г. Москва);
- Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» (г. Москва).

## **Срок проведения контрольного мероприятия**

С ноября 2018 года по февраль 2019 года.

## **Цели контрольного мероприятия**

1. Проверка деятельности Центрального банка Российской Федерации по реализации мер, направленных на ликвидацию негосударственных пенсионных фондов, предусмотренных федеральными законами от 7 мая 1998 года № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»,

от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», а также по реализации норм Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений» (в части, относящейся к теме контрольного мероприятия), за период 2014–2017 годов и истекший период 2018 года.

2. Оценка деятельности государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» по реализации полномочий ликвидатора либо конкурсного управляющего в делах о банкротстве негосударственных пенсионных фондов, осуществляющих или осуществлявших деятельность по обязательному пенсионному страхованию за период 2014–2017 годов и истекший период 2018 года.

## **Проверяемый период деятельности**

2014–2017 годы и истекший период 2018 года (при необходимости более ранние периоды).

## **Краткая характеристика проверяемой сферы и объектов проверки**

Банк России в соответствии со статьей 76.1 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Федеральный закон № 86-ФЗ) является органом, осуществляющим регулирование, контроль и надзор в сфере финансовых рынков за некредитными финансовыми организациями и (или) сфере их деятельности в соответствии с федеральными законами.

В соответствии с пунктом 2 статьи 34 Федерального закона от 7 мая 1998 года № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (далее – Федеральный закон № 75-ФЗ) Банк России осуществляет в пределах своей компетенции регулирование деятельности негосударственных пенсионных фондов (далее – НПФ, фонды), управляющих компаний (далее – УК), специализированных депозитариев, актуариев в области негосударственного

пенсионного обеспечения (далее – НПО) и обязательного пенсионного страхования (далее – ОПС), а также надзор и контроль за указанной деятельностью.

Проведение ликвидационных процедур, в том числе принудительной ликвидации, в НПФ регламентируются положениями Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Федеральный закон № 127-ФЗ) с учетом особенностей, установленных Федеральным законом № 75-ФЗ.

На государственную корпорацию «Агентство по страхованию вкладов» (далее – Агентство) возложены функции по осуществлению ликвидационных процедур в отношении фондов – участников системы гарантирования прав застрахованных лиц, а также в отношении НПФ, осуществляющих или осуществлявших деятельность по ОПС и не внесенных Агентством в реестр фондов-участников. Агентство осуществляет свои полномочия конкурсного управляющего (ликвидатора) через назначенного из числа своих работников представителя. До назначения Агентства конкурсным управляющим предусмотрено участие его работников в составе временных администраций по управлению фондами, назначаемых Банком России.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 75-ФЗ НПФ – организация, исключительной деятельностью которой является НПО, в том числе досрочное НПО и ОПС. Субъектами отношений по НПО и ОПС являются НПФ, Пенсионный фонд Российской Федерации (далее – ПФР), специализированные депозитарии, УК, вкладчики, участники, застрахованные лица и страхователи. Участниками отношений по НПО и ОПС являются брокеры, кредитные организации, а также другие организации, вовлеченные в процесс размещения средств пенсионных резервов (далее – ПР) и инвестирования средств пенсионных накоплений (далее – ПН).

За проверяемый период количество НПФ сократилось со 120 до 58, то есть в 2,07 раза. Так, за 2015 год с рынка коллективных инвестиций ушло 42 НПФ, за следующие три года еще 20 НПФ. На начало 2015 года ОПС занимались 87 организаций из 120. К концу 2018 года их количество сократилось до 35 НПФ, являющихся участниками системы гарантирования прав застрахованных лиц в системе ОПС. Количество застрахованных лиц по ОПС за проверяемый период возросло на 40,4 % (15 млн человек), по НПО уменьшилось на 3,3 процента.

Информация о НПФ, у которых аннулированы лицензии на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию (находящихся в проверяемый период в стадии ликвидации), приведена в таблице:

*(на начало года)*

	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.		2018 г.		на 01.12.2018 г.	
	всего	в т.ч. с ОПС	всего	в т.ч. с ОПС	всего	в т.ч. с ОПС	всего	в т.ч. с ОПС	всего	в т.ч. с ОПС	всего	в т.ч. с ОПС
Количество НПФ	5	5	9	6	30	25	52	34	52	34	55	33

По состоянию на 1 декабря 2018 года в процессе ликвидации (банкротства) находилось 55 НПФ, в том числе:

- 33 НПФ, осуществлявших ОПС и НПО, в отношении которых ликвидатором (конкурсным управляющим) назначено Агентство, из них 13 НПФ в стадии принудительной ликвидации и 20 НПФ в стадии банкротства (Банком России инициировано введение процедуры принудительной ликвидации в 27 НПФ из указанных 33 НПФ, из них 14 впоследствии решениями арбитражных судов признаны несостоятельными (банкротами), в отношении них открыто конкурсное производство);
- 22 НПФ, осуществлявших НПО, из них 1 НПФ в стадии банкротства (конкурсным управляющим назначен арбитражный управляющий); 21 НПФ в стадии принудительной ликвидации (ликвидаторами, согласно решениям арбитражного суда, назначены: по 1 НПФ – совет данного фонда, по 1 НПФ – учредители данного фонда и по 18 НПФ – арбитражные управляющие; по 1 НПФ – ликвидатор не назначен).

По состоянию на 1 ноября 2018 года процедура принудительной ликвидации завершена в отношении 9 НПФ, из них:

- Агентством завершена процедура конкурсного производства НКО «Подольский НПФ», срок осуществления ликвидационных процедур – 4 года 1 месяц;
- по 8 НПФ принудительную ликвидацию завершили арбитражные управляющие (НПФ «Согласие»; НПФ профессиональных инвестиций; НПФ «Казанский вертолетный завод»; НПФ Республики Татарстан



«Берсил»; НПФ «Башкортостан»; НПФ «Золотой век»; НПФ «Внешпромга-рант»; НПФ «Выбор»).

## Результаты контрольного мероприятия

**Цель 1. Проверка деятельности Центрального банка Российской Федерации по реализации мер, направленных на ликвидацию негосударственных пенсионных фондов, предусмотренных федеральными законами от 7 мая 1998 года № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», а также по реализации норм Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений» (в части, относящейся к теме контрольного мероприятия), за период 2014–2017 годов и истекший период 2018 года**

**1.1.** В проверяемый период деятельность Банка России по регулированию, контролю и надзору в части, относящейся к теме контрольного мероприятия, наряду с Гражданским кодексом Российской Федерации регулировалась следующими федеральными законами (с изменениями):

- Федеральным законом № 86-ФЗ;
- Федеральным законом № 75-ФЗ;
- Федеральным законом № 127-ФЗ;
- Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений» (далее – Федеральный закон № 422-ФЗ).

На момент проведения проверки (декабрь 2018 года) 32 нормы указанных федеральных законов предусматривали принятие нормативных и иных

документов Банка России по вопросам, относящимся к теме контрольного мероприятия. Из них в проверяемый период действовало 27 документов, принятых в соответствии с указанными нормами, или 84,4 процента.

В ходе проверки выявлено ненадлежащее исполнение Банком России полномочий в части разработки и утверждения документов, предусмотренных 5 из указанных норм (15,6 %), в том числе устанавливающих:

- порядок принятия Банком России решения об аннулировании лицензии НПФ, предусмотренный пунктом 3 статьи 7.2 Федерального закона № 75-ФЗ (приказ Федеральной службой по финансовым рынкам (далее – ФСФР России) от 20 ноября 2012 года № 12-98/пз-н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по финансовым рынкам государственной услуги по лицензированию деятельности инвестиционных фондов, деятельности по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами, деятельности специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, а также деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию» утратил силу в связи с изданием Указания Банка России от 29 июня 2015 года № 3700-У «О неприменении отдельных нормативных правовых актов Федеральной службы по финансовым рынкам»). Действующими в Банке России актами (Положение о Комитете финансового надзора Банка России, утвержденное решением Совета директоров Банка России 30 августа 2013 года (протокол № 18), и Инструкция от 24 декабря 2014 года № 159-И «О документационном обеспечении управления в центральном аппарате Банка России») не урегулированы вопросы, касающиеся сроков принятия решения об аннулировании лицензии НПФ;
- порядок согласования Банком России промежуточного ликвидационного баланса, утвержденного ликвидатором НПФ, предусмотренный пунктом 6 статьи 33.2 Федерального закона № 75-ФЗ (отсутствие данного нормативного акта Банка России оказывает негативное влияние на своевременность определения стоимости имущества, ПН, ПР и конкурсной массы (далее – КМ));
- порядок реализации имущества НПФ ликвидатором фонда в случае, если имеющиеся у фонда денежные средства недостаточны для удовлетворения требований кредиторов фонда, предусмотренный пунктом 10 статьи 33.2 Федерального закона № 75-ФЗ (в соответствии с пунктом 4 статьи 7 Федерального закона от 29 июня 2015 года № 167-ФЗ «О внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» до утверждения Банком России указанного порядка реализации имущества фонда ликвидатор фонда осуществляет реализацию имущества фонда в порядке, согласованном с Банком России);

- порядок и сроки раскрытия НПФ информации, предусмотренные пунктом 6 статьи 35.1 Федерального закона № 75-ФЗ;
- порядок введения Банком России запрета на осуществление операций НПФ по обязательному пенсионному страхованию, предусмотренный пунктом 1 статьи 21 Федерального закона № 422-ФЗ (действующими в Банке России актами не регулировались вопросы, касающиеся порядка введения указанного запрета, в том числе срок вынесения Банком России соответствующих предписаний). На момент проверки все НПФ, осуществляющие деятельность по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию, являются участниками системы гарантирования ПН, в связи с этим разработка указанного порядка в настоящее время не является актуальной.

