

Развитие законодательства о негосударственных пенсионных фондах 1992 – 2017 гг.: к 25-летию системы.



*Иван Александрович Волков
Заместитель Исполнительного директора
по стратегическому развитию
НПФ «БЛАГОСОСТОЯНИЕ»*

Сегодня базовый запрос в справочной правовой системе по тематике «негосударственные пенсионные фонды» выдает 1742 документа, в той или иной степени имеющих отношение к регулированию деятельности негосударственных пенсионных фондов, из которых 25 законов и 408 иных нормативно-правовых актов. Ровно 10 лет назад в 2007 году объем документов по тем же разделам был в 3,6 раза меньше и включал в себя 9 законов и 156 подзаконных актов, а еще ранее в 1997 база насчитывала 31 документ, из которых не было ни одного закона и лишь 13 из них имели нормативно-правовой уровень.¹

Отраслевому закону № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (ФЗ «О НПФ») почти 20 лет и за этот срок он претерпел существенное количество изменений - в него внесено более 40 поправок, а объем текста документа увеличился почти в 10 раз. Кроме того, в переходный период

¹ СПС Консультант Плюс (формирование запроса на 25.7.2017). В целях настоящей статьи «законодательство» о НПФ будет пониматься в широком смысле, включая подзаконные нормативно-правовые акты, иные положения и нормы, направленные на развитие и регулирование рынка (*прим. автора*).

акционирования сложилась ситуация, когда в отношении некоммерческих фондов действует старая редакция закона, в отношении акционерных фондов - новая. Несомненно, развитие нормативно-правового регулирования в той или иной отрасли отвечает уровню соответствующих общественных и экономических отношений, сложно представить, как бы прежний объем нормативно-правовой базы справился с текущими задачами пенсионного рынка. Но все началось с Указа Президента РФ от 16.09.1992 № 1077 «О негосударственных пенсионных фондах» (Указ «О НПФ»).

Следует отметить, что развитие законодательства о негосударственном или дополнительном пенсионном обеспечении началось гораздо ранее. Можно говорить о первой нормативной практике как в дореволюционной России², так и о нормативно-правовых актах XX века, регулирующих дополнительные пенсии 1987 – 1992 гг.³, но именно Указ «О НПФ» положил начало развития негосударственных пенсионных фондов (НПФ, фонды) в современной России как самостоятельного социально-финансового института и самостоятельной организационно-правовой формы, исключительными видами деятельности которой стали негосударственное пенсионное обеспечение (НПО) и обязательное пенсионное страхование (ОПС)⁴.

Постановлением Правительства РСФСР от 26 декабря 1991 года № 64 на Министерство социальной защиты населения РСФСР возложено «создание негосударственной системы пенсионного обеспечения граждан»⁵. В июле 1992 года приказом Министерства социальной защиты населения Российской

² См., например: Положение об эмеритальной кассе морского ведомства (1858 г.), Положение о пенсионной кассе служащих на казенных железных дорогах (1894 г.), Положение о сберегательно-вспомогательной кассе для служащих, мастеровых и рабочих казенных железных дорог (1916 г.) и др.

³ См., например: Постановление Совмина СССР, ВЦСПС от 20.08.1987 N 976 «О введении добровольного страхования дополнительной пенсии для рабочих, служащих и колхозников» // Свод законов СССР, т. 5, с. 656, 1990 г.; Закон СССР от 15.05.1990 «О пенсионном обеспечении граждан в СССР» // Свод законов СССР, т. 2, с. 550, 1990 г. Указом Президента РСФСР от 03.12.1991 г. «О первоочередных мерах по организации работы промышленности» государственным предприятиям разрешено создавать за счет прибыли Мпенсионные фонды» для увеличения пенсий их работникам и др..

⁴ В соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

⁵ Постановление Правительства РСФСР от 26.12.1991 N 64 «Вопросы Министерства социальной защиты населения РСФСР" // Архив КонсультантПлюс.

Федерации создана рабочая группа по подготовке документов, обеспечивающих функционирование системы НПФ⁶. Началась работа над развитием отрасли.

Указ «О НПФ» состоял всего из двух страниц и определял основы и базовые принципы организации деятельности негосударственных пенсионных фондов в Российской Федерации, закрепляя:

- право организаций и граждан на создание НПФ как юридических лиц и их независимость от системы государственного пенсионного обеспечения;
- договорный характер отношений между НПФ и «страхователем» на основе «утвержденного примерного договора»;
- запрет на осуществление НПФ коммерческой деятельности;
- профессиональное управление активами НПФ на основе договора со «специализированными компаниями» и их имущественную ответственность за «сохранность активов» и «обеспечение минимального уровня рентабельности»;
- систему государственного регулирования и контроля за деятельностью НПФ на базе Инспекции НПФ при Министерстве социальной защиты населения РФ (Инспекция НПФ), а также систему защиты пенсионных накоплений на базе Межведомственной комиссии по оценке рисков инвестиций НПФ;
- освобождение от налогообложения взносов в НПФ и доходов от инвестиций активов (требующего дополнительной проработки).

Конкретику было призвано выработать регулятору и пенсионному сообществу самостоятельно, существенная роль возлагалась на уставы документы самих фондов, часть их которых проходили государственную регистрацию.

С 1992 года по 1998 Инспекция НПФ урегулировала вопросы отчетности, актуарного оценивания, контроля финансовой деятельности, регистрации уставов, также были утверждены правила размещения средств пенсионных резервов, основные требования к пенсионным правилам, примерные договор о

⁶ Сборник материалов к 15-летию НПФ // Архив Саморегулируемой организации Некоммерческое партнерство «Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов (НАПФ).

