Рекомендации ОЭСР по внедрению системы пруденциального регулирования и надзора за пенсионной системой России

Отдел ОЭСР по негосударственному пенсионному обеспечению

Предисловие

1. Целью данного проекта ОЭСР по внедрению принципов пруденциального регулирования и надзора за пенсионной системой России является предоставление рекомендаций по реформированию этой системы и модернизации принципов надзора, а также общий обзор особенностей пруденциального регулирования. Отдельное внимание уделяется рассмотрению систем регулирования в различных странах, а также важности риск-ориентированного регулирования.

2. В рамках данного доклада осуществляется сравнение различных международных практик по пруденциальному регулированию, что позволяет не только анализировать различные аспекты тех или иных текущих пенсионных реформ, но и формировать стратегию реформ будущих. Опыт и рекомендации ОЭСР и стран-партнеров помогают искать пути решения проблем, возникающих перед российской пенсионной системой.

3. Наряду с обзором международных практик, доклад предлагает и пути практического применения данных рекомендаций с учетом национальной российской специфики, а именно – проводимых реформ негосударственного пенсионного обеспечения и реструктуризацией всего негосударственного пенсионного рынка.

4. Данный доклад был подготовлен при участии Азис Ахуджи и Пабло Антолина, представителей финансового отдела ОЭСР, занимающегося страхованием и негосударственным пенсионным обеспечением, Президента Национальной ассоциации негосударственных пенсионных фондов (НАПФ) Константина Угрюмова и эксперта НАПФ Алексея Комарова, а также представителей Центрального Банка Российской Федерации – заместителя председателя ЦБ Владимира Чистюхина, директора Департамента коллективных инвестиций и доверительного управления Филиппа Габунии и начальника управления стратегии функционирования финансовых рынков Елены Ненаховой.

Краткое резюме

5. Новое российское законодательство предусматривает существенные изменения в организации и управлении негосударственным пенсионным обеспечением. Самые значительные перемены затронули сферу регулирования, в связи с созданием нового надзорного органа – мегарегулятора, объединяющего регуляторные функции нескольких финансовых институтов.

6. Проходящие в Российской Федерации реформы также дают возможность устранить пробелы, существующие в сфере контроля за деятельностью НПФов, и в данном докладе представлено руководство, как наиболее эффективно этого добиться. Залогом эффективности регулирования является стабильность негосударственного пенсионного рынка, необходимая также и для адаптации тех или иных отраслей промышленности к новым условиям.

7. В соответствии с новыми реформами, между регулятором и индустрией должны быть налажены тесные связи. Кроме того, в процессе внедрения пруденциального регулирования предусматривается переход к риск-ориентированной политике регулирования, особенно актуальной в условиях неоднородного российского негосударственного пенсионного рынка.

8. Попытки завоевать доверие общества к негосударственным пенсионным накоплениям предпринимаются на фоне тяжелого макроэкономического климата. Падение процентных ставок в России повлияло на цены облигаций и повысило уровень процентных рисков, которым подвергаются фонды. Доходы при этом являются неустойчивыми, на что, помимо прочего, влияют высокая инфляция и административные расходы. Из-за жестких инвестиционных требований фонды также часто сталкиваются с кредитными рисками и рисками концентрации активов.

9. В центре реформирования – необходимость обеспечения прозрачности структуры собственности и деятельности НПФов, но переходный период, во время которого происходит трансформация фондов, оказал определенное негативное влияние на развитие промышленности. Активность НПФов замедлилась из-за необходимости переоформлять лицензии, а все взносы на обязательное пенсионное страхование оказались перенаправлены в распределительную пенсионную систему, что повлекло за собой снижение доходов, столь необходимых как раз в этот период приспособления к новым условиям регулирования.

10. Признавая в целом положительный характер проводимых в России реформ, ОЭСР в данном докладе формулирует руководства по внедрению пруденциального регулирования, обращая внимание не только на желаемый конечный результат, но и на сам процесс его внедрения в процессе перехода от нормативной системы регулирования.

11. Данный доклад подразделяется на четыре главы, в каждой из которых в центре внимания оказывается отдельный аспект, посвященный внедрению и усовершенствованию системы пруденциального регулирования в России. В каждом разделе формулируются основные проблемы, с которыми сталкивается российская пенсионная система, и предлагается анализ возможных путей выхода из сложившейся затруднительной ситуации, в соответствии с рекомендациями ОЭСР.

12. В Главе I рассматриваются предпосылки внедрения в России системы пруденциального регулирования. В ней освещаются основные характеристики функционирования российской пенсионной системы и стоящие перед ней ключевые проблемы.

13. В Главе II предлагаются конкретные меры по модернизации российской системы пруденциального регулирования, анализируется институциональная структура регулирования и ее влияние на осуществление надзора за негосударственной пенсионной системой.

14. В Главе III авторы сосредотачиваются на особенностях внедрения системы пруденциального регулирования в российских условиях; на возможностях развития системы надзора для лучшего соответствия концепции и методологии пруденциального регулирования в соответствии с рекомендациями ОЭСР и IOPS (Международной организации пенсионных регуляторов).

15. Глава IV посвящена непосредственному внедрению принципов пруденциального регулирования внутри фондов, а также анализу различных типов рисков, их идентификации и урегулирования.

Глава 1. Предпосылки внедрения пруденциального регулирования и надзора в России

1. Вступление

16. В настоящее время негосударственная пенсионная система в Российской Федерации подвергается серьезному реформированию. Новые законы предусматривают существенные изменения в форме, организации, функционировании и управлении российских негосударственных пенсионных фондов. В особенности, изменения коснулись структуры надзора за НПФами.

17. В августе 2013 года был создан новый мегарегулятор финансового рынка с функцией регулирования и консолидирования деятельности участников рынка. Контрольные и надзорные полномочия Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР) были переданы Центральному Банку Российской Федерации (ЦБ РФ).

18. Кроме того, по закону, принятому Думой в январе 2014 года, всем негосударственным пенсионным фондам (НПФ) в ближайшее время придется пройти процедуру акционирования и заново получить лицензию. Также данный закон предусматривает новую структуру управления НПФами. Это реструктурирование пенсионных фондов усложняет процесс внедрения риск-ориентированного надзора и осуществления Центральным Банком регуляторных функций.

19. Цель настоящего доклада – выявить сильные и слабые стороны пруденциального регулирования и надзора за НПФами в России и поделиться опытом стран ОЭСР. В разделе 1.2 доклада дается краткая характеристика российской пенсионной системы с особым акцентом на состоянии дел в негосударственном пенсионном обеспечении. В разделе 1.3 рассматриваются важнейшие проблемы регулирования и надзора за пенсионными фондами в России.

1.2. Краткая характеристика негосударственной пенсионной системы в России

20. Пенсионная система Российской Федерации состоит из распределительного государственного компонента, а также обязательного и добровольного негосударственного. В 2002 году Правительство Российской Федерации объявило о начале пенсионной реформы,

связанной с созданием трудовой пенсии. Она состоит из страховой части, которая финансируется по распределительному принципу, и накопительной. Именно последняя в настоящее время является объектом реформирования.

21. Накопительная часть трудовой пенсии является схемой с фиксированными взносами и рассчитана только на лиц 1967 года рождения или моложе. Согласно этой схеме, взносы поступают в государственный пенсионный фонд, Пенсионный Фонд Российской Федерации (ПФР). Но, кроме того, граждане вправе распоряжаться своими накоплениями и иными способами:

1) Они могут оставить свои средства в распоряжении ПФР, под управлением государственной управляющей компании «Внешэкономбанк». Этот вариант автоматически распространяется на тех, кто не определился с выбором;

2) Оставив свои сбережения в ПФР, граждане могут перевести активы под управление негосударственных управляющих компаний;

3) И, наконец, они могут полностью перевести сбережения из ПФР в НПФ и под управление негосударственных управляющих компаний.

22. Также есть возможность выбрать систему добровольного пенсионного страхования. Добровольные пенсии находятся в ведении НПФов и выплачиваются в соответствии с договором, заключенным между частным лицом, фондом и работодателем.

23. В 2009 году, с целью расширения масштабов системы добровольного пенсионного страхования и увеличения размеров пенсионных накоплений была создана система софинансирования. В соответствии с ней на протяжении десяти лет страховые взносы гражданина суммировались с дополнительными взносами государства. Заявку на вступление в систему софинансирования следовало подать до конца 2013 года.

1.3. Ключевые проблемы пруденциального регулирования и надзора за негосударственным пенсионным обеспечением в России

1.3.1. Создание политически стабильной платформы для проведения пенсионных реформ и завоевание доверия со стороны населения

24. В настоящее время постоянно высказываются различные предложения по реформированию пенсионной системы в России, в том числе – негосударственного пенсионного обеспечения. Главной целью этих предложений является необходимость учета растущего дефицита в распределительной системе при обеспечении должного уровня

пенсионных выплат. В то же время, в ходе реформирования планируется повысить эффективность накопительной части пенсии и диверсифицировать распределение пенсионных благ.

25. Недавно была проведена реформа, позволяющая вкладчикам переводить часть 6% накоплений из накопительной части пенсии в распределительную. Реформа показывает не количество людей, выбравших государственную трудовую пенсию, а способ распределения их накоплений между двумя частями. Те, кто оставил свои накопления в ведении ПФР и ВЭБ, смогут перевести в накопительную часть 2%, а оставшиеся 4% пойдут в распределительную. С выбором нужно было определиться до конца 2014 года, хотя предлагается увеличить этот период до 2017 года. Новым вкладчикам предоставляется 5 лет для принятия решения.

26. Есть, однако, и другие реформы, затрудняющие гражданам выбор. К 2015 году распределительную систему предполагается переформировать из условно накопительной (NDC) в накопительную систему баллов. После данной реформы стоимость каждого балла будет варьироваться в зависимости от бюджета ПФР, из которого финансируются пенсионные выплаты распределительной системы. В системе NDC связь между вкладами и выплатами более прямая. Переход к балльной системе, в которой стоимость каждого балла не определена заранее, затруднит для граждан понимание того, каким образом добавление 4% к распределительной системе повлияет в конечном итоге на размер их пенсии.

27. Неустойчивость размеров взносов в различных частях пенсионной системы Российской Федерации затрудняет планирование и сбережение пенсионных накоплений. Перевод вкладов из накопительной системы в распределительную может подорвать доверие населения к недавно проведенной пенсионной реформе и всей пенсионной системе в целом. Чтобы извлечь пользу из накоплений, людям следует регулярно делать долговременные вклады в накопительную систему.

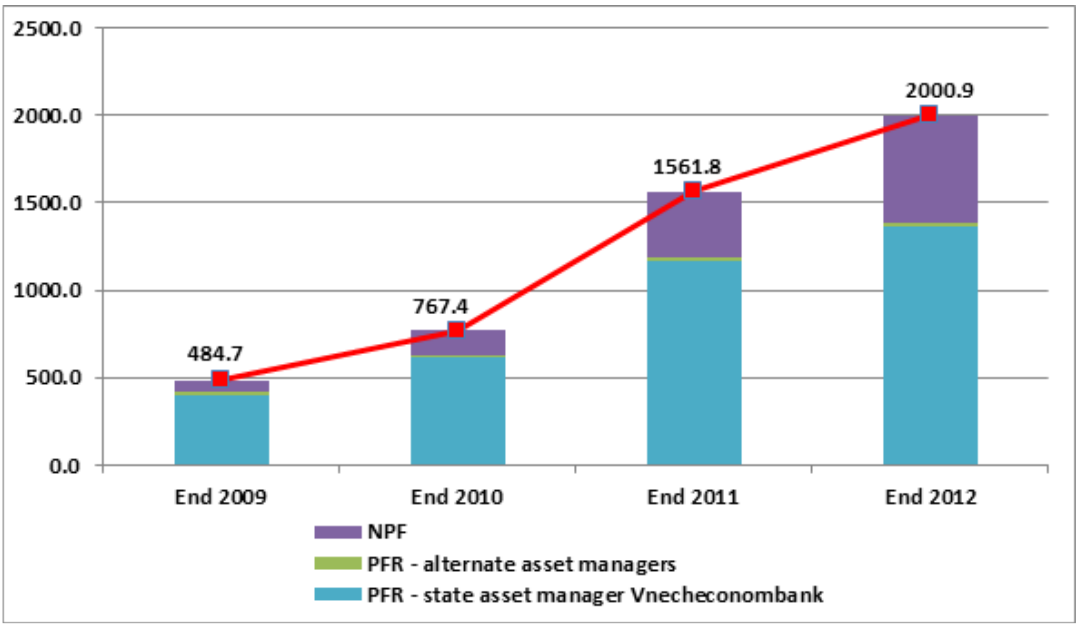
28. Еще одним препятствием для граждан, не уверенных в своем выборе, является тот факт, что НПФы, функционирующие в рамках накопительной системы, должны пройти процедуру реорганизации от некоммерческих организаций до коммерческих акционерных компаний. Ожидается, что они получат новые лицензии после перерегистрации не позднее 1 января 2015 года, но эффективность их дальнейшей работы при этом под вопросом.

29. Ученые-бихевиористы считают, что люди, как правило, неохотно делают выбор, если им сложно определиться между несколькими альтернативами. В связи с этим можно ожидать, что накопления большинства вкладчиков перейдут в распределительную систему и накопительный компонент будет значительно сужен.

30. По данным на 2013 год 56,5 миллионов граждан, которые еще не приняли окончательного решения, перевели свои пенсионные накопления в ПФР и ВЭБ, 549 тысяч

отдали предпочтение частным управляющим компаниям, а 20 миллионов – НПФам. По данным на 1 июля 2013 года 78% вкладов в обязательной накопительной части пенсии находилось в ведении ПФР.

Общие объемы вкладов в обязательной накопительной системе до временной заморозки, млрд. рублей



31. Данный тип реформы требует от вкладчиков должного уровня информированности, причем информация, которую они получают, должна быть ясной и открытой. Это касается как инвестиционных портфелей и вкладов в НПФы, так и индивидуальных данных по каждому вкладчику касательно суммы и движения его накоплений. Тем не менее, вкладчики зачастую оказываются лишены подобной информации, а данные по инвестиционным целям и стратегиям или в более широком смысле по функционированию НПФов или ПФР либо крайне фрагментарны, либо вовсе отсутствуют. Центральный Банк Российской Федерации (ЦБ) осуществляет функции надзора за пенсионной системой, но он не следит за обеспечением ее участников необходимой информацией.

1.3.2. Создание консолидированной структуры надзора

32. Надзор за негосударственными пенсионными фондами в России фрагментарен. До августа 2013 года ответственным органом по надзору за деятельностью НПФов, ПФР и

государственной управляющей компании ВЭБ являлась Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР). Она также осуществляла контроль за деятельностью негосударственных управляющих компаний, депозитариев и актуариев. Министерство труда и социальной зашиты же обладало правом законодательной инициативы в сфере развития государственной пенсионной системы России. Помимо этого, Министерство координировало деятельность ПФР и регулировало правоотношения между НПФами и застрахованными лицами. Министерство финансов регулировало отношения между НПФами, управляющими компаниями и депозитариями и имело право разработки законопроектов по управлению инвестициями и деятельности финансовых рынков. Уставные документы и состав руководящих органов НПФов следовало регистрировать в Министерстве юстиции.

33. В соответствии с новым законодательством, функции Федеральной службы по финансовым рынкам перешли к ЦБ, а процесс разделения ФСФР на различные департаменты будет продолжаться до 2015 года. Все полномочия по надзору за НПФами, управляющими компаниями и депозитариями были переданы Центральному Банку. Также ЦБ несет дополнительную ответственность за отношениями между НПФами и застрахованными лицами в сфере как добровольного, так и обязательного пенсионного обеспечения. я

34. Целью консолидирования системы надзора является повышение качества надзора и регулирования, а реализация этой цели зависит от практического применения принципов реформы. На начальной стадии ФСФР продолжит выполнять регуляторные функции под эгидой Центробанка. Плавная интеграция Федеральной службы в соответствующие подразделения ЦБ позволит обеспечить регулирование деятельности НПФов необходимыми ресурсами.

35. Интегрированность структуры может также облегчить выявление и анализ рыночных рисков. Пока неясно, как будет выглядеть схема надзора за деятельностью НПФов после завершения процесса реорганизации, однако текущая схема является довольно функциональной. С целью лучшего понимания и более полного анализа систематически возникающих рисков необходимо расширять и совершенствовать систему управления рисками. Для этого целесообразно создание специальных групп, занимающихся вопросами лицензирования, сбором информации или изучением тех или иных рисков, и налаживание между этими группами необходимой связи.

1.3.3. Расширение полномочий пенсионного регулятора с целью лучшего выявления рисков

36. Традиционно в России действовал нормативный подход к регулированию пенсионной отрасли, ограниченный с функциональной точки зрения. В настоящее время ЦБ наделен полномочиями сбора информации, проведения проверок, лицензирования и принятия надлежащих мер в случае обнаружения нарушений законодательства. Деятельность ЦБ фокусируется на поддержании соответствия деятельности фондов их внутренним уставам и нормативным актам, а также на урегулировании случаев выявления каких-либо несоответствий. На практике регулирование, главным образом, сосредотачивается на проверке документации негосударственных пенсионных фондов и ее соответствия государственным стандартам по лицензированию.

37. Полномочия ЦБ не распространяются на регулирование контрактов, заключенных между НПФами, спонсорами и членами фондов, поскольку они рассматриваются скорее в рамках коллективных договоров, чем в сфере надзора. Поэтому в случае нарушения условий контракта или ущемления прав вкладчиков ЦБ имеет крайне ограниченное право вмешательства в конфликт. Оно осуществляется лишь в том случае, если была подана жалоба непосредственно на пенсионный фонд, причем в соответствии с уже заключенным контрактом – правомерность самого контракта не может подвергаться сомнению. В случае несоблюдения контракта ЦБ вправе запретить фонду выполнять все или часть операций и применить санкции, вплоть до отзыва лицензии и назначения временного контроля за фондом.

38. В настоящее время главной задачей регулятора является контроль за лицензированием НПФ. Ожидается, что в последующие годы контрольные функции будут расширены, вследствие необходимости повторной выдачи лицензий НПФам, проходящим процесс акционирования.

39. Ожидается, что надзор за негосударственным пенсионным обеспечением под эгидой ЦБ окажется не менее продуктивным, чем под эгидой ФСФР, поскольку ЦБ обладает большей политической и финансовой независимостью, что расширяет горизонты надзора.

40. Масштабы регулирования необходимо расширить с целью более тщательного надзора за выполнением НПФами финансовых обязательств. Целесообразно также максимизировать размер пенсионных выплат. В настоящее время законодательство не предусматривает для ЦБ возможности заниматься вопросами, требующими субъективных суждений, в частности, конфликтами интересов или внутренним управлением фондов, поскольку его полномочия распространяются лишь на заранее определенные нарушения законов. Договоры между фондами, их участниками и спонсорами как в обязательном, так и в добровольном пенсионном обеспечении необходимо также сделать объектом надзора.

41. Текущая реформа уменьшает диверсификацию рисков для многих российских граждан. Расширяя свои полномочия, ЦБ мог бы взять на себя ответственность по

распределению рисков в пенсионной системе России во благо ее участников, а также ради лучшего развития рынков капиталов.

42. Внедрение риск-ориентированного надзора позволит достичь более целостного анализа всех существующих рисков. Правительство Российской Федерации рассматривает инициативы по внедрению риск-ориентированного подхода к регулированию наряду с нормативным. Однако практическое осуществление риск-ориентированного надзора потребует более высокой степени самостоятельности, поскольку в его основе лежит менее механизированный подход к регулированию, чем в ныне применяющемся в России нормативном регулировании.

1.3.4. Улучшение условий пруденциального регулирования в сфере добровольного пенсионного обеспечения в Российской Федерации

43. Создание оригинальной системы пенсионных планов от работодателя стало возможным в 1992 году. Эти пенсионные планы, на добровольной основе спонсируемые работодателем, широко используются НПФами и могут быть либо планами с определенной пенсией, либо планами с фиксированными взносами, либо сочетать черты и тех и других, хотя, как и во многих странах ОЭСР, преобладающими становятся планы с фиксированными взносами.

44. Добровольное пенсионное обеспечение доступно как для государственных, так и для частных компаний, а также для отдельных граждан. По данным Национальной ассоциации негосударственных пенсионных фондов, 90% добровольных пенсионных накоплений поступают из планов, спонсируемых работодателем. Пенсии могут обеспечивать и страховые компании, но так поступают немногие. Взносы в НПФ осуществляются как работниками, так и работодателями. По традиции крупнейшие организации, особенно в отраслях горнодобывающей промышленности, энергетики и ЖКХ, отдавали предпочтение негосударственным пенсионным программам в рамках НПФов.

45. Несмотря на ряд предпринятых мер, некоторые немаловажные вопросы все еще требуют урегулирования. В сфере добровольного пенсионного обеспечения в России обязательства, проистекающие из пенсионного договора, являются субъектом трудового права. Это значит, что регулирование деятельности работодателя относительно пенсий довольно ограничено, и на практике возникает возможность неоднозначного истолкования обязательств. В случае их нарушения или ущемления прав застрахованного лица, регулятор наделен очень ограниченными полномочиями по вмешательству в договор. Ни одно государственное учреждение напрямую не ответственно за защиту прав граждан, хотя судебная система

предусматривает это, наряду с компенсациями за возмещенный ущерб в случае невыполнения обязательств по добровольному пенсионному обеспечению. Этот процесс, однако, может оказаться весьма дорогостоящим и неэффективным для граждан, механизмы защиты которых достаточно слабы.

46. Следует интенсифицировать деятельность по финансовому просвещению, общественному контролю и защите интересов вкладчиков в добровольных пенсионных схемах. Это необходимо для завоевания доверия общества и тем самым увеличения числа участников системы добровольного пенсионного обеспечения. Важность подобных мер лишь возрастает по мере того, как вкладчикам предлагаются новые институты финансового и нефинансового характера для дальнейшего участия в долгосрочных накопительных программах. Новые законопроекты обязывают ЦБ лучше заботиться о защите прав застрахованных лиц и в добровольной, и в обязательной пенсионных системах. Также необходимо формализировать процедуры подачи гражданами жалоб и судебных исков.

47. Российское законодательство в сфере добровольного пенсионного обеспечения не распространяется на внутренние правила пенсионных планов. Регулятор может лишь способствовать большей стандартизации договоров, что облегчит соблюдение защиты прав застрахованных лиц. Стандартизация договоров обеспечит регулярность выплат и защиту вкладов в случае банкротства спонсора пенсионного плана.

48. Более того, целесообразно распространить пруденциальное регулирование на реализацию различных вариантов выплат в добровольных схемах. Эти варианты в настоящее время ограничены. Выплаты осуществляются единовременно, что может повлечь за собой неэффективные или необдуманные действия со стороны их получателей.

1.3.5. Улучшение регулирования пенсионными фондами в условиях меняющейся рыночной конъюнктуры

49. Функционирование НПФов подвергается реформированию. Ожидается, что они получат новые лицензии после перерегистрации не позднее 1 января 2015 года. НПФы, предоставляющие добровольные и профессиональные пенсии, могут продолжить функционировать в качестве некоммерческих организаций до 2018 года, но до преобразования в акционерное общество и получения лицензии они не смогут принять участие в системе обязательного пенсионного страхования.

50. Особенно регулируются условия переформирования НПФов из некоммерческих организаций в акционерные общества в рамках обязательных пенсионных планов. Новое законодательство устанавливает ряд деталей, в числе которых – минимальный объем

накоплений и 120-миллионный уставной капитал, а также определенные аспекты управления пенсионным фондом, структуры собственности и процедур лицензирования.

51. Новые требования для НПФов, занимающихся обязательным пенсионным страхованием, связаны с требованием участвовать в новой государственной системе гарантирования (государство гарантирует номинальную стоимость уплаченных взносов). НПФы должны будут создать внутренний страховой резерв и выплачивать гарантийные депозиты в Государственный гарантийный фонд. Каким образом это повлияет на чистую прибыль застрахованных лиц, пока неясно.

52. В добровольном пенсионном обеспечении в России существует незначительное количество планов с определенной пенсией, однако во многих планах с фиксированными взносами обратные гарантии минимальны.. У большинства НПФов значительные средства находятся в резерве, но пенсионные правила могут меняться, поскольку НПФ обязан соблюдать гарантии по расчету дефицита.

53. При том, что установлен контроль за капиталовложениями и гарантийными депозитными выплатами, надлежащего использования гарантийных вкладов в интересах граждан не предусмотрено. Пруденциальный надзор следует распространить на расчет актуарных обязательств, поскольку в настоящее время ЦБ не имеет права контролировать качество финансирования и оценку денежных обязательств по причине того, что актуарные стандарты не предписаны законодательством. ЦБ планирует разработать нормативный акт, регулирующий степень квалификации независимых актуариев, деятельность которых следует контролировать и поощрять.

54. Надзор за негосударственным пенсионным обеспечением должен больше сосредотачиваться на внутреннем управлении НПФов, на отношениях между менеджерами и посредниками, а также на обеспечении адекватного информирования фондом вкладчиков. Потенциальным конфликтам интересов в НПФах сейчас уделяется немного внимания, однако их необходимо лучше контролировать, поскольку пруденциальные обязанности НПФ распространяются как на вкладчиков, так и на акционеров.

55. Также возникает необходимость устанавливать внутренний контроль за пенсионными фондами, в особенности, касательно аудиторских функций и соответствия их деятельности нормам законодательства. Любопытно, что отсутствует требование по созданию систем управления рисками, равно как и по контролю производительности и зарплатам управляющих активами, посредников, брокеров и менеджеров по продажам, особенно учитывая финансовые инструменты, подталкивающие потребителей к принятию потенциально ошибочных решений.

56. Поощрение практик управления рисками в пенсионных фондах и ослабление ограничений количественного характера по инвестициям должно привести к улучшению соотношения риска и доходности в НПФах. Чтобы способствовать успеху реформы, регулятору следует сосредоточить свое внимание именно на внутренних практиках управления рисками в пенсионных фондах.

Таблица 1. Ограничения портфельных инвестиций в отдельных категориях активов в Российской Федерации в добровольной накопительной системе, 2010

НПФы	**«Консервативные» портфели ценных бумаг Внешэкономбанка (с октября 2009)**	**Расширенные портфели ценных бумаг Внешэкономбанка (с октября 2009)**
- Обыкновенные акции: 65% - Операции с недвижимым имуществом: запрещены - Розничные инвестиционные фонды: запрещены - Частные инвестиционные фонды: запрещены - Ссуды: запрещены - Банковские вклады: 80% (остатки средств на счетах кредитных организаций) - Выраженные в рублях государственные облигации: ограничений нет - Региональные	- Обыкновенные акции: запрещены - Операции с недвижимым имуществом: запрещены - Розничные инвестиционные фонды: запрещены - Частные инвестиционные фонды: запрещены - Ссуды: запрещены - Банковские вклады: 80% (остатки средств на счетах кредитных организаций) - Выраженные в рублях государственные облигации: ограничений нет - Выраженные в	- Обыкновенные акции: запрещены - Операции с недвижимым имуществом: запрещены - Розничные инвестиционные фонды: запрещены - Частные инвестиционные фонды: запрещены - Ссуды: запрещены - Банковские вклады: 80% (остатки средств на счетах кредитных организаций) - Выраженные в рублях государственные облигации: ограничений нет - Выраженные в иностранной валюте государственные облигации: 80%

государственные облигации: 40% - Муниципальные облигации: 40% - Ипотечные облигации: 40% - облигации российских эмитентов: 80% - облигации международных финансовых организаций: 20%	иностранной валюте государственные облигации: 80%	- Региональные государственные облигации: 10% - Ипотечные облигации: 20% - облигации российских эмитентов, не гарантированные государством: 40% - облигации международных финансовых организаций: 20% - Выраженные в рублях государственные облигации и облигации российских эмитентов, не гарантированные государством: не менее 50% (суммарно)

Источник: ОЭСР, 2010 Survey of Investment Regulations of Pension Funds.

