И.Ю.Горюнов,
кандидат экономических наук

РОЛЬ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ФОНДОВ В РЕАЛИЗАЦИИ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ

Глубокие процессы трансформации экономических отношений имели своим результатом кризис в области социального обеспечения населения, прежде всего в пенсионной системе. Его преодоление обусловило необходимость реформирования пенсионной системы, которое следует рассматривать как самостоятельное и важное направление экономических реформ в России.

Раскрытие социально-экономической сущности пенсионной реформы в XXI в. требует рассмотреть три ее наиболее важных аспекта: 1) цели; 2) содержание реформы и механизмы ее реализации; 3) результаты.

Главной целью реформирования пенсионной системы было создание прочных основ для ее дееспособности в условиях перехода на рыночные отношения. Адаптация пенсионной системы к меняющимся социально-экономическим и демографическим условиям означает поиск путей ее реформирования с учетом изменений в экономических отношениях и использование новых инструментов, способных стать реальным средством обеспечения достойного материального обеспечения в старости.

В реформировании пенсионной системы важное место отводится негосударственным пенсионным фондам. Согласно концепции и программе пенсионной реформы, при формировании многоуровневой системы на них возлагаются функции обслуживания досрочных профессиональных пенсий, финансируемых за счет средств работодателей в обязательном пенсионном страховании, и дополнительных пенсий, финансируемых за счет средств работодателей или работников на добровольной основе.

Существенное значение имели и международные факторы. Речь идет о необходимости соблюдения нашей страной обязательств как члена мирового сообщества и выработанных им международных норм. Последние предполагают решение двух задач: защиту от бедности и гарантии минимального уровня пенсионного дохода , а также компенсации пенсией утраченного заработка в конкретной его части.

Ратификация соответствующих статей Европейского кодекса социального обеспечения государством-участником предусматривает соблюдение следующих социальных норм, касающихся степени охва-

та пенсиями по старости: а) *статья 28:* все наемные работники или не менее 80% от общей численности экономически активного населения; б) *статья 29:* коэффициент замещения для одинокого пенсионера – 50%, для женатых мужчин – 65%. Первая норма полностью соблюдается в нашей стране, поскольку пенсионное обеспечение распространяется на все население и означает реализацию конституционного права на социальное обеспечение в части, относящейся к пенсиям.

Основой пенсионного обеспечения в рамках пенсионной системы является государственное пенсионное страхование. Согласно федеральному законодательству, оно охватывает всех наемных работников, что дает основание говорить о превышении соответствующих международных норм. Однако на практике в результате широкого распространения неформальной занятости часть наемных работников либо вообще не участвует в финансировании системы, либо участвует в сокращенном виде. О размерах недофинансирования можно судить по тому, что, по данным Системы национальных счетов, в 2001 г. около 35% общего фонда оплаты труда составляла скрытая заработная плата, не учитываемая при взимании социального налога, а следовательно, и страхового взноса на пенсионное страхование.

Сегодня из-за низких пенсий в нашей стране и связанного с этим низкого коэффициента замещения пенсией заработной платы затрудняется ратификация соответствующих разделов Европейского кодекса соцобеспечения, в том числе пересмотренного Европейского кодекса. И это при том, что названные документы предусматривают сравнительно невысокие значения этого показателя.

При рассмотрении положений Европейского кодекса соцобеспечения и оценки степени соблюдения этого показателя в российском законодательстве возникают определенные трудности, обусловленные методологией оценки и обеспечением корректных статистических сопоставлений. При соответствии российского пенсионного законодательства международным нормам в целом уровень пенсионного обеспечения не отвечает основным международным нормам. В случае отказа от реформы, по некоторым оценкам, средние пенсии в стране снизились бы по отношению к средней заработной плате до 20 – 25%. По прогнозам Пенсионного фонда РФ, к 2010 г. при сохранении неизменными шкал регрессии и размера страхового тарифа этот показатель снизится до 19% от средней заработной платы в стране[1].

Достижение стандартов, предусмотренных Европейским кодексом социального развития (1990 г.), требует расширения дополнительно-

[1] См.: Концепция Социального кодекса Российской Федерации. М., 2004. С. 134.

