

Елена КЛОЧКОВА, Елена ДОБРОЛЮБОВА

ДИНАМИКА ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЧИСЛЕННОСТИ И ОПЛАТЫ ТРУДА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

В настоящее время общая численность федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации сопоставима с численностью центральных правительств зарубежных стран. Вместе с тем эффективность текущих расходов на государственное управление далека от оптимальной, а сама эффективность государственного управления в России традиционно оценивается существенно ниже, чем в странах ОЭСР. В этой связи актуальной является задача по поиску резервов для оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов на государственное управление. Для этого необходимо разработать и апробировать единые согласованные методики оценки кадровых потребностей, оптимизации численности и материального стимулирования в федеральных органах исполнительной власти с учетом внедрения программно-целевых методов государственного управления. Вышесказанное определяет необходимость проведения комплексного исследования показателей численности и оплаты труда федеральных государственных служащих с целью выработки конкретных решений по определению оптимальной структуры государственной власти и установлению денежного содержания госслужащих.

Ключевые слова: государственная служба, кадровый состав, органы государственной власти, статистический анализ, федеральные государственные гражданские служащие

Исследования показывают, что в настоящее время отсутствует четкая методика определения кадровых потребностей и обоснования оптимизации численности служащих с учетом целей и задач федеральных органов исполнительной власти, мероприятий государственных программ, реализацию которых обеспечивают соответствующие ведомства. Отмечаются диспропорции в численности федеральных государственных гражданских служащих по функциональным направлениям деятельности в пользу административно-управленческого персонала. Несмотря на существующие межведомственные различия в механизмах материального стимулирования служащих (в т.ч. в распределении фонда материального стимулирования), взаимосвязь материального стимулирования и результатов деятельности федеральных органов исполнительной власти по достижению целей государственных программ и ведомственных планов деятельности недостаточна. Кроме того, имеются существенные разрывы в уровне оплаты труда в зависимости от должности и функционального направления деятельности. Это снижает прозрачность

используемых систем материального стимулирования и негативно влияет на мотивацию государственных гражданских служащих к повышению результативности их служебной деятельности.

Анализ численности и кадрового состава федеральных органов исполнительной власти

По данным Федеральной службы государственной статистики, на конец 2015 г. численность работников государственных органов и органов местного самоуправления составила 14,9 чел. на 1000 чел. постоянного населения, что на 3,2% ниже предшествующего года. Как видно на *рис. 1*, в период 2009–2013 гг. наблюдалась тенденция сокращения численности работников государственных органов и органов местного самоуправления, что свидетельствовало о *росте производительности труда в органах государственного и муниципального управления*.



Рис. 1. Динамика численности работников государственных органов и органов местного самоуправления на 1000 чел. постоянного населения и занятых в экономике, чел.

В связи с увеличением потребности в высококвалифицированных кадрах, обладающих высоким качеством человеческого капитала и производительностью труда, в 2014 г. наблюдается резкий скачок показателя численности работников данной сферы. Названный показатель вырос на 4,6 чел. составив 15,4 работников на 1000 чел. постоянного населения (темп прироста +43%).

Однако в 2015 г. по сравнению с 2014 г. темп роста снизился до 96,7%, в результате чего названный показатель составил 14,9 работников на 1000 чел. постоянного населения. Причиной этого могут быть принятые нормативные решения по оптимизации численности в отдельных ведомствах, вызванные необходимостью экономии бюджетных средств¹.

¹ См.: Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н., Южаков В.Н. Оптимизация бюджетных расходов в сфере государственного управления: монография. М.: МЭСИ, 2014. С. 37–44.

В целом за рассматриваемый период 2004–2015 гг. на 10 000 чел. приходится 117 работников государственных органов и органов местного самоуправления; средний ежегодный рост числа работников составил 4,5%.

В среднем за рассматриваемый период 2004–2014 гг. на 1000 занятых в экономике приходится 24,1 работников государственных органов и органов местного самоуправления. Ежегодный прирост показателя в среднем составил 1,3 чел., или в относительном выражении – 105,1%. Как отмечалось выше, тенденция сокращения численности наблюдается с 2010 г. Вместе с тем по сравнению с 2004 г. показатель увеличился более чем в 1,6 раза, что связано с резким скачком показателя в 2014 г. и его положительной динамикой до 2009 г. Так, по итогам 2014 г. численность работников государственных органов и органов местного самоуправления увеличилась на 43,1% и составила 32,6 чел. на 1000 чел., занятых в экономике². Существенное снижение наблюдается в 2011 г., о чем свидетельствует отрицательное значение абсолютного прироста в 2011 г. Несмотря на различные перепады за анализируемый период, темпы роста демонстрируют тенденцию ежегодного роста по сравнению с 2004 г.