1.3.6. Направление ресурсов регулирования в трансформирующийся сектор

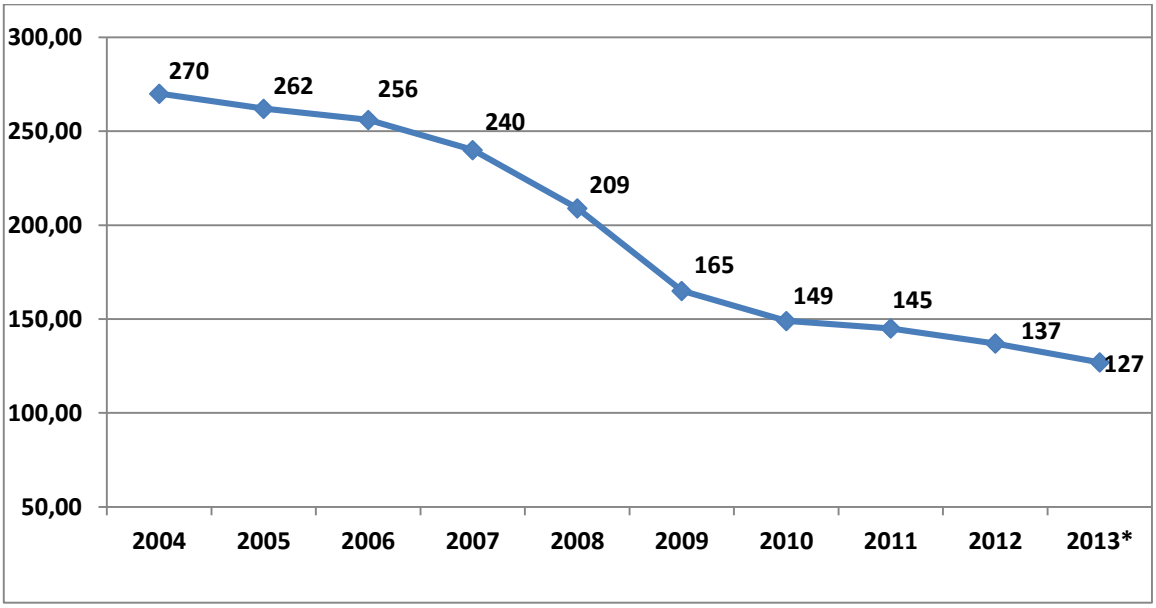
57. Международный опыт показывает, что большинство вкладчиков достаточно инертно подходит к принятию инвестиционных решений. Если подобная практика распространится и на пенсионные накопления, то размер вкладов в негосударственную пенсионную систему в России будет расти медленнее, чем раньше. В конечном итоге граждане так и не примут окончательного решения, и значительная доля их вкладов перейдет в распределительную систему.

58. Потеря совокупных вкладов в накопительном пенсионном секторе окажет серьезное негативное воздействие на уровень и темпы развития рынков капиталов в России. Это повлияет и на формирование капиталов для внутренних и долгосрочных инвестиций. Нужда Пенсионного фонда в финансовых инструментах может побудить регулятор к внесению изменений в законодательство и специфику регулирования отношений на финансовых рынках. И, по причине сокращения накопительного сектора в России, претворение этих изменений в жизнь может также замедлиться.

59. По всей вероятности, количество лицензированных фондов будет зависеть от новых требований по гарантированию, что дает серьезный повод для беспокойства, поскольку до начала реформ рынок был более концентрирован. Банк России сообщает, что, по состоянию на июнь 2013 года, функционировало 120 негосударственных пенсионных фондов, 95 из которых участвовали в накопительной системе. Конкуренция между фондами была ограниченной, несмотря на их значительное количество. В 2012 году десять крупнейших фондов владели 75% от общей суммы накоплений, а также 68% от общего числа застрахованных лиц. В то же время, 36 фондов сообщали, что вовсе не имели застрахованных лиц, а в других 14 фондах их было меньше тысячи.

60. В силу введения новых жестких ограничений на деятельность фондов, ожидается, что рынок станет более концентрированным. На данный момент 26 НПФ уже получили лицензию, дающую право действовать на рынке негосударственного пенсионного обеспечения, а еще 40 НПФ подали ходатайство о повторной выдаче лицензии. Политическая воля заключается в консолидации негосударственного пенсионного рынка, в том числе, путем стимула небольших фондов к объединению.

Количество активов НПФов в Российской Федерации в 2004-2012 гг.



Источник: ФСФР

61. В условиях концентрированного рынка с несколькими ведущими игроками необходимо обеспечить адекватный и независимый надзор за их деятельностью, равно как и независимое финансирование регулятора. Несмотря на то, что ЦБ пользуется хорошей репутацией, необходимо удостовериться, что на надзор за пенсионным сектором выделяется

достаточно ресурсов (хотя в настоящее время данный сектор переживает упадок в отношении как суммарного количества вкладов, так и числа участников). По данным ЦБ, ресурсы, связанные с надзором за деятельностью НПФов, неотделимы от ресурсов, связанных с иными контрольными функциями.

Глава II. «Добросовестные практики» надзора за негосударственным пенсионным обеспечением

2.1. Вступление

62. Цель данной главы заключается в том, чтобы выявить основные условия эффективного функционирования системы пруденциального регулирования, с учетом описанной в предыдущем разделе специфики российской негосударственной пенсионной системы. Здесь также рассматриваются «добросовестные пенсионные практики», существующие как в странах ОЭСР, так и в странах-партнерах, и различные подходы к регулированию.

63. Эти подходы сильно зависят от общего экономического контекста: является ли регулирование нормативным или риск-ориентированным, используются ли пенсионный план с определенными пенсиями (DB) или с фиксированными взносами (DC) и так далее.

64. В разделе 2.2 подробно раскрываются рекомендации ОЭСР и IOPS в сфере пруденциального регулирования. В разделе 2.3 речь идет об обобщенном подходе к надзору за негосударственным пенсионным обеспечением, а также о его связи с надзором за деятельностью других участников рынка, причем рассматривается как внешняя, так и внутренняя структура регулирования. В разделе 2.4 анализируется основная роль регулятора, а также специфика необходимого подхода к регулированию в нормативной системе (существующей на данный момент в России) и различия в подходах к пенсионным системам с планами DB и DC.

2.2. Инструментарий ОЭСР по созданию и внедрению «добросовестных практик» надзора за негосударственным пенсионным обеспечением

65. Руководящий орган ОЭСР, Совет, наделен полномочиями использовать правовые инструменты, которые, как правило, именуют «Действиями ОЭСР». Эти Действия являются результатом проделанной в Комитетах организации работы, основаны на углубленном анализе и осуществляются совместно с Секретариатом. В итоге вырабатываются международные нормы и стандарты, передовые методы и программные принципы.

66. Основными типами Действий являются Решения и Рекомендации. По закону Решения распространяются на все страны-члены ОЭСР, которые голосовали за их принятие. В системе негосударственных пенсий этот инструмент не используется. Рекомендации не имеют юридической силы, но, как показывает практика, они становятся влиятельной силой морального характера, выражая политическую волю стран-членов ОЭСР, поэтому от последних ожидается неукоснительное выполнение Рекомендаций.

67. Что касается негосударственного пенсионного обеспечения, то Рекомендации по Основным Принципам задают определенный стандарт по контролю за ним, в особенности через пенсионные фонды. Ключевым пунктом этих Основных Принципов, равно как и всего пенсионного регулирования, является защита прав членов и бенефициариев.

68. Регулирование деятельности НПФов должно быть достаточно гибким, чтобы не мешать их эффективному функционированию. Также не следует ни чинить чрезмерных административных препятствий спонсорам, финансовым институтам и прочим участникам пенсионного рынка, ни вынуждать их идти на неоправданные расходы и риски. Учитывая сложность различных пенсионных планов, система надзора за деятельностью НПФов должна быть всеохватной, динамичной и гибкой.

69. Продуктивное, разностороннее вложение пенсионных накоплений, увеличивающее возможность возникновения рисков, нуждается в должным образом функционирующих рынках капиталов и финансовых институтах. Развитие накопительных пенсионных систем должно сопровождаться укреплением инфраструктуры финансового рынка и основ регулирования (включая развитие новых финансовых инструментов и новых рынков, таких, как рынки, индексированные по уровню инфляции, и улучшение функционирования рынков пенсионного аннуитета).

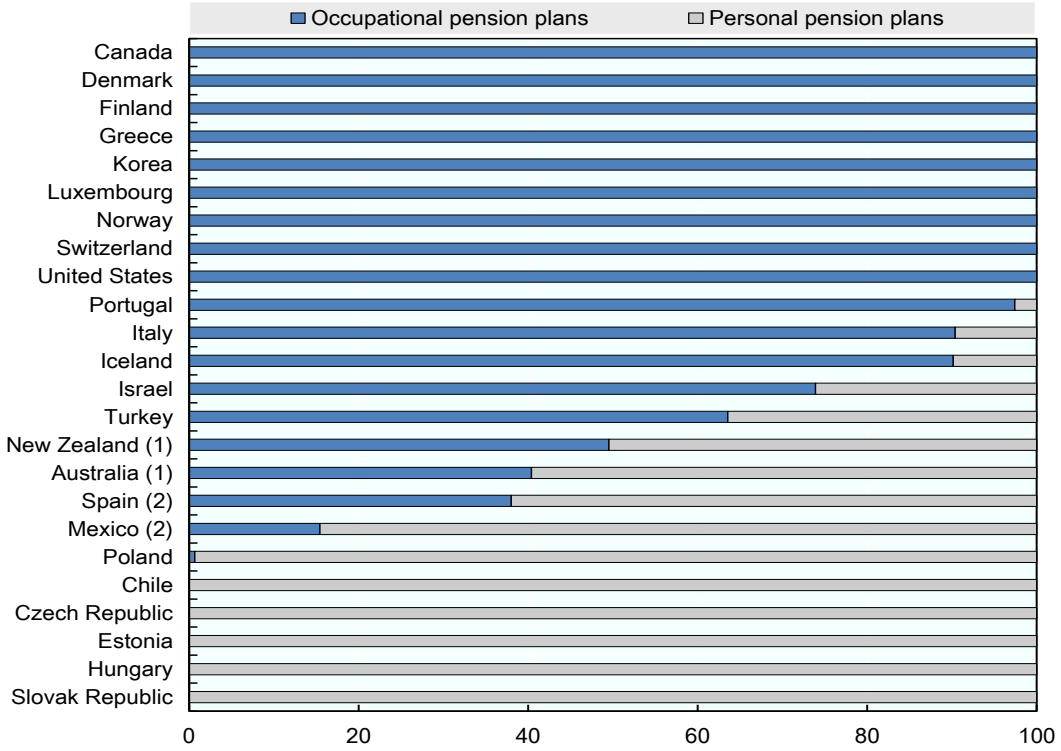
70. Регулирование должно обеспечивать равные возможности конкурентной борьбы для всех игроков на рынке и грамотно использовать функциональный подход. Это поможет потребителям извлечь из справедливого соревнования необходимую пользу, а также поспособствует развитию пенсионных рынков.

71. Эффективный надзор за деятельностью пенсионных фондов и выполнением пенсионных планов должен осуществляться с соблюдением правовых норм, финансового контроля и актуарной оценки. Соответствующие органы надзора, должным образом укомплектованные, должны выполнять регуляторные функции в тех случаях, когда требуется дополнительный надзор, хотя бы за некоторыми категориями фондов, и, в особенности, в случае возникновения проблемных ситуаций. Органы надзора должны быть наделены необходимыми регуляторными полномочиями по надзору за индивидуальными планами с

целью предотвратить перебои в пенсионном обеспечении, возникающие в результате диспропорций в распределении пенсий и удорожания издержек.

72. Успешное применение Основных Принципов зависит от наличия института, обеспечивающего соблюдение правовых норм в условиях постоянного реформирования пенсионной системы. Также следует принимать во внимание внешние факторы, такие как налоговая политика, роль негосударственных пенсионных планов и изменения на рынке труда.

Совокупный план пенсионных накоплений в отдельных странах ОЭСР, %, 2012



1. По данным на конец июня 2012 года
2. По данным на 2011 год

Источник: Пенсионная статистика ОЭСР

2. Основные подходы к регулированию негосударственных пенсионных программ в странах ОЭСР

73. Успешное применение на практике Основных Принципов зависит от существования института, обеспечивающего соблюдение правовых норм в условиях

реформирования пенсионной системы. Конечной целью пенсионного надзора, как отмечалось ранее, является защита прав членов организации и бенефициариев.

74. Пенсионный надзор включает мониторинг деятельности пенсионных фондов с целью выяснения ее соответствия основным правилам и улучшения этого соответствия. Регуляторная деятельность варьируется в зависимости от особенностей законодательства, текущего политического курса и ряда других факторов. В целом их можно охарактеризовать как изменения, влияющие на достижение целей пенсионного регулирования, как через прямое внедрение, так и посредством руководства. В сферу регуляторной деятельности попадает любая деятельность, направленная на выяснение того, насколько твердо пенсионные фонды придерживаются установленных правил и возложенных на них ограничений.

75. Органы пенсионного надзора, названные в Основных принципах ОЭСР, определяются как органы, несущие частичную или полную ответственность за надзор за пенсионными фондами, планами или схемами в конкретной стране или регионе этой страны. Принципы разработаны с целью отразить различные типы пенсионного надзора (специализированные, частично интегрированные и интегрированные). В различных формах представлены и пенсионные продукты (с установленными льготами либо с установленными взносами, обязательные либо добровольные и так далее); пенсионные системы разных стран также значительно отличаются друг от друга, на что влияет множество факторов (от формы государственного управления до уровня развития экономики и структуры пенсионного рынка). Инструменты ОЭСР учитывают подобные различия, и мы надеемся, что Принципы позволят достичь их повсеместного применения.

Вставка 1. Рациональное и эффективное финансовое регулирование

В ходе работы ОЭСР по рациональному и эффективному финансовому регулированию и надзору выявлены сферы финансовой системы, подверженные воздействию рисков. В их числе:

Многочисленные функции финансовой системы. С финансовой системой связан ряд ключевых функций, в частности, организация платежных механизмов, финансовое посредничество, управление рисками, ценовая политика, выполнение финансовых обязательств.

Множество продуктов, институтов, систем, рынков и их участников. В функционирование финансовых систем вовлечено множество видов продуктов, институтов, систем и рынков, в каждом из которых задействованы различные типы участников. Их форма и

преследуемые ими цели со временем могут претерпевать изменения, что, в особенности, характерно для пенсионного сектора, вследствие колебаний правительственного политического курса и непрерывного развития самого сектора.

Связи с другими секторами экономики и хозяйствами. Финансовая система тесно взаимосвязана с другими секторами экономики и индивидуальными хозяйствами, обеспечивая возможности для инвестирования и средства для сбережения накоплений; в этом аспекте решающую роль играет пенсионный сектор.

Международные связи. Финансовая система по своей сути интернациональна, она связывает страны и регионы в единые финансовые рынки, обеспечивает трансграничный обмен финансовыми товарами и услугами, активизирует финансовые корпорации и конгломераты. Воздействие таких связей испытывают на себе многие пенсионные фонды, инвестирующие средства в глобальном масштабе.

Быстрое развитие и инновации. Технический прогресс, либерализация рынка, конкуренция, регулятивные и правовые реформы и глобализация способствовали ускорению изменений в финансовой системе. За счет этого стремительно эволюционировал и пенсионный сектор, наряду с направлениями правительственной социальной политики, также играющими немаловажную роль.

Источник: ОЭСР (2010)

2.3.1. Создание консолидированного регулирования финансовых рынков

76. Для того чтобы гарантировать целостность негосударственной пенсионной системы, нужно периодически проверить, продолжают ли текущее регулирование и надзор обеспечивать независимость и ясность ее функционирования, а также ее рентабельность. Важное значение имеет правомерность средств, применяемых регулятором при осуществлении его функций. Наступление финансового кризиса выявило изменчивую структуру финансовых рынков, с ростом волатильности и сближением различных сберегательных инструментов.

77. В свете вышеперечисленного активно обсуждались достоинства и недостатки реформирования структуры организаций, осуществляющих надзор за финансовой системой. Ключевой вопрос, обсуждавшийся в странах ОЭСР, сводится к тому, улучшится ли регулирование от более централизованного надзора.

78. Традиционно надзор за финансовыми учреждениями был достаточно рассредоточен по странам ОЭСР в зависимости от продукции и отраслей. В странах со сравнительно молодой негосударственной пенсионной системой, таких как Россия, зачастую создаются многочисленные учреждения по ее регулированию. Более того, порой функционирование системы регулирования зависит от разделения полномочий в тех странах, где существует негосударственное пенсионное обеспечение. Так, в некоторых странах пенсионный фонд должен быть утвержден налоговой службой, чтобы иметь возможность получать налоговые льготы, и, таким образом, налоговая служба стала ответственна за пенсионное регулирование. В других же, например, в Швеции, ответственность за правительственное регулирование страхового сектора несет Министерство финансов. В России первый контролер НПФов был частью Министерства труда и социальной защиты.

79. Развитие личных пенсионных продуктов, предлагаемых различными типами поставщиков финансовых услуг, привело к тому, что различие между страховыми и пенсионными продуктами стало менее отчетливым. Финансовые институты, такие как банки и управляющие компании, теперь более широко вовлечены в продажу пенсионных продуктов. Данный тип интеграции также вызвал активные дискуссии по поводу необходимости регулирования всех поставщиков финансовых услуг одним регулятором. Более того, в ряде случаев банки становились собственниками страховых компаний, управляющих компаний и поставщиками пенсионных продуктов. Углубление этой интеграции между различными типами финансовых услуг стало поводом для обсуждения необходимости создания унифицированного регулятора, в котором все финансовые услуги подчинялись бы единому контролю.

80. Между различными странами установился определенный консенсус касательно необходимости расширенного управления рисками в финансовых институтах. Борьбу за влияние между конкурирующими учреждениями также можно преодолеть, что является явным преимуществом во все более централизованном мире. В некоторых странах системы надзора были переформированы, чтобы взаимодействовать с финансовыми группами на комплексной основе.

81. Единой модели так и не было принято, поэтому многие страны продолжают в той или иной степени полагаться на регуляторные режимы с отдельными правилами и руководителями для банковского, страхового и пенсионного секторов. Режимы эти варьируются от разрозненных структур до единичных регуляторов с законодательно утвержденными полномочиями, с многочисленными переходными этапами.

82. Эти изменения на финансовых и негосударственных пенсионных рынках повлекли за собой движение по направлению к регулированию небанковских финансовых институтов (страховых компаний, пенсионных фондов, кредитных кооперативов, лизинговых

компаний и так далее). В конце 80-х годов Норвегия, Дания и Швеция учредили единые регуляторные службы. В Великобритании в 90-х было создано Агентство по финансовым службам и, как и во многих развитых и развивающихся странах, продолжилось движение в сторону более интегрированных регуляторных структур. Унифицированный регулятор не обязательно должен находиться под юрисдикцией центрального банка, что доказывают примеры Швеции и Дании.

83. Некоторые государства предпочитают не поддерживать единый надзор за пенсионной системой. Так, в Мексике существует накопительная система с фиксированными взносами, надзор за которой осуществляется автономным органом, не взаимодействующим с другими финансовыми регуляторами. США оставили регулирование деятельности пенсионных фондов в компетенции Департамента труда. В Великобритании применяется дуалистическая модель: Пенсионный регулятор контролирует добровольные и обязательные пенсии работников, в то время как в ведении Агентства по финансовым службам остаются прочие типы пенсий и финансовых услуг.

84. Как бы то ни было, вне зависимости от выбранной модели, необходимо обеспечить автономность регулятора. Ожидается, что российский регулятор, находящийся под юрисдикцией Службы Банка по финансовым рынкам, улучшит независимость и эффективность надзора за пенсионными фондами. Более унифицированный надзор позволяет провести проверку рисков финансового учреждения на широком финансовом и экономическом фоне. Поскольку Центральный Банк готовится принять на себя функции регулятора, следует провести качественную экспертизу, чтобы избежать конфликта интересов между ролью регулятора и проведением кредитно-денежной политики в стране.

85. Ингвез и Линд (2012) оспаривают тот факт, что если банковский надзор осуществляется единолично государственным центральным банком, могут возникнуть проблемы в осуществлении одновременно регуляторных и кредитно-денежных функций. В качестве доказательства этого предположения они выдвигают следующую идею. Перед Центробанком как регулятором может возникнуть соблазн поддерживать процентные ставки на крайне низком уровне, чтобы помочь слабым банкам избежать кризисов, а статистика по странам ОЭСР показывает, что в тех государствах, где Центробанк единолично осуществляет банковский надзор, повышаются порог и колебания инфляции. К надзору за пенсионными фондами Центробанк может относиться иначе, чем к надзору за банками, поэтому нужно установить четкие правила пенсионного надзора, особенно в случаях банкротства и нестабильности финансовых рынков. Так, падение доверия населения к пенсионным фондам может привести к понижению авторитета регулятора, что будет иметь серьезные последствия, если речь идет о мегарегуляторе.

2.3.2. Внутренняя структура органов пенсионного надзора

86. Внутреннюю организационную структуру пенсионных органов надзора можно условно разделить на три группы.

87. С точки зрения *структуры портфеля активов*, каждый аналитик, регулятор или команда получают инвестиционные портфели пенсионных фондов, отныне находящиеся в их ответственности. Осуществляя надзор за последними, они выполняют львиную долю регуляторных задач. Они должны обеспечивать своевременное поступление информации, заниматься ее сбором и анализом, равно как и оценкой рисков, проводить инспекции на местах и разрабатывать стратегии для достижения положительных итоговых результатов. Кроме того, группа надзора будет следить за соблюдением пруденциального регулирования и законодательства и, возможно, даже за защитой прав потребителей и соблюдением деловой этики. Портфели могут быть сформированы по проекту самого фонда, например, в виде установленных выплат, или в зависимости от характера фонда – управляемого одним или группой работодателей, находящемся под государственным или частным управлением. Портфели могут представлять широкий спектр фондов из самых различных отраслей индустрии.

88. *Функциональным подходом* именуется тот подход, при котором группа надзора концентрируется на выполнении лишь одной функции, например, выдачи новым фондам лицензий и свидетельств о регистрации или сборе и статистическом анализе информации. В одних случаях достаточно проведения удаленной экспертизы, в других же обязательна инспекция на местах. Таким образом, каждая функциональная группа должна следить за состоянием дел в конкретной вверенной им сфере, находясь под юрисдикцией властных регуляторных структур.

89. *Гибридный подход* представляет собой сочетание первых двух моделей: ответственность за инвестиционные портфели пенсионных фондов лежит на регуляторе, хотя он вправе задействовать и другие службы, например, специалистов-актуариев, чтобы те внесли свой вклад в оценку пенсионных рисков. Также регулятор может прибегать к помощи сторонних служб для сбора статистической информации, используемой как для удаленных экспертиз, так и для инспекций на местах.

90. Любопытно, что, по данным опроса IOPS 2012 года, ни один из органов надзора не признал тот факт, что его подход был основан на структуре портфеля активов. Это кажется рациональным, поскольку отдельная группа с инвестиционным портфелем, вероятно, окажется

не в состоянии выполнять все функциональные задачи, связанные с надзором за пенсионным фондом.

91. Все члены IOPS, принявшие участие в опросе, отдали предпочтение либо функциональной, либо гибридной модели, по сути, разделившись между ними. Наличие внутри органа пенсионного надзора различных департаментов позволяет создавать особые ресурсы, которые могут быть использованы регулятором в рамках гибридного подхода для более целостного и глубинного понимания операций, осуществляемых пенсионными фондами. Кроме того, разделение полномочий помогает свести к минимуму конфликты интересов, улучшить управление и повысить открытость данного органа. И, наконец, оно позволит давать независимые оценки при рассмотрении конкретных пенсионных фондов.

92. Большинство органов пенсионного надзора организованы по гибридной модели, тогда как более интегрированные органы, подобные российскому мегарегулятору, - по функциональной. Считается, что интегрированные органы получают выгоду за счет роста масштабов производства и оптимизации, особенно применительно к решению функциональных задач – сбора информации, статистического анализа, организации управления – которые выполняют отдельные группы, принадлежащие к различным секторам финансовой службы.

93. Однако при чисто функциональном подходе орган пенсионного надзора сталкивается с проблемой координации работы различных подразделений, чтобы более точно оценить деятельность пенсионного фонда. Также может возникнуть трудность в случае необходимости распределения ресурсов, поскольку функциональный подход приводит к развитию определенного набора навыков в служебных обязанностях работников. Учитывая интеграцию финансовых систем и рисков и тот факт, что пенсионные фонды являются частью финансовых конгломератов, регуляторы считают, что при функциональном подходе в надзоре за пенсионными фондами могут возникнуть пробелы.

94. Большинство респондентов IOPS заявили, что единицы, входящие в их организации и осуществляющие пруденциальный надзор за пенсионными фондами, часто не были связаны с аналогичными единицами рынка. Также выявилось отсутствие связи между органом, выдающим лицензии новым пенсионным фондам, и органами надзора. Организация, больше всего связанная с вопросами регулирования, проводящая исследования пенсионного сектора, занимающаяся сбором и анализом статистики, часто оказывалась отделенной от организации с полномочиями надзора.

95. Большинство членов IOPS подтвердили, что в значительной степени ресурсы используются в пруденциальном надзоре, в противоположность надзору рыночному. На практике это означает, что больше ресурсов будет направляться на управление рисками и финансовой устойчивостью пенсионных фондов, а не на контроль за правами членов, защиту

прав потребителей и управление пенсионным фондом. По словам респондентов, наступление финансового кризиса лишь упрочит эту структуру, которая в каком-то смысле соответствует принципам ОЭСР по риск-ориентированному надзору (RSS). В соответствии с ними ресурсы следует направлять в особо значимые отрасли. Правда, многие респонденты отметили, что, несмотря на уменьшение количества ресурсов, подразделение, осуществляющее надзор за состоянием рынка, является ценным источником информации о рисках. А жалобы потребителей, выражавшие их обеспокоенность пруденциальным надзором, в большинстве случаев касались конкретных групп, ответственных за этот надзор.