го пенсионного обеспечения. В этом контексте стратегическими целями пенсионной реформы стали: а) реализация гарантированного Конституцией Российской Федерации прав граждан на пенсионное обеспечение в старости, в случае инвалидности, при потере кормильца или при установленных законом случаях; б) обеспечение финансовой стабильности пенсионной системы на основе государственного пенсионного страхования и бюджетного финансирования; в) повышение эффективности функционирования пенсионного обеспечения путем совершенствования системы управления пенсионными средствами. Программой пенсионной системы предусмотрено доведение пенсий до 40% средней заработной платы в стране[1].

Все это потребовало принятия такой модели пенсионной системы, которая оказалась бы дееспособной в длительной перспективе и отвечала следующим важным требованиям: а) гарантировала финансовую устойчивость; б) обеспечивала рост материального положения сегодняшних и будущих пенсионеров; в) обеспечивала баланс интересов молодого и старшего поколений; г) стимулировала работников на повышение результативности своего труда и получаемой заработной платы.

Реализация этих положений означала изменение социальной политики, что дает основание говорить об огромной социально-экономической значимости реформы пенсионной системы. Суть последней состоит в том, что она будет ускорять решение ряда проблем социально-трудовой сферы, прежде всего, реформу оплаты труда.

Социально-экономическую значимость пенсионной реформы трудно переоценить. Она касается многих сторон функционирования общества, поскольку затрагивает интересы миллионов людей.

Создание новой модели пенсионной системы, адекватной особенностям функционирования рыночной экономики, означает изменение принципов и механизмов ее функционирования. Задачей реформирования пенсионной системы стал переход от распределительных принципов финансирования к накопительному на основе пенсионного страхования и иных механизмах финансирования. Основное изменение связано с вовлечением в процесс формирования пенсий рыночных механизмов, призванных обеспечить получение на внесенные страховые взносы дополнительного дохода путем инвестирования этих средств.

Применительно к рыночной экономике накопительный принцип построения системы пенсионного страхования имеет бесспорные

---

[1] См.: *Сенных Л.Н.* Социальная защита населения: административно-правовое регулирование системы управления. Воронеж, 2002. С. 74.

преимущества, которые состоят в следующем: а) отсутствие зависимости от демографической ситуации в стране; б) обеспечение принципа дифференциации, то есть зависимости будущих пенсий от вносимых взносов, определяемых размером заработка и стажем работы; в) прямая зависимость размеров пенсий от эффективности инвестирования пенсионных средств; г) непосредственное содействие развитию и стабилизации национальной экономики.

Однако эта система не является идеально работающей в любых условиях. Ряд факторов оказывает негативное воздействие на заложенные в ней рыночные механизмы. Определяющим среди них оказываются темпы экономического роста и уровень заработной платы в стране, рост инфляции и способность инвестиционного дохода компенсировать и превысить обесценивание денежных средств в результате инфляции в долгосрочной перспективе. Нельзя не учитывать степень финансового риска пенсионных инвестиций, что зависит как от действующего в стране законодательства, регулирующего финансовый и фондовый рынок, так и от степени стабильности экономики. По существу эффективность и социальная значимость накопительных пенсионных систем – это переменная со многими неизвестными, которые, однако, требуют четкого и детального математического расчета, в том числе, например, когда работник становится застрахованными, когда он начнет и сколько лет будет в среднем получать пенсию.

Социальная значимость накопительной пенсионной системы состоит в том, что она, во-первых, призвана обеспечить надежность и устойчивость системы, во-вторых, должна придать уверенность гражданам в получении пенсии в размерах, максимально приближенных к их прежней заработной плате. Накопительная система гарантируется государством, выступающим собственником всех накоплений. Дееспособность пенсионной системы зависит от ее способности противодействовать таким негативным факторам, как финансовый риск, которому подвержены средства пенсионных накоплений. Немаловажное значение имеет комплекс экономических мер, в частности, государственная инвестиционная политика, призванная стимулировать вложения пенсионных ресурсов в отрасли реальной экономики.

