

Тема номера: «НПФ 20 лет»

**ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ**

**Негосударственные пенсионные фонды: пятнадцать лет надежд и разочарований**

Из архивов журнала «Пенсионные фонды и инвестиции» №6 (36) - 2007.  
Редакция журнала

Пенсионная реформа в России началась 16 сентября 1992 года. В этот день был подписан Указ Президента Российской Федерации «О негосударственных пенсионных фондах», который заложил правовую базу для создания принципиально нового и важного элемента пенсионной системы.

С тех пор прошло пятнадцать лет.

По историческим меркам это незначительный срок и не юбилейная дата.



*Михаил Юрьевич Алехин  
Главный редактор  
журнала  
«Пенсионные фонды  
и инвестиции»*

Однако для нашей страны, которая пережила революционные преобразования и потрясения во всех сферах жизни, это целая эпоха в судьбах людей, коренным образом изменившая условия существования пенсионеров.

В данной статье излагаются сведения о событиях, которые, по мнению автора, оказали существенное влияние на результаты деятельности негосударственных пенсионных фондов (НПФ), на ход реформы всей пенсионной системы.

Они могут представлять интерес в связи с тем, что на различных этапах реформирования принималось немало противоречивых, неоднозначно оцениваемых и сегодня в пенсионном сообществе поступков властей и участников рынка пенсионных услуг.

Вначале напомним о ситуации в пенсионной сфере, предшествующей принятию Указа о НПФ. Нет смысла углубляться в далекие времена до Октябрьской революции 1917 года, когда существовали различного рода пенсионные кассы, а также комментировать общеизвестные достоинства и недостатки советской государственной пенсионной системы.

Поиск путей модернизации такой системы начался в конце 80-х годов прошлого века в связи с проводимыми тогда преобразованиями в экономике и социальной сфере. В то время были приняты решения о введении в нашей стране (тогда еще СССР) дополнительного добровольного пенсионного страхования.

С января 1988 года постановлением Совмина СССР и ВЦСПС было введено формирование



пенсий на паритетной основе за счет средств граждан и государственного бюджета. Дополнительная пенсия (не более 50 рублей в месяц) должна была выплачиваться пожизненно после достижения пенсионного возраста и при условии уплаты страховых взносов.

Эта система просуществовала недолго. В 1992 году в связи с «кончиной» СССР было принято решение о прекращении такого рода страхования.

Примерно на тех же принципах предполагается осуществлять формирование дополнительной пенсии гражданами, добровольно вступившими в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию с государственным софинансированием пенсионных накоплений.

Закон о пенсионном обеспечении граждан СССР от 15 мая 1990 года предоставлял работникам право заключать договора добровольного страхования дополнительной пенсии. При этом предприятия и организации могли возмещать работникам за счет средств, предназначенных на оплату труда, полностью или частично взносы, уплаченные ими по договорам добровольного страхования дополнительной пенсии.

8 декабря 1990 г. принято постановление Совета Министров СССР о создании Страхового пенсионного фонда работников науки, финансовую основу которого должны были составлять добровольные личные взносы, а также взносы предприятий. Минфину поручалось подготовить предложения о предоставлении этому фонду дополнительных льгот по налогам.

Указанные мероприятия и другие решения того времени по объективным и субъективным причинам оказались нежизнеспособными, но не бесполезными. В процессе реализации их инициаторы и исполнители, а также представители органов государственной власти пришли к пониманию необходимости создания общегосударственной системы дополнительного негосударственного пенсионного обеспечения, адаптированной к изменившимся условиям в стране.

В связи с проведением радикальной экономической реформы и необходимостью социальной защиты населения в условиях перехода к рыночным отношениям распоряжением Правительства РФ от 21 ноября 1991 г. была образована комиссия по разработке порядка создания и правового функционирования НПФ.

Комиссии поручалось в кратчайшие сроки подготовить проект указа Президента РФ по этому вопросу. Поручение было исполнено быстро и качественно. Уже 5 декабря того же года проект этого документа Правительство РФ направило соответствующим органам законодательной и исполнительной власти на заключение.

