

Теоретическая и прикладная экономика

Правильная ссылка на статью:

Ковалев В.А. Стратегическое планирование как элемент управления развитием пенсионной системы Российской Федерации: проблемы и решения // Теоретическая и прикладная экономика. 2024. № 4. DOI: 10.25136/2409-8647.2024.4.71921 EDN: RIJEMW URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=71921

Стратегическое планирование как элемент управления развитием пенсионной системы Российской Федерации: проблемы и решения

Ковалев Владислав Алексеевич

ORCID: 0009-0000-2110-6400

студент; кафедра общественных финансов; Финансовый университет при Правительстве РФ

125167, Россия, г. Москва, Ленинградский пр-т, 49/2

✉ kovalevdocs@mail.ru



[Статья из рубрики "Финансы, денежно-кредитные отношения и инвестиции "](#)

DOI:

10.25136/2409-8647.2024.4.71921

EDN:

RIJEMW

Дата направления статьи в редакцию:

06-10-2024

Дата публикации:

13-10-2024

Аннотация: Объектом исследования является пенсионная система Российской Федерации, предметом – долгосрочное стратегическое планирование развития национальной пенсионной системы. Цель работы – разработать предложения по совершенствованию стратегического планирования развития пенсионной системы Российской Федерации. Особое внимание уделяется структуре и ключевым положениям Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 года («Стратегии»), возможности оценки её реализации, сопоставимости параметров функционирования российской пенсионной системы и данных долгосрочного бюджетного прогноза и прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, взаимоувязке целей и задач Стратегии и национальных целей развития Российской Федерации.

Федерации, позволяющей вырабатывать и реализовывать комплексную и согласованную государственную политику в сфере пенсионного обеспечения населения. В статье рассмотрена целесообразность сохранения действующих высокоуровневых целей Стратегии в условиях современных социально-экономических параметров и тенденций функционирования российской экономики. В работе используется систематизация и сопоставление положений нормативных правовых актов, являющихся документами стратегического планирования, индикаторов, обозначенных в них, моделирование объёма пенсионных прав, коэффициентный, графический, сравнительный, вертикальный и горизонтальный анализ показателей пенсионного обеспечения. В процессе исследования установлено, что стратегия реализуется в условиях несовершенства документов стратегического планирования в части пенсионного обеспечения, характеризующимся невысокой достоверностью прогнозов, устаревшим терминологическим аппаратом и слабой увязкой документов средне- и долгосрочного планирования в части целеполагания, прогнозирования и программирования, слабой увязки со национальными целями развития Российской Федерации до 2030 года и на перспективу до 2036 года, отсутствия программно-целевого управления расходами в системе обязательного пенсионного страхования. Стратегия не содержит однозначно интерпретируемых индикаторов её реализации, не учитывает значимое изменение макроэкономической ситуации, переход к базовой пенсионной формуле, не содержит оценки рисков её реализации, а показатели реализации множества её задач не раскрываются в других видах стратегических документов. Мы предложили ряд принципов разработки долгосрочного плана по развитию пенсионной системы, включение в него оценки рисков, внутренних стабилизаторов и поэтапной разбивки значений индикаторов его реализации, а также определили ориентиры для её долгосрочного развития, в том числе ограничение роста доли бюджетного механизма в национальной пенсионной системе.

Ключевые слова:

пенсионная система, пенсионное обеспечение, обязательное пенсионное страхование, стратегическое планирование, государственные программы, национальные цели развития, социальные пенсии, страховые взносы, бюджетное прогнозирование, пенсионные права

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств, по государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Введение

Актуальность исследования обусловлена необходимостью использования стратегического подхода в управлении развитием пенсионной системой, который позволит обеспечить её финансовую устойчивость и эффективность на долгосрочный период в сложных экономических и социальных условиях: старения населения, общемирового увеличения государственных расходов на социальную политику, волатильности и пузырей на финансовых рынках, потребности экономики в долгосрочных инвестициях, введения внешних ограничений, деглобализации мировой экономики, ужесточения денежно-кредитной политики и сложно достижимого баланса между повышением уровня пенсионного обеспечения и сохранением текущей нагрузки на экономических агентов по уплате обязательных платежей. Выявление проблем

организации стратегического планирования развития пенсионной системы необходимо для повышения уровня и эффективности пенсионного обеспечения граждан с разными доходами и видами занятости, обеспечения устойчивого развития пенсионной системы на долгосрочном периоде в форсированном порядке в цельной и действенной системе стратегического планирования на основе предвидения и качественного прогнозирования.

Организация стратегического планирования развития национальной пенсионной системы

Ключевым документом стратегического планирования в сфере пенсионного обеспечения является Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 года (далее – Стратегия), утвержденная 25 декабря 2012 года, за полтора года до принятия Федерального закона от 28 июля 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 172), закладывающего систему стратегического планирования в Российской Федерации, состав её документов совместно с порядком контроля и мониторинга реализации их положений, который, в 2021 году в том числе в целях обеспечения координации стратегического планирования, был дополнен Указом Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 года № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» (далее – Указ Президента № 633). Стратегия утверждена в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», подписанного вскоре после начала очередного президентского срока и ставящего одной из задач Правительства Российской Федерации разработку Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы, предусматривающую механизмы увеличения уровня пенсионного обеспечения при отсроченном выходе на пенсию и определение мер, обеспечивающих сохранность пенсионных накоплений и доходность от их размещения. Более подробно контур стратегических документов, обуславливающих контекст разработки Стратегии, приведен в таблице 1. В целом, Стратегия встраивалась в систему стратегического планирования, регулировавшейся Федеральным законом от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» и действовавшей до принятия ФЗ № 172.

Таблица 1 – Декомпозиция стратегических документов на момент утверждения Стратегии

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»	
Бюджетные послания Президента Российской Федерации на:	Концепции:
<ul style="list-style-type: none"> – 2011-2013 года; – 2012-2014 года; – 2013-2015 года. 	<ul style="list-style-type: none"> – демографической политики до 2025 года; – миграционной политики на период до 2025 года; – долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.
Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года	

Источник: составлено автором по преамбуле Стратегии.

Бюджетными посланиями устанавливалась и конкретизировалась задача перед Правительством Российской Федерации по разработке Стратегии, а основные ожидаемые результаты её реализации были перенесены из Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (таблица – 2).

Таблица 2 – Содержание документов стратегического планирования в контексте разработки и утверждения Стратегии

Документы стратегического планирования	Положения документов в части целеполагания в контексте развития пенсионной системы
Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597	Правительству Российской Федерации поставлена задача разработки проекта Стратегии до 1 октября 2012 года.
Бюджетные послания Президента Российской Федерации на:	
2011-2013 года	Обозначена необходимость разработки программы развития пенсионной системы, обеспечивающего социально приемлемый уровень пенсионного обеспечения и исключающего повышения тарифов страховых взносов (далее – СВ) и увеличение дефицита пенсионной системы.
2012-2014 года	Обозначена необходимость подготовки комплексных предложений по развитию пенсионной системы.
2013-2015 года	Перед Правительством Российской Федерации поставлена задача по подготовке предложений по параметрам развития пенсионной системы с учетом демографических показателей.
Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 года	Обозначена необходимость предоставления возможности выбора возраста на пенсию и более активного стимулирования добровольных пенсионных накоплений по выходу из экономического кризиса.
Концепция демографической политики Российской Федерации до 2025 года от 09 октября 2007 года	Поставлены задачи: – увеличение ожидаемой продолжительности жизни до 75 лет к 2025 году; – увеличение суммарного показателя рождаемости в 1,5 раза; – внедрение специальных программ для населения старших возрастных групп.
Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года от 13 июня 2012 года (утратила силу)	Создание условий для свободного перемещения и трудоустройства граждан в соответствии с международными соглашениями и обеспечение доступа граждан к социальным услугам по месту фактического проживания (в случае мягкой миграционной политики возможно увеличение численности лиц, получающих российское гражданство, а значит и количества застрахованных лиц).

