

УДК 331.25
ББК 65.272.21

DOI: 10.25683/VOLBI.2018.45.430

Ageeva Evgeniya Valer'ievna,
Candidate of Economics,
Associate Professor,
Department of Finance and Financial Institutes,
Baikal State University,
Irkutsk,
e-mail: evginia@mail.ru

Агеева Евгения Валерьевна,
канд. экон. наук,
доцент,
кафедра финансов и финансовых институтов,
Байкальский государственный университет,
г. Иркутск,
e-mail: evginia@mail.ru

ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ТРАНСФОРМАЦИИ

PENSIONS PROVISION OF THE STATE EMPLOYEES: MODERN APPROACHES TO TRANSFORMATION

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит
08.00.10 – Finance, monetary circulation and credit

На фоне непрекращающихся реформ национальных пенсионных систем все более актуальным становится вопрос и пересмотре систем пенсионного обеспечения в отношении государственных служащих. Последствия финансового и экономического кризиса привели к быстрому росту бюджетного дефицита в большинстве стран Организации экономического сотрудничества и развития (далее — ОЭСР). Более чем в половине стран — участниц ОЭСР существуют отдельные системы пенсионного обеспечения государственных служащих и служащих государственного сектора. Их масштабы различны, хотя средние расходы на содержание могут составлять до 1,5 % валового внутреннего продукта. Цель их создания — обеспечение лояльности государственных служащих к своему работодателю — государству, а также обеспечение их независимости от внешнего влияния. В ходе анализа международного опыта были выявлены два полярных подхода к реформированию пенсионной системы в отношении служащих государственного сектора: 1) объединение пенсионных систем частного и государственного сектора; 2) развитие их отдельно друг от друга с возможностью переноса пенсионных прав из одной в другую. Однако их использование сугубо индивидуально для каждой страны, что объясняется особенностями организационного, политического и экономического характера. Выделена необходимость создания и обеспечения механизма трансформации пенсионных прав, заработанных в пенсионной системе для государственных служащих, в пенсионную систему для частного сектора. В перспективе обоснована необходимость объединения системы государственного пенсионного обеспечения и пенсионного страхования работников частного сектора для обеспечения эффективной мобильности рабочей силы и защиты прав граждан.

Against the background of continuous reforms of the national pension systems, more and more relevant is an issue and revision of the systems of provision of pensions for public servants. Consequences of the financial and economic crisis have led to rapid growth of the budget deficit in the majority of the countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (further — OECD). In more than half of the member countries of OECD there are separate systems of provision of pensions for public servants and employees of the public sector.

But their scales are various though average maintenance costs can make up to 1.5 % of the gross domestic product. The purpose of their creation is ensuring loyalty of public servants to the employer — the state and also ensuring their independence of external influence. During the analysis of the international experience two polar approaches to reforming of pension system concerning employees of public sector have been revealed: 1) association of pension systems of private and public sector or 2) their development separately from each other with a possibility of transfer of the pension rights from one in another. However, their use is especially individually for each country that is explained by features of organizational, political and economic character. Need of creation and providing the mechanism of transformation of the pension rights earned in pension system for public servants in pension system for the private sector is marked out. Need of association of system of the state provision of pensions and pension insurance of workers of the private sector for ensuring effective mobility of labor and protection of the rights of citizens is in the long term proved.

Ключевые слова: пенсионная система, государственные служащие, государственное пенсионное обеспечение, пенсионная реформа, пенсии, государственный сектор, международный опыт, старение населения, государственные пенсии, пенсионные права.

Keywords: pension system, public servants, state provision of pensions, pension reform, pensions, public sector, international experience, aging of the population, state pensions, pension rights.

Введение

При обсуждении современного этапа пенсионных реформ во многих экономически развитых странах несправедливо обходят вниманием преобразование механизмов пенсионного обеспечения государственных служащих. Государственные служащие всегда были и остаются особой когортой занятых в экономике, выполняющих особые функции. Темпы реформы пенсионного обеспечения государственных служащих оживились в последние годы, хотя во многих странах, казалось, этому сегменту не уделяют столько же внимания, что и пенсионной защите частного сектора.