В абсолютном выражении общая численность работников государственных органов и органов местного самоуправления в целом за период 2004–2015 гг. значительно возросла (см. рис. 2). Ежегодный темп прироста в среднем составил 4,7%. В 2015 г. их численность составила 2176,4 тыс. чел., что на 857,8 тыс. чел. выше аналогичного показателя 2004 г. Однако ежегодная динамика численности работников рассматриваемых органов свидетельствует о том, что начиная с 2010 г. до конца 2013 г. их число сокращалось: в 2010 г. – на 26,4 тыс. чел., в 2011 г. – на 44,7 тыс. чел., в 2012 г. – на 31,5 тыс. чел., в 2013 г. – на 24,1 тыс. чел. Существенное увеличение численности работников этой сферы произошло в 2014 г.: численность работников госорганов и органов местного самоуправления возросла на 663,8 тыс. чел., темп роста составил 142,9%.

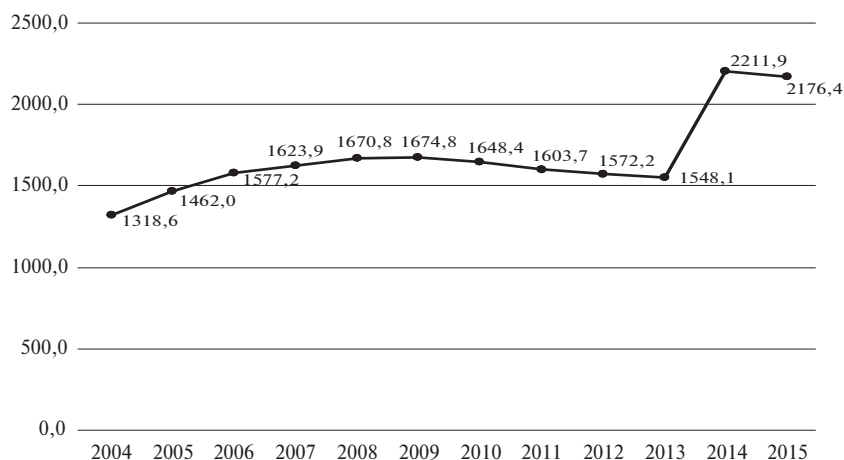
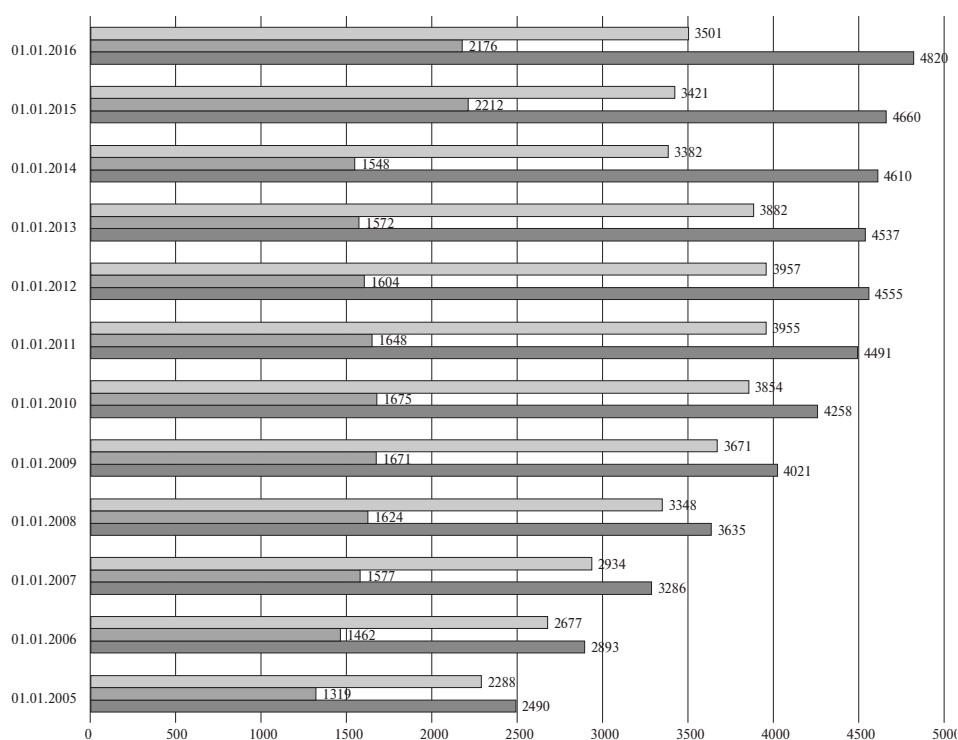


Рис. 2. Динамика численности работников государственных органов и органов местного самоуправления за период 2004–2015 гг., тыс. чел.

² Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики / URL: <http://www.gks.ru/>.

В целом на протяжении всего рассматриваемого периода наблюдается увеличение количества организаций, приходящихся на одного работника государственных органов и органов местного самоуправления. Так, по состоянию на 01.01.2016 г. данное соотношение составило 2,2 организации на одного работника. Между тем в 2014 г. оно составляло 3,0 организации на одного работника. Это наибольшее значение показателя за весь рассматриваемый период. Кроме того, можно отметить наличие прямой зависимости между показателями численности работников государственных органов и органов местного самоуправления и количеством хозяйствующих субъектов: фактически – потребителей государственных и муниципальных услуг, адресатов государственного контроля (надзора) (см. рис. 3).