<p>Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года от 17 ноября 2008 года</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Создание эффективной пенсионной системы на принципах страхования и накопления: повышение зависимости размера трудовых пенсий от заработной платы, повышение размера пенсий с учетом развития добровольных накопительных пенсионных сбережений до уровня, обеспечивающего достойную жизнь пенсионеров, укрепление накопительного компонента пенсионной системы; - средний размер трудовой пенсии повышается до 2,5-3 прожиточных минимумов пенсионера к 2016-2020 годам; - создание условий для повышения коэффициента замещения утраченного заработка, на который начислялись страховые взносы, трудовой пенсией по старости не менее чем до 40 процентов; - переход от налогового к страховому принципу формирования доходов пенсионной системы; - введение минимального страхового взноса, уплата которого в течение 30 лет обеспечивает трудовую пенсию на уровне не ниже прожиточного минимума пенсионера; - создание обоснованной системы оценки и мониторинга пенсионных обязательств Российской Федерации на долгосрочную перспективу, с закреплением за уполномоченным органом функции актуарного оценивания развития пенсионной системы и подготовки рекомендаций по необходимой корректировке основных параметров начисления страховых взносов.
<p>Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года от 12 мая 2009 года</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Развитие пенсионной системы силами обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества; - коренное улучшение демографической ситуации; - укрепление финансовых рынков и сокращение неформальной занятости.

Источник: составлено автором по содержанию документов стратегического планирования, приведенным в первом столбце таблицы.

Вместе с тем, ФЗ № 172 была установлена новая система стратегического планирования в Российской Федерации, классификация и порядок корректировки её документов, а до 1 января 2019 года все действующие документы должны были быть приведены в соответствие ФЗ № 172.

Также 7 мая 2018 года были определены национальные цели и стратегические задачи развития Российской Федерации на период до 2024 года, 21 июля 2020 года – национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года (не

действуют), 7 мая 2024 года – национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года, являющиеся новыми документами стратегического целеполагания на федеральном уровне и ориентирами для утверждения целей, задач и показателей для документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания по отраслевому принципу, и для программно-плановых документов, разрабатываемых на срок полномочий Президента Российской Федерации – цикл стратегического планирования. Несмотря на существенное изменение системы стратегического планирования, Стратегия сохранила и сохраняет статус действующего нормативного правового акта, однако изменения, обоснованные принятием ФЗ № 172, Указа Президента № 633 или утверждения национальных целей развития, в Стратегию не вносились. В системе документов стратегического планирования, согласно реестру государственной автоматизированной информационной системы «Управление» ^[1], она отнесена к отраслевым документам федерального уровня.

Для определения роли Стратегии в развитии пенсионной системы, автором были отобраны и проанализированы документы стратегического планирования, за исключением Стратегии, чьи отдельные цели, задачи, направления и положения в наибольшей степени соответствуют предмету развития пенсионной системы и в совокупности создают систему стратегического управления ею (таблица – 4). По результатам анализа содержания документов (таблица – 3) было выявлено несколько принципиальных моментов.

Таблица 3 – Содержание документов стратегического планирования в части развития пенсионной системы

Документы стратегического планирования	Положения документов в части развития пенсионной системы
Национальные цели и стратегические задачи развития Российской Федерации на период до 2024 года от 7 мая 2018 года	<p>Определены цели по:</p> <ul style="list-style-type: none"> – обеспечению роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции; – снижению в два раза уровня бедности в Российской Федерации.
Национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года от 7 мая 2024 года	<p>Поставлены цели по:</p> <ul style="list-style-type: none"> – снижению уровня бедности ниже 7 процентов к 2030 году и ниже 5 процентов к 2036 год; – обеспечению устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже уровня инфляции.
Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 февраля 2024 года	Упоминание страхования добровольных накоплений в НПФ на сумму до 2,8 млн руб., введенного в 2023 году.
Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15 января 2020 года	Закрепить в Конституции принципы достойного пенсионного обеспечения – регулярной индексации пенсий.
Послание Президента	Индексация пенсий должна осуществляться в любом

Российской Федерации Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 года	индексации пенсий должна осуществляться в любом случае сверх уровня прожиточного минимума пенсионера, который устанавливается ежегодно.
Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 марта 2018 года	Необходимо добиться увеличения размеров пенсий, сокращения разрыва между размером пенсии и заработной платы обеспечить их регулярную индексацию темпом выше инфляции.
Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года	За предоставление заведомо недостоверных, неполных сведений о финансовом положении НПФ необходимо вести в отношении их руководства уголовную ответственность.
Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года от 13 мая 2017 года	<p>Определены задачи по:</p> <ul style="list-style-type: none"> – обеспечению устойчивости и сбалансированности государственных внебюджетных фондов; – модернизации регулирования деятельности финансовых организаций и развитие инфраструктуры национального финансового рынка. <p>Одним из показателей состояния экономической безопасности установлена доля населения трудоспособного возраста в общей численности населения.</p>
Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года от 5 февраля 2016 года	<p>В части пенсионного обеспечения документ, в основном, ссылается на цели и направления Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы до 2030 года.</p> <p>Поставлены задачи по:</p> <ul style="list-style-type: none"> – обеспечению финансового благосостояния граждан старшего поколения; – созданию социально-экономических условий по стимулированию пожилых людей к продолжению трудовой деятельности после наступления пенсионного возраста; – повышению уровня финансовой грамотности граждан старшего поколения. <p>Одним из механизмов реализации стратегии установлено повышение информированности граждан предпенсионного возраста о порядке формирования пенсионных прав и расчета пенсии в системе обязательного пенсионного страхования и о возможностях продолжения трудовой занятости или нового трудоустройства.</p>
	– Повышение доверия граждан к системе добровольного пенсионного страхования и их вовлеченности в программы негосударственного пенсионного обеспечения обозначен как актуальный

<p>Стратегия повышения финансовой грамотности и формирования финансовой культуры до 2030 года от 27 октября 2023 года</p>	<p>вопрос;</p> <ul style="list-style-type: none"> – умения планирования и регулярного формирования дополнительных накоплений к будущей пенсии и понимание взаимосвязи официальной заработной платы и уровня пенсионного обеспечения в будущем установлены одними из результатов реализации стратегии; – отмечено, что развитие корпоративных программ долгосрочного накопления позволит максимально увеличить охват работающих граждан, у которых при участии работодателей будет формироваться дополнительный доход к будущей пенсии независимо от уровня финансового обеспечения.
<p>Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года от 28 ноября 2018 года</p>	<p>Целевым ориентиром для Правительства Российской Федерации устанавливается ежегодное увеличение страховых пенсий темпами, превышающими инфляцию предшествующего года.</p> <p>Предусматриваются институциональные меры по развитию пенсионной системы:</p> <ul style="list-style-type: none"> – формирование дополнительных пенсионных средств граждан в рамках пенсионного плана индивидуального пенсионного капитала НПО; – совершенствование механизмов стимулирования создания и развития корпоративных пенсионных систем для граждан со средним и высоким уровнями доходов.
<p>Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года от 6 октября 2021 года</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Прогнозируемое сокращение численности работающего населения к численности пенсионеров; – проблема нахождения компромисса между повышением уровня обеспеченности пенсионеров, поддержанием умеренной фискальной нагрузки на фонд оплаты труда в экономике и достижением сбалансированности пенсионной системы; – цели и задачи пенсионной реформы в прогнозе отсылают к Стратегии; – предложены 3 варианта прогноза параметров бюджета ПФР до 2030 года; – дана оценка эффектов от реализации Стратегии в 2030 году.
	<ul style="list-style-type: none"> – Опережающий рост количества экономически неактивных людей старшего поколения увеличивает нагрузку на систему пенсионного обеспечения. – предполагается создание добровольной пенсионной

