# Инспекция НПФ и негосударственные пенсионные фонды в августе 1999-мае 2003 года. Взгляд бывшего регулятора.

Вспоминая 1999 год, обнаружил свою первую статью, опубликованную после назначения Руководителем Инспекции НПФ при Минтруде России в августе 1999 года в №8 журнала "Пенсия" "Проблемы государственного регулирования развития негосударственного пенсионного обеспечения" (Приложение). Многое в ней давно реализовано, другое, на мой взгляд, не потеряло своей актуальности и сейчас, есть и наивные с "нынешней колокольни" тезисы. Однако, полагаю, что коллегам будет любопытно просмотреть ее и самим определить, в чем был тогда прав регулятор, а где он ошибался, что действительно подтвердило свою действенность?

Я же хочу в виде кратких тезисов напомнить о тех событиях или решениях, которые, на мой взгляд, являлись в тот период необходимыми и положительно повлияли на дальнейшее развитие системы НПФ, не ранжируя их по важности. Не могу являться объективным в полной мере, поэтому приношу извинения, если забыл что-то или много слов об Инспекции НПФ.

- 1. В конце августа 1999 года в Правительстве РФ проходило заседание Комиссии по внешнеэкономической деятельности (могу ошибаться в точном названии) под руководством М.М.Задорнова (не юмориста), на которой предлагалось разрешить НПФ в качестве эксперимента размещать до 10% пенсионных резервов в зарубежные активы. В то время это предложение не нашло поддержки.
- 2. В течение указанного периода Инспекцией НПФ были выданы лицензии 65 новым НПФ и аннулированы лицензии 63 фондов. Затем лицензирование стал осуществлять Минтруд России (выдано более 10 лицензий). Общее же количество действующих фондов стабилизировалось на уровне около 290.
- 3. Был принят целый ряд постановлений Правительства РФ, регулирующих деятельность НПФ. В их числе Положение об Инспекции НПФ, о требованиях к пенсионным схемам, о правилах размещения пенсионных резервов, о порядке заключения НПФ договоров с депозитариями и т.д. Причем, 5 постановлений подписал Президент РФ В.В.Путин (в тот период Председатель правительства РФ).

В 2001-2002 годах были приняты основополагающие законы, регулирующие вопросы осуществления пенсионной реформы.

Минфин России, МАП России, ЦБ России, ФКЦБ России выпустили ряд приказов, писем и разъяснений в отношении НПФ.

- 4. Инспекция своими приказами совершенствовала нормативно-методическую базу различных сторон деятельности НПФ: об отчетности НПФ, о регистрации пенсионных правил фондов, об актуарной деятельности, о размерах пенсионных и страховых резервов, о заключении договоров с депозитариями, о кадровой политике к руководителям НПФ, о делопроизводстве в фондах, о порядке проведения проверок о порядке размещения пенсионных резервов,, в том числе в ПИФы (причем последний приказ действовал даже после фактической ликвидации Инспекции).
- 5. В Генеральное Соглашение 2001 года между правительством РФ и общероссийскими объединениями работодателей и профсоюзов впервые включили положение о том, что Стороны будут способствовать развитию дополнительного пенсионного страхования и обеспечения, развитию НПФ (раздел IY).
- 6. Силами сотрудников Инспекции и коллег из НПФ были подготовлены и изданы более 13 книг и брошюр о негосударственных пенсионных фондах, о законодательстве об НПФ, о развитии фондов и т д.
- 7. В эти годы была образована НАПФ, Коллегия пенсионных актуариев, учрежден журнал "Пенсионные фонды и инвестиции, в котором стали публиковаться по методике Инспекции рейтинги фондов.
- 8. Были подписаны Инспекцией Соглашения о сотрудничестве в области регулирования и развития НПФ с 10 субъектами РФ (ранее были соглашения еще с 3 регионами), с 5 отраслями (железнодорожный транспорт, атомная энергетика, дорожное хозяйство, нефтяная и газовая промышленность и строительство, сфера исполнительских искусств), 1 Соглашение с Государственным университетом управления о взаимодействии в сфере подготовки специалистов и др.
- 9. В этот период неоднократно ставился вопрос, что НПФ должен регулировать федеральный орган (Минфин России, ФКЦБ России др.), но Инспекции (несмотря на

незначительные ресурсы — до 20 сотрудников) удалось доказать, что она достаточно эффективно осуществляет регулирование в качестве государственного органа при федеральном органе исполнительной власти (Минтруде России).

