

Бюрократия и экономический рост: опыт российских регионов

Борщевский Георгий Александрович

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Москва, Россия, e-mail: borshchevskiy-ga@ranepa.ru

Цитирование: Борщевский Г.А. (2026). Бюрократия и экономический рост: опыт российских регионов. *Terra Economicus* 24(3), 105–122. DOI: 10.18522/2073-6606-2026-24-3-105-122

В статье предложена модель оценки экономического эффекта от деятельности государственной бюрократии на региональном уровне. Рассмотрены элементы производственной функции бюрократии, такие как численность, укомплектованность и оплата труда публичных служащих (федеральных государственных гражданских служащих территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, гражданских служащих органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных служащих органов местного самоуправления) по всем регионам страны за период с 2007 по 2022 гг. Средний размер оплаты труда в экономике и на публичной службе изменяется циклически и в согласованной динамике, средняя заработная плата на публичной службе со временем сблизились со средней по экономике. Увеличилось число регионов, где публичные служащие имели зарплату ниже средней по экономике, что указывает на снижение конкурентоспособности публичной службы на рынках труда. Доля публичных служащих не превышает 3% от числа занятых в экономике. Численность публичных служащих за 15 лет уменьшилась на 24%. Отмечено снижение средней укомплектованности на всех трех уровнях публичной власти. Взаимосвязь заработной платы публичных служащих и среднедушевого ВРП оценена с помощью панельной регрессии с фиксированными эффектами. Повышение заработной платы публичных служащих положительно связано со среднедушевым ВРП, особенно в последний период. Пространственные эффекты распределены неравномерно. С позиций «нового государственного управления» сделан вывод, что российская бюрократия на региональном уровне является фактором экономического роста, производя больше общественных благ и задействовав при этом меньше факторов. Увеличение производительности бюрократии на фоне повышения среднедушевого ВРП позволяет предположить некоторое повышение эффективности бюрократии в исследуемый период.

Ключевые слова: бюрократия; экономический рост; государственная служба; валовой региональный продукт; публичная служба; новое государственное управление

Bureaucracy and growth: Evidence from Russian regions

Georgy A. Borshchevskiy

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia
e-mail: borshchevskiy-ga@ranepa.ru

Citation: Borshchevskiy G.A. (2026). Bureaucracy and growth: Evidence from Russian regions. *Terra Economicus* 24(3), 105–122 (in Russian). DOI: 10.18522/2073-6606-2026-24-3-105-122

This article proposes a model for assessing the economic impact of state bureaucracy at the regional level. We examine elements of the bureaucracy's production function, such as staffing and compensation of public servants (federal civil servants of territorial divisions of federal executive bodies, and civil servants of state authorities of the regions of the Russian Federation, and municipal employees of local governments) across all regions for the period from 2007 to 2022. Average wages in the economy with public servants salaries fluctuate cyclically and consistently. Wages in the public service have converged with the national average over time. The number of regions where public servants' salaries are below the regional average has increased, indicating a decline in the competitiveness of the public service in labor markets. The share of public servants does not exceed 3 per cent of the total employed in the economy. The total number of public servants has decreased by 24 per cent over 15 years. A decrease in average staffing has been noted at all three levels of public administration. The relationship between public servant salaries and per capita GRP was assessed using a panel regression with fixed effects. Increases in public servant salaries have a positive impact on per capita GRP, especially in the recent period. Spatial effects are unevenly distributed. From a New Public Management perspective, it is concluded that Russian bureaucracy at the regional level is a factor in economic growth, producing more public goods while employing fewer factors. The increase in bureaucratic productivity against the backdrop of an increase in per capita GRP suggests some increase in the effectiveness of the bureaucracy during the period under study.