Переход от распределительного к накопительному принципу означает, что накопленные финансовые средства вместе с полученным на них инвестиционным доходом предназначены для пенсионного обеспечения тех работников, за которых вносились страховые взносы. При создании системы персонифицированных счетов каждый застрахованный работник сам формирует свою будущую пенсию: из взносов, которые платит страхователь за наемных работников, определенная часть не расходуется на текущие выплаты пенсий, а ка-

питализируется и вместе с полученным доходом составляет пенсионные накопления для выплаты будущих пенсий.

Сформированная в настоящее время в стране модель пенсионного страхования является смешанной распределительно-накопительной моделью переходного периода. Данный период, по мнению отдельных специалистов, продолжится не менее пятидесяти лет. Это подтверждается тем фактом, что средства, предназначенные на финансирование накопительной части пенсии, составляют незначительную величину в общем объеме пенсионных выплат и еще долго не будут главным и решающем элементом всей пенсионной системы. Новая пенсионная модель является распределительной, но она дополнена персонифицированным учетом пенсионных прав и накопительного элемента[1].

Пенсионная реформа имеет организационный, экономический и финансовый аспекты. *Организационный* аспект пенсионной системы проявляется в создании в ее рамках нескольких уровней. Действующий в ней механизм направлен не столько на создание накопительной части, сколько на формирование системы персонифицированного учета обязательств государства перед каждым застрахованным. Именно этот важный организационный шаг не был сделан ни при существовании советской пенсионной системы, ни в предреформенный период.

Экономический аспект реформы связан с усилением страховых принципов. Нынешняя система базируется на принципах обязательного социального страхования и социальной помощи с использованием распределительных механизмов. При этом именно внедрение персонифицированного учета способствует организации более полного учета плательщиков страховых взносов и тем самым повышению объемов собираемых средств. Усиление страховых принципов проявляется в установлении непосредственной зависимости размеров будущей пенсии от объема отчислений страховых средств, а также в переходе от ранее действующего понятия «трудовой стаж» к понятию «страховой стаж». Страховой стаж включает периоды работы или иной деятельности, в течение которого уплачивались страховые взносы в Пенсионный фонд РФ, и другие нестраховые периоды. Экономическая сущность накопительного элемента и его главная функция – быть персонифицированным резервом для компенсации представителям более молодых возрастных групп населения последствий возможной неблагоприятной демографической ситуации.

---

[1] Формулировка принадлежит В.Н.Вьюницкому. См.: *Вьюницкий В.Н.* НПФ как средство изменения собственности // Пенсия. 2002. № 9. С. 62.

Формирование накопительных отношений происходит двумя путями. Оно реализуется на основе тех экономических отношений, при которых накопления с 2002 г. делаются в интересах более молодых людей. Их пенсионные накопления могут по их выбору переводиться с 2003 г. в управляющие компании, а с 2004 г. – в негосударственные пенсионные фонды или оставаться в Пенсионном фонде РФ.

Для понимания экономической природы накопительного механизма важно учитывать особенности управления этими средствами. Денежные средства накопительной части трудовой пенсии остаются федеральной собственностью, их гарантом выступает государство. Оно доверяет эти финансовые ресурсы управляющим компаниям при сохранении за собой правового статуса собственника. Что касается граждан, то они не имеют права собственности на эти накопления. Накопительная часть переходит к ним в собственность лишь в процессе выплаты им пенсий.

Известно, что экономическая природа пенсии обусловлена ее двойственной функцией. С одной стороны, она призвана предотвращать нищету и обеспечивать минимальный уровень дохода для пенсионера. С другой – она выступает замещением заработка при наступлении страховых событий, то есть должна компенсировать его часть. Если гарантия минимального уровня дохода является ответственностью государства, то уровень компенсации утраченного заработка (так называемый индивидуальный коэффициент замещения), согласно принципам социального страхования, зависит как от конкретного работника, так и от массовости участия всех работников в финансировании.

Одной из задач выделения накопительной части является стимулирование процесса выведения заработной платы работников и других трудовых доходов из тени.