Ряд нормативных актов принимался Банком России со значительной задержкой после принятия соответствующей нормы законодательства (до 3,5 лет).

Из действующих документов, принятых Банком России в соответствии с требованиями действующего законодательства по вопросам, относящимся к теме контрольного мероприятия, в 12 случаях (48 %) на принятие документов Банку России понадобилось свыше 1,5 лет, а в 2 случаях – более 3 лет после внесения соответствующей нормы в действующее законодательство.

Следует отметить, что принятие решений по вопросам аннулирования лицензий НПФ и введения запрета на осуществление операций НПФ по ОПС входит в компетенцию Комитета финансового надзора Банка России (далее – КФН). Положение о Комитете финансового надзора Банка России, утвержденное решением Совета директоров Банка России от 30 августа 2013 года (протокол № 18), устанавливает порядок принятия решений КФН в целом по всем относящимся к его компетенции вопросам, то есть порядок подачи голосов членами КФН и условия правомочности принятых решений. В соответствии с пунктом 10 положения о КФН проекты решений КФН готовятся структурными подразделениями Банка России. Сроки принятия решения об аннулировании лицензии НПФ, введения запрета на осуществление операций НПФ по ОПС, в том числе подготовки соответствующих решений, выносимых на утверждение КФН, положением о КФН не определены. При

отсутствии надлежащей регламентации вынесение указанных вопросов на рассмотрение КФН определяется усмотрением должностных лиц Банка России.

Отсутствие в проверяемом периоде необходимой нормативной базы, в том числе регламентирующей аннулирование Банком России лицензий НПФ, создает риск несвоевременного надзорного реагирования со стороны Банка России в отношении НПФ.

Так, имелись случаи, когда лицензия у НПФ отзывалась спустя 8 месяцев с момента принятия судом решения о ликвидации фонда (НПФ «Газгео-Гарант» ликвидирован решением Московского районного суда г. Твери от 28 октября 2015 года, лицензия аннулирована Банком России приказом Банка России от 2 июня 2016 года). При этом основанием для отзыва лицензии явились нарушения, определенные пунктом 1 статьи 7.2 и пунктом 1 статьи 34.1 Федерального закона № 75-ФЗ: неоднократное в течение 2015–2016 годов нарушение более чем на 15 рабочих дней сроков представления отчетов НПФ «Газгео-Гарант», предусмотренных федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными актами Банка России, согласно которым осуществляется деятельность НПФ.

Сроки принятия решений о направлении предписаний по группе фондов Е.Г. Новицкого в адрес данных фондов составляли от 3,5 до 7 месяцев с момента окончания проверки. По состоянию на декабрь 2015 года у Банка России имелись основания для отзыва лицензий у этих фондов. Однако решения об отзыве лицензий были приняты по 5 НПФ указанной группы фондов 22 июня 2016 года и по АО НПФ «ТПП» 23 июня 2016 года, то есть спустя около 7 месяцев. При отсутствии предусмотренного действующим законодательством нормативного акта Банка России задержка с началом процедуры аннулирования лицензий данных НПФ создавала условия для утраты их активов. Указанные факты, свидетельствуют также о недостаточно эффективной работе Банка России при принятии решений о применении мер воздействия.

В проверяемый период ряд вопросов, связанных с ликвидацией НПФ, регулировался приказами ФСФР России, упраздненной с 1 сентября 2013 года, которые устарели и не в полной мере соответствуют нормам действующего законодательства Российской Федерации.

Приказ ФСФР России от 3 марта 2009 года № 09-6/пз-н «Об утверждении Положения о временной администрации по управлению негосударственным пенсионным фондом» был издан в целях реализации подпунктов 6 и 7 статьи 34.1 Федерального закона № 75-ФЗ в редакции, которая действовала на момент его издания. Однако в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 218-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» указанные нормы утратили силу. Ряд норм данного приказа ФСФР России, определяющих функции и порядок работы временной администрации НПФ, также основан на утративших силу нормах законодательства. Действующие положения статьи 7.2 Федерального закона № 75-ФЗ и статей Федерального закона № 127-ФЗ, регулирующих вопросы деятельности временной администрации НПФ (с учетом изменений, внесенных в 2014 и последующих годах), указанным приказом ФСФР России не учитываются.

В приказе ФСФР России от 2 августа 2012 года № 12-69/пз-н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по финансовым рынкам государственной услуги по согласованию состава ликвидационной комиссии негосударственного пенсионного фонда» также содержится ссылка на недействующую редакцию пункта 3 статьи 33 Федерального закона № 75-ФЗ. Статья 33 Федерального закона № 75-ФЗ, в соответствии с пунктом 3 которой был издан указанный приказ, Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» была изложена в новой редакции.

**1.2.** По результатам проверки деятельности Банка России по реализации норм Федерального закона № 422-ФЗ установлено следующее.

В соответствии с частью 6 статьи 23 Федерального закона № 422-ФЗ в случае принятия арбитражным судом по заявлению Банка России решения о принудительной ликвидации НПФ, который не является фондом – участником системы гарантирования прав застрахованных лиц, в связи с аннулированием лицензии, Банк России в установленные им порядке и сроки перечисляет в ПФР денежные средства в сумме, определяемой в соответствии с частями 1 и 2 статьи 6 Федерального закона № 422-ФЗ (но не ниже суммы средств, определяемой в соответствии с пунктом 3 части 7.1 статьи 11 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 410-ФЗ), а также сумму средств выплатного резерва и средств ПН застрахованных лиц, которым

установлена срочная пенсионная выплата, сформированных на дату аннулирования лицензии, в целях исполнения ПФР переданных обязательств НПФ, лицензия которого аннулирована, по договорам об обязательном пенсионном страховании.

Порядок и сроки возмещения Банком России ПФР недостаточности средств ПН установлены Указанием Банка России от 18 августа 2014 года № 3364-У, а с июня 2016 года – Указанием Банка России от 3 февраля 2016 года № 3955-У, а также приказами Банка России от 10 декабря 2014 года № ОД-3462 и от 24 июля 2017 года № ОД-2088, которыми предусмотрено, что недостаток средств ПН определяется на основании информации ПФР о размере подлежащих возмещению средств ПН.

Установлено, что в проверяемый период во исполнение частью 6 статьи 23 Федерального закона № 422-ФЗ на основании писем ПФР Банком России перечислены в ПФР в возмещение недостаточности средств ПН по 28 НПФ денежные средства в общей сумме 66872,27 млн рублей.

Требования Банка России, приобретенные в результате перечисления указанных средств в ПФР, в соответствии с нормой статьи 187.11-1 Федерального закона № 127-ФЗ включены в реестры требований кредиторов первой очереди указанных НПФ.

В проверяемый период удовлетворены требования Банка России как кредитора НПФ первой очереди на общую сумму 25986,23 млн рублей, или 38,9 %. В том числе из 28 НПФ, находящихся в настоящее время в процессе принудительной ликвидации (или в стадии банкротства), по 7 НПФ требования Банка России как кредитора первой очереди удовлетворены полностью, по 12 НПФ – более чем на 50 %, по 6 НПФ – менее чем на 50 %, по 3 НПФ – менее чем на 1 % и по 1 НПФ – обязательства перед Банком России по указанным средствам вообще не исполнены ввиду отсутствия имущества, составляющего ПН.

Общая сумма задолженности по обязательствам НПФ перед Банком России по средствам, перечисленным Банком России в возмещение недостаточности средств ПН в ПФР, по состоянию на 25 октября 2018 года составляет 61,1 % от суммы средств, перечисленных Банком России в ПФР, и соответствует размеру созданных на указанную дату провизий под обесценение требований Банка России по возмещению недостаточности средств ПН ПФР.

Кроме того, Банком России сформирована провизия под потенциальные убытки Банка России в части средств ПН, переданных НПФ, не являющимися

участниками системы гарантирования прав застрахованных лиц, которая более чем в 64 раза превышает фактический размер выплат в дополнительное возмещение недостаточности средств ПН, произведенных Банком России в 2016–2018 годах, что представляется избыточным.

**1.3.** Как указывалось выше, Банк России является органом, осуществляющим регулирование, контроль и надзор в сфере финансовых рынков за некредитными финансовыми организациями и (или) в сфере их деятельности в соответствии с федеральными законами. С 1 февраля 2014 года функции по осуществлению этой деятельности возложены на Главную инспекцию Банка России (далее – ГИ БР).