С незначительными поправками окончательный текст Указа о НПФ был подписан 16 сентября 1992 года. С этого момента началась новая страница в истории развития отечественной пенсионной

системы.

Чтобы понять значимость этого события, следует напомнить о плачевной ситуации, в которой в начале 90-х годов прошлого века оказалась подавляющая часть населения России, и особенно пенсионеры.

В 1992 году реальный размер пенсии (с учетом небывало высокой годовой инфляции — 2100%) составил лишь 52% от уровня предыдущего года. Сразу обесценились и без того скромные сбережения граждан. Многие лишились работы и заработков. Без денег остались учреждения социального обслуживания населения.

Созданные в то время фонды социальной поддержки населения не дождались в обещанных властями объемах денег КПСС, доходов от приватизации и других поступлений. Кредиты МВФ и других международных организаций исчезали бесследно. Недостаточной оказалась гуманитарная помощь от других государств, ничтожными — подачки Армии спасения и других миссионеров, наводнивших в то время Россию.

Большинство предприятий простаивало. А те, что работали, считали зазорным платить налоги. Поэтому многократно (в реальном исчислении) сократились и отчисления в пенсионный фонд. Люди, разбирающиеся в политике и экономике, быстро поняли, что преодолеть такую разруху в стране и наладить нормальное функционирование пенсионной системы удастся не скоро. Поэтому надо срочно искать пути выхода из такой сложнейшей ситуации.

В этих условиях, а также учитывая логику социально-экономического развития страны в рыночных условиях, нужно было форсировать создание НПФ. Конечно, они не могли быстро улучшить материальное положение пенсионеров, но давали трудоспособному населению надежду на обеспечение безбедной старости.

В развитии такого нового социально-финансового института объективно были заинтересованы также и государство и бизнес. Дополнительное пенсионное обеспечение уменьшало нагрузку на государственную пенсионную систему и снижало социальную напряженность в обществе. А «длинные» пенсионные деньги, аккумулируемые НПФ, при нормальной организации дела являются эффективным финансовым ресурсом для развития экономики и получения предпринимательского дохода.

Правительство РФ поручило Министерству социальной защиты населения РФ подготовить, с участием других министерств и ведомств, проекты документов, предусмотренные Указом о НПФ. Для исполнения этого поручения при Министерстве была создана межведомственная рабочая группа, которая подготовила пакет проектов решений федеральных законодательных и исполнительных органов власти:



- о налогообложении в системе НПО (по схеме ЕЕТ!);
- об использовании приватизационных чеков в качестве взносов в НПФ;
- положений о НПФ, об Инспекции НПФ, о компаниях по управлению активами НПФ, о Межведомственной комиссии по оценке рисков инвестиций НПФ, о минимальном уровне рентабельности компаний по управлению активами НПФ, примерного договора между НПФ и страхователем, договора на управление активами НПФ. Эти документы были доработаны правительственным аппаратом и представлены на подпись.

Однако юридическая экспертиза установила, что постановлением Правительства РФ их утверждать нельзя. Требуется решение на уровне федерального закона. Очевидно, что на разработку нескольких таких сложных законопроектов и принятие их нужно немало лет. Поэтому возник правовой вакуум, который сохранялся до принятия закона о НПФ в мае 1998 года.

Именно этот этап в развитии НПО можно считать самым трудным для всех его участников. Лишь в конце 1994 года было утверждено положение об Инспекции НПФ, а в августе 1995 года положение о деятельности НПФ и компаний по управлению их активами. Поэтому процесс учреждения и деятельности НПФ пошел неуправляемо. Выдаваемые Министерством социальной защиты населения РФ и территориальными органами власти временные разрешения на деятельность по НПО не могли обеспечить единство правовых и организационных основ их деятельности.

За короткий срок были созданы сотни организаций, в наименовании которых присутствовали слова «негосударственные пенсионные фонды». Они учреждались как некоммерческие организации, акционерные общества и в других организационно-правовых формах.

