

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЕНСИЙ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ



Валентин РОИК
Доктор экономических наук, профессор

Системные меры по формированию негосударственного пенсионного обеспечения

О состоянии негосударственного пенсионного обеспечения в России

Одно из наследий социалистической эпохи в России состоит в исключительной роли государства в пенсионном обеспечении граждан. Институт государственного пенсионного обеспечения был в советское время единственным и имел как сильные, так и слабые стороны, но в целом — удовлетворительно решал задачи социальной защиты пенсионеров. Негосударственное пенсионное обеспечение (НПО) отсутствовало, что объясняет ряд

трудностей при его формировании в перестроечный период.

В настоящее время в России НПО находится на этапе становления¹, его доля составляет около 0,5% от объема финансовых ресурсов, направляемых на эти цели, и охватывает крайне незначительную по удельному весу численность пенсионеров (не более 1,5% от их общей численности). Средний размер негосударственной пенсии составляет около 800 рублей в месяц, или всего 6—8% от заработной платы.

По состоянию на 1 апреля 2006 года в стране насчитывалось 290 НПФ, из которых 101 зарегистрировал заявление о намеренной деятельности по обязательному пенсионному страхованию в качестве страховщика. Собственное имущество фондов составляет 360 млрд рублей, в том числе пенсионные резервы приблизились к 290 млрд рублей, а пенсионные накопления почти 7 млрд рублей. На 9 самых крупных из них («Газфонд», «Благосостояние»,

«Лукойл—Гарант», «Электроэнергетика» и др.) приходится более 86% общей суммы пенсионных резервов (237 млрд рублей). В настоящее время НПФ работают в 54 субъектах Российской Федерации, однако почти половина из них находится в Москве и Санкт-Петербурге.

В России основной формой негосударственного пенсионного обеспечения является корпоративное пенсионное обеспечение. Личное пенсионное страхование все еще находится в зачаточном состоянии. Численность участников НПФ составила более 6 млн граждан. За последние 7 лет количество получателей негосударственных пенсий увеличилось в 2,5 раза и достигло 730 тысяч человек.

Финансовые активы НПФ достаточно динамично прирастали в последние годы (после 2003 года) в связи с введением в действие Федерального закона от 24 июля 2002 года № 111—ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой

¹ Формирование НПС в России началось в конце 1992 года, после выхода в свет Указа Президента Российской Федерации от 16 сентября 1992 г. № 1077 «О негосударственных пенсионных фондах». В развитие положений данного Указа был принят Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75—ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», который был уточнен Федеральным законом от 10.01.2003 г. № 14—ФЗ.

пенсии в Российской Федерации» и упорядочением в связи с этим деятельности НПФ. Однако на пути развития негосударственных форм пенсионного обеспечения существует много барьеров экономического, организационного и правового характера. Кроме того, существует и дефицит доверия населения к деятельности НПФ².

Серьезная проблема состоит и в том, что степень охвата НПО удовлетворительно решена только для работников в ограниченном числе крупных компаний. Вне ее рамок находятся работники малых и средних предприятий, сельского хозяйства, надомные рабочие и самозанятое население, домашняя прислуга, работающие без оформления «трудовых книжек» — то есть те категории трудящихся, которые не работают существенных прав и по государственной пенсионной системе. Их численность экспертами оценивается ориентировочно в 20–22 млн человек, что составляет треть и более всего трудоспособного населения страны.

Например, существующие механизмы пенсионного страхования индивидуальных предпринимателей с помощью ежемесячного фиксированного платежа в Пенсионный фонд России в размере 150 рублей, уплачиваемого ими вне зависимости от полученного дохода, позволит накопить за год суммы взносов на пенсию, равную 10 рублям в месяц. Легко подсчитать, что за 40 лет уплаты взносов размер пенсии составит 400 рублей в месяц. Даже если учесть рост размеров платежей (по мере роста минимальной заработной платы), рассчитывать на сколь-нибудь приемлемую пенсию не приходится.

