

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

*Научные труды
№ 59Р*

**Пенсионная реформа: социальные
и экономические аспекты**

**Москва
2003**

УДК 364.35(470)
ББК 65.272-18(2Рос)
П25

Авторский коллектив: Раздел 1 – Смирнов С.Н., Исаев Н.И. Раздел 2 – Сычева Л.И., Михайлов Л.В., Тимофеев Е.В., Марушкина Е.В.

**Пенсионная реформа: социальные и экономические аспекты.
М., 2003. 70 с.**

В первом разделе работы анализируется уровень государственного пенсионного обеспечения населения Российской Федерации, который сложился к настоящему времени. Обсуждаются финансовые аспекты и механизмы поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения. Второй раздел работы посвящен проблемам совершенствования пенсионного законодательства РФ в рамках проводимых социальных реформ, включая обзор международного опыта и рекомендации по организации управления инвестированием средств пенсионных накоплений. Кроме того, рассматриваются вопросы поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения населения Российской Федерации на современном этапе и в перспективе.

Агентство СІР РГБ

Редактор: *К. Мезенцева, С. Серьянова*
Корректор: *С. Хорошкина*
Компьютерный дизайн: *В. Юдичев*

Настоящее издание подготовлено по материалам исследовательского проекта Института экономики переходного периода, выполненного в рамках гранта, предоставленного Агентством международного развития США.

ISBN 5-93255-121-6

Лицензия на издательскую деятельность Серия ИД № 02079 от 19 июня 2000 г. 125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (095) 229–6736, FAX (095) 203–8816
E-MAIL – info@iet.ru, **WEB Site** – <http://www.iet.ru>
© **Институт экономики переходного периода 2003**

Содержание

1. Государственное пенсионное обеспечение: поддержка уровня	5
1.1. Уровень пенсионного обеспечения населения Российской Федерации в 1990-е – начале 2000-х гг.	5
1.2. Финансовая цена проблемы поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения	10
1.3. Существующий механизм поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения	12
1.4. Оценка динамики государственных пенсий в условиях действующих механизмов индексации в 2002 г.	15
1.5. Задачи поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения на перспективу.....	18
Основные выводы	32
Раздел 2. Либерализация пенсионного законодательства. Пенсионные фонды и инвестирование пенсионных накоплений	35
Введение.....	35
2.1. Анализ зарубежной практики управления активами в обязательных накопительных пенсионных планах	36
2.1.1. Управление пенсионными накоплениями: частное или государственное?.....	36
2.1.2. Государственное регулирование частного управления пенсионными резервами	40
2.1.3. Государственное управление пенсионными резервами	50
2.2. Рекомендации по организации управления инвестированием средств пенсионных накоплений, формируемых в пользу лиц, не воспользовавшихся правом выбора управляющей компании или негосударственного пенсионного фонда	56

2.3. Рекомендации по изменению пенсионного законодательства, регулирующего второй и третий уровни пенсионной системы	58
Заключение	64
Библиография	65

1. Государственное пенсионное обеспечение: поддержка уровня

1.1. Уровень пенсионного обеспечения населения Российской Федерации в 1990-е – начале 2000-х гг.

С началом рыночных реформ в России в 1992 г. получатели государственных трудовых и социальных пенсий как лица с фиксированными доходами неоднократно оказывались в положении объектов политических спекуляций. В этот период возникло несколько принципиально ошибочных тезисов, которые стали своеобразными ловушками для общественного сознания, повлиявшими в той или иной мере на действия российских законодателей и правительства в области реформы пенсионной системы. Эти тезисы активно использовались в так называемой «политической» социальной политике.

Тезис (ловушка) 1. Уровень пенсионного обеспечения в стране крайне низок, и пенсионеры в своей массе являются бедными.

Имеющиеся данные государственной статистической отчетности (*табл. 1*) не подтверждают данного тезиса. Напротив, гораздо более острой социальной проблемой для страны стала повышенная вероятность попадания в состав малоимущих бедных экономически активных граждан и молодежи.

В наиболее благоприятном положении оказались, как это можно было предположить и априори, работающие пенсионеры, имеющие возможность получать наряду с трудовыми пенсиями заработную плату. Доля малоимущих среди них оказалась в 2000 г. почти в 2 раза ниже доли малоимущих среди населения в целом, а доля крайне бедных – почти в 3 раза ниже.

Уровень малообеспеченности и бедности среди неработающих пенсионеров, естественно, выше, чем среди работающих пенсионеров. Вместе с тем в целом по данной их категории он оказался ниже, чем среди всего населения. Так, в 2000 г. доля малоимущих среди них оказалась ниже среднего показателя по стране в целом на 25%, а доля крайне бедных – соответственно на 43%. Относительно достаточным (на фоне сложившихся макроэкономических показателей) был уровень государственных трудовых пенсий у пенсионеров по старости: соответствующие доли нуждающихся и крайне бедных были ниже средних показателей по стране в целом на 36 и 45%.

Таблица 1

Относительная бедность среди пенсионеров в Российской Федерации¹

Категория населения, период наблюдений	Доля среди данной категории населения (%)		Отношение доли малоимущих и крайне бедных среди данной категории населения к доле малоимущих и крайне бедных для населения страны в целом	
	малоимущих*	крайне бедных**	малоимущих	крайне бедных
1	2	3	4	5
Все население				
1998 г.	37,8	9,8	1,00	1,00
1999 г.	50,2	16,8	1,00	1,00
2000 г.	40,0	10,3	1,00	1,00
Получатели государственных пенсий, из них:				
1. Работающие пенсионеры				
1998 г.	15,9	2,7	0,42	0,28
1999 г.	25,0	5,2	0,50	0,31
2000 г.	18,2	3,1	0,46	0,30
2. Неработающие пенсионеры				
1998 г.	25,4	5,1	0,67	0,52
1999 г.	39,5	10,1	0,79	0,60
2000 г.	30,1	5,9	0,75	0,57
в том числе:				
2.1. Пенсионеры по старости				
1998 г.	21,7	3,9	0,57	0,40
1999 г.	35,1	8,2	0,70	0,49
2000 г.	25,7	4,6	0,64	0,45

¹ Здесь и ниже в тех случаях, когда это оговорено дополнительно, в качестве исходных данных для расчетов использовались материалы сборников Госкомстата России «Социальное положение и уровень жизни населения России» (официальное издание) за соответствующие годы.

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5
<i>2.2. Пенсионеры по инвалидности</i>				
1998 г.	41,9	11,5	1,11	1,17
1999 г.	53,7	18,1	1,07	1,08
2000 г.	43,8	11,3	1,10	1,10
<i>2.3. Пенсионеры по случаю потери кормильца</i>				
1998 г.	48,6	12,6	1,29	1,29
1999 г.	62,2	22,7	1,24	1,35
2000 г.	51,0	12,7	1,28	1,23
<i>2.4. Получатели социальных пенсий</i>				
1998 г.	38,9	7,9	1,03	0,81
1999 г.	45,4	14,5	0,90	0,86
2000 г.	49,7	12,9	1,24	1,25

*К малоимущим относится население (домашние хозяйства) со среднедушевыми доходами ниже величины прожиточного минимума.

**К крайне бедным относится малоимущее население (домашние хозяйства) с уровнем располагаемых ресурсов в 2 и более раз ниже величины прожиточного минимума.

Сложнее оказалась ситуация с получателями так называемых социальных (не трудовых) пенсий, в состав которых, помимо собственно «социальных пенсионеров», входят получатели пенсий по инвалидности и пенсий по случаю потери кормильца. Доля малообеспеченных и крайне бедных среди них в 2000 г. была выше, чем среди населения страны в целом. При этом следует отметить, что государству удавалось поддерживать относительно приемлемый уровень жизни инвалидов, в то время как уровень жизни получателей других категорий социальных пенсий действительно был заметно (приблизительно на 1/4) ниже, чем в стране в целом.

Финансово-экономический кризис 1998 г. принципиально не изменил соотношение между уровнями материального благополучия пенсионеров и населения страны в целом. После резкого роста в 1999 г. доли малоимущих и крайне бедных в 2000 г. в большинстве случаев произошло ее менее резкое сокращение. В результате в 2000 г. доли обеспеченных и крайне бедных домохозяйств в стране, в том числе и среди пенсионеров, оказались выше, чем в 1998 г.

Тезис (ловушка) 2. Пенсионеры в состоянии выйти из бедности (нуждаемости) только в том случае, если они будут проживать в семьях, где другие члены семей имеют относительно высокие уровни доходов.

Результаты обследования бюджетов домашних хозяйств в 1990-е гг. не подтвердили и этот тезис. Например, в декабре 1996 г. удельный вес домашних хозяйств с денежными доходами ниже прожиточного минимума среди домашних хозяйств одиноких пенсионеров составил 6%, в то время как среди домашних хозяйств без детей в целом – 15,7%.

Этот тезис опровергается также и данными *табл. 1*, на основании которых можно сделать вывод о том, что некоторые из категорий пенсионеров не только не являются «закрывающим» звеном, или аутсайдерами, по размеру получаемых доходов в домохозяйствах, но, напротив, выступают в роли их лидеров.

Тезис (ловушка 3). Поскольку уровень нуждаемости (бедности) пенсионеров в России ниже уровня нуждаемости (бедности) населения страны в целом, постольку мероприятия по индексации размеров государственных пенсий не должны рассматриваться в качестве безусловного приоритета социальной политики.

Данный тезис с идеологической точки зрения является прямо противоположным тезисам 1–2 и в принципе имеет право на существование, если принимать во внимание сложившиеся пропорции в экономике и социальной сфере страны.

Однако, согласно данным той же государственной статистической отчетности (*табл. 2*, график 1), уровень жизни пенсионеров в его абсолютном измерении (как соотношение между размерами государственных пенсий и прожиточного минимума пенсионеров) в России остается низким. В 2001 г. отношение среднего размера назначенных месячных пенсий к прожиточному минимуму пенсионера оказалось меньше 1 и не вышло на докризисный уровень, когда его значение стабильно превышало 1.

Таблица 2

Отношение размеров государственных пенсий к прожиточному минимуму пенсионеров в Российской Федерации

Год	Отношение среднего размера назначенной месячной пенсии (с учетом компенсации) к:	
	прожиточному минимуму пенсионера	среднему размеру начисленной заработной платы
1	2	3
1992	1,169	0,260
1993	1,381	0,339

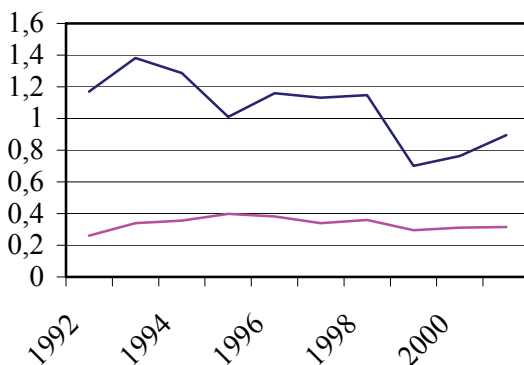
Продолжение таблицы 2

1	2	3
1994	1,286	0,356
1995	1,010	0,398
1996	1,160	0,382
1997	1,132	0,340
1998	1,147	0,360
1999	0,702	0,295
2000	0,764	0,312
2001	0,895	0,316
2002*	1,021	0,312

*По данным сборника Госкомстата «Социально-экономическое положение России. Январь – февраль 2003 года». М., 2003.

График 1

Динамика относительного размера назначенной месячной пенсии в Российской Федерации



- Отношение среднего размера назначенной месячной пенсии к прожиточному минимуму пенсионера
- Отношение среднего размера назначенной месячной пенсии к средней начисленной заработной плате

В посткризисный период также ухудшилось соотношение между средней назначенной месячной пенсией и средней начисленной заработной

платой. В 1993–1998 гг. средняя пенсия составляла не менее 1/3 средней заработной платы, что считалось достаточно разумным показателем. В течение 3-х посткризисных лет значение этого показателя после провала в 1999 г. (на 6,5 п.п.) стало постепенно повышаться, но так и не достигло упомянутой 1/3.

Таким образом, проблема поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения в Российской Федерации действительно существует.

1.2. Финансовая цена проблемы поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения

Расчет финансовой цены поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения в стране зависит в первую очередь от того, какое значение будет определено для данного уровня.

Если в качестве такого уровня будет принят прожиточный минимум пенсионера, то тогда годовой объем дополнительных средств на его поддержку может быть рассчитан по следующей формуле:

$$dB = 12 * \sum_{i=1}^n N_i * (LS - A_i), \quad (1)$$

где:

dB – дополнительные средства, которые необходимы для повышения уровня государственного пенсионного обеспечения до прожиточного минимума, руб.;

N_i – численность пенсионеров, получающих государственные пенсии i -го вида, чел.;

LS – прожиточный минимум пенсионеров, руб./мес.;

A_i – средний размер государственной пенсии i -го вида;

i – индекс вида государственной пенсии ($i=1, 2, \dots, n-1, n$).

Если в качестве данного уровня принимается не прожиточный минимум, а некоторая величина от него, то формула (1) записывается в виде:

$$dB = 12 * \sum_{i=1}^n N_i * (K * LS - A_i), \quad (1a)$$

где:

K – коэффициент повышения прожиточного минимум (например 1,5; 2; 2,5 и т.д.).

В соответствии с данным алгоритмом проведем соответствующие расчеты на примере отдельных категорий пенсионеров, получавших государственные пенсии в Российской Федерации в 2001 г. (табл. 3). Оговоримся, что при проведении расчетов не учитывались работающие пенсионеры. Это

объясняется тем, что механизмы поддержки уровня пенсионного обеспечения работающих пенсионеров должны отличаться от таких механизмов для пенсионеров, государственная пенсия которых является единственным источником их доходов.

Таблица 3

Величина дополнительных средств на некоторые виды государственного пенсионного обеспечения в Российской Федерации в 2001 г.

Вид государственной пенсии		При установлении размера государственного пенсионного обеспечения на уровне	
		прожиточного минимума	1,5 прожиточных минимумов
1	2	3	4
1	По старости:		
	– численность получателей, тыс. чел.	23227	23227
	– средний размер назначенных пенсий, руб./мес.	1254,9	1254,9
	– расчетная величина затрат на выплату пенсий по старости, млрд руб.	349,8	349,8
	– прожиточный минимум пенсионера, руб./мес.	1144	1144
	– дополнительные затраты на выплату пенсий, млрд руб.	0	128,5
2	По инвалидности:		
	– численность получателей, тыс. чел.	4031	4031
	– средний размер назначенных пенсий, руб./мес.	940,4	940,4
	– расчетная величина затрат на выплату пенсий по инвалидности, млрд руб.	45,5	45,5
	– прожиточный минимум пенсионера, руб./мес.	1144	1144
	– дополнительные затраты на выплату пенсий, млрд руб.	9,8	37,5
3	По случаю потери кормильца:		
	– численность получателей, тыс. чел.	2588	2588
	– средний размер назначенных пенсий, руб./мес.	668,9	668,9
	– расчетная величина затрат на выплату пенсий по случаю потери кормильца, млрд руб.	20,8	20,8
	– прожиточный минимум пенсионера, руб./мес.	1144	1144
	– дополнительные затраты на выплату пенсий, млрд руб.	14,8	32,5

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4
4	Социальные:		
	– численность получателей, тыс. чел.	1400	1400
	– средний размер назначенных пенсий, руб./мес.	631,7	631,7
	– расчетная величина затрат на выплату социальных пенсий, млрд руб.	10,6	10,6
	– прожиточный минимум пенсионера, руб./мес.	1144	1144
	– дополнительные затраты на выплату пенсий, млрд руб.	8,6	18,2
	ИТОГО дополнительных затрат по 4–м видам государственного пенсионного обеспечения:		
	– млрд руб.	33,2	216,7
	– в % к фактической величине выплаченных пенсий	7,0	45,7
	– в % к ВВП	0,4	2,4

Результаты расчетов, которые приведены в *табл. 3*, позволяют сделать вывод о наличии вполне определенных экономически обусловленных «разумных» границ поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения. Например, доведение размеров государственных пенсий до прожиточного минимума не потребует значительного роста государственных расходов. В то же время повышение их до 1,5 прожиточного минимума повлечет увеличение этих расходов приблизительно на 50%. Обеспечение таких выплат неизбежно потребовало бы реструктуризации государственных расходов в пользу системы государственного пенсионного обеспечения (не будем специально останавливаться на ее структуре). Следовательно, получаем дополнительное подтверждение стратегической верности выбранного направления пенсионной реформы в Российской Федерации, предусматривающей упреждающее (на страховой основе) формирование ресурсов на выплату государственных пенсий.