Keywords: bureaucracy; economic growth; civil service; gross regional product; public service; New Public Management

JEL codes: D73; H75; M12

Введение

Государство оказывает существенное влияние на экономическую политику, в том числе на региональном уровне. После принятия конституционных поправок 2020 г. в России создается единая система публичной власти, включающая федеральный, региональный и местный уровни¹. При сохраняющемся разграничении полномочий обеспечение сбалансированного социально-экономического развития является общей задачей, на что неоднократно указывал глава государства².

С появлением в середине XX в. концепции «нового государственного управления» не прекращаются попытки оценить влияние государства и бюрократии на экономический рост. Однако эта научная проблема по-прежнему сохраняет актуальность, так как управленческие (регуляторные) воздействия имеют косвенный, трудноизмеримый характер. Данной статьей мы стре-

¹ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»; Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

² Например, на совещании 24.04.2024: «Главное, чтобы проблемы, с которыми люди сталкиваются, в том числе чрезвычайного характера, эффективно решались, чтобы к людям прислушивались, на их обращения своевременно и по делу реагировали, чтобы вся система публичной власти страны работала слаженно и четко». Цит. по: Администрация Президента России. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/73933?ysclid=mn5w64qs9f348683828> (дата обращения: 25.03.2026).

мимся внести вклад в решение этой проблемы, предложив модель оценки экономического эффекта от деятельности государственной бюрократии на региональном уровне.

Начиная с Й. Шумпетера, экономический рост трактуется как количественное увеличение общественного продукта и факторов производства, выражаемое в приросте валового продукта. В рамках нового институционализма (Д. Аджемоглу, Дж. Робинсон) эффективность управления (и бюрократии) рассматривается как один из факторов экономического роста.

Понятия «государственная бюрократия», «бюрократия», «государственная служба» и «публичная служба» в рамках данной статьи понимаются тождественно, если иное не следует из контекста, для обозначения федеральных государственных гражданских служащих территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, гражданских служащих органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных служащих органов местного самоуправления. При этом мы опираемся на теоретические взгляды основоположника «нового государственного управления» Уильяма Нисканена, который понимал бюро как часть государственного аппарата (системы госуправления), поставляющую общественные блага и финансируемую из бюджета (Niskanen, 1996). Нисканен не акцентировал различия между юридическим статусом бюро и его работников, но указывал, что соотношение объема поставляемых благ и затрачиваемых ресурсов характеризует экономическую роль бюрократии. Вероятно, эта роль может быть нейтральной или даже отрицательной, но, следуя работам предшественников, для ее обозначения мы пользуемся терминами «экономическое развитие» (Besley et al., 2022), «экономический эффект» (Henderson et al., 2007) или «экономический рост» (Evans, Rauch, 1999), понимая их здесь как равнозначные.

Попытку оценить взаимосвязь между параметрами функционирования бюрократии (такими как численность, укомплектованность и оплата труда публичных служащих) и параметрами социально-экономического развития (валовой продукт, численность занятых и средний уровень оплаты труда) мы начнем с обзора существующих подходов и гипотез. На этой основе будет предложена модель для описания их взаимосвязей, описаны статистические данные за период 2007–2022 гг. и рассмотрены их тренды. Модель рассчитаем в различных спецификациях и выберем ту, которая лучше соответствует данным. В завершение сделаем ряд выводов и постараемся интегрировать их в контекст современных дискуссий.

Практическая ценность подобного исследования может состоять в использовании эмпирических данных для объяснения экономических и управленческих процессов.

Обзор литературы

Бюрократия составляет основу государственного сектора в большинстве стран, а государственные служащие – не просто лояльные работники, но и часто лица, принимающие решения (Sorensen, Torfing, 2024). На экономическую функцию бюрократии впервые обратили внимание теоретики «нового государственного управления», доказавшие, что бюрократия как институт вносит вклад в экономический рост, поставляя общественные блага в обмен на бюджетное финансирование (Niskanen, 1996). Измерение вклада государства и его работников в экономический рост является непростой задачей. Эксперты предлагают отдельно оценивать бюджетную эффективность (затраты, inputs), организационную производительность (непосредственные результаты, outputs) и социальную эффективность управления (результаты, outcomes) (Van Ark, 2022). Совокупная факторная производительность измеряется объемом затраченного труда (мерой которого является численность занятых) и капитала (оцениваемого, в частности, по уровню расходов на оплату труда) (Dunleavy, 1991). Производительность существенно разнится между организациями государственного сектора (Somaní, 2021).