96. Как показали результаты опросов IOPS, некоторые пенсионные организации сталкивались с ситуациями, когда отдельные специалисты оказывались более опытными, чем остальные, поэтому вверенные им аспекты пенсионного надзора были разработаны лучше и точнее прочих, что впоследствии может повлиять на оценку общих рисков пенсионных фондов. Власти предположили, что исправить ситуацию поможет постоянное обучение сотрудников. В качестве конкретной задачи была названа необходимость разработки программ обучения для профильных специалистов.

97. Создается впечатление, что респонденты сосредотачиваются на внутреннем обмене информацией, в частности, на ежемесячной рассылке информации по RSS по всем отделам организации. Эта информация обеспечит служащих каждого отдела данными о потенциальных или уже имеющихся рисках, выявленных Комитетами RSS, которые они смогли бы своевременно рассмотреть и соотнести со своими собственными оценками рисков.

2.4. Общий подход к проектам пенсионного надзора

98. Согласно принципам ОЭСР по надзору за негосударственным пенсионным обеспечением, цели этого надзора должны заключаться в защите интересов вкладчиков путем обеспечения стабильности, безопасности и надлежащего управления пенсионными фондами. Пенсионный надзор включает в себя надзор за пенсионными организациями и обеспечение соблюдения нормативных требований, относящихся к работе пенсионных фондов и выполнению пенсионных планов, с целью содействия нормальному функционированию пенсионного сектора. Кроме того, достижение стабильности в пенсионной сфере во многом является залогом стабильности всей финансовой системы в целом (так же, как инвестиции пенсионных фондов могут оказать существенное влияние на развитие экономики в ряде стран).

99. Основной целью надзора за негосударственным пенсионным обеспечением является поддержка стабильности, безопасности и надлежащего управления пенсионными фондами и планами, а также защита интересов членов пенсионного фонда и бенефициариев.

Пенсионный надзор включает обзор основных пенсионных институтов и обеспечение соблюдения ими правил касательно структуры и выполнения пенсионных планов с целью улучшения работы пенсионного сектора. Кроме того, стабильность пенсионного сектора является важным залогом стабильности всей финансовой системы в целом. При пенсионном надзоре следует обращать внимание на финансовые инновации и опасность преступлений финансового характера.

100. Пенсионное обеспечение имеет первостепенную экономическую и социальную значимость, обеспечивая успешную выплату достойного пенсионного пособия. Эффективный надзор за выплатой пенсий и функционированием институтов, оказывающих пенсионные услуги, предназначен для защиты потребителей – немаловажная задача, когда речь идет о финансовых отношениях с непрофессионалами. В ходе пенсионного надзора следует достичь такой степени защищенности, которая позволит сберечь индивидуальные накопления и приспособить выплату пенсий к рыночным рискам. Подобные риски могут создать угрозу пенсионному обеспечению в силу таких уникальных характеристик данных финансовых продуктов, как:

• Долгосрочность заключенного контракта и необходимость активных действий вплоть до принуждения для преодоления «близорукости» вкладчиков в отношении долгосрочных накоплений;

• Охват широких социальных и экономических групп населения;

• Низкая толерантность вкладчиков и бенефициариев к рискам: часто предпочтение отдается жизненно необходимым, а не дискреционным сбережениям; многообразие пенсионных продуктов, а также налоговые аспекты, расчеты будущих зарплат, продолжительное и затруднительное оценивание вкладов и так далее. Все это находится за гранью финансовых познаний большинства вкладчиков и вызывает рост информационных диспропорций между распределителями и потребителями пенсионной продукции;

• Ограниченная конкуренция и узкий выбор: зачастую решения принимаются коллективно работодателями или ассоциациями;

• Их способность к воздействию на финансовые рынки и экономическую стабильность увеличивает их вклад в ВВП отдельных государств;

• Их «социальная», равно как и финансовая роль, повышающаяся по мере того, как вследствие проводимых во многих государствах реформ растет значение негосударственного пенсионного обеспечения, приводит к сокращению государственных пенсий.

101. В настоящее время для решения задачи по пенсионному надзору предстоит преодолеть ряд проблем: увеличение количества пенсионных фондов, за которыми должен осуществляться надзор, рост числа вкладчиков и бенефициариев, диверсификация пенсионных

услуг и, вследствие этого, необходимость координирования надзора между различными секторами; также – углубление надзора, в ряде случаев необходимое по причине слабой защищенности вкладчиков и бенефициариев или обязательного характера пенсионной системы.

102. Ключевая роль пенсионного регулятора – обеспечивать при благоприятных условиях выполнение фондом своих обязательств. Во время кризиса многие фонды столкнулись с рисками рыночного и инвестиционного характера, которые стремительно перетекли в риски ликвидности и риски заражения/риски встречной стороны, особенно в тех сферах, где были задействованы альтернативные инвестиции и/или деривативы. Последовавшее за этим падение стоимости пенсионных накоплений угрожает платежеспособности инвестора, а также финансированию пенсионных проектов по фиксированным выплатам, и повышает вероятность невыполнения пенсионных обещаний. В программах с фиксированными взносами падает стоимость индивидуальных вкладов, что негативно влияет на доверие населения к подобным программам в странах ОЭСР.

103. Как отмечается в многочисленных докладах, неспособность регулятора предвидеть потенциальные риски и их последствия хоть и не является единственной причиной финансового кризиса, но может способствовать его эскалации. Органы пенсионного надзора по всему миру активизировали свою деятельность и сосредоточились на основных рисках, угрожающих вкладчикам и пенсионной системе в целом. В то же время, эти органы должны убедиться, что их стратегия закономерна, что нагрузка на поднадзорные организации и инвесторов не является чрезмерной, поскольку это может привести к неблагоприятным последствиям (например, к закрытию фондов). Cicoja (2012) утверждает, что наблюдательный подход и внутренняя организация работы регулятора, облегчающие предсказание рисков, играют более важную роль в предотвращении финансового кризиса, чем непосредственно структура регулирования.

2.4.1. Установление риск-ориентированного подхода к регулированию

104. ОЭСР одобряет риск-ориентированное управление (RBS) и наблюдение за выполнением пенсионных планов. Это обязывает регуляторы пересматривать способы, используемые пенсионными фондами для выявления рисков и контроля за ними, а также для оценки финансовых факторов с целью минимизации этих рисков. Органы пенсионного надзора определяют цели и особенности регулирования пенсионных планов. Им нужно оценить общие и частные фондовые риски и реагировать в соответствии с этой оценкой на процессы, протекающие внутри самого регулятора. Затем они могут выявить и определить приоритетность рисков отдельных фондов и всей пенсионной отрасли, влияющих на цели и

методы регулятора. Такая система позволяет заблаговременно получать предупреждения об опасностях, особенно в случаях неустойчивости рынков, усложнения финансовых систем и инструментов и недостаточного количества необходимых для надзора ресурсов.

105. Также RBS отмечает, что невозможно равномерно распределить ресурсы между всеми поднадзорными организациями, но предпочтение будет отдано тем, которые потенциально представляют наибольшую угрозу для реализации поставленных регулятором целей. Поэтому RBS считается более динамичной и гибкой системой, чем нормативная, так как акцент делается на понимании и прогнозировании возможных рисков, с которыми может столкнуться организация во время надзора. Различия между двумя подходами представлены в нижеследующей таблице.

106. В зависимости от страны причины выбора системы RBS могут варьироваться и в значительной степени зависят от господствующей пенсионной системы. Практически во всех странах основными причинами выбора RBS является рост сложности финансовых рынков и вложений в пенсионные фонды, особенно с учетом последствий глобализации финансовых систем. Кроме того, интеграция небанковской и банковской продукции приводит к необходимости изменения подхода к регулированию, с объединением всех регуляторных органов в один.

107. Результаты проведенного IOPS опроса показали, что в пост-кризисную эпоху многие органы надзора применили более согласованные усилия по внедрению методов RBS. Так, подавляющее большинство респондентов отметило, что была проведена дополнительная отчетность пенсионных фондов касательно информации о своих инвестиционных портфелях, в особенности относительно их состава и структуры. Это подтвердил и анализ практики пенсионного регулирования в ОЭСР. Как отметили органы надзора, главной мотивацией для запроса дополнительной отчетности было стремление выявлять и оценивать уровни рисков в пенсионных фондах, такие, как ликвидность и кредитные риски, а также оценивать достоинства самой процедуры оценки рисков. Это позволило бы обеспечить надлежащий уровень пенсионного надзора.

Различия между риск-ориентированным и нормативным подходами

Риск-ориентированный подход	Нормативный подход
В центре внимания – изучение	В центре внимания – надзорный

межотраслевого управления рисками	аудит и соответствие рыночным правилам
Регуляторы используют законодательные акты для оценки различных типов рисков и качества управления	Основное внимание уделяется ситуации в данный момент времени; наиболее подверженные рискам области могут быть пропущены.
Часто устраиваются проверки отчетности, дублирование в работе устранено	Дублирование функций аудиторов
Регулятор может подвергнуть проверке отдельные организации и дать оценку всей отрасли в целом	Провести сравнительное оценивание сложнее
В центр внимания попадают возникающие проблемы	Система раннего предупреждения отсутствует, нарушение правил наказывается

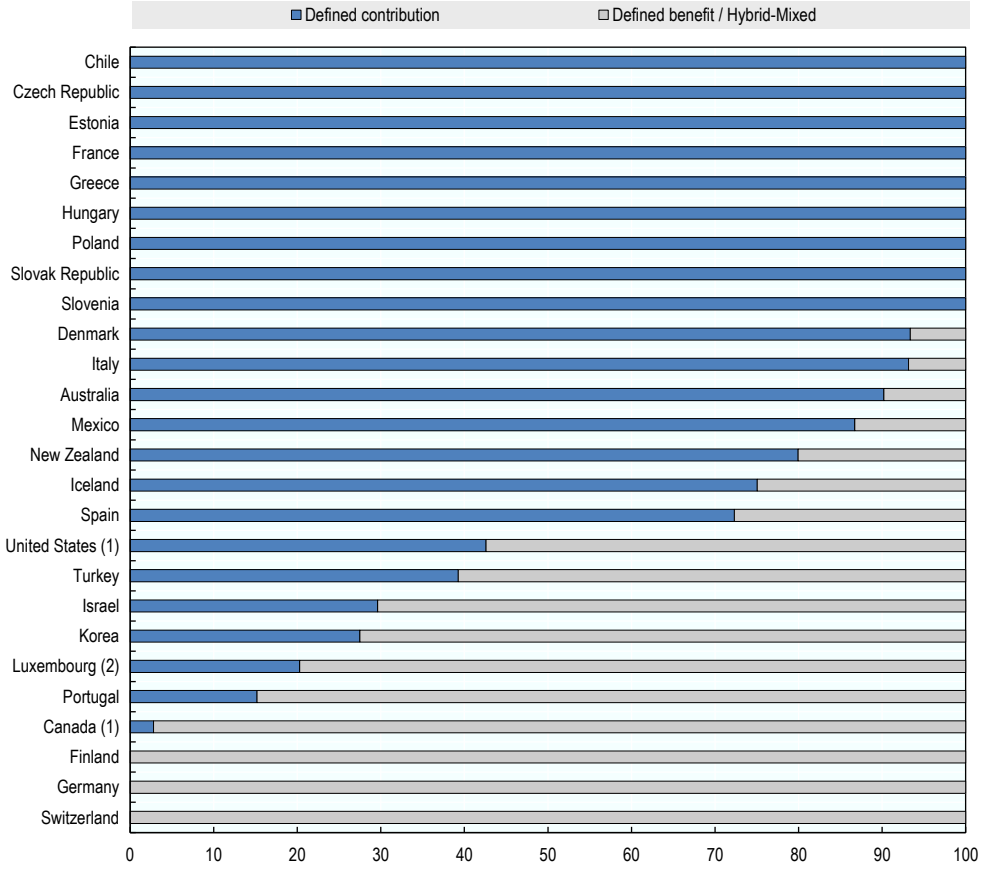
108. В то время как методы RBS распространились во многих странах ОЭСР и в не входящих в ОЭСР странах Евросоюза, не везде их можно применять в полном объеме. Легче всего RBS применяется теми пенсионными фондами, чья юридическая структура основана на принципе доверительной собственности, с фидуциарными обязанностями, установленными законом обязательствами и юридическими прецедентами, основанными на прецедентном праве. Это противоречит принципам пенсионных фондов из бывших стран Советского Союза, где понятие доверительности отсутствует, а нормативная структура фондов определяется Гражданским кодексом и концепцией об их некоммерческом характере. В числе стран ОЭСР, внедривших RBS, - Нидерланды, Дания, Австралия, Мексика, Канада, Германия, Великобритания, Венгрия, Чили и Ирландия.

109. Также важно выяснить, превышает ли выгода от применения модели RBS затраты на это применение. В большинстве стран, внедривших RBS, регулятор вправе поднять налог для участников рынка, с целью покрытия расходов на регулирование. В других странах, даже если существует возможность повышения налоговой ставки, этот налог приписывается непосредственно государственному бюджету, без каких-либо гарантий финансирования деятельности по надзору.

2.4.1. Различные подходы к регулированию в пенсионных схемах с определенными пенсиями и в системах фиксированных взносов

110. В зависимости от того, как распределяются пенсии и кто несет ответственность за возможные риски, пенсионные планы могут быть либо с определенными пенсиями (DB), либо с фиксированными взносами (DC). В традиционных планах DB спонсор гарантирует участникам плана фиксированный уровень выплат, тогда как в DC участники могут столкнуться с рисками, например, в том случае, если плохо работают инвестиционные активы. Традиционно планы DB играли важную роль в странах ОЭСР; применение же планов DC стремительно расширилось за последние годы. Работодатели ряда стран прибегли к гибридным DB планам в самых различных формах, подразумевающим эффективное разделение рисков между работодателями и служащими.

Примерное распределение пенсионных активов планов DB и DC в странах ОЭСР на 2013 год



1. Данные относятся только к негосударственным пенсионным планам

2. Данные относятся только к фондам, регулируемым Комиссией по надзору за финансовым сектором (CSSF).

Источник: Глобальная пенсионная статистика ОЭСР

111. Планы DB и DC преследуют различные цели в инвестировании своих активов, учитывая различный характер пенсионных обещаний. Регуляторам следует учитывать это и применять те или иные варианты надзора в зависимости от конкретной схемы.

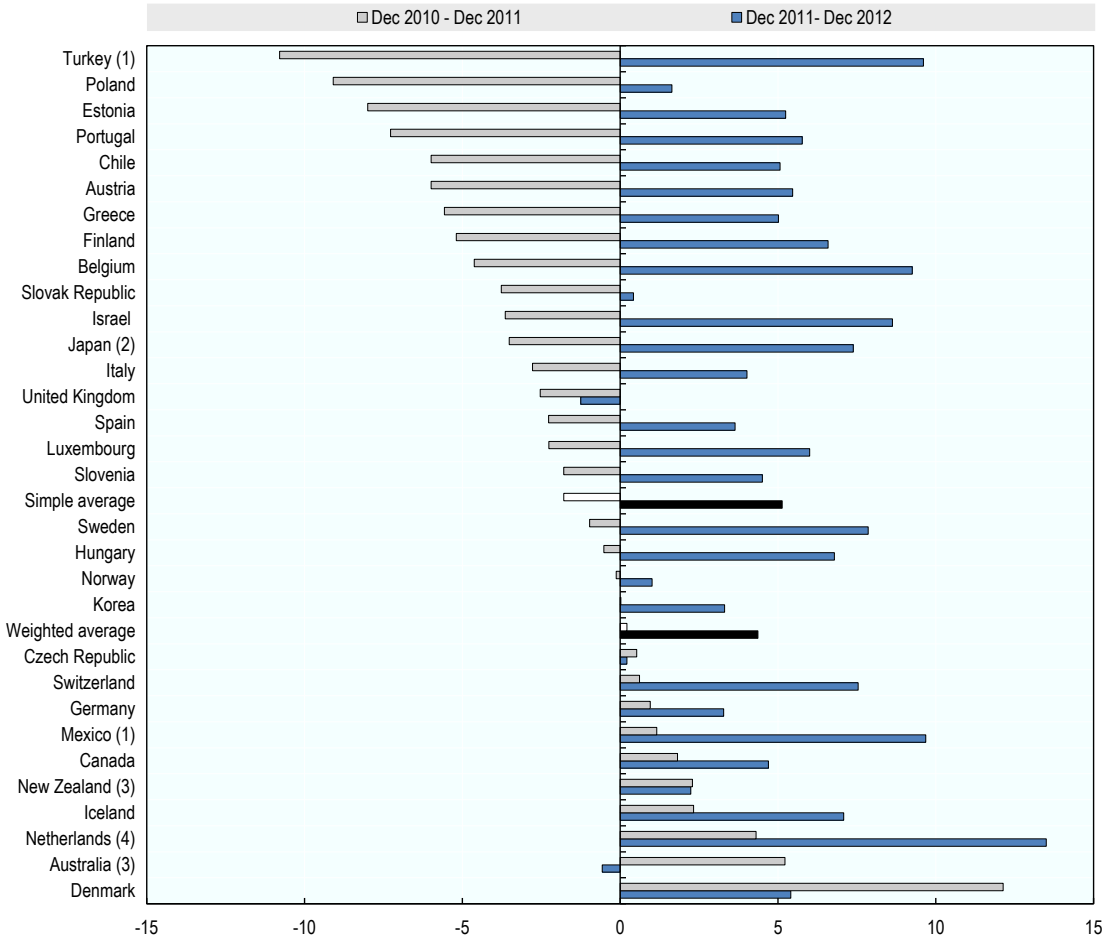
112. Проблема планов DB заключается в том, что во многих фондах количество пенсионеров превышает количество вкладчиков. Также платежеспособность фонда, использующего план DB, может оказаться под угрозой в случае обвала рынка. Поэтому органам надзора необходимо убедиться, что спонсор данного плана (которым, как правило, является работодатель) финансирует его в объеме, необходимом для осуществления всех выплат, и удостовериться, что пенсионные обещания будут выполнены даже в случае неблагоприятных внешних обстоятельств.

113. В пенсионном плане DC связанные с ним риски – инвестиционного характера и операционные сбои - несут преимущественно отдельные участники плана. Эти риски встречаются и в планах DB, но в последних, равно как и в гибридных проектах, спонсор может покрыть риски, вызванные инвестиционными убытками или увеличением продолжительности жизни, за счет краткосрочных активов. В планах DC пенсионные выплаты формируются из средств, накопленных за счет индивидуальных взносов, и через операции с инвестициями. В данном случае инвестиционная стратегия DC-планов должна соотноситься с запросами участников, чтобы максимально увеличить итоговые выплаты.

114. Целью контроля за осуществлением планов DC является проверка защищенности пенсионного фонда. Регулятору нужно сосредоточить свое внимание на тех рисках, чье влияние на вкладчиков может привести к снижению выплат, и обеспечить клиентам оптимальный уровень доходов. Частью этого оптимального уровня будут соответствующие инвестиционные решения, безопасное управление активами и рисками.

115. Вопрос о том, как управлять планами DC и контролировать присущие им риски, более остро стоит на повестке дня, в связи с общим падением или колебанием доходности. В 2009 и 2010 годах восстанавливающиеся финансовые рынки принесли пенсионным фондам неплохие доходы, после резкого их падения в разгар мирового финансового кризиса. Новая неопределенность в мировой экономике в 2011-м поставила под вопрос положительную динамику на фондовых рынках и негативно повлияла на многие пенсионные фонды, особенно на те, в которых важную роль играло акционирование. Восстановиться им удалось лишь в 2012-м.

Расчет средней реальной чистой прибыли от инвестиций пенсионных фондов в отдельных странах ОЭСР, 2011-2012 гг.



1. Данные только по частным пенсионным планам
2. Источник – банк Японии
3. По данным на период с июня 2010 по июнь 2011 и с июня 2011 по июнь 2012
4. Данные на 2012 год предварительны.

116. Главной сферой деятельности пенсионных регуляторов является мониторинг инвестиционных рисков, лежащих на отдельных участниках пенсионных планов DC. Однако в этих планах падение стоимости накопленных средств оказывает реальное влияние на пенсионные выплаты только в том случае, если активы продаются, а потери материализуются. В данном случае инвестиционные потери сильнее ударят по пенсионным накоплениям людей, возраст которых близок к пенсионному, поскольку их возможности восстановить потери близки к минимальным или вовсе отсутствуют. Кроме того, население может утратить доверие к данному плану. Для решения этих проблем, представляющих все большую значимость, ОЭСР разработали Дорожную карту для Лучшего управления планами с установленными взносами.

Среди прочих рекомендаций Дорожная карта напоминает о долгосрочности процесса пенсионных накоплений, что также должно быть отражено как в плане, так и в проводимой регулятором оценке рисков.

117. Новой тенденцией во многих странах ОЭСР, применяюших план DC, стало предложение индивидуальных инвестиционных решений. Это, в свою очередь, ставит дополнительные задачи по защите прав потребителей и по снабжению их доступной информацией, все чаще оказывающиеся в центре внимания регуляторов. Поведенческая экономика и исследование финансовой грамотности показывают, что некоторые люди либо не желают, либо не могут сделать выбор, не говоря уже о том, чтобы активно управлять своими инвестиционными портфелями. Поэтому, в соответствии с Дорожной картой ОЭСР, инвестиционные стратегии должны быть идеальными, особенно если они включают «подход жизненного цикла», где влияние рисков с годами снижается, и выводы поведенческой экономики о важности пассивного принятия решений, чтобы убедиться, что эти люди выберут подобающие инвестиционные стратегии.

118. Это поднимает вопросы, связанные с основными целями регулирования. По сути, в основанном на анализе рисков подходе к регулированию принципиальным является момент выбора. Практика показывает, что, как, например, в России, большинство вкладчиков не придают особенного значения выбору фонда, хотя именно этот вопрос является особо важным, поскольку зачастую фонды сталкиваются с рисками в силу отсутствия у клиентов специальных познаний в области инвестиций.

Глава III

Внедрение принципов пруденциального надзора и регулирования

3.1. Вступление

119. В 2013 году российское правительство приняло решение провести глобальные реформы и наделить Банк России надзорными полномочиями ФСФР. Цель этих реформ заключалась в том, чтобы передать функции регулирования деятельности всех участников финансового рынка, в том числе НПФов, одному регулятору и тем самым создать возможности для более качественного анализа системных рисков и улучшить качество регулирования. Кроме того, обеспечение консолидированной структуры надзора за участниками рынка может смягчить административное давление на них и повысить стабильность финансового рынка.

120. В настоящее время надзор за выполнением частных пенсионных планов основывается на нормативном подходе. Финансовой устойчивости НПФов и максимизации пенсионных выплат придается мало значения. Кроме того, надзор за деятельностью НПФов крайне редко включает в себя оценку рисков, притом, что одним из факторов, обусловивших реформирование пенсионного регулирования в России, стало осознание недостаточного внимания к серьезным рискам.

121. Российское правительство предпринимает попытки внедрения принципов пруденциального надзора в добровольном и обязательном пенсионном обеспечении с большим акцентом на риск-ориентированном, нежели нормативном подходе к регулированию. В ходе текущего реформирования повышается количество рисков, нуждающихся в тщательном отслеживании, особенно в обязательных пенсионных схемах. По закону, принятому Думой в январе 2014 года, всем НПФам в ближайшее время придется пройти процедуру акционирования и заново получить лицензию. Также данный закон предусматривает новую структуру управления НПФами. Новые требования для НПФов, занимающихся обязательным пенсионным страхованием, связаны с требованием участвовать в новой государственной системе гарантирования.

122. В рамках целостного пруденциального регулирования следует учитывать все возможные риски, как финансового, так и нефинансового характера, однако перед Банком России стоят определенные проблемы во внедрении риск-ориентированного подхода к регулированию, который требует нового, связанного с риск-менеджментом инструментария и набора навыков. Необходимость досконального изучения негосударственного пенсионного рынка затрудняет выявление и оценку необходимых для надзора за ним ресурсов в полном

объеме. Во время реструктуризации НПФ фокус внимания Банка России смещается с выявления рыночных рисков на регулирование процессов лицензирования. Сам Банк России сейчас тоже находится в процессе реорганизации, что – как минимум на этот переходный период – ограничивает ресурсы, необходимые для пенсионного надзора. А тяжелая макроэкономическая ситуация в России с прогрессирующей инфляцией и астрономически высокими процентными ставками увеличивает значимость ЦБ как мегарегулятора кредитно-денежной политики.

123. С учетом особенностей современного пенсионного надзора в России в данном отчете сформулированы необходимые условия для эффективного внедрения риск-ориентированного надзора за функционированием негосударственного пенсионного сектора. В нем также изложены принципы дальнейшего развития структуры надзора в России для лучшего соответствия концепции и методологии пруденциального регулирования на основе риск-ориентированного подхода, применяющегося в ОЭСР и IOPS.

3.2. Что такое риск-ориентированный подход к регулированию?

3.2.1. Надзор за негосударственным пенсионным обеспечением

124. В соответствии с принципами IOPS, пенсионное регулирование включает надзор за деятельностью пенсионных институтов с учетом структуры и особенностей функционирования пенсионных фондов и выполнения пенсионных планов, с целью обеспечения лучшей работоспособности пенсионного сектора. Поддержание стабильности внутри пенсионного сектора является важнейшим залогом стабильности всей финансовой системы (во многих странах инвестиции пенсионных фондов оказывают серьезное воздействие на экономику в целом).

125. Под риск-ориентированным подходом понимается структурный подход, суть которого заключается в выявлении потенциальных рисков, стоящих перед пенсионными фондами, и оценка финансовых и операционных факторов, которые могли бы их минимизировать. Принципы IOPS гласят, что сначала регулятор должен определить свою главную цель, а уже потом выявлять риски, препятствующие ее достижению. Вслед за этим он уже может проводить в жизнь решения и внедрять механизмы, позволяющие эти риски смягчить.

126. Риск-ориентированный подход позволяет регулятору направлять основные ресурсы на ликвидацию проблемы, представляющей наибольшую угрозу. Основным же

ключом к успешному риск-ориентированному подходу является сбалансированное изучение всех возможных рисков.

127. Чтобы осуществить это в условиях ограниченных ресурсов, регулятору следует высвободить ресурсы, связанные с менее серьезными рисками. Надзор за ними можно препоручить подконтрольным регулятору организациям. В данном случае более четкое управление подразделениями регулятора позволит им эффективнее внедрять риск-ориентированный подход и более действенные системы управления рисками.

3.2.2. Регулирование негосударственного пенсионного обеспечения

128. Пенсионное регулирование основывается на ряде законов, правил и административных стандартов, действующих в пенсионной индустрии, поэтому требуется неукоснительное их выполнение. Пенсионное регулирование распространяется на все действия, осуществляемые в рамках этих законов, правил и стандартов, а также на установление параметров, в соответствии с которыми все соответствующие институты должны функционировать, с целью обеспечения эффективности функционирования рынка, устойчивости и прозрачности пенсионной системы. Надзор за негосударственным пенсионным обеспечением является ключевым фактором организации риск-менеджмента в конкретных пенсионных фондах.

129. В риск-ориентированном пруденциальном регулировании основное внимание следует сосредоточить не на предписывающих правилах, а на самих рисках. В рамках такого регулирования политики и регуляторы должны соразмерно оценивать возможные риски в соответствии с существующей нормативно-правовой базой, чтобы обеспечить гибкость принимаемых политических решений. Максимизация пенсионных выплат и доходности инвестиций, финансовая устойчивость и смягчение волатильности – вот главные задачи в контексте нынешнего развития пенсионной системы.

