**Государственное регулирование и саморегулирование**



*Лев Николаевич Костенко*

*Руководитель Службы управления рисками*

*ОАО "НПФ ГАЗФОНД пенсионные накопления"*

В работе «Исследование о природе и причинах богатства народов» Адам Смит описывает механизмы влияния индивидуальных интересов на максимизацию общественного богатства. По мнению А. Смита независимо от воли и намерений индивида «невидимая рука» направляет его и всех людей к достижению наилучших результатов, получению наибольшей выгоды и как следствие достижению более высоких целей общества, оправдывая стремления человека-эгоиста ставить личный интерес выше общественного. При этом государство (видимая рука) не должно ограничивать «естественный» рыночный порядок (противодействовать законам экономики).

Кризисы первой четверти XX века и, в особенности второй четверти XX века, показали недостатки такой экономической модели и необходимость более активного участия государства в регулировании экономических процессов спроса и предложения. Циклические волны перегрева экономики сопровождались спадами и депрессией, последствия которых без вмешательства государства были бы еще разрушительнее. Анализ причин и последствий таких кризисов выявил неспособность рынка к решению ряда проблем, таких как монополизация рынка, асимметрия информации, неспособность регулирования процессов, на прямую не связанных с самим рынком и с получением выгод. Как признавался президент Т. Рузвельт еще до Первой мировой войны, законодательное запрещение монополий оказалось бессмысленным, поскольку они вызваны к жизни экономическими законами. Поэтому остается только путь всестороннего их регулирования.

Вместе с тем, можно предположить, что зарождение и развитие института саморегулирования также во многом вызвано к жизни естественной потребностью предпринимателей самостоятельно регулировать взаимоотношения друг с другом и с потребителями. Необходимость саморегулирования определялась наличием ряда преимуществ перед государственным регулированием обусловленных природой саморегулируемых организаций (объединение представителей соответствующей отрасли производства товаров и услуг). Экспертами неоднократно выделялись следующие преимущества саморегулирования: гибкость, эффективность (в том числе в части оптимизации расходов государства), оперативность, что при прочих равных может являться конкурентным преимуществом в развитии экономики страны. Тем не менее, как любой инструмент, саморегулирование нуждается в процессе настройки и внедрения, который, зачастую, сопровождается ошибками и искажениями сути процесса, проявляющими недостатки саморегулирования. Среди таких недостатков (в некоторой степени присущих и Российским СРО) можно выделить: недостаточно объективный контроль деятельности своих членов (особенно занимающих лидирующие позиции в отрасли); ограничение конкуренции путем установления завышенных требований к новым участникам рынка; защиту в большей степени интересов своих членов, а не потребителей; формирование стандартов с целью защиты от государства, а не для реального повышения эффективности отрасли. Таким образом, поиск баланса между государственным регулированием и саморегулированием является непростой задачей, решение которой во многом и определяет эффективность инструмента саморегулирования.

**Саморегулирование негосударственных пенсионных фондов России.**

Разберем путь формирования и развития саморегулирования в России на примере негосударственных пенсионных фондов, актуальные задачи пенсионного рынка и возможности саморегулирования в процессе поиска решений.

Зарождению саморегулирования на пенсионном рынке во многом способствовала деятельность Некоммерческого партнерства «Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов» (далее - Ассоциация).

В процессе работы Ассоциации были достигнуты существенные результаты в области стандартизации, координации деятельности НПФ и защите их интересов. Были созданы комитеты (комиссии), которые объединили профессионалов соответствующих направлений деятельности НПФ. Работа комитетов значительно ускорила процесс формирования мнения пенсионного рынка в части сложных вопросов и задач, позволила оперативно реагировать на проблемы, возникающие перед НПФ, повысила эффективность взаимодействия с регулятором.

За 15 лет своей деятельности количество участников Ассоциации увеличилось более чем в 3 раза и по состоянию на конец 2015 года составило 58 НПФ (около 90% пенсионных накоплений всех НПФ Российской Федерации).

