

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЕНСИОННЫХ ФОНДОВ В РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

© 2008 г. Д. Н. Ермаков¹

Мировая практика свидетельствует об успешном использовании на социальные цели средств, аккумулированных в негосударственных пенсионных фондах (НПФ), которые, с одной стороны, решают социальные задачи путем дополнительного пенсионного обеспечения населения, с другой – выступают крупными инвесторами институционального типа.

Правовой режим деятельности НПФ регулируется Федеральным законом “О негосударственных пенсионных фондах” от 7 мая 1998 г. с рядом существенных изменений, внесенных Федеральным законом от 6 декабря 2007 г. Повышенное внимание к проблемам пенсионной реформы стимулировало российского законодателя к расширению полномочий федерального органа исполнительной власти². Деятельность НПФ одновременно контролируется Министерством здравоохранения и социального развития РФ и Федеральной службой РФ по финансовым рынкам (ФСФР). Минсоцразвития России осуществляет лицензирование деятельности негосударственных пенсионных фондов по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию, уведомительную регистрацию негосударственных пенсионных фондов, регистрацию их правил и другие функции. Государственное регулирование, надзор и контроль в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений осуществляет Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР).

Уполномоченный орган наделяется правом аннулировать лицензию у НПФ без судебного решения, одновременно фондам запрещается размещать свои активы в виде акций учредителей и векселей³. Указан-

ные новеллы отразились и на процедуре лицензирования деятельности НПФ⁴.

В соответствии с основной целью деятельности негосударственного пенсионного фонда: выполнение взятых на себя обязательств по выплате пенсий согласно заключенным договорам с вкладчиками по негосударственному пенсионному обеспечению и с застрахованными лицами по обязательному пенсионному страхованию, – существует задача инвестирования пенсионных резервов и пенсионных накоплений и получения дохода в размере, достаточном для установленных или планируемых выплат.

В регионах для предприятий программа дополнительного пенсионного обеспечения включает расширение социального обеспечения работников, развитие социальной политики, элементов управления персоналом и мотивации труда. Государство установило особый налоговый режим для предприятий, которые реализуют пенсионные программы для своих работников. Пенсионные взносы предприятия не облагаются налогом на доходы физических лиц. Доход, полученный от размещения НПФ пенсионных резервов, не облагается налогом на прибыль в пределах ставки рефинансирования ЦБ РФ. Согласно п. 16 ст. 255 НК РФ суммы взносов по договорам добровольного личного страхования работников относятся на расходы, в случае если они заключены на срок не менее одного года. Наконец, сформированные пенсионные резервы на определенных условиях могут быть reinvestированы в проекты развития предприятия, ипотечные механизмы (см. рис. 1).

Получают развитие муниципальные пенсионные программы для дополнительного пенсионного обеспечения работников бюджетной сферы. Для физических лиц индивидуальные пенсионные планы предоставляют возможность накопления денежных средств.

Решение проблемы передачи НПФ части функций общей системы пенсионного обеспечения потребует увеличения их количества и повышения качества работы. Учитывая, что сегодня не все НПФ эффективно действуют, а их услугами пользуются лишь 2,5–3% всех работников, необходимо не просто создание новых НПФ, а таких, которые могут решить задачи повышения накопительного финансирования в пенсионном обеспечении.

¹ Профессор кафедры экономики труда и региональной экономики факультета социального страхования, экономики и финансов Российского государственного социального университета (г. Москва), кандидат экономических наук, доктор политических наук.

² См.: Постановление Правительства РФ “Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственное регулирование деятельности негосударственных пенсионных фондов по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию и профессиональному пенсионному страхованию, надзор и контроль за указанной деятельностью” от 4 ноября 2003 г.

³ Российское законодательство предписывает НПФ иметь опыт работы по осуществлению государственного пенсионного обеспечения не менее двух лет; иметь опыт одновременного ведения не менее 5000 именных пенсионных счетов участников в течение не менее одного года с 1 января 2004 г., а с 1 июля 2009 г. – не менее 20 тыс. именных пенсионных счетов. В целях обеспечения защиты прав участников и застрахованных лиц НПФ должны иметь совокупный вклад учредителей (вклад учредителя) фонда, внесенный в фонд денежными средствами, в размере не менее 3 млн. руб.; не менее 30 млн. руб. с 1 января 2005 г. и 100 млн. руб. с 1 января 2009 г.

⁴ См.: Информационное письмо Федеральной службы по финансовым рынкам «О лицензировании деятельности акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний, специализированных депозитариев и негосударственных пенсионных фондов до принятия нормативных правовых актов в целях реализации требований Федерального закона от 6 декабря 2007 г. “О внесении изменений в Федеральный закон “Об инвестиционных фондах” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 20 декабря 2007 г.