1.3. Существующий механизм поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения

С принятием в декабре 2001 г. пакета из трех федеральных законов – «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» – в стране началась пенсионная реформа. В уже созданной ими части законодательной базы пенси-

онной сферы существуют определенные регламенты поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения.

Речь идет о механизме индексации пенсий. Рассмотрим вначале механизм индексации трудовых пенсий. Так, в статье 17 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ данный механизм определен применительно к отдельным элементам трудовой пенсии (напомним, что эта пенсия складывается из трех составляющих – базовой, страховой и накопительной).

Пункт 6 данной статьи установил, что: «размер *базовой части* (выделено авторами) трудовой пенсии индексируется с учетом темпов роста инфляции в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете и бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на соответствующий финансовый год». Таким образом, здесь отсутствуют четкие критерии индексации, а она, по существу, является неформализованной процедурой, поскольку законодатель в том же пункте установил, что «коэффициент индексации и ее периодичность определяются Правительством Российской Федерации».

Еще одна проблема, которую законодатель попытался решить в рассматриваемом пункте, связана с поэтапным приближением базовой части трудовой пенсии «к величине прожиточного минимума». Однако и здесь механизм остался неформализованным, поскольку в этом случае размеры базовых частей различных видов трудовых пенсий (по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца) «могут устанавливаться отдельными федеральными законами одновременно с принятием федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год».

Аналогичен и предложенный механизм индексации *страховой части* трудовой пенсии (подпункты 1–3 пункта 7 статьи 17 закона), однако, в отличие от индексации ее базовой части, предусматривается использовать элементарную модель, в качестве ограничения в которой выступает рост цен за каждый календарный квартал. В зависимости от количественного значения этого ограничения возможно использование одного из трех регламентов индексации:

1) при росте цен за каждый календарный квартал не менее чем на 6% индексация проводится ежеквартально с 1-го числа второго месяца очередного квартала (1 февраля, 1 мая, 1 августа, 1 ноября);

2) при меньшем росте цен, но не менее чем на 6% за полугодие, индексация проводится 1 раз в 6 месяцев (с 1 августа и 1 февраля, если индексация в течение соответствующего полугодия не проводилась в соответствии с пунктом 1);

3) при меньшем росте цен индексация проводится 1 раз в год (с 1 февраля, если индексация в течение года не проводилась в соответствии с пунктами 1 и 2).

Однако, как и в случае с индексацией базовой части трудовой пенсии, количественные параметры индексации страховой ее части также не определены. В подпункте 4 пункта 7 статьи 17 закона установлено, что «коэффициент индексации размера страховой части трудовой пенсии определяется Правительством Российской Федерации, исходя из уровня роста цен за соответствующий период». Из этого положения не вытекает, что уровень индексации страховой части трудовой пенсии должен обязательно соответствовать росту цен: де-факто правительство должно его только учитывать. Кроме того, введено еще одно ограничение, заключающееся в том, что этот коэффициент индексации «не может превышать коэффициент индексации размера базовой части трудовой пенсии».

Еще одна возможность индексации страховой части трудовой пенсии связана с динамикой среднемесячной заработной платы в стране (подпункт 5 пункта 7 статьи 17) закона, которым установлено, что «если годовой индекс роста» последней «превысит суммарный коэффициент произведенной индексации», то «с 1 апреля следующего года производится дополнительное увеличение размера страховой части трудовой пенсии на разницу между годовым индексом роста среднемесячной заработной платы... и указанным коэффициентом». При этом введено ограничение, что «дополнительное увеличение размера страховой части трудовой пенсии (с учетом ранее произведенной ее индексации) не может превышать индекс роста доходов Пенсионного фонда... в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату страховой части трудовых пенсий».

В пункте 9 статьи 17 закона установлен также механизм индексации *накопительной части* трудовой пенсии, которая производится с годовой периодичностью с 1 июля года, следующего за годом ее назначения или перерасчета «с учетом доходов от инвестирования средств пенсионных накоплений и изменения ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости». Однако данная проблема в настоящее время не является актуальной, поскольку первые выплаты накопительной части трудовой пенсии будут произведены в стране не ранее 2012 г.

Специальные механизмы индексации приняты в отношении пенсий, которые назначаются в соответствии с Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». Статьей 25 этого закона установлено, что такие пенсии индексируются следующим образом:

- федеральных государственных служащих – при увеличении их денежного содержания на индекс его увеличения (четкий количественный критерий);
- военнослужащих и членов их семей – в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы и их семей» (отсылочная норма);
- военнослужащих, проходивших военную службу по призыву, участников Великой Отечественной войны, граждан, пострадавших в результате радиационных или техногенных катастроф, членов семей перечисленных категорий граждан, нетрудоспособных граждан – в порядке, установленном для индексации базовой части трудовых пенсий, предусмотренных Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (это означает, что коэффициент индексации и ее периодичность для этих видов пенсий будут определяться Правительством Российской Федерации).

1.4. Оценка динамики государственных пенсий в условиях действующих механизмов индексации в 2002 г.

Используя некоторые допущения (в тех случаях, когда количественные критерии индексации законодателем не были определены), оценим возможные финансово-экономические последствия предложенного механизма индексации на примере реальных показателей 2002 г.

Результаты первого года действия механизма индексаций, которые были установлены пакетом пенсионных законов в декабре 2001 г., приведены в *табл. 4*.

В 2002 г. индексация пенсий проводилась с 1 февраля и с 1 августа, в то время как индексации с 1 мая и с 1 ноября не осуществлялись. Это соответствует законодательно определенным условиям индексации, поскольку индекс потребительских цен в соответствующих кварталах (I и III) был ниже 6% (5,4% и 1,2%). Тем не менее проведенных индексаций оказалось достаточно для того, чтобы повысился не только номинальный, но и реальный размер назначенных месячных пенсий. Если потребительские цены в стране в 2002 г. увеличились на 15,1%, то пенсии – на 27,8%. Таким образом, следует признать, что в результате проведенных индексаций рост среднего размера назначенных месячных пенсий оказался выше роста потребительских цен. Например, следствием проведенной индексации

с 1 августа 2002 г. стало повышение средних размеров назначенных месячных пенсий в августе по сравнению с февралем (месяцем предыдущей индексации) на 10,3%, в то время как потребительские цены в марте – августе 2002 г. увеличились на 5,4%, т.е. почти в 2 раза меньше.

Таблица 4

Динамика средних размеров назначенных месячных пенсий и их соотношение с индексом потребительских цен в Российской Федерации в 2002–2003 гг.

Индекс потребительских цен	Средний размер назначенных месячных пенсий, руб.	В % к предшествующему месяцу	Индекс роста потребительских цен	Отношение индекса среднего размера назначенных месячных пенсий к индексу роста потребительских цен (гр.3:гр.4)
1	2	3	4	5
<i>2002 г.</i>				
Январь	1241	1,085	1,031	1,052
Февраль	1323	1,066	1,012	1,053
Март	1329	1,005	1,011	0,994
<i>I квартал</i>	<i>1298</i>	<i>1,135*</i>	<i>1,054*</i>	<i>1,077</i>
Апрель	1332	1,002	1,012	0,990
Май	1334	1,002	1,017	0,985
Июнь	1337	1,002	1,005	0,997
<i>I – II квартал</i>	<i>1334</i>	<i>1,167*</i>	<i>1,090*</i>	<i>1,071</i>
Июль	1340	1,002	1,007	0,995
Август	1459	1,089	1,001	1,088
Сентябрь	1461	1,001	1,004	0,997
<i>I – III квартал</i>	<i>1420</i>	<i>1,241*</i>	<i>1,103*</i>	<i>1,125</i>
Октябрь	1461	1,000	1,011	0,989
Ноябрь	1461	1,000	1,016	0,984
Декабрь	1462	1,000	1,015	0,985
<i>I – IV квартал</i>	<i>1462</i>	<i>1,278*</i>	<i>1,151*</i>	<i>1,110</i>
<i>2003 г.</i>				
Январь	1464	1,001	1,024	0,978
Февраль	1501**	1,025	1,016	1,009
<i>Январь-февраль</i>	<i>1483</i>	<i>1,013***</i>	<i>1,040***</i>	<i>0,974</i>

* К декабрю 2001 г.

** Предварительные данные.

*** К декабрю 2002 г.

Источник: Социально-экономическое положение России (статистические сборники Госкомстата России за различные периоды).

Следует ли из этого, что индексации пенсий проводились с определенным опережением? Для этого необходимо проанализировать количественные параметры каждой из двух проведенных до конца 2002 г. индексаций.

При проведении первой индексации (февраль 2002 г.) учитывалось, что потребительские цены во втором полугодии 2001 г. (первый период, за который проводилась индексация в соответствии с новым законодательством) возросли на 5,3%. В результате индексации средний размер назначенных месячных пенсий в феврале 2002 г. оказался больше, чем в декабре 2001 г., на 15,6%. Следовательно, эта индексация была проведена с заметным опережением.

Однако вторая индексация (август 2002 г.) была проведена уже без опережения. В этом месяце средний размер назначенных месячных пенсий по сравнению с июнем повысился на 9,1%, в то время как потребительские цены в первом полугодии 2002 г. (второй период, за который проводилась индексация) возросли также на 9,1%.

Третья индексация проводилась с 1 февраля 2003 г. и вызвала значительные расхождения между экспертами в оценке ее содержания и последствий. Действительно, потребительские цены во втором полугодии 2002 г. (третий временной интервал, который должен был анализироваться в качестве возможного периода индексации) увеличились на 5,5%. В то же время средний размер назначенных месячных пенсий в феврале 2003 г. оказался больше по сравнению с декабрем 2002 г. всего на 1,3%, или на 39 руб. Однако данная ситуация не противоречит принятому в декабре 2001 г. пенсионному законодательству, согласно которому, как уже отмечалось, при росте цен меньшем, чем на 6% за полугодие, индексация проводится 1 раз в год с 1 февраля. С 1 февраля 2003 г. была проиндексирована базовая часть трудовой пенсии: если на момент вступления в силу Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (1 января 2002 г.) она составляла 450 руб. в месяц, то с 1 февраля 2003 г. – 554 руб. в месяц, или на 23,1% больше. В результате базовая часть трудовой пенсии оказалась недоиндексированной, поскольку, как это видно из *табл. 4*, потребительские цены в Российской Федерации в 2002 г. увеличились на 27,8%. При соответствии этих показателей размер базовой части трудовой пенсии должен был бы составить не 554 руб., а 575 руб. в месяц.

Оценивая действующий механизм индексации трудовых пенсий, можно сказать, что в принципе он носит, с одной стороны, достаточно предсказуемый характер с точки зрения сроков проведения индексаций. С другой стороны, анализ уже проведенных индексаций свидетельствует, что сам их размер остался неформализованной величиной, что подтвердило высказы-

вавшиеся нами ранее предположения о значительной роли субъективных факторов при осуществлении индексаций.

Обратимся теперь к уже упоминавшемуся еще одному основанию для индексации страховой части трудовой пенсии, связанному с обеспечением ее соответствия динамике среднемесячной заработной платы в стране. В 2002 г. средняя заработная плата в стране повысилась на 36,2%, в то время как средний размер назначенных месячных пенсий, определенный как совокупность всех их составных частей, увеличился на 27,8%. Следовательно, основание для индексации страховой части трудовой пенсии с 1 апреля 2003 г., по-видимому, сохранялось. Предполагаемый размер ее индексации был определен в 12,6%².

Последняя величина на самом деле связана с законодательно установленным ограничением индексации размера страховой части трудовой пенсии индексом роста доходов Пенсионного фонда в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату страховой части трудовых пенсий. По расчетам пенсионного фонда, в 2002 г. этот рост составил 30,7%. Однако ранее произведенные индексации обусловили принятие к зачету не этой величины, а только 12,6%.

В целом установленный порядок индексации различных составных частей государственных трудовых пенсий, как это показано на графике 2, несколько изменил динамику роста среднего размера назначенных месячных пенсий. Так, видно, что если соответствующая кривая в 2001 г. имела ступенчатый характер (на ней четко видны 3 ступени, соответствующие февралю, маю и августу), то в 2002 г. очевидны только 2 ступени, соответствующие индексациям, которые на основе положений действующего законодательства были проведены с 1 февраля и с 1 августа.

1.5. Задачи поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения на перспективу

Оценка первых результатов действия нового пенсионного законодательства в Российской Федерации в части механизмов, связанных с поддержкой уровня государственного пенсионного обеспечения, свидетельствует, что оно не решает как минимум двух крупных проблем.

Первая из этих проблем связана с тем, что созданный механизм индексации трудовых пенсий привязан прежде всего к динамике основных макроэкономических показателей. С одной стороны, такая привязка достаточно адекватна, поскольку позволяет согласовать параметры государственно-

² «Российская газета», 1 апреля 2003 г., № 60 (3174), с. 1.

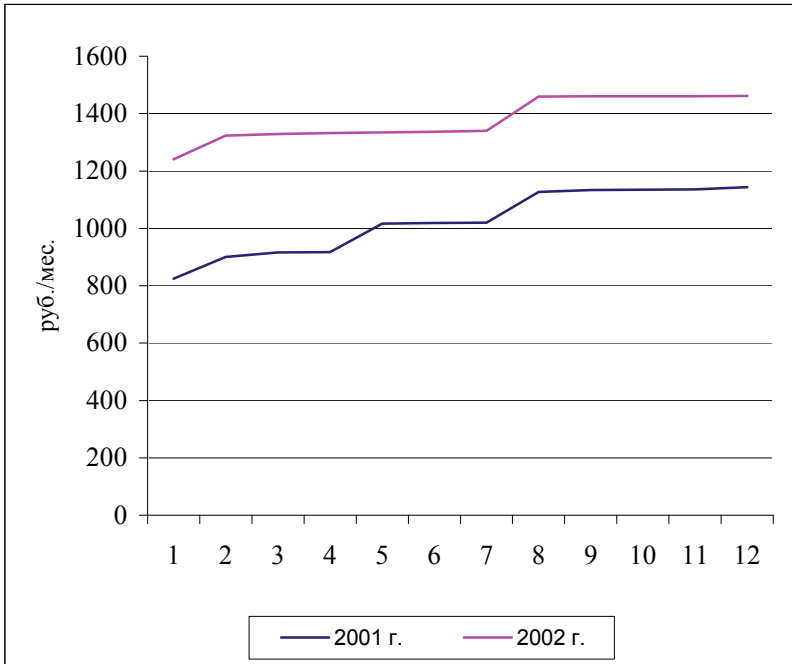
го пенсионного обеспечения с реальными ресурсными возможностями элементов системы финансового обеспечения выплаты государственных пенсий.