Финансовый аспект реформы состоит в возможности на базе накопительного механизма получить инвестиционные ресурсы, необходимые для вложения в экономику. Речь идет о создании новых организационно-финансовых механизмов, способных обеспечить прирост пенсионных средств и максимально снизить связанный с их инвестированием риск. Этот аспект пенсионной реформы проявляется в стратегии создания финансового механизма, который призван решить комплекс проблем: а) обеспечить тождественность государственных пенсионных обязательств и накопленных пенсионных прав; б) гарантировать достаточность средств для обеспечения в каждый момент времени полного объема обязательств пенсионной системы; в) поддерживать индивидуальную эквивалентность прав на получение пенсий и участия застрахованного в финансировании пенсионной систе-

мы; г) четко разграничить источники финансирования каждого вида пенсии (или ее части) в зависимости от ее социальной природы.

Главной особенностью накопительного компонента обязательного пенсионного страхования является отсутствие текущего перераспределения средств и их инвестирование с целью получения дохода за счет рационального и разумного размещения. В соответствии с законодательством ответственность за будущую накопительную пенсию возлагается на застрахованного. Ему предоставляется право свободы выбора, а следовательно, и большая ответственность. При этом застрахованное лицо может действовать в рамках трех возможных моделей своего поведения.

Во-первых, он может занять пассивную позицию по отношению к распоряжению своими пенсионными накоплениями. В этом случае страховые взносы на финансирование накопительной части будут поступать в Пенсионный фонд, который будет передавать их в доверительное управление государственной управляющей компании с консервативным инвестиционным портфелем.

Во-вторых, застрахованный может выбрать одну из управляющих компаний, которые на основании конкурса получили право на работу с накопительной частью трудовой пенсии, и поручить Пенсионному фонду передать средства, зафиксированные на специальной части лицевого счета, в ее доверительное управление.

В-третьих, застрахованный может отказаться от услуг Пенсионного фонда и формировать накопительную часть трудовой пенсии через другого страховщика – добровольно выбранный им негосударственный пенсионный фонд.

С принятием Федерального закона № 14-ФЗ в 2003 г. была создана правовая основа для участия негосударственных пенсионных фондов в качестве страховщика в финансировании накопительной части трудовой пенсии наряду с Пенсионным фондом РФ. Тем самым было завершено создание определенной конструкции накопительной подсистемы обязательного пенсионного страхования в нашей стране. Однако проектирование модели пенсионного страхования следует считать лишь частью процесса реформирования; второй частью стало ее внедрение в жизнь.

Применение на практике нового механизма формирования и наращивания накопительной части трудовой пенсии столкнулось с серьезными трудностями. Во-первых, сроки рассылки пенсионных уведомлений не были соблюдены в должной мере. Во-вторых, большая часть населения столкнулась с недостатком информации об уполномоченных управляющих компаниях. В-третьих, не могло не сказаться отсутствие культуры и опыта финансового планирования у большинства населения.

В результате в 2003 г. только 700 тыс. застрахованных из 40 млн человек, имеющих на это право, сделали свой выбор в пользу управляющих компаний. В 2004 г. только 210 тыс. человек заключили с негосударственными пенсионными фондами договоры о переводе пенсионных накоплений из Пенсионного фонда РФ.

Успеху пенсионной реформы не способствуют и законодательные новации последнего периода. Так, исключение из накопительной пенсионной системы граждан средних возрастов (мужчин 1953 – 1966 и женщин 1957 – 1966 гг. рождения) привело к утрате интереса к реформе со стороны миллионов наиболее активных и высокооплачиваемых граждан. Оно подорвало доверие общества к серьезности намерений государства в отношении реформы, резко снизило привлекательность участия в обслуживании накопительных пенсий для управляющих компаний и негосударственных пенсионных фондов.

Тем не менее негосударственные пенсионные фонды продолжают рассматриваться специалистами как весьма дееспособный институт пенсионной сферы. Их роль в обслуживании накопительной части трудовой пенсии необходимо не сокращать, а напротив, передать накопительные пенсии в их ведение, полностью исключив Пенсионный фонд РФ из этой системы и предоставив ему возможность сосредоточиться на управлении распределительной пенсионной системой.

Во всяком случае, именно с помощью негосударственных пенсионных фондов через систему негосударственного пенсионного обеспечения предприятия могут обеспечить приемлемый уровень пенсий своим сотрудникам и ветеранам уже сегодня, до окончания реформирования пенсионной системы России.