НПО и договор по управлению активами НПФ⁷. В 1995-м году было утверждено Положение о лицензировании деятельности фондов и компаний по управлению их активами⁸. Ранее Минсоцзащиты выдавало условно-временное разрешение на деятельность по дополнительному пенсионному обеспечению за подписью заместителя министра, а само лицензирование не происходило. В дополнение к нормативным актам выходили разъяснения Минтруда, Минсоцзащиты, Госналогслужбы, Минфина, иных органов исполнительной власти. Сегодня все документы указанного периода фактически утратили свою силу.

В рассматриваемый период в системе источников нормативно-правового регулирования определенную роль играет региональное законодательство. До принятия ФЗ «О НПФ» государственные органы некоторых субъектов РФ разработали собственные нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок создания и функционирования фондов и компаний по управлению активами, осуществления контроля за их деятельностью⁹.

За первые годы работы НПФ была сформирована сеть общественных организаций в лице Профессиональной лиги НПФ (создание 02.10.1994) и 8 региональных отраслевых ассоциаций НПФ¹⁰. Первым шагом к созданию такого рода отраслевых общественных объединений стало образование в январе 1993 года Координационного совета по развитию НПФ, объединяющего руководителей первых фондов. В том же 1993 году состоялось Первое открытое совещание руководителей НПФ, утвердившее «Декларацию участников рынка дополнительного пенсионного обеспечения», заложившую основу для

⁷ См., например: «Временные правила инвестирования активов негосударственных пенсионных фондов», «Экономические нормативы надежности и платежеспособности негосударственных пенсионных фондов и компаний по управлению активами негосударственных пенсионных фондов» утверждены Приказом Инспекции НПФ от 15.12.1995 № 90 // Финансовая газета, № 8, 1996., Приказ Инспекции негосударственных пенсионных фондов при Минсоцзащиты РФ от 18.01.1996 № 5 «Об утверждении отчетности о деятельности негосударственных пенсионных фондов» // Финансовая газета, № 8, 1996., Приказ Инспекции НПФ от 07.02.1996 № 16 «О порядке ведения бухгалтерского учета и отчетности в негосударственных пенсионных фондах» // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету, N 4, 1996 и др.

⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 07.08.1995 № 792 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности негосударственных пенсионных фондов и компаний по управлению активами негосударственных пенсионных фондов» // СЗ РФ 14.08.1995, № 33. Ст. 3390.

⁹ Такие акты были приняты в Республиках Карелия, Татарстан, Марий Эл, Волгоградской, Вологодской, Калининградской, Свердловской, Пермской, Тульской, Рязанской, Иркутской областях, Красноярском и Приморском краях, Ханты-Мансийском автономном округе и ряде других регионов.

¹⁰ Как мы пережили дефолт. Колобаев О.М. Материалы к 15-летию НПФ // Архив НАПФ

формирования профессиональной этики рынка и фактически стала первым стандартом его саморегулирования. В правовом вакууме тех лет Декларация вводила важнейшие принципы деятельности НПФ¹¹:

- гарантировалась тайна личных пенсионных счетов участников;
- устанавливался запрет на распределение дивидендов учредителями НПФ;
- вводился запрет на односторонне ухудшение условий пенсионного обеспечения участников;
- устанавливался принцип диверсификации вложений при инвестировании активов и принцип соответствия «лучшей рыночной практики».

Все эти принципы в том или ином виде позднее вошли в законодательство.

В феврале 1994 года проведено открытое совещание руководителей НПФ, собравшее более 400 представителей НПФ из 50 субъектов РФ, на котором отмечен факт возникновения пенсионной индустрии как самостоятельного направления в экономике России¹².

В 90-е годы уже активно развивались аудиторские и консалтинговые компании, фирмы, обеспечивающие разработку программного обеспечения для инфраструктуры НПФ. Была начата работа по организации деятельности независимых актуариев. В марте 1995 года вышел в свет первый номер журнала «Пенсионные фонды», активно проводились круглые столы и конференции по пенсионной тематике.

Существенным успехом в развитии НПФ стало освобождение пенсионных взносов работодателей от уплаты страховых взносов в ПФР¹³, что до сих пор является центральной налоговой льготой в корпоративных пенсионных программах НПО.

¹¹ Преобразование общественных объединений негосударственных пенсионных фондов в саморегулируемые организации И.Горюнов // Пенсионные фонды и инвестиции № 5(23) – 2005.

¹² Сборник материалов к 15-летию НПФ // Архив НАПФ.

¹³ Постановление Правительства РФ от 13.08.1996 N 966 «О внесении изменений и дополнений в перечень выплат, на которые не начисляются страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 26.08.1996, N 35, ст. 4186.

К началу 1998 года в России действовало 279 НПФ, собственное имущество которых составляло 7073 млн. рублей, стоимость пенсионных резервов – 3420 млн. (после деноминации).

В развитие Концепции реформы пенсионной системы в России 1995 года¹⁴, предусматривающей трехуровневую пенсионную систему, был инициирован проект закона «О профессиональных пенсионных системах», представленный в Правительство РФ в 1997 году, но он не получил должной поддержки. Следует отметить, что Концепция подразумевала под такими системами весь спектр дополнительных программ НПО «отдельных организаций, отраслей экономики либо территорий», а не только досрочные пенсии. Отдельно на третьем уровне пенсионной системы выделялось личное пенсионное страхование как инструмент пенсионных накоплений граждан.