Понятие государственных служащих, используемое в этой статье, включает в себя границы определения, которое используется в Системе национальных счетов (СНС) [1]. Таким образом, оно включает в себя центральные и суб-центральные (государственные, областные или местные) уровни правительства.

Надо отметить слабую изученность данной темы в российской литературе. Основное внимание до сих пор уделялось только обязательному пенсионному страхованию занятых в экономике граждан. Пенсионное обеспечение государственных служащих, финансируемое за счет средств федерального бюджета, ускользало от внимания как экономистов, так и политиков до недавнего времени. Однако сокращение государственных доходов и рост бюджетного дефицита заставляет обратить пристальное внимание и на эту социальную статью расходов государства.

Целью исследования является рассмотрение возможностей внедрения международной практики реорганизации систем государственного пенсионного обеспечения государственных служащих.

Задачи исследования:

— рассмотрение существующих подходов к организации и реформированию пенсионного обеспечения государственных служащих в мировой практике;

— выработка рекомендаций по использованию международного опыта для реформирования государственного пенсионного обеспечения в российских условиях.

Научная новизна: результаты исследования позволили определить различные варианты организации и реформирования систем пенсионного обеспечения государственных служащих в разных странах. Практическая значимость заключается в проведении дальнейшей

оценки возможностей применения выявленных подходов к процессу реорганизации государственного пенсионного обеспечения в России.

Основная часть

Исторически общая цель введения государственных пенсий заключалась в повышении преданности служащих государственной службе, а в дальнейшем — в возможности отправить их в отставку политически и социально приемлемым способом. В настоящее время государственные пенсионные схемы являются частью более широкой реформы государственной службы для обеспечения профессионализма и независимости сотрудников от влияния извне [2–4]. Привлечение высококвалифицированных кадров на государственную службу остается важной задачей правительства. Государственные пенсионные схемы были разработаны для повышения привлекательности работы на государственной службе и лояльности сотрудников [5], но щедрые пенсии в государственном секторе часто являются дорогостоящими для государственного бюджета, и поэтому правительству очень важно оценить, будет ли это экономически эффективным инструментом набора кадров по сравнению с альтернативными стратегиями.

Последствия финансового и экономического кризиса привели к быстрому росту бюджетного дефицита в большинстве стран ОЭСР. Многие из них в настоящее время приступают к фискальной консолидации с пенсионными расходами. Это связано с имеющимся долгосрочным давлением на государственный бюджет пенсионных расходов, связанных со старением населения во всем мире. Эти процессы не обошли стороной и государственный сектор занятости [6, с. 27].

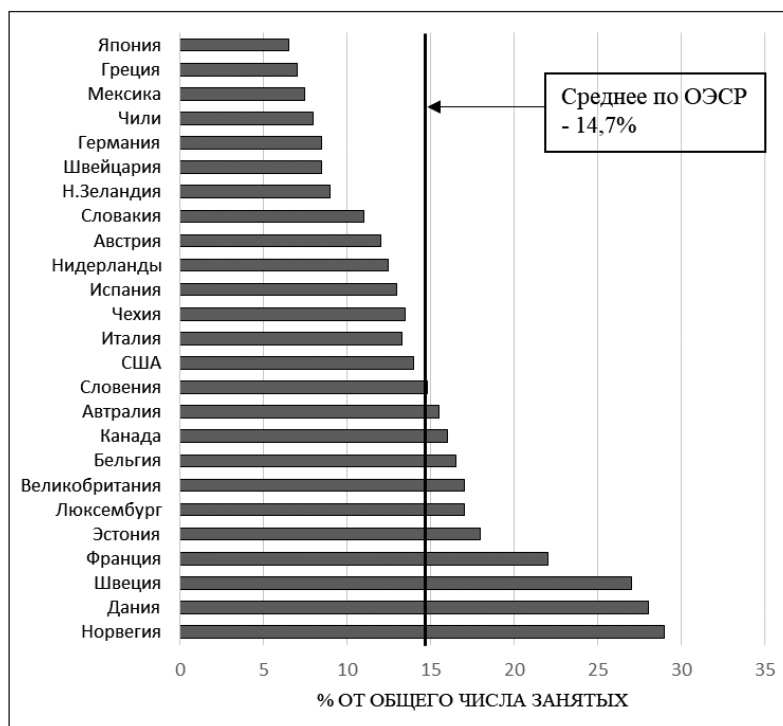


Рис. 1. Доля занятых в органах государственного управления в общем числе занятых в экономике [7]