- Количество индивидуальных предпринимателей, по данным государственной регистрации, тыс. ед.
- Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления, тыс. чел.
- Количество организаций, по данным государственной регистрации, тыс. ед.

Рис. 3. Динамика количества организаций, численности фактически действующих индивидуальных предпринимателей и работников государственных органов и органов местного самоуправления

В структуре распределения работников государственных органов и органов местного самоуправления по уровням управления за период 2004–2015 гг. существенных изменений не произошло. По итогам 2015 г. наибольший удельный вес занимают работники федеральных государ-

ственных органов: в 2015 г. их доля составила 66%, на долю работников государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и избирательных комиссий муниципальных образований — 22% и 12% соответственно. В целом наблюдается идентичная картина для всех уровней управления, а именно (см. рис. 4):

- 2004–2009 гг. положительная тенденция;
- 2009–2013 гг. отрицательная динамика;
- резкий скачок в 2014 г. с последующим незначительным сокращением в 2015 г.

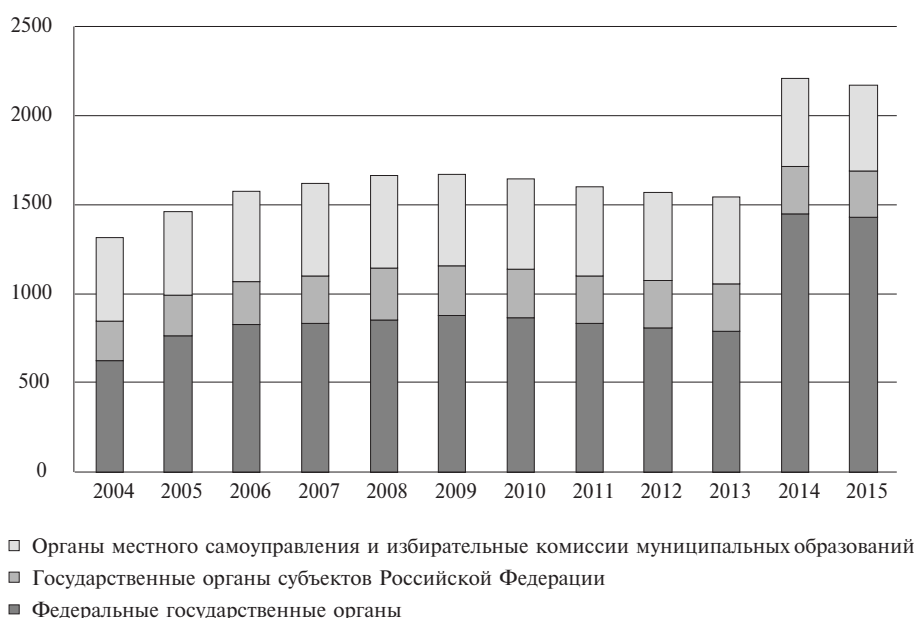


Рис. 4. Динамика численности работников государственных органов и органов местного самоуправления по уровням управления, тыс. чел.

По итогам 2015 г. в *федеральных государственных органах* замещали должности государственной гражданской службы 504,9 тыс. чел. (в федеральных государственных органах и территориальных органах федеральных государственных органов). Уровень укомплектованности составил 90,5%. Несмотря на сокращение численности работников данного уровня с 2013 г., в среднем за период 1999–2015 гг. наблюдается ежегодный прирост в среднем на 2,8%.

По данным Росстата, на конец марта 2016 г. численность работников, замещавших должности гражданской службы в законодательных государственных органах (только федеральные государственные органы), составила 38,5 тыс. чел., или 73,9%³ от общей численности работников этих органов. Штаты должностей гражданской службы были укомплектованы на 87,1% (в соответствующем периоде 2015 г. — на 84,2%). Уровень

³ С I квартала 2016 г. включены сотрудники центрального аппарата МВД России, соответственно, снизилась доля замещавших должности государственной гражданской службы.

укомплектованности должностей работников законодательной власти составил 86,2%, судебной власти и прокуратуры — 76,5%, исполнительной власти — 89%, других государственных органов — 86,2%⁴.

По итогам 2015 г. численность работников, замещавших государственные должности и должности гражданской службы в органах государственной власти, на уровне государственных органов субъектов Российской Федерации составила 207,3 тыс. чел., в т.ч. в органах законодательной власти 7,8 тыс. чел., исполнительной власти — 169 тыс. чел., судебной и прокуратуры — 90,2 тыс. чел. Штатная укомплектованность в целом составила 95%. Однако, если в 2011 г. отмечается небольшой рост численности работников данной категории, по состоянию на конец июня 2014 г. снижение составило 4,6% по сравнению с предшествующим годом, а в 2015 г. еще 2%.

В ходе исследования структурных изменений в численности работников, замещавших государственные должности и должности федеральной гражданской службы в органах государственной власти, в разрезе уровней управления не выявлено. Наибольшая доля работников за весь рассматриваемый период приходилась на работников федеральных государственных органов. По итогам 2015 г. удельный вес данной категории работников составил 70,9%. Удельный вес численности работников государственных органов на уровне субъектов Российской Федерации составил соответственно 21,9%.