3.3. Ключевые условия для внедрения риск-ориентированного надзора в России

3.3.1. Формирование консолидированной микро-пруденциальной структуры надзора

130. Одной из причин для выбора риск-ориентированного подхода является необходимость получения целостного представления о рисках, на которые наталкивается осуществление того или иного пенсионного плана. Рисках финансового и нефинансового, количественного и качественного характеров. Подобный подход дает возможность уменьшить число неэффективных планов с установленными выплатами и, напротив, повысить потенциальную эффективность планов с фиксированными взносами. Это, в свою очередь, может сыграть важную роль в укреплении доверия общества к данной системе, поскольку четко и ясно определяются способы нейтрализации рисков.

131. В ряде стран, как, например, в России, применение риск-ориентированного подхода обусловлено решением передать функции надзора одному органу. В Австралии, Дании, Германии, Нидерландах и Объединенном Королевстве интеграция надзорных функций также ускорила внедрение данного подхода именно в пенсионном регулировании, при том, что раньше риск-ориентированный подход использовался, как правило, в банковском или страховом регулировании. В Объединенном Королевстве, например, риск-ориентированный подход был введен в 2005 году, что ознаменовалось созданием нового регуляторного органа – Пенсионного Регулятора (TPR).

3.3.2. Повышение эффективности регулирования

132. Одним из главных мотивов для применения риск-ориентированного подхода является его выгода в условиях ограниченности ресурсов. Этот подход позволяет органам надзора в большей или меньшей степени фокусироваться на рисках для разных участников рынка, в зависимости от серьезности таковых. Кроме того, он помогает выявлять и ликвидировать значительные угрозы задолго до того, как они причинят какой-либо вред. Подобные профилактические действия повышают эффективность контроля на рынке.

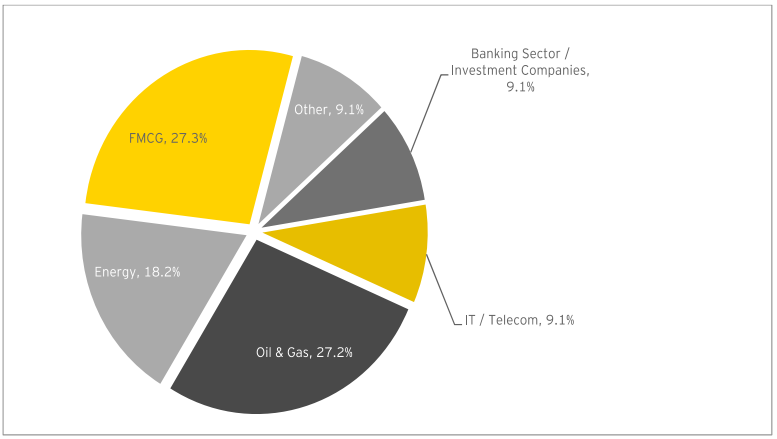
133. В этом контексте риск-ориентированный надзор оказывается особенно эффективным на рынках с большим количеством участников. В Австралии, Дании и Нидерландах использование данного вида надзора можно объяснить необходимостью

регулировать деятельность многочисленных рыночных институтов. Традиционный же, нормативный подход оказывается на практике более дорогим и менее действенным, поскольку за каждым участником рынка, вне зависимости от его размера и особенностей его функционирования, осуществляется одинаковый надзор.

134. В России число действующих негосударственных пенсионных фондов велико, и на протяжении последних десяти лет российский пенсионный рынок значительно консолидировался. Этот процесс, весьма вероятно, продолжится по мере получения фондами новых лицензий и установления новых капитальных и гарантийных требований.

135. Кроме того, российская негосударственная система крайне не однородна. Десять крупнейших фондов владеют 75% от общего числа активов всех фондов. Общее количество участников пенсионных планов составляет почти 16 миллионов человек, причем в пяти планах участвует более миллиона человек. При этом 36 фондов информируют, что вовсе не имеют участников, а 14 других фондов имеют менее 1000 участников. В 10 крупнейших фондах сосредоточено 68% всех участников. Исторически крупнейшие фонды создавались в горнодобывающей промышленности и в энергетической сфере, но сегодня они имеются и в других отраслях. Опрос, проведенный в 2011 году Эрнстом и Янгом, выявил рост диверсификации в негосударственном пенсионном секторе.

Вставка 1. Диверсификация НПФов по секторам в соответствии с опросом Эрнста и Янга и Актуарных служб 2011 года.



136. Учитывая разнообразие масштабов и особенностей функционирования различных участников российского рынка, риск-ориентированный подход может позволить регулятору сосредоточиться, главным образом, на учреждениях, в большей степени, чем остальные, подверженных тем или иным рискам или на учреждениях, в которых риск-менеджмент недостаточно развит. В контексте текущего развития российской пенсионной

системы нормативный подход представляется необоснованно дорогостоящим и слабо эффективным.

3.3.3. Внедрение риск-ориентированного надзора как средство завоевания доверия населения

138. Среди других ключевых причин внедрения риск-ориентированного подхода к регулированию – необходимость повышения общественного доверия к негосударственной пенсионной системе. Риск-ориентированный надзор позволяет регулятору адаптироваться к меняющейся природе финансовых рисков, характер которых становится все сложнее. При успешном применении данного подхода также имеется возможность обсуждения потенциальных рисков с общественностью, участниками рынка и политиками, что повышает коммуникационную роль регулятора.

139. Существует немало случаев применения риск-ориентированного подхода в странах, испытывающих затруднения финансового характера, обвал рынка или переживающих очередную пенсионную реформу, - все это сейчас происходит и в России. Так, недостаточное финансирование планов с установленными выплатами стало основной причиной внедрения риск-ориентированного надзора в Нидерландах. В Дании и Мексике же этот подход был применен в связи с либерализацией инвестиционного регулирования и использованием планов с фиксированными взносами.

Вставка 2. Факторы, влияющие на внедрение риск-ориентированного подхода к регулированию в странах-членах ОЭСР и странах-партнерах.

В ходе исследования, проведенного ОЭСР и Всемирным Банком, были выявлены основные причины внедрения членами ОЭСР и странами-партнерами риск-ориентированного надзора. Пенсионные системы этих стран, равно как и структура органов надзора, существенно разнятся, однако их объединяет предпочтение именно этого подхода. В России же консолидация надзора за деятельностью участников рынка со стороны Центрального Банка, расширение микро-пруденциального надзора в негосударственном пенсионном секторе и проведение реформ по повышению эффективности риск-менеджмента и управления фондами являются, очевидно, достаточной мотивацией для внедрения риск-ориентированного надзора.

Структура регулирования	**Эффективность регулирования**	**Рыночные аспекты**	**Другое**

Изменения в организации регуляторных органов	Продолжение попыток преодолеть дисбаланс между значительным числом фондов и ограниченным количеством ресурсов регулятора (как человеческих, так и властных).	Незначительное количество случаем банкротства фондов	Необходимость принять во внимание недостаточное соблюдение правил и слабость в управлении, имеющие место, в особенности, в средних и малых фондах.
Дальнейшая консолидация регулирования	Эффективность использования ресурсов	Реакция на изменения на рынке (включая воздействие на пенсионные фонды)	Дальнейшее улучшение внутреннего риск-менеджмента и управления в пенсионных фондах
Применение риск-ориентированного надзора как в пенсионном, так и в других финансовых секторах	Повышение согласованности регуляторных практик	Невыгодные условия	Необходимость соответствия лучшим международным стандартам.
	Превентивный подход – нейтрализация рисков, прежде чем они станут серьезной угрозой.		
	Укрепление доверия к пенсионной системе в частности и финансовому сектору в целом.	Введение одинаковых правил поведения для всех видов рисков с целью избежать нарушения правил конкуренции.	

3.4. Основные трудности на пути внедрения риск-ориентированного надзора в России

3.4.1. Постепенное внедрение риск-ориентированного подхода

140. Одной из первых трудностей, с которыми столкнулись члены IOPS на пути внедрения риск-ориентированного надзора, стало непонимание того, как адаптировать его к уже существующим моделям. Переход от нормативного подхода к риск-ориентированному можно осуществлять либо постепенно, либо в одночасье, «одним скачком». Пионер в области риск-ориентированного надзора, австралийский регулятор APRA, установил, что переходный период требует не только времени на адаптацию для работников, но и должной гибкости со стороны руководителей. Сотрудники APRA, например, изначально были настроены крайне негативно, и для полного внедрения и усовершенствования нового подхода им потребовалось целых три года.

141. Схожий опыт был и у другого «первопроходца» в области риск-ориентированного надзора, мексиканской организации CONSAR. В Мексике риск-ориентированный подход к регулированию внедрялся постепенно, и чем дальше, тем глубже становилось понимание специфики необходимых для оценки рисков инструментов. Концентрация на тех аспектах, которые больше других угрожали неблагоприятными последствиями, позволила регулятору максимально эффективно спланировать свою деятельность по надзору. CONSAR установил, что гибкость в проведении реформ дает время, необходимое для адаптации участников рынка ко всем изменениям и для внесения руководителями фондов изменений в управление там, где потенциальные риски были выше всего.

142. Одной из структурных ошибок, которую совершили многие страны, включая Хорватию, Германию, Кению, ЮАР и Объединенное Королевство, заключалась в одновременном применении новой системы риск-ориентированного надзора сразу ко всем фондам, тогда как целесообразным было опробовать новый подход лишь на нескольких из них. Это могло дать регулятору возможность рассмотреть собранные данные, ознакомиться с административными аспектами и изучить поведение сотрудников.

143. Учитывая постоянное реформирование российского негосударственного пенсионного сектора, именно постепенное внедрение риск-ориентированного подхода представляется единственно верным. Таким же постепенным является процесс передачи функций

упраздненной Федеральной Службы по финансовым рынкам Центральному Банку, а также утверждение последнего в качестве мегарегулятора и повторное лицензирование пенсионных фондов, проходящих процесс акционирования. Проявление должной гибкости во время этого переходного периода позволяет Центральному Банку адаптировать свою организационную структуру к структуре надзора в целом.

144. Также Центральному Банку следует рассмотреть возможность реализации ряда экспериментальных проектов с целью выявления различных особенностей внедрения риск-ориентированного подхода – это немаловажно (особенно для небольших фондов) в условиях значительной диверсификации участников и продуктов пенсионного сектора. APRA предлагает выяснить, требуются ли различные подходы к разным типам фондов. Исследование, проведенное ОЭСР совместно с FSB – Советом по финансовой стабильности, показало, что в небольших фондах система риск-менеджмента налажена недостаточно хорошо, и это нередко приводит к более значительным, чем в крупных фондах, трудностям. В связи с этим регулятору следует уделять больше внимания регулированию деятельности небольших фондов, чтобы способствовать более эффективной их адаптации к риск-ориентированному надзору.

3.4.2. Адаптация существующих моделей регулирования к риск-ориентированному подходу

145. В процессе внедрения риск-ориентированного надзора следует также рассмотреть возможность использования моделей, применяющихся в других сферах экономики и других странах. Одна из главных проблем, с которой столкнулись ОЭСР и IOPS, заключалась в том, каким образом использовать модели и подходы других государств вместо того, чтобы изобретать их с нуля. Но следует помнить, что нельзя слепо скопировать модель одной страны и внедрить ее в другую без каких-либо изменений. Пенсионные системы всех стран уникальны, и каждая модель требует адаптации к конкретной ситуации. Однако изучение опыта других существующих моделей может облегчить создание новой модели, подходящей для конкретной пенсионной системы. Так, с операционными и правовыми рисками чаще всего сталкиваются развивающиеся страны, поэтому модели регулирования в них следует выстраивать с особым вниманием к этим типам рисков.

146. Во многих странах ОЭСР и IOPS риск-ориентированный подход был использован в страховом и банковском секторах еще до внедрения в пенсионной сфере. Рэндл и Рудольф (2014) установили, что риск-ориентированный надзор в банковском секторе соответствует трем

принципам Соглашения Базель II (документ Базельского комитета по банковскому надзору), а именно – требованиям к капиталу, порядку надзора и дисциплине на рынке. Поэтому одна из задач регулятора – убедиться, что компания обладает достаточным капиталом, учитывая возможные риски, с которыми ей предстоит столкнуться. Соглашение Базель II было заключено для того, чтобы упрочить международные банковские стандарты и усилить контроль за их соблюдением, а также улучшить систему риск-менеджмента – этому способствует и формирование (уточнение) требований к капиталам. На основе аналогичных трех принципов построена и система Solvency II.

147. Пенсионный сектор, однако, обладает рядом особенностей, препятствующих прямому переносу на него моделей банковского и страхового секторов. В последних значительно проще установить прямую взаимосвязь между капиталами на основе риска (RBC) и риск-ориентированным надзором. Акционерам приходится идти на компромисс – либо улучшать систему риск-менеджмента, либо повышать требования к капиталу. Рэндл и Рудольф (2014) утверждают, что в планах с установленными выплатами использование риск-ориентированного подхода может оказаться эффективнее, чем в планах с фиксированными взносами. Коэффициенты платежеспособности соотносятся с коэффициентами достаточности капитала для банков и страховщиков; риск-ориентированный надзор соотносит цели управления с целями бизнеса. Предотвращение недостаточного финансирования планов с установленными выплатами, например, стало серьезным фактором, обусловившим применение риск-ориентированного надзора в Нидерландах. Конечная цель пенсионного плана должна быть четко определена; именно это во многом является залогом надлежащего пенсионного дохода.

148. В планах с фиксированными взносами, все чаще применяемыми в России, требования к капиталу устанавливаются не столько для выплаты солидных пенсий в будущем, сколько для обеспечения фонда капиталом для осуществления текущих операций, да и перед угрозой рисков чаще всего оказываются сами вкладчики. В планах с фиксированными взносами нередко встречаются инвестиционные риски, а спонсор-работодатель может столкнуться с рисками и издержками административного характера. Требования к капиталу в итоге оказываются, как правило, достаточно скромными и зачастую связанными с гарантиями, которые в основном принимают две формы – минимальной ставки доходности на инвестиции и гарантии минимального дохода.

149. В Чили и других странах Латинской Америки и Центральной Европы введенные минимальные относительные гарантии утратили связь с относительными лимитами инвестирования. Опыт этих стран показал, что руководители пенсионных фондов больше

обеспокоены относительными (отклонением от индекса (бенчмарка), чем абсолютными рисками.

150. Стюарт (2007) описывает успешное внедрение риск-ориентированного подхода и моделей стресс-тестов, уже применяемых регуляторами других стран в банковском и страховом секторах. Один из подобных примеров – Федеральное управление финансового надзора Германии (BaFin), чей опыт показывает, что страховые модели могут эффективно применяться в пенсионных планах с установленными выплатами или планах-гибридах. Кроме того, BaFin доказало, что модель не должна оставаться неизменной: созданная в 2001 году немецкая система с тех пор не раз подвергалась реформированию.

151. Австралийская APRA столкнулась с рядом трудностей во время внедрения риск-ориентированного подхода в различных финансовых институтах. Австралийские пенсионные фонды используют преимущественно традиционные планы с фиксированными взносами без каких-либо формальных гарантий, и главный урок, извлеченный APRA, заключается в необходимости ясной терминологии. В финансовом секторе этот аспект особенно важен, поскольку применение риск-ориентированного подхода требует четких формулировок.

152. Частью риск-ориентированного надзора в планах с фиксированными взносами и минимальными гарантиями на номинальную стоимость взносов, как, например, в России, может стать адаптация соответствующих моделей из страхового сектора. При этом нужно учитывать необходимость соответствия осуществляемому в различных фондах риск-менеджменту и действовать максимально гибко, пока новая модель не опробована и окончательно не введена в действие. Также нужно тщательно оценить влияние новой гарантийной системы в обязательных планах с фиксированными взносами с особым вниманием к инвестиционному поведению пенсионных фондов.

153. Кроме того, Россия может воспользоваться опытом стран, интегрировавших риск-ориентированный подход в нормативный. Так, анализ эстонской пенсионной системы показал, что, несмотря на формальное отсутствие системы по оценке рисков и законодательную ориентацию на планы с фиксированными взносами, имеется множество предпосылок для внедрения риск-ориентированного надзора. Эстонские финансовые регуляторы активно боролись с выявленными рисками в конфликтах интересов между пенсионными фондами и в управлении рисками, что позволило им дать полноценную оценку рисков как на макро-, так и на микро- (уровне фондов) уровне.

154. Совокупность относительных и абсолютных рисков должна быть оценена в соответствии с профилем риска конкретного пенсионного плана. Особое внимание следует уделить инвестиционным и операционным рискам, чтобы оптимизировать показатели чистой прибыли для участников плана с учетом инвестиционной стратегии фонда – именно на ней, а также на максимизации чистой прибыли регулятору целесообразно сконцентрировать основные усилия. Риск-ориентированный подход становится более актуальным в той среде, где отсутствуют строгие инвестиционные ограничения; в такой среде Центральный Банк должен использовать свой опыт макро-пруденциального регулирования для надзора за деятельностью негосударственных пенсионных фондов. Высокая инфляция и низкий уровень реальной доходности делают этот подход крайне актуальным в современных российских реалиях.

155. В конкурентной среде с низким уровнем финансовой грамотности России следует также рассмотреть вопрос эффективного регулирования рисков, вызванных недостаточностью информирования и проблемами с агентами. Импавидо (2009) считает, что ограниченные возможности граждан принимать взвешенные и рациональные финансовые решения могут поставить под угрозу выполнение пенсионными провайдерами своих фидуциарных обязанностей. Отсюда – неизбежные конфликты интересов: необходимость действовать во благо бенефициариев и участников пенсионного плана и обеспечивать прибыль для акционеров.

156. Эшкрофт и Стюарт (2009) выделяют три фундаментальные группы рисков для пенсионных фондов, являющихся также коммерческими структурами. Прежде всего, коммерческий директор может руководствоваться и иными соображениями, кроме максимизации выплат вкладчикам и бенефициариям, поэтому порой решения принимаются в ущерб интересам последних (взимаются высокие сборы или происходит перекрестная продажа различной продукции участникам плана). Во-вторых, в тех случаях, когда коммерческие или некоммерческие директора не управляют своими фондами и, соответственно, не испытывают никаких рисков, они не экономят ни времени, ни энергии и не думают о достижении лучших результатов. В-третьих, директор некоммерческой организации может не обладать достаточной компетенцией, чтобы предостеречь коммерчески мотивированных поставщиков и консультантов от действий, разнящихся с интересами вкладчиков и бенефициариев.

Вставка 3. Каким образом риски финансирования соотносятся с планами с фиксированными взносами?

Риски финансирования могут влиять на планы с фиксированными взносами тремя способами.

1. Если пенсионные планы дают абсолютные или относительные гарантии их исполнения, пенсионные поставщики должны обладать достаточными капиталами, чтобы выполнить эти гарантии независимо от экономической конъюнктуры. Регулировать этот процесс можно посредством аналогичных подходов к планам с установленными выплатами (DB). В тех случаях, когда применяется регулирование на основе планов DB, потребности в финансировании могут также охватывать весь спектр рисков. В противном случае во многих странах существует требование поддержки пенсионных схем свободным капиталом, проверку которого регулятор осуществляет в рамках проведения процедуры лицензирования и посредством отдельных последующих проверок.

2. В тех случаях, когда пенсионным планом обеспечивается пожизненная рента, страхование жизни или же медицинское страхование, могут возникнуть риски финансирования, если фонд самостоятельно осуществляет страхование.

3. Ожидается, что пенсионные провайдеры будут капитализированы в достаточной степени, чтобы покрыть не связанные с вкладчиками расходы – вытекающие, например, из операционных сбоев.

3.4.3. Проблемы реорганизации регулятора для эффективного внедрения риск-ориентированного надзора

157. Для того, чтобы облегчить внедрение пруденциального надзора и риск-ориентированного подхода к нему, могут понадобиться реформы организационной структуры регулятора. В настоящее время, после интеграции организационная структура Центрального Банка еще не окончательно определена, однако сама структура пенсионного регулирования представляется довольно функциональной. С целью лучшего понимания и анализа системных рисков может оказаться логичным переход к гибридной организационной структуре. На основе существующей нормативной базы могут быть созданы отдельные департаменты, отвечающие, в частности, за сбор информации, проведение лицензирования или риск-менеджмент, а между ними будут налажены грамотные коммуникации.

158. В то же время, в разделе 5.2 Части I рассматриваются организационные структуры различных стран с учетом специфики финансовых рынков и негосударственного пенсионного сектора в разных странах – одни предпочли использовать, в первую очередь, функциональный подход, а другие – гибридный.

159. Немецкий регулятор BaFin задействовал как экспертов пенсионной индустрии, так и представителей других сфер экономики для создания специального департамента, ответственного за регулирование деятельности пенсионных фондов, и постепенно увеличивал число сотрудников. Так называемая QRM Group, Межотраслевая группа риск-менеджмента, была создана для проведения специальных проверок использующихся при оценке рисков количественных методов.

160. В то же время, Южноафриканский Совет по финансовым услугам разделил законодательный и регуляторный департаменты. После внедрения риск-ориентированного надзора было решено, что основные отделы департаментов потребуют реструктуризацию с целью создания особого отдела. Общая модель риск-ориентированного надзора была распространена на весь Совет, однако каждый департамент получил право адаптировать эту модель к особенностям своего функционирования, при условии общего соответствия генеральной линии. Пенсионный департамент, соответственно, был разделен на четыре секции: лицензирование и регистрация; пруденциальный риск-ориентированный надзор; исследования; политика. Каждой секцией управлял отдельный руководитель, но все они подчинялись заместителю исполнительного директора.

161. Для постепенного внедрения риск-ориентированного подхода требуется время, поэтому важно обеспечить гибкость переходного процесса, особенно на начальных стадиях. Сначала могут быть инициированы пилотные, экспериментальные проекты, а также созданы промежуточные группы для четкого определения этапов введения риск-ориентированного подхода.

3.4.4. Проблема человеческих ресурсов во время внедрения риск-ориентированного надзора

162. Страны-члены ОЭСР и IOPS пришли к общему мнению, что реструктуризация органа регулирования в ходе внедрения риск-ориентированного подхода влечет за собой серьезные проблемы. Для того чтобы переходный процесс стал безболезненным, необходима должная гибкость и немало времени, в том числе – для адаптации к новой организационной структуре и регуляторным практикам самих сотрудников, которым следует дать нужную мотивацию.

163. Цихак и Подпиера (2006) считают, что процесс интеграции может обернуться высокой текучкой кадров и увольнением ведущих сотрудников. В австралийской APRA, например,

наблюдалась определенная потеря корпоративной памяти и общее снижение опыта, в связи с увольнением ранее работавших специалистов, а приобретение нового опыта шло достаточно медленно из-за найма на работу менее квалифицированных людей.

164. Во время процесса реорганизации следует уделить первостепенное внимание изучению поведения сотрудников для предотвращения «утечки мозгов». Хорватский регулятор HANFA считает управление персоналом главным фактором при внедрении риск-ориентированного подхода и предусматривает отдельные расходы не только для найма, но и для серьезной переподготовки новых кадров. В такой стране, как Хорватия, это затруднительно в силу роста индустрии финансовых услуг, привлекающей значительное число работников регулятора.

165. Более того, умения и навыки специалистов по риск-ориентированному надзору должны отличаться от умения и навыков тех, кто занимается нормативным подходом, поскольку в последнем регулятор сосредотачивается в основном на контроле за выполнением всех установленных предписаний. Ключевым умением, соответственно, является способность четко определить соответствие или несоответствие той или иной нормы существующим и зачастую довольно запутанным правилам и требованиям. Риск-ориентированный подход же требует умения давать экспертную оценку на макроэкономическом и организационным уровнях, а также понимания внутренних особенностей регулирования.

166. При переходе к риск-ориентированному подходу большинство регуляторов признали необходимость расширения набора навыков у своих работников. Знание особенностей функционирования индустрии, понимание принципов риск-менеджмента, аналитические способности и коммуникационные навыки оказались наиболее важны. В качестве одного из основных требований выдвигалось также умение идентифицировать и нейтрализовать все виды рисков – кредитные, актуарные, управленческие и так далее.

167-170. Главным препятствием эффективного внедрения риск-ориентированного подхода является необходимость найма новых квалифицированных специалистов, а также дополнительные затраты на совершенствование не только их навыков, но и навыков уже давно работающих сотрудников. Лучшего понимания стоящих перед организацией задач и обеспечения внутренней прозрачности можно достичь с помощью организации специальных тренингов между различными департаментами организации. Кроме того, необходимо добиться, чтобы и в переходный период заинтересованность сотрудников в работе не снижалась. Правда, далеко не всегда уровень подготовки работников оказывается соответствующим, вследствие чего возникает необходимость в найме новых специалистов, зачастую дорогостоящих.

171. Цихак и Подпиера (2006) проанализировали потенциальную экономию средств, связанную с полностью интегрированным регулированием, на основе данных о кадровом составе организаций и пришли к выводу, что высокое качество регулирования совсем не обязательно обусловлено сокращением персонала или экономией от масштаба. Это может быть связано и с тем, что регулятор, как и в случае с ЦБ, берет на себя новые обязанности.

172. Рекомендации ОЭСР устанавливают основные принципы регулирования, в соответствии с которыми регулятор должен обладать независимостью от политических властей и защищенностью от вмешательства в исполнение его обязанностей. Залогами этой независимости являются достаточное финансирование и наличие ресурсов, необходимых для осуществления регуляторных полномочий. Регулятор должен иметь возможность нанимать, обучать и содержать штат работников, соответствующих высоким профессиональным стандартам.

173. Передача полномочий российской Федеральной службы по финансовым рынкам Центральному Банку позволила направить больше ресурсов на пенсионное регулирование, что, вкупе с должной независимостью, дало мегарегулятору возможность нанять и обучить высококвалифицированных специалистов при переходе к консолидированной и риск-ориентированной системе надзора.

174. Специалисты Центрального Банка занимаются, в том числе, вопросами негосударственного пенсионного обеспечения, включающими в себя мониторинг, контроль и надзор, а также законодательное регулирование. Решения, затрагивающие интересы участников финансового рынка (в том числе и негосударственных пенсионных фондов) должны приниматься независимо уполномоченными должностными лицами, а специалисты по пенсионированию, как правило, в принятии подобных решений не участвуют.

175. Для более успешного внедрения риск-ориентированного подхода Центральному Банку следует расставить приоритеты в распределении ресурсов, особенно во время переходного этапа. Главным образом, следует сфокусироваться на формировании и обучении кадрового состава: создание конкурентоспособных рабочих мест с помощью системы вознаграждений и введения особых привилегий играет важнейшую роль в эффективном использовании человеческих ресурсов.

176. В процессе кадровых перестановок рекомендуется использовать как национальный опыт, так и практику, имеющую место в иных секторах экономики, - это повысит информированность сотрудников о различных типах рисков и особенностях управления негосударственными

пенсионными фондами. Тесный диалог с регулятором во время внедрения риск-ориентированного надзора имеет первостепенное значение.