10. Фонды успешно преодолели последствия 1998 года, их развитие осуществлялось не благодаря, а вопреки, появилась четко выраженная динамика ежегодного прироста активов на 30-60%, система сформировалась как самостоятельная, приобретающая все больший вес и значение составляющая пенсионной системы страны.

В.И.Мудраков

## Приложение

# ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ НЕГОСУДАРСТВЕННОГО ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

После принятия Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», создавшего правовую основу для государственного регулирования и контроля за деятельностью негосударственных пенсионных фондов (далее -НПФ) по негосударственному пенсионному обеспечению населения, прошло уже более года. Эйфория в связи с его принятием сменилась неуверенностью участников данной деятельности. НПФ проверяются на прочность, испытывают финансовые сложности. Это обусловлено рядом обстоятельств: отсутствием подзаконных актов, обеспечивающих реальное применение норм Закона; сложной финансово-экономической ситуацией в стране (прежде всего, в связи с событиями 17 августа 1998 года), лишающей работающих граждан и работодателей возможности осуществлять долговременные инвестиции на дополнительное пенсионное обеспечение; спабым развитием финансовой инфраструктуры; неблагоприятными условиями налогообложения НПФ.

С другой стороны, эта проблема является «головной болью» не только участников негосударственного пенсионного обеспечения. В соответствии с одобренной Правительством Российской Федерации Программой пенсионной реформы негосударственное пенсионное обеспечение населения является полноценной, неотъемлемой частью реформируемой пенсионной системы в целом. Дополнительное пенсионное обеспечение получают в настоящее время около 2 млн человек. Поэтому особое значение придается вопросам обеспечения надежных многоуровневых гарантий участникам дополнительного пенсионного обеспечения (имущественная ответственность НПФ, управляющих компаний, гарантийные страховые фонды и др.), действенного государственного контроля и эффективного регулирования деятельности НПФ. В этих целях применяются процедуры лицензирования, регистрации пенсионных правил, схем и инвестиционных деклараций, устанавливаются требования к минимальному размеру собственных средств фондов.

Для того, чтобы сохранить и успешно применять указанные методы, обеспечить укрепление и развитие реального рыночного инструмента в области социальной политики, необходимо решить ряд проблем как оперативного, так и долгосрочного характера. Для этого нужно выделить следующие сферы деятельности.

#### Нормативно-правовая деятельность

1. Необходимо ускорить подготовку и обеспечить принятие до конца 1999 года целого ряда решений Правительства Российской Федерации (по крайней мере, 7-8 постановлений), а также соответствующих указаний и инструкций государственного уполномоченного органа, регулирующего деятельность НПФ, -Инспекции негосударственных пенсионных фондов при Министерстве труда и социального развития Российской Федерации (далее - Инспекция), необходимых для реализации в полном объеме Закона «О негосударственных пенсионных фондах», в том числе: Положения об Инспекции; об особенностях деятельности депозитариев, обслуживающих НПФ; об утверждении Положения о лицензировании деятельности НПФ; о требованиях к пенсионным схемам НПФ; об утверждении правил и порядка размещения пенсионных резервов НПФ и контроля за их размещением; об установлении антимонопольных правил в системе негосударственного пенсионного обеспечения и ряд других.

За прошедший период принято только лишь одно постановление Правительства Российской Федерации, посвященное вопросам Инспекции НПФ. Причин таких задержек в принятии решений несколько. Зачастую первоначальные проекты решений представляются без должной проработки. Кроме того, вопросы негосударственного пенсионного обеспечения являются новыми для большинства специалистов, разрабатывающих и согласовывающих эти документы. Поэтому происходит естественный процесс познавания, привыкания к терминологии, новым финансовым схемам. Указанные проекты находятся в высокой степени готовности, прошли уже несколько кругов согласования с заинтересованными министерствами и ведомствами, однако постоянно возникают все новые замечания и предложения, которые последовательно устраняются. Принципиальным является расхождение с известной позицией Федеральной комиссии по ценным бумагам России, считающей, что регулировать деятельность НПФ, осуществлять их лицензирование может лишь федеральный орган. Однако вышеназванный Закон предоставил Правительству Российской Федерации право определять этот орган и решение принято в пользу Инспекции.