В общем виде модель производительности бюрократа принимает вид:

$$Y_{it} = U(I(y_{it}), e_{it}, \theta_i), \quad (1)$$

где: y_{it} – показатель производительности, зависящий от типа бюрократа θ_i , объема усилий e_{it} и характеристик, влияющих на характер задачи $v_{J(i,t)}$. Полезность увеличивается в I и уменьшается в e_{it} , поэтому вознаграждение желательно, а усилия требуют больших затрат (Besley et al., 2022).

Пусть n – количество бюрократов, работающих в организации; тогда можно заменить уравнение (1) следующим выражением:

$$y_{it} = g(\theta_i, \dots, \theta_n, e_{1t}, \dots, e_{nt}, \tau_i, \vartheta_{f(i,t)}), \quad (2)$$

где τ_i – это назначение задачи бюрократу i . Можно рассматривать агрегирование производительности всей бюрократии как своего рода производственную функцию:

$$Y_t = F(y_{1t}, \dots, y_{nt}). \quad (3)$$

Достоверная оценка факторов, влияющих на эффективность бюрократии в масштабе, представляет собой проблему при переходе от анализа на индивидуальном уровне (уравнение 2) к анализу на уровне организации (уравнение 3). Акцент на организационных характеристиках бюрократии по определению ограничивает количество единиц, которые можно изучить, что сужает круг выводов, которые можно сделать, и результаты, которые можно обобщить.

Питер Эванс и Джеймс Раух операционализировали тип бюрократа θ_i через соответствие бюрократии принципам меритократии и доказали, что подобная бюрократия способствует росту ВВП (Evans, Rauch, 1999). Позднее было выяснено, что меритократия содействует снижению бедности (Henderson et al., 2007) и коррупции (Dahlström, Lapuente, 2017). Меритократический подход тесно связан с повышением эффективности работы правительства в разных странах (Oliveira et al., 2024). Есть и иная точка зрения, что ранние исследования завышали влияние данного фактора (Cornell et al., 2020), а меритократия не оказывает положительного влияния на рост после 2008 г. и даже влияет на него отрицательно в странах с высоким уровнем дохода (Lee, Ki, 2017). Есть мнение, что рост ВВП содействует улучшению бюрократии, а не наоборот (Kurtz, Schrank, 2007). Эта дискуссия побуждает нас использовать валовой продукт в качестве индикатора экономического роста, но отказаться от изучения типа бюрократии ввиду трудностей однозначной идентификации типа и его влияния на рост.

Исследуется влияние и других факторов функции производительности бюрократии. Так, численность госслужащих (n) положительно влияет на ВВП (Kraay, Van Rijckeghem, 1995; Wray et al., 2019), хотя повышает бюджетные расходы, налоговую нагрузку и инфляцию (Ungureanu, Iancu, 2012). Существует обратная U-образная зависимость между долей государственных служащих в численности занятых и экономическим ростом (Baerlocher, 2022). Повышение числа занятых в государственном секторе способствует вытеснению занятости в частном секторе как в развитых (Faggio, Overman, 2014), так и в развивающихся странах (Behar, Mok, 2019). Эффект вытеснения частных рабочих мест государственными более выражен в тех странах, где государственный сектор обеспечивает высокую рентабельность (Algan et al., 2002).