177. Для повышения уровня подготовки сотрудников следует проводить постоянные тренинги, в которых могли бы принимать участие все работники организации, с особенным вниманием к основам риск-ориентированного подхода. Менеджерам же потребуются дополнительные навыки не только для предотвращения возможных конфликтов интересов, но и для взаимодействия с теми сотрудниками, которые, будучи наделенными дополнительными полномочиями, вольны принимать субъективные решения.

3.4.5. Сбалансированное управление отчетностью и сбором информации

178. Не выявив каких-либо свидетельств финансовой связи сокращения кадрового состава с интеграцией регулирования, Цихак и Подпиера (2006), однако, заключили, что в ряде других областей интегрированный надзор может принести ощутимую финансовую выгоду. Общая инфраструктура, совмещение административных и вспомогательных функций приводят к существенному снижению издержек. Крупная организация, подобная Центральному Банку, может позволить себе большую специализацию персонала и лучшее техническое оснащение, чем в малом регуляторе. А унификация сбора данных дает возможность создать более эффективную систему отчетности и избежать ненужного дублирования информации.

179. Регулярное проведение оценивания посредством специального мониторинга и анализа – главный способ проверки достоверности информации, что, в свою очередь, является залогом выполнения пенсионным фондом своих финансовых обязательств перед вкладчиками. Также подобный мониторинг оказывает немалую помощь в оценке потенциальных рисков, позволяя регулятору изучать проблемы пенсионных фондов задолго до того, как они станут серьезной угрозой, и укрепляет систему риск-менеджмента внутри самих фондов.

180. Главная проблема в создании системы отчетности и сборе информации – решить, какую именно информацию можно и нужно собирать. Препятствием для обмена информацией могут стать законы о защите данных, регулирующие правила сбора, использования и распространения конфиденциальных и личных данных, часть из которых, в то же время, следует раскрывать и регулятору. А в ряде стран с развивающимися финансовым и негосударственным пенсионным секторами, как, например, в Кении, система сбора данных может быть недостаточно развита. Так, Южная Африка пытается работать только с уже имеющимися данными – эта практика позволяет минимизировать затраты, но затрудняет применение риск-ориентированного надзора.

Принципы регулирования ОЭСР и IOPS предусматривают наличие в органах надзора специальных IT-систем, обеспечивающих надежную защиту хранящихся в регуляторе баз данных.

181. Опыт различных стран показывает, что необходимый для внедрения риск-ориентированного надзора сбор информации нуждается в определенном реформировании. Среди целей пенсионного регулирования – защита интересов вкладчиков, обеспечение стабильности функционирования пенсионной индустрии и финансовой системы в целом, и достижение этих целей во многом зависит от тщательно разработанных методов регулирования, включающих и методы качественного сбора информации.

182. Адекватная оценка деятельности пенсионных фондов – немаловажная часть процесса регулирования, в рамках которого могут проводиться проверки «на местах», то есть непосредственно в самих фондах. Подобные проверки позволяют регулятору выносить более квалифицированные суждения о деятельности фондов.

183. Органы пенсионного надзора должны комплексно подходить к регулированию и задействовать полный спектр необходимых для этого инструментов, чтобы обеспечить максимальную эффективность процесса. Баланс между постоянным проведением оценивания и углубленными исследованиями будет зависеть от характера пенсионной системы и подхода к регулированию. Так, если регулятор осуществляет надзор за большим количеством пенсионных институтов, целесообразным будет дистанционный надзор, поскольку ограниченность ресурсов не позволяет проводить частые проверки «на местах».

184. В этих обстоятельствах, применяя риск-ориентированный подход, регуляторам следует решить, проверку каких институтов следует осуществлять в первую очередь, а также определить частоту проверок. Если под регулирование попадает незначительное количество фондов, проверки «на местах» могут проводиться чаще; а в случае, если дополнительное регулирование осуществляется со стороны фидуциариев или иных третьих сторон (являющихся, в свою очередь, объектами регулирования), проведение проверок оказывается достаточно редким.

185-186. Представители ОЭСР и IOPS считают, что подход к регулированию должен был пропорционален объему рисков, стоящих как перед самим фондом и его членами, так и перед пенсионной системой в целом. Чрезмерный нажим на подверженные регулированию институты представляется нецелесообразным – это следует учитывать при взаимодействии с небольшими

фондами, которые могут не обладать необходимыми ресурсами для, в частности, выполнения строгих требований по отчетности.

Вставка 4. Особенности процесса сбора данных в Объединенном Королевстве

Пенсионный регулятор Объединенного Королевства представил свое видение процесса сбора данных в несколько этапов, начиная с крупнейших используемых планов с установленными выплатами и заканчивая всеми планами с пятью или более участниками, функционирующими как минимум в течение года. Первоначальный, крайне долгий и трудоемкий процесс сбора информации был заменен более рациональным, проходящим online, быстрым и позволяющим мгновенно выявлять возможные ошибки и недочеты. За первый год своего функционирования британский регулятор TPR собрал более 400 отчетов.

187. Сбор информации может осуществляться как на регулярной, так и на нерегулярной основе – информации о проводимых фондом операциях, механизмах управления им, транзакциях, рисках, с которыми он сталкивается, и о путях их преодоления, а также об инвестиционной деятельности фонда. Дополнительно может быть проведено стресс-тестирование для оценки потенциального воздействия на фонд движения вкладов. В случаях использования фондом планов с установленными выплатами может потребоваться информация о финансовом состоянии спонсора плана и о потенциальном воздействии этого состояния на специфику функционирования фонда.

188. Требования к отчетности, главным образом, отражают потребности регулятора в соответствии со стоящими перед фондами конкретными рисками и, соответственно, могут варьироваться в зависимости от общей ситуации в пенсионном секторе. Также они могут отражать ситуацию в отдельных пенсионных фондах и особенности их внутреннего управления рисками. В зависимости от характера пенсионной системы, структуры регулирования и осуществляемых регулятором операций, информация (ретроспективная, текущая или перспективная) запрашивается с соответствующей частотой (ежедневно, еженедельно, ежемесячно, ежеквартально, ежегодно, каждые три года или по отдельным запросам).

189. Может потребоваться дополнительное стимулирование своевременных ответов на запросы по сбору информации – например, применение таких карательных мер, как штрафы или санкции. Стюарт (2007) отмечает и тесную взаимосвязь сбора информации с анализом рисков: если сбор информации осуществляется несвоевременно или в недостаточном объеме, это может повлиять на оценку рисков в конкретном фонде и специфику принятого в его отношении решения регулятора.

190. Чтобы облегчить и ускорить анализ информации, следует учитывать международный опыт по использованию пенсионными фондами онлайн-сервисов, менее распространенный в развивающихся странах с ограниченным сектором электронных услуг. Введение в действие IT-систем может оказаться дорогостоящим и сложным в обращении, но цель в данном случае оправдывает средства, поскольку преимущества, которые дают эти системы в упрощении процедур сбора данных, трудно переоценить.

191. В тех случаях, где это возможно, Центральный Банк может использовать и имеющиеся данные, особенно на макроэкономическом уровне, а также данные, собранные из других секторов, - это повысит эффективность от интегрированности его структуры. Специфика сбора информации от поднадзорных институтов должна быть четко прописана в дорожной карте, чтобы облегчить применение риск-ориентированного подхода. Именно упорядоченная система отчетности является «первой линией обороны» от возникающих рисков.

3.4.6. Распространение информации и повышение финансовой грамотности

192. Наряду со сбором информации от поднадзорных институтов регулятор может сам выступать в качестве информационного источника. Руководящие принципы IOPS предусматривают, что из системы мониторинга следует извлекать и распространять максимум возможной информации, а эффективность ее использования во многом зависит от грамотно налаженных коммуникаций между пенсионными фондами, вкладчиками и бенефициариями.

193. В дополнение к этим рекомендациям пенсионный регулятор может распространять стандартизированные сравнительные данные по отдельным поставщикам и всему рынку в целом. Эта практика распространена в ряде стран ОЭСР и странах-партнерах, в частности, в Латвии, Чили и Гонконге.

194. Тем не менее, регулятор должен учитывать, что раскрытие информации может повлиять на характер конкуренции между поставщиками, поэтому следует тщательно следить за показателями эффективности, чтобы граждане не выбрали поставщика по несоответствующим критериям (например, краткосрочным показателям производительности).

195. В особенности в планах с фиксированными взносами размер будущей пенсии будет зависеть от выбора, принятого вкладчиками, работодателями, поставщиками и регуляторами касательно особенностей инвестирования, размера взносов и времени выхода на пенсию.

Каждая составляющая этого выбора претерпевает изменения с течением времени и включает в себя множество отдельных факторов. Изучение каждого из них вкупе с соответствующими рисками является залогом принятия правильного пенсионного решения.

196. Нужно убедиться, что граждане осознают специфику всех необходимых индикаторов, а также особенностей влияния, которое их выбор оказывает на пенсионную систему. Регулятор как распространитель информации должен способствовать более глубокому пониманию механизмов негосударственной пенсионной системы, чтобы облегчить людям принятие рационального и взвешенного выбора.

197. В рекомендациях ОЭСР по повышению финансовой грамотности оговаривается роль, которую должно играть государство в составлении финансовых образовательных программ. Государству следует четко и ясно раскрывать гражданам особенности проводимой, в частности, в пенсионном секторе политики, объяснять особенности текущих пенсионных реформ и характера экономической среды, включая демографические и иные изменения, чтобы убедить их больше откладывать на будущую пенсию и повысить их доверие к пенсионным реформам.

198. Учитывая рост в России роли планов с фиксированными взносами, как обязательных, так и добровольных, Центральный Банк может уделить больше внимания мероприятиям по финансовой грамотности, общий уровень которой в стране достаточно низок (не в последнюю очередь из-за того, что Пенсионный Фонд России (ПФР) публикует только самую общую информацию).

199. Требования к раскрытию информации пенсионными фондами в настоящее время минимальны. Вкладчики получают годовой отчет с указанием остатков на их счетах в обязательной накопительной пенсии, но в нем отсутствует какая-либо информация по пошлинам или доходам различных поставщиков в обязательной и добровольной системе (государственной управляющей компании, частных менеджерах по управлению активами или НПФов). Эта информация не представлена и на сайтах ПФР и Центрального Банка. В условиях высокой инфляции и низкой реальной доходности важно сосредоточиться на просвещении граждан в отношении последствий для их пенсионных накоплений со стороны периодически возникающих рисков.

3.4.7. Создание соответствующей риск-ориентированному подходу структуры регулирования

200. В рамках риск-ориентированного подхода регулятор должен убедиться, что все обладающие лицензиями пенсионные институты соответствуют минимальным стандартам риск-менеджмента и требованиям к капиталу. Риск-ориентированный надзор подразумевает распределение ресурсов регулирования сообразно с проведением оценки рисков, поэтому наиболее эффективный способ высвобождения ресурсов – возложение обязанностей по первоначальному регулированию на сами поднадзорные органы, на их службы риск-менеджмента.

201. Ряд стран-членов ОЭСР и IOPS на своем опыте испытали первостепенную важность внедрения риск-ориентированного подхода к регулированию. Не менее значимыми, чем внутренние, были признаны и внешние коммуникации, а в качестве конечной цели было заявлено создание культуры рисков в самих пенсионных фондах, чтобы регулятор вмешивался в их деятельность лишь в крайних случаях. Некоторые участники рынка, в частности, в Южной Африке, сомневаются в возможности обеспечить должную независимость этого процесса; бенефициарии и вкладчики же обеспокоены, что новая система регулирования обернется для них новыми расходами.

202. Большинство стран, внедривших риск-ориентированный подход к регулированию, подтверждают, что крайне важно наладить коммуникации между регулятором, актуариями, депозитариями, доверенными лицами и бухгалтерами. В обязанности актуариев входит своевременное донесение регулятору о каких-либо выявленных недостатках.

203. Важным шагом по внедрению риск-ориентированного надзора является обеспечение нормативно-правовой базы с детальным набором правил по инвестированию, финансированию и управлению пенсионными институтами. Это позволит как самому регулятору, так и поднадзорным органам более последовательно соответствовать установленным нормам.

204-205. Несмотря на ясность и определенность, нормативная структура надзора подчас оказывается достаточно запутанной и жесткой. Дальнейшее развитие пенсионной индустрии может повлечь за собой введение новых правил, что, в свою очередь, вызовет рост расходов и новую административную нагрузку, а также окажет негативное влияние на получение вкладчиками чистой прибыли. Также могут возникать длительные судебные разбирательства и дополнительные бюрократические барьеры. Таким образом, нормативный подход к

регулированию лишен необходимой в условиях меняющегося рынка гибкости, что оказывает пагубное влияние на рыночную производительность.

206. В соответствии с рекомендациями ОЭСР по пенсионному регулированию, должна быть создана динамичная, гибкая и современная нормативная база для негосударственного пенсионного обеспечения с целью защиты прав участников пенсионных планов и поддержания стабильности пенсионной системы и экономики в целом. Они обязывают регулятор уделять особое внимание надзору за первостепенными аспектами деятельности НПФов, не перегружая пенсионный рынок чрезмерным количеством правил.

207. Инвестиционные ограничения и строгие правила финансирования являются воплощением нормативного подхода к регулированию, тогда как, по мнению ОЭСР, более целесообразно внедрение адекватных и гибких требований к минимальному капиталу и гарантиям в пенсионных фондах, особенно с учетом долгосрочного характера их обязательств. Паг и Йермо (2008) пришли к выводу, что в правилах финансирования в рамках риск-ориентированного подхода должен учитываться и характер обещаний по пенсионным выплатам.

208. В управлении активами фондов могут применяться различные подходы к регулированию инвестирования, в зависимости от характера пенсионного плана (DB или DC). Инвестиционные риски можно урегулировать двумя путями: разрабатывая правила, влияющие на инвестиционные решения вкладчиков, или непосредственно регулируя инвестиционные решения менеджеров фонда.

209. В настоящее время самой распространенной формой количественных инвестиционных правил являются инвестиционные ограничения, однако, помимо них, применяются и два других типа. В Швейцарии, например, существует требование минимального размера инвестиционного дохода (2,75%). Второй способ – установление на общий портфель фонда количественных пределов по риску.

210. Однако в процессе практического внедрения риск-ориентированного подхода регуляторы зачастую уходят далеко от количественных ограничений. В Мексике, например, к фондам применяется подход на основе рисковой ценности (value-at-risk), а в Дании – стресс-тестирование. Хорватский регулятор HANFA предусмотрел два уровня законодательного регулирования, а также отдельные руководящие принципы, однако количественные ограничения постепенно отменялись, причем фонды от этого только выиграли, поскольку в них уже действовали гораздо более продвинутые системы риск-менеджмента, чем это было предусмотрено законодательством.

211. Антолин (2009) считает, что количественные инвестиционные требования обычно устанавливаются на высоком уровне, и риск-ориентированное регулирование в данном случае равнозначно установлению «потолка» по инвестированию в потенциально рискованные активы. Такое количественное регулирование порой может оказаться более эффективным, чем поиск и применение более сложных инструментов моделирования и управления рисками.

212. В планах DC одной из главных проблем является тот факт, что вкладчики могут подвергнуться значительным инвестиционным рискам, а пенсионные выплаты могут оказаться ниже ожидаемых. ОЭСР настаивает на адекватном регулировании управления вкладами фондов, выступая за принципы диверсификации активов и курсовой регулировки и не отказываясь от количественных ограничений, которые, правда, должны быть тщательно оценены с учетом желательной рентабельности конкретного фонда. Следует развивать эффективные современные общеотраслевые методы риск-менеджмента, как для фондов, так и для других финансовых организаций.

213. В контексте этого одной из главных целей риск-ориентированного надзора является обеспечение надежного риск-менеджмента в поднадзорных организациях, включающего способность последней выявлять, контролировать и устранять все возможные риски и разрабатывать разумную стратегию управления рисками с помощью компетентных и независимых профессионалов. В Главе 4 пойдет речь о том, как увеличить эффективность риск-менеджмента в фонде.

214. Вклад актуариев, аудиторов, работников фонда, рейтинговых агентств и аналитиков в эффективное управление рисками заключается в поддержании рыночной дисциплины и применении разработанных методик риск-менеджмента в конкретных организациях. Роль этих и других рыночных игроков, правда, может разниться. Функции аудитора могут включать осуществление оценки эффективности системы риск-менеджмента и внутреннего контроля фонда, а также право уведомлять руководящий орган (или регулятор) о выявленных недостатках в управлении или противоправных действиях (право whistle blowing).

215. Рекомендации ОЭСР предусматривают, что при разработке стратегии управления активами необходимо принимать во внимание возможность максимизации пенсионных выплат гражданам, не ослабляя при этом контроля за инвестиционными рисками. В Российской Федерации существуют довольно жесткие ограничения на инвестирование по сравнению с другими странами, особенно для активов, находящихся в управлении ВЭБ, и, в некоторой степени, для активов НПФов. Некоторые из этих ограничений могут препятствовать диверсификации рисков и грамотному финансированию негосударственного пенсионного сектора и нуждаются в пересмотре.

216. Со временем инвестиционные ограничения на пенсионные фонды могут быть ослаблены, что, наряду с повышением числа зарубежных инвестиций, позволит диверсифицировать риски и повысить доходность. В то же время, необходима реализация принципа «разумного инвестора», с повышением стандартов управления фондом и управления рисками в инвестиционной политике.

217. Учитывая важность промышленного сектора для экономики, ЦБ РФ и Правительство России могут в дальнейшем внедрить риск-ориентированное регулирование и в этой сфере, применяя руководства ОЭСР-IOPS по риск-менеджменту и управлению фондами и налаживая коммуникации с общественностью, чтобы избежать связанных с интерпретацией новых законодательных требований недоразумений. Представляется, что это будет способствовать повышению эффективности функционирования как фондов, так и регулятора.

Глава 4

Управление пенсионным фондом и риск-менеджмент

4.1. Вступление

218. В соответствии с руководством ОЭСР по негосударственному пенсионному регулированию, управление пенсионным фондом включает в себя административный контроль за фондом. Следовательно, руководству фонда следует выработать целостный подход к управлению всеми аспектами пенсионного плана, обеспечивая высокий уровень выплачиваемых пенсий и одновременно снижая нагрузки на акционеров. Кроме того, качественное управление фондом значительно облегчает регулирование.

219. Роль регулятора заключается в выработке руководящих принципов и рекомендаций, определяющих особенности управлениями фондом. Однако внешнего регулирования недостаточно для организации эффективного функционирования фонда в интересах вкладчиков: требуются также внутренние правила фонда. Их наличие позволит избежать слишком жесткого регулирования и поможет разумнее распределять регуляторные ресурсы.

220. Для того чтобы лучше понять специфику различных способов управления пенсионными фондами, попробуем глубже погрузиться в нормативный и риск-ориентированный подходы к культуре управления фондом (раздел 4.2). В разделе 4.3 авторы покажут, как пруденциальное регулирование может отразиться на управлении фондом, а в разделе 4.4 рассмотрим, как здесь применяются практики управления рисками.

4.2. Управление пенсионным фондом при различных подходах к регулированию

221. Управление принято относить к неким формальным механизмам, зависящим от акционеров и бенефициариев и определенных общественных стандартов. Управление и регулирование составляют комплекс внешних и внутренних правил, определяющих особенности функционирования пенсионного фонда.

4.2.1. Управление на основе нормативного подхода

222. Цель нормативного регулирования заключается в том, чтобы обеспечить соответствие регулируемых органов законодательству. Стратегии управления при таком регулировании определяются необходимостью соблюдения ряда четких правил касательно управления пенсионным фондом и инвестиционных процессов. Сама структура управления строится таким образом, чтобы избежать каких-либо неправомерных действий. За несоблюдение предписаний могут налагаться санкции.

223. Управление на основе нормативного подхода имеет свои плюсы и минусы. Чем детальнее разработаны руководящие принципы, тем более тщательное регулирование требуется за их выполнением и за процессом принятия решений, в связи с чем управление фондом страдает недостатком гибкости.

224. В экстренных условиях при нормативном подходе акцент будет сделан на соблюдении законодательных норм, а не на максимизации выплат, несмотря на то, что все основы регулирования сводятся именно к последнему. На волатильных рынках, подобных российскому, такое ведение дел затруднительно. Учитывая строгие инвестиционные ограничения, управляющий орган будет концентрироваться на выполнении принципов регулирования скорее, чем на оптимизации инвестиционной стратегии. Колебания рынка доказывают, что для текущих рыночных условий ограничения могут не принести никакой пользы, поэтому регулятор должен периодически пересматривать условия регулирования.

225. Вторым серьезным препятствием для руководящего органа при оптимизации выплат при нормативном подходе является тот факт, что затруднительно принять во внимание все аспекты управления фондом. Надлежащее управление требует, чтобы при управлении фондом сводились к минимуму все конфликты интересов, однако регулирование сосредотачивается в большей степени на финансовых и инвестиционных аспектах, упуская из виду субъективные факторы. Если регулирование последних не предусмотрено внутренними правилами самого фонда, то такие факторы могут остаться и вовсе неподконтрольными.

4.2.2. Управление в условиях пруденциального регулирования

226. В условиях пруденциального регулирования требования для надлежащего управления минимальны. В рамках пруденциального регулирования ключевое внимание уделяется рискам, присущим пенсионным планам, в результате чего на пенсионные фонды налагается меньше ограничений. Речь идет о всех возможных типах рисков – не только о финансовых или инвестиционных.

227. В рамках пруденциального регулирования ряд действий потенциально рискованного характера могут ограничиваться или запрещаться. Соответственно, относительно действий, не попадающих под эти ограничения, в рамках пруденциального регулирования может оказываться косвенное влияние на принятие руководящим органом фонда решений (могут устанавливаться как минимальные суммы капиталов, так и более развернутые требования к предоставлению отчетности).

228. Большое внимание в рамках риск-ориентированного регулирования уделяется прозрачности. Руководящему органу следует принимать все необходимые меры для обеспечения должного уровня раскрытия инвестиционной политики и особенностей риск-менеджмента. Новые и потенциально рискованные инвестиции нуждаются в дополнительном контроле.

229. Популярность риск-ориентированного регулирования в странах ОЭСР все возрастает, особенно после финансового кризиса. Данный тип регулирования обеспечивает гибкость инвестиционных режимов и обязывает менеджеров фондов более ответственно подходить к выявлению рисков повышенной опасности.

230. В качестве примера пруденциального регулирования целесообразно рассмотреть пруденциальное регулирование инвестирования, целью которого является обеспечение благоразумной инвестиционной стратегии для осуществления и финансовой безопасности пенсионного плана. В пруденциальном регулировании в чистом виде регуляторы могут не накладывать каких-либо инвестиционных ограничений на управляющих фондами, поскольку

они ожидают, что те будут действовать в интересах вкладчиков. Внимание будет уделяться более субъективным аспектам, таким как специфика управления осуществлением пенсионного плана и урегулирование конфликтов интересов. В большинстве стран, правда, пруденциальное регулирование в той или иной степени сочетается с нормативным.

231. Частью эффективной системы пруденциального регулирования являются, несомненно, определенные меры управленческого характера, главная из которых – внедрение руководящим органом риск-ориентированного подхода. Рекомендации ОЭСР предусматривают осуществление надежных и эффективных практик риск-менеджмента, а также технологий, необходимых для оценки рисков. В рамках внутреннего управления руководящий орган должен иметь четкое понимание стратегии (и возможных рисков) своей инвестиционной политики и нужды в определенных ресурсах (как человеческих, так и технологических). Более подробно развитие риск-менеджмента в негосударственных пенсионных фондах рассматривается в разделе 4.4.

232. Российские негосударственные пенсионные фонды должны оставаться конкурентоспособными. Граждане вольны распоряжаться своими сбережениями как в рамках частной, так и в рамках государственной программы. НПФы конкурируют как между собой, так и с другими финансовыми институтами. В условиях рыночной волатильности, низкой реальной доходности и жестких инвестиционных ограничений непросто сохранять конкурентные преимущества. Последний фактор особенно затрудняет нормальное функционирование НПФов, поскольку для них ограничения серьезнее, чем для того же банковского сектора.

233. Усилить конкурентоспособность в российском негосударственном пенсионном обеспечении может переход к пруденциальному регулированию. В управлении пенсионными фондами акцент может сместиться с простого соответствия нормативным требованиям на максимизацию пенсионных выплат, чему должно способствовать также повышение гибкости инвестиционных стратегий взамен ряда количественных ограничений.

234. В то же время, ряд игроков на рынке, не привыкших действовать в подобных условиях, могут счесть принципы пруденциального регулирования неопределенными. Менеджерам фондов и управляющим органам придется приспособиться к новым практикам. Фондам нужно готовиться к переходу на более риск-ориентированное функционирование, а также к новым регуляторным требованиям касательно организационной структуры, потребностей в капитале, критериев финансирования и обеспечения гарантий. В контексте этого другие участники финансового рынка могут определить НПФы, поскольку последние не имеют опыта функционирования в условиях пруденциальной риск-ориентированной среды. Соответственно, возникнет необходимость внедрения новой культуры риск-менеджмента, защиты прав вкладчиков, организации внутреннего контроля и качественного управления.

4.3. Управление пенсионными фондами в России

4.3.1. Управление пенсионным фондом в различных институциональных структурах

235. Структура руководящего органа определяется правовой формой пенсионного фонда. Существует два типа независимых пенсионных фондов. Институциональный тип подразумевает, что фонд является независимым учреждением с правоспособностью юридического лица и, следовательно, обладает собственным внутренним руководящим

органом. Подобные фонды (и ассоциации фондов) существуют в Дании, Финляндии, Венгрии, Италии, Японии, Норвегии, Польше, Нидерландах, Швейцарии, Австрии и Германии. В большинстве этих стран в фонде имеется один руководящий орган, члены которого избираются спонсорами и работодателями (или их представителями). В некоторых странах, как, например, в Германии и Нидерландах, руководящий орган состоит из двух подразделений. В Германии действует специальный орган надзора, ответственный за назначение руководящего состава, который, в свою очередь, ответственен за все стратегические решения.

236. Пенсионные фонды контрактного типа включают изолированный пул активов без статуса юридического лица и регулируются отдельным органом, как правило – финансовым учреждением (банк, страховая или управляющая компания). Руководящий орган созданного на контрактной основе фонда обычно представляет собой совет директоров, хотя в ряде стран некоторые ключевые обязанности разделяются с наблюдательным органом. Контрактный тип пенсионных фондов распространен в Чехии, Мексике, Португалии, Словакии, Турции, а также Италии и Польше.

237. Трест, являющийся распространенной правовой формой НПФов в странах с англо-саксонской традицией, нельзя отнести к какому-то одному из упомянутых типов, поскольку ему присущи черты их обоих. Юридическое право на активы пенсионных фондов в трестах принадлежит доверительным собственникам (trustees), и они управляют данными активами исключительно в интересах вкладчиков, являющихся бенефициарами в соответствии с заключенным договором о доверительном управлении. Хотя эта особенность трестов придает им определенное сходство с фондами, доверительные собственники не являются частью треста с юридической точки зрения. В Австралии и Ирландии функции доверительных лиц выполняют специальные учреждения.