Многие специалисты считают, что низкий охват пенсионными системами (государственной и негосударственной) связан с неэффективными и социально

несправедливыми формами доходов населения и их перераспределения, а также просчетами в процессе формирования пенсионных институтов. Так, статистические данные и социологические обследования свидетельствуют о том, что 60% россиян получают весьма низкую заработную плату (до 7 тыс. рублей в месяц) и не располагают возможностями для индивидуального страхования или личных сбережений на случай старости или инвалидности.

В этой связи особо актуально звучат предложения по созданию специальных страховых систем для низкодоходных категорий работников, в которых сильная роль по финансированию должна отводиться им самим, их работодателям и государству. Наиболее подходящей формой в этом случае выступает обязательное профессиональное и индивидуальное пенсионное страхование, которое с организационной, правовой и финансовой позиций должно поддерживать государство.

Деятельность НПФ остается дорогостоящей: расходы на обеспечение уставной деятельности составляют до 10 и более процентов от собираемых взносов, наблюдается ухудшение налогового режима. Большую часть пенсионных взносов вносят юридические лица. В 2003 году поступления от них составили 19 млрд рублей, против 1,5 млрд рублей взносов от физических лиц.

Из 77 НПФ, которым по результатам кампании, проведенной Федеральной службой по финансовым рынкам, предоставлено право привлекать пенсионные накопления граждан, договоры обязательного пенсионного страхования заключены 39 фондами.

Доля граждан, воспользовавшихся правом выбора в отношении формирования своей накопительной части трудовой пен-

сии, крайне незначительна и составляет всего 2% от участвующих в данном виде пенсионного страхования. По данным исполнения бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2004 год, наметилась тенденция к снижению величины доходности от инвестирования средств пенсионных накоплений «молчунов», осуществляемого (в рамках пенсионной реформы) в низко доходные государственные ценные бумаги. В этой связи целесообразно рассмотреть данную проблему и принять соответствующее решение о более эффективных способах использования «длинных» пенсионных денег на фондовом рынке в целях увеличения доходности от инвестирования средств пенсионных накоплений.

Финансовые ресурсы НПФ — с позиции макроэкономических возможностей для экономики страны — все еще незначительны. Так, финансовые резервы НПФ составляют до 1,0% от ВВП (табл. 1, 2 и 3).

Для сравнения, в Нидерландах — 113% ВВП, в Швейцарии — 102%, в Великобритании — 85%, в США — 74%, в Венгрии — 5%, в Чехии — 4%³.

Двенадцатилетний опыт функционирования НПФ в России свидетельствует о том, что для их становления и полноценного развития требуется затратить еще достаточно много усилий. Пока на дополнительное пенсионное обеспечение могут рассчитывать в основном работники крупнейших предприятий, финансово-промышленных групп и банков. Что касается состояния НПФ, то динамика их развития в течение последних лет в значительной степени опережается опережающим ростом наиболее крупных фондов.

Таким образом, создание полноценно негосударственного пенсионного обеспечения, которое бы обеспечило значительным слоям населения страны

² Достаточно наглядно демонстрирует низкое доверие к НПФ факт низкого предпочтения населением (всего 2%) при выборе в накопительной процедуре трудовых пенсий. — Прим. автора.

³ См.: OECD Secretariat. Compilation from Various National Sources and Institutional Investors. Database. OECD. 2002. July.

Таблица 1

Основные направления и характеристики деятельности негосударственных пенсионных фондов в Российской Федерации с 1998 г. по 01.07.2005 г.

	01.01.1999 г.	01.01.2000 г.	01.01.2001 г.	01.01.2002 г.	01.01.2003 г.	01.01.2004 г.	01.01.2005 г.	01.07.2005 г.
Собственное имущество, млрд руб.	8210,4	17029,5	23331,5	45103,0	63162,2	125818,0	215849,1	236880,1
Пенсионные резервы, млрд руб.	4240,0	10525,5	15642,4	33640,3	51226,8	89806,0	169829,2	189687,6
Количество участников, тыс. чел.	1824,2	2390,9	3341,1	3953,1	4272,3	5256,5	5546,7	5856,7
Количество участников, получающих пенсию, тыс. чел.	174,1	259,3	281,0	330,5	344,8	435,9	500,6	665,4
Пенсионные выплаты, млн руб.	253,5	370,2	605,3	1025,3	1978,5	3325,6	4961,4	3208,0

