

К ВОПРОСУ О СИСТЕМЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗВРАТ СБЕРЕЖЕНИЙ ГРАЖДАН АГЕНТСТВОМ ПО СТРАХОВАНИЮ ВКЛАДОВ

Паршукова А.П.¹

Ключевые слова: система гарантирования, единообразие регулирования, негосударственное пенсионное обеспечение, программа долгосрочных сбережений, договор страхования жизни, участники финансового рынка, вклад, инструмент долгосрочного инвестирования.

Аннотация

Цель исследования: анализ правового регулирования процедур возврата сбережений граждан Агентством по страхованию вкладов (в том числе страхование вкладов, гарантирование прав участников негосударственных пенсионных фондов, гарантирование по договорам страхования жизни).

Методы исследования: системный, сравнительно-правовой метод и метод синергетики.

Результаты исследования: системы гарантирования рассмотрены в сравнении и взаимосвязи с системой страхования вкладов. Установлено наличие генетического родства указанных систем, единой финансово-правовой основы их функционирования, выражающейся в выплате возмещения гражданам за счет специальных публичных фондов денежных средств, аккумулируемых Агентством по страхованию вкладов. Обоснован тезис о расширении предмета обязательного публичного страхования денежных средств граждан ввиду появления нового вида общественных отношений — гарантирования по договорам страхования жизни. Выработаны предложения по совершенствованию регулятивной базы посредством создания единого кодифицированного акта, который будет определять общие принципы и механизмы обязательного публичного страхования (гарантирования) сбережений и устанавливать нормы, отражающие специфику отдельных видов отношений.

Научная новизна: обосновывается вывод о необходимости унификации законодательства и перспективах принятия единого регулятивного акта для данных видов общественных отношений.

DOI: 10.24412/1994-1404-2025-1-95-100

Памяти моего наставника А.В. Турбанова²

Введение и постановка задачи

Приведение норм к единообразию является одним из острых вопросов правотворческой деятельности, актуальность которого возрастает с появлением новых видов общественных отношений. Особенно важно обеспечить непротиворечивость, сбалансированность регулирования в случаях, когда одному лицу предоставляются полномочия в рамках функционирования нескольких сходных механизмов.

Ярким примером изложенного является правовой статус государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» (далее — Агентство), которая

изначально была создана на основании Федерального закона от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» (далее — Закон № 177-ФЗ, Закон о страховании вкладов) как специальный субъект, обеспечивающий функционирование системы страхования вкладов (далее — ССВ). Однако с течением времени, развитием финансово-экономических отношений и актуализацией запросов и потребностей общества на Агентство были последовательно возложены функции гарантирования прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного стра-

¹ **Паршукова Анастасия Павловна**, начальник отдела аудита деятельности Агентства по страхованию вкладов, гарантированию пенсионных накоплений и внутрихозяйственной деятельности служб внутреннего аудита государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: anastasia.p2018@mail.ru

² Александр Владимирович Турбанов (31 января 1950 г., Челябинск — 25 января 2025 г., Москва) — российский государственный и общественный деятель, доктор юридических наук.

В 1993—1995 годах был депутатом Государственной Думы. В 1996 году перешёл на работу в Банк России, отвечал за банковский надзор. С 1999 года возглавлял ГК «Агентство по реструктуризации кредитных организаций», созданную для преодоления последствий кризиса в банковской системе. С 2004 по 2012 год был первым генеральным директором ГК «Агентство по страхованию вкладов». Один из инициаторов и авторов закона об обязательном страховании вкладов.

После выхода на пенсию занялся научной и преподавательской деятельностью. Руководил кафедрой «Регулирование финансово-кредитной деятельности» РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, был научным руководителем Института финансового и банковского права МГЮА имени О.Е. Кутафина.

хования³, гарантирования прав участников негосударственных пенсионных фондов (далее — СГПУ) по договорам негосударственного пенсионного обеспечения и программы долгосрочных сбережений⁴. С 01.01.2027 Агентство также будет обеспечивать и функционирование системы гарантирования прав по договорам страхования жизни⁵.

Отметим, что все упомянутые системы методологически и сущностно не являются обособленными элементами, находящимися в вакууме и развивающимися в отрыве друг от друга. Напротив, они связаны генетически, имеют общие цели, принципы и модели функционирования. В частности, СГПУ построена «по образу и подобию» страхования вкладов и гарантирования в рамках обязательного пенсионного обеспечения, а гарантирование по договорам страхования жизни, в свою очередь, базируется на модели СГПУ [1].