Несмотря на успехи саморегулирования, в процессе развития пенсионного рынка стали появляться задачи, полноценное решение которых без определяющей внешней воли регулятора оказалось затруднительным. Среди таких задач можно выделить следующие:

1. существенное повышение надежности и устойчивости пенсионного рынка;
2. повышение эффективности процесса инвестирования средств пенсионных накоплений и размещения пенсионных резервов;
3. унификация и стандартизация бизнес-процессов НПФ, более пристальный контроль внедрения и исполнения таких стандартов;
4. повышение прозрачности пенсионного рынка;
5. повышения доверия населения к пенсионной системе.

Следует отметить, что рынок понимал актуальность таких задач задолго до активного вмешательства регулятора и предпринимал попытки по их решению. Однако по ряду причин такие попытки не приводили к существенному изменению ситуации и в результате отсутствия приемлемого решения вынуждали регулятора наращивать свое присутствие и контроль пенсионного рынка. Среди основных причин, по которым эффективное решение таких задач силами Ассоциации в текущих условиях представляется затруднительным, можно выделить следующие:

1. неспособность/нежелание участников рынка достигать компромиссов по ряду актуальных вопросов, в силу необходимости выделения дополнительных ресурсов со стороны НПФ на приведение своей деятельности в соответствие таким решениям, либо по причине прямого противоречия интересам отдельных НПФ;
2. ограниченные возможности Ассоциации по усилению контроля деятельности своих членов и внедрению новых более жестких стандартов, что в том числе обусловлено отсутствием существенного стимула у НПФ являться челнами СРО;
3. признание защиты интересов НПФ в качестве приоритетной цели Ассоциации.

Чрезмерное влияние регулятора на пенсионный рынок, в том числе обусловленное неготовностью самого рынка активно решать актуальные задачи, привело к нарушению процесса естественного развития саморегулирования на пенсионном рынке и к установлению основной роли СРО в качестве щита для своих членов. Что, в свою очередь, оказало влияние на формирование приоритетных задач Ассоциации, в числе которых задаче контроля и повышения надежности не хватило места.

Все вышеуказанные задачи пенсионного рынка являются взаимосвязанными. Тем не менее, каждая задача требует отдельного рассмотрения с целью определения роли саморегулирования в процессе ее решения.

*Повышение надежности и устойчивости пенсионного рынка*

Учитывая высокие темпы роста объема средств пенсионных накоплений по сравнению с ростом собственных средств НПФ (см. График №1), силу колебаний рыночных котировок и процентных ставок в последние годы (см. График №2), а также события 2014 года, задача *повышения надежности и устойчивости* приобрела высокую актуальность для пенсионного рынка. Решением такой задачи могут являться: повышение требований к системе управления рисками и, как следствие, усиление контроля процесса инвестирования; повышение ответственности руководителей НПФ и лиц, принимающих управленческие решения; повышение требований к актуарному оцениванию НПФ и к независимым актуариям; повышение требований к формированию резервов НПФ для возможности абсорбирования части убытков; увеличение периода, на котором фонды должны обеспечивать сохранность средств пенсионных накоплений. При этом следует отметить, что все эти цели необходимо достигать параллельно, с должной степенью осмотрительности, поскольку пенсионный рынок, как важная составляющая финансовой системы страны, насыщает экономику пенсионными деньгами. Чрезмерное давление на НПФ со стороны регулятора может привести к ухудшению эффективности инвестирования и концентрации средств в рамках небольшого количества эмитентов. Таким образом, при решении задачи повышения надежности пенсионного рынка взаимодействие с Ассоциацией позволит эффективно аккумулировать мнение рынка, систематизировать накопленный опыт функционирования бизнес-процессов НПФ, оперативно транслировать регулятору проблемы рынка и предложения по их решению.