Источник: по данным Федеральной службы по финансовым рынкам

Таблица 2

Показатели, характеризующие деятельность НПФ

01.04.05	Все фонды	Более 500 млн руб.	% к общему показателю	Более 1 млрд руб.	% к общему показателю	Фонды от 50 до 500 млн руб.	% к общему показателю	Фонды менее 50 млн руб.	% к общему показателю
Количество НПФ	298	32	10,7%	21	7,0%	94	31,5%	172	57,7%
СИФ	222267309,7	205341248	92,4%	197549170	88,9%	14415637	6,5%	2510424	1,1%
ПР	176339002,7	164840235	93,5%	158084413	89,6%	10456509	5,9%	1042258	0,6%
СВУ	9858275,3	5497325	55,8%	4809376	48,8%	2953972	29,9%	1406978	14,3%
Количество участников (КУ)	5709330	3966311	69,5%	3338302	58,5%	1335799	23,4%	407220	7,1%
Количество участников, получающих пенсию	(КУ ПП)	523255	388778	74,3%	321901	61,5%	109250	20,9%	25227
4,8%	ПВ	1390001,3	1190305	85,6%	1061966	76,4%	171855	12,4%	27841
2,0%	ПН	1200000	1177200	98,1%	838800	69,9%	204000	1,7%	2400

Примечание: СИФ – собственное имущество фондов; ПР – пенсионные резервы; ПН – Пенсионные накопления; ПВ – пенсионные выплаты; НПФ – негосударственные пенсионные фонды; СВУ – совокупный вклад учредителей.

Источник: по данным Федеральной службы по финансовым рынкам

Таблица 3

Инвест-портфель

	Инвестировано средств	В Фед. цен. бум.	В ЦБ субъектов РФ	В банковские вклады	В акции и облигации	В векселя	В недвижимость	В другие направления	
								Всего	В т. ч. пай ПИФ
01.01.2001	15256828	16,04%	5,21%	13,11%	34,60%	26,08%	0,83%	4,13%	-
01.01.2002	33652186	9,35%	1,52%	11,44%	55,5%	16,23%	0,83%	5,13%	-
01.01.2003	50522518	6,95%	2,90%	14,18%	57,27%	15,25%	0,73%	2,72%	-
01.01.2004	87879965	3,12%	5,34%	19,31%	53,15%	13,34%	0,54%	5,20%	0,23%
01.01.2005	168261079	1,67%	6,58%	12,95%	64,60%	9,50%	0,28%	4,42%	0,58%
01.07.2005	187336786	1,93%	7,43%	9,84%	64,72%	9,59%	0,36%	6,13%	0,87%

Источник: по данным Федеральной службы по финансовым рынкам

весомую прибавку к пенсии, — это задача будущего.

Для ее решения необходимо провести ряд организационных мероприятий и принять ряд законов по следующим направлениям:

— создания механизмов и инфраструктуры, обеспечивающих экономическую устойчивость и надежность работы фондов;

— формирования экономических стимулов для работодателей и работников по формированию дополнительных пенсионных накоплений.

Задействовать возможности негосударственного пенсионного обеспечения возможно только с помощью системных мер, принимаемых в одном пакете с мерами по формированию других пенсионных институтов, регулирования систем заработной платы и налогов. Так, в рекомендациях по итогам заседания «круглого стола» на тему «Негосударственные пенсионные фонды: реальность и перспективы», проведенного Комитетом Совета Федерации по социальной политике 19 июня 2006 года, отмечается, что для дальнейшего развития негосударственного пенсионного обеспечения и функционирования НПФ государству следует предоставить дополнительные льготы и налоговые преференции фондам, создавать возможность динамичного роста небольших НПФ, стимулировать работодателей к формированию корпоративных пенсионных программ, что потребует совершенствования законодательства, регулирующего вопросы деятельности НПФ.