С другой стороны, с принятием пакета пенсионных законов в декабре 2001 г. оказалось, что в качестве исходного уровня (базы) для дальнейшей эволюции параметров государственного пенсионного обеспечения в стране было принято его состояние на конец 2001 г. Однако доказательства оптимальности данного состояния для введения в действие механизмов индексации пенсий отсутствуют. Вплоть до 2001 г. отношение среднего размера назначенной пенсии к прожиточному минимуму пенсионера оставалось меньше 1 (см. *табл. 2*), т.е. последствия снижения реального уровня государственного пенсионного обеспечения после финансово-экономического кризиса 1998 г. еще не были преодолены. Только в 2002 г. показатель среднего размера назначенной месячной пенсии несколько превысил величину прожиточного минимума пенсионера, и уровень государственного пенсионного обеспечения вышел на уровень 1995 г. (первого года после так называемого «черного вторника»).

Отсюда следует, что государство фактически не приняло на себя количественно определенные обязательства по поддержанию именно *уровня* (выделено авторами) государственного пенсионного обеспечения. Упомянувшееся выше намерение законодателя поэтапно приближать размер базовой части трудовой пенсии к величине прожиточного минимума не меняет сути дела, поскольку носит качественный, а не количественный характер. Таким образом, обязательства (ответственность) по поддержанию уровня государственного пенсионного обеспечения были заменены иными обязательствами (ответственностью), связанными с индексацией размеров различных составных частей пенсий в зависимости от таких факторов, как рост потребительских цен, состояние бюджета Пенсионного фонда, изменение средней заработной платы в стране.

Но если для отдельных категорий пенсионеров такая ситуация может рассматриваться как допустимая (например, для работающих пенсионеров), то в отношении тех из них, для кого государственные трудовые пенсии являются единственным (или основным) источником доходов, подобного рода подмена понятий носит принципиальный характер. То же относится и к получателям социальных пенсий.

Динамика среднего размера назначенных месячных пенсий в Российской Федерации



По нашему мнению, для данных категорий пенсионеров целесообразно рассмотреть возможности альтернативного механизма индексации пенсий. Суть его состоит в том, что в него должен быть встроен особый порядок такой индексации на период, когда размер базовой части трудовых пенсий индексируется не с учетом показателя инфляции, а в соответствии с долгосрочной программой повышения базовой части трудовой пенсии и социальных пенсий до прожиточного минимума. Выше было показано, что базовый размер пенсии в феврале 2003 г. (554 руб./месяц) был выше, чем в январе 2001 г. (450 руб./месяц) на 23,1%. В то же время величина прожиточного минимума пенсионеров в IV квартале 2002 г. (1432 руб./месяц) оказалась на 19,6% выше, чем в IV квартале 2001 г. (1197 руб./месяц). Приняв во внимание, что в январе 2003 г. потребительские цены в стране повысились еще на 2,4%, и условно допустив, что величина прожиточного ми-

нимума пенсионера увеличилась на ту же величину³, получим, что величина последнего к концу января 2003 г. составила уже 1466 руб./месяц, или на 22,5% больше, чем в IV квартале 2001 г.

Следовательно, прогресс в приближении базовой части трудовой пенсии к прожиточному минимуму пенсионера в 2002 г. отсутствовал, что, как нам кажется, подтверждает необходимость предлагаемого особого порядка индексации базовой части трудовых пенсий и социальных пенсий на период, пока они не достигнут величины прожиточного минимума пенсионера. Можно предложить два основных принципа подобного механизма

Во-первых, регламентирование в годовом измерении количественных нормативов приближения размера базовой части государственной трудовой пенсии к прожиточному минимуму пенсионера (аналогичный порядок должен быть принят и в отношении социальных пенсий, которые назначаются в соответствии с Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»). Это означает, что при разработке федерального бюджета⁴ на очередной финансовый год должны предусматриваться расходы на повышение размера базовой части трудовых пенсий и социальных пенсий. Конкретные размеры повышения логично устанавливать в определенной пропорции к приросту доходов государственного бюджета на определенный финансовый год при соблюдении следующего условия (см. формулу 2):

$$Kbp_i \leq Ifb_i / Ifb_0, \quad (2)$$

где:

Kbp_i – коэффициент (индекс) повышения размера базовой части трудовой пенсии (социальной пенсии) в i -м финансовом году;

Ifb_i – доходы федерального бюджета в i -м финансовом году, установленные Федеральным законом «О федеральном бюджете Российской Федерации на 2... год», руб.;

Ifb_0 – фактические доходы федерального бюджета в базовом ($i - 1$) финансовом году, руб.

Во-вторых, индексация базовой части трудовых пенсий на предлагаемых условиях должна производиться не всем категориям получателей трудовых пенсий, а только тем из них, для которых пенсия является един-

³ В настоящее время Госкомстат сообщает данные о величине прожиточного минимума ежеквартально на основе данных, рассчитываемых самостоятельно регионами субфедерального уровня.

⁴ Напомним, что базовая часть государственных трудовых пенсий и социальные пенсии выплачиваются из средств федерального бюджета.

ственным (или основным) источником доходов, а базовая часть пенсии, в свою очередь, является основной частью получаемой трудовой пенсии. Обоснование этой части (по нашему мнению, она не должна быть меньше 90–95%) и определение соответствующего принятому значению контингента пенсионеров может быть сделано при расчете параметров федерального бюджета на очередной финансовый год. При этом в результате индексации должно соблюдаться достаточно очевидное условие, описываемое формулой 3:

$$BP_{n \geq N} \leq BP_{l \geq L} + IP_{l \geq L} + SP_{l \geq L}, \quad (3)$$

где:

$BP_{n \geq N}$ – базовая часть трудовой пенсии пенсионера, имевшего право на ее индексацию по условиям приближения к прожиточному минимуму пенсионера, руб.;

$BP_{l \geq L}$ – базовая часть трудовой пенсии пенсионера, не имевшего права на ее индексацию по условиям приближения к прожиточному минимуму пенсионера, руб.;

$IP_{l \geq L}$ – страховая часть трудовой пенсии пенсионера, не имевшего права на индексацию базовой части трудовой пенсии по условиям ее приближения к прожиточному минимуму пенсионера, руб.;

$SP_{l \geq L}$ – накопительная часть трудовой пенсии пенсионера, не имевшего права на индексацию базовой части трудовой пенсии по условиям ее приближения к прожиточному минимуму пенсионера, руб.;

n – индекс пенсионера, имевшего право на индексацию базовой части трудовой пенсии по условиям ее приближения к прожиточному минимуму пенсионера, руб.;

l – индекс пенсионера, не имевшего права на индексацию базовой части трудовой пенсии по условиям ее приближения к прожиточному минимуму пенсионера, руб.;

N – множество пенсионеров, имевших право на индексацию базовой части трудовой пенсии по условиям ее приближения к прожиточному минимуму пенсионера, чел.;

L – множество пенсионеров, не имевших права на индексацию базовой части трудовой пенсии по условиям ее приближения к прожиточному минимуму пенсионера, чел.

Что касается социальных пенсий, то здесь такое исключение не делается, а индексация производится в том случае, если размер конкретного вида социальных пенсий ниже прожиточного минимума пенсионера.

После доведения базовой части трудовой пенсии до величины прожиточного минимума пенсионера может быть восстановлен в полном объеме

ныне действующий механизм ее индексации с обязательным введением законодательной поправки о том, что во всех случаях она должна быть не ниже этой величины.

Второй важной проблемой, связанной с поддержкой уровня государственного пенсионного обеспечения в стране, является необходимость учета регионального фактора в механизмах индексаций. Генезис этой упорно не замечаемой в процессе проведения пенсионной реформы проблемы, на наш взгляд, связан с государственной политикой цен, проводившейся в плановой экономике прежнего СССР, в соответствии с которой страна была разделена на 3 ценовых зоны (пояса). Было понятно, что пенсионеры, проживавшие в «дорогом» северном поясе, должны были получать повышенные пенсии по сравнению с пенсиями граждан, которые проживали, например, в центральных районах России. Проблема северян признается и в новых условиях: в настоящее время уже имеются наработки, связанные с исчислением базовой части трудовой пенсии для пенсионеров, которые проживают на Севере, с учетом районного коэффициента⁵. Логично, что из рассмотрения при этом исключаются страховая и накопительная части пенсий, которые рассчитываются исходя из размеров заработков будущего пенсионера, которые в северных регионах существенно выше.

Но с отменой планового ценообразования проблема индексации базовой части трудовой пенсии стала актуальной и для других регионов страны: различия в величине прожиточного минимума носят значимый характер и для субъектов Российской Федерации, расположенных не только в северной зоне, но и в зонах не экстремальных по климатическим и иным параметрам. Например, значения максимального и минимального отношений базовой части трудовой пенсии, установленной с 1 февраля 2003 г., к прожиточному минимуму пенсионера в Сибирском федеральном округе (ФО) в IV квартале 2002 г. различались в 2,43 раза (от 20,6% в Таймырском автономном округе (АО) до 50% в Алтайском крае), в Дальневосточном ФО – в 2,31 раза (от 14,4% в Корякском АО до 33,2% в Амурской области), в Северо-Западном ФО – в 2,28 раза (от 20,8% в Ненецком АО до 47,4% в Псковской области), в Центральном ФО – в 1,8 раза (от 27,1% в г. Москве до 48,9% в Тамбовской области), в Уральском ФО – в 1,71 раза (от 23,9% в Ямало-Ненецком АО до 40,9% в Челябинской области), в Южном и Приволжском ФО – в 1,3 раза (соответственно от 38,1% в Республике Ингуше-

⁵ К началу апреля 2003 г. эти предложения на концептуальном уровне уже обсуждались в Государственной Думе, Совете Федерации и Правительстве Российской Федерации (см. М. Зурабов «Копи пенсию смолоду». Российская газета, 1 апреля 2003 г., № 60 (3174), с. 3).

тия до 49,6% в Республике Северная Осетия – Алания и от 37,5% в Самарской области до 48,8% в Республике Татарстан). В целом по Российской Федерации соответствующие значения различались в 3,47 раза (от 14,4% в Корякском АО до 50% в Алтайском крае) при среднем значении данной доли в стране 38,7% (табл. 5, график 3).

Таблица 5

Распределение регионов субфедерального уровня по отношению базовой части трудовой пенсии к величине прожиточного минимума пенсионера

Значение отношения, %	Число регионов	Регионы	Распределение регионов по федеральным округам
1	2	3	4
45,1 и более	17	Алтайский край (50), Республика Северная Осетия – Алания (49,6), Тамбовская область (48,9), Республики Татарстан (48,8), Адыгея, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская (по 48,3), Марий Эл (48,2), Липецкая (47,8), Псковская (47,4), Владимирская, Брянская (по 47,2) области, Республика Башкортостан (46,8), Тульская область (46,2), Белгородская (45,7) области, Чувашская Республика (45,3), Оренбургская область (45,2)	ЦФО – 6, ПФО – 5 ЮФО – 4, СЗФО, СФО – по 1
40,1 – 45,0	24	Республика Калмыкия (45), Коми-Пермяцкий АО (44,5), Смоленская (44), Омская (43,9), Рязанская (43,7) области, Республика Мордовия (43,6), Ростовская область, Удмуртская Республика (по 43,1), Краснодарский край, Нижегородская, Костромская (по 43), Волгоградская (42,8), Пензенская (42,5), Ульяновская (42,4) области, Ставропольский край (42,3), Воронежская область (42,2), Республика Алтай (41,6), Кировская (41,5), Астраханская (41,2), Челябинская (40,9), Новгородская (40,7), Калужская (40,5) Саратовская (40,3), Ярославская (40,2) области	ПФО – 8, ЮФО и ЦФО – по 6, СФО – 2, СЗФО и УФО – по 1
35,1 – 40,0	22	Курганская, Тверская (по 40), Вологодская (39,9) Кемеровская (39,6), Ивановская, Калининградская (по 39,5) Ленинградская (39,2) области, Красноярский край (39), Пермская область (38,9), Российская Федерация (38,7) , Усть-Ордынский Бурятский АО (38,6) Республики Ингушетия (38,1), Хакасия, Курская (по 38), Самарская (37,5) Томская (37,4) области, Республика Тыва (37,3), Новосибирская (36,7), Московская (36,6) области, Республика Бурятия (36,5) Иркутская (36,3), Свердловская области, Республика Карелия (по 35,5)	СФО – 9, ЦФО и СЗФО – по 4, УФО и ПФО – по 2, ЮФО – 1

1	2	3	4
35,0 и менее	18	Читинская (34,3) Амурская (33,2) области, г. Санкт-Петербург (33,1), Архангельская (33), Еврейская автономная (32,5) области, Республика Коми (31,8), Агинский Бурятский АО (31,3), Приморский край (28,1), г. Москва (27,1), Мурманская область (26,8), Ханты-Мансийский АО (25,1), Республика Саха (Якутия) (24,2), Ямало-Ненецкий АО (23,9), Сахалинская область (22,2), Ненецкий АО (20,8), Камчатская область, Таймырский (по 20,6) Корякский (14,4) АО	ДФО – 7, СЗФО – 5, СФО – 3, УФО – 2, ЦФО – 1

Примечания:

1. Приняты сокращения названий федеральных округов: ЦФО – Центральный, СЗФО – Северо-Западный, ЮФО – Южный, ПФО – Приволжский, УФО – Уральский, СФО – Сибирский, ДФО – Дальневосточный.
2. Большую, чем в Российской Федерации в целом, роль в обеспечении прожиточного минимума пенсионеров базовая часть трудовой пенсии играла в 50 регионах, или в 61,7% их общего числа, а меньшую – в 31 регионе, или 38,3%.
3. В IV квартале 2002 г. не были рассчитаны величины прожиточного минимума пенсионеров в восьми субъектах Российской Федерации: Орловской области (ЦФО), Республика Дагестан и Чеченской (ЮФО), Тюменской области (УФО), Эвенкийском АО (СФО), Хабаровском крае, Магаданской области и Чукотском АО (ДФО).

Судя по приведенным количественным показателям, проблема выравнивания условий государственного пенсионного обеспечения (в части базовой части трудовой пенсии) в Российской Федерации действительно существует. Но ее практическое решение требует от законодательной и исполнительной власти принятия некоторых принципиальных положений.