В рамках контрольного мероприятия рассмотрены вопросы деятельности Банка России в части соблюдения процедур ликвидации НПФ, предусмотренных Федеральным законом № 75-ФЗ и Федеральным законом № 127-ФЗ, а также причин, повлекших ликвидацию НПФ.

В проверяемый период ГИ БР проведены проверки в отношении 36 НПФ, по которым в последующем Банком России были аннулированы лицензии на осуществление деятельности по обязательному страхованию и пенсионному обеспечению. По результатам проверок, проведенных ГИ БР, в отношении фондов принимались меры надзорного реагирования, в том числе в НПФ направлялись предписания Банка России об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации и нормативных актов Банка России.

Кроме того, Банк России, являясь процессуальным правопреемником ФСФР России, продолжил ликвидационные процедуры в отношении НПФ, по которым лицензии на осуществление деятельности по ОПС и НПС были аннулированы на основании приказов ФСФР России (5 фондов).

По результатам проверки деятельности Банка России, осуществляемой в пределах компетенции, установленной Федеральным законом № 75-ФЗ, выявлены отдельные недостатки и факты несоблюдения норм указанного Федерального закона при осуществлении ликвидационных процедур в отношении НПФ:

1) временными администрациями по управлению НПФ фактически не соблюдалась норма пункта 13.1 статьи 7.2 Федерального закона № 75-ФЗ, согласно которой по окончании 3-х месяцев с даты принятия Банком России решения об аннулировании лицензии по основаниям, предусмотренным пунктом 1 статьи 7.2 указанного Федерального закона, временная

администрация по управлению фондом составляет и утверждает промежуточный ликвидационный баланс, который содержит сведения о размере средств ПР, размере средств, предназначенных для выплаты назначенных негосударственных пенсий, размере выкупных сумм, подлежащих выплате, а также о размере кредиторской задолженности, подлежащей погашению за счет средств ПР; копия промежуточного ликвидационного баланса представляется в Банк России.

Согласно пояснениям Банка России указанная норма пункта 13.1 статьи 7.2 Федерального закона № 75-ФЗ «применению не подлежит в связи с содержанием статьи 33.2 Федерального закона № 75-ФЗ. Так, в соответствии с пунктом 5 статьи 33.2 Федерального закона № 75-ФЗ после окончания срока предъявления требований кредиторами фонда ликвидатор фонда составляет промежуточный ликвидационный баланс, который содержит в том числе информацию о составе имущества ликвидируемого фонда, перечне требований, предъявленных кредиторами, результатах их рассмотрения, перечне требований, удовлетворенных вступившим в законную силу решением суда. В свою очередь, в соответствии с абзацем 2 пункта 2 статьи 33.2 Федерального закона № 75-ФЗ со дня вступления в законную силу решения арбитражного суда о ликвидации фонда наступают последствия, предусмотренные Федеральным законом от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ для случая признания фонда несостоятельным (банкротом).

В соответствии с подпунктом 2 пункта 1 статьи 183.26 Федерального закона № 127-ФЗ кредиторы вправе заявить свои требования к финансовой организации в ходе конкурсного производства в течение 2 месяцев с даты опубликования сведений о признании финансовой организации банкротом.

Таким образом, составление промежуточного ликвидационного баланса, осуществляется исключительно на этапе ликвидации фонда, после опубликования сведений о выполнении ликвидационных процедур в установленном Законом порядке».

Тем не менее, в настоящее время норма подпункта 13.1 статьи 7.2 Федерального закона № 75-ФЗ является действующей, но фактически не исполняется. В связи с этим полагаем целесообразным Банку России проработать вопрос о необходимости ее изменения или отмены в случае невозможности или нецелесообразности ее применения;

2) согласно пункту 4 статьи 33.2 Федерального закона № 75-ФЗ со дня вступления в законную силу решения арбитражного суда о ликвидации



фонда, деятельность временной администрации по управлению фондом прекращается. В срок, не превышающий 10 дней со дня вступления в законную силу решения арбитражного суда о ликвидации фонда, временная администрация по управлению фондом передает ликвидатору фонда имеющуюся у нее бухгалтерскую и иную документацию, материальные и иные ценности, принятые от исполнительных органов фонда.

При этом приказы о прекращении деятельности временных администраций по управлению 28 НПФ издавались Банком России от 1 до 6 месяцев после вступления в законную силу решения арбитражного суда о ликвидации фонда;

3) по отдельным НПФ (НПФ «Право», НПФ «Время», НПФ «Сибирский капитал») Банком России были согласованы промежуточные ликвидационные балансы НПФ, утвержденные ликвидатором, с нарушением предусмотренного пунктом 6 статьи 33.2 Федерального закона № 75-ФЗ срока (не позднее 1 месяца со дня направления баланса в Банк России) на 3 дня;

4) установлены факты несоблюдения временными администрациями (в составе работников Банка России) по управлению фондами (НПФ «Тихий Дон»; НПФ «ПНПФ «Гарант-Проф»; НПФ «Благовест» и др.) срока передачи ликвидатору документации, материальных и иных ценностей, принятых от исполнительного органа НПФ (согласно абзаца 2 пункта 4 статьи 33.2 Федерального закона № 75-ФЗ – 10 дней со дня вступления в законную силу решения арбитражного суда о ликвидации фонда).

## **Цель 2. Оценка деятельности государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» по реализации полномочий ликвидатора либо конкурсного управляющего в делах о банкротстве негосударственных пенсионных фондов, осуществляющих или осуществлявших деятельность по обязательному пенсионному страхованию за период 2014–2017 годов и истекший период 2018 года**

Проверка деятельности Агентства как ликвидатора (конкурсного управляющего) проведена в отношении 34 НПФ, не являющихся участниками системы гарантирования прав застрахованных лиц.

В проверяемый период Агентство в основном сформировало регулятивные документы, необходимые для выполнения возложенных на него функций в части ликвидации НПФ: разработано и утверждено более

50 распорядительных, методических и иных документов. Вместе с тем проверкой установлено следующее.

**2.1.** Анализ содержания распорядительных, методических и иных документов Агентства, разработанных и утвержденных после 1 января 2017 года, свидетельствует о том, что Агентство осуществляло функции ликвидатора (конкурсного управляющего) без ряда необходимых регулятивных документов, определяющих в том числе: порядок хранения документации и имущества финансовой организации в ходе ликвидационных процедур; методику определения стоимости услуг по хранению документов ликвидируемых финансовых организаций; порядок передачи дел ликвидируемого НПФ при смене представителя конкурсного управляющего (ликвидатора).

При отсутствии указанных документов в отношении НПФ использовались подходы, заложенные в регулятивных документах Агентства в отношении кредитных организаций.

**2.2.** В ходе проведения контрольного мероприятия выявлен неурегулированный до настоящего времени на законодательном уровне вопрос об использовании денежных средств НПФ, составляющих пенсионные накопления, в случае их профицита.

Законодательством об ОПС в Российской Федерации не предусмотрен механизм использования средств ПН, оставшихся после удовлетворения требований всех кредиторов.

Проверкой установлено, что в ряде НПФ (ОАО «НПФ «Благодеяние», АО «НПФ «Участие», ПАО «НПФ «Сибирский капитал», НПФ «Тихий Дон», АО «НПФ «Эрэл», НПФ «ПНПФ «Гарант-Проф», НПФ «Поволжский» и НПФ «Семейный») отмечается наличие профицита ПН после удовлетворения требований всех кредиторов из средств ПН по состоянию на 1 ноября 2018 года на общую сумму 598,7 млн рублей (расчетно).

Позиции Агентства и Банка России по данному вопросу на момент проверки не были согласованы. Агентство считает целесообразным рассмотреть возможность включения избыточных средств ПН в состав ПР, чтобы увеличить процент удовлетворения требований по пенсионным резервам. По мнению Агентства, применение предлагаемого им механизма будет способствовать повышению доверия в обществе к пенсионным программам без государственного участия. В то же время Банк России считает необходимым оставить профицит денежных средств, составляющих ПН, на счетах

Агентства до момента урегулирования вопроса об использовании образовавшегося профицита на законодательном уровне.

**2.3.** В соответствии с пунктом 10 статьи 33.2 Федерального закона № 75-ФЗ в случае, если имеющиеся у фонда денежные средства недостаточны для удовлетворения требований кредиторов фонда, ликвидатор фонда осуществляет реализацию имущества фонда в порядке, установленном Банком России. В соответствии с пунктом 4 статьи 7 Федерального закона от 29 июня 2015 года № 167-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» до утверждения Банком России указанного порядка ликвидатор НПФ осуществляет такую реализацию в порядке, согласованном Банком России.

В связи с отсутствием порядка реализации имущества, установленного Банком России, Агентством утвержден и согласован с Банком России (письмо Банка России от 10 октября 2016 года № 015-54/8097) временный порядок реализации основных средств и прочих материальных ценностей негосударственных пенсионных фондов, стоимость которых по данным бухгалтерского учета составляет менее 100 тыс. рублей, посредством публичного предложения, который не учитывает процедуры проведения торгов.

