**Оптимальная численность государственных служащих в России**

В научной литературе и аналитической публицистике стало общепринято ежегодно оценивать и сравнивать страны по количеству чиновников, приходящихся на 10 тыс. населения (или иное значение). Предполагается, что чем меньше этот показатель, тем эффективнее государственное управление. Однако данный подход представляется не вполне корректным по отношению к нашей стране, и предлагается его адаптировать под российские реалии.

В понимании большинства российского населения аппарат государственного управления — это совокупность чиновников, которые получают несоизмеримо большие зарплаты за счёт средств государственного бюджета. Следовательно, чем меньше аппарат управления, тем больше средств останется в государственном бюджете на финансирование социально значимых программ. Логика достаточно простая, но весьма распространённая, поскольку имеет под собой определённое обоснование: среднемесячная заработная плата граждан России, занятых в государственном секторе в 2015 году составила 41 916 рублей, тогда как среднее значение по всем отраслям деятельности составило 34 029 рублей в месяц [1]. При этом СМИ справедливо указывают на то, что средняя заработная плата федеральных чиновников в 2016 преодолела отметку в 115 тысяч рублей в месяц [2].

Такая разница не может не обращать на себя внимание граждан. Однако необходимо проанализировать и сравнить этот показатель c аналогичным в других развитых государствах. Поскольку существует различная трактовка понятия «госслужащий» в разных странах, а также курс доллара постоянно изменяется, то автору придётся пойти на некоторые условности в представленном исследовании. Под определением «чиновник», равно как и «государственный служащий» будут пониматься в случае конкретной страны немного разные группы населения, попадающие в эту категорию. В основном будет использоваться статистика граждан, занятых в государственном секторе экономики.

На графике ниже представлены данные за 2015 год ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) по зарплатам служащих центрального госаппарата [3], разделённые на 12 месяцев и переведённые в рубли по курсу на 1 января 2015 года. Зарплата российских чиновников по данным Росстата [2].

Необходимо указать и на то обстоятельство, что курс доллара к рублю в 2015 году сильно изменялся, а также на то, что он в целом сильно вырос по сравнению с предыдущим годом. Тем не менее, из данных отчётливо видно, что наши госслужащие высшего звена получают весьма скромную зарплату по общемировым масштабам. Разумеется, эту цифру необходимо соотносить с общим уровнем жизни и средней зарплатой по стране. Однако, если же мы желаем видеть зарплаты в России на уровне общемировых, то мы не можем делать исключения для государственных служащих, но и о кардинальном повышении этой цифры говорить преждевременно.

Если же рассматривать общие затраты, которые несёт бюджет на содержание госслужащих, то тут необходимо обратиться к общей численности чиновников в стране. Поскольку численность населения сильно отличается, то и сравнивать имеет смысл процентное соотношение занятых в государственном секторе к общему число работающих в стране. На графике ниже представлены данные по странам мира за 2015 год ОЭСР [4] и данные Росстата за 2015 год по России [5].

Из приведённых данных видно, что Россия по числу служащих государству в процентах к всему работающему населению опередила лишь Японию, отставая от США более чем в 2 раза, от Франции примерно в 3 раза. При этом можно утверждать, что это экономически благополучные страны с развитым институтом государственной службы. Получается, что в нашей стране относительно достаточно низкие зарплаты у чиновников федерального уровня и при этом один из наименьших показателей численности на душу населения. Предложенные цифры представляют возможность объективно взглянуть на ситуацию.

Несмотря на все вышеизложенные данные, в средствах массовой информации культивируется миф о чрезмерно большом аппарате государственного управления в нашей стране и колоссальных затратах на его содержание. Однако на графике отчётливо видно, что есть зависимость между количеством чиновников в стране и степенью экономического благополучия. Доказать, либо же опровергнуть этот тезис можно при помощи показателя ВВП на душу населения. На графике ниже отображены те же значения количества чиновников в % от общего числа работающих и ВВП на душу населения за 2015 год (в долларах США, текущих ценах) по данным Всемирного Банка [6].