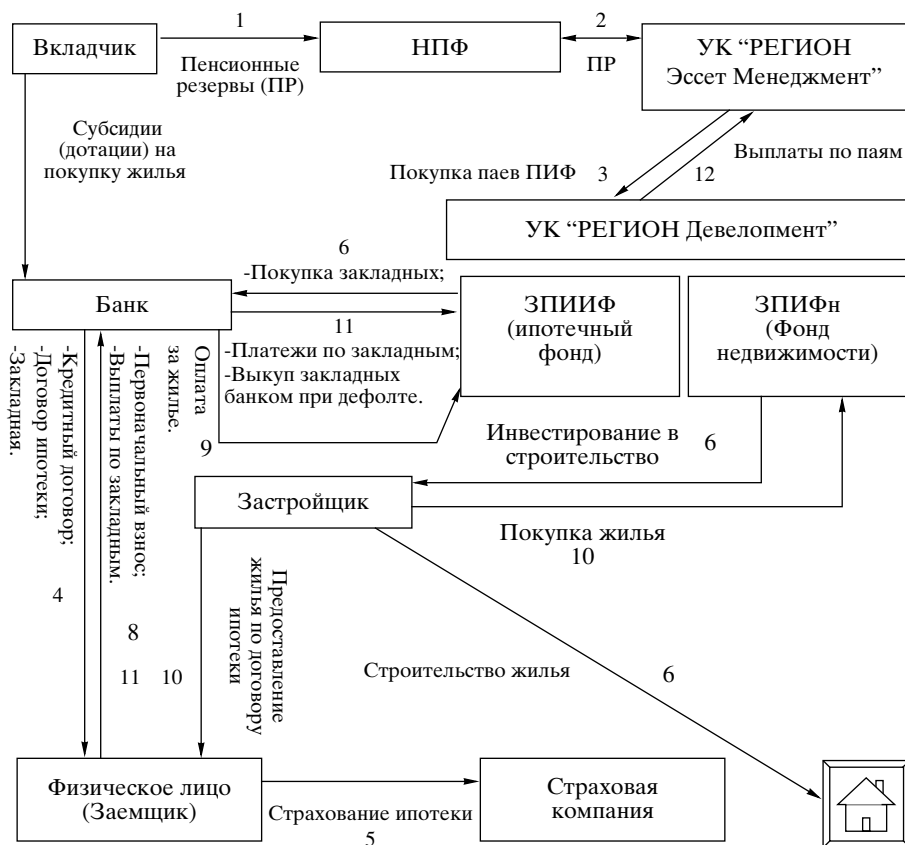


Рис. 1. Схема организации жилищного строительства и ипотечного кредитования на региональном уровне.

Наиболее актуальным является вопрос об обеспечении сохранности и приросте средств, размещенных гражданами, в частности, на счетах в НПФ, так как государство, банковские и другие финансовые структуры в России пока не в состоянии обеспечить это в полном объеме. Поэтому НПФ стремятся к получению от государства неких долгосрочных ценных бумаг с доходностью, компенсирующей инфляционные потери.

Однако подобного рода операции представляют большой риск для финансовой системы в целом.

Для субъектов государственного пенсионного обеспечения важное значение имеет и вопрос о налогообложении такой деятельности. Дальнейшая деятельность НПФ во многом зависит от предоставленных налоговых льгот. Ведь долгое время налоговый климат не способствовал развитию НПФ.

Существует также проблема привлечения граждан к добровольному участию в негосударственном пенсионном обеспечении – и не только из-за низкого уровня жизни, но и малой информированности граждан о деятельности НПФ в регионах России. С 2004 г. граждане могут переводить накопительную часть пенсии еще и в негосударственные пенсионные фонды. По данным Федеральной службы по финансовым рынкам, на 1 января 2008 г. деятельность по обязательному пенсионному страхованию осуществляли 276 фондов⁵. Многие фонды по-прежнему находятся в состоянии стагнации. На

рынке работает масса НПФ с низкими показателями. Из них реально устойчивы не больше 50 НПФ, которые смогут соответствовать повышающимся требованиям⁶.

Привлекательность перехода в НПФ в рамках системы ОПС для граждан все еще неочевидна. Одновременно включение в систему ОПС требует от фондов немалых затрат, что создает другие нерешенные правовые и технологические проблемы, сохраняющиеся в этой сфере.