В то же время в проверяемом периоде мероприятия по реализации имущества НПФ стоимостью свыше 100 тыс. рублей осуществлялись Агентством после получения согласования Банка России в отношении каждого НПФ обособленно с учетом качества и видов активов по каждому НПФ, включая реализацию на торгах. Отсутствие утвержденного Банком России порядка реализации ликвидатором имущества НПФ в случае, если имеющиеся у фонда денежные средства недостаточны для удовлетворения требований его кредиторов, не позволяет ускорить процедуру реализации имущества НПФ.

**2.4.** По данным бухгалтерского учета, совокупная балансовая стоимость активов ликвидируемых 34 фондов на дату начала в них ликвидационных процедур составляла 112606,3 млн рублей, из них основную долю (77,8 %) составляли ПН. В то же время, по данным проведенной инвентаризации в ликвидируемых НПФ, совокупная стоимость имущества составила 108176,7 млн рублей, установлена недостача в 4429,6 млн рублей, из которой 62,5 % относится на АО «НПФ «Стратегия».

Среди 34 ликвидируемых Агентством НПФ следует отметить две группы фондов, конечными бенефициарами которых являлись:

А.Л. Мотылев – 7 НПФ<sup>1</sup>; Е.Г. Новицкий – 6 НПФ<sup>2</sup>. Совокупная стоимость имущества по этим группам составляет 68,6 % от общего объема имущества по всем ликвидируемым НПФ.

При этом следует отметить, что группа фондов, подконтрольных А.Л. Мотылеву, инвестировала большую часть средств, составляющих ПН в однородные активы – ипотечные сертификаты участия (далее – ИСУ), ипотечное покрытие по которым составляли права требования к заемщикам – «техническим компаниям», поручителем по которым выступала организация ООО «Техномарк», рыночная стоимость имущества которого была значительно ниже ипотечного покрытия по ИСУ и стоимости облигаций юридических лиц («технических компаний»).

Всего вложения по указанной группе фондов в однородные активы составили: ИСУ «Берег мечты» – 9562,3 млн рублей; ИСУ «Берег луны» – 6381,1 млн рублей; ИСУ «Берег моря» – 7245,0 млн рублей; облигации ЗАО «СТРОЙТЕМП» – 4393,0 млн рублей; облигации ООО «Промнефтесервис» – 4485,0 млн рублей; облигации ООО «Трансгазсервис» – 4399,0 млн рублей.

В перечисленные активы данной группой фондов вложены средства, составляющие ПН в объеме 36465,4 млн рублей, что составляет 72,3 % от общего объема средств ПН указанной группы фондов (50465,2 млн рублей).

Имущество (земельные участки), составлявшее ипотечное покрытие ИСУ «Берег мечты», «Берег луны», «Берег моря» балансовой стоимостью 23188,4 млн рублей, принадлежавшее на правах собственности ООО «Техномарк», было реализовано по решению арбитражного суда единым лотом 1 февраля 2018 года на торгах посредством публичного предложения на торговой площадке «Межрегиональная электронная торговая система», цена реализации составила 412,0 млн рублей.

Претензионная работа Агентства по возврату средств НПФ, входящих в указанную группу фондов, размещенных в облигации ЗАО «СТРОЙТЕМП», ООО «Промнефтесервис», ООО «Трансгазсервис» не дала результата (средства не возвращены в полном объеме). Исполнительное производство

1 НПФ АО «Солнечное время», НПФ «Уралоборонзаводский», НПФ АО «Сберегательный», НПФ АО «Сберегательный Фонд Солнечный берег», НПФ АО «Адекта-Пенсия», НПФ АО «Защита будущего», НПФ АО «Солнце. Жизнь. Пенсия».

2 АО НПФ «Церих», АО «1-й НПФ», АО НПФ «Мечел-Фонд», АО «НПФ «Урал ФД», АО «НПФ Металлургов», АО «НПФ «Торгово-промышленный пенсионный фонд».

в отношении указанных организаций завершено в связи с отсутствием имущества, на которое может быть обращено взыскание.

Таким образом, из средств ПН в общей сумме 36465,4 млн рублей, которые были инвестированы вышеназванной группой фондов в неликвидные активы, возврат средств составил 412,0 млн рублей, или 1,1 % от общего объема средств ПН, инвестированных в указанные выше активы. В настоящее время объем средств, составляющих ПН, реальный к взысканию, по рассмотренным активам данной группы фондов оценивается Агентством в 0 рублей.

Согласно выпискам по специальным счетам ПН, ПР и собственных средств, открытым в Агентстве для НПФ, подконтрольных Е.Г. Новицкому, по состоянию на 1 ноября 2018 года поступление денежных средств в результате работы ликвидатора по реализации имущества фондов составило 10877,5 млн рублей, или 35,6 % балансовой стоимости имущества на дату введения ликвидационных процедур.

Столь низкий процент поступления денежных средств от реализации имущества (менее 50 % – по средствам ПН, 32,5 % – по средствам ПР и 0,7 % – по КМ (собственным средствам) связан с тем, что в составе имущества группы фондов было значительное количество неликвидных (более 36 % балансовой стоимости) и низколиквидных (более 19 %) ценных бумаг, а также не реализованные по состоянию на 1 ноября 2018 года облигации (10 %) с датой погашения 2021 года.

Эмитентами облигаций ООО «Дельта-Финанс», ООО «УНГП-Финанс», ОАО «Телехаус» допущены дефолты по выплате накопленного дохода и погашению номинальной стоимости по ценным бумагам.

В проверяемый период ликвидатором проводилась судебная работа, направленная на взыскание задолженности с эмитентов облигаций, в результате которой по состоянию на 1 ноября 2018 года требования фондов к ООО «УНГП-Финанс», ООО «Дельта-Финанс», ОАО «Телехаус» и ЗАО «Паллада» в связи с признанием их несостоятельными (банкротами) включены в третью очередь реестра требований кредиторов указанных должников.

**2.5.** Требования кредиторов НПФ, не являющегося участником системы гарантирования прав застрахованных лиц в системе ОПС, в соответствии с Федеральным законом № 422-ФЗ, требования застрахованных лиц (их правопреемников), подлежащие удовлетворению за счет средств ПН, включаются в реестр требований кредиторов в размере обязательств фонда перед застрахованными лицами (их правопреемниками).

В соответствии со статьей 187.11-1 Федерального закона № 127-ФЗ требования, подлежащие удовлетворению за счет средств ПН, удовлетворяются в следующем порядке:

- в первую очередь – требования Банка России, приобретенные в результате перечисления средств Банком России в ПФР, средств в отношении застрахованного лица в соответствии с частью 6 статьи 23 Федерального закона № 422-ФЗ;
  - требования застрахованных лиц и их правопреемников, под которыми понимаются обязательства НПФ перед застрахованными лицами и их правопреемниками, которые определяются конкурсным управляющим в размере обязательств, определенных временной администрацией, в части, превышающей размер средств, перечисленных Банком России в ПФР (инвестиционный доход). Инвестиционный доход, отраженный на счетах застрахованных лиц, за весь период формирования ПН до даты ликвидации фонда в полном размере включается в реестр требований кредиторов фонда. Удовлетворение соответствующих требований кредиторов осуществляется по мере реализации активов, составляющих ПН;
- во вторую очередь – требования кредиторов НПФ, подлежащие удовлетворению за счет средств ПН в соответствии с Федеральным законом № 75-ФЗ (УК, спецдепозитарии).

Если средств ПН недостаточно для удовлетворения требований кредиторов первой очереди, такие требования подлежат удовлетворению за счет имущества фонда, составляющего КМ.

Статьи 186.4 и 186.5 Федерального закона № 127-ФЗ определяют особенности по установлению требований кредиторов в деле о банкротстве НПФ, осуществляющего деятельность по НПО, и предусматривают следующие мероприятия Агентства (конкурсного управляющего, ликвидатора):

- выплату выкупных сумм или их перевод в другие фонды;
- передачу обязанности по выплате пожизненно назначенных участникам НПФ негосударственных пенсий (далее – пожизненные негосударственные пенсии) и средств ПР другому НПФ по согласованию с контрольным органом (Банком России) для исполнения указанной обязанности.

В ходе контрольного мероприятия Агентством на основании сформированных реестров требований кредиторов 34 ликвидируемых НПФ,

представлены данные об установленном размере и количестве требований кредиторов по состоянию на 1 октября 2018 года:

	Сумма установленных требований, млн руб.	Количество кредиторов, чья требования подлежат удовлетворению, ед.	Размер удовлетворенных требований, млн руб.	% удовлетворения
<b>Всего</b>	<b>96048,82</b>	<b>3465128</b>	<b>29103,52</b>	<b>30,30</b>
по ПН	83942,96	3078739	26398,70	31,45
по ПР	11734,34	385294	2699,82	23,01
по КМ	371,54	1095	5,00	1,35

Причины такого низкого показателя удовлетворения требований кредиторов связаны в основном с тем, что денежные средства ПН были вложены УК фондов в низколиквидные активы (акции, облигации, ИСУ), инвестиционные паи, средства на счетах и депозиты обанкротившихся впоследствии кредитных учреждений и организаций и др.).

В то же время в проверяемом периоде по некоторым НПФ Агентство приступило к выплате инвестиционного дохода кредиторам по ПН, который не компенсируется ПФР.