Такой фактор, как заработная плата государственных служащих (производная от объема их усилий e_{it}), в долговременной перспективе отрицательно влияет на ВВП (Kraay, Van Rijckeghem, 1995). Если оплата труда госслужащих существенно отстает от средней по экономике, то это замедляет рост (Fernández et al., 2019). Бедные страны тратят относительно большую долю ВВП на выплаты и компенсации работникам центрального правительства, а развитые – на органы регионального и муниципального уровня (Clements et al., 2010). Зарботная плата государственных служащих может не только расти, но и снижаться, особенно в периоды экономических кризисов (Nwaubani et al., 2020). Наконец, оплата по результатам (так называемый «эффективный контракт») не способствует повышению эффективности бюрократии, особенно в развивающихся странах (Schiavo-Campo et al., 1998).

Существуют количественные оценки влияния региональной бюрократии на различные макроэкономические параметры: распространенность профсоюзов (Anzia, Trounstein, 2025); производительность работы почты (Aneja, Xu, 2024); качество социального обеспечения (Andreotti et al., 2024); собираемость таможенных пошлин (Moreira, Pérez, 2024).

Применительно к России некоторые авторы пишут, что при принятии кадровых решений на региональном уровне экономическая динамика, как правило, не учитывается (Rochlitz et al.,

2015). При этом показано влияние социально-экономических показателей регионов на ротацию губернаторов (Reuter, Turovsky, 2021). Происходит сближение кадровых практик на федеральной и региональной государственной службе и на муниципальной службе (Barabashev, Zaytseva, 2020). Оценки экономического эффекта бюрократии в России носили в основном описательный характер (Абрамова и др., 2025). Есть данные, что бюрократия оказывает отрицательное влияние на экономический рост, а при сокращении численности служащих уровень оплаты их труда растёт (Басовская, Басовский, 2026). Увеличение бюрократического аппарата связано со снижением экономических показателей регионов (Libman, 2012), однако по другим данным, в субъектах Российской Федерации с более многочисленной бюрократией приватизация проводилась более эффективно (Brown et al., 2009). Рост заработных плат в российской экономике на 1% в 2000–2019 гг. способствовал увеличению ВВП на 0,6 п.п. (то есть зарплата растет быстрее, чем ВВП), а также повышению численности занятых в экономике (Винокуров, 2021). Далее мы верифицируем подобные утверждения на региональных данных.

Данные и методы

Работы предшественников позволяют нам сформулировать две рабочие гипотезы:

- 1) численность государственных и муниципальных служащих (далее – публичные служащие) положительно связана с ВВП и отрицательно – с численностью занятых в экономике;
- 2) уровень оплаты труда публичных служащих отрицательно связан с ВВП и положительно – со средней зарплатой работников в экономике.

Таким образом, численность и оплата труда публичных служащих, предположительно, связаны противоположным образом.

Официальная статистика содержит данные в разрезе субъектов Российской Федерации за 2007–2022 гг. об уровне оплаты публичных служащих, их численности и укомплектованности (доля замещенных должностей)³. Это весь массив, доступный для исследования, так как с 2023 г. публикация таких данных прекращена. Следует подчеркнуть, что статистические показатели соответствуют факторам функции производительности бюрократии, указанным в предыдущем разделе. Это делает возможной оценку взаимосвязи между развитием бюрократии и экономическим ростом на региональном уровне.

Данные для каждого региона представлены в трех разрезах: федеральные гражданские служащие территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; государственные гражданские служащие в органах власти субъектов Федерации; муниципальные служащие органов местного самоуправления. Все три типа публичных служащих представлены в каждом регионе. Их функциональные обязанности обусловлены распределением полномочий между уровнями публичной власти (например, все налоговые инспектора – федеральные чиновники; работники жилищного надзора – госслужащие субъектов, а в городских администрациях работают муниципальные служащие).

Факторы производительности бюрократии (ее численность, укомплектованность и оплата труда), вероятно, связаны с общей численностью занятых и средним уровнем оплаты труда в региональной экономике. Источниками данных являлись статистические показатели «Среднегодовая численность занятых в экономике»⁴ и «Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата на одного работника по полному кругу организаций»⁵. Заработные платы приведены к масштабу цен 2022 г. путем корректировки на годовые значения индекса – дефлятора ВВП, который показывает масштаб инфляции в национальной экономике, а не только в сегменте потребительских товаров, как индекс потребительских цен.