В структуре численности работников государственной гражданской службы РФ по категориям и группам должностей в период 2009–2013 гг. значительных изменений не произошло. По состоянию на 1 октября 2013 г. на долю работников, занимающих должности государственной гражданской службы, приходилось 95,1% от всей численности работников, замещающих государственные должности и должности государственной службы. Наибольший удельный вес среди государственных служащих составляют специалисты — 59,2%, за ними идут руководители — 16,1%, обеспечивающие специалисты — 15,3% и помощники — 4,4% от численности работников должностей государственной службы.

Можно отметить значительное снижение численности обеспечивающих специалистов. Если в 2011 г. по сравнению с 2009 г. их численность уменьшилась на 15,2%, то в 2013 г. по сравнению с 2011 г. это снижение составило уже 18,3%. При этом быстрее всего сокращалась численность государственных служащих младшей группы должностей: за период 2009–2013 гг. на 42,4%. Доля же их в общей численности государственных гражданских служащих снизилась с 12,7% до 8,2%. По данным Минфина России, в 2015 г. доля должностей младшей группы в утвержденной штатной численности федеральных органов государственной власти составила 9,7% от общей численности федеральных государственных гражданских служащих. Однако укомплектованность данной группы должностей составила лишь 75,7%.

Приведенные цифры свидетельствуют, с одной стороны, о низкой привлекательности младшей группы должностей государственной

⁴ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики / URL: <http://www.gks.ru/>.

гражданской службы и наличии сложностей в подборе персонала на соответствующие должности. Еще одним фактором снижения потребностей в должностях данной группы является расширение электронного взаимодействия с гражданами и организациями, внедрение электронного документооборота, развитие модели МФЦ, сотрудники которых берут на себя значительную часть нагрузки по взаимодействию с заявителями.

С другой стороны, наметившаяся тенденция весьма тревожна. Во-первых, сокращение младшей группы должностей приводит к ограничению доступа граждан на государственную службу. Во-вторых, снижение доли младшей группы должностей в общей занятости при одновременном росте других групп должностей может свидетельствовать о несоответствии состава исполняемых обязанностей уровню замещаемой должности. Таким образом, реальные кадровые потребности органов власти могут существенно отличаться от сложившейся кадровой структуры, в т.ч. сложившейся в результате компромисса, направленного на улучшение условий труда и удержание действующих государственных служащих⁵.

За рассматриваемый период наблюдается тенденция снижения числа руководителей: в 2011 г. — на 5,7%; в 2013 г. — еще на 4,8% по отношению к соответствующим предыдущим годам; однако доля руководителей в общей структуре кадрового состава практически не изменилась и составляет порядка 16% от общего числа служащих. Рост доли специалистов в общей структуре кадрового состава государственных органов свидетельствует о положительной тенденции профессионализации государственной службы⁶.

Отмеченные выше тенденции, характеризующие развитие кадровой структуры органов государственной власти в целом, отмечаются и в отношении кадрового состава федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ). Однако здесь следует выделить некоторые особенности.

Во-первых, для органов исполнительной власти характерна *более высокая доля государственных служащих категории «руководители»* — в 2013 г. она составляла 18,6% от общей численности государственной службы, или 115,6 тыс. чел. В 2013 г. численность государственных гражданских служащих категории «руководители» впервые превысила численность государственных гражданских служащих категории «обеспечивающие специалисты». Примечательно, что в составе категории «руководители» наблюдается рост численности руководителей высшей группы должностей при одновременном снижении численности руководителей ведущей группы должностей.

Во-вторых, структура кадрового состава государственных органов свидетельствует о несоблюдении норм управляемости. На одного руководителя в 2013 г. в среднем приходилось 3,5 специалиста, причем это соотношение несколько улучшилось по сравнению с 2009 г., когда количество специалистов превышало количество руководителей лишь в 3,3 раза. В то же время тенденция к росту доли специалистов не в полной

⁵ См.: Добролюбова Е.И., Александров О.В. Стратегическое управление кадровыми ресурсами на государственной службе как инструмент оптимизации их численности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 130–133.

⁶ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики / URL: <http://www.gks.ru/>.

мере отражает сокращение административно-управленческого персонала. Предыдущие исследования, проведенные в 2014 г., показали, что его доля может превышать 50% от фактической численности государственных гражданских служащих **ФОИВ**.

В-третьих, как и в федеральных государственных органах в целом, в органах исполнительной власти отмечается быстрое снижение численности работников младшей группы должностей. За 4 года, с 2009 по 2013 г., численность государственных служащих данной группы сократилась на 44,5%.

Общая тенденция по снижению количества и доли обеспечивающих специалистов в кадровом составе государственной службы наблюдается и на федеральном уровне. В 2013 г. численность обеспечивающих специалистов сократилась на 19,6% (по сравнению с 2011 г.) и на 31,2% к уровню 2009 г.

Сокращение численности государственных гражданских служащих осуществляется одновременно с сокращением укомплектованности должностей государственной службы, что свидетельствует о процессах *оптимизации штатной численности органов исполнительной власти*. В целом укомплектованность должностей государственной гражданской службы сократилась с 92,9% в 2009 г. до 90,7% в 2013 г.