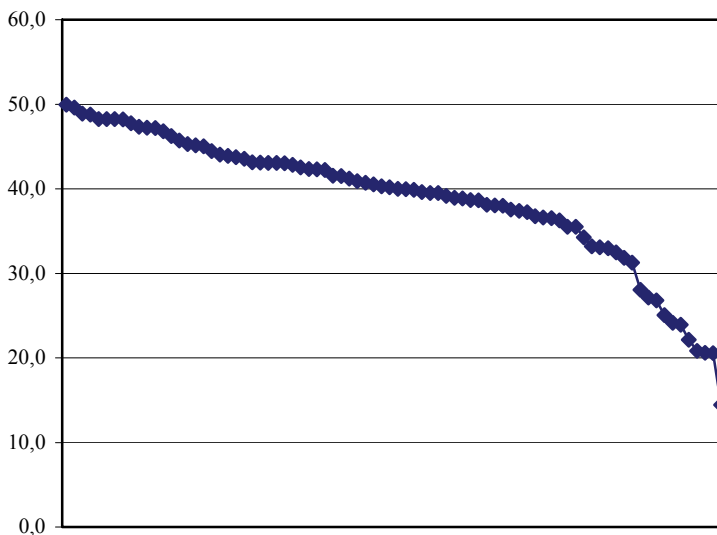
Прежде всего необходимо определить, в чем именно заключается ответственность государства, связанная с межрегиональным выравниванием социальных гарантий⁶. Речь идет именно о базовых социальных гарантиях, которые применительно к государственному пенсионному обеспечению заключаются в установлении размера базовой части трудовой пенсий. Рассчитанное выше значение разрыва между максимальным и минимальным отношениями базовой части трудовой пенсии к прожиточному минимуму

⁶ Проблема установления регионально-дифференцированных базовых социальных гарантий характерна не только для государственного пенсионного обеспечения, она носит общий характер (те же вопросы возникают, например, в отношении условий проводимой в стране реформы системы оплаты жилищно-коммунальных услуг, определении размеров социальных трансфертов и др.). Некоторые из этих проблем рассмотрены в кн.: *Смирнов С.Н.* Региональные аспекты социальной политики. М., 1999.

пенсионера в регионах субфедерального уровня почти 3,5 раза свидетельствует, что у государства нет осознанного подхода к решению данной проблемы.

График 3

**Отношение базовой части трудовой пенсии (554 руб./месяц)
к величине прожиточного минимума пенсионера в IV квартале
2002 г. в регионах субфедерального уровня**



Что касается законодательно закрепленного намерения государства постепенно приближать размер базовой части трудовой пенсии к прожиточному минимуму пенсионера, то оно носит по сути дела абстрактный характер. Из *табл. 5* видно, что повышение ее в IV квартале 2002 г. до прожиточного минимума пенсионера, рассчитанного для Российской Федерации в целом (1432 руб./месяц) не решило бы соответствующей проблемы как минимум для 31 региона субфедерального уровня, где величина прожиточного минимума пенсионера оказалась выше его среднереспубликанского значения. Условная оценка финансовых последствий такого повышения приведена в *табл. 6*.

Таблица 6

**Оценка потребности в средствах федерального бюджета
для доведения размера базовой части трудовой пенсии
до прожиточного минимума пенсионера**

	Размер прожиточного минимума пенсионеров в IV квартале 2002 г., руб./месяц	Численность пенсионеров в 2001 г., тыс. человек	Величина средств, необходимых для доведения базовой части трудовой пенсии до прожиточного минимума пенсионера в регионе, млн руб.
1	2	3	4
Российская Федерация	1432	36989*	389616,1
Центральный федеральный округ			
Белгородская область	1212	452	3569,0
Брянская область	1174	439	3266,2
Владимирская область	1173	468	3476,3
Воронежская область	1312	760	6913,0
Ивановская область	1402	353	3592,1
Калужская область	1367	302	2946,3
Костромская область	1288	223	1964,2
Курская область	1458	399	4328,4
Липецкая область	1160	368	2676,1
Московская область	1514	1765	20332,8
Орловская область	н/д	265	
Рязанская область	1267	408	3490,8
Смоленская область	1258	322	2720,3
Тамбовская область	1133	383	2661,1
Тверская область	1386	460	4592,6
Тульская область	1198	587	4536,3
Ярославская область	1378	416	4113,4
г. Москва	2041	2371	42308,1
Северо-Западный федеральный округ			
Республика Карелия	1561	218	2634,3
Республика Коми	1740	277	3942,3

Продолжение таблицы 6

1	2	3	4
Архангельская область	1680	396	5350,8
Вологодская область	1389	358	3587,2
Калининградская область	1402	218	2218,4
Ленинградская область	1415	459	4742,4
Мурманская область	2067	236	4284,8
Новгородская область	1361	217	2101,4
Псковская область	1170	239	1766,7
г. Санкт-Петербург	1674	1262	16961,3
Ненецкий автономный округ	2658	10	252,5
Южный федеральный округ			
Республика Адыгея	1148	125	891,0
Республика Дагестан	н/д	450	
Республика Ингушетия	1453	59	636,5
Кабардино-Балкарская Республика	1148	181	1290,2
Республика Калмыкия	1230	69	559,7
Карачаево-Черкесская Республика	1148	116	826,8
Республика Северная Осетия – Алания	1117	196	1324,2
Чеченская Республика	н/д	186	
Краснодарский край	1287	1372	12068,1
Ставропольский край	1310	706	6404,8
Астраханская область	1344	236	2237,3
Волгоградская область	1293	736	6526,8
Ростовская область	1284	1280	11212,8

Продолжение таблицы 6

1	2	3	4
Приволжский федеральный округ			
Республика Башкортостан	1184	1030	7786,8
Республика Марий Эл	1149	189	1349,5
Республика Мордовия	1272	264	2274,6
Республика Татарстан	1136	964	6732,6
Удмуртская Республика	1285	394	3456,2
Чувашская Республика	1223	345	2769,7
Кировская область	1335	436	4086,2
Нижегородская область	1287	1061	9332,6
Оренбургская область	1227	578	4667,9
Пензенская область	1302	427	3832,8
Пермская область	1425	721	7535,9
Самарская область	1476	872	9647,8
Саратовская область	1374	718	7065,1
Ульяновская область	1308	379	3429,2
Коми-Пермяцкий автономный округ	1246	41	340,5
Уральский федеральный округ			
Курганская область	1385	288	2871,9
Свердловская область	1560	1230	14848,6
Тюменская область	н/д	318	
Челябинская область	1354	958	9196,8
Ханты-Мансийский автономный округ	2210	209	4153,2
Ямало-Ненецкий автономный округ	2315	71	1500,4

Продолжение таблицы 6

1	2	3	4
Сибирский федеральный округ			
Республика Алтай	1333	52	486,1
Республика Бурятия	1517	231	2669,4
Республика Тыва	1487	83	929,3
Республика Хакасия	1456	139	1504,5
Алтайский край	1109	697	4642,0
Красноярский край	1422	733	7634,9
Иркутская область	1528	640	7480,3
Кемеровская область	1398	811	8213,8
Новосибирская область	1508	697	7979,3
Омская область	1262	531	4511,4
Томская область	1481	252	2803,2
Читинская область	1617	256	3265,5
Агинский Бурятский автономный округ	1771	16	233,7
Таймырский автономный округ	2695	8	205,5
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	1434	34	359,0
Эвенкийский автономный округ	н/д	4	
Дальневосточный федеральный округ			
Республика Саха (Якутия)	2292	206	4296,3
Приморский край	1975	497	8474,8
Хабаровский край	н/д	359	
Амурская область	1668	213	2847,4
Камчатская область	2690	74	1896,8

Продолжение таблицы 6

1	2	3	4
Магаданская область	н/д	46	
Сахалинская область	2500	151	3526,2
Еврейская автономная область	1706	44	608,3
Корякский автономный округ	3835	7	275,6
Чукотский автономный округ	н/д	13	

*Без учета Орловской области, Республик Дагестан и Чеченской, Тюменской области, Эвенкийского АО, Хабаровского края, Магаданской области и Чукотского АО, общая численность пенсионеров в которых в 2001 г. составила 1641 тыс. человек.

Очевидно, что проблема связана не с желанием сэкономить средства федерального бюджета: при повышении размера базовой части трудовой пенсии до прожиточного минимума пенсионера, который рассчитывается для Российской Федерации в целом, необходимые средства для этого по сопоставимому кругу регионов оказались меньше всего на 1,4 млрд руб., или на 0,4%, чем в случае повышения пенсий до прожиточного минимума в каждом из регионов субфедерального уровня.

К сожалению, позиция о необходимости привязки минимального стандарта государственного пенсионного обеспечения (в роли такового и выступает размер базовой части трудовой пенсии) к региональным (а не среднереспубликанскому) величинам прожиточного минимума пенсионера не находит отражения в ходе проведения пенсионной реформы в стране. Индексация ее размера происходит для Российской Федерации в целом. Исходя из приведенных данных, становится очевидным, что при этом пенсионеры в ряде регионов оказываются дискриминированными.

В качестве компромиссного решения можно рекомендовать региональную дифференциацию размеров базовой части трудовой пенсии в отношении тех пенсионеров, для которых ее доля в структуре получаемой пенсии является основной.

Основные выводы

1. Проведение пенсионной реформы в Российской Федерации и индексация государственных пенсий связаны с преодолением нескольких ошибочных тезисов (ловушек для общественного сознания). В частности, не подтверждаются статистикой тезисы о том, что: 1) уровень пенсионного обеспечения в стране крайне низок, и пенсионеры в массе своей являются бедными; 2) пенсионеры в состоянии выйти из бедности (нуждаемости) только в том случае, если они будут проживать в семьях, где другие члены семей имеют относительно высокие уровни доходов и 3) поскольку уровень нуждаемости (бедности) пенсионеров в России ниже уровня нуждаемости (бедности) населения страны в целом, постольку мероприятия по индексации размеров государственных пенсий не должны рассматриваться в качестве безусловного приоритета социальной политики.

2. Оценка финансовых последствий поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения в стране зависит от того, какое значение будет определено для данного уровня. Проведенные на примере четырех видов государственного пенсионного обеспечения – по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца, социального – расчеты свидетельствуют, что в 2001 г. повышение их размеров до величины прожиточного минимума пенсионеров потребовало бы дополнительных расходов в размере 0,4% ВВП (7% фактической величины выплаченных пенсий), а до 1,5 прожиточных минимумов пенсионера – 2,4% ВВП (соответственно 45,7%).

Необходимость обеспечения таких выплат неизбежно потребовала бы реструктуризации государственных расходов в пользу системы государственного пенсионного обеспечения. Следовательно, стратегически верным является реализуемое направление пенсионной реформы в Российской Федерации, предусматривающее упреждающее (на страховой основе) формирование ресурсов на выплату государственных пенсий.

3. В принятых в декабре 2001 г. Федеральных законах «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» созданы определенные регламенты поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения. Эти механизмы касаются всех составных частей трудовой пенсии (базовой, страховой и накопительной), а также пенсий, которые назначаются в соответствии с Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (в частности, федеральных государственных слу-

жащих, военнослужащих, проходивших военную службу по призыву, участников Великой Отечественной войны, граждан, пострадавших в результате радиационных или техногенных катастроф, членов семей перенесших граждан, нетрудоспособных граждан).

Достоинством предложенных в законодательстве механизмов индексации является количественная и календарная определенность условий их проведения. Однако сами размеры индексаций в большинстве случаев определяются на субъективной основе (например, отсутствует четко установленная необходимость соответствия размеров индексации базовой части трудовой пенсии росту потребительских цен, решения о размерах индексации принимает Правительство России и т.п.). Оценка полученных в 2002 г. результатов использования действующего механизма индексации на примере трудовых пенсий подтвердила эти соображения. Например, недоиндексированным оказался размер базовой части трудовой пенсии. Таким образом, остаются нерешенными как минимум 2 крупные проблемы.

Первая из этих проблем связана с тем, что созданный механизм индексации трудовых пенсий привязан прежде всего к динамике основных макроэкономических показателей. С одной стороны, такая привязка адекватна, поскольку позволяет согласовать параметры государственного пенсионного обеспечения с реальными ресурсными возможностями элементов системы финансового обеспечения выплаты государственных пенсий. С другой стороны, в качестве исходного уровня для дальнейшей эволюции параметров государственного пенсионного обеспечения было принято его состояние на конец 2001 г., которое не может рассматриваться как идеальное. Таким образом, обязательства (ответственность) государства по поддержанию уровня государственного пенсионного обеспечения были заменены иными обязательствами (ответственностью), связанными с индексацией размеров различных составных частей пенсий в зависимости от таких факторов, как рост потребительских цен, состояние бюджета Пенсионного фонда, изменение средней заработной платы в стране. Такая ситуация может рассматриваться как допустимая для работающих пенсионеров, но в отношении тех, для кого государственные трудовые пенсии и социальные пенсии являются единственным (или основным) источником доходов, подобно рода подмена понятий носит принципиальный характер.

Для данных категорий пенсионеров целесообразен альтернативный механизм индексации пенсий. Суть его состоит в том, что в него должен быть встроен особый порядок такой индексации на период, когда размер базовой части трудовых пенсий индексируется не с учетом показателя инфляции, а в соответствии с долгосрочной программой повышения базовой части тру-

довой пенсии и социальных пенсий до прожиточного минимума. Основными принципами подобного механизма являются:

- регламентирование в годовом измерении количественных нормативов приближения размера базовой части государственной трудовой пенсии к прожиточному минимуму пенсионера (аналогичный порядок должен быть принят и в отношении социальных пенсий, которые назначаются в соответствии с Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»);
- проведение индексации базовой части трудовых пенсий на предлагаемых условиях не всем категориям получателей трудовых пенсий, а только тем из них, для которых пенсия является единственным (или основным) источником доходов, а базовая часть пенсии, в свою очередь, является основной частью получаемой трудовой пенсии.

После доведения базовой части трудовой пенсии до величины прожиточного минимума пенсионера может быть восстановлен в полном объеме ныне действующий механизм ее индексации с обязательным введением законодательной поправки о том, что во всех случаях она должна быть не ниже этой величины.

Вторая проблема связана с необходимостью учета регионального фактора в механизмах индексации базовой части трудовой пенсии и социальных пенсий, в связи с большими их различиями по отношению к прожиточному минимуму пенсионеров в различных регионах субфедерального уровня (в целом по России – почти в 3,5 раза).

К сожалению, положение о необходимости привязки минимального стандарта государственного пенсионного обеспечения (в роли такового и выступает размер базовой части трудовой пенсии) к региональным (а не среднереспубликанскому) величинам прожиточного минимума пенсионера не находит отражения в ходе проведения пенсионной реформы в стране. Индексация ее размера происходит для Российской Федерации в целом. В качестве компромиссного решения можно рекомендовать региональную дифференциацию размеров базовой части трудовой пенсии в отношении тех пенсионеров, для которых ее доля в структуре получаемой пенсии является основной.

Раздел 2. Либерализация пенсионного законодательства. Пенсионные фонды и инвестирование пенсионных накоплений

Введение

Настоящий раздел содержит результаты исследования, посвященного совершенствованию пенсионного законодательства РФ в рамках проводимых социальных реформ, включая обзор международного опыта и рекомендации по организации управления инвестированием средств пенсионных накоплений.

Первая часть второго раздела посвящена обзору международной практики управления активами в обязательных накопительных пенсионных системах. Рассматриваются два основных подхода к управлению пенсионными резервами – государственный и частный.