По такой таблице достаточно трудно проследить зависимость двух показателей и определить её точно. Измерить её степень можно при помощи коэффициента корреляции. Он позволяет определить функциональную взаимосвязь явлений как вероятностную связь соответствующих признаков. После произведения всех необходимых расчётов коэффициент корреляции определён: примерно 0,27. Эта цифра позволяет нам говорить о наличии слабой связи между процентным соотношением чиновников и ВВП на душу населения в стране. Судя по всему, намного большим значением обладает профессионализм государственных служащих, а также специфика каждого отдельно региона. Тем не менее, аппарат управления и непосредственно чиновники несомненно формируют государственную экономическую политику и влияют на всё финансовое благосостояние страны. Характеризует это благополучие показатель валового внутреннего продукта, рассчитанного по паритету покупательской способности, то есть с поправкой на уровень цен в экономике страны. Представляется возможным соотнести динамику последних лет по численности чиновников (всего) к показателю ВВП по ППС в ценах 2011 года. На графике ниже представлены эти данные с 2010 по 2015 год, составленные по открытым материалам Росстата.

Определённая зависимость прослеживается на графике, однако она требует математического подтверждения. Измерить степень зависимости названных величин можно вновь при помощи коэффициента корреляции. После произведения всех необходимых расчётов было определено его значение: примерно 0,47. Оно попадает в пределы от 0,3 до 0,7, поэтому можно говорить об умеренной корреляции (исключая варианты сильной, либо слабой корреляции). Говоря проще, определённая взаимосвязь есть, но недостаточно сильная для того, чтобы утверждать о полной взаимозависимости двух величин. Тем не менее, зависимость есть. Можно предположить, что падение ВВП влечёт за собой сокращение аппарата чиновников, однако, можно применить и обратную логику: ВВП страны увеличивается вместе с ростом числа чиновников. Данная гипотеза нуждается в более детальной научной проработке и дополнительных исследованиях.

Вышеизложенные показатели не дали чёткого ответа на поставленные вопросы. Поэтому предлагается модернизировать общепринятую методику. Судя по всему, нет прямой связи между экономическим благосостоянием и количеством чиновников, однако, возможно, она есть для отношения экономического благосостояния к плотности чиновников на конкретной территории.

Деятельность государственных служащих обусловлена определённой спецификой. Одним из предметов их регулирования выступает общество (социальные группы), другим - абстрактные экономические показатели. Этим предметом может быть и территория. Проще говоря, определённое количество чиновников должно обслуживать жилищно-коммунальное хозяйство, дороги и водоёмы, протяжённость которых никак не коррелирует с количеством жителей, проживающих на данной территории. При этом, тем больше нужно чиновников, чем больше обслуживаемая площадь.

Имеет смысл определить показатель плотности граждан, занятых в государственном секторе на один квадратный километр территории страны. Подобный показатель не рассчитывает ни одно мировое авторитетное статистическое агентство, так как территории большинства высокоразвитых государств несоизмеримо малы, по сравнению с Россией. Именно поэтому подобный показатель должны рассчитывать и распространять в мировом научном сообществе отечественные статисты.

Для анализа и сравнения были отобраны шесть экономически успешных стран. Ввиду специфичности проводимого исследования и столь узкоспециализированного круга вопросов, автору пришлось использовать самые актуальные данные из официальных статистических баз исследуемых стран. Однако эти данные существенно отличаются по году издания и привести их в соответствие не представляется возможным. Поэтому точность расчётов, представленных в таблице ниже, необходимо воспринимать с определённой погрешностью.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Таблица. Плотность чиновников в странах мира** | | | | |
| **Страна** | **Год данных в таблице** | **Количество чиновников (млн. человек)** | **Площадь государства (км²)** | **Количество чиновников на 1 км²** |
| **США** | 2014 | 16.2 | 9 834 000 | 1,648 |
| **Япония** | 2011 | 3.5 | 377 962 | 9,260 |
| **Южная Корея** | 2010 | 0.95 | 100 210 | 9,539 |
| **Германия** | 2010 | 3.7 | 357 376 | 13,353 |
| **Великобритания** | 2016 | 5.3 | 242 495 | 21,856 |
| **Франция** | 2010 | 5.3 | 643 801 | 8,232 |
| **Россия** | 2016 | 5.6***\**** | 17 100 000 | 0,327 |
| ***\**** *Получено путём выделения процента чиновников (7,4 %) от общего числа всего работающего населения (76 636 тыс. человек) по данным Росстата за 2016 год.* | | | | |

Из приведённых данных видно, что в России сопоставимое число граждан, занятых в государственном секторе с другими экономически развитыми государствами. Однако, имея ввиду обширную площадь нашего государства, необходимо констатировать невероятно низкую плотность чиновников, приходящихся на один квадратный километр территории. Возможно, что именно в численности чиновников на площадь страны нужно измерять их оптимальное количество, а не в соотношении с общим числом работающего населения.