По данным Минфина России, в **ФОИВ** уровень укомплектованности должностей государственной гражданской службы в 2015 г. составил 87%. Эти данные в целом свидетельствуют об избыточности утвержденной штатной численности государственных гражданских служащих по отношению к тем целям, задачам и функциям, которые реализуют **ФОИВ**. Следует отметить, что уровень укомплектованности должностей в центральных аппаратах **ФОИВ** еще ниже: в 2015 г. он составил лишь 85%.

В разрезе категорий должностей наименьшим уровнем укомплектованности характеризуются должности обеспечивающих специалистов (86,5% в 2013 г.) и помощников (советников) (85,8% в 2013 г.), а наибольшей — должности руководителей (93% в 2013 г.). При этом наибольшее снижение укомплектованности должностей отмечается в категории обеспечивающих специалистов (с 90,9% в 2009 г. до 86,5% в 2013 г.). Снижение укомплектованности должностей также может свидетельствовать о проведении подготовительных мероприятий, связанных с последующей оптимизацией численности государственных гражданских служащих.

Динамика оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих

По данным Федеральной службы государственной статистики, в I квартале 2016 г. размер среднемесячной начисленной заработной платы в Российской Федерации составил 79,9 тыс. руб. (увеличение по сравнению с I кварталом 2015 г. — 3,7%). Самая высокая средняя заработная плата федеральных государственных служащих была зафиксирована в Администрации Президента РФ — ее величина составила 201,6 тыс. руб., что на 13,9% ниже величины, зафиксированной в I квартале 2015 г. Уровень заработной платы федеральных гражданских служащих Аппарата Правительства РФ за аналогичный период снизился чуть меньше — на 11,7%.

Средняя величина заработной платы гражданского служащего Аппарата Правительства в I квартале 2016 г. составила 152,3 тыс. руб. Замыкают тройку лидеров самых высокооплачиваемых федеральных государственных служащих сотрудники Счетной палаты РФ, средняя заработная плата которых в I квартале 2016 г. составила 139,7 тыс. руб. (снижение по сравнению с I кварталом 2015 г. — 10,2%).

С точки зрения методологии проводимого анализа важно подчеркнуть, что величина ежемесячного денежного поощрения государственных гражданских служащих подвержена сезонным колебаниям, которые связаны с выплатой квартальных и годовых премий, дополнительных вознаграждений и надбавок. Следовательно, корректный анализ уровня заработной платы государственных служащих требует анализа значений среднемесячной заработной платы, рассчитанной за полный, годичный, период.

По данным Федеральной службы государственной статистики, среднемесячная начисленная заработная плата федеральных гражданских служащих в органах государственного управления составила в 2015 г. 111,3 тыс. руб.⁷ (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

*Динамика величины среднемесячной заработной платы федеральных гражданских служащих за период 2008–2015 гг.**

Год	Среднемесячная заработная плата, тыс. руб.	Абсолютное изменение, тыс. руб.	Относительное изменение, в %
2008	83,8	-	-
2009	58,2	-25,6	69,5
2010	60,7	2,5	104,3
2011	62,6	1,9	103,1
2012	72,1	9,5	115,2
2013	98,4	26,3	136,5
2014	109,1	10,7	110,9
2015	111,3	2,2	102,0

* По центральным аппаратам министерств и ведомств без ФСТЭК России, СВР России, ФСБ России, ФСО России, ГУСП.

В общую численность работников в соответствии со штатным расписанием кроме государственных гражданских служащих включаются работники, замещавшие государственные должности, должности иного вида федеральной государственной службы (сотрудники, имевшие специальные звания), должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы, а также персонал по охране и обслуживанию зданий.

Величина среднемесячной заработной платы федеральных гражданских служащих на протяжении рассматриваемого периода имела тенденцию к увеличению, причем максимальный рост приходился на

⁷ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики / URL: <http://www.gks.ru/>.

период 2012–2013 гг., когда ежегодный относительный прирост заработной платы федеральных госслужащих составил 15,2% и 36,5% соответственно. В 2014–2015 гг. темпы увеличения заработной платы снизились — в 2014 г. среднемесячный размер оплаты труда федеральных госслужащих увеличился на 10,9%, или на 10,7 тыс. руб. в денежном выражении, по сравнению с предыдущим годом. В 2015 г. увеличение составило 2,2 тыс. руб. (2,2%) по сравнению с 2014 г. В итоге за период 2008–2015 гг. размер средней заработной платы федеральных гражданских служащих в Российской Федерации возрос на 27,5 тыс. руб., или на 32,8% в относительном выражении.