С этой целью Правительство Российской Федерации рекомендовано:

— обратить внимание при дальнейшей разработке стратегических направлений и ориентиров социально-экономического развития страны на решение вопроса, касающегося пересмотра структуры ВВП и увеличения

доли средств, направляемых на заработную плату;

— рассмотреть вопрос о возможности выработки согласованного решения по совершенствованию порядка инвестирования средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, не воспользовавшихся правом выбора инвестиционного портфеля, допускающего расширения спектра разрешенных видов активов для инвестирования пенсионных средств;

— обратить внимание на существующий порядок налогообложения для НПФ и иных участников отношений по негосударственному пенсионному обеспечению и разработать систему мер, направленных на совершенствование системы налогообложения ресурсов, направляемых в НПФ.

Дальнейшее совершенствование системы пенсионного обеспечения должно носить системный характер, базироваться на актуарном обосновании объема страховых платежей и цивилизованного уровня страхового возмещения, сочетать обязательные по закону и дополнительные (договорные) формы пенсионного страхования. Необходимым условием системного подхода при решении задачи формирования цивилизованных пенсионных институтов является решение проблем повышения и оптимизации доходов населения, снижения необоснованной дифференциации заработной платы, повышения увязки размеров пенсии с размерами заработной платы.

Пенсионная система России: нужна новая концепция развития

Решение задачи формирования эффективной системы пенсионного страхования — **это вопрос цивилизационного масштаба**. От его решения зависит не только формирование должного качества жизни населения, но и решение крупной проблемы по завершению индустриализа-

ции страны и созданию тем самым условий для перехода к постиндустриальной модели развития экономики и общества.

Для этого требуется сформировать пенсионную систему, которая бы гарантировала для наемных работников со средними и высокими заработками размер пенсий после 35–40 лет страхового стажа не менее 50–60% от их заработной платы. Без такой постановки вопроса и без такого решения экономическое и социальное развитие страны обречено на неудачу.

Обеспечение финансовой устойчивости пенсионной системы России возможно исключительно на основе пенсионного страхования, вовлечения в этот процесс самих работников и установления жестких законодательных правил по увязке объема взносов и размеров пенсий.

Важную роль в этом процессе призвано сыграть НПО, в кругу важнейших задач которого являются следующие:

— повышение уровня доходов пенсионеров в ощутимых размерах (25–60% и более);

— расширение круга и качества предоставляемых услуг (не ограничиваясь исключительно выплатой пенсий), что подразумевает развитие медицинской и реабилитационной помощи застрахованным, а также предоставления им социально-бытовых и культурных услуг⁴;

— организация (совместно с предприятиями и муниципалитетами) программ занятости престарелого населения в учебной, медицинской, культурной и социально-бытовой сферах;

— стимулирование инвестиционных вложений в государственные проекты и программы, и прежде всего в развитие медицинской, социальной и бытовой инфраструктуры, обеспечивающей жизнедеятельность престарелых граждан.

Законодательство, касающееся реформирования пенси-

⁴ В организации данной работы целесообразно использовать опыт Франции и ФРГ, которые организовали и осуществляют многообразные и массовые по охвату программы соседской, муниципальной взаимопомощи престарелым, а также опыт Австрии по реабилитации пенсионеров с помощью специализированных учреждений. — *Прим. автора.*

онной системы, должно носить пакетный характер и включать в арсенал своих средств государственное стимулирование развития дополнительных систем пенсионного страхования с участием в их финансировании работодателей и работников и включение в них значительной доли занятых и самозанятых работников.

Основным институтом пенсионного обеспечения целесообразно определить институт условно-накопительного страхования, которому сейчас отведена вспомогательная роль и значение которого в течение ближайших 5–10 лет еще больше понизится.

И напротив, институты базовых и накопительных пенсий сделать вспомогательными: базовые — за счет федерального бюджета (функция — социальных пенсий), накопительных — на добровольной основе в системе негосударственных пенсионных фондов.