Во второй части на базе анализа опыта организации централизованного управления пенсионными резервами в зарубежных странах даны рекомендации по организации управления инвестированием средств пенсионных накоплений, формируемых в пользу лиц, не воспользовавшихся правом выбора управляющей компании или негосударственного пенсионного фонда. Так, саму государственную управляющую компанию целесообразно создавать в форме некоммерческой организации. При этом в ее функции предлагается включить не только инвестирование средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, не воспользовавшихся правом выбора управляющей компании, но и инвестирование страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии в течение финансового года до их персонификации, средств аннуитетного фонда и управление временно свободными средствами обязательного пенсионного страхования по распределительной составляющей.

Кроме того, в разделе содержатся рекомендации по изменению пенсионного законодательства, регулирующего второй и третий уровни пенсионной системы. В частности, анализируются принятые поправки в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и даются предложения по доработке этого закона.

2.1. Анализ зарубежной практики управления активами в обязательных накопительных пенсионных планах

2.1.1. Управление пенсионными накоплениями: частное или государственное?

Направляя сбережения на рынки капиталов, накопительные пенсионные планы способствуют как долгосрочным инвестициям, так и развитию самих этих рынков. При этом сами пенсионные фонды становятся мощной силой на рынке капиталов. Примерами такого рода являются пенсионные фонды в Чили, национальные сберегательные фонды в Малайзии и Сингапуре, резервы социального страхования в Японии, Швеции, США. В таких условиях инвестиционная политика управляющих фондами влияет на распределение и производительность капитала и, в конечном счете, на всю экономику. При этом если управление резервами государство также берет на себя, то государственные управляющие этими активами назначаются политическими лидерами, в то время как частные управляющие выбираются индивидуальными владельцами сбережений в конкурентной среде. Соответственно они руководствуются разными стимулами, и что еще более важно, ограничения их деятельности имеют разную природу. Как следствие, результаты инвестирования могут сильно различаться в зависимости от выбранного типа управления.

Причины же этих различий связаны с тем, что обычно фонды, находящиеся под **государственным управлением**, обязаны инвестировать средства в государственные ценные бумаги или ценные бумаги государственных предприятий. Часто доходность таких инвестиций ниже рыночной и становится отрицательной в реальном выражении в периоды роста инфляции. Это ведет к скрытому налогу на работников, уплачивающих взносы (или за некоторых взносы уплачивают работодатели), а фонд получает доход ниже, чем мог бы, инвестируя на открытом рынке, и должен повышать уровень взносов или выплачивать меньше в виде пенсий, чем при другом способе управления.

Влияние пенсионных фондов с государственным управлением на накопление капитала и его распределение зависит от того, как государство пользуется этими дешевыми ресурсами. Предположим, что доступ к этим ресурсам не меняет государственную политику бюджетных расходов и налогообложения: правительство просто продает облигации пенсионным фондам, вместо того чтобы предлагать их другим покупателям. В этом случае рост сбережений, направляемых на финансовые рынки по каналам накопительных пенсионных планов, увеличивает инвестиции частного сек-

тора, так как другие покупатели государственных облигаций переключатся на инвестиции в частный сектор. Но нельзя исключить и того, что государство, имеющее доступ к пенсионным накоплениям, может испытывать потребность в увеличении бюджетных расходов и заимствований. Прямые заимствования у пенсионных фондов по определению менее прозрачны, чем заимствования на открытом рынке. Чаще всего они не отражаются как часть государственного долга, а затраты на выплату процентов оказываются ниже, чем в случае размещения государственных заимствований на рыночных условиях. Такие возможности могут подтолкнуть государство к необоснованному увеличению дефицита.

Если управляемые государством фонды инвестируют в частный сектор, то возникает еще одна проблема: управляющие фондами могут руководствоваться политическими мотивами, а не экономическими целями. В этом случае увеличивается риск нерационального инвестирования пенсионных сбережений, и их влияние на экономический рост окажется скорее отрицательным, чем положительным.

В пенсионных планах с **частным управлением** доходность ниже рыночной обычно считают неприемлемой. Частные управляющие в большей степени инвестируют в негосударственные ценные бумаги и получают более высокую доходность, чем пенсионные фонды, находящиеся под государственным управлением (см. *табл. 7*). Они предпочитают вкладывать средства в акции и облигации, которые обеспечивают наилучшее сочетание риска и доходности, независимо от того, государственные это ценные бумаги или частные, национальных эмитентов или зарубежных. Правительства могут и на самом деле осуществлять заимствования у таких фондов, но на основе прозрачного механизма. Такие заимствования отражаются как часть государственного долга, и по ним выплачивается рыночная процентная ставка.

Частное управление сочетается с государственным регулированием и надзором за деятельностью субъектов отношений по формированию и инвестированию пенсионных резервов. Такие органы могут быть как самостоятельными, так и входить в состав министерств, ведомств и т.п. (см. *табл. 8*).

Таблица 7

Реальная доходность пенсионных фондов с учетом реинвестирования

Страна	Период (годы)	Реальная доходность, %
Частные пенсионные фонды стран ОЭСР		
1	2	3
Бельгия	1984–1996	9,0
Дания	1984–1996	6,0

Продолжение таблицы 7

1	2	3
Германия	1984–1996	7,0
Япония	1984–1993	6,5
Швеция	1984–1993	8,1
Швейцария	1984–1996	4,0
Ирландия	1984–1996	11,0
Нидерланды	1984–1996	8,0
Великобритания	1984–1996	10,0
США	1984–1996	9,0
Австралия *	1995–1998	11,3
Канада	1995–1998	15,5
Пенсионные фонды под управлением государства		
Корея	1988–1997	5,4
Малайзия	1958–1996	3,2
Марокко	1985–1996	2,3
Швеция	1961–1995	2,1
США	1955–1996	2,0
Канада	1971–1989	1,8
Индия	1977–1997	1,6
Сингапур	1961–1995	1,5
Япония	1970–1994	1,4
Филиппины	1978–1991	0,8
Шри-Ланка	1960–1997	-0,3
Кения	1978–1990	-3,9
Ямайка	1979–1986	-4,5
Гватемала	1985–1995	-4,9
Коста-Рика	1980–1996	-5,0
Египет	1981–1995	-9,1
Эквадор	1980–1987	-9,3
Танзания	1986–1996	-11,2
Венесуэла	1979–1989	-15,3
Замбия	1980–1991	-28,5
Уганда	1986–1994	-33,1
Перу	1981–1986	-44,0

* Корпоративные пенсионные фонды.

Источники: *Augusto Iglesias, Robert J. Palacios*. Managing public pension reserves. Evidence from the international experience. The World Bank, April 2000; *P.S. Srinivas, E. Whitehouse, J. Yermo*. Regulating private pension funds' structure, performance and investments: cross-country evidence, July 2000; *Monika Queisser and Dimitri Vittas*. The Swiss Multi-Pillar Pension System: Triumph of Common Sense? The World Bank, August 2000.

**Органы регулирования и надзора за деятельностью
пенсионных фондов в зарубежных странах**

Страна	Регулирующие и надзорные органы
1	2
Австралия	Комиссия по страхованию и пенсиям
Австрия	Министерство финансов
Аргентина	Министерство труда
Бельгия	Министерство экономики – регулирование Бюро страхового надзора – регулирование и надзор
Боливия	Министерство финансов
Великобритания	Министерство социального страхования Администрация регулирования профессиональных пенсий и другие институты – регулирование Администрация по надзору за финансовыми институтами – надзор
Венгрия	Министерство финансов – регулирование Совет по надзору за частными фондами – надзор
Германия	Министерство финансов
Греция	Министерство развития
Дания	Администрация финансового надзора
Исландия	Министерство финансов – регулирование Администрация банковского надзора – надзор
Испания	Министерство финансов
Италия	Комитет по надзору за пенсионными фондами
Канада	Офис суперинтенданта по финансовым институтам
Колумбия	Центральный банк
Корея	Министерство финансов и экономики – регулирование Комитет по страховому надзору – надзор
Мексика	Министерство финансов
Нидерланды	Министерство социального обеспечения и занятости – регулирование Комитет по страховому надзору – надзор
Норвегия	Министерство финансов, Министерство здравоохранения и социального обеспечения Комиссия по ценным бумагам и страхованию
Перу	Министерство экономики
США	Министерство труда Администрация пенсионных и социальных выплат
Уругвай	Центральный банк

1	2
Финляндия	Министерство социального обеспечения и здравоохранения
Франция	Министерство финансов и Министерство по социальным делам – регулирование Комиссия по контролю над пенсионными фондами – надзор
Чехия	Министерство финансов – регулирование Департамент дополнительных пенсий и страхования администрации по страховому надзору – надзор
Чили	Министерство труда
Швеция	Министерство финансов – регулирование Администрация по финансовому надзору – надзор
Япония	Министерство финансов и Министерство здравоохранения и социального обеспечения

Источник: *Andre Laboul*. Private Pension Systems: Regulatory policies. OECD, 1998.

2.1.2. Государственное регулирование частного управления пенсионными резервами

Существуют различные подходы к регулированию пенсионных систем. Разница в подходах обусловлена рядом факторов, включая историческую эволюцию систем, специфические юридические особенности структуры пенсионных фондов, уровень институционального развития финансового рынка и его регулирования и, в целом, экономического развития, также как и уникальными политическими и культурными особенностями. Невозможно уместить в упрощенную схему все богатство вариантов. Однако возможно определить основные компоненты регулирующей системы, присутствующие в большинстве стран. Типичные компоненты регулирования включают:

- критерии лицензирования;
- правила, регулирующие управление фондами;
- правила, регулирующие разделение активов;
- требования к независимому кастодиану;
- требования внешнего аудитора/актуария;
- требования к раскрытию информации;
- регулирование инвестиций;
- гарантии;
- требования к минимальному капиталу и резервам;
- регулирование издержек и комиссионных.

Критерии лицензирования устанавливаются практически в каждой стране, хотя условия его могут существенно отличаться в зависимости от

страны и институциональной модели. Страны, допускающие только открытые фонды под управлением управляющей компании, опираются в основном на достаточность капитала и профессиональную репутацию управляющей компании (которая может включать профессиональную репутацию материнского банка или страховой компании). Надзорные органы в этих странах обычно стремятся ограничить агентский и системный риски, вводя усложненную процедуру лицензирования в отношении достаточности капитала и резервов, а также используя другие критерии отбора. Это ограничивает выбор сравнительно небольшим числом организаций, делая возможным углубленный надзор за ними, и обеспечивает значительную безопасность, хотя, возможно, и за счет скрытой ренты на капитал.

Системы, использующие подход с точки зрения фондов, устанавливают менее строгие квалификационные требования для управляющих фондами, которые, в то же время, регулируются пруденциальными стандартами. В них редко требуются значительный капитал и резервы, хотя могут проверяться квалификация и репутация управляющих, а также бизнес-план фонда (например, данные о том, будет ли администрирование фонда или управление активами осуществляться самим фондом или извне). Данный аспект регулирования осуществляется в большей степени косвенным образом, через дисквалификацию лиц с судимостью или пожизненный запрет на профессиональную деятельность в пенсионной сфере за нарушение пенсионного законодательства. Этот подход к лицензированию отражает исторически добровольный характер системы и ее ориентированность на минимизацию затрат и снижение барьеров для входа на этот сектор рынка. Данный подход также неявно принимает во внимание капитал работодателей для обеспечения необходимого уровня активов.

Правила, регулирующие управление. В фондах, организованных по профессиональному признаку, наблюдательные советы обычно выполняют ряд важных функций по выработке инвестиционной стратегии и надзору, делегируя ответственность за управление фондами ряду обслуживающих институтов. Четкие правила по составу совета, праву голоса, обязанностям и ответственности членов совета могут улучшить управление фондом и минимизировать агентские риски. В США доверительные управляющие пенсионных фондов назначаются организациями-работодателями (где они часто входят в высшее руководство корпорации-спонсора). Пенсионный закон Великобритании 1995 г. уточнил и усилил роль доверительных управляющих, сделав особый акцент на их обучение. Однако важность наблюдательного совета в отраслевых фондах в странах ОЭСР также частично зависит от конкретных юридических норм. Законодательство о трасте обычно требует большей персональной ответственности, чем коммерческое за-

конодательство, часто переходя границы корпоративной ответственности и распространяя ответственность даже на сферу частной собственности. Также в профилактических целях более широко применяется уголовное преследование. В континентальной Европе некоторые страны пытаются снизить агентский риск, вводя обязательное раздельное представительство в наблюдательных советах.

В случае открытых фондов, оперируемых управляющими компаниями, правила, регулирующие управление, применяются к самим управляющим компаниям, так как фонды обычно не имеют наблюдательных советов. Управляющие компании должны заниматься исключительно управлением пенсионными фондами; они не могут делегировать свои управленческие функции; каждая из управляющих компаний должна управлять только одним пенсионным фондом. Качество управления в большой степени зависит от качества правил, регулирующих деятельность наблюдательного совета управляющей компании (т.е. правил в отношении конфликта интересов, определения ответственности членов наблюдательного совета, личной материальной ответственности членов совета). В странах, где открытые фонды имеют наблюдательный совет (например, Венгрия), в нем доминируют члены, назначенные управляющей компанией, и на практике он играет гораздо более ограниченную роль. В этом случае большое значение для качества управления будут иметь правила, регулирующие деятельность управляющей компании.

Правила, регулирующие разделение активов, направлены на отделение активов фонда от активов спонсора/управляющей компании в целях защиты средств и неотъемлемых прав членов фонда и ограничения системного и агентского рисков. Разделение активов достигается в открытых фондах, оперируемых управляющими компаниями, а также в большинстве отраслевых фондов посредством требования к размещению активов через специально определенные, отдельные юридические лица, такие как англо-американская конструкция трастового фонда (за исключением системы резервирования, которая требует страхования неплатежеспособности). Принцип разделения активов теряет силу в случае, если пенсионный план управляется в структуре страховой компании или банка (а также в случае благотворительных страховых фондов). При условии, что качественное пруденциальное регулирование банков и страховых компаний должно защитить активы участников пенсионных планов, в этих случаях существует определенно более широкое поле для негативных последствий банковского или страхового кризиса (системный риск).

Правила независимого кастодиана необходимы для ограничения агентского риска. При адекватной организации деятельности кастодиана адми-

нистрация фонда или управляющие активами никогда напрямую не обладают титулом собственности на активы пенсионного фонда, что ограничивает возможность мошенничества или кражи посредством требования к проведению всех операций через третье лицо с заранее установленными полномочиями. Кастодианы также обеспечивают исполнение норм пруденциального регулирования, отказывая в проведении операций, нарушающих инвестиционную стратегию или другие правила. Однако для того, чтобы защита со стороны кастодиана была действенной, он должен беспрепятственно контролировать потоки денежных средств от членов к фондам/управляющим активами. В некоторых системах такой контроль отсутствует, что открывает дорогу ненадлежащему использованию средств.

Правила внешнего аудита счетов пенсионных фондов. Он требуется в каждой стране, хотя его объем и качество могут значительно различаться. Официальные обязанности и ответственность внешних аудиторов также могут существенно меняться в зависимости от страны. В условиях неразвитой правовой и институциональной среды внешний аудит не обеспечивает независимой и объективной оценки положения фонда, а юридическая ответственность аудиторов определяется нечетко, не прописываются механизмы ее реализации. В других странах внешний аудит не только обеспечивает точную и независимую оценку, но и является наиболее важным инструментом надзора. От аудиторов требуется докладывать надзорному органу о любых нарушениях, и они несут юридическую ответственность за сокрытие нарушений. Внешние актуарии играют аналогичную роль в пенсионных системах с установленными выплатами или в системах с установленными взносами с гарантиями.