Общераспространенным индикатором экономического роста является валовой продукт. Показатель «Валовой региональный продукт на душу населения»⁶ позволяет сравнивать регионы не только в экономическом, но и в социальном измерении. Значения показателя за все годы

³ О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне. См., например: https://rosstat.gov.ru/bgd/free/b09_03/IssWWW.exe/Stg/trud/49-2008.htm (дата обращения: 25.03.2026).

⁴ Единая межведомственная информационная статистическая система (ЕМИСС). <https://www.fedstat.ru/indicator/58994>; <https://www.fedstat.ru/indicator/43211> (дата обращения: 25.03.2026).

⁵ Там же. <https://www.fedstat.ru/indicator/33433>; <https://www.fedstat.ru/indicator/58701>

⁶ Там же. <https://www.fedstat.ru/indicator/42928>; <https://www.fedstat.ru/indicator/61483>

также приведены к масштабу цен 2022 г. Так как регионы значительно варьируют не только по масштабам экономики, но и по темпам роста, рассмотрим показатель «Индекс физического объема валового регионального продукта»⁷, динамика которого может быть выше у регионов с небольшим размером ВРП, а у самых крупных, напротив, ниже.

Описательная статистика всех переменных представлена в таблице 1.

Таблица 1

Описательная статистика переменных

Название переменной	Обозначение	Ед. изм.	Наблюдений	Сред. знач.	Станд. отклон.	Min	Max
Валовой региональный продукт:							
на душу населения	GRPpc	тыс. руб.	1356	817,9	1204,9	120,8	11800
индекс физического объема	GRPindex	процент	1356	102,3	4,92	80,4	126,4
Среднемесячная номинальная заработная плата, в том числе публичных служащих:							
Федеральных	SalaryF	тыс. руб.	1356	65,2	22,0	35,5	204,2
Региональных	SalaryR		1356	85,9	41,3	32,7	301,7
Муниципальных	SalaryM		1356	61,8	35,1	23,7	244,5
всех категорий	SalaryPS		1356	71,0	31,3	34,8	220,2
Занятых в экономике	Salary		1356	55,2	24,4	19,9	161,4
Фактическая численность на конец года, в том числе публичных служащих:							
Федеральных	EmployF	человек	1273	4888	3929	105	28310
Региональных	EmployR		1273	2170	2467	243	22905
Муниципальных	EmployM		1273	3721	2767	81	17527
всех категорий	EmployPS		1273	10779	8003	650	53678
Занятых в экономике	Employ	тыс. чел.	1356	845,7	981,4	30	8890
Укомплектованность должностей публичных служащих							
Федеральных	FilledF	процент	1273	91,4	3,623	71,7	99,0
Региональных	FilledR		1273	94,5	2,803	78,0	100,2
Муниципальных	FilledM		1273	95,7	3,133	68,4	102,2
всех категорий	FilledPS		1273	93,9	2,497	78,6	99,8

Источник: составлено автором по данным Росстата.

Примечания: все стоимостные значения в ценах 2022 г.; заработная плата без учета выплат социального характера; численность служащих без персонала по охране и обслуживанию административных зданий; под федеральными служащими понимаются гражданские служащие территориальных органов ФОИВ в субъектах РФ.

Строим панель данных, размер которой связан с количеством анализируемых лет (15) и наблюдаемых объектов – российских регионов. Их число оставалось стабильным, исключая принятие в 2014 г. в состав России Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Выборка включает 1356 наблюдений (для показателей численности и укомплектованности их количество несколько меньше, так как данные представлены с 2008 г.). Каждому субъекту РФ присвоен код (ID), позволяющий проследивать временные изменения.