Решение о возложении функции по лицензированию деятельности независимых актуариев по актуарному оцениванию функционирования НПФ, а также управляющих компаний, обеспечивающих операции с пенсионными средствами, отложено до принятия общего документа Правительства Российской Федерации по вопросам лицензирования. Постановление об установлении антимонопольных правил в системе негосударственного пенсионного обеспечения также будет принято после подписания закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг».

Кроме того, нормативный акт Минфина России об особенностях порядка осуществления бухгалтерского учета операций НПФ и предоставлении отчетности управляющих компаний и депозитариев появится после принятия постановления об утверждении правил и порядка размещения пенсионных резервов НПФ и контроля за их размещением.

- 2. В целях осуществления реформирования системы льготных пенсий принципиально важно завершить продолжающуюся несколько лет работу и добиться проведения эксперимента по созданию профессиональной пенсионной системы (далее ППС) в электроэнергетике.
- 3. Целесообразно включать в Генеральное соглашение, в коллективные договоры, в индивидуальные грудовые договоры положения о страховании работчиков по дополнительному пенсионному обеспечечию и формированию на базе НПФ отраслевых ППС.
- 4. Необходимо разрешить коплизию законов «О лицензировании отдельных видов деятельности» и «О неосударственных пенсионных фондах» в части лицензирования деятельности по негосударственному пенционному обслуживанию и негосударственному пенционному обеспечению путем внесения соответствуощих поправок в Закон о лицензировании, в том числе тутем включения в перечень лицензирующих органов наряду с федеральными и государственные органы при федеральном органе исполнительной власти.
- 5. В связи с задержкой в принятии подзаконных юрмативных правовых актов, регулирующих деятельюсть НПФ, следует рассмотреть возможность временюго лицензирования фондов.
- 6. Рассмотреть возможность включения уже имеюцихся НПФ в работу по реализации Закона «Об обязаельном социальном страховании от несчастных случаев а производстве и профессиональных заболеваний» например, в части страхования и предоставления пении по инвалидности), которая пока замыкается на Фонд оциального страхования Российской Федерации.

#### Финансирование деятельности НПФ

- 1. В целях обеспечения сохранности, ликвидности и доходности размещения пенсионных резервов необходима более широкая диверсификация их размещения, включая возможность инвестирования накоплений НПФ в долгосрочные программы, в том числе: социальные протезирование, строительство социального жилья или жилья под программы реструктуризации промышленности (например, переселение шахтеров).
- 2. Имея в виду ближайшую перспективу и рост доверия к институту негосударственного пенсионного обеспечения, следует увеличить суммы взносов, уплачиваемые работодателями за своих работников на эти цели и освобождаемые от уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд России и другие государственные внебюджетные фонды (с 24 до 36 минимальных заработных плат). Кроме того, в рамках указанных объемов можно осуществлять дифференцированное страхование конкретных работников в зависимости от продолжительности периода, оставшегося до их выхода на пенсию.
- 3. Принять решение об установлении предельной величины годового дохода работника, на который начисляются страховые взносы в Пенсионный фонд России, с направлением оставшихся средств (или их части) на цели социального страхования, на дополнительное пенсионное обеспечение.
- 4. Следует унифицировать налогообложение взносов на негосударственное пенсионное обеспечение, доходов от инвестирования пенсионных резервов и пенсионных выплат по негосударственному пенсионному обеспечению, уйти от двойного налогообложения и принять социально и экономически обоснованные решения по введению в налоговое законодательство льгот в отношении деятельности НПФ. Наиболее целесообразно уплачивать подоходный налог с пенсионных выплат.
- 5. Одной из возможных, нетрадиционных форм укрепления финансовой основы НПФ может стать направление на цели негосударственного пенсионного обеспечения населения в качестве взносов в НПФ части замороженных вкладов граждан, открытых до 1992 года. Сейчас идет их частичное погашение только для лиц старших возрастов. Вопрос этот чрезвычайно спожен, однако, по крайней мере, проработка такой возможности должна быть осуществлена.