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| График №1: Динамика соотношения совокупного объема собственных средств и пенсионных накоплений, сформированных в НПФ, за последние 5 лет | График №2: Динамика процентных ставок RUONIA (среднее за 30 рабочих дней) и индекса ММВБ (среднее за 30 торговых дней, правая ось) за последние 6 лет |

Для повышения надежности пенсионного рынка на базе Ассоциации были разработаны два стандарта по управлению рисками, которые вобрали в себя лучшие российские и зарубежные практики управления рисками. Роль данных стандартов в становлении и развитии института управления рисками в НПФ сложно переоценить: на их основе многие НПФ смогли относительно легко и быстро разработать свои политики и положения управления рисками. Однако, несмотря на огромный вклад Ассоциации в их разработку, следует отметить, что внедрение данных стандартов, как минимум последнего, не обошлось без участия регулятора. Первый стандарт был утвержден общим собранием НАПФ 29.06.2012г. в качестве рекомендаций и не являлись обязательным для членов СРО. Второй стандарт был утвержден 02.06.2015г. как обязательный для членов НАПФ. Однако, полагаю, существенную роль при разработке и внедрении второго стандарта сыграло внесение в Федеральный закон от 07.05.1998г. №75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (далее – Закон №75) прямого требования к наличию системы риск-менеджмент в фондах, и решительная позиция регулятора внедрить систему управления рисками в НПФ. В подтверждении этой мысли можно отметить, что, если в 2013 году (по данным Эксперт РА) только 25% НПФ обладали ключевыми признаками наличия системы риск-менеджмент, то сейчас, после появления нормативного требования к ее наличию, почти в каждом фонде появилась в той или иной степени функционирующая система управления рисками.

Среди мер, принятых государством по повышению надежности пенсионного рынка, следует выделить: установление требований к резерву по обязательному пенсионному страхованию, создание системы гарантирования, установление требований к ответственным актуариям и СРО актуариев, установление 5-ти летнего периода для перехода застрахованных лиц в другие фонды или ПФР (без потери инвестиционного дохода).

*Повышение эффективности процесса инвестирования средств пенсионных накоплений и размещения пенсионных резервов*

Вопрос эффективности инвестирования пенсионных средств неоднократно поднимался регулятором на встречах с представителями НПФ. Низкая степень вовлеченности НПФ в процесс инвестирования либо ориентированность стратегии инвестирования на интересы бенефициаров/акционеров НПФ, в некоторых случаях становилась причиной относительно низкой доходности либо достаточно высоких рисков. После кризиса 2008 года многие НПФ более пристально стали следить за своими накоплениями. В крупных НПФ появились свои инвестиционные аналитики и/или риск-менеджеры. Однако, в целом, как показали последние проверки регулятора, задача эффективности инвестирования осталась актуальной. Решение данной задачи во многом перекликается с решением предыдущей задачи. Так повышение требований к контролю процесса инвестирования, формирование обоснованной (с позиции доходности и риска) инвестиционной стратегии, повышение ответственности лиц, принимающих управленческие решения, в итоге повысят эффективность инвестирования пенсионных средств. Как и в предыдущем случае, чрезмерные требования со стороны регулятора могут являться существенным сдерживающим фактором развития пенсионного рынка, при этом участие в решении Ассоциации позволит существенно снизить такие риски и повысить эффективность поиска решений.

*Унификация и стандартизация бизнес-процессов НПФ, более пристальный контроль внедрения и исполнения таких стандартов*

Ввиду отсутствия единых подходов к организации операционной деятельности фондов, многие процессы в НПФ выстраивались согласно мнению специалистов самого НПФ, что послужило причиной большого количества расхождений в операционных процессах фондов (в том числе в процессах, связанных с ведением пенсионных счетов, распределения инвестиционного дохода, раскрытия информации). Для целей повышения прозрачности рынка, увеличения эффективности контроля деятельности НПФ, снижения операционных рисков фондов и пенсионной системы в целом унификация процессов является необходимой задачей. Ввиду того, что деятельность НПФ имеет множество нюансов, которые формировались и устанавливались в течение длительного времени, решить задачу унификации и стандартизации без участия Ассоциации не представляется возможным. Разработка и внедрение положений и указаний, не учитывающих накопленную практику и логику бизнес-процессов НПФ, неизбежно приведет к глубоким системным ошибкам, чрезмерным операционным рискам НПФ (в том числе лицензионным) и как следствие к нарушению стабильного функционирования и развития пенсионного рынка. Примерами таких попыток регулятора в одностороннем порядке навязать пенсионному рынку свое мнение может являться ряд Указаний, утверждённых Банком России в 2015 году (к примеру, Указание Банка России от 05.10.2015г. №3815-У или Указание Банка России от 18.05.2015г. №3638-У). В настоящей работе не разбираются недоработки (противоречия) таких Указаний (по причине отклонения от темы статьи). Хотелось лишь добавить, что Ассоциация оперативно собрала мнение рынка и направила замечания регулятору (по некоторым Указаниям это было сделано неоднократно) с предложениями изменить нормы или предоставить разъяснения рынку, каким образом следует исполнять данные.