Оценим эконометрическую модель с фиксированными эффектами для каждого региона:

$$GRP_{it} = \alpha_i + Z'_{it}\beta + X'_{it}\gamma + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

⁷ Там же. <https://www.fedstat.ru/indicator/59449>; <https://www.fedstat.ru/indicator/31083>

где GRP_{it} обозначает логарифм валового регионального продукта на душу населения в году t в регионе i ; α_i – неизменные во времени характеристики i -го региона; Z_{it} – вектор-строка показателей функционирования публичной службы в регионе i (логарифмы численности служащих, укомплектованности должностей и заработной платы); β – интересующие нас коэффициенты; X_{it} – вектор изменяющихся во времени макроэкономических характеристик региона i (контрольные переменные), включающие логарифмы численности занятых в экономике и средней заработной платы, обобщенно обозначенные как γ ; λ_t показывает временные фиксированные эффекты; ε_{it} – случайная ошибка.

Используется логарифмическая модель (log-log model), при которой зависимая и независимые переменные выражены в логарифмах. Логарифмирование обусловлено значительными вариациями исходных данных, выраженных в разных единицах измерения. Необходимо учитывать область определения переменной, так как логарифм не определяется для неположительных значений. Из таблицы 1 следует, что все переменные являются положительными.

Поскольку выборка включает все регионы, то индивидуальные эффекты не являются случайными, что делает модель с фиксированными эффектами теоретически более оправданной, чем модель со случайными эффектами. Итоговый выбор осуществляется между тремя моделями: сквозной регрессии (OLS), со случайным эффектом (RE) и с фиксированным эффектом (FE) с помощью стандартных тестов Хаусмана, Бройша-Пагана и F-теста.

В моделях мы контролируем:

- годы (Year), так как все объясняющие переменные изменяются со временем;
- федеральные округа (FD), так как принадлежность к ним характеризует географическое расположение регионов.

Для определения порядка интегрированности данных применен тест Фишера (ADF), для проверки мультиколлинеарности – VIF-тест, а также тест Вальда на гетероскедастичность.

Результаты

Дескриптивный анализ

Прежде, чем переходить к поиску закономерностей, кратко остановимся на каждой из рассматриваемых переменных.

Лидерами среди регионов по уровню оплаты публичных служащих в 2007 г. являлись 12 регионов, пять из которых относятся к Дальнему Востоку, три – к Уралу (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа и Тюменская область), три – к Северо-Западному федеральному округу (Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ и Мурманская область) и один – к Центральному (Москва). В Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах оплата труда государственных служащих субъектов РФ изначально превышала 200 тыс. руб. в ценах 2022 г. В конце наблюдений высокий (свыше 100 тыс. руб.) средний уровень оплаты труда публичных служащих сохранили 10 регионов (кроме Петербурга и Хабаровского края).

В начальный период заработная плата публичных служащих существенно (более чем в два раза) превышала среднюю зарплату в экономике в шести регионах (Алтайский край, Республика Дагестан, Нижегородская, Волгоградская, Рязанская и Воронежская области), а к 2022 г. подобного разрыва не было уже ни в одном регионе. Напротив, оплата труда публичных служащих была ниже средней по экономике изначально только в Москве, но постепенно число таких регионов увеличивалось и достигло девяти (республики Якутия и Татарстан, города Москва и Санкт-Петербург, Забайкальский край, Томская, Ленинградская, Смоленская и Московская области), что указывает на снижение конкурентоспособности публичной службы на рынках труда, особенно в северных и высокоразвитых промышленных регионах.

Разрыв между регионами по уровню оплаты федеральных государственных служащих в 2007 г. составлял 5 раз, региональных и муниципальных по 7, столько же в средних зарплатах по экономике. К 2022 г. разрыв составлял 4, 9, 7 и 4 раза соответственно. Это свидетельствует о сокращении диспропорций по оплате между экономиками регионов и среди федеральных госслужащих, однако на муниципальных и региональных должностях разрыв сохраняется и усиливается, что, вероятно, провоцирует переток квалифицированных чиновников в регионы с более высокой оплатой и социальными гарантиями.