<p>Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года от 29 марта 2019 года (не действует)</p>	<p>системы – индивидуального пенсионного коэффициента;</p> <p>– международный опыт подстройки бюджетной политики в «стареющих» странах: (1) увеличение пенсионного возраста, (2) ужесточение условий для досрочного выхода на пенсию, (3) повышение финансовых стимулов для работы в пенсионном возрасте и (4) объединение пенсионных и медицинских страховых продуктов;</p> <p>– реализация государственной программы Российской Федерации «Развитие пенсионной системы» планировалась с 2020 года, приведена оценка финансового обеспечения программы на период 2020-2024 годов (в 2024 году – 2654,8 млрд рублей);</p> <p>– представлен прогноз характеристик бюджета ПФР в базовом и консервативном вариантах.</p>
<p>Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года от 1 октября 2021 года</p>	<p>Представлены фактические, оценочные и плановые показатели ежегодной индексации пенсий неработающих пенсионеров.</p>
<p>Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года от 29 сентября 2018 года</p>	<p>К мерам по развитию пенсионной системы отнесены:</p> <p>– поэтапное повышение общеустановленного пенсионного возраста;</p> <p>– совершенствование основных параметров распределительного компонента пенсионной системы;</p> <p>– формирование дополнительных пенсионных средств граждан в рамках пенсионного плана индивидуального пенсионного капитала НПО, который планируется использовать и для привлечения долгосрочных инвестиций в экономику;</p> <p>– совершенствование института досрочных пенсий;</p> <p>– совершенствование механизмов стимулирования создания и развития корпоративных пенсионных систем.</p> <p>Отмечено, что повышение пенсионного возраста позволит достичь средний размер страховой пенсии в 20 тыс. рублей, и будет продолжен темп индексации страховых пенсий неработающим пенсионерам выше инфляции.</p>
	<p>Отмечена стагнация НПО в последние 10 лет, среди причин которой: сложность продуктов по НПО и низкая информированность граждан о них, отсутствие</p>

<p>Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации до 2030 года от 29 декабря 2022 года</p>	<p>финансовых стимулов к участию.</p> <p>Отмечена необходимость:</p> <ul style="list-style-type: none"> - создания программы долгосрочного накопления с государственной поддержкой и налоговым стимулированием; - расширения горизонта инвестиционной деятельности НПФ и совершенствование системы их вознаграждения; - страхования средств граждан в НПФ; - развития корпоративных программ долгосрочного накопления. <p>Среди индикаторов реализации стратегии: доля инвестиционных, страховых и пенсионных продуктов в сбережениях граждан, количество граждан, привлеченных в ПДС и объем их сбережений, привлеченных в ПДС.</p>
---	--

Источник: составлено автором по данным источников, приведенных в первом столбце таблицы.

Во-первых, единственной национальной целью развития Российской Федерации на период до 2024 года, напрямую относящейся к сфере пенсионного обеспечения, являлось обеспечение роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции. Несмотря на не детализированную и широкую формулировку (в пенсионное обеспечение возможно включить как обеспечение по обязательному пенсионному страхованию (далее – ОПС), так и по государственному пенсионному обеспечению и негосударственному пенсионному обеспечению (далее – НПО), не определено, насколько конкретно рост уровня пенсионного обеспечения должен превышать уровень инфляции), поставленная цель предполагала устойчивое реальное увеличение доходов лиц, вышедших на пенсию, увеличение их покупательской способности при любых значениях инфляции, которое одновременно способствовало национальной цели по снижению два раза уровня бедности в части пожилых людей. Единый планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года и Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года национальная цель трактовалась следующим образом: индексация страховой пенсии по старости, на значение, определяемое фактическими возможностями, но выше инфляции, должна обеспечиваться только неработающим пенсионерам. В разгар пандемии COVID-19 национальные цели были скорректированы с одновременным переносом срока их достижения на 2030 год: требуемый рост уровня пенсионного обеспечения изменен с «выше инфляции» на «не ниже инфляции». В таком подходе допускается отсутствие значимого увеличения реального размера страховой пенсии и, в лучшем случае, неизменность покупательской способности получателей страховой пенсии на протяжении 10 лет.

В документах планирования и программирования целью является уровень роста выше инфляции, в Бюджетном прогнозе Российской Федерации на период до 2036 года – не ниже инфляции, но достижение вышеуказанной национальной цели, как в формате до

корректировки, так и после, установлено приоритетным направлением деятельности Правительства Российской Федерации в области пенсионного обеспечения в обоих случаях.

Таблица 4 – Документы стратегического планирования в части развития пенсионной системы

Целеполагание (федеральный уровень)
<ul style="list-style-type: none"> – Национальные цели развития до 2024 года; – Национальные цели развития до 2030 года и на перспективу до 2036 года; – Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.
Целеполагание (отраслевой принцип)
<ul style="list-style-type: none"> – Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы до 2030 года; – Стратегия экономической безопасности до 2030 года; – Стратегия развития финансового рынка до 2030 года; – Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения до 2025 года; – Стратегия повышения финансовой грамотности и формирования финансовой культуры до 2030 года.
Прогнозирование (федеральный уровень)
<ul style="list-style-type: none"> – Прогноз социально-экономического развития до 2030 года; – Бюджетный прогноз на период до 2036 года; – Прогноз социально-экономического развития до 2036 года.
Планирование и программирование (федеральный уровень)
<ul style="list-style-type: none"> – Единый план по достижению национальных целей развития на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года; – Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года; – План деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации на 2019 год и плановый период до 2024 года; – Государственные программы Российской Федерации.

Источник: составлено автором.

Во-вторых, направления и задачи в области пенсионного обеспечения, обозначенные в отраслевых документах стратегического планирования, напрямую или опосредованно отсылаются к направлениям и задачам Стратегии. В целом, отраслевые документы взаимоувязаны и согласованы между собой.

В-третьих, документы в части прогнозирования, ввиду даты их принятия и отсутствия корректировки, содержат устаревший терминологический аппарат и отражают неактуальный состав бюджетной системы Российской Федерации. Так, в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [\[2\]](#) (далее – Прогноз СЭР-2030) описывается разделение трудовой пенсии на

базовую, страховую и накопительную составляющие (с 2015 года у пенсий по ОПС нет составляющих) и не учитывается прекращение существования как и Пенсионного фонда России (далее – ПФР), так и его бюджета. Формально, прогноз параметров бюджета ПФР невозможно использовать для целеполагания и планирования и сопоставлять с данными других документов стратегического прогнозирования, так как любые финансовые поступления и выплаты по ОПС должны прогнозироваться в контексте бюджета Социального фонда России (далее – СФР). Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года (далее – Бюджетный прогноз), утверждённый Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.03.2019 № 558-р, также не учитывает объединение ПФР и Фонда социального страхования Российской Федерации и отказа от введения индивидуального пенсионного капитала.

Отметим и несогласованность Прогноза СЭР-2030 и Бюджетного прогноза в части параметров бюджета ПФР (таблица – 5), особенно на период после 2020 года.