По современным оценкам, общая численность государственных служащих в странах ОЭСР составляет в среднем 15–17 % от всех занятых в экономике [7]. Как видно из рис. 1, скандинавские страны находятся в нижней части шкалы,

что означает, что в среднем 27 % занятых в экономике относятся к категории государственных служащих, работающих на правительство. Другие европейские страны разбросаны по всему диапазону.

Данные статистики по странам ОЭСР с течением времени показывают стабильный объем правительственной рабочей силы за последние 15 лет. При этом проблемы старения населения не обошли стороной и государственный сектор. Наиболее быстрое старение рабочей силы имело место в Греции, Ирландии и Нидерландах. А это означает, что значительная доля государственных служащих

оставит государственную службу для выхода на пенсию в течение относительно короткого промежутка времени. Эта тенденция имеет важные последствия для пенсионных систем, особенно в тех странах, где существуют отдельные пенсионные схемы для государственных служащих или в которых предоставляются дополнительные преимущества для них после выхода на пенсию.

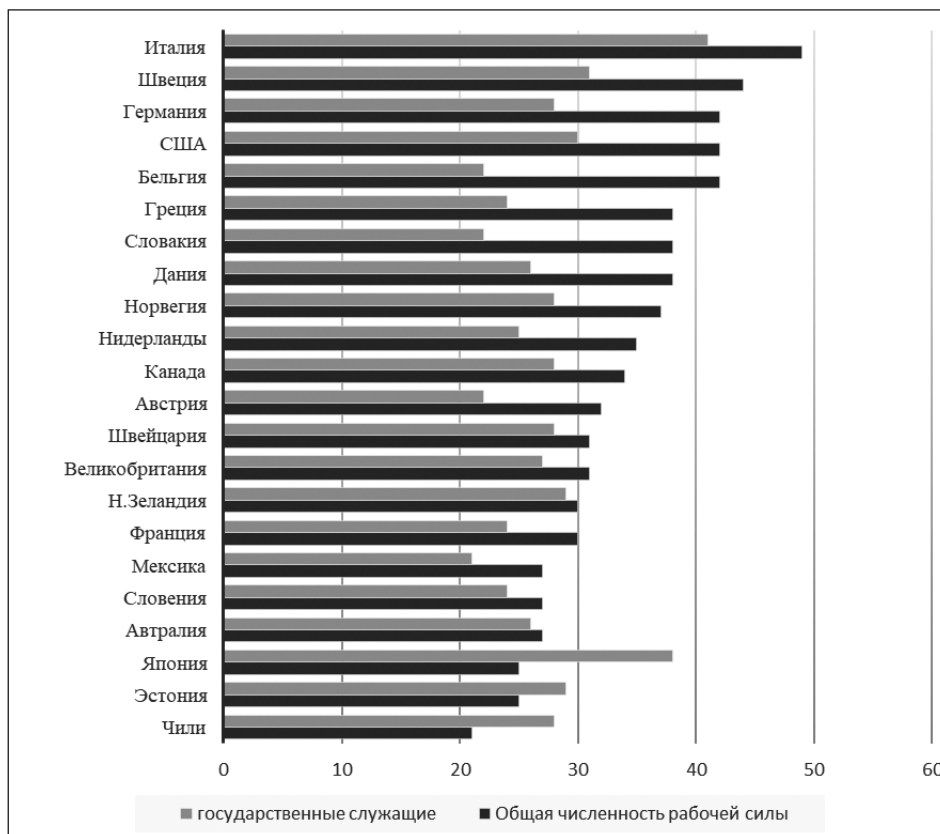


Рис. 2. Доля лиц старше 50 лет в общем числе занятых в государственном секторе и в экономике [7]

Средние расходы правительств на выплату государственных пенсий по странам ОЭСР составляют 1,3 % от ВВП для центрального правительства и 1,5 % в отношении всего государственного сектора [7].