Требования к раскрытию информации включают в себя ряд важных правил, таких, как правила оценки активов, частота оценки активов и распространение соответствующей информации (т.е. доходы, издержки, уровень капитала и резервов) членам фонда и публично. Требования к раскрытию информации рассматриваются как существенный компонент регулирования всех секторов финансовой системы. В пенсионной сфере объем требований к раскрытию информации существенно варьируется в зависимости от страны и модели пенсионной системы.

Требования к раскрытию информации являются важной частью в обязательных пенсионных системах с установленными взносами, допускающих неограниченный индивидуальный выбор. Открытые фонды в большинстве латиноамериканских стран обязаны подробно раскрывать разнообразную информацию, обычно включающую ежедневную оценку активов на базе текущих котировок, выписки со счетов, доступные членам фонда несколько раз в год, а также публиковать детализированные обзоры пенсионной

сферы, подготовленные агентством по надзору, в ежегодных или ежеквартальных бюллетенях. Такое обширное раскрытие информации служит тому, чтобы трудящиеся делали более информированный выбор и создавали конкурентную среду для управляющих активами. Оно также создает более справедливую основу для перехода членов из одного фонда в другой (баланс переходящих членов фонда должен отражать весь прирост и потери капитализации от реализованных и нереализованных активов по рыночной цене). Требования по раскрытию информации сами по себе являются привлекательной чертой этих систем, хотя распространенный переход между фондами является скорее результатом маркетинговых усилий, чем объективного сопоставления доходов и затрат.

Требования по раскрытию информации в странах ОЭСР, в общем, менее объемны. В некоторых странах регулирующие органы хотя и требуют раскрытия информации, по большей части в годовых отчетах, но также допускают большую свободу выбора при оценке активов. Достоверность отчетов оценивается независимыми внешними аудиторами, поскольку самостоятельно наблюдать за значительным числом организаций регулирующему органу не представляется возможным. В некоторых странах отсутствуют официальные требования по раскрытию информации.

Менее объемные требования по раскрытию информации в странах ОЭСР связаны, вероятно, с отраслевой природой пенсионной системы. Фондам не требуется публиковать частые детальные индивидуальные отчеты в условиях, ограничивающих смену фонда. Также утверждается, что в этих условиях допустимы некоторые отклонения от принципа оценки активов на основе рыночных котировок. Методы оценки на основе ожидаемых доходов от активов и другие методы начисления процентов сглаживают эффект колебания цен на активы и дают фондам возможность держать большее количество акций в портфеле. Это одна из причин, по которой фонды в Англии инвестируют в акции больше, чем в других странах, и получают более высокие доходы. Гибкий режим оценки позволяет также держать публично не торгуемые активы, такие как недвижимость или венчурный капитал, для которых частая оценка связана со значительными затратами и имеет небольшое значение для определения финансового положения фонда. При соответствующем управлении инвестирование в этот класс активов может увеличить доходность в долгосрочном периоде и помочь диверсифицировать риски во временных рамках, которыми оперируют управляющие фондами.

Несмотря на все аргументы в пользу гибких правил по раскрытию информации в отраслевых фондах, в некоторых странах ОЭСР отсутствуют официальные требования к ее раскрытию. Тем не менее, участники должны

быть информированы о ситуации в фонде в целях контроля и снижения агентских рисков, независимо от того, организован этот фонд по профессиональному признаку или нет, и действует ли он в рамках системы с установленными взносами или установленными выплатами.

Регулирование инвестиций. Цель регулирования инвестиций в большинстве стран заключается в обеспечении диверсификации и минимизации агентских, системных и, особенно, портфельных рисков. Обычно регулирование включает установление ограничений на активы по эмитенту, инструменту, риску, концентрации собственности и классу активов. В то время как первые четыре ограничения считаются непротиворечивыми, с точки зрения пруденциального регулирования, и приняты в той или иной форме в большинстве стран, ограничение по классу активов составляет особенную сферу регулирования и вызывает больше противоречий.

В ОЭСР существует группа стран, в которых не накладываются ограничения по классу активов иные, чем те, которые обеспечивают пруденциальное управление портфелем. Регулирование в этих странах (большой частью англосаксонские страны и Нидерланды) следует правилу «осторожного человека». Это предполагает, что ответственные лица, принимая инвестиционные решения, будут проявлять старание и квалификацию, а также учитывать специфическое положение фонда. Обычным дополнением является общее требование диверсификации и лояльности (необходимо руководствоваться исключительно интересами членов фонда). Данное правило позволяет рассматривать отдельные инвестиции в контексте их роли в совокупном портфеле, таким образом, позволяя включать в пенсионный портфель высоко рискованные активы, если их риск уравнивается другими активами портфеля.

Другая группа стран ОЭСР и все латиноамериканские страны накладывают ограничения по классу активов. Регулирование инвестиций в этих странах получило название «количественного», или «драконовского». В рамках этой системы регулирования устанавливаются максимальные объемы, которые пенсионные фонды могут инвестировать в данный класс активов, хотя некоторые страны устанавливают лимиты по отдельным активам и даже минимальные размеры определенных активов в портфеле (как правило, по государственным облигациям).

Статистические данные подтверждают, что реальные доходы пенсионных фондов в условиях минимальных количественных ограничений выше, чем у фондов, действующих в условиях больших ограничений, в существенной степени из-за более высокой доли акций в их портфелях. Эта разница, однако, не может быть целиком объяснена инвестиционными ограничениями, так как они не являются юридически связывающими во многих

странах. Ясно, что инвестиционные ограничения могут быть, в принципе, контрпродуктивны, поскольку снижают возможности диверсификации и подвергают членов фонда большому портфельному риску. Однако инвестиционные ограничения могут быть обоснованы на начальном этапе в странах с неразвитой регулятивной и институциональной инфраструктурой и неликвидным финансовым рынком. Такой подход к регулированию инвестиций практикуют те страны, в которых власти не считают, что они могут обеспечить следование принципам «осторожного человека». Количественный подход к регулированию также является более простым и легким в осуществлении. Использование принципа «осторожного человека» требует от надзорных органов более подробного и глубокого обоснования своих решений, а также обуславливает необходимость интерпретации в рамках правовой системы того, как на практике должны применяться общие принципы регулирования. Все это, следовательно, связано с большей неопределенностью для всех участвующих сторон. Однако, поскольку в принципе такой подход призван ограничить риски, которые может принять на себя инвестор, на практике судебные органы США не ограничивают даже высокорискованное поведение инвестиционных управляющих исключительно лишь на основе «принципа осторожного человека», если при этом убытки не были реально понесены. Однако следование этим принципам периодически приводит к злоупотреблениям, подобным махинациям с пенсионными средствами фонда Максвелла в Великобритании или концерна «Энрон» в США, и заставляет регулирующие органы этих стран также устанавливать базовые ограничения, в частности на инвестирование пенсионных фондов в ценные бумаги компаний спонсоров.

В литературе по регулированию пенсионных фондов, в общем, признается, что ограничения на инвестиции могут использоваться на начальных этапах создания в развивающихся странах частных пенсионных систем, особенно в случае создания обязательной пенсионной системы второго уровня. Однако общепризнанной является и необходимость постепенно снижать эти ограничения с развитием соответствующих институтов и инструментов, углублением и повышением ликвидности фондового рынка, а также с совершенствованием правовой системы в целом. Долгосрочной целью для этих стран должен стать переход к регулированию по принципу «осторожного человека», при котором используется минимальное количество ограничений.

Гарантии. Большинство стран, которые ввели пенсионную систему второго уровня, были вынуждены выработать и определенные формы гарантирования доходов. В Латинской Америке и Центральной Европе условия гарантирования минимального дохода выражены в относительных по-

казателях, хотя и с некоторыми вариациями. Условия гарантирования минимального дохода были определены по отношению к среднему доходу всех пенсионных фондов, по отношению к более широкому рыночному показателю или к комбинации обоих. Они также могут быть сформулированы в номинальном или реальном выражении. Например, чилийские фонды должны показать доход не менее 50% от среднего реального дохода всей пенсионной системы, а аргентинские фонды должны получить доход не менее 70% от среднего номинального дохода всех пенсионных фондов. Данные гарантии обычно подкреплены требованиями к минимальному размеру резервов и капитала, налагаемыми на управляющих активами. Уровень резервов, как правило, указан как доля (1–2%) от размера активов под управлением. В случае банкротства управляющего активами существует четко выраженная гарантия со стороны бюджета.

Другие страны ввели минимальные абсолютные ставки доходности, установленные в реальном или номинальном выражении. Швейцария обеспечивает минимальный номинальный доход в 4% годовых, подкрепленный центральным гарантийным фондом. Эта гарантия составляет около 2% годовых в реальном выражении в условиях стабильно низкой инфляции в Швейцарии (во многих других странах такая гарантия была бы несущественной). Венгрия ввела минимальный размер выплат по пенсионной системе второго уровня, определенный по отношению к размеру выплат по системе первого уровня. Данный уровень выплат может быть выражен через минимальную ставку доходности, которая, однако, зависит от возрастной группы. Согласно базовым предположениям, данная гарантия равняется реальной ставке дохода 0% для молодых участников фонда, рассчитанной за отработанный период, и гораздо более существенной реальной ставке дохода 4% для сорокалетних участников фонда. Гарантия подкреплена центральным гарантийным фондом, а также минимальными резервными требованиями к пенсионным фондам. Резервы пенсионных фондов используются, когда доходы опускаются ниже 85% от уровня так называемого ориентировочного портфеля. Уругвай ввел систему, предполагающую фактическую минимальную реальную ставку дохода 2%.

Создание системы гарантий всегда поднимает три взаимосвязанных вопроса. Первый – это тип риска, который будет покрываться гарантией. Основная проблема здесь состоит в том, будет ли гарантия распространяться на большинство возможных рисков. Второй вопрос – это размер капитала для подкрепления гарантии. Здесь главная проблема – это соответствие размера гарантийного фонда вероятности страхового случая и величине риска. Третий вопрос – это изменение поведения, связанное с получением

гарантии. Ключевая проблема заключается в том, в какой степени факт получения гарантии будет влиять на поведение участников (моральный риск).

Соответствующие гарантии, такие как, например, в Латинской Америке, направлены прежде всего на некомпетентное/неэффективное управление активами, мошенничество и другие агентские риски и не покрывают рыночный риск. Типичная схема, применяемая в Латинской Америке, предусматривает покрытие риска частично за счет собственного капитала управляющей компании (когда резервы и капитал управляющей компании должны составлять определенную долю от активов в управлении) до начала использования государственных гарантий. В связи с этим гарантии не кажутся слишком щедрыми и не стимулируют чрезмерно рискованного поведения со стороны управляющих активами. Проблема, наблюдающаяся в Латинской Америке, – это «стадное» поведение пенсионных фондов, которое более явно выражено, чем в странах ОЭСР.

Абсолютные гарантии, такие как в Швейцарии и, отчасти, в Венгрии, покрывают также и рыночный риск, вводя пул рисков возрастных групп (как в схемах с установленными выплатами). Обе страны поддерживают гарантии через центральный гарантийный фонд (финансируемый за счет обязательных отчислений всех пенсионных фондов), однако частный капитал в этом случае не несет рисков.

Данные конструкции, в принципе, имеют следующий недостаток – они открывают доступ к ресурсам центрального гарантийного фонда сразу, не пытаясь покрыть часть рисков за счет капитала управляющей компании. Указанная схема не испытывает проблем в Швейцарии частично из-за явно не выраженных связей со спонсорами и фактора репутации. Фонды работодателей обычно выделяют ресурсы для обеспечения минимального уровня доходности в 4% (иногда под давлением надзорного органа), а открытые фонды (управляемые страховыми компаниями или банками) также выделяют ресурсы, необходимые для достижения установленного минимума, чтобы защитить свою репутацию. Таким образом, система действует сравнительно хорошо без официально установленных правовых механизмов, обращаясь к неявно выраженным формам защиты частного капитала.

В случае Венгрии гарантии более существенны для пожилых членов общества, чем для молодых. Большинство участников венгерской пенсионной системы находятся в возрасте до 35 лет, однако вероятность того, что участники системы в возрасте 40 лет и более воспользуются гарантией, нельзя недооценивать. Как указывалось ранее, другая проблема состоит в том, что обязательство по созданию резервов реализуется на уровне самого пенсионного фонда, а не управляющей компании. В случае их использования резервы могут пополняться не из ресурсов управляющей компании, а

за счет новых поступлений. Потенциальная возможность отчислений от будущих поступлений может быть и вынуждает членов фонда более строго контролировать управляющие компании, однако последние не несут прямой ответственности за свое чрезмерно рискованное поведение. Таким образом, данная конструкция также зависит от неявно выраженных связей со спонсорами, являющимися крупными компаниями в случае отраслевых фондов, или крупными финансовыми группами (банки и страховые компании) в случае открытых фондов. Хотя эти спонсоры обычно и являются устойчивыми организациями, дорожащими своей репутацией, и, вероятно, поддержат свои пенсионные фонды в случае необходимости, защите интересов фондов все же недостает четко определенной юридической базы.

Требование к капиталу/резервам. Понятие капитала не имеет особого значения в трастах, взаимных и прочих фондах, которые не являются акционерными организациями. Однако грубо приближенно с понятием капитала здесь можно сравнить размер ответственности спонсоров этих юридических лиц. В системах с установленными взносами, где отсутствуют установленные минимальные выплаты, нет смысла формировать учредительный капитал, за исключением только добровольно согласованных с членами фонда резервов для сглаживания колебаний доходов ранних периодов. Системы с установленными выплатами могут также следовать инвестиционной стратегии с ориентировочной целевой ставкой доходности при сглаживании колебаний размера доходов в краткосрочном периоде. Такие стратегии иммунизации сглаживают краткосрочные колебания процентных ставок или ограничивают влияние колебания цен на акции на пенсионный фонд.

Если у фонда есть определенные обязательства по минимальному уровню доходности, то требования к капиталу, сопоставимые с этими обязательствами, являются существенной необходимостью. Как указывалось ранее, в Латинской Америке такие требования налагаются на управляющие компании. Две страны с пенсионными системами с обязательными установленными взносами сформировали центральные гарантийные фонды, в которые должны производить отчисления все пенсионные фонды. Управляющим компаниям в этих странах не нужно формировать соответствующий капитал и резервы. Фонды Швейцарии также не формируют резервов, в отличие от венгерских взаимных фондов. Венгерская схема, возможно, немного лучше швейцарской, так как сигнализирует членам фонда о необходимости оказывать влияние на управляющую компанию. Тем не менее ни в одной из этих стран управляющие компании/спонсоры не покрывают риски за счет своего капитала.