**2.6.** Согласно статье 187.9 Федерального закона № 127-ФЗ конкурсный управляющий (ликвидатор) НПФ осуществляет продажу имущества, составляющего средства ПН, для обеспечения расчетов по обязательствам перед застрахованными лицами и их правопреемниками, а также его кредиторами, требования которых подлежат удовлетворению в соответствии со статьей 187.11 указанного Федерального закона. Продажа имущества, составляющего средства ПН, осуществляется в порядке, установленном данным Федеральным законом, и с учетом положений статьи 187.9.

Согласно нормам указанного Федерального закона ликвидатор самостоятельно определяет рыночную стоимость имущества, обращающегося на организованных торгах. При наличии в составе имущества ценных бумаг, не обращающихся на организованных торгах, их стоимость определяется с привлечением оценщика в соответствии со статьей 130 Федерального закона № 127-ФЗ. Ценные бумаги, принадлежащие НПФ и допущенные к организованным торгам, подлежат продаже на указанных торгах.

Конкурсный управляющий обязан использовать отдельные специальные счета должника для зачисления средств ПН, ПР и КМ, а также для зачисления средств, вырученных от продажи соответствующего имущества.

Сводная информация об имуществе ликвидируемых НПФ (без учета данных НКО «Подольский негосударственный пенсионный фонд» – ликвидация завершена в сентябре 2018 года), в разрезе видов имущества по состоянию на 1 ноября 2018 года, представлена в следующей таблице:

(млн руб.)

Вид имущества	Балансовая стоимость имущества на дату введения ликвидационной процедуры	Оценочная стоимость имущества, оценка которого завершена	Поступление денежных средств, в т.ч. от реализации	Планируемые поступления
ПН	87639,0	29433,9	27641,8	1502,1
ПР	12326,1	4398,0	3060,1	1243,0
КМ	12459,2	856,6	297,2	163,0
<b>Итого</b>	<b>112424,3*</b>	<b>34688,5</b>	<b>30999,1</b>	<b>2908,1</b>

\* Без учета имущества, числящегося на забалансовом учете.

По предварительной оценке (до завершения всех мероприятий по реализации имущества) по состоянию на 1 ноября 2018 года рыночная стоимость имущества, составляющего ПН, ПР и собственные средства ликвидируемых НПФ, в среднем составляет около 30 % от их балансовой стоимости.

Всего по состоянию на 1 ноября 2018 года Агентством обеспечен возврат из доверительного управления 99,6 % имущества ликвидируемых НПФ, совокупное поступление денежных средств на счета фондов составило 30999,1 млн рублей, или 27,6 % от балансовой стоимости их имущества.

С учетом требований установленных законодательством инвестирование средств ПН, а также размещение средств ПР осуществлялось ликвидируемыми фондами преимущественно через УК (более 90 % от всего имущества ликвидируемых фондов). Средства НПФ инвестировались (размещались) УК в финансовые активы (акции и облигации российских эмитентов, ИСУ, инвестиционные паи (ЗПИФ), с преобладанием вложений в долгосрочные финансовые инструменты, а также низколиквидные и (или) имеющие признаки «технических» активы. Высоколиквидные активы, в том числе средства на счетах в финансово устойчивых кредитных организациях (ПАО Сбербанк, Банк ВТБ (ПАО) и др.), акции и корпоративные облигации эмитентов первого эшелона (ПАО «Газпром», ПАО «ГМК «Норильский никель», ПАО «МРСК» и др.), облигации субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, составляли незначительный объем вложений.



Доверительное управление имуществом фондов осуществлялось 38 УК, при этом в отношении 1/3 из них Банком России приняты решения об аннулировании лицензий.

По договорам доверительного управления с действующими УК возврат имущества осуществлялся в виде денежных средств (по состоянию на 1 ноября 2018 года объем указанных поступлений составил около 8 млрд рублей, или 26 % от совокупного объема поступивших денежных средств).

В случае аннулирования лицензии УК ликвидатором был обеспечен комплекс мероприятий по возврату имущества из доверительного управления, а именно: открытие счетов депо фондов в специализированных организациях и специальных счетов для зачисления денежных средств в Агентстве, заключение договоров цессии, замена кредитора в порядке процессуального правопреемства, перевод ценных бумаг и денежных средств на счета ликвидируемых фондов, открытых в Агентстве, передача (уступка) прав требования к должникам фондов. В результате проведенных мероприятий на счета депо фондов переведены ценные бумаги на общую сумму около 89 млрд рублей (по данным бухгалтерского учета).

Агентством для целей установления недостаточности средств для удовлетворения требований кредиторов и дальнейшего инициирования процедуры несостоятельности (банкротства) фондов, находящихся на стадии принудительной ликвидации, осуществлены мероприятия по реализации ликвидных (обращающихся на организованных торгах) ценных бумаг. По результатам указанной деятельности на счета фондов поступили денежные средства в размере около 3 млрд рублей.

По результатам проверки деятельности Агентства, осуществляемой в пределах компетенции, установленной Федеральным законом № 127-ФЗ, с учетом особенностей Федерального закона № 75-ФЗ выявлены отдельные нарушения и недостатки (в том числе связанные с несовершенством действующего законодательства) и факты несоблюдения установленных указанными законами норм при осуществлении ликвидационных процедур в отношении НПФ.

Условие перехода от процедуры принудительной ликвидации НПФ к процедуре банкротства установлено пунктом 12 статьи 33.2 Федерального закона № 75-ФЗ. В случае недостаточности денежных средств, полученных от реализации имущества, составляющего средства ПН, либо имущества фонда, ликвидатор фонда по согласованию с Банком России в письменной

форме направляет в арбитражный суд заявление о признании фонда несостоятельным (банкротом).

Проверкой установлено, что по ряду ликвидируемых НПФ на дату обращения Агентства в арбитражный суд с заявлением о признании их несостоятельными (банкротами), имущество фондов, составляющее ПН, было реализовано не в полном объеме.

Название НПФ	Дата заявления Агентства о признании НПФ банкротом	Дата признания НПФ банкротом (объявление резолютивной части решения АС)	Стоимость нереализованных активов составляющих ПН, млн руб.
АО НПФ «Адекта-Пенсия»	23.11.2017	23.12.2017	313,1
АО НПФ «Сберегательный»	20.11.2017	11.01.2018	209,6
АО НПФ «СберФонд Солнечный берег»	16.11.2017	12.01.2018	1664,4
АО «НПФ «Солнечное время»	02.11.2017	06.12.2017	6,1
АО НПФ «Солнце. Жизнь. Пенсия»	20.11.2017	20.12.2017	2543,6
АО «Уралоборонзаводский»	20.11.2017	24.01.2018	98,0

Таким образом, в указанных случаях Агентством не соблюдалась норма, установленная пунктом 12 статьи 33.2 Федерального закона № 75-ФЗ определяющая условие перехода от процедуры принудительной ликвидации НПФ к процедуре банкротства.

По наступившим обязательствам НПФ по выплате пожизненной негосударственной пенсии выкупные суммы не выплачиваются. Указанные обязательства подлежат актуарному оцениванию в целом по всем договорам пенсионного страхования участников такого фонда, в отношении которых наступила обязанность такого фонда по выплате пожизненной негосударственной пенсии. На сумму указанных обязательств формируется фонд из активов, составляющих ПР фонда.

Согласно подпункту 2 пункта 7 статьи 186.4 Федерального закона 127-ФЗ в течение шести месяцев с даты принятия арбитражным судом решения о признании НПФ банкротом и об открытии конкурсного производства конкурсный управляющий (Агентство) осуществляет мероприятия, обеспечивающие передачу обязанности по выплате пожизненных негосударственных пенсий и средств ПР другому негосударственному пенсионному фонду в соответствии со статьей 186.9 данного Федерального закона.

Указанием Банка России от 28 декабря 2015 года № 3922-У (документ вступил в силу с 20 июня 2016 года) введена реализация поэтапной передачи активов и обязательств ликвидируемых НПФ по выплате пожизненных негосударственных пенсий (обязанность по выплате может осуществляться по мере формирования выплатного фонда за счет средств ПР, средств, указанных в пункте 4 статьи 186.5 Федерального закона № 127-ФЗ, и (или) средств КМ).

Проверкой установлено, что период времени с даты принятия арбитражным судом решения о признании НПФ банкротом и до даты принятия решения правлением Агентства о передаче обязанности по выплате пожизненно назначенных пенсий и средств ПР другому НПФ составлял от 8 месяцев до 1 года. Решение правления Агентства определяло только порядок и этапы передачи назначенных пенсий, сами обязательства и выплатные суммы передавались в действующие НПФ в срок от 9 до 18 месяцев.