Таблица 5 – Сопоставление Прогноза СЭР-2030 и Бюджетного прогноза в части параметров бюджета ПФР

Прогнозные данные	2018 г.	2020 г.	2025 г.	2030 г.
Доходы бюджета ПФР по ОПС (без учета накопительной пенсии), трлн руб.				
Прогноз СЭР-2030 (Консервативный вариант)	7,9	8	7,5	7,2
Прогноз СЭР-2030 (Инновационный вариант)	7,6	7,6	6,8	6,3
Прогноз СЭР-2030 (Форсированный вариант)	7,5	7,4	6,8	6,5
Бюджетный прогноз	8,169	8,949	10,653	13,663
Трансферты бюджету ПФР из федерального бюджета на ОПС, трлн руб.				
Прогноз СЭР-2030 (Консервативный вариант)	3,5	3,6	3,3	3,2
Прогноз СЭР-2030 (Инновационный вариант)	3,3	3,3	2,8	2,6
Прогноз СЭР-2030 (Форсированный вариант)	3	3	2,4	2,2
Бюджетный прогноз	3,278	3,414	2,808	2,712
Расходы бюджета ПФР по ОПС (без учета накопительной пенсии), трлн руб.				
Прогноз СЭР-2030 (Консервативный вариант)	6,7	6,8	6,6	6,4
Прогноз СЭР-2030	--	--	--	--

(Инновационный вариант)	7,6	7,6	6,8	6,3
Прогноз СЭР-2030 (Форсированный вариант)	6,4	6,4	6,1	5,9
Бюджетный прогноз	8,328	8,949	10,653	13,663

Источник: составлено автором по Прогнозу СЭР-2030 [\[2\]](#) и Бюджетному прогнозу.

С учетом важности достижения достоверности показателей документов стратегического планирования в части прогнозирования, являющихся основной для разработки стратегических документов других типов, в том числе Стратегии, и использования Бюджетного прогноза для определения ресурсного обеспечения реализации государственных программ Российской Федерации, отметим проблему актуальности прогнозных значений, используемых для разработки стратегических документов в области пенсионного обеспечения.

В-четвертых, критичным недостатком текущего содержания Бюджетного прогноза, является отражение прогнозных показателей финансового обеспечения реализации государственной программы (далее – ГП) Российской Федерации «Развитие пенсионной системы», реализация которой, согласно Бюджетному прогнозу, утвержденному в 2019 году, должна была начаться с 2020 года: на это было предусмотрено бюджетных ассигнований федерального бюджета с 2,8 трлн руб. в 2020 году до 2,6 трлн руб. в 2024 году. Несмотря на запланированное в очередном финансовом году начало реализации ГП, она не была утверждена, а Федеральный закон от 02 декабря 2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» был принят с распределением до 2022 года подавляющего объема бюджетных ассигнований на пенсионное обеспечение по ОПС по непрограммному направлению деятельности 71 «Развитие пенсионной системы Российской Федерации», не предполагающего отражение бюджетных ассигнований по той или иной ГП. Программно-целевое управление расходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в части развития пенсионной системы не реализовано до сих пор, срок разработки соответствующей ГП установлен отдельными решениями Правительства Российской Федерации [\[3\]](#) [\[4\]](#) и не соблюдается [\[5\]](#), что ставит под сомнение дальновидность государственной политики, роль стратегических документов в развитии национальной пенсионной системы и противоречит правовой норме ФЗ-172 о реализации положений документов стратегического планирования через мероприятия ГП Российской Федерации. Отметим факт принятия Правительством Российской Федерации решения о целесообразности утверждения ГП по развитию пенсионной системы, которую подтвердим несколькими аргументами: (1) большим объемом расходов федерального бюджета в по непрограммному направлению деятельности (рисунок – 1), достигшего в 2017 году до 25,29% всех расходов федерального бюджета за финансовый год, (2) значимым объемом расходов бюджета СФР (ранее – ПФР) в части ОПС, в 2023 году достигшего 9,06 трлн рублей или 6,52% ВВП [\[6\]](#), (3) наличием стратегических целей по развитию пенсионной системы и особой социальной важности их достижения, которые вписываются в рамки разработки документов программирования и программно-целевого управления расходами бюджетом бюджетной системы и (4) ожидаемым повышением эффективности расходов федерального бюджета и бюджета СФР на пенсионное обеспечение граждан в ходе в результате внедрения программного подхода.

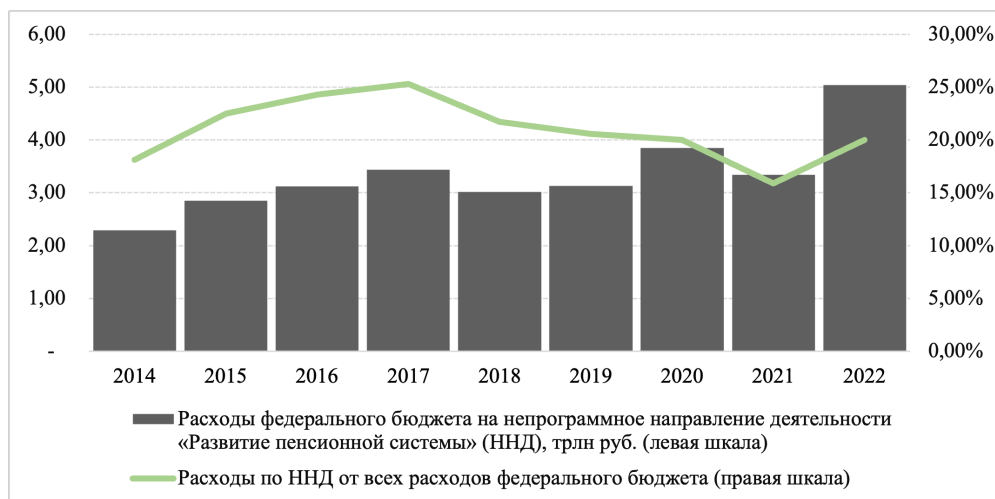


Рисунок 1 – Расходы федерального бюджета на непрограммное направление деятельности «Развитие пенсионной системы»

Источник: построено автором. Данные за 2014-2020 года приведены по отчетам об исполнении федерального бюджета Федерального казначейства [\[7\]](#), за 2021-2022 года – по информации Единого портала бюджетной системы Российской Федерации [\[8\]](#).

Непосредственно Стратегия состоит из следующих элементов: (1) ретроспекция, описывающая достигнутые за 10 лет результаты совершенствования пенсионной системы, (2) негативные последствия, ожидаемые в отсутствии активного и стратегического управления развитием пенсионного обеспечения, (3) цели и задачи развития пенсионной системы, (4) 7 направлений её развития, (5) этапы реализации Стратегии и (6) ожидаемые к 2030 году результаты её реализации. Она дополнена планом-графиком подготовки проектов федерального законов для реализации стратегического документа на среднесрочный до октября 2019 – план-график являлся единственным, за все время действия Стратегии, объектом внесения в неё изменений, связанных с дополнением плана, включения или исключения в него дополнительных позиций, а цели, задачи или направления ни разу Стратегии не корректировались по настоящий момент.

Стратегия не содержит комплекса количественных или качественных индикаторов её реализации, помимо ожидаемых результатов по окончании срока её реализации, оценку рисков её реализации, как, например, в отраслевом документе стратегического планирования – Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации до 2030 года, и плана мероприятий на среднесрочный период, который обосновал бы состав и содержание государственных программ, что также избирательным элементом отраслевого документа стратегического планирования в соответствии с правилами их разработки и корректировки, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.10.2015 № 1162 «Об утверждении правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении правительства Российской Федерации».

Верхнеуровневой целью Стратегии, соотнесённой с задачами, направлениями и инструментами развития в таблице 6, является гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения в условиях сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы.