Анализ международного опыта, проведенный группой ученых под эгидой Всемирного банка [7], показал следующее. Были выявлены два полярных подхода к пенсионной архитектуре в отношении государственных служащих: 1) развитие единой национальной пенсионной системы,

охватывающей государственный и частный секторы, и 2) создание полностью отдельных пенсионных систем, применяемых к этим двум группам работников. Большинство стран ОЭСР лежат между этими двумя полюсами, но их опыт дает весьма полезные ориентиры для обсуждения (табл. 1). В левой колонке представлены страны, где частный и государственный сектор интегрированы в едином национальном пенсионном плане. Как правило, это страны постсоветского пространства.

Таблица 1

Сочетание национальных пенсионных систем для лиц, занятых в государственном и частном секторах [7; 8]

Полностью интегрированные системы с одинаковым подходом к формированию прав	Частично интегрированные системы с различными механизмами пополнения или переноса пенсионных прав из одной системы в другую	Целиком отдельные пенсионные системы и условия формирования прав
Чили	Австралия	Бельгия
Чехия	США	Германия
Венгрия	Япония	Франция
Польша	Норвегия	Корея
Эстония	Испания	Люксембург
Мексика	Швеция	Португалия
		Российская Федерация

В правой колонке табл. 1 представлен пример стран, в которых есть совершенно отдельные механизмы пенсионной защиты для государственного и частного секторов. Здесь работники государственного сектора не охвачены национальной пенсионной системой. Более того, параметры и правила, определяющие уровни льгот и прав для государственного сектора, отличаются от национального плана, разработанного для частного сектора: либо пенсионные пособия различаются для людей с теми же заработками и профилями карьеры, либо порядок индексации пенсий варьирует, либо доступ к пенсиям возможен в другом возрасте, чем в национальной системе.

Российская Федерация также в свое время, в 2002 г., пошла по пути создания совершенно отдельной пенсионной системы для государственных служащих, финансируемой за счет средств федерального бюджета [9]. Введенный в действие Федеральный закон № 166-ФЗ от 15.12.2001 «О государственном пенсионном обеспечении» ввел совершенно отличные механизмы формирования пенсионных прав для государственных служащих, основанные на учете стажа государственной службы, а не на суммах каких-либо взносов. Таким образом, во время осуществления государственной службы служащие не формируют пенсионные права, характерные для системы обязательного пенсионного страхования, охватывающего частный сектор экономики.

Данных об уровне пенсионного обеспечения государственных служащих в странах — участницах ОЭСР довольно мало. В Российской Федерации средний размер государственных пенсий превышает пенсии по старости для частного сектора чуть более чем на 20 % [10].

В большинстве экономически развитых стран формирование пенсионных прав для работников государственного сектора зачастую построено так, чтобы ограничить мобильность сотрудников для перехода к частному сектору [11, с. 98; 12, с. 250]. Более того, в некоторых случаях возможно наличие различных санкций для мобильных работников, которые желают работать как в государственном, так и в частном секторах. Например, возможен подход, при котором требуется определенная длительность профессионального стажа государственной службы. Люди, которые покидают государственную службу, прежде чем их пенсионные права сформированы полностью, ничего не получают из пенсионной системы (например, в Германии) или, в лучшем случае, приобретают право на минимальную пенсию. Требуемая продолжительность государственной службы для получения государственной пенсии значительно варьирует в разных странах (от 5 до 25 лет).

Другой способ, в котором пенсионная система для государственного сектора препятствует мобильности своих служащих, реализуется через контроль и задержку реализации пенсионных прав, сформированных служащим досрочно до наступления пенсионного возраста. К таким людям относят тех, чьи пенсионные права уже сформированы, но которые покидают государственную службу до выхода на пенсию. Здесь используется механизм «откладывания» момента реализации пенсионных прав. Но в современных реалиях появилось понятие «сохранения прав» на пенсию после прекращения государственной службы. Пенсия бывшего государственного служащего откладывается от времени, когда они покидают работу, до выхода на пенсию, при этом существует некоторая корректировка по объему пенсионных прав для отражения изменений в стоимости уровня жизни в течение этого периода.