Эти меры позволят восстановить единую пенсию, основанную на принципах обязательного социального страхования (личной ответственности, солидарной взаимопомощи и субсидиарности), простую для понимания граждан и прозрачную по финансовым потокам.

Важнейшей задачей при этом является перераспределение ответственности основных субъектов социального страхования: работодателей, государства и работников по финансированию пенсий, для чего следует предусмотреть ряд законодательных мер.

Первое. Определить диапазон заработной платы (прежде всего верхнюю ее границу, выше которой не взимаются страховые платежи) с тем, чтобы вовлечь самих работников в непосредственное участие в финансирование своих дополнительных пенсионных систем, а также расширить возможности для дополнительного пенсионного

страхования (профессионального, корпоративного и личного).

Второе. Решить проблему профессиональных пенсий. В России каждый пятый работающий в промышленности имеет право на досрочную пенсию в соответствии с так называемыми Списками № 1 и № 2 (Списки производств, работ, профессий и должностей, дающих право на досрочную пенсию за работу во вредных и опасных условиях труда). При этом за два последних года никто из них не заработал ни одного дня прав на досрочное пенсионное обеспечение. Это не просто законодательное упущение, это крупный законодательный провал, который необходимо срочно исправить. Страховщиками данного вида пенсионного страхования могут в большинстве случаев выступать корпоративные НПФ. При этом решение о создании отраслевых, включая и обязательные профессиональные пенсионные системы, как правило, должны приниматься в рамках отраслевых тарифных соглашений, а профессиональных пенсионных программ предприятий — на основе заключения коллективных трудовых соглашений.

Третье. Решить вопрос целевого финансирования северных пенсий. При уплате страховых взносов с заработной платы в размере 35–45 тысяч рублей у работников накапливаются страховые ресурсы на сумму 1,5–2,5) млн рублей. В то же время при размере пенсии в 3–3,5 тыс. рублей работники реализуют свои пенсионные права только на 500–600 тыс. рублей, а остальная сумма перераспределяется в пользу работников, которые таких прав не заработали. Столь значительные масштабы перераспределения несправедливы ни с какой точки зрения и вызывают справедливые нарекания как работников,

так и работодателей. Поэтому представляется целесообразным определить финансовую схему для этого вида пенсионного страхования.

Четвертое. Решить вопрос пенсионного страхования и обеспечения работающих на малых предприятиях и самозанятых работников.

Пятое. Решить вопрос пенсионного страхования по уходу за одинокими пенсионерами, инвалидами и другими категориями населения, нуждающимися в регулярной и систематической помощи на дому⁵.

В этой связи возникает *безотлагательная потребность в переходе от существующей упрощенной пенсионной системы к дифференцированной по видам пенсионной системе, позволяющей страховать различные группы трудящихся и граждан от специфических видов профессиональных, северных и других социальных рисков.*

С учетом вышеперечисленных аргументов, выполненных макроэкономических расчетов и зарубежного опыта нами предлагается следующая экономическая модель пенсионного и в целом социального страхования для России (табл. 4).

Данная более дифференцированная структура системы социального и пенсионного страхования в большей степени обеспечивает учет природы риска, что крайне важно для точного расчета финансовых средств, необходимых для страхования, и более высокий уровень социальной защиты, а также исключает скрытое перераспределение финансовых средств, неизбежное при применении объединенных систем.

Предложенная функциональная структура социального страхования позволит повысить уровень целевого распределения страховых средств в соответ-

⁵ Специфика современной урбанизированной жизни в малых семьях объективно повышает ответственность общества по отношению к тем, кто по той или иной причине не может рассчитывать на поддержку и защиту со стороны семьи или какой-либо иной социальной сети, что предопределяет необходимость создавать специальные механизмы социального страхования по уходу за пожилыми людьми. Следует отметить, что первой страной, которая еще десять лет назад сформировала такой вид социального страхования, является ФРГ. — *Прим. автора.*

Таблица 4

Предлагаемое распределение страховых взносов в фонды обязательного социального страхования (в % от фонда зарплаты)