Примечательно, что о расширении круга публичных страховых отношений еще в 2004 году высказывался А.В. Турбанов, отмечая сходство банковских вкладов и вкладов в страховые, пенсионные, инвестиционные компании. Он отмечал, что поскольку «основными целями введения системы страхования вкладов являются формирование общих условий конкуренции для финансовых институтов разных видов, защита наиболее широких слоев вкладчиков, создание условий для привлечения сбережений населения и использования их в качестве долгосрочных ресурсов для кредитования экономики, можно сделать вывод, что включение страховых организаций, пенсионных и инвестиционных фондов в систему страхования вкладов полностью отвечает названным целям» [2, с. 269]. Как видно из реалий современного правового регулирования, гипотеза А.В. Турбанова о сближении ССВ, пенсионных и страховых отношений, оказалась верной.

Общая проблематика регулирования систем гарантирования и страхования

Даже на уровне простого перечисления заметно терминологическое сходство систем гарантирования и страхования. Очевидна и ведущая роль Агентства в создании условий для достижения их общей цели — обеспечения возврата сбережений граждан. Вместе с тем даже беглый взгляд на совокупность законов, регулирующих деятельность Агентства, обнаруживает следующие вопросы:

³ Федеральный закон от 28.12.2013 № 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».

⁴ Федеральный закон от 28.12.2022 № 555-ФЗ «О гарантировании прав участников негосударственных пенсионных фондов в рамках деятельности по негосударственному пенсионному обеспечению и формированию долгосрочных сбережений».

⁵ Федеральный закон от 26.12.2024 № 477-ФЗ «О гарантировании прав по договорам страхования жизни».

- Обеспечено ли единство правового регулирования систем, управляемых Агентством?
- Является ли необходимым и целесообразным их дифференцированное регулирование?

Ответ на них требует не только комплексного анализа моделей возврата сбережений граждан, но и определения родовых признаков указанных систем и мотивов законодателя.

Банк России неоднократно отмечал, что тенденции развития современной российской экономики обуславливают необходимость создания условий для усиления роли финансового рынка в финансировании ее трансформации при сохранении устойчивости финансового сектора. В указанных целях принципиально важным становится повышение роли рынка капитала и небанковских финансовых посредников⁶. Ограничение доступа к внешнему капиталу обуславливает возрастание роли внутренних источников финансирования экономики, в том числе сбережений граждан, которые могут быть направлены в инструменты долгосрочного инвестирования.

Анализируя механизмы долгосрочного инвестирования, Банк России указывает на необходимость повышения уровня доверия к инвестиционным продуктам⁷. К числу стимулов развития внутреннего финансового рынка относятся создание и поддержка государством механизмов коллективного страхования (гарантирования) накоплений граждан как в банковском секторе, так и на рынке страхования и в негосударственных пенсионных фондах. Таким образом, потребность в страховании риска неисполнения обязательств финансовыми организациями обуславливает расширение круга общественных отношений гарантирования и указывает на намечающуюся тенденцию к обособлению системы страхования сбережений в рамках обязательного государственного (публичного) страхования как в теоретическом, так и в нормативно-правовом аспектах.

В свою очередь, признание необходимости построения на базе СГПУ новой системы гарантирования по договорам страхования жизни позволяет говорить о расширении предмета обязательного публичного страхования денежных средств граждан. Установление императивных норм, определяющих формы и способы финансового обеспечения в рамках гарантирования, расширение компетенции Агентства как особого субъекта, реализующего социально-значимую функцию, установление нового вида парafискалитетов (обязательных неналоговых платежей, устанавливаемых и взимаемых для достижения публично-значимых целей), к числу которых относятся гарантийные взносы, являющиеся источником формирования фонда

⁶ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2024 год и период 2025 и 2026 годов. Одобрены Советом директоров Банка России 01.11.2023 // Официальный сайт Банка России.

⁷ Проект Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на 2025 год и период 2026 и 2027 годов // Официальный сайт Банка России.

гарантирования, — всё это указывает на повышение приоритетности публично-правового способа регулирования. Функционирование же четырех самостоятельных систем обязательного публичного страхования денежных средств под управлением единого специального субъекта свидетельствует о возрастании социальной роли Агентства. Таким образом, наличие целевых предпосылок унификации систем гарантирования (страхования), по нашему мнению, является объективно подтвержденным фактом.