При анализе среднемесячной заработной платы гражданских служащих федеральных государственных органов в разрезе ветвей власти, так же как и для государственных служащих в целом, наглядно просматривается лидерство Администрации Президента РФ — среднемесячная заработная плата в 2015 г. составляла 217,2 тыс. руб. Заработная плата гражданских служащих в федеральных государственных органах законодательной власти составляла в среднем 150 тыс. руб., что превосходило уровень оплаты труда гражданских служащих в федеральных госорганах в целом. Государственные органы, не включенные ни в одну из ветвей власти, так же как и Администрация Президента и органы законодательной ветви власти, отличались высокими показателями величины заработной платы гражданских служащих относительно уровня оплаты труда, зафиксированного в целом по федеральным государственным органам власти.



Рис. 5. Динамика размера среднемесячной заработной платы гражданских служащих в федеральных государственных органах в разрезе ветвей власти в 2008–2015 гг., тыс. руб.

Величина средней заработной платы гражданских служащих по всему кругу федеральных министерств, ведомств и агентств, принадлежащих к исполнительным органам власти (включая Аппарат Правительства РФ), составляла 100,2 тыс. руб., что на 11 тыс. руб. ниже, чем заработная плата гражданских служащих в федеральных государственных органах в целом. Аналогично органам исполнительной ветви власти федеральные государственные органы судебной власти и прокуратуры выделяются более низким уровнем оплаты труда гражданских служащих относительно показателя в федеральных государственных органах в целом.

Как видно на рисунке 5, заработная плата гражданских служащих Администрации Президента подверглась масштабному увеличению — ее размер увеличился в 2,8 раза за рассматриваемый период. Значительная доля прироста приходилась на 2012 и 2013 гг., за счет чего к 2014 г. величина их заработной платы достигла 232,4 тыс. руб.⁸

Прирост размера заработной платы гражданских служащих федеральных государственных органов законодательной власти в целом за период 2008–2015 гг. составил 58,1% (55,1 тыс. руб.). Чуть больший прирост зафиксирован в государственных органах, которые не относятся ни к одной из ветвей власти — в целом по государственным органам, представляющим данную категорию, прирост заработной платы гражданских служащих составил 69,3% (64,2 тыс. руб.), причем относительный рост заработной платы гражданских служащих в Счетной палате за период 2008–2015 гг. составил почти 2,6 раза, в ЦИК — 1,5 раза, в Аппарате Уполномоченного по правам человека — 1,8 раза.

В свою очередь увеличение размера среднемесячной заработной платы гражданских служащих федеральных органов судебной власти и прокуратуры за рассматриваемый период составило 34% в относительном выражении (27,2 тыс. руб.). Наименьший прирост размера заработной платы за период 2008–2015 гг. наблюдался у гражданских служащих в федеральных государственных органах исполнительной власти — прирост в относительном выражении составил 21,2%, в денежном выражении — 17,5 тыс. руб.⁹

Следует подчеркнуть, что в 2015 г. наименьшее денежное содержание гражданских служащих выплачивалось в федеральных органах исполнительной власти. Наибольший размер среднемесячной заработной платы гражданских служащих в 2015 г. среди них наблюдался в Федеральном казначействе (165,8 тыс. руб.), Министерстве иностранных дел (148,2 тыс. руб.), Министерстве финансов (130,9 тыс. руб.), Министерстве экономического развития (113,3 тыс. руб.). К ФОИВ, которые, напротив, в 2015 г. отличались относительно невысокими значениями оплаты труда гражданских служащих, относятся Федеральное агентство по делам молодежи (58,5 тыс. руб.), Федеральное агентство по туризму (57,6 тыс. руб.), Федеральное агентство по государственным резервам (56,0 тыс. руб.), Федеральное агентство морского и речного транспорта (54,9 тыс. руб.).

По состоянию на 2015 г. наибольшая величина среднемесячной заработной платы гражданских служащих была зафиксирована в Аппарате

⁸ Там же.

⁹ Там же.

Правительства РФ — 231,7 тыс. руб., что более чем на 120 тыс. руб. превосходит размер среднемесячной заработной платы гражданских служащих в целом по федеральным органам государственной власти Российской Федерации. Гражданские служащие Аппарата Правительства являются наиболее высокооплачиваемыми среди госслужащих федеральных государственных органов исполнительной власти на протяжении последних лет.

Степень дифференциации размеров заработной платы гражданских служащих федеральных государственных органов, являющихся лидерами по этому показателю в 2008 и в 2015 гг. составляет 1,48 раза. Соотношение размеров оплаты труда гражданских служащих федеральных государственных органов, в которых зафиксирована наименьшая величина данного показателя по двум рассматриваемым периодам, составляет 1,45 раза. Таким образом, по целому кругу федеральных государственных органов власти за период 2008–2015 гг. произошел *качественный сдвиг в сторону увеличения среднего размера заработной платы гражданских служащих*.

Во многих практических исследованиях оценка конкурентоспособности оплаты труда отдельных категорий работников различных сфер экономики основывается на сравнении с уровнем оплаты труда в целом по экономике страны. Согласно официальным данным Росстата, в 2015 г. размер среднемесячной заработной платы по экономике в целом в Российской Федерации составил 33 981 руб. Таким образом, соотношение среднемесячной заработной платы гражданских служащих федеральных органов власти с уровнем среднемесячной заработной платы по экономике страны в 2015 г. составило 3,3 раза (см. рис. 6). Годом ранее это соотношение составляло 3,4 раза — максимальная разница за рассматриваемый период времени¹⁰.