238. В Соединенных Штатах руководящий орган может быть как спонсором пенсионного плана, так и доверительным собственником. В соответствии с Законом о безопасности пенсионных доходов трудящихся (ERISA), компания должна иметь одного или более фидуциаров, наделенных правом осуществлять контроль за выполнением пенсионного плана, включая инвестиции. Работодатель-спонсор и доверительный собственник всегда являются фидуциарами, но последний может быть лишен права основных фидуциарных обязанностей. Кроме того, фидуциарами считаются менеджеры по управлению активами, финансовые консультанты и другие люди/учреждения, так или иначе имеющие отношение к активам фонда (все они несут за это юридическую ответственность).

239. Если НПФы можно сравнить с трастовыми фондами, существующими во многих странах ОЭСР, сама концепция трастового законодательства никогда не являлась основой российской системы негосударственного пенсионного обеспечения. НПФы являются некоммерческими организациями, а также законными собственниками пенсионных накоплений, тогда как участники пенсионного плана являются бенефициарами. В качестве собственника взносов, не перечисленных в НПФ, выступает государство. Для осуществления своей деятельности НПФ должен получить лицензию. В 2004 году функции надзора за деятельностью НПФ были переданы из Министерства труда и социальной защиты в Федеральную службу по финансовым рынкам (ФСФР). Хранение активов НПФ осуществляется депозитарными учреждениями, которые также осуществляют ежедневный контроль за инвестированием пенсионных резервов

(для этого необходима специальная лицензия специализированного депозитария). НПФ может заключать договор лишь с одним спецдепозитарием.

240. В соответствие с реформами, проводимыми в России в настоящее время, НПФы должны пройти процедуру реорганизации от некоммерческих организаций до коммерческих акционерных компаний, что, как ожидается, должно улучшить ряд структурных аспектов, в том числе сделать более ясной и лучше контролируемой структуру собственности. Необходимо также должным образом обеспечить права вкладчиков, поскольку от этого зависит выбор ими условий пенсионного обеспечения, особенно важный в условиях потери доверия населения к системе в период замораживания вкладов.

241. В процессе преобразования НПФов в акционерные общества, которое, как ожидается, улучшит структуру управления ими и отчетности, нужно обратить внимание на ряд проблем, с которыми предстоит столкнуться. Так, недостаточно четко прописан механизм получения компенсации гражданами, инициировавшими жалобу против НПФ. Неясно также, есть ли возможность применять карательные санкции против руководящих органов на основе принятых ими субъективных решений. В процессе внедрения пруденциального регулирования необходимо усилить защиту прав граждан, равно как и максимально четко прописать права и обязанности руководящих органов, особенно в тех случаях, когда может возникнуть конфликт интересов акционеров и вкладчиков.

4.3.2. Организация необходимой для полноценной защиты прав граждан структуры управления

242. Теоретически в общем подходе к корпоративному управлению разница между различными типами пенсионных фондов, пенсионных планов (с определенной пенсией или с фиксированными взносами) и количеством работодателей не должна быть существенной. Руководство ОЭСР адаптировано и применимо ко всем фондам, вне зависимости от типа спонсорства.

243. Для всех фондов должны быть главенствующими следующие принципы: 1. Обеспечить максимально высокие пенсионные выплаты; 2. Организовать максимально качественный сервис обслуживания клиентов; 3. Сохранять и использовать активы фонда исключительно в интересах вкладчиков.

244. Система контроля за деятельностью фондов представлена двумя уровнями: это непосредственно руководящий орган самого фонда и отдельный регулирующий орган, осуществляющий контроль, прежде всего, в сфере принятия стратегических решений.

245. Обязанности органа управления далеко не всегда четко определены, что может привести к недостаткам в управлении. Ряд оперативных обязанностей, отличных от обязанностей, связанных с регулированием, следует препоручать персоналу, причем для каждой имеющейся функции должна быть четко обозначена цель ее выполнения. Среди основных стратегических и надзорных обязанностей руководящего органа можно выделить следующие:

- Определение ключевых целей деятельности пенсионного фонда и основных путей их достижения. Это включает как инвестиционную политику, так и политику финансирования и управления рисками;

- Контроль за управлением пенсионным фондом с целью гарантирования осуществления ключевых целей, изложенных в уставе фонда, подзаконных актах и прочих документах. Это включает контроль за своевременной выплатой пенсий, адекватным риск-менеджментом, обеспечением диверсифицированного распределения активов и экономической эффективности управления, а также за планированием расходов и сборов;

- Набор, вознаграждение и, при необходимости, замена внутреннего исполнительного аппарата, а также внешних поставщиков услуг (актуариев, аудиторов, управляющих активами). Выбор последних в двухуровневой системе управления может являться прерогативой наблюдательного совета;

- Обеспечение соответствия деятельности всех субъектов уставу фонда и действующему законодательству (в том числе – правилам инвестирования, требованиям к отчетности и раскрытию информации, правилам урегулирования конфликтов интересов в проблемных ситуациях и так далее).

246. В рекомендациях ОЭСР по негосударственному пенсионному регулированию говорится, что одним из залогов качественного управления является четкая идентификация и разграничение оперативных и регуляторных обязанностей фонда. Ответственность за риск-менеджмент, например, несет его руководящий орган, а оперативные поручения следует поручать прочим исполнителям. Так, управление активами в России передается внешним управляющим компаниям. Назначая профессиональных исполнителей, руководящий орган передает им всю полноту ответственности за решения, принимаемые в интересах пенсионного фонда, и не имеет права контролировать каждый их шаг и вмешиваться в их работу (хоть и сохраняет общую ответственность за происходящее).

248. В российских НПФ, особенно на пути перехода к пруденциальному регулированию и трансформации фондов в акционерные общества, чувствуется необходимость в разработке долговременных стратегий планирования. Это поможет достичь более грамотной организации управления, в частности, такими аспектами, как распределение ресурсов и вознаграждений. Чем дальше, тем больше НПФы будут использовать тот же подход, что и другие крупные предприятия касательно предоставления услуг заинтересованным сторонам (вкладчикам). Это позволит им сохранить и даже повысить конкурентоспособность не только между собой и с государственной системой пенсионирования, но и с прочими участниками финансовых рынков.

249. Руководящий орган фонда должен также уделять внимание внешнему и внутреннему контролю за деятельностью фонда, особенно за тем, чтобы его ключевые функции выполнялись исключительно в интересах вкладчиков. Если контроль за выполнением фондов своих повседневных обязанностей ослабевает, это может повлечь за собой невыполнение финансовых обязательств перед вкладчиками как следствие организационных сбоев.

4.3.3. Создание эффективной структуры отчетности для выполнения обязательств перед вкладчиками

250. В рекомендациях ОЭСР по управлению пенсионным фондом говорится, что руководящий орган фонда должен быть подотчетен как участникам пенсионного плана, так и соответствующим компетентным инстанциям (регулятору, налоговым органам,

министерствам), наряду со спонсором плана. Руководящий орган должен нести юридическую ответственность за любые действия, противоречащие его обязательствам.

251. Первым шагом является создание надлежащей правовой среды, позволяющей пенсионным провайдерам выполнять свои фидуциарные обязательства. Последние же нуждаются в серьезной проверке и пересмотре с целью выявления их соответствия интересам вкладчиков. Субъектом фидуциарных обязательств являются пенсионный фонд и его работники, твердо придерживающиеся определенного кодекса поведения. В некоторых случаях речь идет о личной финансовой ответственности, что может облегчить фонду задачу по восстановлению убытков, вызванных плохим управлением.

252. Учитывая, что руководящие органы российских фондов в основном стараются обеспечить соответствие осуществляемых ими функций закону, фидуциарные обязательства могут быть определены недостаточно ясно. Во многих странах ОЭСР, включая США и Австралию, четкое определение и характеристики фидуциарных обязательств содержатся прямо в законе; отдельно это оговаривает и Министерство труда Соединенных Штатов. Законодательно установив, кого следует считать фидуциарами и какие на них возложены обязательства, можно значительно улучшить прозрачность юридических обязанностей руководящих органов.

253. Зачастую фидуциарные обязательства могут дополняться и другими типами правил, такими, как количественное регулирование финансового и инвестиционного аспектов деятельности фонда и правило «безопасной гавани» (право компаний покупать собственные акции, не опасаясь обвинений в манипуляциях). В тех случаях, когда спонсор пенсионного плана выступает в качестве руководящего органа, правило «безопасной гавани» может быть целесообразным для подтверждения ответственности спонсора за свои решения, причем ответственности, соразмерной с объемом этих решений. Подобные правила, например, могут позволить спонсору проверять финансовое состояние и перспективы поставщиков услуг, наряду с инвестиционными альтернативами, одновременно ограничивая его обязательства по управлению активами.

254. В планах DC могут возникать дополнительные трудности при управлении, вследствие того, что в принятие некоторых ключевых решений могут вовлекаться отдельные граждане, а доверенное лицо или отдельный орган управления, представляющий исключительно интересы вкладчиков, отсутствуют. Иногда подобную ситуацию называют «управленческим вакуумом», и поиск выхода из нее является важнейшей задачей для работодателей, особенно в тех странах, где существование фондов с подобными планами обязательно. Участники большинства планов DC оказываются не готовы к принятию инвестиционных решений. Отсюда – обилие проистекающих из конфликтов интересов жалоб, связанных как с высокими пошлинами, так и с низкой производительностью. Повышение уровня раскрытия информации и меры по финансовому просвещению граждан могут, конечно, помочь преодолеть самые наболевшие конфликты, однако общую информационную брешь между пенсионными провайдерами и гражданами-участниками плана это не закроет. Раскрытие информации должно быть максимально ясным и полным, а меры по коммуникации с гражданами – многочисленными и всесторонними.

255. Отчетность руководящего органа может быть улучшена с помощью ряда мер: проведения заседаний на регулярной основе; четко определенного и прозрачного метода принятия

решений; желательного распределения полномочий по принятию решений путем их принятия на основе голосования. Прозрачные механизмы назначения членов руководящего органа, включая возможность назначения представителей участников плана и бенефициаров через справедливую систему отбора является ключом к созданию ясной структуры отчетности. Причем условия и сроки назначения членов руководящего органа могут варьироваться в зависимости от особенностей конкретного пенсионного плана.

256. Подотчетность перед участниками плана и бенефициарами может улучшиться, если последние (или же их представители) будут наделены правом назначения членов руководящего органа. Правовая структура собственности российских пенсионных фондов должна быть пересмотрена, поскольку в настоящее время так называемые доверенные лица часто являются также и бенефициарами фонда.

257. Принимаемые руководящим органом решения следует незамедлительно доводить до соответствующих сторон посредством, прежде всего, регулярной отчетности о наиболее значительных решениях, принятых фондом, перед регулятором или иными надзорными инстанциями, равно как и перед участниками пенсионного плана.

258. Еще одним ключом к обеспечению надлежащего уровня отчетности является внутренний независимый контроль за руководящим органом. Российский регулятор должен отслеживать наличие адекватных методов внутреннего контроля, охватывающих все основные организационные и административные аспекты деятельности. Это необходимо для гарантии того, что наделенные ответственностью принимать решения люди и инстанции действуют в соответствии с целями, изложенными в пенсионных договорах, подзаконных актах и законах. В зависимости от масштабов и специфики конкретного плана, эти методы контроля могут включать оценку эффективности деятельности, механизмов компенсации, практик риск-менеджмента и так далее.

259. ОЭСР также рекомендует улучшать управление посредством выбора аудиторов, не зависимых ни от работодателя, ни от руководящего органа. И актуарии, и аудиторы наделены правом уведомлять руководящий орган (или регулятор) о выявленных недостатках в управлении или противоправных действиях (право whistle blowing).

260. Постоянный независимый надзор особенно важен, если руководящий орган является коммерческой структурой. В таких случаях может создаваться специальный наблюдательный совет или комитет по надзору, либо как часть внутренней структуры управления, либо как внешний орган. Его члены могут избираться бенефициарами и участниками пенсионного плана. Для Российской Федерации стоит учесть, что некоторые надзорные функции может осуществлять и общее собрание бенефициаров и участников плана (если речь идет о корпоративных пенсионных фондах).

261. Основной функцией надзорного органа является контроль за деятельностью руководящего органа и всех работников пенсионного фонда, уполномоченных принимать стратегические решения. В его обязанности также может входить обеспечение независимого обзора деятельности фонда, назначение актуариев и аудиторов и отслеживание потенциальных конфликтов интересов.

262. Фонды должны быть подотчетны и соответствующим органам в рамках юридической системы, что влечет за собой, прежде всего, оперативное информирование регулятора о деятельности фонда. Отчетность об управлении важна для повышения дисциплины в работе руководящего органа и для создания механизмов компенсации участникам плана в тех случаях, когда в управлении выявляются недочеты. Отдельное внимание следует уделять механизмам рассмотрения жалоб, причем не обязательно через судебную систему, которая зачастую оказывается достаточно громоздкой, медленной и бюрократизированной, а возможно, посредством примирительных подходов к разрешению конфликтов. Процедуры неофициального характера проще для участников плана и бенефициаров и дешевле в обслуживании. Как вариант, можно рассмотреть возможность назначения пенсионного омбудсмена или задействование независимых судей, в том числе из числа участников плана.

4.3.4. Создание надлежащего органа управления

263. При обеспечении должного уровня функционирования органа управления регулятору следует учесть два принципиальных аспекта: его компетентность и необходимость устранения конфликтов интересов и противоправных действий.

Человеческие капиталы – прежде всего

264. Хорошее управление требует значительных человеческих ресурсов. И ключевой проблемой зачастую оказывается нехватка этих ресурсов в силу недостаточной осведомленности граждан в пенсионных вопросах. Нередко людей берут на работу не за их особые знания или опыт, а чисто за их статус в профсоюзе или связи с работодателем. Поэтому в большинстве стран ОЭСР действует специальный «критерий соответствия», субъектами которого являются, прежде всего, представители руководящего органа. В силу несоответствия данному критерию, во многих странах после чистки в органах управления происходили увольнения. В США, например, поводами для увольнения могут стать нарушение фидуциарных обязательств и наличие судимостей в прошлом. В других же странах (Австрия, Финляндия, Германия, Польша) необходимым условием для участия в работе руководящего органа является наличие специальной квалификации и профессиональных навыков, позволяющих более эффективно выполнять свои непосредственные обязанности. А в таких странах, как Австралия, Бельгия, Дания, Венгрия, Португалия и Нидерланды приняты общие требования к профпригодности, предусматривающие более широкий спектр причин для увольнения, чем просто несостоятельность или криминальное прошлое. В других же странах (Япония, Франция) юридически оформленные требования к членам совета директоров отсутствуют.

265. Критерии профпригодности варьируются в зависимости от рыночной конъюнктуры, имеющей место в той или иной стране. Так, в англо-саксонских государствах принято лишь несколько таких критериев для доверенных лиц, хотя в некоторых странах (в той же Австралии) недавно проведенные реформы их расширили и закрепили. Это происходит вследствие длительной традиции по введению фидуциарных обязанностей в рамках финансовых институтов. Требования конкретных уровней образования, например, были сочтены нецелесообразными, поскольку обычно фидуциары назначаются из рядов высшего руководства компании или же являются делегированными советниками (экспертами). В Великобритании, по принятому в 2004 году Закону о пенсиях, доверенные лица обязаны обладать определенным

набором навыков и всесторонним пониманием соответствующего законодательства (в том числе, трастового), вопросов финансирования и инвестирования.

266. В тех случаях, когда привлечение высококвалифицированных служащих оказывается проблематичным, может быть применено большее количество предписаний. Как правило, это относится к странам с небольшими и недостаточно зрелыми рынками. В уставных документах фонда и нормах законодательства должны быть предусмотрены, как минимум, основополагающие требования касательно того, кто может, а кто не может быть назначенным в руководящий орган. Это гарантирует достаточно высокий уровень целостности, компетентности и профессионализма в пенсионном фонде. Если конкретный специфический опыт и набор навыков не предусмотрены непосредственно при назначении в руководящий орган, должны действовать специальные программы обучения, чтобы эти опыт и навыки приобретались в дальнейшем.

267. Необходимость наличия у членов руководящего органа комплекса специальных знаний обуславливается и их обязанностью проводить надзор как за осуществлением своих функций фондом в целом, так и за выполнением поручений отдельными его работниками. Руководящий орган должен функционировать как некий коллективный организм с общим сбалансированным набором навыков, и каждый член данного органа должен вносить в этот набор свои, только ему присущие умения. Для того чтобы максимизировать эффективность выполнения руководящим органом своих обязанностей, могут создаваться некие шаблоны всех требуемых навыков, и при отсутствии каких-либо из них следует своевременно ликвидировать выявленные пробелы. Разумеется, узкие специалисты ответственны за принятие узкоспециализированных решений, как, например, разработка инвестиционной стратегии, но и для остальных специалистов желательно хотя бы общее знакомство со всеми рассматриваемыми вопросами для общего понимания особенностей их решения.

268. Контроль за собственной деятельностью является одной из наиболее сложных задач, стоящих перед руководящим органом. Ему следует регулярно пересматривать набор своих коллективных навыков и умений с целью оценки их эффективности. В случае необходимости повышения коллективных знаний целесообразно проведение специальных тренингов и курсов. В целом рекомендуется проводить обучение как на постоянной основе, так и в определенной периодичности (скажем, каждые два года) или в случаях конкретной необходимости. Углубленные методики обучения используются в тех случаях, когда необходимо более всестороннее и узкое понимание определенных сложных финансовых механизмов.

269. В соответствии с международной практикой, система тренингов может быть улучшена с помощью следующих методов:

- поощрение самостоятельной налоговой оценки;

- осуществление регулирования со стороны третьей стороны, наделенной полномочиями whistle blowing;

- обеспечение контроля за набором навыков и уровнем знаний членов руководящего состава;

- организация тренингов и обучения членов Совета директоров на регулярной основе (в том числе бесплатных, по интернету), а также разработка специальных образовательных курсов;

- поручение пенсионному фонду в случае необходимости оплачивать упомянутые тренинги;

- задействование экспертов для осуществления технической поддержки, с учетом того, что члены Совета директоров не должны полагаться исключительно на стороннюю помощь: необходимо наличие собственных знаний для понимания сути возможных проблем.

270. Кроме того, руководящий орган должен убедиться в достаточной квалификации лиц, ответственных за независимый надзор за деятельностью пенсионного фонда. В настоящее время в России возрастает роль актуариев, и 1 января 2015 года в силу вступил Федеральный закон «Об актуарной деятельности в Российской Федерации», в соответствии с которым Центральный Банк Российской Федерации устанавливает специальные квалификационные экзамены для актуариев. Кроме того, новое законодательство предусматривает необходимость членства в саморегулируемой организации актуариев, являющееся обязательным условием для занятия актуарной деятельностью. ЦБ также налаживает сотрудничество с университетами для разработки ее федеральных стандартов.

271. Как показывает практика, процесс получения актуарием необходимой квалификации в России нуждается в доработке. Ответственный актуарий может проводить актуарное оценивание и заверять актуарные заключения. Несмотря на то, что с начала 2015 года получение статуса ответственного актуария возможно лишь после сдачи соответствующих экзаменов, Банк России еще в 2014-м создал список из сорока ответственных актуариев, уже внесенных в реестр ответственных актуариев без повторного подтверждения своей квалификации. Однако для обеспечения высокого уровня независимой актуарной оценки и финансовой прочности фондов квалификация актуариев, пусть даже давно работающих на рынке, все равно нуждается в таком подтверждении.

272. Что касается требований к отчетности, то здесь могут быть с успехом приняты во внимание международные стандарты (применение МСФО является обязательным). По данным Ассоциации профессиональных актуариев, требования, действующие в рамках накопительной системы, достаточно мягкие. Актуарии и аудиторы должны соблюдать лишь определенный кодекс поведения, а применяемые для актуарных расчетов положения оставлены на усмотрение самих актуариев, что затрудняет контроль за составлением актуарных отчетов и их интерпретацию. Поэтому в Российской Федерации в настоящее время целесообразно составление более четких стандартов, особенно в период волатильности процентных ставок.

Предотвращение конфликтов интересов

273. Конфликты интересов могут возникать вне зависимости от того, какие решения касательно функционирования фонда принимает Совет директоров (или как они воспринимаются), причем зачастую они оказываются вызваны разногласиями внутри Совета, нежели участниками пенсионного плана и бенефициарами. Последние имеют ограниченный доступ к информации и недостаточный для каких-либо противоправных действий объем знаний. Представители работодателя часто занимают в конфликте его сторону, или же, например, больше симпатизируют участникам пенсионного плана своего пола или возраста.

274. Во многих странах существование кодексов поведения или кодексов этики не является обязательным; конфликты интересов же могут возникать как в коммерческих, так и в некоммерческих фондах. Данные по некоммерческим фондам Венгрии, например, показывают,

что в вопросах защиты интересов вкладчиков руководящие органы обнаружили свою полную несостоятельность. В России же, в связи с тем, что трансформация фондов в коммерческие акционерные общества связана с необходимостью повышения прозрачности структуры собственности, предотвращению возможных конфликтов интересов следует уделять самое пристальное внимание.

275. Введение специальных критериев профпригодности для членов руководящего органа может уменьшить частоту возникновения конфликтов интересов и вероятность противоправного или аморального поведения с их стороны. Этому также может способствовать участие в работе руководящего органа фонда представителей как работодателя, так и вкладчиков. Сложнее всего найти подходящих для этого кандидатов с необходимым опытом, способных оперативно и качественно решать все проблемы, встающие перед фондом, особенно в не самые спокойные для развития экономики периоды.

276. В процессе урегулирования конфликтов интересов нужно также учитывать контекст, в котором функционирует фонд. Руководящий орган должен всегда стараться учитывать финансовые интересы различных заинтересованных лиц, хотя в фондах, где приняты планы с определенной пенсией или с фиксированными взносами, взаимовыгодное решение той или иной проблемы зачастую оказывается невозможным. Поэтому вместо того, чтобы контролировать деятельность фонда в целом, руководящему органу порой приходится участвовать в решении финансовых проблем конкретных групп граждан – нынешних работников, будущих работников, пенсионеров, акционеров, держателей облигаций, налогоплательщиков и так далее.

277. Проблемы с управлением часто имеют место в тех странах, где широко распространены частные пенсионные схемы, а пенсионные фонды функционируют на контрактной основе. В большинстве стран Центральной Европы (в частности, Польше и Словацкой Республике) и Латинской Америки потенциальные конфликты интересов возникают в фондах с обязательным накопительным страхованием. В силу общего низкого уровня финансовой грамотности населения и слабой заинтересованности пенсионными вопросами, у управляющих компаний есть стимул участвовать в маркетинговых компаниях по привлечению новых вкладчиков. Компании эти, однако, не сильно улучшают инвестиционный климат, зато влекут за собой значительные административные издержки.

278. Существует немало способов урегулирования конфликтов интересов, которые могут применяться как по отдельности, так и в совокупности – например, путем назначения независимых членов совета директоров или создания отдельного исполнительного субкомитета.

279. Следующие примеры, взятые из передовой международной практики, могут позволить преодолеть вытекающие из конфликтов интересов недостатки управления:

- Четкий и прозрачный кодекс поведения членов руководящего органа, созданный исключительно в интересах вкладчиков;

- Разработка особой политики по преодолению конфликтов интересов и необходимость ежегодной проверки соответствия ей членов руководящего органа;

- Прозрачное раскрытие конфликтов интересов – как вариант, в протоколах заседаний руководящего органа;

- Члены руководящего совета, между которыми возникает конфликт интересов, должны воздерживаться от голосования по связанному с этим вопросу;

- Создание всеохватной и прозрачной структуры отчетности, а также возможность назначения регулятором независимых наблюдателей в руководящий орган в случае возникновения конфликтов интересов;

- Улучшить надзор и детализировать юридические требования к, в частности, процедуре лицензирования.

4.3.5. Соотношение масштабов пенсионной системы и степени ее эффективности

280. Негосударственный пенсионный сектор в России по международным стандартам относительно невелик, и роста его в ближайшее время не предвидится, учитывая введенный в 2013 году мораторий на формирование накопительной части пенсии и обусловленное этим снижение доходности в пенсионной индустрии в последующие годы.

Таблица 3. Объем пенсионных накоплений НПФ в 2014-2015 гг., млрд.руб.

	31.03.2014	30.06.2014	30.09.2014	31.12.2014	31.03.2015
Объем пенсионных накоплений в обязательной пенсионной системе	633,60	1 299,10	2 775,60	3 973,50	1 286,70
Объем пенсионных накоплений в добровольной пенсионной системе	11 070,70	23 317,50	33 883,30	45 522,70	12 036,30

Источник: данные ОЭСР

281. До реформы по реструктуризации НПФ в коммерческие организации, рынок был довольно концентрирован. За исключением нескольких крупных игроков, многие фонды были небольшими как по объему накоплений, так и по количеству вкладчиков. На конец первого квартала 2015 года 119 НПФов выполняли функции по негосударственному пенсионному обеспечению, причем 5 крупнейших из них контролировали 77% негосударственного пенсионного рынка (по объему активов и количеству вкладчиков). 80% всех активов принадлежат шести крупнейшим фондам.

Таблица 4. Крупнейшие по объему активов и количеству вкладчиков НПФ; млрд.руб., тыс.чел., 2015

По объему вкладов	Наименование фонда	Общий объем вкладов	Общее количество вкладчиков	По количеству вкладчиков	Наименование фонда	Общий объем вкладов	Общее количество вкладчиков
1	НПФ «ГАЗФОНД»	328 476,808	245 708	1	НПФ «БЛАГОСОСТОЯНИЕ»	255 774,986	1 205 568
2	НПФ «БЛАГОСОСТОЯНИЕ»	255 774,986	1 205 568	2	НПФ электроэнергетики	39 304,641	503 518
3	НПФ «ТРАНСНЕФТЬ»	59 353,971	211 219	3	НПФ «Телеком-Союз»	21 309,927	444 315
4	НПФ электроэнергетики	39 304,641	503 518	4	НПФ «Первый Национальный Пенсионный Фонд»	3 091,751	301 479
5	НПФ «Нефтегарант»	34 019,636	105 131	5	НПФ Сбербанка	10 602,224	301 300

Источник: данные ОЭСР

Таблица 5. Крупнейшие по объему активов и количеству вкладчиков НПФ; млрд.руб., тыс.чел., 2015

По количеству вкладчиков	Наименование фонда	Общий объем вкладов	Общее количество вкладчиков
1	НПФ «ЛУКОЙЛ-ГАРАНТ»	152 489,1	2 481 344
2	КИТФинанс НПФ	66 105,1	1 976 514
3	НПФ «БЛАГОСОСТОЯНИЕ ОПС»	111 395,0	1 785 426
4	НПФ «ПРОМАГРОФОНД»	54 766,8	1 738 240
5	НПФ «РГС»	73 256,1	1 671 839

Источник: данные ОЭСР

282. В концентрированности российского рынка состоит одна из политических задач. На данный момент 26 НПФ получили лицензию, дающую право действовать на рынке негосударственного пенсионного обеспечения, а еще 40 НПФ подали ходатайство о повторной выдаче лицензии. ЦБ РФ подчеркнул целесообразность слияния и для фондов с добровольным пенсионным страхованием.