В настоящее время правительства многих стран — участниц ОЭСР стремятся провести реформы государственных пенсий для снятия высокого бремени государственных расходов. В ряде стран уже предусмотрены возможности правительства для оперативного изменения параметров финансирования и расчета государственных пенсий. Однако в то же время государственные служащие и их профсоюзы оказались сильны в защите своих финансовых интересов, в связи с чем специальные пенсионные системы для государственного сектора до сих пор сохраняются в большинстве стран.

Но в настоящее время все чаще стали задумываться: имеет смысл сегодня сохранять отдельные пенсионные системы для государственного сектора или эти работники должны быть интегрированы в единую национальную пенсионную программу? Первый подход обеспечит сокращение государственных бюджетных расходов, с одной стороны, и повысит возможности унификации механизма формирования прав работников как в частном, так и в государственном секторах [13].

Аргументы за и против разделения пенсионных систем частного и государственного сектора можно разделить на те, которые основаны на проблемах социальной справедливости, и те, которые связаны с эффективностью самой системы. В пользу объединения говорит справедливость: именно работники частного сектора платят налоги, которые финансируют бюджетные расходы на выплату пенсий для государственного сектора. Сторонники разделения аргументируют свою позицию важностью и сложностью характера работы, которую выполняет государственный служащий.

При рассмотрении эффективности объединения пенсионных систем частного и государственного секторов важное значение приобретают административные вопросы. Несомненно, будет существовать значительная экономия масштаба в управлении единой пенсионной системой, например в сборе взносов, учета и выплаты пособий, а использование отдельных механизмов в отношении государственного и частного секторов может повлечь за собой значительное дублирование административных расходов.

Анализ показал, что в последние годы в большинстве стран ОЭСР перешли к гораздо более открытой политике набора кадров на государственную службу. Это подразумевает увеличение мобильности между государственным и частным секторами: для этого используется термин «карусельные двери» [11]. Это привело к необходимости разработки механизмов конвертации пенсионных прав при переходе работника из частного в государственный сектор и наоборот.

Таким образом, становится более актуальным вопрос о возможности трансформации пенсионных прав из одной пенсионной системы в другую или создания единой конфигурации национальной пенсионной системы как для частного, так и для государственного секторов.

В Российской Федерации мы наблюдаем поэтапное видоизменение государственного пенсионного обеспечения. Основные усилия направлены на расширение возможностей трансформации пенсионных прав, заработанных в государственном пенсионном обеспечении, в систему обязательного пенсионного страхования. Вследствие увеличения мобильности кадров и усиления перетока из государственного сектора в частный бывшим государственным служащим позволили получать одновременно с государственной пенсией за выслугу лет и часть страховой пенсии, если после оставления государственной службы эти люди были заняты в частном секторе. Только в 2017 году были

приняты поправки к закону № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», позволяющие бывшим государственным служащим зачесть в страховой стаж периоды государственной службы при условии, что эти периоды не были учтены для назначения государственной пенсии за выслугу лет [14].

Но вопрос об объединении этих двух пенсионных систем в одну в Российской Федерации не стоит. Экономия на административных расходах достигается за счет использования единого оператора — Пенсионного фонда Российской Федерации. Однако ожидать полного слияния системы государственного пенсионного обеспечения и обязательного пенсионного страхования в ближайшее время не стоит в силу значительной разницы в механизмах формирования пенсионных прав и уровня пенсионного обеспечения.

Заключение

Таким образом, нами было определено, что в большинстве экономически развитых стран система пенсионного обеспечения государственных служащих является полностью или частично обособленной от системы пенсионного страхования работников частного сектора. Она означает ис-

пользование совершенно различных механизмов формирования пенсионных прав. Но в условиях экономического кризиса и старения населения все более актуальным для этих стран становится вопрос о возможной интеграции этих двух систем для обеспечения социальной справедливости и экономической эффективности. Более приемлемым и простым вариантом остается сохранение независимости этих систем при использовании механизмов конвертации или переучета пенсионных прав, сформированных в каждой из них.