#### Организационно-технологическая деятельность

- 1. Требуется усилить взаимодействие Инспекции с ведущими объединениями НПФ и региональными фондами.
- 2. Заслуживает внимания вопрос об организации работы экспертного совета по негосударственному

пенсионному обеспечению при Министре труда и социального развития Российской Федерации (вариант - при Заместителе Председателя Правительства Российской Федерации).

- 3. Следует всемерно способствовать формированию региональных (возможно муниципальных) пенсионных систем за счет обязательных отчислений работодателями и работниками на обязательное дополнительное пенсионное обеспечение в связи с проживанием в экстремальных условиях (в частности, обеспечить возможность использования процедуры инвестирования пенсионных накоплений для решения проблем выезда пенсионеров с Севера и получения ими жилья).
- 4. Необходимо шире использовать возможности НПФ для целей дополнительного пенсионного обеспечения федеральных (муниципальных) государственных служащих, военнослужащих и других категорий населения.
- 5. Должно быть расширено проведение научных исследований по комплексу проблем деятельности и развития негосударственного пенсионного обеспечения, роли НПФ в осуществлении пенсионной реформы и становлении новых механизмов пенсионного страхования.
- 6. Для обеспечения надежности применяемых НПФ пенсионных схем дополнительного пенсионного обеспечения необходимо создать благоприятные условия осуществления и развития актуарной деятельности в Российской Федерации. Следует заметить, что Программой пенсионной реформы предусмотрено образование актуарного центра.
- 7. По примеру государственного Пенсионного фонда России Инспекции спедует иметь в регионах своих уполномоченных, наделенных соответствующими правами.
- 8. Инспекция должна активнее заниматься координацией деятельности заинтересованных министерств и ведомств (включая Министерство по налогам и сборам), практических работников НПФ, экспертов, научных работников.

### Информационно-аналитическая деятельность

1. Успешная деятельность НПФ прежде всего зависит от доверия потенциальных вкладчиков. Поэтому должны быть подготовлены публикации разъяснительного характера, показывающие на результатах деятельности НПФ в 1998-1999 годах, что фонды, не смотря на финансовые трудности, в основном выполняют свои обязательства перед участниками.

Следует наглядно показывать на разных уровнях управления социальное, финансово-экономическое (прежде всего, инвестиционное) значение развития НПФ как нового социального института, его влияние на макроэкономическую ситуацию в стране, социально-экономическое положение общества.

2. Требуется провести анализ, какую долю в доходах пенсионеров-участников в НПФ составляют выплаты по этому виду пенсионного обеспечения (коэффициент замещения заработка) в различных субъектах Российской Федерации.

Необходимо сравнить по субъектам Российской Федерации, по отраслям данные о численности занятых и пенсионеров, количестве участников фондов, объемах взносов на негосударственное пенсионное обеспечение, уровнях зарплаты, пенсии, выплат по негосударственному пенсионному обеспечению и другие показатели. Нужны глубокий анализ причин отсутствия НПФ во многих субъектах Российской Федерации и предложения о возможности и целесообразности их создания в этих субъектах.

- 3. В кратчайшие сроки должна быть разработана Концепция развития в современных условиях негосударственного пенсионного обеспечения, учитывающая социальные, финансовые, правовые, методологические особенности данного института, содержащая предложения по развитию и совершенствованию форм и методов государственного регупирования деятельности фондов и управляющих компаний как на федеральном, так и на региональном уровнях.
- 4. Следует четко определиться с кругом потенциальных участников дополнительного негосударственного ленсионного обеспечения. В большинстве стран такое пенсионное обеспечение получают не все пенсионеры, а таким страхованием охвачены далеко не все работающие граждане - их число не превышает 40-50 процентов активного населения.

Представляется, что на дополнительное пенсионное обеспечение в Российской Федерации при создании соответствующих условий будут претендовать представители так называемого среднего класса, число которых, по различным оценкам, составляет 10-20 млн человек. Поэтому имеется реальная возможность увеличить число участников НПФ в 3-5, а при благоприятных экономических условиях и более раз.

Изложенные предложения не претендуют на охват всех проблем и направлений развития негосударственного пенсионного обеспечения. Однако реализация, по крайней мере, части из них представляется возможной и позволит, на наш взгляд, укрепить в сложившихся условиях этот новый социальный институт, дать ему импульс для дальнейшего развития.