Улучшение управления в небольших НПФ

283. В небольших пенсионных фондах часто возникают трудности с обеспечением надлежащего уровня управления. Их доступ к хорошим фидуциарам ограничен, да и набор экономических стимулов для последних невелик. Именно такие фонды чаще всего прибегают к помощи сторонних экспертов, принимающих рискованные решения, непонятные членам руководящих органов и, соответственно, вызывающие конфликты интересов. В связи с этим ЦБ должен всячески способствовать консолидации подобных фондов без ущерба для конкуренции на рынке в целом и без дополнительных препятствий для них в процессе повторного получения лицензий. Чем меньше фонд и чем ограниченнее количество его ресурсов, тем более тщательным должен быть надзор за его деятельностью.

284. В подобных фондах часто наблюдается недостаток в опытных, ответственных работниках с опытом и квалификацией, достаточными для участия в работе руководяших органов. Даже с учетом возможного проведения специальных тренингов, маловероятно, чтобы небольшие фонды сравнились с крупными по уровню и качеству производительности; приведение управленческих структур в соответствие с размерами и миссией фонда в первых также затруднительно, равно как и своевременное выявление и устранение конфликтов интересов.

285. В небольших фондах целесообразно использование коллективных управленческих структур, так называемых «главных трастов», как, например, в Австралии, Великобритании и других англо-саксонских странах. В этом случае фонд находится под непосредственным контролем специального учреждения – страховой компании или консалтинговой фирмы (из-за этого, правда, могут возникнуть дополнительные конфликты интересов). Альтернативным вариантом является «доверительное управление» фондом, когда менеджер контролирует не только операционные, но и часть ключевых решений, принимаемых в фонде, в частности, стратегическое распределение активов. Экономическим стимулом для таких менеджеров может стать выданная ему часть акций фонда – именно так поступили в одном из нидерландских фондов. Часть эта, правда, должна быть достаточно весомой, чтобы и стимул был соответствующим, чего не могут себе позволить малые фонды.

286. Еще одним способом, доказавшим свою эффективность в Австралии, Дании и Нидерландах, является привлечение в фонд нескольких работодателей. Изначально подобные фонды создавались посредством коллективных договоров в рамках одной конкретной отрасли, но позднее они распространились и на другие отрасли.

Повышение эффективности и экономичности деятельности фонда

287. Об эффективности негосударственных пенсионных систем можно судить, исходя из отношения общих эксплуатационных расходов, включающих все издержки на администрирование и инвестиционный менеджмент, к общему объему активов. Подобный подход, правда, - лишь один из нескольких возможных. Рассматривая эффективность

деятельности фонда исключительно на основе административных расходов, упускается из виду доход от инвестирования. Какими бы низкими ни были издержки на администрирование, это совсем не обязательно гарантирует высокую доходность инвестиций.

288. Руководящий орган в пенсионном фонде любого типа должен быть полностью осведомлен о размере административных расходов. В апреле 2011 года Голландский финансовый регулятор выявил, что каждое повышение административных расходов на 0,25% влечет за собой снижение баланса лица – участника плана DC на 7,5%. Но одновременно с этим потребуются дополнительные средства для компенсации финансовых активов фонда – как за счет более высоких доходов от инвестирования, так и путем повышения работодателем взносов.

289. Административные расходы необходимо постоянно держать под контролем, сравнивать с уплачиваемыми взносами и соотносить с качеством предоставляемых услуг, учитывая, что размер средств, затрачиваемых на администрирование, не является мерилом его эффективности. В фондах, применяющих планы DC, значительная часть вкладчиков может быть инертной, крайне неохотно осуществляя взносы в фонд.

290. В силу ярко выраженной национальной специфики в системах и методах сбора пошлин, осуществить полноценное сравнение данных затрат и пошлин на международном уровне затруднительно. Однако Эрнандез и Стюарт попытались выявить определенные закономерности для негосударственных пенсионных планов DC, назвав некий унифицированный базис, на основе которого они проводили сравнение, «коэффициентом издержек». В ходе исследования были обнаружены следующие общие моменты:

- В добровольных системах, как правило, коэффициенты издержек выше (в силу издержек обращения) – в Турции, Чешской Республике и Сербии;

- В некоторых системах с меньшим количеством пенсионных провайдеров и коэффициенты издержек оказываются значительно ниже;

- Со временем коэффициенты издержек снижаются, что делает старые пенсионные системы менее дорогостоящими. Подобные тенденции могут наблюдаться, например, в Турции и Сербии;

- Издержки пенсионных систем могут снижаться определенными правилами, но тогда приходится жертвовать альтернативными затратами (издержками упущенных возможностей), потенциально несущими более высокую доходность;

- Высокие взносы и ставки заработной платы обеспечивают более высокий финальный баланс и, следовательно, более низкие коэффициенты издержек.

291. Также есть аргумент в пользу экономии от масштаба – чем больше в фонде количество участников, тем выше объем вкладов и поэтому с большей долей вероятности размеры издержек на администрирование окажутся ниже. Эту точку зрения, в частности, разделяют Биккер и Де Дрю из голландских пенсионных фондов с планами DB, выявившие высокие расходы на администрирование в небольших фондах, не имеющих возможности извлечь экономию от масштаба. Обзор деятельности пенсионных фондов Ирландии, например, показал, что в пенсионных схемах с менее чем 50 участников затраты на управление достигают 3,64% от общего объема вкладов, а в схемах с более 500 участников – лишь 0,32%. В Нидерландах

затраты на управление в фондах с менее чем 100 вкладчиков достигают 0,59% от общего объема вкладов, а в фондах с более чем 1 млн. вкладчиков – 0,07%. В фондах с объемом активов менее 10 млн. евро издержки составляли 1,23% от этой суммы, а в фондах с активами от 10 млрд. евро – 0,1%.

292. В соответствии с российским законодательством, фонды могут получать «вознаграждение за успех» в размере 15% от инвестиционного дохода, наряду со специальной комиссией и платой за досрочный выкуп в пенсионных планах, спонсируемых работодателем. Также НПФ может получить 3% от добровольных взносов, а управляющие активами могут взимать дополнительную плату в стандартном размере в 2-2,5% от общего объема активов. В целом по сравнению с другими странами ОЭСР затраты на администрирование в России довольно высоки.

Таблица 6. Взимаемые фондами пошлины в различных странах

Страна	Отчетный год	Максимальные пошлины, %					Средние пошлины, %					Комментарии
		Взносы	З/п	Вклады	Доходы	Другое	Взносы	З/п	Вклады	Доходы	Другое	
Албания	2013			3.00					2.40			Средний рыночный размер пошлин
Ботсвана	2010			0.60								
Болгария-1	2012	5.00		1.00		20	4.97		1.00			Другое: трансферная стоимость
Болгария-2	2012	7.00			10.00	20	2.75			9.43		Другое: трансферная стоимость, стартовый взнос, штраф за досрочное изъятие
Чили	2012							1.42			1.26	Другое: страхование как % от з/п для независимых работников
Колумбия	2012		1.31			1.70						Другое: страхование как % от з/п
Коста-Рика	2013			1.1 (2017: 0.35)								
Хорватия-1	2012	0.80		0.65 (2013: 0.45)		0.80						Другое: комиссия за выход
Хорватия-2	2012						8		2.00		10.00	
Чехия	2013			0.60	15.00				0.60	15.00		
Доминикана	2012		0.50		30.00	1.00						
Сальвадор	2012		2.20					1.10			1.11	Другое: страхование как % от з/п

Эстония	2011			1.20/2.00					1.49			
Гана	2011			2.50								
Греция	2011								0.90			
Гонконг	2013								1.70			
Венгрия	2013	0.90		0.20								Центробанк Венгрии высчитывает коэффициенты издержек
Индия	2013	0.25		0.25		225						
Израиль	2012	6.00		0.50			3.80		0.33			
Казахстан	2011				15.00							
Кения	2010								0.36			
Латвия	2012								2.00			
Литва	2013	2.00 (2016: 0)		0.65/1.00		0,05	1.86		0.65/0.99			Другое: трансферная стоимость
Македония	2013	4.00 (2020: 2.00)		0.54 (2020: 0.36)		15	4.00		0.54		15	Другое: трансферная стоимость
Мексика	2012			1.50					1.38			
Намибия	2011								0.85			
Панама (SUMEVAL)	2012			2.50					2.50			
Панама (SIACAP)	2012			0.30					0.30			
Перу	2013							1.62			1.23	Другое: страхование как % от з/п
Польша	2011	3.50		0.60			3.50		0.46			
Румыния-1	2012	2.50		0.60		5	2.50		0.60			Другое: трансферная стоимость
Румыния-2	2012	5.00		2.40			4.58		1.79		0.21	Другое: комиссия за операции, плата за

												аудит
Россия	2010			0.40								

Комментарии:

1. В обязательных пенсионных системах в Хорватии комиссия за выход составляет 0,8% за первый год членства, 0,4% - за второй и 0,2% - за третий.
2. В добровольных системах в Хорватии комиссия за выход зависит от общего объема вкладов или количества лет членства. Подобные фонды могут взимать сумму в размере 1500 кун от первого вклада и вплоть до 8% от каждого последующего вклада. Плата за управление вкладами может достигать максимум 2% от общего объема вкладов в фонде.
3. Цифры по Чехии относятся к максимальным государственным пошлинам для преобразованных фондов с января 2013 года.
4. Цифра 1.20% по вкладам в Эстонии относится к консервативным фондам, а 2.00% - ко всем остальным.
5. Цифры по Греции являются фиксированными, и пошлины в данном случае включают лишь стартовые взносы.
6. Цифры по Латвии сильно варьируются в зависимости от различных пенсионных схем.
7. Цифра 0.65% по вкладам в Литве относится к консервативным фондам, а 1.00% - ко всем остальным.

Источники: ОЭСР, Всемирный Банк, IOPS.

293. Некоторые НПФы придерживаются позиции, что высокий инвестдоход оправдывает все сборы и расходы, однако другие возражают против такого подхода, ссылаясь на исследования о влиянии расходов на чистую доходность. Дополнительные доходы от инвестирования, необходимые для покрытия административных издержек, могут быть довольно высокими и включать в себя достаточно рискованные инвестиции, поэтому за доходами могут последовать не менее значительные финансовые потери. Фондам следует заранее определить свою цель: сохранить уже имеющуюся базу вкладчиков, расширить ее или же добиться более высоких доходов за счет повышения пошлин, что, в свою очередь, может повлечь за собой сужение клиентской базы.

294. В настоящее время граждане могут делать добровольные взносы в НПФ через иную открытую схему, включающую в себя очередные издержки на администрирование и сборы на управление активов. Наличие у граждан лишь одного пенсионного счета может обернуться для фонда потерей части дохода, однако, с другой стороны, обслуживание одного счета является для фонда более выгодным с экономической точки зрения, нежели двух.

295. Также следует приложить значительные усилия для обеспечения прозрачности эксплуатационных расходов фонда и пошлин, взимаемых с вкладчиков. Могут быть разработаны специальные методики для оценки степени соответствия различных фондов базовым стандартам операционной эффективности. Однако в фондах, использующих сложные структуры взимания пошлин, применение подобных методик затруднительно. Ионеску и Роблес выяснили, что такие сложные структуры затрудняют вкладчикам возможность сравнивать размеры пошлин в разных фондах, тогда как упрощенные структуры повышают прозрачность и позволяют облегчить гражданам выбор самого дешевого пенсионного провайдера.

296. Питт-Уотсон и Mann Pension считают, что прозрачность пошлин необходимо дополнять мерами по повышению финансовой грамотности. Однако финансовая грамотность не является абсолютной панацеей, и каким бы ни был уровень финансовой образованности граждан, функционирование пенсионных рынков не может быть до конца эффективным без четкой и ясной открытости информации. Чем больше вкладчиков осведомлены о том, что они покупают и как это повлияет на их пенсионный доход, тем более конкурентоспособным становится рынок. Главная проблема во всех пенсионных системах (не только в российской) - это пассивность вкладчиков, зачастую являющаяся следствием слабой осведомленности о том, что происходит в конкретных фондах или управляющих компаниях.

297. В различных странах применяются различные методы регулирования пошлин и затрат (некоторые из них приведены ниже в Таблице 7). Одним из наиболее распространенных из них являются конвертируемые привилегированные акции с плавающей ставкой (caps). Но возможность установления максимального лимита пошлин влечет за собой опасность ошибочной оценки этого максимума. Поэтому все механизмы регулирования цен и затрат следует постоянно пересматривать, особенно учитывая тот факт, что пошлины и затраты имеют обыкновение снижаться по мере того, как рынок становится более зрелым. В Мексике, например, после периода либерализации пошлин разрыв между минимальными и максимальными пошлинами был довольно значительным, но после введения мексиканским регулятором Consar новых пошлин в 2010 году максимальный размер пошлин ощутимо снизился, равно как и общая распространенность пошлин в целом.

298. В ряде стран используются более необычные и инновационные методики по снижению пошлин и затрат. Так, в Чили управляющие компании активно используют «метод аукциона»: все новые вкладчики автоматически попадают в пенсионный фонд с наименьшим размером пошлин. Следующий же аукцион могут выиграть уже операторы другого пенсионного фонда, если он еще больше снизит пошлины. В обязательных негосударственных пенсионных системах Швеции орган государственного управления действует в качестве расчетной палаты, что обеспечивает значительные выгоды от увеличения масштабов производства, а методики снижения цен дают преимущества тем рыночным игрокам, чьи пошлины ниже.

299. В целом инвестирование в процентные активы, такие, как депозиты и облигации, менее затратно, чем инвестирование в обычные акции, а пассивное инвестирование дешевле активного. Учитывая консервативность инвестиционных стратегий в России, должна существовать возможность для поддержания низкого уровня затрат. Участники российского рынка часто жалуются на дороговизну управления активами при небольших размерах самого рынка, но эту проблему можно решить, например, посредством описанной выше и применяемой в Швеции «методики расчетной палаты». Также ведутся активные дискуссии о необходимости задействования фондами дорогостоящих внешних управляющих активами – здесь целесообразно введение добровольного начала в выборе подобных управляющих одновременно с усилением фидуциарных обязанностей менеджеров фондов.

300. В отдельных странах запрещено взыскивать издержки обращения с участников планов DC. Политика компенсаций пенсионных провайдеров может привлечь пристальное внимание руководящих органов, поскольку высокие затраты сильно сокращают размер пенсионных выплат. В Эстонии, например, половина всех операционных расходов фондов приходится на маркетинговые затраты. Практика же показывает, что маркетинговая деятельность менеджеров

фондов с целью привлечения новых вкладчиков не несет никакой выгоды для работников фонда.

Таблица 7. Средства для уменьшения пошлин в различных странах ОЭСР

Страна	Использование максимальных ставок вознаграждения	Изменение (упрощение) системы сбора пошлин	Улучшение прозрачности	Другое
Чили		✓	✓	Механизм аукциона
Коста-Рика	✓	✓	✓	Рост степени зрелости пенсионной системы, слияние пенсионных схем/фондов
Гонконг			✓	Конкуренция, полное раскрытие информации, консолидация счетов вкладчиков, рост степени зрелости пенсионной системы, слияние пенсионных схем/фондов, повышение инвестиционной грамотности вкладчиков, автоматизация и модернизация администрирования
Венгрия	✓			Рост степени зрелости пенсионной системы
Израиль				Конкуренция
Македония	✓			
Мексика	✓	✓	✓	Слияние пенсионных схем/фондов
Перу		✓		Механизм аукциона
Польша	✓			
Румыния	✓			Повышение финансовой грамотности вкладчиков, слияние пенсионных систем/фондов
Турция	✓	✓		Рост степени зрелости пенсионной системы

Источник: IOPS

301. И, наконец, важно отметить, что различные конструктивные особенности также могут оказывать влияние на размер пошлин и расходов. Если принимается во внимание потеря вкладов, проистекающая из осуществления ежегодных платежей, общая стоимость гарантий может значительно возрасти. Когда требуются подобные платежи, часть взносов, направляемая на их погашение, не инвестируется и, следовательно, не приносит никакого дохода.

4.4. Улучшение практик риск-менеджмента в российских НПФ в процессе перехода к пруденциальному регулированию

302. Риск-менеджмент – это выявление, оценка и определение приоритетности рисков с последующей их нейтрализацией, преследующие цель ликвидации какой-либо угрозы для осуществления операционных целей фонда. Целью риск-менеджмента является отслеживание и минимизация потенциально негативных для функционирования фонда явлений и максимизация реализации всех имеющихся возможностей. Иными словами, в соответствии с формулировкой ДиБартоломео, в риск-менеджменте речь идет об определении спектра всех возможных экономических опасностей в неопределенном будущем.

303. В процессе внедрения пруденциального надзора и риск-ориентированного регулирования именно риск-менеджменту в пенсионных фондах уделяется особое внимание. Здесь используется структурированный подход, основанный на выявлении потенциальных рисков, стоящих перед фондом, и оценке финансовых и операционных факторов, позволяющих эти риски смягчить. В процесс оценки рисков вовлечены два основных участника: сам фонд и регулятор. Большая часть ответственности по риск-менеджменту лежит непосредственно на фонде, тогда как регулятор оценивает качество политики фонда по управлению рисками и формирует на этот счет свою позицию.

304. В Российской Федерации регулятор сосредотачивается на способности фондов адекватно оценить и контролировать риски, с которыми они сталкиваются в процессе осуществления деятельности по инвестированию пенсионных резервов и накоплений. Высокому качеству систем риск-менеджмента в фондах уделяется значительное внимание, равно как и оценке финансовой стабильности фондов в непростых условиях финансовой волатильности рынка и политической нестабильности. Залогом качественного риск-менеджмента является, прежде всего, абсолютное понимание всех возможных рисков, с которыми может столкнуться фонд – рисков ликвидности, инвестирования, инфляции, операционных рисков (некомпетентных действий руководства) и так далее.

305. Ответственность за обеспечение качественного риск-менеджмента несет руководящий орган фонда. В настоящее время риск-менеджмент в Российской Федерации носит ограниченный характер, и для фонда существует лишь несколько требований по управлению рисками. Например, фонды обязаны иметь специальных внутренних контролеров, но более конкретно правила риск-менеджмента не прописаны. Нет ни правил по установлению политики финансирования, ни требований к политике инвестирования или созданию бизнес-планов, хотя последние особенно необходимы, поскольку НПФы предоставляют услуги по управлению пенсионными планами всем российским гражданами. В настоящее время разрабатываются законодательные меры по улучшению регулирования и надзора за выполнением НПФами своих обязанностей по риск-менеджменту. В то же время, ключевой задачей является распространение в экономике риск-ориентированного образа мышления и его непосредственное внедрение через организационную структуру фондов. В НПФах, повторно получивших лицензию, внедряются новые практики риск-менеджмента, однако далеко не всегда НПФы оказываются в состоянии управлять рисками, поскольку инвестиционные решения принимаются управляющими компаниями.

306. Новые требования к риск-менеджменту в России устанавливают необходимость финансирования определенного уровня рисков. Падение процентных ставок повлияло на стоимость облигаций и повысило степень процентного риска, которому подвергаются фонды. Жесткое инвестиционное законодательство, в свою очередь, приводит к возникновению кредитных рисков и рисков концентрации активов. ОЭСР уже выступал с инициативой постепенного ограничения инвестиционных ограничений для фондов, что может также сопровождаться расширением доступа к различным инвестиционным возможностям на внутреннем рынке. А учитывая рост иностранных инвестиций, это позволит диверсифицировать риски и достичь более высокой доходности. В то же время, не следует забывать о «правиле благоразумного инвестора», повышающем как стандарты управления, так и риск-менеджмента. Повышение риск-ориентированности регулятора также стоит на повестке дня, и, по данным официальных лиц, Банк России и Российское Правительство предпринимают активные усилия по реализации данной рекомендации.

307. Еще одной важной проблемой является разнообразие подходов к риск-менеджменту и пониманий связанных с рисками проблем. У крупных НПФ это понимание шире, чем у малых, располагающих меньшими ресурсами, что, безусловно, влияет на степень, в которой фонд может принять на себя определенные риски, особенно когда речь идет о вложениях в альтернативные инвестиции. Существующая в России зависимость от внешних управляющих активами также чинит существенные препятствия осуществлению риск-менеджмента, создавая для фондов операционные риски с точки зрения дополнительных затрат. В целом участники российского рынка негосударственного пенсионного обеспечения должны быть тщательно подготовлены к переходу на новую культуру контроля за рисками. Приведенный ниже инструментарий дает им руководство к действию.

4.5. Инструментарий для практик риск-менеджмента

308. В данном разделе представлен инструментарий ОЭСР по управлению рисками, ставящий своей целью облегчить создание руководства по риск-менеджменту в России и наметить пути по разработке стратегий риск-менеджмента и их последующему внедрению. Данный инструментарий охватывает четыре ключевых сферы, а именно:

- Надзор и культура менеджмента;

- стратегия оценки рисков;

- системы контроля;

- отчетность и коммуникации.

309. Несмотря на различные подходы к регулированию и специфику риск-менеджмента в отдельных странах, представители ОЭСР и IOPS разработали общие подходы к управлению рисками в фондах, которые могут оказаться полезными при осуществлении надзора за ними. Данные подходы являются некими универсальными критериями, однако особенности их практического применения, несомненно, будут варьироваться в зависимости от национального опыта того или иного государства и конкретных обстоятельств. Следует также отметить, что в пенсионных планах контрактного типа использование этих подходов ограничено, а в

небольших пенсионных фондах может потребоваться их адаптация под условия функционирования последних.

4.5.1. Надзор и культура менеджмента

310. Структура риск-менеджмента должна способствовать скорейшему достижению основных целей, стоящих перед фондом, наряду с максимальной эффективностью проводимых им операций, достоверностью финансовой отчетности и неукоснительным соблюдением законодательства. Структура управления рисками утверждается советом директоров фонда и включает в себя не только конкретные действия, предпринимаемые в определенный момент времени, но и перманентно реализуемую на всех уровнях организации политику с вовлечением в нее всего персонала. В результате надзор и культура менеджмента оказываются жизненно важной частью функционирования системы управления рисками.

311. Внедрение культуры риск-менеджмента в фонде должно идти сверху, от руководящего органа, который, будучи ответственным за эффективность функционирования фонда, должен время от времени проводить обсуждения действенности текущих практик управления рисками. Для этого нужны налаженные системы отчетности и внутреннего контроля, чтобы в руководящий орган своевременно поступала предельно точная и актуальная информация. Обычно системы риск-менеджмента включают организационную диаграмму, показывающую, кто в фонде уполномочен принимать решения, и внутреннее руководство с описанием разделения задач, обязанностей и полномочий. Строгое разделение функций необходимо для предотвращения возможных конфликтов интересов.

312. Системы управления рисками должны быть пропорциональными. Так, учреждения с более сложными бизнес-моделями нуждаются в дополнительных ресурсах для качественного осуществления своих функций и помощи руководящим органам фондов. Руководящий орган, в свою очередь, может прибегнуть к централизации риск-менеджмента и назначить отдельное ответственное за него лицо – директора по управлению рисками. В любом случае, какой бы ни была структура риск-менеджмента, она должна соответствовать размерам и характеру пенсионного фонда.

Организационная структура и культура контроля

313. Руководящий орган играет первостепенную роль не только в создании, но и в эффективном применении надежной системы управления рисками. Он ответственен за создание внутренней культуры контроля в рамках его организации, центральным звеном которой является система оперативного обмена информацией между различными уровнями управления. Решающим фактором в определении эффективности методов внутреннего контроля является отношение к ним руководителей, поскольку именно они являются авторитетами для остальных работников организации. Иными словами, нужно убедиться, что риск-менеджмент – это не просто теория, а реально работающая система, глубоко встроенная в деятельность организации. Внедрение подобной культуры риск-менеджмента может потребовать проведение специальных обучающих тренингов.

314. Реализация такого типа риск-ориентированного мышления является одной из приоритетных задач при переходе от нормативного регулирования к пруденциальному. Некоторые компетентные сотрудники фонда могут быть наделены полномочиями по найму

новых работников, другие – по организации тренингов, разработке мотивационных целей и так далее. Индивидуальная мобильность и передача ответственности на всех уровнях могут защитить фонд от проблем, возникающих в процессе осуществления им своих повседневных обязанностей.

315. Еще одна немаловажная составляющая эффективной системы риск-менеджмента – осознание всеми работниками фонда необходимости качественно выполнять свои обязанности и оперативно налаживать коммуникации между различными структурами фонда в случае обнаружения каких-либо проблем в функционировании организации, нарушений кодекса поведения или противоправных действий. При необходимости допустимо прибегнуть к праву whistle blowing. Маленьким фондам с небольшим штатом сотрудников, правда, затруднительно обеспечивать четкое разделение полномочий, поэтому они часто прибегают к аутсорсингу и при принятии важных решений полагаются на внешних консультантов.

Кодекс поведения и конфликты интересов

316. В связи с тем, что при переходе к пруденциальному регулированию возникает больший простор для интерпретации тех или иных ситуаций или решений, появляется и вероятность возникновения новых конфликтов интересов, в частности, в тех случаях, когда личные интересы кого-либо из сотрудников фонда перевешивают общие.

317. Выработка политики по урегулированию конфликтов интересов является важной частью внедрения в фонде новой культуры управления рисками. Как правило, здесь выделяется три этапа: 1) определение причин, из-за которых может возникнуть конфликт интересов, с особым акцентом на самые серьезные; 2) определение финансовых интересов различных сторон и контроль за выплачиваемыми пошлинами (например, с помощью протоколов заседаний); 3) урегулирование конфликта в соответствии с его характером и масштабом. Среди способов решения таких конфликтов – личные встречи руководства, юридические консультации, создание специальных подкомитетов, привлечение независимых экспертов, отстранение конфликтующих работников от голосования или же их увольнение (если конфликт особенно острый).

4.5.2. Стратегия оценки рисков

Выявление главных рисков

318. Стратегии риск-менеджмента охватывают все риски материального характера, включая операционные. При эффективной оценке рисков учитываются как внутренние (сложность организационной структуры, компетенция персонала, текучесть кадров), так и внешние факторы (колебание экономических условий, технологический прогресс), которые теоретически могут негативно повлиять на достижение фондов поставленных целей.

319. Далее мы рассмотрим широкие категории рисков, с которыми может столкнуться фонд. Далеко не все они применимы ко всем типам фондов, поэтому одной из задач системы риск-менеджмента в конкретном фонде является выявление и оценка именно тех рисков, которые могут угрожать непосредственно ему. Важно определить также, кто будет урегулировать эти риски – спонсор пенсионного плана, менеджер фонда, администратор или какое-либо другое лицо.

- *Инвестиционные или рыночные риски*: риски финансовых потерь в связи с неблагоприятными колебаниями процентных ставок и рыночных цен. Также могут возникать по причине инвестирования в не допущенную к биржевому обороту продукцию. Здесь возможны и риски концентрации – в связи с недостаточной диверсификацией инвестиционного портфеля фонда.

- *Риски дефолта контрагента/кредитные риски*: риски по причине неспособности контрагента выполнять взятые на себя обязательства.

- *Риски потери платежеспособности и финансовой устойчивости*: возникают из-за того, что фонд не обладает достаточным для погашения своих обязательств объемом активов. Отсюда – и риски неплатежеспособности спонсора, связанные с его неспособностью финансировать пенсионный план.