Существует два основных действующих подхода к оптимизации штатной численности государственных служащих: директивный и функционально-нормативный [7].

* Основной целью директивного подхода является снижение предельной численности на основе заданных конечных показателей.
* Основной целью функционально-нормативного подхода является повышение эффективности деятельности органов государственной власти.

В 2010 году Д.А. Медведев (тогда Президент РФ) в бюджетном послании заявил [8]: «оптимизация численности федеральных государственных служащих – это не просто механическое сокращение, хотя оно должно быть, но это прежде всего перераспределение полномочий между различными структурами, между различными уровнями различных структур и создание необходимых механизмов; и под них и нужно определять численность». Это ни что иное, как функционально-нормативный подход, желание оптимизировать аппарат государственного управления в необходимом для повышения эффективности объёме.

В 2015 году Д.А. Медведев (Председатель Правительства РФ) подписал постановление о сокращении числа госслужащих на 10% [9]. Ввиду сложной экономической ситуации Правительству РФ пришлось пойти на такой популярный у общественности шаг. Это ни что иное, как директивный подход, то есть желание сократить определённое количество чиновников, не имея для этого функциональной необходимости. Однако, если же обраться к официальной статистике, то в ней сказано, что в 2016 году должности государственной службы были укомплектованы на 85,6% [2]. То есть нынешнего количества государственных служащих не хватает даже на определённую Правительством РФ численность. Резонно будет утверждать, что эффективность государственного управления снижается тем сильнее, чем дальше территориально чиновник находится от непосредственного объекта своего регулирования.

Обобщая все вышеизложенные данные, необходимо констатировать, что чиновников в Российской Федерации намного меньше требуемого количества. Западные системы подсчёта, которыми руководствуется современное российское научное сообщество и административная элите попросту не применимы к российским реалиям. Навязанные показатели, позволяющие соотнести нашу страну и ряд европейских держав, а также общественное недовольство и его культивация со стороны СМИ вынуждают принимать управленческие решения по сокращению числа государственных служащих. Эти сокращения зачастую приводят к снижению эффективности всего аппарата государственного управления.

**Ссылки на источники**

[1] Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций по видам экономической деятельности в российской федерации (Таблица Word) / Росстат 2016 // URL: http://www.gks.ru/free\_doc/new\_site/population/trud/zrpl-v.doc

[2] Справка о численности и оплате труда гражданских служащих федеральных государственных органов) / Росстат 2017 // URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b04\_03/IssWWW.exe/Stg/d01/plat1.htm

[3 Среднегодовая заработная плата старших и младших специалистов центрального правительства, 2015 год (Таблица Excel) / Правительство с первого взгляда 2017 / ОЭСР // URL: http://www.oecd-ilibrary.org/average-annual-compensation-of-senior-and-junior-professionals-in-central-government-2015\_5jfrmmrpq2xr.xlsx

[4] Занятость в органах государственного управления в процентах от общей занятости / Правительство с первого взгляда 2017 (Таблица Excel) / ОЭСР // URL: http://www.oecd-ilibrary.org/employment-in-general-government-as-a-percentage-of-total-employment-2007-2009-and-2015\_5jfrmmrq71jc.xlsx

[5] Распределение занятого населения по видам экономической деятельности (Таблица Excel / Росстат 2017 // URL: http://www.gks.ru/free\_doc/new\_site/population/trud/trud10.xls

[6] ВВП на душу населения (в долларах США, текущих ценах) / Всемирный Банк // URL: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD

[7] Косников С.Н. Оптимизация штатной численности государственных служащих с помощью технологии аутсорсинг (Документ Adobe Reader) // Экономика и социум. М.: Изд-во "ИУСЭР", 2016. №4 (23). URL: http://www.iupr.ru/domains\_data/files/zurnal\_23/KOSNIKOV%20S.N.(OP).pdf

[8] Новость «Совещание по вопросам оптимизации численности государственных служащих» / Сайт Президента Российской Федерации // URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/8954

[9] Новость «Медведев подписал постановление о сокращении числа госслужащих на 10%» / РИА Новости // URL: https://ria.ru/society/20151221/1346157547.html