Рис. 6. Динамика среднемесячной заработной платы федеральных государственных гражданских служащих и среднемесячной заработной платы по экономике РФ за период 2008–2015 гг., тыс. руб.

¹⁰ См.: Овчарова Л.Н., Бирюкова С.С. Динамика оплаты труда гражданских служащих в федеральных органах государственной власти. М.: НИУ ВШЭ, 2015. С. 24.

Минимальное же значение в этом соотношении за рассматриваемый период (2,7 раза) было зафиксировано в 2011–2012 гг.

По всем видам экономической деятельности размер среднемесячной заработной платы был ниже, чем уровень оплаты труда федеральных гражданских служащих. Это относится и к тем видам экономической деятельности, в которых стабильно на протяжении последних лет наблюдался высокий уровень заработной платы. Так, например, при сложившемся в 2015 г. среднем размере ежемесячной заработной платы в сфере добычи сырой нефти и газа 94 578,8 руб., производстве нефтепродуктов — 86 790,1 руб., производстве табачных изделий — 84 617,2 руб., превосходство заработной платы федеральных государственных служащих составляет соответственно 1,18, 1,28 и 1,32 раза. Что касается размеров заработной платы по тем видам экономической деятельности, в которых данный показатель находился на низком уровне (сельское хозяйство, некоторые виды экономической деятельности в сфере легкой промышленности, гостиничный и ресторанный бизнес), то здесь это соотношение составляет порядка 7–8 раз.

Несмотря на то что в 2015 г. политика экономии бюджета привела к необходимости сокращения оплаты труда ряда федеральных государственных служащих на 10% и приостановления индексации окладов госслужащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, заработная плата федеральных государственных служащих увеличилась на 2% по сравнению с 2014 г. Зарботная плата муниципальных служащих в 2015 г. также выросла — на 3% по сравнению с 2014 г. Снижение испытала лишь заработная плата гражданских служащих регионального уровня — на 0,5% по сравнению с 2014 г.

Международный опыт статистической оценки численности федеральных государственных гражданских служащих

Насколько специфична рассматриваемая ситуация в России? Различное правовое закрепление статуса государственных служащих в разных странах существенно осложняет международные сопоставления в их численности. Так, во Франции и некоторых других европейских странах к государственным служащим относятся служащие образовательных учреждений, в США — работники почтовой службы. Поэтому сопоставления численности государственных служащих, как правило, проводятся в контексте сопоставления численности занятых в государственном секторе в целом.

В России доля занятых в организациях государственного сектора составляет более 20%, что превышает показатели большинства стран — членов ОЭСР (так, во Франции данный показатель составляет 19,5%, в Великобритании — 17,5%, в Австралии — 15%). Более высокая доля занятых в государственном секторе, как правило, характерна для относительно небольших по численности населения стран (например, Словакии), а также для стран Северной Европы — Швеции, Дании, Финляндии.

По данным Минфина России, фактическая численность работников федеральных государственных органов в 2015 г. составила 699 тыс. чел., из них федеральных государственных гражданских служащих —

538,2 тыс. чел. Таким образом, на федеральные государственные органы приходится 0,97% всех занятых в российской экономике, на федеральных государственных гражданских служащих (занятых как в центральном аппарате, так и в территориальных органах) — 0,74% от всех занятых в экономике. Фактическая численность работников ФОИВ составила 510,7 тыс. чел., в т.ч. 439,2 тыс. федеральных государственных гражданских служащих. Таким образом, на долю гражданских служащих приходится 86% всех работников ФОИВ.

Проведенное в 2014 г. сопоставление уровня оплаты труда государственных гражданских служащих в России и в странах ОЭСР позволило выявить *более высокий уровень вертикальной декомпрессии оплаты труда в центральных аппаратах российских органов исполнительной власти по сравнению с показателями стран — членов ОЭСР*. Показатель вертикальной декомпрессии, отражающий разрыв в оплате труда между высшими и младшими должностями государственной службы, рассчитанный на основе референтных должностей, составляет 17,3 раза, тогда как в среднем по ОЭСР — лишь 4,9 раза. При этом фактический уровень среднемесячной начисленной заработной платы труда руководителей в России превышает подушевой ВВП в 6–10 раз, тогда как в ОЭСР такое превышение составляет 4,4–5,9 раза (в зависимости от должности). Одновременно если в странах ОЭСР среднемесячная заработная плата обеспечивающих специалистов на государственной службе выше подушевого ВВП в 1,2 раза, то в России она ниже почти на 40%.

Высокие значения коэффициента вертикальной декомпрессии в России частично обусловлены более высоким уровнем дифференциации доходов российского населения в целом. В то же время немалое влияние на данные различия оказывают и конкретные практики распределения премий и иных стимулирующих выплат в федеральных органах исполнительной власти, непрозрачность систем оценки результативности и поощрения по результатам, а также единоличный характер решений о премировании государственных служащих.

Значительный интерес представляют данные о численности государственных служащих в странах Европейского союза.