С точки зрения теории права и юридической техники привести к единообразию возможно только схожие (аналогичные) общественные отношения, в связи с чем принципиально важным является определение их периметра. Представляется очевидным, что СГПУ, равно как ССВ и иные системы, носит комплексный характер и включает не только финансово-правовые, но и иные виды отношений, которые обуславливают их функционирование, но не нуждаются в приведении к единообразию в рамках нормативного регулирования и предмета финансового права (например, административные отношения лицензирования, возникающие между Банком России и финансовыми организациями).

Проиллюстрируем данный тезис на примере СГПУ. Из содержания Федерального закона от 28.12.2022 № 555-ФЗ⁸ (далее — Закон о гарантировании прав участников НПФ) следует, что гарантированием является публично-правовое обязательство государства в лице специально уполномоченного субъекта (государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов») по выплате возмещения участникам негосударственного пенсионного фонда (далее — НПФ) или по переводу обязательств фонда, в отношении которого наступил гарантийный случай, в иной НПФ, за счет средств целевого публичного фонда денежных средств (фонда гарантирования пенсионных резервов). Содержанием гарантирования является право требования участника НПФ к специально уполномоченному субъекту (Агентству) о выплате гарантийного возмещения (переводу обязательств фонда);

Финансово-правовую природу в рамках гарантирования имеют следующие виды отношений:

- по формированию фонда гарантирования пенсионных резервов (включая вопросы взимания гарантийных взносов и применения мер ответственности за их неполную и несвоевременную уплату) [3];
- по осуществлению Агентством обязательств по выплате гарантийного возмещения и переводу обязательств в иной фонд-участник (включая связанные с указанной процедурой вопросы применения мер ответственности; учета обязательств фондов; раскрытия информации о наступлении гарантийного случая).

Единство и дифференциация нормативных актов в сфере страхования и гарантирования сбережений

Поскольку основой функционирования ССВ, СГПУ, гарантирования прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования и гарантирования по договорам страхования жизни являются соответствующие целевые публичные фонды денежных средств, аккумулируемые Агентством и управляемые им, обратимся к вопросу о единообразии соответствующих регулятивных норм.

Первое, что обращает на себя внимание — это терминологическая рассинхронизация Закона о страховании вкладов, Закона о гарантировании прав застрахованных лиц⁹, Закона о гарантировании прав участников НПФ, а также Федерального закона от 26.12.2024 № 477-ФЗ «О гарантировании прав по договорам страхования жизни» (далее — Закон № 477-ФЗ). При этом смысл, заложенный в базовые дефиниции гарантирования (гарантийный случай, гарантийный взнос, гарантийное возмещение), аналогичен терминам «страховой случай», «страховой взнос», «страховое возмещение». Следует признать, что отказ от единых дефиниций, присущих обязательному государственному страхованию в целом, затрудняет уяснение содержания указанных законов, равно как и понимание сути системы гарантирования и ее взаимосвязи с системой страхования вкладов.

С учетом системного подхода, общими являются также и следующие недостатки регулирования:

- отсутствие установленных пределов полномочий Агентства при рассмотрении заявлений о восстановлении срока подачи требований о выплате гарантийного возмещения (в частности, не урегулированы вопросы о том, правомочно ли Агентство запрашивать у заявителя дополнительные документы и является ли их непредоставление основанием отказа в восстановлении срока; имеет ли Агентство право самостоятельного получения необходимых для рассмотрения заявления документов, например, в порядке направления запросов в государственные органы);
- отсутствие в дефиниции гарантийных взносов признаков парафискалитета (за исключением указания на определение порядка их уплаты в соответствии со специальным законом).

Применительно к системе гарантирования по договорам страхования жизни существенными, на наш взгляд, являются вопросы:

- неопределенности правовой природы процентов за несвоевременную или неполную уплату гарантийных взносов. Закон № 477-ФЗ устанавливает,

⁸ Федеральный закон от 28.12.2022 № 555-ФЗ «О гарантировании прав участников негосударственных пенсионных фондов в рамках деятельности по негосударственному пенсионному обеспечению и формированию долгосрочных сбережений».

⁹ Федеральный закон от 28.12.2013 № 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».