В июле 1994 года была создана рабочая группа по разработке Федерального закона «О негосударственных пенсионных фондах» под руководством председателя Совета по социальной политике при Президенте Российской Федерации Памфиловой Э.А. Обсуждение происходило достаточно жарко и в период с 1996 по 1998 гг. законопроект был несколько раз отклонен Государственной Думой и Советом Федерации. В итоге после согласительной комиссии 7.05.1998 года проект был подписан Президентом РФ.

По мнению многих экспертов и участников пенсионного рынка принятие ФЗ «О НПФ» ознаменовало начало нового этапа в развитии негосударственного пенсионного обеспечения и переход к формированию адекватной нормативной правовой базы, а также системы надзора и регулирования деятельности НПФ.

Первая редакция ФЗ «О НПФ» состояла из 11 глав и 38 статей. Закон закреплял положения о деятельности фондов по негосударственному пенсионному обеспечению, развивая принципы и положения Указа «О НПФ». Нормы закона определили основные понятия, содержание деятельности фондов, их функции, порядок образования, государственной регистрации,

¹⁴ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 07.08.1995 № 790.

лицензирования, реорганизации и ликвидации. В законе установлены основные требования к фондам, права и обязанности вкладчиков и участников, предусмотрены нормы и гарантии, направленные на обеспечение надежности при выполнении обязательств, установлены требования государственного контроля. Одним из важнейших тезисов закона стало определение негосударственного пенсионного фонда в качестве особой организационно-правовой формы некоммерческой организации.

Очередная программа пенсионной реформы в Российской Федерации, одобренная Постановлением Правительства РФ от 20.05.1998 N 463, заложила новые направления развития пенсионной системы, многие тезисы дошли до сегодняшнего дня и спустя 19 лет мы можем объективно оценить их реализацию. Основные из них:

- введение накопительных механизмов в систему государственного пенсионного страхования;
- конкретизация подходов к реформированию льготных пенсий с использованием накопительных механизмов;
- формирование гибкой системы эффективных стимулов для добровольного более позднего выхода на пенсию;
- необходимость определения более четкого правового статуса ПФР;
- необходимость создания комплекса мер по дальнейшему развитию дополнительного пенсионного страхования (обеспечения), включая стимулирование пенсионных накоплений через налоговые льготы и повышение действительности гарантий их сохранения и др..

Предполагалось, что в долгосрочной перспективе средняя величина части пенсии, выплачиваемая за счет накопительных источников, будет доведена до 50 процентов суммарной трудовой пенсии.

В Программе был выделен отдельный раздел, посвященный развитию «добровольного дополнительного пенсионного обеспечения», которое предполагалось развивать «как за счет средств застрахованных лиц, так и за счет

средств работодателей в рамках коллективных и индивидуальных договоров». Любопытным является включение положений о предполагаемой модели многоуровневой системы гарантий пенсионных накоплений. Первый уровень таких гарантий – внутренний резервный фонд, второй – собственный капитал управляющих компаний, депозитариев и фондов, третий – гарантийный страховой фонд, образуемый на базе саморегулируемой организации.

Предусматривалась реформа льготного пенсионного обеспечения (досрочных пенсий) в связи с особыми условиями труда. Страховые взносы по дополнительному тарифу предполагалось перечислять в уполномоченные негосударственные пенсионные фонды. В Государственной Думе Федерального Собрания РФ 26 июня 2002 года в первом чтении был принят проект Федерального закона № 183353-3 «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации»¹⁵. К сожалению, дальше проект не пошел, в связи с вводимой дополнительной тарифной нагрузкой на работодателей. В итоге с 2013 года дополнительные тарифы все-таки были введены, но законодательство о досрочном НПО, вступившее в силу с 2017 года, осталось без льгот и финансового стимулирования, что не может быть интересно ни работодателям, ни работникам.

Принятие Программы пенсионной реформы и ФЗ «О НПФ» обещало быть переломным в истории НПФ. Казалось, что рынок может начать развиваться быстрее и успешнее. Успехи перечеркнул август 1998 года. Дефолт поверг в шок всю экономику страны, в особенности финансовый рынок и, в частности, НПФ¹⁶.

Во-первых, из-за ухудшения финансового положения вкладчиков существенно снизилось поступление пенсионных взносов. Перечисление взносов юридических лиц в НПФ в III квартале 1998 г. сократилось по сравнению со II кварталом в 3,5 раза, физических лиц - в 2,8 раза. Полностью

¹⁵ Правовая система «КонсультантПлюс».

¹⁶ Былое и думы. Кабалкин С. Материалы к 15-летию НПФ // Архив НАПФ.

прекратилось перечисление взносов юридическими лицами в 43 фонда, физическими лицами - в 33 фонда. Во-вторых, резко обесценились рублевые активы российских фондов – как в виде упавших в цене акций, так и в виде замороженных государственных облигаций. Действовавшие в тот период правила размещения пенсионных резервов предписывали фондам держать в государственных облигациях не менее 30% пенсионных резервов. На момент дефолта в ГКО – ОФЗ было вложено 47,2% от всех пенсионных резервов российских НПФ. В-третьих, подорожал доллар, а у многих фондов, для спокойствия клиентов, обязательства перед будущими пенсионерами фиксировались в долларах, хотя пенсионные взносы принимались в рублях. В-четвертых, некоторые фонды столкнулись с проблемами разорения банков: при банкротстве банка пенсионные резервы оказывались в последней очереди конкурсных кредиторов. Значительно осложнило положение и условия принятого порядка реструктуризации обязательств, который 12 декабря 1998 г. был утвержден Правительством РФ¹⁷.