Немало фондов собиралось заниматься не только выплатами дополнительных пенсий, но и оказывать медицинские, образовательные и другие услуги, участвовать в популярных тогда схемах «оптимизации» налогообложения.

Большинство пенсионных фондов все же придерживалось в своей деятельности принципов, заложенных в Указе о НПФ, работало надежно и эффективно. Каких-либо серьезных скандалов на всю страну, подобных случавшимся тогда часто с финансовыми компаниями, не было. Случайно попавшие на этот рынок фонды исчезали бесшумно, поскольку граждане свои кровные деньги туда не вносили. Плательщиками пенсионных взносов в НПФ были в основном юридические лица, которые и учреждали этот фонд.

С созданием Инспекции НПФ и принятием ряда нормативных документов появилась возможность государственного регулирования деятельности фондов. При этом особое внимание уделялось выполнению НПФ определенных требований, соблюдению ими интересов граждан.

Для формирования полноценной правовой базы необходимо было по возможности быстрее принять закон о НПФ. Однако в процессе его подготовки возникало много объективных и субъективных препятствий. Госдума РФ трижды отвергала законопроект в первом чтении. Заблокировал принятие закона и Совет Федерации. Слишком большим оказался разброс мнений по некоторым принципиальным вопросам формирования системы НПО. При этом явно просматривался конфликт интересов лиц, представлявших в парламенте различные политические и финансовые группы.

В результате длительных и сложных дебатов в парламентской согласительной комиссии удалось принять этот закон в мае 1998 года. Из-за вынужденных компромиссных решений закон получился не идеальным, но достаточным для того, чтобы успешно разрешать возникшие в последующем правовые коллизии.

Вскоре после принятия этого закона в России произошел августовский (1998 года) дефолт с большими финансовыми потерями у НПФ. Вместо помощи, которая тогда была оказана Правительством РФ некоторым держателям ГКО, для НПФ был установлен дискриминационный режим обмена принадлежащих им ГКО на новые государственные ценные бумаги. В относительно короткие сроки почти все фонды оправались от последствий кризиса и смогли улучшить количественные и качественные показатели развития системы НПО.

Несмотря на отсутствие налоговых и других форм стимулирования, неблагоприятный инвестиционный климат и наличие других нерешенных проблем, НПФ в последующие годы развивались стабильно высокими темпами. В настоящее время они занимают достойную нишу в пенсионной системе и на рынке коллективных инвестиций.

За девять месяцев 2007 года средний размер выплат у одного миллиона получателей составил в этих фондах 1109 рублей в месяц при средней государственной пенсии в сентябре этого же года в размере 3 111 рублей. Это уже немало. Отдельные участники, в зависимости от выбранной пенсионной схемы и перечисленных в НПФ взносов, получают сегодня и 2, и 5, и более 10 тысяч рублей в месяц. Численность таких счастливиц будет возрастать по мере наступления сроков первой выплаты пенсии остальных 6 млн. участников. Общая сумма пенсионных резервов, то есть средств, предусмотренных на выплату пенсий, составила за 9 месяцев 2007 года 443,4 млрд. рублей.

Кроме того, государство предоставило НПФ возможность участвовать в формировании гражданами накопительной части трудовой пенсии. Свой выбор в пользу НПФ сделали 1,9 млн. человек, пенсионные накопления которых за 9 месяцев 2007 года составили 25,6 млрд. рублей.

Конечно, по мировым меркам отечественная система НПО выглядит весьма скромно. При этом более половины от общей суммы пенсионных резервов принадлежит лишь одному НПФ «ГАЗФОНД».

По объему финансовых ресурсов многие зарубежные пенсионные фонды в отдельности многократно превышают накопления всех российских НПФ. В этом ничего удивительного нет.

Наша система НПО находится еще в «младенческом» возрасте. В первые годы она росла в условиях глубочайшего экономического кризиса, последствия которого негативно сказываются на развитии фондов до настоящего времени. Отсутствовала должная поддержка законодательными и исполнительными органами власти. В многочисленных правительственных программах и планах декларировалась необходимость содействия развитию НПФ. Однако хорошие слова редко воплощались в конкретные дела.

Последняя пенсионная реформа открыла НПФ доступ к участию в формировании накопительной части трудовой пенсии в системе обязательного пенсионного страхования. По общеизвестным причинам подавляющая часть зарегистрированных лиц все еще остается в «молчунах». А успехи ряда НПФ по привлечению к себе клиентов с пенсионными накоплениями из лагеря «молчунов» достигнуты главным образом за счет использования административного ресурса корпораций, работники которых являются участниками этого же фонда в системе добровольного негосударственного пенсионного обеспечения. Здесь есть о чем подумать, что надо сделать, чтобы как можно больше «молчунов» захотело формировать накопительную часть пенсии в НПФ.

После завершения парламентских и президентских выборов намечено активизировать работу по совершенствованию пенсионного законодательства. Продолжится доработка проекта федерального закона «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений», принятого Госдумой РФ в первом чтении 14 ноября 2007 г. Планируется также принять закон «О профессиональных пенсионных системах». Его должны были ввести в действие несколько лет назад в пакете с основными действующими сейчас законами по пенсионной реформе.

Оба этих закона могут создать условия для значительного расширения поля деятельности НПФ, наращивания финансовых ресурсов за счет дополнительных страховых взносов граждан на накопительную часть трудовой пенсии гражданами, добровольно вступившими в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию, а также взносов государства на софинансирование формирования пенсионных накоплений.

У пенсионных фондов есть основания рассчитывать на поступление к ним определенной части взносов работодателей в профессиональные пенсионные системы. Возможно, бизнес-сообщество самостоятельно или по подсказке вернет хотя бы часть законно присвоенных средств от снижения единого социального налога. Их разумно было бы направить на дополнительное пенсионное обеспече-

ние в НПФ. Не исключено, что государство или граждане предложат фондам оказывать новые дополнительные пенсионные услуги.

Перспективы развития системы НПФ во многом будут определяться эффективностью функционирования государственной пенсионной системы, ее возможностями удовлетворять текущие и долгосрочные запросы населения.

Практически во всех программах политических партий, участвовавших в последних парламентских выборах, предусматривались обещания увеличить в ближайшей перспективе соотношение между размерами пенсий и зарплат до 40—100 процентов. Цель благородная, но трудноразрешимая.

Очень простой и достаточно точный расчет показывает, что для достижения заветной цели до 40% в 2008 году понадобилось бы где-то изыскать дополнительно более триллиона рублей в расчете на год, с последующим ежегодным ростом этой суммы.

Такой «зачачки» у государства нет. А если бы она вдруг «свалилась с неба» и деньги были бы розданы пенсионерам, то радость их длилась бы недолго из-за инфляции. Учитывая реальные социально-экономические условия, потребуется немало лет при благоприятной обстановке для того, чтобы коэффициент замещения достиг в России размеров, рекомендованных международными организациями.

О реальном размере пенсий незаслуженно мало говорят и пишут. Динамика этого показателя, представленная на рисунке, наглядно демонстрирует: с чего начинали, как продвигались и к чему пришли. Начали плохо. По истечении первого года рыночных преобразований на среднюю пенсию можно было купить товаров и услуг (при их изобилии) почти в два раза меньше, чем годом раньше при всеобщем дефиците.

На следующий год начали «выползать» из провала, но затем опять продолжили падение, которое завершилось после дефолта в августе 1998 года. В 1999 году реальный размер пенсии составлял только 31% по сравнению с 1991 годом.

После этого этот показатель стабильно улучшался и, по предварительным отчетным данным составил в 2007 году 74% по сравнению с 1991 годом. Достижение не выдающееся. Чтобы сравняться с дореформенным уровнем, потребуется еще семь лет при условии, что реальная пенсия будет увеличиваться по 4% в год. Для осуществления даже такой скромной цели потребуется мобилизация значительных финансовых ресурсов.

Рассмотренные выше «достижения» и перспективы сказались на результатах всероссийского социологического исследования на тему: «Отношение населения к системе пенсионного обеспечения и

хода ее модернизации», проведенного по заказу ПФР.

Лишь 6% респондентов (ответивших на вопросы анкеты) отметили положительные изменения, а 82% не осознали степень влияния реформы на свое материальное положение. 6% респондентов-пенсионеров уверены, что пенсии будет достаточно для поддержания достойного уровня жизни. Оценивая перспективы пенсионной реформы, 18% респондентов настроены оптимистично, а 21% не смогли дать никаких оценок относительно роли реформы в будущем. Организаторы данного социологического исследования отмечают, что оптимистов стало больше обольщаться этим пока преждевременно.

Представленные на рисунке данные свидетельствуют о результатах развития обязательного государственного пенсионного страхования. При этом не учитывались выплаты в системе негосударственного пенсионного обеспечения. К сожалению, суммирование этих пенсий практически не оказало бы заметного влияния на улучшение тенденции развития всей пенсионной системы.

В процессе обоснования положений Указа о НПФ, а также предусмотренных в нем решений Правительства РФ и других документов учитывался опыт функционирования частных пенсионных систем в странах с развитыми рыночными отношениями. В правительственных и ведомственных рабочих группах плодотворно работали высококвалифицированные эксперты Британского правительственного фонда «Know-How», комиссии Европейского Союза по программе TACIS», Всемирного Банка, других авторитетных организаций. Эти эксперты, в отличие от зарубежных консультантов по приватизации государственной собственности, формированию финансовых институтов и некоторым другим вопросам реформирования экономики России, ничего плохого не советовали.

Наоборот, они рекомендовали нашим правительственным органам проявлять осторожность в процессе принятия ответственных решений, тщательно учитывать распределение рисков, предусматривать меры по обеспечению гарантий сохранности пенсионных средств, избежать повторения ошибок реформирования пенсионных систем в других странах.

В результате конструктивного диалога совместными усилиями удалось избежать приватизации всей пенсионной системы, принятия других авантюрных предложений, которых тогда было в избытке. С учетом российских реалий было предложено осуществлять реформу на основе рационального сочетания распределительного и накопительного элементов пенсионной системы.

Представители органов власти, руководители НПФ и другие лица, причастные к реформе пенсионной системы, для изучения опыта посещали страны, где были реализованы аналогичные пенсионные проекты. Не все командировки по разным причинам были результативными. Сегодня уже мало кто восхищается «достижениями» в пенсионной сфере Чили, Аргентины и ряда других государств,

недавно считавшихся образцовыми.

Почти все страны, входящие в первую мировую десятку по уровню развития экономики, вдруг тоже решили модернизировать свои пенсионные системы, объясняя это ухудшением демографической ситуации. Старение населения, конечно, увеличивает нагрузку на пенсионные бюджеты. Но не в такой же степени, чтобы предсказывать катастрофические последствия его для всей экономики.

Доминирующее положение этой группы стран в процессе глобализации мировой экономики позволяет им без особого напряжения изыскивать финансовые ресурсы для поддержания в течение многих лет пенсионного обеспечения на достигнутом высоком уровне.

Разговоры о кризисе пенсионных систем под влиянием старения населения являются, по моему мнению, лишь поводом для объяснения разворота в социальной политике и не только по отношению к пенсионерам. Политики утверждают, что социальные государства Западной Европы, где высоки пенсии, зарплаты бюджетникам и выплаты по программам социального вспомоществования, становятся в глобальной экономике не конкурентно способными по сравнению с другими государствами, не отягощенными социальными обязательствами.

Поэтому в целях снижения государственных затрат наряду с другими мероприятиями осуществляется отмена или уменьшение ряда пенсионных льгот и иных социальных обязательств. Одновременно принимаются меры по усилению и стимулированию личной ответственности граждан за свое материальное благополучие в случаях потери заработка.

Нововведения в зарубежных пенсионных системах должны тщательно изучаться, чтобы не было «слепого» копирования или непродуманного заимствования их в процессе устранения недоработок и ошибок, допущенных отечественными реформаторами, а также при реализации намеченных мероприятий по модернизации пенсионной системы.

*Пенсионное обеспечение, негосударственная пенсия*