что проценты уплачиваются в порядке, предусмотренном статьей 395 ГК РФ; вместе с тем по своей сути обязанность по уплате гарантийных взносов является финансово-правовой, следовательно, механизм ответственности за неисполнение указанного обязательства не может регулироваться нормами гражданского законодательства;

- превалирования диспозитивного (разрешительного) метода при определении источников формирования целевого фонда в составе имущества Агентства, обеспечивающего функционирование новой системы гарантирования. В сравнении с источниками фонда обязательного страхования вкладов, фонда гарантирования пенсионных накоплений и фонда гарантирования пенсионных резервов отмечается установление трех источников финансово-правовой природы (гарантийные взносы, доходы от инвестирования средств фонда, процентов за несвоевременную или неполную уплату гарантийных взносов) одного источника гражданско-правового характера (денежные средства, полученные от реализации права требования к страховщику в размере уплаченной гарантийной выплаты). Иные источники не поименованы и носят открытый характер.

Отметим, что, в отличие от системы гарантирования прав участников, ведущая роль в регулировании системы гарантирования по договорам страхования жизни предоставлена Агентству, а не Банку России. Указанное следует из процедуры установления ставок гарантийных взносов решением Совета директоров Агентства, а не решением Совета директоров Банка России.

Заключение

Сравнительный анализ базовых регулятивных актов, определяющих вопросы функционирования систем страхования и гарантирования, указывает перспективную потребность в значительной переработке сложной системы норм, регулирующих вопросы выплаты возмещения гражданам. По нашему мнению, целесообразным является формирование единого кодифицированного документа, который будет определять как общие принципы и механизмы систем страхования (гарантирования), так и специальные нормы, отражающие специфику отдельных видов отношений, в том числе по договорам страхования жизни, негосударственному пенсионному обеспечению, в рамках программы долгосрочных сбережений.

Видится, что одновременно с приведением к единообразию систем гарантирования и страхования целесообразно рассмотреть вопрос конкретизации функционала Агентства в части:

- регламентации сроков и процедур досудебного урегулирования вопросов, связанных с пополнением целевых фондов денежных средств. Указанная потребность проистекает в том числе из отсутствия в Законе о гарантировании прав

участников НПФ норм, устанавливающих необходимость соблюдения претензионного порядка в виде направления Агентством в адрес НПФ требования об уплате гарантийного взноса до обращения в суд с иском о взыскании сумм неисполненных обязательств и пени. По нашему мнению, императивный характер обязанности НПФ по уплате гарантийных взносов и публичный характер обязанности Агентства по обеспечению функционирования СГПУ обуславливают необходимость квалификации направления требования об уплате и информирования Банка России как обязательных процедур, а не как субъективного права Агентства. Иное понимание нормы статьи 21 Закона № 555-ФЗ порождает ситуацию, в которой Агентство может не предпринимать активных действий для пополнения фонда гарантирования пенсионных резервов и по реагированию на нарушение обязательных требований закона со стороны НПФ.

- определения унифицированных механизмов восполнения дефицита целевых фондов денежных средств за счет средств федерального бюджета и кредитных средств Банка России.

Закон № 555-ФЗ не содержит специальной нормы, определяющей процедуры обеспечения финансовой устойчивости системы гарантирования, а имеет отсылку к Закону № 177-ФЗ, из которой следует, что для СГПУ применяются те же механизмы и процедуры, что и для ССВ (статья 22 Закона № 555-ФЗ). При этом формулировка статьи 19 Закона № 555-ФЗ о том, что источником фонда гарантирования пенсионных резервов являются «средства федерального бюджета в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации», предполагает возможность выбора способа финансирования в рамках процедур, определенных Бюджетным кодексом РФ (БК РФ). В частности, формой привлечения федеральных средств является не только предоставление бюджетного кредита (статья 93.2 БК РФ), но также субсидии государственной корпорации (специальная статья 78.3 БК РФ введена в 2017 году).

Кроме того, развитие форм коллективной ответственности участников финансового рынка обуславливает перспективную потребность и в дальнейшем расширении круга полномочий Агентства, включении в систему страхования (гарантирования) и иных видов отношений.