Корпоративные фонды перенесли кризис гораздо легче, чем открытые. С одной стороны, их вкладчики (они же – учредители) в большинстве своем не собирались из-за кризиса свертывать свои пенсионные программы, они не расторгали пенсионные договоры и не требовали от фондов выплаты выкупных сумм, а в последствии после падения курса рубля даже усилили их финансирование. В результате к 2000 году корпоративные фонды стали почти безраздельно доминировать в сфере НПО.

Рынок выходил из кризиса не менее 4 лет и продолжал бороться за Пенсионную реформу, какого-либо серьезного развития в этот период не происходило. Вместе тем, во исполнение ФЗ «О НПФ» вступили в силу более 50 подзаконных нормативно-правовых актов, установившие ключевые правила поведения субъектов и участников пенсионных отношений:

¹⁷ Как мы пережили дефолт. Колобаев О.М. Материалы к 15-летию НПФ // Архив НАПФ.

- утверждены требования к пенсионным схемам¹⁸;
- утверждены требования к составу и структуре пенсионных резервов и контролю за их размещением¹⁹;
- определены особенности деятельности депозитариев, обслуживающих негосударственные пенсионные фонды²⁰;
- утвержден порядок регистрации Пенсионных правил²¹;
- утверждены условия договора о размещении средств пенсионных резервов²²;
- утверждены указания об отражении в бухгалтерском учете фондов операций по негосударственному пенсионному обеспечению²³;
- утвержден порядок определения нормативных размеров пенсионных и страхового резервов, определив 5 процентов как минимальный размер и 25 процентов как максимальный от величины резервов покрытия пенсионных обязательств²⁴ и др..

В соответствии с ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» № 99-ФЗ от 25 сентября 1998²⁵ года деятельность по НПО включена в перечень лицензируемых. С 1999 года по 2003 год Инспекцией НПФ было аннулировано 63 лицензии НПФ и выдано 65 лицензий, общее количество фондов

¹⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 13.12.1999 № 1385 «Об утверждении Требований к пенсионным схемам негосударственных пенсионных фондов, применяемым для негосударственного пенсионного обеспечения населения» // СЗ РФ, 20.12.1999, № 51. Ст. 6353.

¹⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 23.12.1999 № 1432 «Об утверждении Правил размещения пенсионных резервов негосударственных пенсионных фондов и контроля за их размещением» // СЗ РФ, 27.12.1999, № 52. Ст. 6418.

²⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 28.04.2000 № 383 «О порядке заключения негосударственными пенсионными фондами договоров с депозитариями и особенностях деятельности депозитариев, обслуживающих негосударственные пенсионные фонды» // СЗ РФ, 08.05.2000, № 19. Ст. 2089.

²¹ См.: Приказ Инспекции негосударственных пенсионных фондов при Минтруде РФ от 22.12.1999 № 129 «О порядке регистрации пенсионных правил негосударственных пенсионных фондов» // Пенсия, № 1, 2000.

²² См.: Приказ Инспекции негосударственных пенсионных фондов при Минтруда РФ от 24.01.2001 № 6 «О порядке размещения пенсионных резервов» (вместе с «Требованиями к составу и структуре пенсионных резервов негосударственных пенсионных фондов», «Порядком согласования предложений по введению особого порядка размещения пенсионных резервов негосударственных пенсионных фондов и контроля за его соблюдением») // Пенсия, № 2, 2001.

²³ См.: Приказ Минфина РФ от 19.12.2000 № 110н «Об утверждении Указаний об отражении в бухгалтерском учете негосударственных пенсионных фондов операций по негосударственному пенсионному обеспечению» // Финансовая газета, № 6, 2001.

²⁴ См.: Приказ Инспекции негосударственных пенсионных фондов при Минтруда РФ от 07.02.2000 № 7 «Об утверждении нормативных размеров пенсионных и страхового резервов» // Финансовая газета, № 12, 2000.

²⁵ Российская газета, N 97, 06.05.2011.

стабилизировалось на уровне около 290. Впоследствии лицензирование стал осуществлять Минтруд России²⁶.

23 июня 1999 года НПФ и их управляющие компании включены в список организаций, подпадающих под действие ФЗ № 216-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг»²⁷.

В развитие положений ФЗ от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» принимаются сразу три законодательных акта:

- Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»²⁸;

- Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»²⁹;

- Федеральный закон от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»³⁰.

Особенно значимым для развития рынка НПФ стало создание в 2000 году в соответствии с решением конференции представителей 131 НПФ Национальной ассоциации негосударственных пенсионных фондов (НАПФ) в форме некоммерческого партнерства. Для реализации задач рынка была сформирована структура из пяти профильных комитетов: правовой, по инвестиционной деятельности, по пенсионным технологиям, по учету и налогообложению и по совершенствованию пенсионной системы. В соответствии с заключенным между Инспекцией НПФ и НАПФ соглашением от 9 апреля 2001 года партнерство фактически закрепило за собой статус саморегулируемой организации и основного лоббиста пенсионного рынка, взяв на себя обязательства по координации деятельности НПФ, подготовке

²⁶ Инспекция НПФ и негосударственные пенсионные фонды в августе 1999 - мае 2003 гг.. Взгляд бывшего регулятора. В.И.Мудраков. Материалы к 15-летию НПФ // Архив НАПФ.,

²⁷ Российская газета, N 120, 29.06.1999.

²⁸ СЗ РФ, 17.12.2001, № 51. Ст. 4831.

²⁹ СЗ РФ, 17.12.2001, № 51. Ст. 4832.

³⁰ СЗ РФ, 24.12.2001, № 52. (1 ч.), Ст. 4920.