Вид страхования	Работодатели	Работники	Государство	Всего
Пенсионное страхование	12	4	4 (социальные и базовые пенсии)	20,0
Страхование профессиональных и региональных пенсий	в среднем 2 (тариф гибкий: от 0,1 до 10,0)	1	2 (шахтеры, горняки и др. работающие в экстремальных условиях)	5,0
Страхование по болезни	3,5	0,5	1 (пособия по уходу за ребенком, оздоровление застрахованных)	5,0
Медицинское страхование	2,5	0,5	2 (неработающие члены общества)	5,0
Страхование от несчастных случаев на производстве	в среднем 1 (тариф гибкий: от 0,5 до 10%)	-	-	1,0
Страхование по безработице	1	0,5	1	2,5
Страхование по уходу	0,5	0,5	1	2
Итого:	22,5	7,0	11	40,5

ствии с уровнями и необходимо-стью компенсации социальных рисков и обеспечивать решение следующих основных задач:

— минимальные размеры страховых пенсий и пособий должны поэтапно повышаться, с тем чтобы в обозримой перспективе (2–3 года) их размер приблизился к прожиточному минимуму пенсионера и получателей пособий;

— средние размеры пенсий и пособий могут быть повышены за этот же период до уровня 140–150% прожиточного минимума;

— максимальные размеры выплат по страхованию будут соизмеримы с коэффициентом замещения не ниже 50–60% предыдущего заработка.

Тем самым будут созданы предпосылки для формирования механизмов социального страхования, позволяющих существенно повысить уровень пенсий и выплат, качество жизни населения, а также привести уровни социальных гарантий застрахованных россиян до уровня международных требований.

Важнейшей задачей формирования новой модели социального страхования является перераспределение ответственности основных субъектов социального страхования: работодателей, государства и работников.

Непременным условием для этого должно послужить нормативные (законодательные) и договорные формы повышения заработной платы у работников с низкими ее уровнями, а также *выравнивание ее размеров у крайних децильных групп, по крайней мере, до соотношения 1:10*. Государство должно научиться решать задачи борьбы с бедностью путем формирования налоговых (не-страховых) механизмов, позволяющих обеспечивать базовый уровень социальной защиты (социальные пенсии, пособия и медицинская помощь) и предохраняющих население от крайней бедности (нищеты), а также проводить активную государственную политику на рынке труда (повышение занятости).

Кроме того, по сравнению с действующей системой предлагается ввести следующие новые виды социального страхования:

— *страхование профессиональных и региональных пенсий, что позволит финансово обеспечить существующие виды досрочных пенсий (за работу во вредных условиях труда и «северных» досрочных пенсий);*

— *страхование по безработице, которое будет решать задачи по профессиональному переобучению и трудоустройству безработных;*

— *страхование по уходу одинокими пенсионеров, инвалидов и других категорий населения, нуждающихся в регулярной и систематической помощи на дому.*

Новая модель пенсионного страхования потребует повышения демократичности в управлении социальным страхованием. Для этого необходимо разработать и принять федеральный закон о товариществах взаимного страхования.

Требует своего безотлагательного решения и задача по вопросу наследования и завещания финансовых средств в системе НПО и накопительной части пенсий. Это весьма актуально, поскольку без института наследования трудно создать мотивационные механизмы по активному развитию личного пенсионного страхования. С этой целью представляется целесообразным разрешить передавать права на все виды пенсионных капитализированных накоплений по наследству или завещать их.

Еще одним важным инструментом повышения заинтересованности в развитии НПО является установление правового порядка, согласно которому выплата пенсий участнику НПФ может начинаться до достижения им обязательного по закону (по государственному пенсионному обеспечению) пенсионного возраста. Причем по желанию застрахованного ему могут быть выплачены накопленные на его пенсионном счете суммы средств по выбору:

— разовым платежом из НПФ (по аналогии с институтом провидентных фондов);

— ежемесячно в течение заранее определенного (в договоре о страховании) ограниченно-го промежутка времени (до исчерпания средств на счете);

— через покупку аннуитета у страховой компании или у НПФ.

Выплаты должны быть удобными для участников и не создавать проблем с наличными ресурсами у фондов.