Наименование НПФ	Дата принятия арбитражным судом решения о признании НПФ банкротом	Дата решения правления Агентства о передаче обязанности по выплате ПНП и средств ПР другому НПФ	Дата 100 % передачи или 1-го этапа
АО НПФ «Солнце. Жизнь. Пенсия»	01.10.2015	22.12.2016	100 %, 03.04.2017
НПФ «Профсоюзный НПФ «ПНПФ «Гарант-Проф» – некоммерческая организация – социального обеспечения	24.11.2015	22.12.2016	1-й этап, 03.04.2017
АО «НПФ «Торгово-промышленный пенсионный фонд»	15.09.2016	13.02.2017	1-й этап, 28.04.2017
АО «НПФ «Уральский финансовый дом»	28.07.2016	27.02.2017	100 %, 05.06.2017
АО «НПФ «Мечел-Фонд»	28.07.2016	04.05.2017	1-й этап, 15.08.2017
АО «НПФ «Первый национальный пенсионный фонд»	27.07.2016	08.06.2017	100 %, 01.09.2017

Таким образом, в указанных случаях Агентством нарушался срок проведения мероприятий, обеспечивающих передачу обязанности по выплате пожизненных негосударственных пенсий и средств ПР другому негосударственному пенсионному фонду, установленный подпунктом 2 пункта 7 статьи 186.4 Федерального закона № 127-ФЗ.

Со дня вступления в законную силу решения арбитражного суда о ликвидации фонда наступают последствия, предусмотренные Федеральным законом № 127-ФЗ для случая признания фонда несостоятельным (банкротом).

Принудительная ликвидация фонда осуществляется в порядке и в соответствии с процедурами, которые предусмотрены Федеральным законом № 127-ФЗ для конкурсного производства, с учетом особенностей, установленных Федеральным законом № 75-ФЗ.

В соответствии со статьей 183.13 Федерального закона № 127-ФЗ в финансовых организациях временная администрация проводит анализ финансового состояния и не позднее чем через сорок пять дней с даты ее назначения представляет в контрольный орган заключение о ее финансовом состоянии.

Однако положениями статьи 187.4 Федерального закона № 127-ФЗ, а также пункта 3.1 статьи 7.2 Федерального закона № 75-ФЗ определены особенности деятельности временной администрации НПФ, осуществляющего деятельность по ОПС, которая назначена в случае аннулирования у него лицензии на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию, в соответствии с которыми обязанность проведения временной администрацией финансового анализа НПФ исключена (соответствующие изменения в указанные статьи внесены Федеральным законом от 29 июня 2015 года № 167-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Таким образом, обязанность анализировать финансовое состояние НПФ и результаты его финансовой, хозяйственной и инвестиционной деятельности, а также выявлять признаки преднамеренного и фиктивного банкротства наступает только у Агентства как конкурсного управляющего (ликвидатора) в соответствии с пунктом 2 статьи 20.3 Федерального закона № 127-ФЗ, при этом сроки и порядок проведения такого анализа не установлены.

По 4 фондам, находящимся в процедуре ликвидации с 2016 года, заключения о выявлении обстоятельств ухудшения финансового положения НПФ и/или о выявлении обстоятельств банкротства НПФ по состоянию на 11 января 2019 года Агентством не подготовлены: АО НПФ «Новый ВЕК ОПС» – дата введения процедуры ликвидации 18 февраля 2016 года; АО «НПФ «Мечел-Фонд» – 28 июля 2016 года; АО «НПФ «ЦЕРИХ» – 27 июля 2016 года; АО «НПФ металлургов» – 18 августа 2016 года.

По 11 НПФ заключения о выявлении обстоятельств ухудшения финансового положения НПФ и/или о выявлении обстоятельств банкротства НПФ подготовлены по истечении более 2 лет с даты введения процедуры ликвидации.

В то же время до проведения Агентством анализа финансового состояния, ликвидируемого НПФ, результатов его финансовой, хозяйственной и инвестиционной деятельности, установления наличия признаков преднамеренного и фиктивного банкротства невозможно установить причастность контролирующих лиц НПФ к обстоятельствам, нанесшим ущерб и послужившим причинами преднамеренного банкротства НПФ. При этом по результатам финансового анализа деятельности 20 НПФ из 34, в отношении которых была введена процедура ликвидации, Агентством выявлены признаки совершения преступления – хищение имущества по 6 НПФ, преднамеренное банкротство – по 13 НПФ, злоупотребление полномочиями – по 1 НПФ. Однако по ряду фондов соответствующие заявления в правоохранительные органы направлялись Агентством в сроки от года до более чем трех лет с даты введения процедуры ликвидации (примеры приведены в таблице).

Наименование НПФ	Дата отзыва лицензии	Дата финансового анализа	Направление заявления в правоохранительные органы (дата, краткое обоснование причин)
НПФ «ПРПФ»	08.09.2015	13.12.2017	13.03.2018 в ГСУ ГУ МВД России по г. Москве, преднамеренное банкротство
АО НПФ «Благовест»	02.11.2015	14.11.2018	12.12.2018 в ГСУ СК России, преднамеренное банкротство
НПФ «Время»	10.12.2015	20.12.2018	04.10.2018 в СД МВД России, хищение имущества

Указанные обстоятельства снижают эффективность процессуальных действий, направленных на привлечение к субсидиарной ответственности лиц, чьи действия или бездействие нанесли финансовый ущерб фонду, в отношении которого введена процедура ликвидации.

С учетом изложенного представляется целесообразным предложить Банку России проработать вопрос о необходимости внесения изменений в федеральные законы № 127-ФЗ и № 75-ФЗ в целях возложения на временную администрацию по управлению НПФ обязанности по проведению финансового анализа фонда (в том числе для выявления признаков фиктивного и преднамеренного банкротства), установив конкретные сроки его проведения, а также обязанности по обращению в арбитражный суд с заявлением о признании НПФ банкротом по решению контрольного органа по результатам проведенного анализа финансового состояния НПФ в случае выявления признаков банкротства НПФ, либо изменений, предусматривающих установление конкретных сроков по проведению Агентством финансового анализа фонда, в том числе в целях выявления признаков банкротства НПФ.

Согласно заключениям о результатах проверки обстоятельств ухудшения финансового положения в отношении НПФ АО «НПФ «Солнечное время», АО НПФ «Солнце. Жизнь. Пенсия», АО НПФ «Сберегательный», АО НПФ «Защита будущего», АО НПФ «Адекта-Пенсия», АО НПФ «СберФонд Солнечный берег» и НПФ «Уралоборонзаводский», подготовленным в августе 2016 года, Агентством выявлены предусмотренные подпунктом 3 пункта 1 статьи 183.16 Федерального закона № 127-ФЗ признаки банкротства на дату аннулирования лицензии.

При этом заявления о признании указанных фондов несостоятельными (банкротами) направлялись Агентством в арбитражный суд в ноябре-декабре 2017 года, то есть по истечении 15-16 месяцев с момента выявления признаков банкротства.

При осуществлении процедуры ликвидации НПФ в случае установления признаков несостоятельности (банкротства) в соответствии с пунктом 12 статьи 33.2 Федерального закона № 75-ФЗ Агентство может обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании фонда несостоятельным (банкротом) только после реализации имущества, составляющего средства ПН, либо имущества НПФ.

Однако следует отметить, что складывающаяся практика осуществления ликвидационных процедур в фондах свидетельствует о том, что признаки несостоятельности (банкротства) фондов (в частности, тот факт, что стоимость активов фонда существенно ниже их обязательств) могут устанавливаться на этапе инвентаризации и оценки активов фонда.

Тем не менее, согласно пункту 12 статьи 33.2 Федерального закона № 75-ФЗ Агентство, имея данные о том, что фонд фактически соответствует признакам несостоятельности (банкротства), обязано осуществлять мероприятия по реализации имущества фонда, и только после реализации имущества может обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании фонда несостоятельным (банкротом), что влечет неоправданное увеличение сроков проведения ликвидационных процедур.

С учетом этого целесообразно рассмотреть вопрос о внесении изменений в федеральные законы № 127-ФЗ и № 75-ФЗ в целях установления возможности подачи ликвидатором в арбитражный суд заявления о признании фонда несостоятельным (банкротом) до завершения реализации имущества, составляющего средства ПН, либо имущества фонда в случае выявления Агентством признаков банкротства, предусмотренных статьей 183.16

Федерального закона № 127-ФЗ, а также определения срока направления такого заявления в арбитражный суд.

В ходе контрольного мероприятия проведен анализ движения денежных средств, зачисленных на счет Агентства, открытый в Банке России, в результате работы с имуществом, составляющим ПН, по всем ликвидируемым НПФ.

Проверкой установлено, что сроки, в течение которых Агентством осуществляются выплаты кредиторам за счет средств ПН и ПР, не регламентированы, а выплаты осуществляются в необоснованно длительные сроки. При наличии средств на счетах Агентства расчеты с Банком России как с кредитором первой очереди производились в сроки от 1 до 15 месяцев.

В ходе анализа движения средств по счетам АО НПФ «Солнце. Жизнь. Пенсия» в процессе ликвидационных процедур установлено, что по состоянию на 20 апреля 2017 года остаток средств ПН составлял 3267,1 млн рублей, оплата кредиторам осуществлена 1 июня 2017 года в сумме 3073,3 млн рублей. Остаток по счету составил 198,2 млн рублей. Следующий расчет с кредиторами осуществлен 10 сентября 2018 года в сумме 359 млн рублей.