предложений по развитию законодательства, проведению экспертизы документов, необходимых для получения лицензии НПФ, проверку участников рынка и др.³¹ Законодательное признание СРО регулятором, их аккредитация и обязательное членство НПФ произойдет только спустя 15 лет.

По состоянию на начало 2004 года на рынке работало 283 фонда, собственное имущество которых составляло 125 млрд. руб., стоимость пенсионных резервов – 89 млрд., количество участников НПО – 5,2 млн., пенсии выплачивались 435,9 тыс. человек³². Первые показатели по ОПС появятся только с 2005 года, по результатам первого года кампании.

В соответствии со ст. 32 ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании» с 1 января 2004 года застрахованные лица получили право передать свои накопления, учтенные в специальной части индивидуального лицевого счета, из Пенсионного фонда России в один из негосударственных пенсионных фондов. Началась эра ОПС.

Возможность привлекать застрахованных лиц родила первую серьезную волну коммерческого интереса к фондам, к концу 2003 года приобрести фонд, по своим характеристикам, удовлетворяющий требованиям законодательства для осуществления ОПС стало практически невозможно, а цены взлетели в 5 – 10 раз. Появляются рыночные НПФ, нацеленные на работу только с накопительной частью³³.

В целях реализации прав на ОПС ФЗ от 10.01.2003 № 14-ФЗ³⁴ в ФЗ «О НПФ» были внесены значительные изменения и дополнения:

- обязательное пенсионное страхование определено как один из видов деятельности негосударственных пенсионных фондов;
- расширены лицензионные требования и требования к финансовой устойчивости фондов;

³¹ Преобразование общественных объединений негосударственных пенсионных фондов в саморегулируемые организации И.Горюнов // Пенсионные фонды и инвестиции № 5(23) – 2005.

³² М.М. Аранжереев, И.Ю. Орлова. Негосударственные пенсионные фонды, 2012. С. 103.

³³ Былое и думы. Кабалкин С. Материалы к 15-летию НПФ // Архив НАПФ

³⁴ Федеральный закон от 10.01.2003 N 14-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» // СЗ РФ, 13.01.2003, № 2. Ст. 166.

- установлены права и обязанности застрахованных лиц;
- предусмотрены гарантии при инвестировании средств пенсионных накоплений;
- введены иные положения, регулирующие деятельность НПФ по ОПС.

Так, были увеличены требования к величине денежной оценки имущества для обеспечения уставной деятельности (ИОУД) негосударственных пенсионных фондов в целях осуществления деятельности по ОПС, которое должно было составлять с 1 января 2005 г. – не менее 30 млн. руб., с 1 июля 2009 г. – не менее 50 млн руб.

Любопытным является тот факт, что НПФ никогда не имели отдельную лицензию по ОПС. Формально регулятор выдавал лицензию сразу на два вида деятельности – «пенсионное обеспечение и страхование», право на осуществление деятельности по ОПС фонды получали в заявительном порядке в рамках уже существующей общей лицензии при соответствии определенным требованиям по финансовой устойчивости и опыту работы в системе НПО. Формально НПФ не мог вести деятельность только по ОПС, как правило, показатели НПО соответствовали минимальным требованиям и поддерживались бенефициарами.

В указанный период произошли значимые изменения в отношении системы надзора и контроля. Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314³⁵ установлена новая система и структура федеральных органов исполнительной власти, преемником Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг стала Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР). Постановлением Правительства РФ от 09.04.2004 № 206³⁶ в число основных функций ФСФР включены контроль и надзор за НПФ. Указом Президента РФ от 18.10.2004 № 1320 упразднена Инспекция НПФ при Минтруда России. Фактически после

³⁵ Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, № 11, 15.03.2004. Ст. 945.

³⁶ Постановление Правительства РФ от 09.04.2004 № 206 «Вопросы Федеральной службы по финансовым рынкам» // СЗ РФ, 19.04.2004, № 16. Ст. 1564.

такой «смены власти» фонды стали постепенно терять социальный и некоммерческий образ, все больше приобретая характер финансового института, средства негосударственной пенсионной системы стали расцениваться и государством, и учредителями фондов как долгосрочные инвестиционные ресурсы, перераспределяемые по требованию экономики. Впоследствии, бурное развитие обязательного пенсионного страхования и акционирование рынка, включение деятельности НПФ в предмет регулирования Банка России окончательно закрепили за ними коммерческий статус и характер финансовой организации.

Уже в этот период активно начинается обсуждение «коммерциализации» НПФ. Для поиска решений и формирования позиции пенсионного сообщества в 2008 году в рамках НАПФ образуется «Комиссия по вопросам совершенствования корпоративного управления негосударственных пенсионных фондов», члены которой рассмотрели две концепции реформирования организационно-правового статуса НПФ. В качестве основного варианта первого направления была предложена Концепция, предусматривающая создание и введение в систему управления фондами специальных субъектов пенсионного рынка пенсионных администраторов и передачу им функций по управлению. При реализации данного варианта действующие фонды останутся некоммерческими, а основным субъектом частного пенсионного рынка станет коммерческий администратор. (Концепция «пенсионного администратора»). Второе направление представлено Концепцией, которая предусматривает преобразование фондов в коммерческие организации – акционерные общества (Концепция преобразования НПФ в ОАО). В качестве промежуточного этапа Концепция предусматривала закрепление у фондов членства, обеспечивающего управление и прозрачность их деятельности. На тот момент ни одна из идей не

получила своего воплощения, политическая воля на такие серьезные изменения появилась только в 2013 году³⁷.