Таблица 6 – Основные положения Стратегии

Цель
Гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения в условиях сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы.
Задачи
<ul style="list-style-type: none"> – Обеспечение коэффициента замещения трудовой пенсией по старости до 40% утраченного заработка при нормативном страховом стаже и средней заработной плате; – достижение приемлемого уровня пенсии для среднего класса за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах; – обеспечение среднего размера страховой пенсии по старости не менее 2,5 - 3 прожиточных минимумов пенсионера; – поддержание приемлемого уровня страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности с единым тарифом страховых взносов для всех категорий работодателей; – обеспечение сбалансированности формируемых пенсионных прав с источниками их финансового обеспечения; – развитие трехуровневой пенсионной системы для групп с разными доходами.
Направления и инструменты
<ul style="list-style-type: none"> – Параметрические изменения системы ОПС; – совершенствование тарифно-бюджетной политики; – институциональное совершенствование ОПС; – институциональное совершенствование НПО, в том числе корпоративного.

Источник: составлено автором по Стратегии.

Другие декомпозиции основных идей Стратегии были предложены в отечественной литературе [\[9\]](#) [\[11\]](#), однако различия между ними не имеет принципиального значения. При рассмотрении задач Стратегии сразу отметим использование неактуального терминологического аппарата («трудовая пенсия»), о котором также пишет Балынин И.В [\[12\]](#). В дальнейшем анализе такие единицы будут приведены к современным («трудовая пенсия» к «страховая пенсия», «бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации» к «бюджет Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации в части пенсионного обеспечения»).

Отметим, что напрямую цели и задачи Стратегии не отсылаются на национальные цели развития Российской Федерации, в том числе по обеспечению темпа устойчивого роста уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции (таблица – 7), а положения Стратегии не включены в ту или иную ГП, за исключением ГП Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», в рамках которой осуществляются МБТ из федерального бюджета на предоставление федеральной и региональных социальных доплат к страховой пенсий, и ГП субъектов Российской Федерации, в рамках которых предусматриваются бюджетные ассигнования их бюджетов на выплату социальной доплаты. Таким образом, в сфере развития пенсионной системы документы отраслевого стратегического планирования не увязаны со среднесрочными документами целеполагания.

Таблица 7 – Сопоставление документов стратегического планирования в части пенсионного обеспечения граждан

Национальные цели развития Российской Федерации до 2030 года и на перспективу до 2036 года	Цели Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы в Российской Федерации до 2030 года
<ul style="list-style-type: none"> – Единый план по достижению национальных целей развития на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года; – Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года; – Бюджетный прогноз на период до 2036 года; – Государственные программы Российской Федерации. 	<ul style="list-style-type: none"> – Документы стратегического планирования по отраслевому принципу; – Прогноз социально-экономического развития до 2030 года; – Государственные программы (только в части выплаты федеральных и региональных социальных доплат к страховой пенсии).

Источник: составлено автором

Достижение соотношения среднего размера страховой пенсии с прожиточным минимумом пенсионера (далее – ПМП) в 2,5-3 раза, являющиеся одним из ожидаемых результатов реализации Стратегии, ниже ожидаемого значения этого показателя в консервативном и инновационном вариантах Прогноза СЭР-2030 (таблица – 8).

Значение в 2,7, входящее в целевой интервал, ожидается только в форсированном варианте прогноза, предполагающим высокие темпы роста заработной платы, достижение численности среднего класса в половину всего населения и снижение дифференциации доходов. При этом, прямого обоснования установления значений целевых показателей в Стратегии не приводится. Размер страховой пенсии, для достижения цели по отношению её к ПМП в 2,5-3 раза, должен быть больше, чем (в 2024 году – на 9% и 31%), по коэффициенту замещения (таблица – 9).

Таблица 8 – Сопоставление ожидаемого значения соотношения в Стратегии и СЭР-2030

Показатель	Ожидаемое к 2030 году значение показателя			
	Стратегия	Прогноз СЭР-2030		
		Консервативный вариант	Инновационный вариант	Форсированный
Соотношение среднего размера страховой пенсии с прожиточным минимумом пенсионера	2,5-3	2	2,2	2,7

Источник: составлено автором по Стратегии и СЭР-2030 [\[2\]](#).

Целевой коэффициент замещения установлен на уровне, требуемом Конвенцией МОТ №

102, однако типовым бенефициарием в ней представлено не застрахованное лицо, а домохозяйство из мужчины с женой пенсионного возраста, и ниже, чем средний коэффициент замещения в европейских странах как по итогам 2017 года (0,57), так и 2022 года (0,53) [\[13\]](#) [\[14\]](#). По мнению Абрамова А.Е. и Черновой М. И., коэффициент, установленный МОТ, не соответствует современной экономике: он формируется в индивидуальном значении у каждого человека, а на первое место должна выходить рациональность сберегательного поведения населения и способность финансовой системы обеспечить рост его благосостояния в контексте теории жизненного цикла [\[15\]](#).

Таблица 9 – Соотношение целевых показателей Стратегии

Год	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Размер страховой пенсии по старости, соответствующий КЗ в 0,4, тыс. руб.	14,68	15,67	17,49	19,15	20,54	22,90	26,14	29,36	32,25	34,45
Отношение 2,5 ПМП к 40% СЗП по Российской Федерации, %	150	136	125	116	113	109	109	105	103	106
Отношение 3 ПМП к 40% СЗП по Российской Федерации, %	180	164	150	139	136	131	131	126	124	127

Источник: рассчитано и составлено автором.

Примечание: КЗ – коэффициент замещения, ПМП – прожиточный минимум пенсионера, СЗП – средняя заработная плата.

Согласимся с мнением авторов о наличии проблемы отсутствия четких критериев оценки реализации, как и целей Стратегии, так и её задач, которые не уточняются в других документах планирования или программирования [\[9\]](#).

Таким образом, в процессе исследования нами был выявлен ряд неувязок Стратегии с документами стратегического планирования в части целеполагания, прогнозирования и программирования, а также неактуальный терминологический аппарат Стратегии, размытые индикаторы и отсутствие оценки рисков её реализации.

Совершенствование стратегического планирования развития пенсионной системы Российской Федерации

Для обеспечения стратегического развития пенсионной системы Российской Федерации нам необходимо определить долгосрочные ориентиры развития отечественной пенсионной системы, которые позволят увеличить её эффективность и финансовую устойчивость, и принципы организации стратегического управления развитием пенсионной системой, которые позволят гарантировать высокую эффективность такого управления.

По мнению автора, содержание документов стратегического планирования в части развития отечественной пенсионной системы должны базироваться на нескольких принципах, включая принципы, определенные Федеральным законом № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Во-первых, необходима оптимальная актуальность, означающая соответствие положений стратегического документа реалиям современной экономики, устройству пенсионной системы и параметров, характеризующих её функционирование. С учетом установленного законодательством принципа преемственности и непрерывности, устанавливающего, что документы стратегического планирования разрабатываются с учетом этапов их реализации и результатов реализации ранее принятых документов, разработка нового долгосрочного плана преждевременна. При этом, корректировка Стратегии с целью устранения, как минимум, проблемы неактуального терминологического аппарата, по мнению автора, целесообразна и возможна, особенно в контексте начала в 2024 году нового цикла стратегического планирования.

Во-вторых, требуется обязательная обоснованность оценки рисков в ходе реализации плана, с учетом данных бюджетного прогноза и прогноза СЭР, дающей представление о потенциальном отклонении фактических показателей от целевых и действиях Правительства Российской Федерации в случае реализации выявленных рисков.

В-третьих, важно предусмотреть наличие внутренних стабилизаторов – закрепление параметров пенсионного обеспечения (например, пенсионный возраст, порядок увеличения размера социальной пенсии по старости, предельной базы для обложения СВ, индексации стоимости ИПК и размера фиксированной выплаты к страховой пенсии), условий и механизмов их изменений на долгосрочный период, при допустимости их оперативного, «ручного» изменения только в качестве меры реагирования на исключительные шоки и изменения макроэкономических индикаторов – последовательное применение правил индексации является ключом к укреплению доверия к пенсионному обеспечению [\[17\]](#).