Таким образом, более 15 месяцев на корреспондентском счете Агентства в Банке России неснижаемый остаток средств пенсионных накоплений НПФ «Солнце. Жизнь. Пенсия» составлял 198,2 млн рублей, при том, что на 1 июля 2018 года задолженность по погашению требований Банка России составляла 18760 млн рублей.

При анализе счетов АО «НПФ «Первый национальный пенсионный фонд» в Агентстве установлено, что с 8 октября 2016 года по 27 марта 2017 года, то есть более 5 месяцев, неснижаемый остаток средств ПН составлял 1035,6 млн рублей.

Отсутствие системного подхода при расчетах Агентства с кредиторами прослеживается в отношении всех ликвидируемых НПФ.

Анализ счета Агентства, открытого в ГУ Банка России по ЦФО для учета средств ПН по всем ликвидируемым НПФ, показал, что с 19 июля 2016 года по 17 марта 2017 года неснижаемый остаток средств составлял не менее 4,2 млрд рублей, максимальная сумма остатка увеличивалась до 7,8 млрд рублей, при этом задолженность Агентства как ликвидатора НПФ перед Банком России на 1 января 2017 года составляла 60,2 млрд рублей.

В соответствии с нормами пункта 2 статьи 189.98 Федерального закона № 127-ФЗ промежуточный ликвидационный баланс (далее – ПЛБ) и ликвидационный баланс для ликвидируемых кредитных организаций составляются в соответствии с нормативными актами Банка России и представляются в Банк России на согласование. Во исполнение требований статьи 189.98 Федерального закона № 127-ФЗ Банк России утвердил Положение о порядке составления промежуточного ликвидационного баланса и ликвидационного баланса ликвидируемой кредитной организации для их согласования с Банком России от 15 июня 2017 года № 588-П, действующее с сентября 2017 года.

Порядок подготовки ПЛБ НПФ при принудительной ликвидации в Федеральном законе № 127-ФЗ не установлен и в отличие от ликвидируемых в процессе принудительной ликвидации кредитных организаций, за Банком России не закреплен. Вместе с тем подпунктами 5 и 6 статьи 33.2 Федерального закона № 75-ФЗ определено, что после окончания срока предъявления требований кредиторами фонда ликвидатор фонда составляет ПЛБ. При этом ПЛБ утверждается ликвидатором фонда и подлежит согласованию Банком России в срок не позднее одного месяца со дня его направления в Банк России в установленном им порядке.

Удовлетворение требований кредиторов фонда осуществляется в соответствии с ПЛБ после его согласования Банком России за счет денежных средств, полученных от реализации имущества фонда, и от реализации имущества, составляющего средства ПН.

Таким образом, отсутствие порядка и сроков составления ПЛБ может негативно влиять на оперативность процессов, необходимых для реализации имущества и удовлетворения требований кредиторов, и, соответственно, на увеличение срока принудительной ликвидации.

Агентство как корпоративный конкурсный управляющий (ликвидатор) финансовых организаций несет ответственность за результат проведения ликвидационных процедур. Координация действий и принятие решений по вопросам ликвидации осуществляется коллегиальными органами управления Агентства. Агентство реализует полномочия корпоративного конкурсного управляющего (ликвидатора) через представителя, который в соответствии с возложенными на него функциями осуществляет проведение мероприятий в ходе ликвидационных процедур в отношении отдельных финансовых организаций. Представитель назначается из числа работников Агентства, вследствие чего для оценки эффективности его деятельности



применяются показатели, предусмотренные для оценки эффективности деятельности Агентства и всех его работников.

На момент проведения контрольного мероприятия деятельность представителя Агентством оценивается только по показателю «Оценка личной эффективности», который не отражает эффективность и результативность его деятельности по основным направлениям ликвидационных процедур.

При этом такие количественно-качественные показатели эффективности деятельности представителя и коллегиальных органов Агентства, как: сроки реализации имущества, минимизация расходов на ликвидационные процедуры, наличие жалоб на работу представителя и другие, не применяются.

Деятельность Агентства как корпоративного конкурсного управляющего оценивается Советом директоров Агентства на основании двух показателей:

- доля (процент) финансовых организаций, в которых в отчетном периоде отсутствует нарушение плановых сроков проведения этапов конкурсного производства (ликвидации), в общем количестве финансовых организаций, в отношении которых осуществляются ликвидационные процедуры (КПЭ 1);
- соотношение фактического и планируемого уровней удовлетворения требований кредиторов финансовых организаций, в отношении которых процедуры конкурсного производства (ликвидации) в основном завершены в оцениваемом периоде (КПЭ 2).

Для целей расчета КПЭ 1 Агентством проводится мониторинг исполнения представителями плана по проведению основных мероприятий конкурсного производства (принудительной ликвидации) по каждому из ликвидируемых НПФ, который отражает лишь соотношение фактических сроков исполнения этапов конкурсного производства (ликвидации) и запланированных. КПЭ 2 применяется только в отношении НПФ, процедура ликвидации которых завершена.

Таким образом, в проверяемом периоде деятельность Агентства как корпоративного ликвидатора оценивалась только по одному КПЭ, а к представителям, осуществляющим полномочия ликвидатора в 33 фондах, данные показатели не применялись в связи с незавершенностью процедуры конкурсного производства (ликвидации), что не позволяет оценить эффективность и результативность деятельности Агентства в целом и его представителей по реализации основных мероприятий ликвидации НПФ.

В соответствии с пунктом 5 статьи 187.8 Федерального закона № 127-ФЗ в целях своевременного и качественного выполнения функций конкурсного управляющего (ликвидатора) Агентство вправе авансировать расходы, связанные с исполнением возложенных на него полномочий, из собственных средств с последующим их возмещением за счет КМ фонда. Необходимость авансирования Агентством расходов ликвидируемых фондов возникает в случае отсутствия у них денежных средств для оплаты текущих расходов. Расходы авансируются с целью экономии КМ и обеспечения эффективного рабочего процесса исходя из принципа разумности, необходимости и целесообразности оплаты расходов ликвидируемых фондов.

За проверяемый период Агентством авансировано 119,2 млн рублей, на 1 ноября 2018 года сумма, подлежащая компенсации Агентству, составляет 83,7 млн рублей. Как показала проверка, по 11 НПФ из 34 не планируется поступление денежных средств за счет реализации имущества КМ для компенсации расходов Агентства. Некомпенсируемые расходы Агентства в среднем расчетно составят 18,7 % от авансированной суммы.

Расходы, авансированные Агентством, подлежат включению в смету текущих расходов НПФ и отражаются в отчете об исполнении сметы только в том размере, который компенсируется за счет средств КМ. Оставшийся объем проавансированных средств, но не компенсированных фондом, не отражается в отчете об исполнении сметы. Раздел 7 отчета конкурсного управляющего позволяет получить информацию о размере произведенных расходов на проведение мероприятий конкурсного производства (ликвидации) за счет КМ, но без учета второго источника – средств авансирования Агентством. При анализе отчетов представителей установлено, что в некоторых отчетах отсутствует информация об авансировании<sup>3</sup>. Эта информация формируется на бухгалтерских счетах Агентства по каждому фонду и недоступна собранию кредиторов фонда, что свидетельствует о неполноте информации, отражаемой в отчетах Агентства при проведении конкурсного производства (ликвидации) НПФ.

<sup>3</sup> ОАО НПФ «Первый Русский Пенсионный фонд» (отчет от 1 июня 2017 года); ОАО «НПФ «Благоденствие» – нет сведений об авансировании (отчет от 1 ноября 2018 года); АО «НПФ «Адекта-пенсия» – сведения только об остатке авансирования; НПФ «ПНПФ «Гарант-Проф» – сведения только о дополнительном авансировании (отчет от 1 июня 2018 года).

## **Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия**

В ходе контрольного мероприятия составлены акты, подписанные проверяемыми объектами с комментариями и пояснениями, которые были направлены в адрес Счетной палаты Российской Федерации:

- письмом от 18 января 2019 года за подписью генерального директора Агентства;
- письмом от 23 января 2019 года за подписью директора департамента внутреннего аудита Банка России.

Заключения на указанные замечания и пояснения Агентства и Банка России утверждены аудитором Счетной палаты Российской Федерации А.В. Перцяном 28 января 2019 года.

### **Выводы**

**1.** В проверяемый период Банк России в основном сформировал нормативные и иные документы, необходимые для выполнения возложенных на него функций в части ликвидации негосударственных пенсионных фондов (НПФ).

Из 32 нормативных документов по вопросам, относящимся к теме контрольного мероприятия, принятие которых предусмотрено нормами действующего законодательства Российской Федерации, на момент проверки (декабрь 2018 года) действовали 27 (или 84,4 %) нормативных документов. В то же время в ходе проверки выявлено ненадлежащее исполнение Банком России полномочий в части разработки и утверждения документов, предусмотренных 5 из указанных норм (15,6 %). Ряд нормативных актов принимался Банком России со значительной задержкой после принятия соответствующей нормы законодательства (до 3,5 лет).

При этом в проверяемый период применялись приказы упраздненной ФСФР России, устаревшие и не в полной мере соответствующие нормам действующего законодательства Российской Федерации. Это свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования нормативной базы Банка России по вопросам ликвидации НПФ.