По данным Евростата, наибольшее число государственных гражданских служащих было зафиксировано в Великобритании — 317,6 тыс. чел., однако данная величина снизилась относительно 2010 г. более чем на 20%. Ровно на половину уменьшилась численность государственных гражданских служащих в центральных органах государственной власти Австрии, больше только во Франции (снижение на 75,9%) и в Польше (снижение на 82,9%). Также существенно сократилась численность государственных служащих в центральных органах государственного управления в таких странах, как Испания, Италия, Португалия, Греция, Кипр, Бельгия, Румыния, Нидерланды, Словения и Чешская Республика¹¹.

Значительному увеличению за рассматриваемый период подверглась численность государственных гражданских служащих в Финляндии — прирост в 2015 г. составил 57,4% по отношению к уровню 2010 г. Чуть в меньшей степени данный показатель увеличился в Латвии (43%) и в

¹¹ Официальный сайт Евростата / URL: <http://ec.europa.eu/>.

Венгрии (34,5%). Численность государственных гражданских служащих в Германии увеличилась за рассматриваемый период на 22,6%. Прирост числа государственных гражданских служащих за период 2010–2015 гг. был зафиксирован в Литве, Ирландии, Швеции, Болгарии, Мальте, Словакии и Люксембурге.

Наряду с Великобританией лидирующие позиции по численности гражданских служащих в центральных органах власти в 2015 г. занимали Италия (153,2 тыс. чел.), Нидерланды (109,4 тыс. чел.) и Португалия (103,5 тыс. чел.). Численность государственных гражданских служащих в центральных органах государственного управления по остальным европейским странам не превышала 70 тыс. чел.

Что касается динамики оплаты труда государственных гражданских служащих центральных органов государственного управления в странах Европейского союза, то за рассматриваемый период значительное снижение размера оплаты труда гражданских служащих центральных органов власти произошло в Греции (средний темп роста за рассматриваемый период составил 95,4%) и Латвии (96,6%). Причем в Латвии в 2015 г. по сравнению с 2014 г. отмечается увеличение оплаты труда гражданских служащих центральных органов власти на 9,6% — наибольший темп прироста в данном году среди рассматриваемого круга европейских стран.

Помимо Греции и Латвии аналогичная тенденция была зафиксирована у таких стран, как Кипр, Ирландия, Словения, Португалия, Литва и Испания. В среднем ежегодно заработная плата гражданских служащих центральных государственных органов власти в этих странах снижалась на 0,3% — 2,0%.

Наибольшая величина среднего темпа роста оплаты труда гражданских служащих центральных органов государственной власти из ряда рассматриваемых европейских стран за период 2010–2015 гг. была зафиксирована в Румынии (108,1%), Венгрии (5,8%) и Швеции (3,6%).

* * *

Реализация решений по сокращению численности федеральных государственных гражданских служащих (2012 г. и 2014 г.) привела к некоторой оптимизации их численности, однако, по данным Минфина России¹², масштабы оптимизации оказались несколько ниже планируемых, в т.ч. в силу создания новых федеральных органов исполнительной власти.

Так, если в 2011 г. численность федеральных государственных гражданских служащих, предусмотренная штатным расписанием, составляла 639 122 тыс. ед., замещено было 576 556 должностей. По данным за 2015 г., предусмотренная штатным расписанием численность составила 597 742 ед., из них 538 189 ед. было замещено. Таким образом, в штатном расписании численность сократилась на 6,5%, а фактически — на 6,7% к уровням 2011 г., при этом значительная часть сокращения была проведена в 2015 г. (штатное расписание сократилось на 2%, фактическая численность федеральных государственных гражданских служащих — на 2,1%).

¹² Официальный сайт Минфина России / URL: <http://minfin.ru/ru/om/PlanReport/index.php>.

Оптимизация численности федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти была более значительной: за последние 5 лет (в 2015 г. по сравнению с 2011 г.) штатная численность федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти сократилась на 8,4%, фактическая — на 8,8%. При этом укомплектованность должностей федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти практически не изменилась: в 2011 г. она составляла 89,4%, в 2015 г. — 89,1%. Таким образом, оптимизация численности федеральных государственных гражданских служащих была проведена не за счет сокращения вакансий, а *за счет фактического сокращения федеральных государственных гражданских служащих.*

Примечательно распределение усилий по оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих между центральными аппаратами и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. Так, численность служащих, утвержденная штатным расписанием, в большей степени сократилась в центральных аппаратах (в 2015 г. на 11,7% по сравнению с 2011 г.) нежели в территориальных органах (на 8,1%). В то же время фактическая численность федеральных государственных гражданских служащих в центральных аппаратах сократилась лишь на 5,6%, тогда как в территориальных органах — на 9%.

Данная тенденция может негативно сказаться на результативности реализации контрольно-надзорных функций и оказании государственных услуг, поскольку данные виды функций осуществляются прежде всего территориальными органами исполнительной власти.

В целом темпы оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих оказались ниже запланированных (дважды принималось решение о сокращении численности на 10%), что делает необходимой работу по методическому обеспечению оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих.