**Развитие негосударственных пенсионных фондов – период «беззакония»**

**

*О.М. Колобаев – независимый эксперт*

*по пенсионной системе*

16 сентября 1992 года Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным был подписан указ за № 1077 «О негосударственных пенсионных фондах». Дата подписания Указа не напрасно считается датой официального начала истории российских НПФ: для становления этого нового социального института подписание Указа имело основополагающее значение.

Указ наметил и юридически закрепил основные принципы деятельности НПФ, такие как:

* НПФ учреждаются предприятиями, учреждениями, организациями, банками, коллективами граждан и общественными организациями;
* НПФ учреждаются на правах юридических лиц с именными счетами граждан;
* НПФ и их органы не вправе заниматься коммерческой деятельностью;
* НПФ функционируют независимо от системы государственного пенсионного обеспечения;
* отношения НПФ и его клиентов (размеры, условия и порядок внесения взносов и осуществления выплат) определяются соглашением между НПФ и страхователем, заключаемым на основании утвержденного примерного договора;
* размещение активов НПФ осуществляют специализированные компании по управлению активами НПФ, взаимоотношения которых с указанными фондами строится на основании договора об управлении активами НПФ;
* компании несут ответственность за сохранность активов НПФ и обеспечение минимального уровня рентабельности, устанавливаемого Правительством РФ.

Указ заложил основы государственного контроля за деятельностью НПФ:

* объявил о создании Инспекции НПФ для содействия развитию НПФ и осуществления контроля за их деятельностью;
* возложил на Инспекцию регистрацию и лицензирование НПФ и компаний по управлению активами НПФ;
* объявил о создании Межведомственной комиссии по оценке рисков инвестиций НПФ для обеспечения реальной защиты пенсионных накоплений граждан.

Правительству РФ было поручено в трехмесячный срок представить предложения:

* о возможности исключения из подлежащих налогообложению доходов физических и юридических лиц сумм взносов в НПФ, а также возможности освобождения от налогообложения доходов от инвестирования активов НПФ;
* о порядке налогообложения пенсионных выплат гражданам из НПФ;
* об использовании приватизационных чеков в качестве взносов в НПФ.

Указ поручил разработать и в трехмесячный срок представить в Правительство РФ проекты документов, необходимых для развития системы контроля:

* положения о НПФ;
* положения об Инспекции НПФ;
* положения о компаниях по управлению активами НПФ;
* положения о Межведомственной комиссии по оценке рисков инвестиций НПФ;
* постановления о минимальном уровне рентабельности компании по управлению активами НПФ;
* примерного договора между НПФ и страхователем;
* договора на управление активами НПФ.

Указ означал начало нового этапа существования пенсионной системы России: наряду с государственным был легализован и ее частный компонент.

В Указе дважды были повторены слова «в трехмесячный срок», однако острейший конституционный кризис, разразившийся в России в конце декабря 1992 года и продолжавшийся в течение всего 1993 года, по-видимому, не позволил разработать в срок все определенные Указом документы. Что же касается Инспекции НПФ, то она была создана только в июне 1994 года при Министерстве социальной защиты населения Российской Федерации, ее руководителем (Главным инспектором) был назначен Ю.О. Волков.

После подписания Указа число негосударственных пенсионных фондов стремительно росло (20 - в январе 1993 г., 100 - в январе 1994 г., от 800 до 1000 - в январе 1995 г.). Большинство фондов возникали при банках, либо при инвестиционных компаниях. Среди учредителей фондов были также профсоюзы, общественные и религиозные организации или просто группы инициативных частных лиц, намеренных выйти на новый рынок.

Одновременно, уже в 1993-1994 годах начинают появляться первые корпоративные НПФ, создаваемые крупными компаниями или финансово-промышленными группами с целью организации дополнительного пенсионного обеспечения для своих сотрудников. Основная мотивация создания корпоративных НПФ, - это либо осуществление социальной политики предприятия, либо использование пенсионных программ в качестве рычага кадровой политики, либо, наконец, формирование подконтрольного, но формально обособленного от предприятия инвестиционного ресурса. Крупные корпоративные фонды начинают доминировать в сфере НПО уже к 1996 году. Ведущими среди них были крупнейшие корпоративные фонды: НПФ «ЛУКОЙЛ-Гарант», НПФ «ГАЗФОНД», НПФ «Сургутнефтегаз», НПФ электроэнергетики и НПФ «Уголь». В начале 1998 года на эту пятерку НПФ приходилось более 64% активов, и затем тенденция к концентрации продолжала расти год от года.

Регулирование деятельности НПФ и контроля за ними, предусмотренные Указом 1077, необходимо было начать с упорядочения процесса их создания. 15 декабря 1994 г. – Инспекция приняла Временное положение о регистрации уставов негосударственных пенсионных фондов и начала регистрацию уставов. При этом Инспекция регистрировала уставы только тех организаций, которые были созданы в организационно-правовой форме «фонд», согласно Закону о некоммерческих организациях.

В декабре 1994 года деятельность НПФ и компаний по управлению их активами была включена в перечень лицензируемых видов деятельности (постановление Правительства РФ № 1418), а проводить это лицензирование была уполномочена Инспекция НПФ при Минсоцзащиты России. С октября 1995 года согласно «Положению о лицензировании деятельности негосударственных пенсионных фондов и компаний по управлению активами негосударственных пенсионных фондов» инспекция НПФ начала лицензировать деятельность фондов и компаний.

На 1 мая 1998 года законную деятельность в области негосударственного пенсионного обеспечения имели право вести 277 фондов. В системе НПФ на постоянной основе работало тогда почти три тысячи специалистов.

Кроме лицензирования Инспекцией НПФ было начато формирование и других составляющих системы государственного контроля, таких как:

• унифицированной системы бухгалтерского учета,

• обязательных ежегодных аудиторских и актуарных проверок,

• отчетности НПФ перед Инспекцией и системы заслушивания фондов,

• проведение контрольных проверок фондов.

Все стороны контроля должны были быть обеспечены соответствующими нормативными актами. В течение декабря 1994 – февраля 1996 гг. были разработаны и утверждены приказами Инспекции НПФ: сначала Временное, а потом и постоянное Положение о порядке регистрации уставов НПФ; Основные требования к Правилам негосударственного пенсионного фонда, примерному договору о негосударственном пенсионном обеспечении, примерному договору по управлению активами НПФ; Временные правила инвестирования активов НПФ и экономические нормативы надежности и платежеспособности фондов; первые формы отчетности о деятельности НПФ (№ 1-НПФ, 2-НПФ и 3-НПФ); Временные указания о порядке ведения бухгалтерского учета и отчетности в негосударственных пенсионных фондах.

Все делалось «с нуля», так как аналогов не было. Специалисты Инспекции сами формулировали принципы этих документов, а потом реализовывали их на бумаге. При этом часто приходилось спотыкаться о бюрократические препоны в аппаратах министерств. Попытки Инспекции, например, привлечь к разработке порядка ведения бухгалтерского учета в НПФ работников соответствующего департамента Минфина натолкнулись на их категорический отказ участвовать в этой работе. Однако, стоило Инспекции опубликовать утвержденные ею «Временные указания о порядке ведения бухгалтерского учета и отчетности в негосударственных пенсионных фондах», она получила строгое письмо заместителя министра финансов, что мы не имели права делать это без согласования с Минфином. Пришлось Инспекции НПФ попросить министерство согласовать этот документ. После некоторой проволочки, Минфин согласовал Временные указания практически без поправок.

После окончания первого квартала 1996 года стала поступать отчетность от фондов, и тут выяснилось, что ситуация очень сложная: фонды не поняли документы Инспекции, а персонал фондов очень слабо подготовлен (в Инспекцию, например, поступали балансы, у которых пассив не равнялся активу). Стало ясно, что, с одной стороны, надо править структуру и формулировки форм отчетности, а, с другой, персонал фондов надо учить и добиваться от фондов однозначного понимания. В сентябре 1996 года был принят приказ Инспекции НПФ «Об организации обучения и сертификации персонала НПФ. В течение осени1996 – лета 1997 года были разработаны новые формы отчетности и почти ежемесячно на базе Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова проводились лекции и семинары, на которых ведущие аудиторы и специалисты Инспекции НПФ разъясняли особенности бухгалтерского учета в НПФ и порядок представления специальной отчетности о деятельности фондов.

Летом 1996 года Инспекция начала проверки деятельности фондов и управляющих компаний, для чего была предварительно разработана и утверждена Инструкция по проведению таких проверок. Первая проверка была проведена в НПФ «Казначейский», который дал в СМИ рекламу об обналичивании заработной платы. Комиссия Инспекции разобралась в применяемой фондом схеме – это была явная подмена деятельности по НПО полукриминальными финансовыми операциями. В результате, по итогам проверки 21 августа 1996 г. у НПФ «Казначейский пенсионный фонд» была аннулирована лицензия (№ 19),– это было первое аннулирование лицензии негосударственного пенсионного фонда.

Поначалу Инспекция проверяла не только фонды, имеющие лицензию, но и фонды, которые подали документы на лицензирование или как-то проявляли себя в прессе или других СМИ, затем проверки фондов перешли в плановый и устойчивый режим и проверялись только фонды, имеющие лицензию.

Начали появляться первые льготы по налогам и платежам, предусмотренные Указом 1077, НПФ освобождались от налога на прибыль в связи с некоммерческим характером их деятельности, а 13 августа 1996 г. – постановлением Правительства РФ (№ 966) пенсионные взносы в НПФ на сумму в размере 24-кратного минимального размера оплаты труда были освобождены от уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд России. Однако это были только первые шаги – настоящая работа в этом направлении началась потом, после принятия Налогового кодекса.

Организовано было также взаимодействие Инспекции НПФ с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В апреле 1995 г. – подписано первое соглашение Инспекции НПФ при Минсоцзащиты России с субъектом Российской Федерации (с администрацией Волгоградской области) о совместной деятельности в сфере государственного регулирования деятельности НПФ. Позже подобные соглашения были заключены с администрациями Вологодской области, Республики Татарстан и Ханты-Мансийского автономного округа.

Одновременно с формированием системы государственного контроля начала складываться сеть общественных объединений и инфраструктурных организаций. В ноябре 1993 года была зарегистрирована Ассоциация развития НПФ, а в ноябре 1994 г. создана Профессиональная Лига НПФ. Также был создан совет директоров московских фондов и региональные ассоциации. В сентябре 1994 года состоялась учредительная конференция Российского общества актуариев – профессионального объединения специалистов-актуариев. В начале 1997 года было принято решение о создании Координационного совета региональных общественных организаций НПФ. Считалось, что эти объединения (при условии принятия соответствующих нормативных актов) могут трансформироваться в саморегулируемые организации НПФ.

В марте 1995 года вышел в свет первый номер журнала «Пенсионные фонды» (главный редактор М.И. Алехин), который сыграл очень важную роль в становлении негосударственных пенсионных фондов.

В 1993 году была создана фирма «Пенсионные и Актуарные Консультации», которая стала одной из ведущих российских компаний, осуществляющих профессиональный консалтинг в сфере организации негосударственного пенсионного обеспечения, разработки пенсионных продуктов и актуарного сопровождения НПФ и предприятий.

Кроме того, Профессиональная Лига НПФ в ноябре 1997 г. создала консультативную организацию «Межрегиональный центр негосударственных пенсионных фондов», который, в основном, занимался консультированием по вопросам лицензирования деятельности НПФ и организацией семинаров.

Этими общественными объединениями совместно с журналом «Пенсионные фонды», газетой «Экономика и жизнь», организациями «Пенсионные и актуарные консультации» и «Межрегиональным центром НПФ» были организованы серия конференций, круглых столов и семинаров. Семинары проводились, в основном, в крупных городах страны и были посвящены вопросам бухгалтерского учета и налогообложения НПФ; маркетинга и рекламы в НПФ; построения пенсионных программ предприятий; законодательного и нормативного регулирования деятельности НПФ; вопросам управления активами НПФ; региональным аспектам НПО; основам актуарных расчетов в НПФ и другим актуальным вопросам.

Была проведена серия Всероссийских совещаний руководителей НПФ, на которых присутствовало более 300 представителей фондов. В рамках совещаний состоялись выставки достижений в области пенсионного обеспечения.

Большое значение на первом этапе развития в России негосударственного пенсионного обеспечения имела деятельность британского фонда «Ноу-Хау». Сотрудничество по разработке альтернативных способов организации пенсионной системы «Ноу-Хау» фонда с Министерством труда РФ началось еще в декабре 1990 года, а в декабре 1991 г. началась реализация проекта технической помощи под руководством сотрудника фонда Дэвида Калланда.

В 1995-97 годах фонд профинансировал и организовал поставку компьютерного оборудования для Инспекции НПФ. Кроме того, фонд организовал персональное обучение сотрудников Инспекции, что позволило создать базу данных Инспекции НПФ (в какой-то статье эта база данных была названа «программным продуктом на базе Microsoft Access»). Факт поставки оборудования, формирования базы и ее возможности с одной стороны проверялся специальными представителями фонда, приезжавшими для этого из Лондона, а с другой - Инспекция получала от фонда точные указания в каких фирмах приобретать оборудование, и где проходить обучение.

В 1996-98 гг. Инспекцией НПФ, Высшей школой экономики и фондом «Ноу-Хау» были проведены курсы обучения и повышения квалификации руководителей и персонала НПФ, а также актуариев НПФ. Фонд организовал поездку и оплатил пребывание в Англии специалистов Инспекции в Лондон. Это была сравнительно короткая (7 дней) поездка группы в составе 6 человек. в Лондоне были организованы встречи с представителями фирм, занимающихся инвестированием пенсионных активов и актуарными консультациями, а также предпринят однодневный выезд в предместье Лондона, где была расположена фирма Дэвида Калланда. В это же время за счёт МВФ в Англии проходило месячное обучение специалистов инспекции и фондов.

В течение всех этих лет продолжалось осмысливание того, какую пенсионную систему будет строить новая Россия. 7 августа 1995 года Правительства РФ одобрило Концепцию реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации (постановление №790), а в декабре 1996 года – Программу пенсионной реформы в Российской Федерации. Еще один вариант Программы пенсионной реформы в Российской Федерации был одобрен Правительством РФ 20 мая 1998 года (постановление № 463), в котором отдельный раздел был посвящен развитию добровольного дополнительного пенсионного обеспечения (страхования).

Чуть раньше, 7 мая 1998 года, был подписан Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах».

Так закончился период «беззаконного» развития НПФ.

К моменту принятия своего специального закона система НПФ характеризовалась устойчивым и динамичным развитием.

Общая величина суммарных средств негосударственных пенсионных фондов составила на начало 1998 года 7 300 млрд. рублей (7,3 трлн) (напомню, что все денежные оценки имущества НПФ приведены в рублях, еще не подвергнутых деноминации 1998 года), у 98 фондов собственное имущество (тогда еще не было формулы «имущество для обеспечения уставной деятельности») превысило 1 млрд. рублей, а у 22 НПФ - 5 млрд. рублей.

Размер сформированных фондами пенсионных резервов увеличился за год более, чем в 1,5 раза и составил на начало 1998 года 3 600 млрд. рублей. Эта величина была вполне сравнима с размерами резервов страховых компаний по личному страхованию граждан. У 42 НПФ, расположенных в г. Москве, Санкт-Петербурге, Республике Саха (Якутия), Краснодарском и Красноярском краях, Волгоградской, Иркутской, Кемеровской, Липецкой, Нижегородской, Пермской, Ростовской, Самарской, Саратовской и Тюменской областях, величина пенсионных резервов превышала 10 млрд. рублей, (около 90% пенсионных резервов всех фондов).

Общая величина пенсионных взносов, привлеченных фондами по заключенным договорам негосударственного пенсионного обеспечения, превысила за год 800 млрд. рублей. У 16 фондов поступление пенсионных взносов превысило 10 млрд. рублей, а у семи - НПФ ”Сургутнефтегаз”, НПФ электроэнергетики, НПФ “ГАЗ”, НПФ "Газфонд", Кубанский пенсионный фонд, НПФ ЛУКОЙЛ-Гарант, НПФ “АвтоВАЗ” поступление превысило 20 млрд. рублей.

В то же время 67 фондов за год не привлекли ни рубля пенсионных взносов.

Количество участников пенсионных фондов составило к началу 1998 года 2200 тыс. человек, при этом у 41 фонда число участников превышало 10 тыс. человек, а в этих фондах было сосредоточено 86% общей численности участников пенсионных фондов.

Это позволило Инспекции НПФ в докладе, представленном в начале 1998 года в КРУ Президента Российской Федерации, отметить, что:

1. В России реально сложился особый некоммерческий институт в виде негосударственных пенсионных фондов, который специализируется на негосударственном пенсионном обеспечении и строит свою деятельность на накопительных принципах, Этот инструмент социально востребован - свыше 2 млн. человек являются участниками этих фондов. Его характеризуют единые социально значимые цели - формирование и выплата дополнительных пенсий, особая технология по сбору, аккумулированию и инвестированию привлеченных средств, проведению пенсионных выплат в рамках реализации разнообразных пенсионных схем. В системе НПФ на постоянной основе работает почти три тысячи специалистов.

2. В значительной степени отработана система государственного контроля за деятельностью НПФ, включающая в себя лицензирование фондов и компаний по управлению их активами, унифицированную систему бухгалтерского учета, обязательные ежегодные аудиторские и актуарные проверки, отчетность негосударственных пенсионных фондов перед Инспекцией НПФ, систему заслушивания и контрольных проверок фондов.

3. Организовано взаимодействие Инспекции НПФ с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

4. Сложилась сеть общественных объединений, ядром которой является Профессиональная Лига НПФ, региональные общественные объединения и Координационный совет региональных общественных организаций НПФ. Эти объединения при условии принятия нормативных актов могут трансформироваться в саморегулируемые организации негосударственных пенсионных фондов.

5. Основной проблемой дальнейшего развития системы НПФ является эффективное государственное регулирование. Необходимо формирование благоприятной экономической среды для эффективной деятельности НПФ, осуществление строжайшего контроля за соблюдением законных интересов граждан. Для обеспечения всего этого необходимо принятие соответствующих законодательных актов.

В целом система НПФ характеризуется достаточной степенью надежности и все ее главные проблемы объективно связаны с кризисными явлениями в экономике, а также отсутствием каких-либо форм государственной поддержки негосударственного пенсионного обеспечения, однако, несмотря на неблагоприятные факторы объективного порядка и имеющиеся проблемы, система негосударственного пенсионного обеспечения и центральное звено этой системы - негосударственные пенсионные фонды успешно развиваются. Указанный процесс приобрел необратимый характер.

Дальнейшее развитие системы негосударственных пенсионных фондов пошло по пути реализации Федерального закона «О негосударственных пенсионных фондах» и характеризовалось новыми, не менее сложными вопросами. Но это может быть темой уже другой статьи.