Одним из перспективных, доходных и надежных направлений размещения пенсионных резервов представляется участие в программах развития рынка доступного жилья в регионах. На региональном уровне рациональные ипотечные схемы могут быть реализованы путем приобретения НПФ и управляющими компаниями ценных бумаг субъектов РФ. В частности, накоплен определенный опыт в Ханты-Мансийском автономном округе. Здесь создана достаточно эффективная экономико-правовая схема, состоящая из регионального бюджета, негосударственных пенсионных фондов, управляющей компании, фонда недвижимости и ипотечного фонда. Разработанная схема привлечения ресурсов НПФ на примере организации жилищного строительства приведена на рис. 1.

1. Вкладчик перечисляет пенсионные резервы, предназначенные для жилищного строительства и

⁵ См.: Материалы официального сайта ФСФР: <http://www.fc-sm.ru>

⁶ См.: Ермаков Д.Н. Инвестирование средств обязательных пенсионных накоплений в системе НПФ. Актуальные аспекты // Труд и социальные отношения. 2007. № 6. С. 65–70.

- 2 – перевод страховых взносов;
- 3 – диверсификация пенсионных ресурсов;
- 4 – инвестиционный доход от ценных бумаг;
- 5 – повышение уровня благосостояния населения путем выплат негосударственных пенсий и накопительной части трудовой пенсии.

Каждая из обозначенных выше схем должна приниматься с учетом региональных особенностей, специфики экономической и социальной ситуации регионов, анализироваться с позиций эффективности и оптимальности.

Таким образом, средства, инвестированные через НПФ в сферу регионального жилищного строительства, дают следующие положительные результаты:

- 1) рост уровня диверсификации инвестируемых активов собственных средств НПФ. Инвестиции в жилую недвижимость являются высоколиквидными вложениями; происходит уравнивание высокодоходных, но, вместе с тем, более безрисковых проектов;
- 2) развитие механизма регионального ипотечного кредитования – инструмента решения жилищных проблем в регионе;
- 3) решение проблем жилищного строительства;
- 4) решение задачи реинвестирования региональных финансовых ресурсов в экономику региона, а также обеспечение дополнительной занятости граждан, поддержка строительной индустрии, дополнительные доходы в местные бюджеты.

Интересы развития региональной и национальной экономики требуют наиболее полного использования внутреннего финансового потенциала страны. Разрыв между сбережениями и инвестициями отчетливо свидетельствует о наличии достаточно высоких объемов потенциальных ресурсов в регионе, не используемых сегодня для инвестирования в силу неразвитости механизма капитализации сбережений. Особое внимание при этом должно быть уделено привлечению ресурсов негосударственных пенсионных фондов в качестве инвестиций в регионы.

Для реализации региональной социальной инвестиционной политики необходим соответствующий механизм, определяющий порядок функционирования и взаимодействия всех факторов инвестиционного процесса. Трансформация ресурсов НПФ в социальные инвестиции региона связана с решением проблемы вхождения фондов в состав данного механизма.

Предложения автора сводятся к следующему:

Для того чтобы осуществить трансформацию ресурсов НПФ в инвестиции региона, должен быть создан определенный механизм, включающий в себя следующие составляющие: нормативный, организационный, финансовый, управленческий и информационный блоки. Не во всех регионах возник подобный механизм, но даже в случае его создания составляющие этого механизма не везде сформированы на должном уровне.

Нормативный (правовой) блок дает возможность регулирования процессов трансформации ресурсов НПФ в инвестиции региона. Инвестиционное законодательство на региональном уровне создает условия для инвестирования субъекта РФ. В настоящее время обширное законодательство субъектов РФ позволяет регулировать инвестиционную деятельность отече-

ственных и иностранных инвесторов. Однако часто нормы, закрепленные в этой сфере законодательства, не применяются на практике.

Необходима соответствующая законодательная база для создания механизма трансформации ресурсов НПФ в социальные инвестиции региона.

Экономический блок включает в себя все финансовые институты и инструменты, обеспечивающие инвестирования в регионе. В этом плане интересен опыт, накопленный в Ханты-Мансийском автономном округе, взаимодействия ресурсов НПФ с региональными бюджетами, другими финансовыми институтами для инвестирования социальных проектов. В большинстве регионов финансовую основу реализации инвестиционных проектов составляют собственные средства предприятий. Можно констатировать, что в целом ряде регионов осуществляются процессы наращивания инвестиционного капитала, диверсифицированного по формам и видам источников, развития инвестиционного рынка и его институтов, обеспечивающих реализацию спроса и предложения, мобилизацию свободных денежных средств и их последующее инвестирование. Одновременно существует ограниченное число регионов, в которых успешно действует система негосударственного пенсионного обеспечения для работников муниципальных организаций и учреждений. Еще меньшее число регионов, где средства пенсионных резервов активно инвестируются в региональную экономику. Причин здесь несколько: недостаток финансов, отсутствие соответствующих организационных структур, неэффективность управленческих решений в данной сфере. Финансирование региональных инвестиционных проектов с привлечением финансовых институтов составляет еще незначительную долю от общего объема финансирования. Тем ценнее опыт создания разных схем финансирования таких проектов.