В-четвертых, взаимоувязки долгосрочных целей Стратегии со среднесрочными целями (национальными целями развития Российской Федерации), планами законопроектной деятельности и основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации и ответственных федеральных органов исполнительной власти, комплексными межведомственными планами.

По мнению автора важно обеспечить программно-целевое управление расходами бюджетов бюджетной системы на пенсионное обеспечение, которое характеризуется иной методологией бюджетного планирования и оценки эффективности бюджетных расходов, и реализации бюджетной политики с учетом необходимости достижения целей Стратегии.

Автор считает необходимым предусмотреть, по аналогии с другими документами стратегического планирования, поэтапную разбивку значений индикаторов реализации Стратегии, сбалансированную по срокам и объему мероприятий и задач, с целью мониторинга её реализации и осуществления действий в случае отклонений от недостижения целевых значений на каком-либо этапе, а также включить в состав индикаторов уровень бедности среди нетрудоспособного и пожилого населения.

По мнению автора, в Стратегии целесообразно предусмотреть явное ограничение на введение новых налоговых льгот и режимов и расширение текущих, затрагивающих

систему ОПС, только если это не осуществляется в целях стимулирования граждан к участию в НПО и формированию долгосрочных накоплений.

Выделим ориентиры для структуры и состава пенсионной системы Российской Федерации: социальные пенсии в Стратегии не выделяются в отдельный уровень (напомним, что основная задача базовых пенсий на нулевом компоненте в подходе Всемирного банка и первом уровне пенсионной системы в подходе ОЭСР – борьба с бедностью). Они назначаются пожизненно вне зависимости от страхового стажа и объёма пенсионных прав на 5 лет позже выхода на страховую пенсию по старости при отсутствии права на получение страховой пенсии, ежегодно индексируются с учетом темпов роста ПМП. Уровень материального обеспечения получателя социальной пенсии в совокупности с социальной доплатой достигает ПМП (федерального или регионального). Всемирный Банк рекомендует обеспечивать наличие нулевого компонента в любой комплексной пенсионной системы в целях смягчения проблемы бедности пожилого населения [\[18\]](#). Действительно, с учетом отсутствия, устойчивого снижения численности малоимущего населения в старшей возрастной группе населения и категории неработающих пенсионеров и получателей социальных пенсий (рисунок – 2), предпосылок отмены социальных пенсий нет.

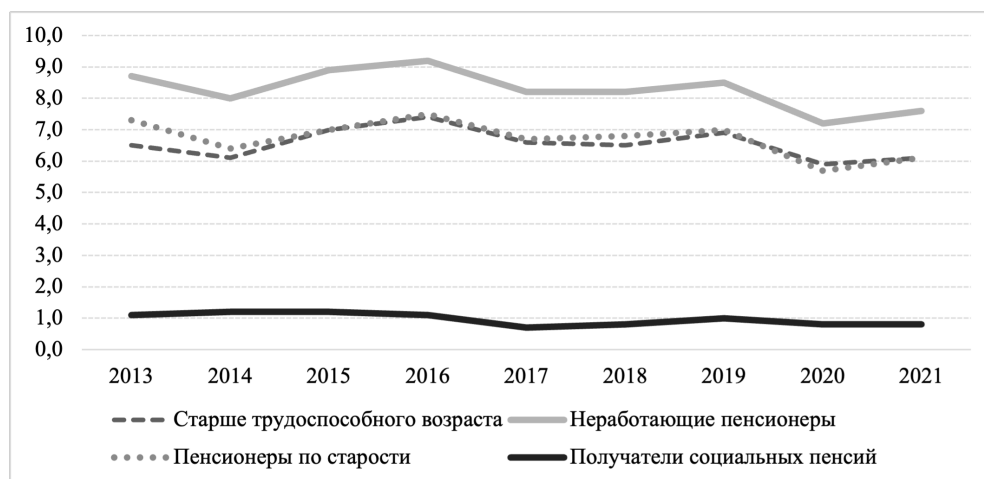


Рисунок 2 – Малоимущее население, в % от всего обследованного населения

Источник: построено автором по данным Росстата [\[19\]](#).

В 2024 году, по прогнозным данным Счетной палаты Российской Федерации и авторским расчётам [\[20\]](#), ПМП составит 16,5% СЗП и увеличится до 17,5% в 2026 году, что ниже, чем среднее отношение базовых пенсий по месту жительства и целевых пенсий к среднему уровню заработка в странах ОЭСР (20,9% и 19,3% соответственно) в 2022 году [\[17\]](#). С учетом того, что численность пенсионеров, получающих социальные доплаты, достигла в 2023 году 6,24 млн руб. или 18,23% всех пенсионеров, получающих страховую пенсию по старости (рисунок – 3), и в условиях прерывистой и нестандартной карьеры нынешних и будущих работников [\[21\]](#), сохранение этого уровня пенсионной системы необходимо и в долгосрочной перспективе его развитие целесообразно обеспечить за счет введения оценки нуждаемости в случае социальных пенсий и расширенной проверки нуждаемости в случае социальных доплат к пенсии, так как их выплата осуществляется посредством бюджетного механизма. При этом, численность получателей социальных пенсий и социальных доплат, при индексации социальных пенсий ПМП на уровень инфляции, по мнению автора, должны являться индикаторами сохранения ОПС её страховой функции, которые должны сигнализировать об опасном

для финансовой сбалансированности пенсионной системы увеличении доли бюджетных ассигнований в пенсионном обеспечении в рамках ОПС. Уровень бедности среди пожилого и нетрудоспособного населения, в том числе пенсионеров, мы предлагаем установить индикатором реализации Стратегии, так на него влияет не только доведение минимального размера пенсии до ПМП, но и индексация ПМП и состав домохозяйств.

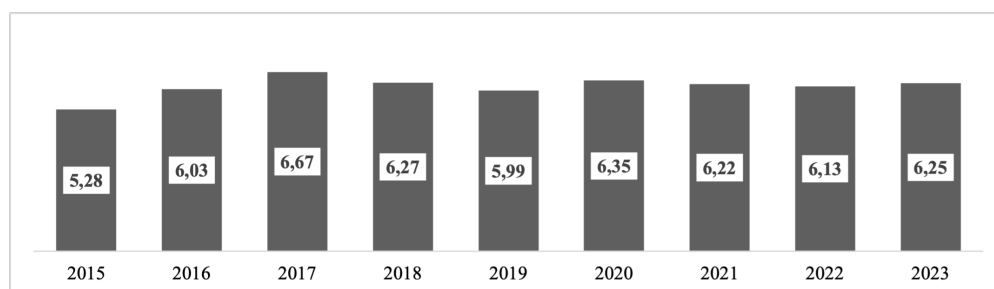


Рисунок 3 – Численность пенсионеров, получающих социальные доплаты, млн чел.

Источник: построено автором по данным Росстата [\[22\]](#).

Второй уровень пенсионной системы, по таксономии ОЭСР – обязательных пенсионных планов, основанных на зарплате, в Российской Федерации представлен непосредственно ОПС, распределительной системой с «пенсионными баллами». Вопрос о необходимости наличия такого уровня не стоит – ОПС обеспечивает широкий охват населения, высокий уровень собираемости СВ и КЗ от 30% при нормативных страховых стаже и доходе, а в странах ОЭСР только Ирландия и Новая Зеландия не имеют второго уровня пенсионной системы [\[17\]](#). По мнению автора, необходимы, ориентируясь на долгосрочные тенденции, уточнения о границе между вторым и третьим уровнями и соотношения в охвате населения между ними, а также используемых финансовых моделей пенсионных планов.