Вслед за вступлением в силу законодательных актов принимаются ключевые подзаконные нормативно-правовые акты по ОПС. Основная часть формируемой нормативной базы направлена на регулирование отношений по передаче пенсионных накоплений из фонда в фонд, а также деятельности, связанной с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений. Так, были утверждены Правила передачи пенсионных накоплений из одного фонда в другой или из фонда в Пенсионный фонд России и определения их стоимости³⁸, Типовые страховые правила негосударственного пенсионного фонда³⁹, Порядок подачи фондом заявления о намерении осуществлять деятельность по обязательному пенсионному страхованию в качестве страховщика, Минфином утверждена типовая форма соглашения о взаимном удостоверении подписей («трансферагентство»)⁴⁰ и др. Темы перехода застрахованных лиц между фондами и передачи пенсионных накоплений до сих пор остаются центральными в регулировании рынка.

К 2008 году размер активов рынка ОПС составил 26,5 млрд., руб., в НПФ перевели свои накопления 3,9 млн. чел. В последующие годы интерес НПФ и застрахованных лиц к ОПС будет только расти. Успехи НПО за период с 2004 года несомненны, но не стоит их переоценивать. Пенсионные системы для работников бюджетной сферы широкого распространения не получают, новые корпоративные системы появляются редко, средние и мелкие частные предприятия НПО не воспринимают. Население к самостоятельным

³⁷ Архив НАПФ.

³⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 06.02.2004 № 55 «Об утверждении Правил передачи пенсионных накоплений для финансирования накопительной части трудовой пенсии из одного негосударственного пенсионного фонда в другой негосударственный пенсионный фонд или из негосударственного пенсионного фонда в Пенсионный фонд Российской Федерации и определения их стоимости» // СЗ РФ, 16.02.2004, № 7. Ст. 525.

³⁹ Постановление Правительства РФ от 13.02.2004 № 77 «Об утверждении Типовых страховых правил негосударственного пенсионного фонда, осуществляющего деятельность по обязательному пенсионному страхованию» // СЗ РФ, 23.02.2004, № 8. Ст. 664.

⁴⁰ Приказ Минфина РФ от 26.08.2005 № 108н «О внесении изменений в Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 21 августа 2003 г. № 79н «Об утверждении типовой формы Соглашения о взаимном удостоверении подписей» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 48, 28.11.2005.

накоплениям еще не готово⁴¹. Объем пенсионных резервов на тот период достиг 472 млрд. руб., количество участников программ увеличилось до 6,7 млн. человек, пенсия выплачивалась чуть более 1 млн. чел. На пенсионном рынке работало 252 фонда, в дальнейшем их количество будет все время сокращаться.

Первым признаком начинающегося мирового кризиса в России стал понижающийся тренд на фондовых рынках в конце мая 2008 года, который перешёл в обвал котировок в конце июля. Серьезные провалы на рынке ценных бумаг, которые являлись основной составляющей пенсионных портфелей, сразу отразились на финансовом результате НПФ.

В качестве основных проявлений кризиса, оказавших влияние на финансовую устойчивость фондов, можно отметить⁴²:

- отрицательные результаты инвестиционной деятельности по итогам 2008 года, которые воспринялись широкой аудиторией очевидно негативно, что привело к появлению панических настроений среди клиентов и, как следствие, попыткам получить выкупные суммы и вернуть пенсионные накопления в бюджетную систему;

- одновременно развитие кризисных явлений в реальном секторе экономики привело к снижению сумм страховых взносов по ОПС и пенсионных взносов по НПО;

- в результате трудностей, возникших в Пенсионном фонде России в процессе временного размещения взносов за 2007 год, произошли задержки перечисления средств в управляющие компании и НПФ;

- снижение стоимости инвестиционных портфелей, находящихся под управлением, привело к значительным убыткам, отразившимся на стоимости активов, и в результате к возникновению актуарного дефицита.

При этом ни формально, ни фактически защитить пенсионные активы

⁴¹ Былое и думы. Кабалкин С. Материалы к 15-летию НПФ // Архив НАПФ

⁴² Предложения Национальной ассоциации негосударственных пенсионных фондов в резолюцию круглого стола «Состояние пенсионной накопительной системы в результате кризиса на фондовом рынке России», проводимого Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по социальной и демографической политике // Архив НАПФ.

было невозможно. Пенсионные деньги возвращались при банкротстве в общем порядке, кроме внутреннего страхового резерва по НПО каких-либо иных гарантий к этому времени создано не было.

После событий 2008 года начинает формироваться первая судебная практика, предметом исков по которой стали как убытки доверительного управления, так и отрицательные финансовые результаты самих НПФ перед участниками и застрахованными лицами. Часть НПФ по результатам года уменьшают свои обязательства перед клиентами, отражая на пенсионных счетах убытки, что в текущем периоде в силу долгосрочного характера пенсионных отношений было оправдано. В рамках судебных споров стороны активно используют принципы сохранности, доходности и возвратности, декларативно перечисленные в ФЗ «О НПФ».

Именно в это время в фондах активно начинают развиваться юридические службы, в задачи которых теперь входит сопровождение инвестиционной деятельности, взаимоотношения с регулятором, урегулирование отношений с участниками и застрахованными лицами. В соответствии с требованиями ФЗ «О НПФ» ФСФР РФ Приказом от 03.06.2008 N 08-23/пз-н утверждает Требования к Правилам организации и осуществления внутреннего контроля в негосударственном пенсионном фонде. В фондах начинают создаваться службы внутреннего контроля, функции которых зачастую объединяют с функциями правового сопровождения деятельности.