Ограничения на комиссионные являются общей чертой пенсионных систем Латинской Америки и Восточной Европы. В Чили, например, разрешены только определенные категории комиссионных и запрещена плата за выход из фонда, а также комиссионные за управление на базе величины активов, поощрительные премии. В то же время комиссионные агентам и за конверсию аннуитетов установлены на предписанном уровне. Венгрия установила лимиты на размер комиссионных за администрирование фонда, но не установила специальных ограничений на выплаты управляющим компаниям. Трастовые пенсионные системы, в общем, открыто не регулируют уровень комиссионных. В США размеры комиссионных регулируются косвенно через общие требования инвестирования, по принципу «осторожного человека», и положения законодательства, устанавливающего только, что они должны быть «умеренными».

Проблема эффективности регулирования комиссионных в пенсионной отрасли (и, более широко, в финансовом секторе) остается спорной. Регулирование затрат может привести к их перемещению в другие нерегулируемые категории и потери прозрачности. Предписываемые лимиты вызовут рост числа категорий расходов до максимального уровня и, в принципе, рассматриваются как неконкурентные. Подход же с точки зрения умеренности трудно реализовать, в особенности потому, что он сочетается с системой из множества фондов (около 700 тыс. фондов в США) и является слабым ограничением для агентских рисков.

2.1.3. Государственное управление пенсионными резервами

В случае управления пенсионными резервами государством особое внимание уделяется *регламентации инвестиционного процесса* с целью уменьшения издержек, присущих этому типу управления. Кроме того, отдельный интерес представляют подходы к *организационной структуре* централизованных пенсионных фондов и структур, управляющих их активами. Ниже эти вопросы рассмотрены более подробно.

Проанализируем подробнее первый аспект. Так, в Канаде большое внимание уделяется принципам инвестирования пенсионных резервов Инвестиционным советом Канадского пенсионного плана (ИС КПП – далее Совет), который в этой системе выполняет функции управления пенсионными резервами. Совет обязан ежегодно принимать *инвестиционную декларацию*, в которой весьма подробно определяется ожидаемая структура активов на предстоящий год, а также принципы и ограничения при их инвестировании в различные классы активов. Отдельное внимание при инвестировании в долговые обязательства уделяется соблюдению интересов отдельных провинций.

В инвестиционной декларации Совета при формировании Канадского пенсионного плана прописываются не только доли провинций, но и определяются формулы расчета этих долей.

Для этого вводятся следующие понятия:

- «доля провинции», означающая сумму новых фондов, рассчитанную в соответствии с канадским пенсионным законодательством (далее – Актом), которую Совет должен отложить для покупки долговых обязательств провинции;
- «провинциальные долговые обязательства», означающие долговые обязательства, эмитированные или гарантируемые данной провинцией.

Опираясь на указанные понятия, если в любой месяц Совет получает новые средства, то он должен отложить процент от средств в качестве доли провинции на этот месяц. Не позднее 28 февраля каждого финансового года он обязан уведомить каждую провинцию о доле новых средств, которую планирует использовать для покупки долговых обязательств непосредственно в предстоящем финансовом году.

За каждый месяц в период, заканчивающийся 31 декабря 2000 г., доля провинции должна равняться сумме, определенной по формуле:

$$A * B * 0,5,$$

где:

A – новые фонды, зачисленные Советом в этом месяце;

B – значение в процентах, установленное в соответствующем уведомлении за финансовый год, в который входит этот месяц.

За каждый месяц, начинающийся с или после 1 января 2001 г., доля провинции должна быть равной сумме, определенной по формуле:

$$A * (C/D) * B,$$

где:

A – новые фонды, зачисленные Советом за этот месяц;

B – значение в процентах, установленное в соответствующем уведомлении за финансовый год, в который входит этот месяц;

C – итоговая рыночная стоимость всех провинциальных и муниципальных облигаций, находящихся во владении всех пенсионных фондов с попечителями, как определено в последнем двухгодичном обзоре пенсионных фондов с попечителями, выпущенном Статистической службой Канады;

D – рыночная стоимость всех облигаций во владении всех пенсионных фондов с попечителями, как определено в последнем двухгодичном обзоре пенсионных фондов с попечителями, выпущенном Статистической службой Канады.

Та часть доли указанной ранее провинции, которая должна предоставляться в любой месяц для покупки долговых обязательств любой провинции, должна определяться по формуле:

$$E * F/G,$$

где:

E – доля провинции за этот месяц;

F – общая сумма всех взносов, начисленных на счет Канадского пенсионного плана в течение 120 месяцев, предшествовавших этому месяцу в отношении заработка по найму в этой провинции и заработка самозанятых для лиц, проживающих в провинции, по прогнозу Министра национальных доходов по Канадскому пенсионному плану;

G – общая сумма всех взносов, начисленных на этот счет в течение указанных 120 месяцев, по прогнозу Министра национальных доходов по Канадскому пенсионному плану.

При условии соблюдения ограничений, установленных Актом, когда через месяц выделяется сумма на покупку долговых обязательств провинции, Совет должен купить долговые обязательства провинции на сумму, не превышающую за этот месяц наименьшей из следующих сумм:

- суммы, выделенной на покупку долговых обязательств этой провинции;
- совокупной суммы долговых обязательств этой провинции, которые предоставлены соответствующим министром провинции Совету для покупки.

Совет может купить долговые обязательства, только если:

- условия выпуска долговых обязательств содержат условия и сроки, эквивалентные рыночным условиям и срокам;
- Совет и провинция не договорятся об ином; а также если Долговые обязательства:
 - имеют срок 20 лет;
 - являются нерыночными и непереводаемыми;
 - приносят процент в основном по такой же ставке, как процент, который провинция должна была бы платить, если бы она заняла ту же сумму на тот же срок через эмиссию ценных бумаг на открытом рынке капитала.

С учетом набора инвестиционных инструментов, которыми может пользоваться российская государственная управляющая компания в соответствии с Федеральным законом «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации», отдельный интерес представляют ограничения, устанавливаемые в различных странах на инвестиции в государственные ценные бумаги. Это касается не только количественных лимитов, но и норм, регулирующих конфликт

интересов в случае, если эмитент государственных ценных бумаг – Министерство финансов – является и регулятором на рынке пенсионных фондов или, как в случае Латвии, выступает в качестве управляющего фондами. В Латвии на начальном этапе запуска второго уровня накопительной пенсионной системы до конца 2002 г. Министерство финансов (Казначейство) являлось управляющим активами, инвестируя накопленные средства, в соответствии с действующим законом, только в латвийские государственные долговые обязательства и депозиты местных банков. Чтобы избежать проблем конфликта интересов, таких как тайный сговор с целью снижения стоимости обслуживания государственного долга, управляющие активами из Министерства финансов не принимают участия в первичных аукционах, – они должны покупать бумаги по рыночным ценам и могут приобретать долговые обязательства любого нового выпуска только в ограниченном количестве.

Государственная управляющая компания в Португалии (IGFCSS) была создана для управления средствами пенсионного резерва (FEFSS), формируемого с тем, чтобы устранить разрыв между взносами на социальное страхование и пенсионными выплатами, появление которого ожидается около 2015 г. Активы под управлением IGFCSS на 31 декабря 2001 г. составляли 3,8 млрд евро, и она обогнала «Pensoesgere», ведущую компанию по управлению пенсионными фондами, активы которой составляли 3,6 млрд евро.

Управляющая компания придерживается оборонительной стратегии инвестирования, с 95%-ной уверенностью, что никогда не будет работать с отрицательной номинальной доходностью. Установленные законом правила инвестирования также ограничивают риск фонда. По закону портфель фонда должен содержать по крайней мере 50% долговых обязательств/облигаций правительства Португалии. Максимальный лимит отсутствует. Также существует 20%-ный верхний лимит на обыкновенные акции, которые должны быть номинированы в евро. В настоящее время около 9% портфеля фонда составляют обыкновенные акции.

На сегодняшний день фонд инвестировал только 1,5% портфеля в недвижимость по сравнению со средним значением 4% для португальских пенсионных фондов.

Реализовав необходимые информационные технологии и решения по администрированию фонда, IGFCSS планирует выделить небольшую часть (от 15 до 20%) активов FEFSS под управление внешним управляющим.

Эти отобранные управляющие будут специализированными, поскольку управляющая компания намерена удержать право принятия решений по распределению активов за собой. Предполагается, что эти специализиро-

ванные управляющие будут придерживаться базового индикатора с установленным максимально допустимым отклонением. В этом случае управляющая компания сможет, по мнению ее руководства, компенсировать любые ошибки отдельных управляющих и удержать портфель в заранее обозначенных границах.

Ниже приводятся *примеры организационной структуры* централизованных пенсионных фондов и структур, управляющих их активами.

В случае государственного управления пенсионными резервами структура организации государственных органов, занимающихся сбором и инвестированием пенсионных резервов, имеет особое значение, поскольку от того, как решается этот вопрос, в определенной степени зависит уровень политизированности инвестиционных решений.

В Канаде ИС КПП является бесприбыльной организацией. Члены совета директоров подбираются по весьма сложной процедуре, учитывая как профессиональные качества кандидатов, так и соблюдение баланса интересов отдельных провинций. Для работы со средствами пенсионных резервов и контроля над их расходом совет директоров ИС КПП учреждает инвестиционный комитет и аудиторский комитет.

Инвестиционный комитет должен исполнять обязанности, переданные ему советом директоров, одобрять работу инвестиционных управляющих, наделенных широкими полномочиями на инвестирование активов Совета, встречаться с должностными лицами и работниками Совета для обсуждения эффективности инвестиционной политики Совета и достижения целей Совета, требовать от руководства применять и поддерживать соответствующие процедуры для отслеживания применения инвестиционной политики Совета, стандартов и процедур и для обеспечения такой деятельности, чтобы агенты Совета соблюдали Акт, а также инвестиционную политику Совета, стандарты и процедуры. Кроме того, инвестиционный комитет должен рассматривать, оценивать и одобрять практикуемые процедуры управления.

Аудиторский комитет должен требовать от руководства Совета применения и поддержания соответствующих процедур внутреннего контроля, рассматривать, оценивать и одобрять эти процедуры, рассматривать и одобрять ежегодные финансовые документы Совета. Он же должен докладывать совету директоров до того, как эти документы одобрены советом директоров, встречаться с аудитором Совета для обсуждения ежегодных финансовых документов Совета и отчета аудитора, рассматривать все инвестиции и сделки, которые могут негативно повлиять на доход по инвестициям Совета и которые были представлены вниманию комитета аудитором или должностными лицами Совета. Кроме того, аудиторский комитет

должен встречаться с главным внутренним аудитором Совета, либо лицом, занимающим схожую должность, а также с руководством Совета для обсуждения эффективности процедур внутреннего контроля.

В Индии Совет Центрального провидентного фонда формируется как обыкновенный попечительский совет. В его состав входят Председатель и вице-председатель (оба назначаются Центральным Правительством), Комиссар Центрального провидентного фонда, не более 5 человек – чиновников Центрального Правительства, не более 15 человек – представителей штатов, назначенные Центральным Правительством, 10 человек от работодателей, охваченных пенсионно-накопительной системой. Их также назначает Центральное Правительство после консультаций с признанными им организациями работодателей, и 10 человек от работников предприятий, входящих в пенсионно-накопительную схему (далее – Схема), которых назначает Центральное Правительство после консультаций с признанными им организациями работников.

В полномочия Центрального Совета Индии входит администрирование Фонда с соблюдением всех соответствующих норм, выполнение тех функций, которые необходимы в силу положений используемых схем, ведение соответствующего учета поступлений и расходов по счетам в форме и способом, предписанным Центральным Правительством после консультаций с Контролером и Генеральным аудитором Индии. Кроме того, в полномочия Центрального Совета входит обязанность представлять в Центральное Правительство ежегодный отчет о своей работе. Центральное Правительство направляет копию этого отчета, а также отчеты Контролера и Генерального аудитора, информацию по счетам и комментарии Центрального Совета в Парламент Индии.

Счета, которые ведет Центральный Совет, подлежат ежегодному аудиту со стороны Контролера и Генерального аудитора Индии, причем их услуги оплачиваются Центральным Советом.

Исполнительный Комитет создается Правительством в помощь Центральному Совету при исполнении его функций. В состав Исполнительного Комитета входят:

- Председатель, назначаемый Центральным Правительством из числа членов Центрального Совета;
- 2 члена, назначенные Центральным Правительством из числа своих чиновников;
- 3 члена, назначенные Центральным Правительством из числа лиц, представляющих указанные Центральным Правительством правительства штатов;

- 3 члена, представляющих работодателей, которые избираются Центральным Советом из числа предприятий, охваченных Схемой (после консультаций с соответствующими организациями работодателей);
- 3 члена, представляющих работников, которые избираются Центральным Советом с предприятий, охваченных Схемой (после консультаций с соответствующими организациями работников);
- Комиссар Центрального фонда (по должности).

В состав органа управления государственного пенсионного фонда **Гонконга** (Mandatory Provident Fund Hong Kong – MPF) должно входить не менее 10 человек, назначаемых исполнительным директором, причем из них от 1 до 2 представителей работников и от 1 до 2 представителей работодателей. Состав комитетов не фиксированный и может меняться в соответствии с возникшими потребностями.

В функции администрации фонда входит и выбор управляющих компаний, и определение критериев оценки результатов их деятельности, а также рискованности операций. Их полномочия включают инвестирование остатка после выплаты пенсии в порядке, одобренном Финансовым секретарем (Financial Secretary).

2.2. Рекомендации по организации управления инвестированием средств пенсионных накоплений, формируемых в пользу лиц, не воспользовавшихся правом выбора управляющей компании или негосударственного пенсионного фонда

Применительно к России опыт организации централизованного управления пенсионными резервами в зарубежных странах показывает, что одним из ключевых вопросов является деполитизация инвестиционного процесса и учет при принятии инвестиционных решений не только бюджетных интересов, но и долгосрочных интересов застрахованных лиц в максимизации пенсионного дохода. С этой точки зрения представляется возможным использовать создаваемую в соответствии с Федеральным законом «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» структуру – Общественный совет по инвестированию средств пенсионных накоплений, который частично мог бы исполнять функции попечительского совета государственной управляющей компании. Саму государственную управляющую компанию предпочтительно создавать в форме некоммерческой организации. При том, что профессиональная деятельность по управлению активами является пред-

принимательской и ориентирована в норме на извлечение прибыли, в случае создания государственной управляющей компании необходимо принять во внимание, что набор инвестиционных инструментов государственной управляющей компании ограничен на данное время государственными ценными бумагами, доход по которым гарантирован и не зависит от усилий управляющей компании. Но и в случае расширения набора инструментов, как показывает опыт Канады, где ИС КПП инвестирует и в ценные бумаги частных эмитентов, и в недвижимость, эта деятельность вполне может осуществляться на бесприбыльной основе.

Исключительно большое значение имеет регулирование конфликта интересов, особенно, учитывая уровень концентрации, уже сложившийся на российском рынке государственных долговых обязательств, номинированных в рублях, а также то обстоятельство, что функции Уполномоченного федерального органа исполнительной власти по регулированию, контролю и надзору в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений возложены на Министерство финансов. С этой точки зрения целесообразно, чтобы инвестирование пенсионных резервов было исключительной деятельностью государственной управляющей компании, а процедура покупки и продажи ею государственных ценных бумаг была бы так организована, чтобы привести не к дальнейшему усилению концентрации на этом сегменте финансового рынка по сути нерыночным методом размещения государственного долга, номинированного в рублях, при сохранении квазирыночных форм, а оказать позитивное влияние на конкурентную среду.