По авторским расчётам, коэффициент демографической нагрузки (без учета населения в возрасте младше трудоспособного), являющийся фактором результативности PAYG-систем, на периоде следующих 20 лет увеличивается, но не создает угрозы финансовой устойчивости российской пенсионной системе: он уменьшится с 429,61 в 2023 году до, по оценке Росстата, 337-380 в 2030 году (при этом увеличится в 2046 году до 461-514) [\[16\]](#). При этом ОПС имеет резервы роста её доходов и сокращения доходов: до 2028 года продолжится повышение пенсионного возраста, а до 2025 года – повышение минимального количества ИПК для получения права на страховую пенсию, а исследователями предлагается повышение требуемого страхового стажа, отмена или пересмотр регрессии в обложении СВ, отмена или снижение объема налоговых льгот, значительное увеличение предельной базы с сохранением ограничения на количество формируемых в год пенсионных прав [\[10\]](#) [\[11\]](#) – они могут быть использованы как и для поддержания финансовой устойчивости, так и для достижения требуемого КЗ в 40%, но не способны кратно или, значимо превышая ожидаемый результат реализации Стратегии, увеличить уровень пенсионного обеспечения. Цели Стратегии и текущее ограничение на объем пенсионных прав, формируемых ежегодно, в 10 индивидуальных пенсионных коэффициентов (далее – ИПК), предполагают: застрахованные лица с заработком не более СЗП, должны ориентироваться на 40% замещения утраченных доходов, а объем всего остального социального риска потери заработка ввиду старости, приватизируется, и должен покрываться за счет частных корпоративных и индивидуальных схем. Значит ли это, что целевые значения размера страховой пенсии являются не только ориентирами для их достижения, но и ограничениями, устанавливающими оптимальную долю

распределительного компонента пенсионной системы, после которых её не следует увеличивать, чтобы не допустить угрозу её финансовой устойчивости и обеспечить стимулы для частных накопительных пенсионных схем?

Результаты моделирования пенсионной системы свидетельствуют о том, что более высокая волатильность и снижение нормы доходности рынка капитала увеличивают оптимальную долю распределительного компонента, тогда как снижение волатильности выпуска уменьшает её, причем первая зависимость сильнее второй [\[23\]](#).

Эффективность ОПС ограничена: по авторским расчётам, при страховом стаже в 20 лет, доходе застрахованного лица размером в СЗП и периоде дожития в 20 лет, сумма уплаченных в его пользу СВ в 10 раз превышает суммы выплачиваемой в течении 20 лет пенсии (рисунок – 4). При этом, увеличение страхового стажа на 1 год увеличивает этот разрыв в среднем на 1,45%, увеличение дохода, облагаемого СВ, на 5 тысяч – в среднем на 1,04%, а уменьшение страхового стажа на 1 год снижает КЗ в среднем на 1,86%. С учетом этого, реализацию мероприятий, направленных на повышение уровня пенсионного обеспечения в рамках ОПС, мы не считаем оптимальными и целесообразными с точки зрения эффективности.

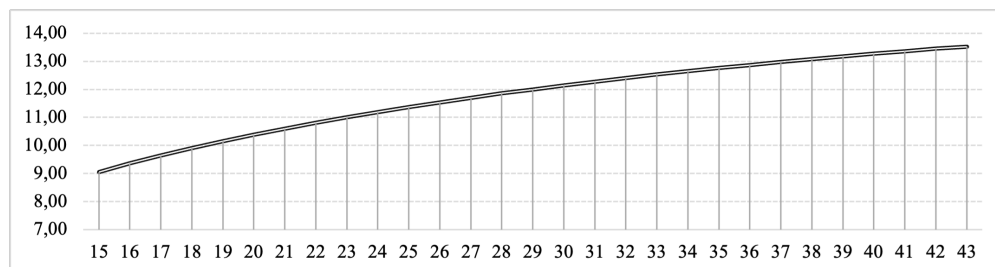


Рисунок 4 – Отношение уплаченных в пользу лица СВ и суммы страховой пенсии за 20 лет при разном страховом стаже

Источник: построено по расчётам автора.

В средне- и долгосрочной перспективе параметрические изменения ОПС должны исключать повышение тарифов СВ и быть ориентированы не на увеличение объема пенсионных прав и форсированное увеличение размера страховой пенсии, а на сохранение относительного широкого охвата населения, полное нивелирование потребности использования бюджетного механизма (за исключением социальных пенсий) и поддержание финансовой устойчивости пенсионной системы в условиях повышения демографической нагрузки и потенциальных внешних и внутренних неблагоприятных факторов или шоков, не приводящего к увеличению роли распределительного компонента – стимулирование участия населения в добровольных пенсионных планах обуславливается адекватностью пенсионных выплат по обязательным планам [\[24\]](#), а из-за большой разницы между ожидаемой финансовой отдачей и ожидаемыми темпами роста населения, выгоды для общественного благосостояния от участия в оптимальной накопительном плане существенно больше, чем от участия в оптимальной распределительной схеме [\[25\]](#). Таким образом, развитие второго и третьего уровней пенсионной системы, корпоративного и индивидуального пенсионного обеспечения по Стратегии, необходимо осуществлять в условиях наличия пространства для них и стимулов для компенсации, создаваемых ограниченностью первого уровня. Варианты совершенствования вышеуказанных уровней ограничены унаследованной пенсионной системой – мы не имеем возможностей быстро и с низкими издержками увеличить роль и долю нераспределительного компонента в пенсионном обеспечении населения, однако

приоритетным направлением является расширение охвата населения НПО [26] [27]: фрагментарно, но на основе обязательного или квазидобровольного участия.

Соответствующими показателями уровня охвата всего населения в трудоспособном возрасте частными пенсионными планами (34,33% в среднем по странам ОЭСР), возраста начала участия в таких планах, доли пенсионных взносов в ВВП, по мнению автора, целесообразно дополнить состав индикаторов реализации Стратегии.

Заключение

Ключевым документом стратегического планирования в сфере развития национальной пенсионной системы является Стратегия, которая закладывает ориентиры её развития системы до 2030 года и предполагает обеспечения её финансовой устойчивости, доведение КЗ до 40% и создание действенной системы НПО для средне- и высокодоходных категорий граждан. Мы выявили ряд организационных проблем, заключающихся в неполной увязке Стратегии со документами стратегического планирования, национальными целями развития Российской Федерации до 2030 года, устаревшем терминологическом аппарате и отсутствия учета значимого изменения макроэкономической ситуации, параметров пенсионного обеспечения и перехода к базальной пенсионной формуле, неточности и неполноты формулировок индикаторов её реализации, её опоре на неактуальные данные БП и прогноза СЭР и отсутствия программно-целевого управления расходами на пенсионное обеспечение. Автором настоящей статьи разработан ряд предложений по повышению качества организации стратегического управления развитием российской пенсионной системы и определены ориентиры для её долгосрочного развития. Для повышения качества стратегического планирования необходимо определить принципы разработки долгосрочного плана по развитию пенсионной системы, а также включить в такой план оценку рисков, внутренние стабилизаторы и поэтапную разбивку значений индикаторов его реализации.