Управленческий блок связан с разработкой региональной политики в социальной сфере, в частности различного рода программ негосударственного пенсионного обеспечения, а также с разработкой региональной инвестиционной политики.

Информационный блок позволяет через справочную, аналитическую, техническую, рекламную и пр. информацию представить все инвестиционные процессы, происходящие в регионе.

Необходимо добиться оптимизации деятельности НПФ с целью получения максимального экономического эффекта в реализации социальных проектов в регионах. Данный вопрос должен решаться в нескольких направлениях:

1. В области негосударственного пенсионного обеспечения

Во всех регионах системы негосударственного пенсионного обеспечения действуют независимо от государственного обязательного пенсионного страхования (ОПС). Они созданы для усиления социальной защиты работников после окончания их трудовой деятельности. Это обеспечение должно осуществляться на основании соответствующего положения и договора, заключаемого между администрацией субъекта РФ и негосударственным пенсионным фондом – победителем открытого конкурса. Администрация перечисляет пенсионные взносы в уполномоченный пенсионный фонд. Участниками данной пенсионной системы, в

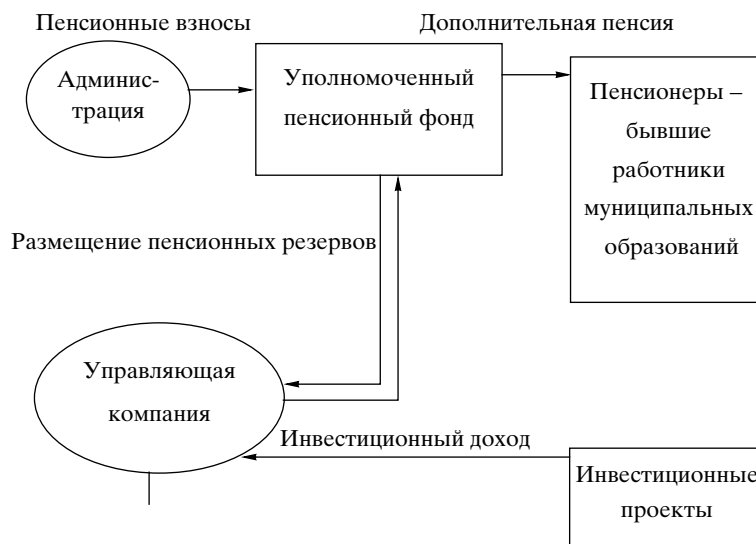


Рис. 3. Устройство муниципальных пенсионных схем.

пользу которых вносятся пенсионные взносы, являются работники региональных (или муниципальных, если программа муниципальная) организаций и учреждений, финансируемых по смете из регионального или муниципального бюджетов. Причем пенсионные взносы на дополнительное пенсионное обеспечение работников могут выплачиваться совместно администрацией и работниками в установленных долях.

Дополнительная пенсия может выплачиваться пожизненно или в течение определенного срока. Она должна ежегодно индексироваться по решению местного законодательного органа. Дополнительно могут быть установлены следующие коэффициенты: в зависимости от стажа работы в данной сфере; в зависимости от занимаемой должности. Путем инвестирования полученных средств фонд добивается их прироста. После получения гражданином права на пенсию фонд за счет пенсионных резервов выплачивает ему дополнительную пенсию (рис. 3).

2. В области регионального жилищного строительства

Как для государства в целом, так и для регионов важно использовать преимущества активов, которыми отличаются пенсионные резервы негосударственных пенсионных фондов. Привлечение этих денег должно производиться с целью реализации инвестиционных проектов, имеющих гарантию государства (прежде всего на уровне администраций субъектов РФ). Именно от реализации таких проектов зависит, начнут ли средства НПФ инвестироваться в экономику данного региона или за его пределы. Ипотечное кредитование, инвестиции в жилищное строительство – вид инвестиционной деятельности НПФ в регионе.

Роль НПФ в регионах может быть значительной, поскольку они позволяют снизить на бюджет субъектов РФ нагрузку по дополнительному пенсионному обеспечению, получить долгосрочно сбалансированный бюджет, а также инвестиционные ресурсы.