При этом в функции государственной управляющей компании может входить не только инвестирование средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, не воспользовавшихся правом выбора управляющей компании в соответствии с Федеральным законом «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации». Возможно, целесообразно было бы передать ей функции инвестирования страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии в течение финансового года, средств аннуитетного фонда и поручить управление временно свободными средствами обязательного пенсионного страхования в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». Суммы такого остатка исчисляются десятками миллиардов рублей, и в интересах и бюджета, и пенсионеров, чтобы их инвестирование и продажа осуществлялись максимально эффективно, что требует профессионального управления. В перспективе государственная управляющая компания может играть центральную роль в управлении фондом пенсионных накоплений лиц, уже начав-

ших получать накопительную часть трудовой пенсии. В краткосрочном аспекте целесообразно объединение в государственной управляющей компании функций инвестирования страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии в течение финансового года и инвестирования средств пенсионных накоплений, формируемых в пользу лиц, не воспользовавшихся правом выбора управляющей компании или негосударственного пенсионного фонда. В этом случае можно избежать потерь для застрахованных лиц, неизбежно возникающих при продаже ценных бумаг агентом или Пенсионным фондом Российской Федерации с целью последующей передачи средств пенсионных накоплений государственной управляющей компании и последующей покупки ею активов на эти средства, а также дестабилизирующего воздействия этой сезонной операции на рынки государственных долговых обязательств.

2.3. Рекомендации по изменению пенсионного законодательства, регулирующего второй и третий уровни пенсионной системы

1. Формирующееся в России законодательство в области накопительно-го пенсионного обеспечения наряду с государственной системой предполагает участие в обязательном пенсионном обеспечении, основанном на накопительных принципах, также и частных структур. Но при этом действующие на данном рынке институты ставятся в неравное положение, а у застрахованных лиц и работодателей ограничивается свобода выбора наиболее подходящих форм. Так, за пределами системы остались страховые компании, которые в мире являются поставщиками пенсионных продуктов, паевые инвестиционные фонды. Представляется, что законодательство должно быть либерализовано в этом отношении таким образом, чтобы у застрахованных лиц и работодателей появилась возможность выбирать не только между Пенсионным фондом Российской Федерации и негосударственными пенсионными фондами. Они должны иметь возможность направлять взносы для формирования накопительной части трудовой пенсии также в паевые инвестиционные фонды и страховые компании при условии их соответствия установленным государством требованиям, а также и предложения продуктов, предназначенных для накопления пенсионных резервов.

Для решения этого вопроса ключевой является проблема сбора страховых взносов. Полноценное участие частных структур в обязательном пенсионном страховании может быть обеспечено децентрализацией этого процесса (без потерь в надежности сбора и учета средств). Решение этой про-

блемы позволит более эффективно организовать инвестиционный процесс и допущенным к участию в обязательном пенсионном страховании негосударственным пенсионным фондам. В соответствии с принятыми поправками в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» взносы на накопительную часть трудовой пенсии будут собираться централизованно, аккумулироваться в Пенсионном фонде Российской Федерации и с лагом более года передаваться негосударственным пенсионным фондам, выбранным застрахованными лицами. Хотя механизм передачи взносов работодателями напрямую в негосударственные пенсионные фонды при наличии надежной системы их регистрации и мер воздействия к неплательщикам позволил бы существенно сократить издержки организации инвестиционного процесса и повысить его эффективность.

2. Также необходимо решение вопросов унификации налогового режима для доходов от инвестирования средств пенсионных накоплений с налогообложением доходов от инвестирования средств пенсионных резервов. В настоящее время Налоговым кодексом этот вопрос не регулируется. В то же время инвестирование пенсионных резервов негосударственными пенсионными фондами имеет определенные льготы при налогообложении полученных доходов. (В соответствии с пунктом 2 статьи 295 Налогового кодекса, в целях налогообложения доход, полученный от размещения пенсионных резервов, определяется как положительная разница между полученным доходом от размещения пенсионных резервов и доходом, рассчитанным исходя из ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации и суммы размещенного резерва, с учетом времени фактического размещения при условии размещения указанных средств по пенсионным счетам.)

3. Нуждается в пересмотре норма Федерального закона «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации», определяющая разрешенные активы для инвестирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, не воспользовавшихся правом выбора управляющей компании, а также закрепление управления этими активами за некоторой государственной управляющей компанией. Ограничение набора разрешенных активов государственными ценными бумагами в долгосрочном аспекте в значительной мере сводит на нет положительный эффект, который могла бы оказать пенсионная реформа на темпы экономического роста в стране, и снижает у государства мотивы для поддержания бюджетной дисциплины, провоцируя неоправданное расширение расходов в надежде покрыть их выпуском ценных бумаг, которые приобретет государственная управляющая компания. В краткосрочном аспекте повышенный спрос на государственные ценные бумаги ведет к

дисбалансу на рынке ГКО–ОФЗ, не оказывая при этом положительного влияния на его структуру. Необходимо расширить список разрешенных активов для инвестирования указанных средств и изменить порядок управления ими, например, проводя конкурс среди действующих управляющих компаний на право управления средствами пенсионных накоплений в пользу лиц, не воспользовавшихся правом выбора управляющей компании, с более высокими требованиями к управляющим компаниям или распределяя эти средства среди компаний, выигравших основной конкурс, в какой-либо пропорции.

4. Принятые поправки в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» также урегулировали не все серьезные проблемы, связанные с организацией обязательного и добровольного пенсионного обеспечения на накопительных принципах. Этот закон нуждается в доработке, и прежде всего в целях обеспечения надлежащей защиты интересов участников негосударственных пенсионных фондов и застрахованных лиц.

Так, поправками к Федеральному закону «О негосударственных пенсионных фондах» в статье 2, пункте 2 статьи 8 и далее по тексту закона, за негосударственным пенсионным фондом закрепляется функция выплаты как негосударственной пенсии, так и накопительной части трудовой пенсии. Однако вопрос о способности негосударственного пенсионного фонда выполнять эту важную и в части обязательного пенсионного страхования, по сути, государственную функцию остается открытым. Выплаты накопительных пенсий по схемам с установленными взносами должны регулироваться на законодательном уровне, чтобы обеспечить интересы застрахованных лиц, поскольку такого рода пенсионные продукты сложны для восприятия большинством застрахованных лиц, и тем более в стране, где этот вид доходов только формируется.

На законодательном уровне необходимо установление требований к институтам, претендующим на предоставление таких продуктов, поскольку они несут как специфические риски дожития, так и инвестиционный риск. В западных странах это, как правило, страховые компании.

Обязательным условием для участия организации в осуществлении выплат пенсионного характера является наличие у организации достаточного собственного капитала для покрытия принятых рисков. В случае негосударственного пенсионного фонда это требование неисполнимо при сохранении их организационно-правовой формы как некоммерческой организации. Соответственно законом в существующем виде закладываются предпосылки для кризиса отрасли в случае серьезных финансовых потрясений в фазе, когда пенсионные фонды начнут массовые выплаты накопительных пенсий.

Было бы целесообразно предусмотреть в законе возможность создания фондов в форме акционерных обществ при принятии соответствующего федерального закона, а также ограничить формы пенсионных продуктов, которые могут предлагать пенсионные фонды – некоммерческие организации, аннуитетами, построенными на самоаннуитировании, когда риск дожития ложится не на страховщика, а на когорту застрахованных лиц.

Поправками к пункту 2 статьи 14 негосударственным пенсионным фондам фактически разрешается выступать учредителями организаций, если их организационно-правовая форма предполагает имущественную ответственность, отличную от полной. Закон должен давать исчерпывающий перечень структур, учредителем которых может быть негосударственный пенсионный фонд, например, саморегулируемая организация и общество взаимного страхования. Все остальное привносит в деятельность фонда ненужные риски и должно регулироваться статьями, посвященными инвестированию пенсионных резервов и денежных средств имущества, предназначенного для обеспечения уставной деятельности.

Согласно статье 25 за негосударственным пенсионным фондом сохранено право самостоятельного размещения пенсионных резервов и имущества, предназначенного для обеспечения уставной деятельности. Но в целях обеспечения интересов участников негосударственного пенсионного фонда и застрахованных лиц необходимо профессиональное управление этими средствами. Поэтому самостоятельное размещение пенсионных резервов и имущества, предназначенного для обеспечения уставной деятельности, должно быть либо исключено (все средства передаются в доверительное управление управляющим компаниям), либо обусловлено наличием в фонде аттестованных ФКЦБ специалистов по управлению активами паевых инвестиционных фондов, инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов. В случае отсутствия таковых следует ограничить самостоятельное размещение активов негосударственными пенсионными фондами только денежными средствами на счетах в банках и приобретением паев инвестиционных фондов денежного рынка при достаточном развитии этих фондов.

Сложившаяся в негосударственных пенсионных фондах практика инвестирования пенсионных резервов ориентирована на краткосрочные инвестиции. В их структуре непропорционально большую роль занимают векселя и другие ценные бумаги учредителей и/или вкладчиков либо аффилированных с ними структур. В то же время негосударственные пенсионные фонды, располагая долгосрочными по природе финансовыми ресурсами, должны и могут осуществлять долгосрочные инвестиции. Стимулировать переориентацию при инвестировании пенсионных резервов могли бы нало-

говые меры – более льготное налогообложение доходов от ценных бумаг, находившихся в инвестиционных портфелях негосударственных пенсионных фондов в течение нескольких лет. Что касается так называемого самоинвестирования – покупки ценных бумаг учредителей и вкладчиков, – его необходимо ограничить на законодательном уровне, поскольку, как показывает опыт стран с длительной историей инвестирования пенсионных накоплений, самоинвестирование может становиться причиной краха пенсионных схем, и примеры пенсионных фондов Максвелла и концерна «Энрон» – лишь наиболее известные примеры.

В действующем Федеральном законе «О негосударственных пенсионных фондах» остается весьма непрозрачным то, на что идут полученные фондом доходы, что противоречит принципам коллективного инвестирования и снижает доверие клиентов к этим институтам. Обеспечение уставной деятельности фонда – понятие расплывчатое. Данное понятие уставной деятельности, на которую расходуется до 15% дохода, нуждается в конкретизации, поскольку с тем, как оно трактуется, тесно связан вопрос о соблюдении интересов участников и застрахованных лиц.

Должен быть четко зафиксирован принцип оплаты из средств пенсионных резервов и, тем более, пенсионных накоплений только административных расходов. Негосударственный пенсионный фонд как некоммерческая организация не может служить для извлечения прибыли учредителями. Он должен действовать в интересах застрахованных лиц и участников, т.е. в получении ими как можно более высокой пенсии.

Кроме того, необходимо отметить, что административные расходы фонда очень слабо связаны с размером инвестиционного дохода, и установление ограничений в процентах к его величине негативно сказывается на темпах роста накоплений на счетах участников и застрахованных лиц. При прочих равных условиях к концу периода накопления у лиц, перешедших в негосударственный пенсионный фонд в начале трудовой жизни, изъятие средств с накопительных счетов может превышать 30% взносов в год, а в абсолютной сумме превышать 100 долларов США на счет в год. Заметно снижается накопленная к концу трудовой жизни сумма, и все это затрагивает интересы десятков тысяч застрахованных лиц.

Недостаточно проработаны в действующем законе и вопросы защиты интересов застрахованных лиц с помощью такого инструмента, как *пене-чительский совет* фонда. Несмотря на декларируемый социальный характер организации, ни принципы формирования органов ее управления, ни порядок участия в ее работе участников фонда, застрахованных лиц, ни функции, ни ответственность четко не прописаны. Необходимо дополнить Федеральный закон соответствующей статьёй, а также внести поправки в

пункты 2 и 3 статьи 33, учитывающие полномочия попечительского совета при ликвидации и реорганизации фонда.

Необходимо также внести поправки в статью 36.23, поскольку в ней установлен неадекватный принцип оплаты деятельности специализированного депозитария. Осуществляя контрольные функции, эта организация не должна быть прямо материально заинтересована в максимальной доходности пенсионных накоплений. Ее деятельность не связана напрямую с результатами инвестирования, доход от инвестирования, за счет которого предполагается выплачивать вознаграждение специализированному депозитарию, не получает, и разделение оплаты его услуг на возмещение расходов и вознаграждение нецелесообразно. Тем более нелогичным выглядит отсутствие ограничений на инвестиционный доход, который может быть выплачен специализированному депозитарию в виде вознаграждения. Представляется целесообразным использовать тот же принцип оплаты услуг специализированного депозитария негосударственных пенсионных фондов, который заложен в Федеральном законе «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации».

Заключение

Проведенное исследование, включающее как анализ международного опыта управления пенсионными накоплениями, так и анализ возможных направлений совершенствования пенсионного законодательства РФ, позволило получить следующие результаты.

Опыт организации централизованного управления пенсионными резервами в зарубежных странах показывает, что одним из ключевых вопросов является деполитизация инвестиционного процесса и учет при принятии инвестиционных решений не только бюджетных интересов, но и долгосрочных интересов застрахованных лиц, которые состоят в максимизации их пенсионного дохода. Отдельное место в работе отводится вопросам организации государственной управляющей компании.

Поскольку в России наряду с государственной системой предполагается участие в обязательном пенсионном обеспечении, основанном на накопительных принципах, также и частных структур, то законодательство должно быть либерализовано таким образом, чтобы у застрахованных лиц и работодателей появилась возможность выбирать не только между Пенсионным фондом Российской Федерации и негосударственными пенсионными фондами, но и между паевыми инвестиционными фондами и страховыми компаниями при условии их соответствия установленным государством требованиям. Также необходимо решить вопросы унификации налогового режима для доходов от инвестирования средств пенсионных накоплений с налогообложением доходов от инвестирования средств пенсионных резервов.

Проведенный в рамках исследования анализ принятых поправок в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» также позволил сделать вывод о том, что этот закон нуждается в доработке. Принятые поправки урегулировали не все серьезные проблемы, связанные с организацией обязательного и добровольного пенсионного обеспечения на накопительных принципах, и необходимы дополнительные изменения закона, прежде всего в целях обеспечения надлежащей защиты интересов участников негосударственных пенсионных фондов и застрахованных лиц.

Библиография

- Canada Pension Plan Investment Board Act, 1997.
Canada Pension Plan Investment Board Regulations, 1999.
The Employees Provident Funds and Miscellaneous Provisions Act, 1952.
Mandatory Provident Fund Schemes ordinance (Hong Kong), 1995.
Andre Laboul. Private Pension Systems: Regulatory policies. OECD, 1998.
Augusto Iglesias, Robert J. Palacios. Managing public pension reserves. Evidence from the international experience. The World Bank, April 2000.
M. Queisser, D. Vittas. The Swiss Multi-Pillar Pension System: Triumph of Common Sense? The World Bank, August 2000.
Roberto Rocha, Richard Hinz, and Joaquin Gutierrez. Improving the regulation and supervision of pension funds: are there lessons from the banking sector? The World Bank, December, 1999.
P.S. Srinivas, E. Whitehouse, J. Yermo. Regulating private pension funds' structure, performance and investments: cross-country evidence, 2000, July.
- Периодические издания:
Коммерсант-Деньги;
Журнал «Эксперт»;
Журнал «Рынок ценных бумаг»;
Журнал «Пенсионные фонды и инвестиции»;
Журнал «Investment and Pensions. Europe».