Мировой финансовый кризис постфактум дал идеи для переосмысления нормативов инвестиционной деятельности в части состава и структуры пенсионных активов, правил их оценки и отражения результата. Изменения в Правила размещения средств пенсионных резервов НПФ и контроля за их размещением⁴³, расширяющие инвестиционные возможности фондов в условиях

⁴³ Постановление Правительства РФ от 01.02.2007 № 63 «Об утверждении Правил размещения средств пенсионных резервов негосударственных пенсионных фондов и контроля за их размещением» // СЗ РФ, 05.02.2007, № 6. Ст. 769.

кризисных явлений, были внесены только во второй половине 2009 г.⁴⁴. Федеральным законом от 18.07.2009 в ФЗ «О НПФ» и ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» также были внесены изменения, корректирующие инвестиционные требования к пенсионным накоплениям⁴⁵.

Одной из перспективных идей, направленных на развитие рынка, могла стать программа «софинансирования» или «1000 на 1000». Президент России Владимир Путин в своем послании к Федеральному Собранию от 26 апреля 2007 года⁴⁶ предложил «стимулировать добровольные пенсионные накопления», «часть средств Фонда национального благосостояния направлять на софинансирование таких добровольных пенсионных накоплений». «На каждую тысячу рублей добровольного взноса гражданина на его персональный накопительный счет в Пенсионном фонде государство должно добавить еще одну тысячу рублей».

Предложения Президента были реализованы с 1 октября 2008 года с вступлением в силу Федерального закона от 30 апреля 2008 года 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах (ДСВ) на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений»⁴⁷. Сложный порядок вступления в отношения по ДСВ, уплаты взносов, фактическое снижение доходов, уровень финансовой грамотности населения и в целом его неготовность к индивидуальным пенсионным продуктам обусловили низкую эффективность программы. НПФ в свою очередь использовали ДСВ для ежеквартального перевода застрахованных лиц из ПФР. После вступления в ДСВ и заключения договора ОПС за личными отчислениями застрахованных лиц уже, как правило, никто не охотился.

⁴⁴ Постановление Правительства РФ от 28.08.2009 № 702 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2007 г. № 63» // СЗ РФ, 07.09.2009, № 36. Ст. 4349.

⁴⁵ ФЗ от 18.07.2009 № 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и Федеральный закон «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» // СЗ РФ, 20.07.2009, № 29. Ст. 3619.

⁴⁶ Российская газета, № 90, 27.04.2007.

⁴⁷ СЗ РФ, 05.05.2008, № 18. Ст. 1943.

После просадки 2008 года активы постепенно стали восстанавливаться, но часть НПФ ушла с рынка, к началу 2012 года работало около 140 НПФ. Кроме того, некоторые бенефициары решили сконцентрироваться на профильных проектах, продав свои фонды. Начались процессы консолидации под новыми игроками.

В 2012 г. Первый заместитель председателя Правительства РФ Шувалов И.И. выступил с идеей создания регулятора финансовых рынков на базе Банка России. Проект предполагал, что укрупненная ФСФР, ведущая надзор за рынком ценных бумаг и страховыми компаниями, вольется в структуру Банка России. Концепцию создания мегарегулятора одобрил Президент России Путин В.В. В 2013 г. законодательные органы приняли соответствующий ФЗ от 23.07.2013 N 251-ФЗ⁴⁸ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» и с 1 сентября 2013 г. Банку России перешли функции упразднённой ФСФР, превратив его в единый регулятор финансового сектора.

В том же 2012 году Распоряжением Правительства РФ от 25.12.2012 N 2524-р утверждается Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, предусматривающая развитие в Российской Федерации трехуровневой пенсионной системы⁴⁹:

- первый уровень - трудовая пенсия (государственная пенсия) в рамках государственной (публичной) системы обязательного пенсионного страхования, формируемая за счет страховых взносов и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

⁴⁸ Российская газета, N 166, 31.07.2013

⁴⁹ Собрание законодательства РФ", 31.12.2012, N 53 (ч. 2), ст. 8029

- второй уровень - корпоративная пенсия, формируемая работодателем при возможном участии работника на основании трудового и (или) коллективного договоров либо отраслевого соглашения;

- третий уровень - частная пенсия, формируемая работником (физическим лицом).

Начиная с 2013 года запускается масштабное реформирование системы НПФ и, как бы ни хотелось участникам пенсионного рынка, поэтапно закрепляется курс на свертывание ОПС («мораторий» на накопительную часть).

- Федеральный закон от 04.12.2013 г. № 351-ФЗ приостанавливает направление 6% тарифа страхового взноса на финансирование накопительной части трудовой пенсии до соответствия НПФ и управляющих компаний необходимым требованиям, весь тариф вне зависимости от выбора застрахованного лица направляется на финансирование страховой части.

- Федеральный закон от 01.12.2014 № 410-ФЗ предусматривает направление полного тарифа страхового взноса на финансирование страховой пенсии в 2014 и 2015 годах.

- Федеральный закон от 14.12.2015 № 373-ФЗ предусматривает направление полного размера индивидуальной части тарифа страхового взноса на финансирование страховой пенсии и отсутствие формирования пенсионных накоплений за счет страховых взносов на ОПС в 2016 года.

- Федеральный закон от 19.12.2016 № 447-ФЗ продлевает срок моратория на финансирования накопительной пенсии до 2019 года (включительно).

Каждый год перед принятием очередного решения о продлении «заморозки» или «моратория» на накопительную часть происходят бурные общественные, политические и экспертные обсуждения. Практически ежедневно выходят статьи с аналитикой и предложениями по выходу из сложившейся

ситуации, оценкой перспектив и последствий для рынка и граждан, есть мнения «за» и «против».