2. Временными администрациями по управлению НПФ фактически не соблюдалась норма пункта 13.1 статьи 7.2 Федерального закона от 7 мая 1998 года № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», согласно которой по окончании трех месяцев с даты принятия Банком России решения об аннулировании лицензии по основаниям, предусмотренным пунктом 1 статьи 7.2 указанного Федерального закона, временная администрация по управлению фондом составляет и утверждает промежуточный ликвидационный баланс.

Вместе с тем пунктом 5 статьи 33.2 Федерального закона № 75-ФЗ предусмотрено, что после окончания срока предъявления требований кредиторами фонда промежуточный ликвидационный баланс составляется ликвидатором фонда (Агентством), в связи с чем подготовка промежуточного ликвидационного баланса временной администрацией по управлению НПФ является ее избыточной функцией, и это может свидетельствовать о несовершенстве действующих правовых норм.

Тем не менее, в настоящее время норма пункта 13.1 статьи 7.2 Федерального закона № 75-ФЗ является действующей, но фактически не исполняется временными администрациями. В связи с этим полагаем целесообразным Банку России проработать вопрос о необходимости изменения или отмены указанной нормы в случае невозможности или нецелесообразности ее применения.

3. С учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 29 июня 2015 года № 167-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в положения статьи 187.4 Федерального закона № 127-ФЗ и статьи 7.2 Федерального закона № 75-ФЗ, определяющих особенности деятельности временной администрации НПФ, назначенной в случае аннулирования у фонда лицензии на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию, в обязанности временной администрации не входит проведение анализа финансового состояния НПФ.

Таким образом, обязанность анализировать финансовое состояние НПФ и результаты его финансовой, хозяйственной и инвестиционной деятельности, а также выявлять признаки преднамеренного и фиктивного банкротства наступает только у Агентства как конкурсного управляющего (ликвидатора) в соответствии с пунктом 2 статьи 20.3 Федерального закона № 127-ФЗ, при этом сроки и порядок проведения такого анализа не установлены.

В ходе проверки установлено, что подготовка Агентством заключений о выявлении обстоятельств ухудшения финансового положения НПФ и/или о выявлении обстоятельств банкротства НПФ осуществляется в длительные сроки (в ряде случаев по истечении более 2 лет с даты введения процедуры ликвидации, по 4 фондам, находящимся в процедуре ликвидации с 2016 года, указанные заключения по состоянию на 11 января 2019 года Агентством не подготовлены).

В то же время до проведения Агентством анализа финансового состояния ликвидируемого НПФ, результатов его финансовой, хозяйственной и инвестиционной деятельности, установления наличия признаков преднамеренного и фиктивного банкротства невозможно установить причастность контролирующих лиц НПФ к обстоятельствам, нанесшим ущерб и послужившим причинами преднамеренного банкротства НПФ.

С учетом изложенного представляется целесообразным предложить Банку России проработать вопрос о необходимости внесения в федеральные законы № 127-ФЗ и № 75-ФЗ изменений в целях возложения на временную администрацию по управлению НПФ обязанности по проведению финансового анализа фонда (в том числе для выявления признаков фиктивного и преднамеренного банкротства), установив конкретные сроки его проведения, а также обязанности по обращению в арбитражный суд с заявлением о признании НПФ банкротом по решению контрольного органа по результатам проведенного анализа финансового состояния НПФ в случае выявления признаков банкротства НПФ.

**4.** Практика осуществления ликвидационных процедур в фондах свидетельствует о том, что признаки несостоятельности (банкротства) фондов (в частности, тот факт, что стоимость активов фонда существенно ниже стоимости их обязательств) могут устанавливаться на этапе инвентаризации и оценки активов фонда. Однако пунктом 12 статьи 33.2 Федерального закона № 75-ФЗ предусмотрена возможность Агентства обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании фонда несостоятельным (банкротом) только в случае недостаточности денежных средств фонда, полученных от реализации имущества, составляющего средства пенсионных накоплений (ПН), либо имущества фонда. Таким образом, Агентство, имея данные о фактических признаках несостоятельности (банкротства) НПФ, тем не менее обязано осуществлять мероприятия по реализации имущества фонда, и до их завершения не может обратиться в арбитражный суд с заявлением

о признании фонда несостоятельным (банкротом), что влечет неоправданное увеличение сроков проведения ликвидационных процедур.

С учетом этого целесообразно рассмотреть вопрос о внесении изменений в федеральные законы № 127-ФЗ и № 75-ФЗ в целях установления возможности подачи ликвидатором в арбитражный суд заявления о признании фонда несостоятельным (банкротом) до завершения реализации имущества, составляющего средства ПН, либо имущества фонда в случае выявления Агентством признаков банкротства, предусмотренных статьей 183.16 Федерального закона № 127-ФЗ, а также определения срока направления такого заявления в арбитражный суд.

**5.** В ходе проведения контрольного мероприятия выявлено, что до настоящего времени на законодательном уровне не урегулирован вопрос об использовании денежных средств НПФ, составляющих ПН, в случае их профицита<sup>4</sup>, не предусмотрен механизм распределения средств ПН, оставшихся после удовлетворения требований всех кредиторов НПФ, на индивидуальные лицевые счета застрахованных лиц. По состоянию на 1 ноября 2018 года эти средства составляют в общей сумме 598,7 млн рублей (расчетно).

С учетом изложенного представляется целесообразным предложить Банку России проработать вопрос о необходимости внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части определения порядка использования денежных средств НПФ, составляющих пенсионные накопления, в случае их профицита по результатам завершения ликвидационных процедур.

**6.** По состоянию на 1 октября 2018 года сформированная Банком России «провизия под потенциальные убытки Банка России в части средств пенсионных накоплений, переданных НПФ, не являющихся участниками системы гарантирования прав застрахованных лиц» превышает фактический размер выплат в дополнительное возмещение недостаточности средств пенсионных накоплений НПФ, произведенных Банком России в 2016–2018 годах, более чем в 64 раза, что представляется избыточным. По мнению Счетной палаты, представляется целесообразным пересмотреть размер указанной провизии с частичным ее восстановлением на доходы Банка России.

---

<sup>4</sup> Денежные средства, оставшиеся после удовлетворения в полном объеме требований застрахованных лиц (их правопреемников), включенных в реестр требований кредиторов НПФ.

7. Проверкой установлено, что принятие решения правлением Агентства о передаче обязанности по выплате пожизненно назначенных пенсий и средств ПР другому НПФ осуществлялось в сроки от 8 месяцев до 1 года с даты принятия арбитражным судом решения о признании НПФ банкротом. Решение правления Агентства определяло только порядок и этапы передачи назначенных пенсий, сами обязательства и выплата суммы передавались в действующие НПФ в срок от 9 до 18 месяцев.

Таким образом, Агентством не соблюдался срок осуществления мероприятий, обеспечивающих передачу обязанности по выплате пожизненных негосударственных пенсий и средств ПР другому НПФ, установленный подпунктом 2 пункта 7 статьи 186.4 Федерального закона 127-ФЗ (в течение шести месяцев с даты принятия арбитражным судом решения о признании НПФ банкротом и об открытии конкурсного производства).

8. Проверкой установлено, что сроки, в течение которых Агентством осуществляются выплаты кредиторам за счет средств ПН и ПР, не регламентированы. В ряде случаев указанные выплаты осуществлялись в необоснованно длительные сроки (при наличии средств на счетах Агентства расчеты с Банком России как с кредитором первой очереди производились в сроки от 1 до 15 месяцев).

С учетом изложенного представляется целесообразным предложить Банку России проработать вопрос о необходимости внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части установления сроков осуществления расчетов Агентства с кредиторами НПФ, в отношении которых введена процедура ликвидации, по средствам пенсионных накоплений, определив их с учетом сроков поступления средств на счета Агентства по результатам работы с активами фондов.

9. В проверяемом периоде деятельность Агентства как корпоративного ликвидатора оценивалась только по одному показателю эффективности – доля (процент) финансовых организаций, в которых в отчетном периоде отсутствует нарушение плановых сроков проведения этапов конкурсного производства (ликвидации), в общем количестве финансовых организаций, в отношении которых осуществляются ликвидационные процедуры.

В то же время деятельность представителя Агентства, осуществляющего полномочия ликвидатора в 33 фондах, оценивалась только по показателю «Оценка личной эффективности», который не отражал эффективность

и результативность его деятельности по основным направлениям ликвидационных процедур.

Это не позволяет оценить эффективность и результативность деятельности Агентства в целом и его представителей по реализации основных мероприятий ликвидации НПФ. В связи с этим полагаем целесообразным Агентству разработать ключевые показатели эффективности по оценке деятельности представителя конкурсного управляющего (ликвидатора), применив показатели, объективно оценивающие эффективность и результативность его работы в привязке к достижению установленных целей выполнения мероприятий конкурсного производства (ликвидации).

## **Предложения**

1. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.
2. Направить информационное письмо в Центральный банк Российской Федерации.
3. Направить информационное письмо в государственную корпорацию «Агентство по страхованию вкладов».