- *Риски ликвидности*: риск неспособности или временной задержки исполнения своих финансовых обязательств участников сделки.

- *Риски несоответствия активов и пассивов*: связаны с недостаточным для выполнения обязательств объемом вкладов; возникают по причине неблагоприятных рыночных колебаний.

- *Актуарные риски*: возникают по причине неверных актуарных расчетов таких величин, как продолжительность жизни, смертность, инфляция, ликвидность и тому подобное.

- *Риски управления и агентские риски*: риски, которые можно также охарактеризовать как «риски компетенции». Проистекают из вероятности недобросовестного исполнения руководящим органом или агентами своих обязательств и включают конфликты интересов, чрезмерные пошлины, предвзятые финансовые решения, незаконное присвоение средств, неправильное определение стратегических целей и задач политики фонда и прочие аспекты слабого и некомпетентного управления.

- *Операционные риски и риски аутсорсинга*: риски по причине ошибочных действий внутри фонда, причем как действий сотрудников, так и сбоев в тех или иных программах (так называемые IT-риски, причина которых – недостаточный уровень развития информационных технологий), а также риски, связанные с аутсорсингом бизнес-процессов.

- *Внешние и стратегические риски*: риски, связанные с подверженностью фонда различным внешним факторам (политическая конъюнктура, природные бедствия, демографические колебания, конкуренция на рынке и так далее). Сюда же относится риск неуплаты взносов. К стратегическим же рискам относятся риски, проистекающие из неверного принятия стратегических бизнес-решений.

- *Нормативно-правовые риски*: риски вероятности неблагоприятных последствий, связанных с несоответствием всем необходимым требованиям и законам.

- *«Риски заразиться»* - риски того, что проблемы дочерних компаний могут перекинуться на материнскую компанию.

- *Репутационные риски* – риски возникновения у организации убытков вследствие неблагоприятного публичного восприятия ее имиджа.

Стратегия рисков

320. Важнейшей обязанностью руководящего органа пенсионного фонда является утверждение и регулярное (как минимум раз в год) обновление общей стратегии развития фонда, которая должна отражать особенности его масштаба, характера и внутренней структуры, а также потенциальных рисков – для их выявления и нейтрализации необходимо постоянное функционирование эффективной системы внутреннего контроля.

321. Утвержденная руководящим органом стратегия риск-менеджмента должна включать:

- идентификацию всех возникающих перед фондом рисков, включая операционные (административные, технологические, риски управления и аутсорсинга) и инвестиционные (рыночные, кредитные, ликвидные, финансовые);

- оценку вероятности возникновения и последствий всех типов рисков;

- разработку постоянно функционирующих механизмов контроля за нейтрализацией всех типов рисков.

322. Существуют как измеримые, так и неизмеримые аспекты рисков, и в рамках стратегии риск-менеджмента необходимо взвешивать отношение затрат на управление к преимуществам, которые они предоставляют. Оценка рисков включает определение контролируемых и неконтролируемых типов рисков и способы их минимизации или полной ликвидации.

323. С целью документального обоснования стратегии управления рисками может создаваться специальный «реестр рисков», включающий оценку последствий выявленных рисков и характеристику решений, принятых для их устранения, в том числе 1) устранение источника риска; 2) нейтрализация риска путем прекращения деятельности, приведшей к его возникновению; 3) смягчение возможных последствий риска. В каждом случае следует учитывать общую подверженность организации рискам, ее финансовую устойчивость и желаемый от проводимой политики риск-менеджмента эффект.

Финансирование и платежеспособность

324. Фонды должны поддерживать определенный уровень активов, необходимый для выполнения соответствующих финансовых обязательств, проистекающих из заключения пенсионного договора. Политика финансирования фонда должна согласовываться с существующими правовыми положениями; в ее рамках создаются специальные механизмы для контроля за уровнем финансирования и мониторинга основных рисков финансового характера. Кроме того, такая политика подразумевает разработку методов оценки для расчета размера ассигнований (соотношение активов и обязательств), продолжительности периода восстановления в случае недостаточного финансирования, поиска способов ликвидации пробелов в финансировании и необходимых мер в случае чрезмерного финансирования, а также в случаях прекращения действия пенсионного плана или закрытия фонда. Политика финансирования должна регулярно пересматриваться и дополняться.

325. При разработке политики финансирования руководящий орган фонда может принять во внимание следующие моменты:

- Характер пенсионных обязательств и особенно степень, в которой могут быть изменены влияющие на размер пенсий параметры;

- источники финансирования пенсионного фонда, включая оценку платежеспособности и финансовой устойчивости спонсора пенсионного плана;

- степень ответственности фонда или управляющей им организации за какие бы то ни было гарантии;

- наличие внешних способов защиты пенсионных вкладов и предохранения от банкротства.

326. Важным элементом рассматриваемой политики является последовательность действий в случае недофинансирования, если последнее имеет место в течение ограниченного периода времени. Существуют различные механизмы возмещения недофинансирования, например, осуществление единовременных выплат, принятие спонсором плана условных финансовых обязательств, повышение взносов в будущем и корректировка размеров пенсий.

327. При осуществлении мониторинга финансового состояния пенсионного фонда руководящий орган обычно прибегает к помощи актуариев. Как правило, подобный мониторинг включает выборочные проверки текущего финансового состояния, в соответствии с законодательством, но, помимо этого, используются и внезапные проверки, и стресс-тестирование, чтобы оценить способность фонда противостоять возможным серьезным потрясениям в случае возникновения таковых. Актуарные исследования должны проводиться на регулярной основе.

Управление рыночными и инвестиционными рисками

328. В связи с тем, что именно инвестиционные риски могут причинить фонду самый серьезный ущерб, именно инвестиционная стратегия является ключевой частью политики фонда по управлению рисками. Руководства ОЭСР требуют наличие письменного плана такой стратегии, подчеркивая, что она должна согласовываться как с текущим законодательством, так и с целями самого фонда (характером обязательств, потребностью в ликвидных средствах, терпимостью к рисками и так далее).

329. Инвестиционная стратегия должна предусматривать, как минимум, стратегическое распределение активов, цели инвестирования (а также контроль за их выполнением), масштабные решения касательно тактического распределения активов, отбор ценных бумаг и особенности заключения сделок с ценными бумагами. Также следует рассмотреть целесообразность задействования внутренних или внешних инвестиционных менеджеров (с последними необходимо заключение договора по инвестициям) и стоимость их услуг. В руководстве ОЭСР оговаривается, что инвестиционная политика в тех пенсионных программах, где вкладчики принимают решения инвестиционного характера, должна предоставлять им широкий выбор инвестиционных альтернатив, а также необходимый для этого выбора доступ к информации. Упомянутые инвестиционные альтернативы должны классифицироваться в зависимости от потенциальных инвестиционных рисков, которые несут выбирающие их вкладчики.

330. В среднестатистическом пенсионном фонде процесс управления инвестиционным портфелем начинается с разработки портфельной стратегии, которая в значительной степени определяется инвестиционными целями, рыночными прогнозами и существующими в этом фонде ограничениями. Целостный подход к инвестиционному процессу предполагает, что

профиль риска фактических инвестиций соответствует рискам, предусмотренным в портфельной стратегии фонда. Важно, чтобы эта стратегия отвечала как готовности фонда идти на определенные риски, так и его способности с этими рисками справляться. Поэтому прежде всего фонд должен оценить приемлемый для него уровень риска – с какими рисками он готов считаться, чтобы выполнить поставленные цели.

331. Финансовая структура большинства фондов определяется такими параметрами, как инвестиционная стратегия, структура обязательств и ожидаемый доход от инвестирования. В фондах с планами DC принципиальное внимание уделяется профилям рисков вкладчиков и целевым нормам прибыли, тогда как в фондах с планами DB рассматривается также способность фонда повышать взносы и заключать договоры со спонсором касательно дополнительных взносов и политики индексирования. Таким образом, портфельную стратегию фонда нельзя рассматривать в отрыве от прочих элементов процесса управления портфелем, таких, как портфельный мониторинг и практическая реализация этой стратегии.

332. Процесс реализации портфельной стратегии можно определить как преобразование целевой стратегической политики инвестирования в реальный инвестиционный портфель. Финансовый кризис подчеркнул важность адекватности этой реализации, поскольку ее недостатки могут повлечь за собой значительную потерю фондами доходов.

333. В целом наблюдаемые в реализации портфельной стратегии недостатки связаны с ростом альтернативных инвестиций и использованием деривативов. Альтернативные инвестиции примечательны тем, что они позволяют улучшить отдачу с учетом риска от инвестиционных портфелей за счет диверсификации, тогда как деривативы широко используются в целях балансирования активов и пассивов и хеджирования (что порой открывает простор для спекуляций). Использование фондом альтернативных инвестиций должно полностью согласовываться с приемлемым для него уровнем риска, поскольку, как уже отмечалось ранее, именно с альтернативными инвестициями в силу их сложности и ликвидности часто оказываются связаны дополнительные риски, нести которые под силу далеко не всем фондам. Это относится и к связанным с деривативами рискам контрагентов – возможность их нейтрализации должна быть специально предусмотрена в системе фонда по управлению рисками.

334. Несмотря на то, что даже пенсионные регуляторы признают определенный потенциал в использовании альтернативных инвестиций и деривативов в портфельной стратегии фондов, нельзя забывать и об объеме связанных с ними рисков, особенно когда речь идет об альтернативных инвестициях. Их использование требует гораздо более тщательного предварительного анализа и мониторинга, чем львиная доля традиционных инвестиционных продуктов.

335. Недавние исследования показали, что растущая сложность реализации инвестиционной политики и ее последующее влияние на характер профилей рисков влечет за собой недооценку фондами связанных с этой реализацией рисков. В целом основные недостатки в реализации портфельной стратегии могут быть связаны с: 1) использованием альтернативных инвестиций и деривативов; 2) возникновением инвестиционных рисков – ликвидности и рефинансирования; 3) структурой инвестиционных мандатов. Часто еще одним влияющим на это фактором становится и аутсорсинг инвестиционных процессов.

336. Руководства IOPS и ОЭСР предусматривают высокие требования к системе риск-менеджмента в случае необходимости использования фондом альтернативных инвестиций и деривативов. Данные виды инвестиций должны полностью отвечать общей стратегии фонда, а портфели фонда должны быть надлежащим образом диверсифицированы. Следует также уделять внимание налаживанию отчетности не только в отдельно взятом фонде, но и между фондами, чтобы оперативно предупреждать возможные риски, а также политике оценки некотируемых активов в нестабильных рыночных условиях.

Управление операционными рисками и рисками аутсорсинга

337. Операционные риски – это риски, проистекающие из сбоев при осуществлении внутренних процессов в фонде (как по человеческим, так и по техническим причинам) или под влиянием внешних процессов. Подобные риски включают административные ошибки (например, из-за неверной оценки вкладов), технологические сбои, потерю данных, операции с неполными партиями акций, а также более серьезные риски – по причине политической нестабильности, природных катаклизмов (ущерб, нанесенный зданиям вследствие пожаров, землетрясений, наводнений), мошенничества или преступности (кража со взломом, кража имущества фонда).

338. Разрабатываются специальные модели по количественной оценке потенциальных операционных рисков, которая может быть использована для определения эффективности деятельности фонда по риск-менеджменту и оценке капиталов, необходимых для покрытия возможных убытков. С целью выявления этой эффективности допустимо использование стресс-тестирования и обратного тестирования.

339. В настоящее время зависимость всех видов финансовых услуг от технологий невероятно высока, поэтому в рамках обеспечения работы систем внутреннего контроля необходимо обеспечить безопасность IT-систем. IT-риски включают риски технических ошибок, халатности и мошенничества, а также системных сбоев и чрезмерной концентрации данных, ослабляющей безопасность хранения информации. Необходимо обеспечить материально-техническую сохранность данных и программного обеспечения (которое к тому же должно регулярно обновляться). Требуется заранее предусмотреть планы действий в аварийных ситуациях, в том числе критическое восстановление обрушенных сервисов с помощью внешних провайдеров.

340. Контроль за IT-системами включает как общий, так и специальный (прикладной) контроль. Общий контроль – это контроль над компьютерными системами: PC, серверами, рабочими местами пользователей. Прикладной контроль – это компьютеризированный контроль над функционированием конкретных программ, обеспечивающих ведение бизнес-процессов. Среди необходимых защитных мер – резервное копирование данных, восстановление системы, политика управления паролями, направленная на повышение их силы и сложности, и так далее.

341. Помимо названных выше рисков, существует также вероятность возникновения и иных рисков, вызванных факторами, находящимися вне контроля организации – отсюда и необходимость наличия планов действия в случае непредвиденных обстоятельств. Причем подобные планы необходимо постоянно тестировать, чтобы в случае возникновения подобных обстоятельств максимизировать их эффективность.

342. Отдельное внимание нужно уделять риску от аутсорсинговой деятельности фонда. Качество систем внутреннего контроля у пенсионных провайдеров может угрожать выполнению пенсионных планов и, соответственно, негативно влиять на интересы вкладчиков и бенефициаров. Поэтому подробный анализ данного провайдера должен предусматриваться в рамках системы фонда по риск-менеджменту, а провайдерам следует быть в курсе своей ответственности перед руководящим органом фонда за данные ему советы.

343. Договор аутсорсинга – это соглашение между руководящим органом фонда и поставщиком услуг по передаче исполнения определенных бизнес-процессов или производственных функций пенсионного фонда. Бизнес-процессы материального характера, в том случае, если при их исполнении возникнут какие-то нарушения, или само исполнение окажется невысокого качества, могут негативно повлиять на интересы вкладчиков и бенефициаров, равно как и на репутацию, доходность и размер чистых активов фонда. Политика аутсорсинга должна предусматривать возможные влияния аутсорсинга на бизнес-активность, а также необходимые меры по мониторингу и отчетности. Всем этим, наряду с оценкой сложности и стоимости конкретного аутсорсинга, а также с возможностью найти, в случае необходимости, альтернативного поставщика услуг, занимается руководящий орган фонда.

344. При выборе провайдера необходима тщательная проверка его финансовых и технических возможностей, качества работы его системы внутреннего контроля и способности выполнить взятые на себя обязательства. Все проверки должны быть досконально задокументированы.

345. Подписанный договор аутсорсинга включает пункты, предусматривающие случаи отказа от выполнения обязательств, описывающие процесс разрешения споров, положения об обязательствах и о возмещении убытков, требования конфиденциальности, а также детали о ценовой политике и порядке оплаты.

346. Также должны быть четко изложены процедуры аудита, мониторинга и оценки – с указанием желаемого уровня обслуживания и требований к результатам. Установленная периодичность отчетности должна отражать уровень риска, с которым столкнется фонд в том случае, если провайдер окажется не в состоянии выполнить свои обязательства на должном уровне. В соответствии с договором, руководящий и надзорный органы пенсионного фонда должны обладать доступом ко всей необходимой информации, в том числе доступом к служебным помещениям провайдера, и правом затребовать проведение аудита, причем без взимания провайдером дополнительной платы за эту услугу. Условия расторжения договора должны быть также четко изложены и понятны обеим сторонам, с предусмотренной непрерывностью бизнес-процессов.

4.5.3. Системы контроля

347. Адекватные механизмы внутреннего контроля необходимы для обеспечения того, что все люди и учреждения с операционными и надзорными обязанностями действуют в соответствии с целями, изложенными в уставе фонда, договорах и трастовых документах и соблюдают как законодательство, так и требования регулятора.

348. Контроль должен охватывать все основные организационные и административные процедуры и, в зависимости от масштабов и сложности пенсионного плана, может включать оценку эффективности труда, механизмы компенсации и риск-менеджмент. Для членов

руководящего органа фонда, сотрудников и поставщиков услуг должен существовать кодекс поведения, а также политика урегулирования конфликтов интересов. Отдельный контроль следует наладить за обеспечением независимости и беспристрастности принимаемых руководящим органом решений, чтобы обеспечить конфиденциальность содержащей важные сведения о фонде информации и предотвратить ее незаконное использование.

349. Системы контроля должны функционировать на всех уровнях организации, как в верхушке, внутри каждого департамента и являться неотъемлемой частью ее повседневной деятельности. Суть этих систем заключается в том, чтобы удостовериться, что функции принятия решений и осуществления проверки за этим возложены на различных людей и должным образом регулируются. Диверсификация функций позволяет избежать непреднамеренных ошибок, часто возникающих, когда один человек выполняет одновременно две или более функций; не следует целиком полагаться на самоконтроль.

350. Проведение мониторинга может осуществляться представителями различных департаментов, включая финансовый и аудиторский. Иногда в рамках внутреннего контроля применяется метод самооценки, когда сотрудники, ответственные за выполнение определенных функций, самостоятельно определяют эффективность контроля за их деятельностью. Задокументированные результаты подобной самооценки оперативно передаются на рассмотрение высшему руководству, поскольку именно ему принадлежит право окончательно и всеохватного надзора. Руководящий состав также должен быть в курсе того, какие сотрудники отвечают за те или иные виды мониторинга.

351. Проведение внутреннего аудита в пенсионном фонде должно охватывать оценку эффективности всех операций, надежности финансовой отчетности, сохранности активов, борьбы с недобросовестными и мошенническими действиями, а также соответствия законодательным требованиям.

352. В зависимости от масштабов и сложности функционирования пенсионного фонда, функция контроля за соблюдением законодательных требований может быть поручена отдельному департаменту. Она включает в себя и оценку воздействия существенных изменений в правовой среде на деятельность организации, учитывая идентификацию и оценку правовых рисков. В рамках независимого (отчетность только перед руководящим органом) выполнения данной функции должен быть открыт неограниченный доступ ко всем департаментам и ко всей информации. В силу исключительной важности данной функции (наряду с функцией внутреннего аудита) она должна поручаться только исключительно компетентным, высоко образованным и тщательно подготовленным сотрудникам, обладающим полным и ясным пониманием своей роли и ответственности.

353. Руководящий орган фонда может подкрепить и усилить независимость внутреннего аудита путем самостоятельного определения его бюджетирования – не следует поручать это менеджерам с предвзятым отношением к работе внутренних аудиторов.

354. Для регулярной оценки уровня производительности сотрудников фонда, а также внешних поставщиков услуг (консультантов, актуариев, управляющих активами) требуются специальные механизмы. Для всех людей и учреждений, участвующих в управлении фондом, должны быть установлены объективные показатели эффективности, с которыми следует

регулярно сравнивать текущий уровень производительности. О результатах этого сравнения нужно незамедлительно докладывать руководящему составу фонда, а, при необходимости, представителям регулятора и вкладчиков/бенефициаров. Показатели эффективности необходимо регулярно пересматривать на предмет их соответствия целям деятельности фонда (например, в рамках его инвестиционной стратегии).

355. В случае возникновения новых, или не поддававшихся контролю ранее рисков (вследствие возникновения, в частности, новых стратегий управления активами, внедрения финансовых инноваций или задействования альтернативных инвестиций) механизмы внутреннего контроля необходимо оперативно пересматривать.

356. Механизмы внешнего контроля включают:

- отчеты регулятора;

- актуарные расчеты;

- проведение внешнего аудита.

357. Внешние аудиторы могут оказать серьезное влияние на качество риск-менеджмента. Они могут оценивать управление рисками финансирования посредством актуарных допущений, используемых фондами для оценки своих обязательств, а также участвовать в соответствующих дискуссиях, посвященных эффективности систем внутреннего контроля. Понимание особенностей функционирования последних необходимо внешним аудиторам для того, чтобы оценить характер, сроки и масштаб проведения собственных аудиторских процедур.

358. Хотя характер и особенности внешнего аудита в разных странах варьируются, в целом целесообразно конфиденциальное донесение о выявленных аудиторами существенных недостатков руководящему органу или даже регулятору. Во многих государствах на внешних аудиторов распространяются особые требования регулятора, оговаривающие особенности оценки и доклада о функционировании систем внутреннего контроля.

4.5.4. Отчетность и коммуникации

359. Для качественной работы системы риск-менеджмента существование эффективных информационных потоков жизненно необходимо, что, в свою очередь, требует хорошо налаженных коммуникаций (восходящих, нисходящих и между различными департаментами организации). Наибольшую значимость имеют восходящие коммуникации, поскольку только в случае их качественной работы руководящий орган будет оперативно осведомлен о состоянии дел и случаях возникновения рисков.

360. Нисходящие информационные потоки доводят установленные на высшем уровне стратегические цели и задачи до нижестоящего персонала. А обмен информацией внутри организации необходим для того, чтобы департамент, обладающий уникальными данными, важными для всей организации в целом, мог доставить их в другие связанные с этим отделы. Стандарты по информационной политике предусматривают требования к контролю за информацией – такие, как принцип «китайской стены» (контроль за документооборотом, ограниченные списки и так далее). Налаженная структура отчетности нужна и для своевременного получения информации от внешних поставщиков услуг.

361. Нельзя обойтись и без постоянно действующих механизмов отчетности перед регулятором, включающих его своевременное уведомление о проведении важных аутсорсингов и о любых вытекающих из этого существенных изменениях (таких, как смена поставщика услуг, проблема с выполнением поставщиком своих обязательств и так далее). Регулятор разрабатывает шаблон управления рисками, в соответствии с которым фонд должен как минимум раз в год оценивать свою деятельность. Частью процесса отчетности являются и доклады руководящего органа регулятору о состоянии рисков в фонде.

362. Очень важно, чтобы руководящий орган своевременно устранял выявленные в результате проверок недостатки. Внутренние аудиторы должны предусматривать соответствующие формы мониторинга, чтобы незамедлительно уведомлять руководство о каких-либо недостатках в работе организации. Для обеспечения оперативности этого процесса целесообразно создание специальной структуры по отслеживанию и устранению слабых мест в системе внутреннего контроля.

Приложение 4.1

Перечень контрольных вопросов в риск-менеджменте фонда

Структура риск-менеджмента	Ключевые пункты	Детали
1. Культура менеджмента	*1. Административная ответственность*	Являются ли обязанности руководящего органа по проведению политики риск-менеджмента ясно сформулированными и понятными?
	2. Разделение обязанностей	Должным ли образом разделены обязанности между сотрудниками, разделены ли функции контроля и надзора (в соответствии с масштабами и характером рисков фонда)? Разделены ли обязанности головного офиса и операционного отдела?
	3. Структура менеджмента	Позволяет ли структура риск-менеджмента эффективно осуществлять политику управления рисками? Четко ли прописаны обязанности риск-менеджеров? Налажен ли контроль за менеджерами и структура их отчетности? Осуществляет ли руководящий орган контроль за подразделениями, консультантами и поставщиками услуг (включая аудиторов, актуариев и депозитариями)?
	4. Культура контроля	Существует ли в рамках организации понимание общей культуры контроля? Действует ли политика урегулирования конфликтов интересов?
2. Стратегия и оценка рисков	1. Стратегия риск-менеджмента	Предусмотрел ли руководящий орган такую стратегию риск-менеджмента, которая выявляет риски и устанавливает регулярно обновляемые параметры контроля за ними? Соответствует ли политика управления рисками стратегическому плану развития фонда?
	2. Организационная структура	Является ли организационная структура понятной всем сотрудникам и четко документированной? Хорошо ли интегрирована система риск-менеджмента в общую организационную структуру организации?
	3. Инвестиционная	

	стратегия	
3. Системы контроля	1. IT-системы	Достаточно ли надежны IT-системы фонда, оснащены ли они системой управления паролями, резервирования данных и восстановления системы?
	2. Системы мониторинга	Функционируют ли качественные системы мониторинга (такие, как перекрестный контроль, сдвоенные подписи, проверка производственных возможностей и так далее)? Используются ли адекватные процедуры для независимого определения цен? Часто ли прибегают к методам стресс-тестирования и анализа чувствительности? Отвечают ли особенности управления характеру и масштабам фонда?
	3. Внутренний аудит	Используется ли в фонде внутренний аудит? В достаточной ли степени внутренние аудиторы наделены соответствующими полномочиями и независимостью?
	4. Внешний контроль	Достаточно ли независимым и всесторонним является внешний аудит? Осуществляется ли постоянный мониторинг деятельности внешних поставщиков услуг?
4. Отчетность и коммуникации	1. Информирование и отчетность	Налажена ли комплексная структура отчетности? Насколько часто делаются отчеты о Используются ли каждым фондом отдельные счета? Используются ли специальные механизмы по защите конфиденциальных данных?
	2.Коммуникации	Налажены ли эффективные каналы коммуникаций (восходящие, нисходящие и через всю организацию)? Надлежащим ли образом обеспечено раскрытие информации (для участников пенсионного плана, бенефициаров, регулятора и так далее)? Имеются ли каналы по осуществлению мер whistle blowing? Имеются ли адекватные процедуры рассмотрения жалоб?

Выводы

363. Глобальные реформы, проводимые в настоящее время в Российской Федерации, должны исправить недочеты, существующие в пруденциальном регулировании и структуре надзора за деятельностью негосударственных пенсионных фондов. Ожидается, что внедрение более консолидированной структуры фондов и других финансовых организаций под эгидой Банка России повысит независимость и координированность регулирования и обеспечит его дополнительными ресурсами.

364. Опыт других стран ОЭСР доказывает, что залогом успешного регулирования непростых взаимоотношений между различными типами финансовых институтов является унификация внутренней структуры надзорного органа. Регулятор должен быть наделен необходимыми полномочиями, ресурсами и надлежащей системой отчетности, чтобы максимально эффективно осуществлять надзор за негосударственной пенсионной системой. Ослабление контроля может повлечь за собой подрыв общественного доверия и замедление либо остановку роста пенсий.

365. Со временем, в процессе интеграции функций ФСФР в соответствующие подразделения Банка России надзор за деятельностью НПФов может быть отделен от надзора за другими финансовыми учреждениями. В соответствии с опытом иных стран ОЭСР, скоординированность регулирования можно углубить посредством экономии от масштаба и совмещения. Выполнение различных функциональных задач, таких, как сбор информации и статистический анализ, отдельными департаментами способствует улучшению обслуживания различных секторов финансовых услуг, одновременно создавая четкую линию коммуникаций между функциями риск-менеджмента и лицензирования.

366. Целью проводимых в России реформ является применение к регулированию за деятельностью НПФов риск-ориентированного подхода. Ожидается, что преобразование фондов из некоммерческих организаций в коммерческие акционерные общества обеспечит большую прозрачность структуры собственности; для регулирования деятельности фондов с учетом их меняющейся структуры регулятор должен обладать всеми необходимыми возможностями и полномочиями. Отдельного внимания требуют такие области, где нужен субъективный подход к регулированию, - решение конфликтов интересов и управление фондом с акцентом на защите прав вкладчиков.

367. В процессе внедрения пруденциального регулирования возникает очевидная потребность тесного сотрудничества регулятора и промышленных кругов. Разработка и внедрение культуры эффективного управления и риск-менеджмента облегчает процесс регулирования, равно как и синхронизация работы регулятора и процедур отчетности с осуществлением риск-менеджмента и управления непосредственно внутри фондов. Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов может также организовать процесс разработки стандартов, соответствующих руководящим принципам ОЭСР и IOPS, в особенности, стандартов по риск-менеджменту, и стимулировать их внедрение НПФами.