С 2013 года через НАПФ начинается конструктивная коммуникация рынка с новым регулятором и Министерством финансов Российской Федерации по всем вопросам реформы. В течении года создаются рабочие и экспертные группы практически на всех ведомственных площадках, в которые вошли представители пенсионного рынка, Банка России, Минфина РФ, Минтруда РФ, ПФР, и Минэкономразвития. В еженедельном режиме обсуждаются и готовятся основные предложения и изменения в законодательство. Результатом такой работы в декабре 2013 года стало принятие двух важнейших законов, определивших основы дальнейшего развития регулирования:

1. В соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 N 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О негосударственных пенсионных фондах" и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵⁰:

- в срок до 1 января 2016 года НПФ, являющиеся некоммерческими организациями и осуществляющие деятельность в качестве страховщика по ОПС, подлежат преобразованию в акционерные НПФ, или ликвидации, также вводится возможность выделения некоммерческого НПФ с одновременным преобразованием в акционерный фонд;

- в срок до 1 января 2019 года НПФ, являющиеся некоммерческими организациями и не осуществляющие деятельности в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию (рынок НПО), подлежат преобразованию в акционерные пенсионные фонды или ликвидации;

- изменяется порядок выбора страховщика или инвестиционного портфеля управляющей компании: от ежегодной смены страховщика к выбору один раз в пять лет, вводится досрочный переход с потерей доходности, полностью отменяется институт трансферентских соглашений;

⁵⁰ Российская газета, N 296, 31.12.2013

- до вступления в систему гарантирования пенсионных накоплений приостанавливается передача средств пенсионных накоплений в НПФ из Пенсионного фонда России;

- отдельной главой вводится система досрочного негосударственного пенсионного обеспечения, как часть системы НПО, вступающее в силу с 2017 года;

- ужесточаются требования к НПФ, их уставному капиталу, собственным средствам, должностным лицам, вводится согласование сделок по приобретению акций фонда и система риск-менеджмента и др..

2. В соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 г. № 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 накоплений⁵¹»

- с 2015 года вводится двухуровневая система гарантирования прав застрахованных лиц, включающая резервы по ОПС, формируемые каждым фондом самостоятельно, а также общенациональный фонд гарантирования пенсионных накоплений, объединяющий всех страховщиков и управляемый Агентством по страхованию банковских вкладов (АСВ);

- вводится процедура оценивания Банком России деятельности НПФ, без прохождения которой они не смогут войти в систему гарантирования прав застрахованных лиц и осуществлять дальнейшую деятельность по обязательному пенсионному страхованию.

Все изменения призваны повысить качество и прозрачность рынка, внедрить эффективные стандарты регулирования и оценки инвестиционной деятельности, повысить защищенность прав застрахованных лиц.

⁵¹ Российская газета, N 295, 30.12.2013

В развитие реформы, в последующие годы принимается еще несколько важнейших законодательных актов, а центральное место в системе источников нормативно-правового регулирования начинают занимать акты Банка России.

В 2013 году принимается Федеральный закон от 02.11.2013 N 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации», придавший законодательный статус одной из важнейшей функции на пенсионном рынке. Закон установил требования к актуариям и ответственным актуариям, их ответственность, определил объект обязательного актуарного оценивания, установил порядок деятельности саморегулируемой организации актуариев, закрепил принципы надзора в указанной сфере.

Еще из одним важных шагов в развитии регулирования рынка стало принятие Федерального закона от 13.07.2015 N 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка», установившего процесс создания и функционирования СРО на финансовом рынке (в том числе, СРО НПФ) и обязательность участия в ней НПФ. Для приобретения статуса саморегулируемой организации некоммерческая организация должна объединять в составе в качестве ее членов не менее 26 процентов от общего количества финансовых организаций, осуществляющих соответствующий вид деятельности. С 2016 года в системе источников регулирования НПФ официально появляются стандарты СРО, базовые стандарты согласуются в Банке России.

Сегодня многие направления, заложенные в 2012 – 2014 гг. еще продолжают свое развитие. На текущий момент внимание уделяется вопросам отчетности НПФ, системы риск-менеджмента, актуарной оценки деятельности фондов, раскрытия информации, проблеме переходов застрахованных лиц, фидуциарной ответственности и т.д. Текущий период в истории рынка все еще является переходным, как минимум до завершения акционирования в 2019 году.

Но ключевым вопросом, безусловно, остается вопрос дальнейших трендов и законодательных решений, направленных на развитие пенсионного рынка,

охват дополнительными пенсионными программами населения, повышения уровня пенсионного обеспечения и увеличение инвестиционного потенциала НПФ. Только после этого мы сможем говорить о новом этапе⁵², перспективах отрасли и его законодательного регулирования⁵³.

⁵² Можно выделить следующие этапы развития законодательства и регулирования пенсионного рынка: 1) с 1992 г. до 1998 г. – начало деятельности НПФ в соответствии с Указом Президента «О негосударственных пенсионных фондах» от 16.09.1992; 2) с 1998 г. до 2004 г. – деятельность НПФ в соответствии с Федеральным законом от 07.05.1998 N 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», кризис 1998 года; 3) с 2004 г. до 2008 г. – развитие деятельности НПФ по обязательному пенсионному страхованию в соответствии с законодательством об обязательном пенсионном страховании, кризис 2008 года; 4) с 2008 г. до 2013 г. – развитие НПФ между кризисом и новым регулятором – Банком России; с 2014 года – реформа системы НПФ и акционирование.

⁵³ Статья подготовлена в развитие материалов статьи «Особенности правового регулирования деятельности НПФ на этапах становления и развития» Волков И.А. // Пенсионное обозрение, № 2 (10) апрель – июнь 2012 г.