Отмечаем, что вопросы кодификации и в целом переработки законодательства для обеспечения его актуального состояния и соответствия потребностям общества являются одними из самых острых в теории и практике. Например, до сих пор обсуждается необходимость разработки единого закона о финансах [4], кодификации предпринимательского законодательства [5] и ряд других. С учетом изложенного полагаем, что проблематика настоящего исследования послу-

жит движущей силой для дальнейшего осмысления правовой природы и роли системы обязательного государственного (публичного) страхования, а также подтолкнет широкий круг исследователей к дис-

куссии о системе законодательства, регулирующего процедуры возврата сбережений граждан Агентством по страхованию вкладов.

Литература

1. Паршукова А.П. К вопросу о правовой природе гарантирования прав и законных интересов участников негосударственных пенсионных фондов // Финансовое право. 2024. № 7. С. 23—27.
2. Турбанов А.В. Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 // МГИМО (У) МИД России. М., 2004. 368 с.
3. Паршукова А.П. О правовой природе фонда гарантирования пенсионных резервов // Финансовое право. 2024. № 9. С. 2—5.
4. Горбунова О.Н., Поветкина Н.А., Леднева Ю.В. Направления совершенствования системы финансового законодательства Российской Федерации // Финансовое право. 2023. № 11. С. 3—11.
5. Ячменев Ю.В. О системе и систематизации предпринимательского законодательства: теоретические и правоприменительные аспекты // Третейский суд. 2022. № 2/3. С. 288—295.

SECTION:
PRIVATE LAW

ON THE QUESTION OF THE SYSTEM OF LAWS REGULATING THE REPAYMENT OF CITIZENS' SAVINGS BY THE DEPOSIT INSURANCE AGENCY

Anastasiia Parshukova, Head of the Division for Auditing the Activities of the Deposit Insurance Agency, Guaranteeing Retirement Savings and In-House Activities of the Internal Auditing Service of the Public Corporation "Deposit Insurance Agency", Moscow, Russian Federation.
E-mail: anastasia.p2018@mail.ru

Keywords: guarantee system, uniformity of regulation, non-government pension provision, long-term savings program, life insurance contract, financial market participants, deposit, long-term investment tool.

Abstract

Purpose of the study: analysis of the legal regulation of the procedures for the return of citizens' savings by the Deposit Insurance Agency (including deposit insurance, guaranteeing the rights of participants in non-state pension funds, guaranteeing under life insurance contracts).

Methods used in the study: systemic, comparative-legal method and synergetics method.

Study findings: the guarantee systems are considered in comparison and interrelation with the deposit insurance system. It is established that there is a genetic relationship between these systems, a single financial and legal basis for their functioning, expressed in the payment of compensation to citizens at the expense of special public funds of funds accumulated by the Deposit Insurance Agency. A justification is given for the position on expanding the subject of mandatory public insurance of citizens' monies due to the emergence of a new type of social relations, i.e. guarantees under life insurance contracts. Proposals have been developed to improve the regulatory framework through the creation of a single codified act that will determine both the general principles and mechanisms of compulsory public insurance (guarantee) of savings, and establish norms that reflect the specifics of certain types of relations.

Research novelty: the conclusion about the need for unification of legislation and the prospects for the adoption of a single regulatory act for these types of social relations is substantiated.

References

1. Parshukova A.P. K voprosu o pravovoi prirode garantirovaniia prav i zakonnykh interesov uchastnikov negosudarstvennykh pensionnykh fondov. Finansovoe pravo. 2024. No. 7. Pp. 23–27.

2. Turbanov A.V. Finansovo-pravovye osnovy sozdaniia i funktsionirovaniia sistemy strakhovaniia bankovskikh vkladov v Rossiiskoi Federatsii : dis. ... dokt. iurid. nauk: 12.00.14. MGIMO (U) MID Rossii. M., 2004. 368 pp.
3. Parshukova A.P. O pravovoi prirode fonda garantirovaniia pensionnykh rezervov. Finansovoe pravo. 2024. No. 9. Pp. 2–5.
4. Gorbunova O.N., Povetkina N.A., Ledneva Iu.V. Napravleniia sovershenstvovaniia sistemy finansovogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. Finansovoe pravo. 2023. No. 11. Pp. 3–11.
5. Iachmenev Iu.V. O sisteme i sistematizatsii predprinimatel'skogo zakonodatel'stva: teoreticheskie i pravoprimenitel'nye aspekty. Treteiskii sud. 2022. No. 2/3. Pp. 288–295.