Создание единой интегрированной пенсионной системы, безусловно, потребует более тщательной проработки всех механизмов, начиная с принципов организации такой системы. Однако интеграция — это пока еще только возможная долгосрочная цель пенсионной реформы. Первые шаги на пути к ней должны будут включать в себя определения степени согласования параметров и правил между секторами. Это потребует пересмотра и других условий занятости в государственном секторе, в том числе по оплате труда. Политические реформы, связанные с полной интеграцией пенсионных систем, должны включать в себя улучшение трансформации пенсионных прав между различными пенсионными схемами.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Система национальных счетов. Европейская комиссия, МВФ, ОЭСР, ООН и Всемирный банк, 2012 // Статистическая комиссия ООН. URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008russian.pdf>
2. Агеева Е. В. Механизмы адаптации пенсионных систем к процессу старения населения // Актуальные проблемы формирования государственных доходов в России : сб. науч. тр. ; под ред. Д. Ю. Федотова. Иркутск, 2012. С. 21–27.
3. Былков В. Г. Закономерные трансформации спроса на рынке труда // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2015. Т. 25. № 3. С. 416–425.
4. Кудрин А. Старение населения и угроза бюджетного кризиса // Вопросы экономики. 2012. № 3. С. 26–33.
5. Беркович Т. А. Совершенствование управления персоналом, находящимся на государственной службе: оценка эффективности труда // Известия Байкальского государственного университета. 2009. № 3. С. 71–75.
6. Власов С. А., Мамедли М. О. Сценарный анализ параметров пенсионной системы в контексте устойчивости государственных финансов России // Деньги и кредит. 2017. № 8. С. 61–65.
7. Whitehouse E. Pensions for Public-Sector Employees: Lessons from OECD Countries' Experience. Social Protection and Labor Discussion // World Bank, 2016. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25286>
8. Palacios R., Whitehouse E. Civil-service Pension Schemes Around the World. Social protection and labor discussion. World Bank. 2006. Discussion // World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20205>
9. Ермаков Д. Н. Пенсионное обеспечение федеральных государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Страховое дело. 2012. № 7. С. 10–21.
10. Государственный комитет статистики. URL: <https://www.gks.ru>
11. Менкенов А. Трудовой стаж в социальном обеспечении государственных служащих // Государственная служба. 2012. № 3. С. 16–20.
12. Сморгун Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. Политические исследования. 2003. № 4. С. 50–58.
13. Белозеров С. А. Особенности национальных систем пенсионного обеспечения // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14. Право. 2017. № 1. С. 51–77.
14. Санина Л. В. Влияние пенсионного обеспечения на формирование уровня и качества жизни населения // Baikal Research Journal. 2013. № 5. URL: <http://brj-bgupe.ru/reader/article.aspx?id=18615>

REFERENCES

1. System of national accounts // European Commission, IMF, OECD, UN and World Bank, 2012. (In Russ.). URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008russian.pdf>
2. Ageeva E. V. Mechanisms of adaptation of pension systems to process of aging of the population // Fedotov D. Yu. (ed.). Current problems of formation of state revenues in Russia: collection of scientific works. Irkutsk, 2012. Pp. 21–27. (In Russ.).
3. Bylkov V. G. Natural transformations of demand in labor market // News of the Irkutsk State Economic Academy. 2015. Vol. 25. No.3. Pp. 416–425. (In Russ.).
4. Kudrin A. Aging of the population and threat of the budgetary // Economy Questions. 2012. No.3. Pp. 26–33. (In Russ.).
5. Berkovich T. A. Human resource management improvement, being in public service: assessment of efficiency of work // News of the Baikal State University. 2009. No.3. Pp. 71–75. (In Russ.).
6. Vlasov S. A., Mamedli M. O. The scenario analysis of parameters of pension system in the context of stability of public finances of Russia // Money and the credit. 2017. No.8. Pp. 61–65. (In Russ.).