*Повышение прозрачности пенсионного рынка*

Основной перечень информации необходимой к раскрытию НПФ определяется статьями 35.1. Закона №75-ФЗ (перечень информации, раскрываемый по требованию клиентов фонда - статьей 35.2. Закона №75-ФЗ). При этом в нормативных документах не раскрывается должным образом порядок расчета ряда показателей, включая информацию о результатах инвестирования пенсионных накоплений и пенсионных резервов фонда. Ввиду отсутствия единых подходов к расчету показателей, подлежащих раскрытию, а также учитывая отсутствие адекватного контроля качества самого расчета, сравнение НПФ и оценка их эффективности представляется затруднительными, что препятствует развитию «здоровой» рыночной конкуренции и повышению качества инвестирования пенсионных средств. Задача повышения прозрачности пенсионного рынка является не менее актуальной для самого регулятора, поскольку полнота текущей специализированной отчетности не позволяет ему получать достаточно объективную оценку устойчивости пенсионного рынка и рисков НПФ. С целью повышения прозрачности государством и регулятором был предпринят ряд мер, среди которых можно выделить: внедрение МСФО и разработку отраслевых стандартов, подготовку проекта указания по изменению форм специализированной отчетности (более глубокая проработка показателей, изменение периодичности), уточнение требований к актуарному оцениванию НПФ и порядку его раскрытия. Следует отметить, что в процессе формирования таких изменений Ассоциация и СРО актуариев принимали самое непосредственное участие. Тем не менее, говорить о возможности решения задачи повышения прозрачности без участия регулятора не представляется возможным. Подтверждением этому может являться утвержденный Ассоциацией стандарт раскрытия информации (СТО НАПФ 3.0-2009), содержание которого ограничилось перечислением законодательных требований.

*Повышение доверия населения к пенсионной системе*

Пенсионная система - будущее каждого гражданина РФ. Доверие населения к пенсионной системе страны во многом определяет доверие населения к правительству страны и к государству в целом.

Доминирующая роль государства в текущих условиях снижает эффективность саморегулирования, гибкость при решении задач и способствует формированию барьера между рынком и регулятором, что в свою очередь может оказывать негативное влияние на развитие пенсионного рынка в целом. Таким образом, повышение эффективности саморегулирования и его роли является одной из основных задач для государства, в процессе решения которой следует учитывать накопленный опыт внедрения саморегулирования в других отраслях и странах, совместно с расширением полномочий, осуществлять пристальный мониторинг деятельности СРО, избегать двойного давления на рынок со стороны государства и СРО.

В заключение следует отметить, что для повышения роли саморегулирования финансовых организаций в 2015 году был принят Федеральный закон от 13.07.2015 №223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон №223-ФЗ). Закон №223-ФЗ предусматривает обязательное членство финансовых организаций в СРО, устанавливает ряд требований к СРО, его членам и руководству, более детально раскрывает процессы саморегулирования, включая взаимодействие с регулятором.

10 марта 2016 года Ассоциация приобрела статус Саморегулируемой организации на финансовом рынке. Это обстоятельство должно позитивно отразиться на развитии саморегулирования пенсионного рынка и существенно повысить эффективность деятельности НПФ.

**Список используемой литературы:**

1. Гринин Л.Е., Коротаев А.В. Глобальной кризис в ретроспективе.  Краткая история подьемов и кризисов: от Ликурга до Алана Гринспена - М.: книжный дом «либраком» 2012;
2. Герасимов А.А. Саморегулируемые организации как участники гражданских правоотношений в праве зарубежных стран – Вестник Финансового университета №2/2010;
3. Митрофанов П.С. Критерии оценки деятельности НПФ и УК: акцент на надежности – Рейтинговое Агентство «Эксперт РА», март 2014;
4. <http://napf.ru/association>.