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств, по государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Научная статья подготовлена под научным руководством Балынина И.В., к.э.н., доцента, доцента Кафедры общественных финансов Финансового факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Библиография

1. Документы стратегического планирования. Государственная автоматизированная информационная система «Управление». – [Электронный ресурс]. – URL: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (дата обращения: 25.08.2024).
2. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://static.government.ru/media/files/41d457592e04b76338b7.pdf> (дата обращения: 12.08.2024).
3. Отчет о выполнении контрольных событий государственных программ Российской Федерации по итогам I квартала 2018 года. Министерство экономического развития Российской Федерации. – [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/5f6033ee79c2ba40bee5b6f53fa93142/12018.pdf> (дата обращения: 11.08.2024).
4. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2016 года. – [Электронный ресурс]. – URL:

- <http://static.government.ru/media/files/i0d1XvJka1R0C7eEgp2p5nHHbnHyVH8.pdf> (дата обращения: 26.08.2024).
5. Государственная программа развития пенсионной системы должна быть принята до конца года. ТАСС. – [Электронный ресурс]. – URL: <https://tass.ru/ekonomika/712157/amp> (дата обращения: 29.08.2024).
6. Официальная статистика. Федеральная служба государственной статистики. – [Электронный ресурс]. – URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics> (дата обращения: 28.08.2024).
7. Исполнение бюджетов. Федеральное казначейство. – [Электронный ресурс]. – URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/> (дата обращения: 04.08.2024).
8. Отчет об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет». – [Электронный ресурс]. – URL: <https://budget.gov.ru/Бюджет/Закон-о-бюджете/Отчеты-об-исполнении-бюджетов> (дата обращения: 24.08.2024).
9. Балынин И.В. О достижении целей Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы // Финансы. – 2022. – № 11. – С. 51-58.
10. Балынин И. В. Особенности построения пенсионных систем стран бывшего СССР // Бизнес. Образование. Право. – 2017. – № 2(39). – С. 195-199.
11. Дорофеев М.Л. Преодоление бедности пенсионеров и повышение уровня пенсионного обеспечения в России в условиях структурной трансформации российской экономики // Экономика. Информатика. – 2022. – № 49(4). – С. 767-781.
12. Балынин И.В. Обеспечение достижения целей Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 года на основе реализации авторских предложений // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Экономика и управление.-2023.-№2. – С. 5-16.
13. Aggregate replacement ratio. Eurostat. – [Электронный ресурс]. – URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/7d467608-9efd-4a7e-aeb4-9f6b57ba3c10?lang=en> (дата обращения: 07.08.2024).
14. Net pension replacements rates. OECD. – [Электронный ресурс]. – URL: <https://data.oecd.org/pension/net-pension-replacement-rates.htm> (дата обращения: 18.03.2024).
15. Абрамов А.Е., Чернова М.И. Как сделать НПФ понятными // Вестник НАУФОР. – 2019. – № 11. – С. 41-57.
16. Коэффициент демографической нагрузки. Федеральная служба государственной статистики. – [Электронный ресурс]. – URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Progn_4.xls (дата обращения: 03.08.2024).
17. Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators. – [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.oecd.org/els/public-pensions/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>. (дата обращения: 10.08.2024).
18. Хольцман Р., Хинц Р. Обеспеченная старость в XXI веке // Пенсионные системы и реформы в международной перспективе. МБРР. – 2005.
19. Распределение малоимущего населения по основным группам. Федеральная служба государственной статистики. – [Электронный ресурс]. – URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/tab%2024.xlsx> (дата обращения: 17.08.2024).
20. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 448555-8 «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов». Счетная палата Российской Федерации. – [Электронный ресурс]. – URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/budget/project-2024/SFR-pr-2024-2026.docx> (дата обращения: 04.08.2024).

21. Hinrichs K., Jessoula M. Labour market flexibility and pension reforms: Flexible today, secure tomorrow? // Springer. – 2012.
22. Старшее поколение. Федеральная служба государственной статистики. – [Электронный ресурс]. – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13877> (дата обращения: 20.08.2024).
23. Westerhout E. et al. Should we revive PAYG? On the optimal pension system in view of current economic trends // European Economic Review. – 2022. – Т. 148. – С. 104227.
24. Marcinkiewicz E. Voluntary Pensions Development and the Adequacy of the Mandatory Pension System: Is There a Trade-Off? // Social Indicators Research. – 2019. – Т. 143. – №. 2. – С. 609-636.
25. Romp W., Beetsma R. Sustainability of pension systems with voluntary participation // Insurance: Mathematics and Economics. – 2020. – Т. 93. – С. 125-140.
26. Хмелевская С.А., Есаулкова Т.С. В поисках новой конфигурации российской пенсионной системы: реформирование института накопительной пенсии // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2021. – №4. – С. 36-64.
27. Балынин И.В. Факторы развития негосударственного социального обеспечения // Вестник экономики, права и социологии. – 2023. – № 3. – С. 12-15.
28. Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators. OECD. – [Электронный ресурс]. – URL: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2019_b6d3dcfc-en (дата обращения: 04.08.2024)

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Рецензируемая работа посвящена изучению вопросов стратегического планирования и управления развитием пенсионной системы Российской Федерации.

Методология исследования базируется на изучении и обобщении научных публикаций по рассматриваемой теме, обработке статистических данных, построении моделей прогноза развития пенсионной системы.

Актуальность работы авторы связывают с необходимостью использования стратегического подхода в управлении развитием пенсионной системой для обеспечения её финансовой устойчивости и эффективности на долгосрочный период в условиях старения населения, общемирового увеличения государственных расходов на социальную политику, волатильности и пузырей на финансовых рынках, потребности экономики в долгосрочных инвестициях, введения внешних ограничений, деглобализации мировой экономики, ужесточения денежно-кредитной политики и сложно достижимого баланса между повышением уровня пенсионного обеспечения и сохранением нагрузки по уплате обязательных платежей.

Научная новизна рецензируемого исследования состоит в предложениях по повышению качества организации стратегического управления развитием российской пенсионной системы и отраженных в статье ориентирах для её долгосрочного развития.

В тексте статьи выделены следующие разделы: Введение, Организация стратегического планирования развития национальной пенсионной системы, Совершенствование стратегического планирования развития пенсионной системы Российской Федерации, Заключение, Библиография.

В статье сделан обзор нормативно-правовых документов, посвященных стратегическому планированию в сфере пенсионного обеспечения, на схемах отражено их содержание; представлены результаты сопоставления Прогноза социально-экономического развития

на период до 2030 г. и Бюджетного прогноза в части параметров пенсионного бюджета. Особое внимание уделено расходам федерального бюджета на непрограммное направление деятельности «Развитие пенсионной системы», которые в отдельные периоды превышали 25 % всех расходов федерального бюджета за финансовый год. Авторами отмечают, что напрямую цели и задачи Стратегии не отсылаются на национальные цели развития Российской Федерации, в сфере развития пенсионной системы документы отраслевого стратегического планирования не увязаны со среднесрочными документами целеполагания, говорят об отсутствии четких критериев оценки реализации целей и задач Стратегии, которые не уточняются в других документах планирования или программирования. Автор считает необходимым предусмотреть, по аналогии с другими документами стратегического планирования, поэтапную разбивку значений индикаторов реализации Стратегии, сбалансированную по срокам и объему мероприятий и задач, с целью мониторинга её реализации и осуществления действий в случае отклонений от недостижения целевых значений на каком-либо этапе, а также включить в состав индикаторов уровень бедности среди нетрудоспособного и пожилого населения. В публикации приведены результаты авторских расчётов коэффициента демографической нагрузки на долгосрочную перспективу: он уменьшится с 429,61 в 2023 г. до 337-380 в 2030 г. и увеличится в 2046 г. до 461-514, что, по мнению авторов, не создает угрозы финансовой устойчивости российской пенсионной системе.

Библиографический список включает 28 источников – научные публикации отечественных и зарубежных авторов на русском и английском языках, а также интернет-ресурсы по рассматриваемой теме, на которые в тексте приведены адресные ссылки, что подтверждает наличие апелляции к оппонентам.

Рецензируемый материал соответствует направлению журнала «Теоретическая и прикладная экономика», отражает результаты проведенной авторами работы, может вызвать интерес у читателей, поскольку обогащает современные представления о стратегическом планировании и управлении развитием российской пенсионной системы, а поэтому рекомендуется к опубликованию.