7. Whitehouse E. Pensions for Public-Sector Employees: Lessons from OECD Countries' Experience. Social Protection and Labor Discussion World Bank. 2016 URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25286>
8. Palacios R., Whitehouse E. Civil-service Pension Schemes Around the World. Social protection and labor discussion. World Bank. 2006. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20205>
9. Ermakov D. N. Provision of pensions of federal state civil servants in the Russian Federation // Insurance business. 2012. No.7. Pp. 10–21. (In Russ.).
10. State committee of statistics. (In Russ.). URL: <https://www.gks.ru>
11. Menkenov A. Seniority in social security Public servants // Public service. 2012. No.3. Pp. 16–20. (In Russ.).
12. Smorgunov L. V. Comparative analysis of political and administrative reforms: from new state management to the concept of “governance” // Policy. Political researches. 2003. No. 4. Pp. 50–58. (In Russ.).
13. Belozеров S. A. Features of national systems of provision of pensions // Messenger of the St. Petersburg University. Series 14. Law. 2017. No. 1. Pp. 51–77.
14. Sanina L. V. Influence of provision of pensions on formation of level and quality of life of the population // Baikal Research Journal. 2013. No.5. URL: <http://brj-bguep.ru/reader/article.aspx>

Как цитировать статью: Агеева Е. В. Пенсионное обеспечение государственных служащих: современные подходы к трансформации // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 4 (45). С. 88–93. DOI: 10.25683/VOLBI.2018.45.430.

For citation: Ageeva E. V. Pensions provision of the state employees: modern approaches to transformation // Business. Education. Law. 2018. No. 4 (45). Pp. 88–93. DOI: 10.25683/VOLBI.2018.45.430.

УДК 338.242
ББК 65.050

DOI: 10.25683/VOLBI.2018.45.402

Arbatskaya Elena Anatol'evna,
Candidate of Economics,
Associate Professor of the Department of Management,
Marketing and Service,
Baikal State University,
Irkutsk,
e-mail: arbatskayaea@bgu.ru

Арбатская Елена Анатольевна,
канд. экон. наук,
доцент кафедры менеджмента,
маркетинга и сервиса,
Байкальский государственный университет,
г. Иркутск,
e-mail: arbatskayaea@bgu.ru

СТРАТЕГИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬЮ ПРЕДПРИЯТИЯ

STRATEGY AS AN INSTRUMENT OF MANAGEMENT OF COMPETITIVENESS OF ENTERPRISE

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
08.00.05 – Economics and management of national economy

В статье определена роль стратегии в обеспечении конкурентоспособности предприятия. Раскрыты возможности управления конкурентоспособностью предприятия на основе стратегического управления. Рассмотрены этапы процесса стратегического управления конкурентоспособностью предприятия: определение сферы деятельности и формулирование миссии организации, постановка стратегических целей, разработка стратегии, реализация стратегии, оценка результатов реализации стратегии, обратная связь. В рамках этапа разработки стратегии предложена расширенная модель стратегического анализа конкурентных сил, базирующаяся на модели пяти сил конкуренции, разработанной одним из ведущих исследователей в сфере стратегического управления конкурентоспособностью предприятия М. Портером.

The article defines the role of strategy in ensuring competitiveness of an enterprise. Possibilities of management of an enterprise competitiveness based on strategic management are revealed. The stages of the strategic management process of the

enterprise competitiveness are examined: definition of the field of activity and formulation of the company mission, statement of strategic objectives, development of strategy, strategy implementation, assessment of results of strategy implementation, feedback. The expanded model of strategic analysis of competitive forces is proposed within the stage of strategy development, which is based on the model of five forces of the competition developed by one of the leading researchers of strategic management of the enterprise competitiveness M. Porter.

Ключевые слова: стратегия, разработка стратегии, стратегический анализ, конкурентная стратегия, конкурентоспособность предприятия, управление конкурентоспособностью, инструмент управления, конкуренция, стратегическое управление организацией.

Keywords: strategy, development of strategy, strategic analysis, competitive strategy, competitiveness of enterprise, management of competitiveness, instrument of management, competition, strategic management of the company.