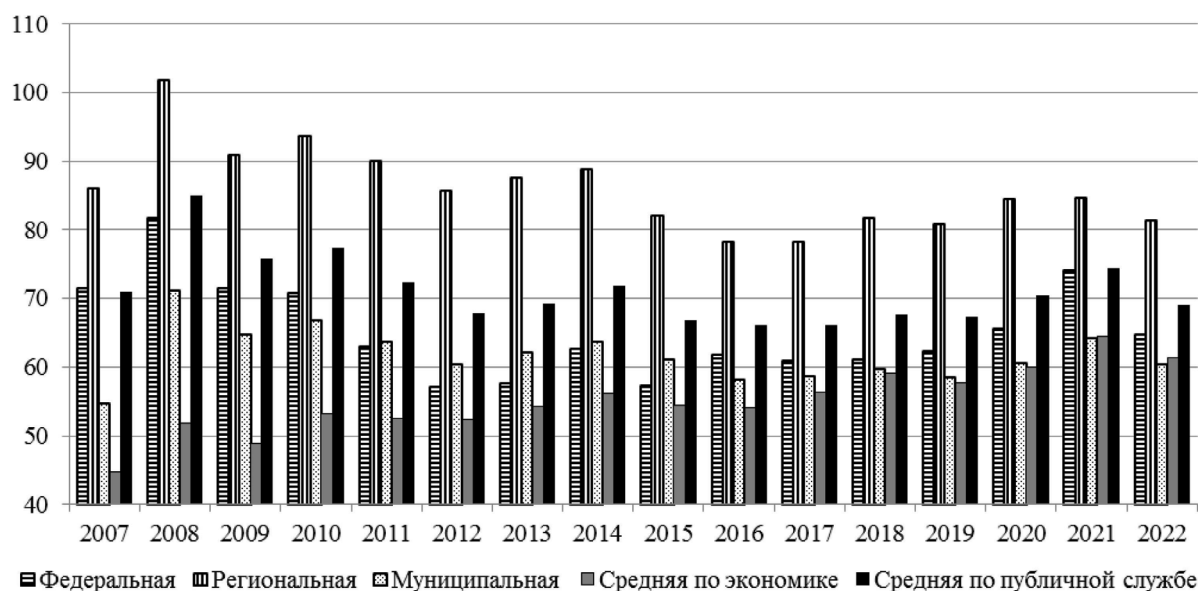


Рис. 1. Средняя заработная плата на государственной и муниципальной службе и в экономике, тыс. руб. в сопоставимых ценах

Источник: составлено автором.

Средняя заработная плата на публичной службе со временем сблизилась со средней зарплатой в экономике, как видно на рисунке 1. Первая снизилась в сопоставимых ценах с 84,9 тыс. руб. в 2009 г. до 68,9 тыс. руб. в 2022 г., а вторая росла в эти же годы с 51,9 до 61,3 тыс. руб.

Выше всего была и остается оплата труда чиновников субъектов РФ, но ее уровень постепенно снижается (101,8 тыс. руб. в 2008 г. и 81,5 тыс. руб. в 2022 г.); средняя оплата в муниципальных и федеральных органах меняется не столь существенно: в первом случае с 81,7 до 64,8 тыс. руб., во втором – с 71,2 до 60,5 тыс. руб.

Средний размер оплаты труда в экономике и на публичной службе изменялся циклически и в согласованной динамике. Зарботные платы государственных служащих субъектов РФ существенно выше среднего уровня по региону, а зарплаты федеральных и особенно муниципальных служащих близки к средним по экономике.

Во все периоды зарплаты публичных служащих были выше средней оплаты труда работников в экономике, однако в динамике заработная плата бюрократов растет медленнее, чем зарплаты работников в регионах.

Численность публичных служащих в 2008 г. превышала 20 тыс. чел. в 13 субъектах Федерации, включая Москву (51,9 тыс. чел. без центральных аппаратов федеральных ведомств), Московскую (42,3 тыс. чел.) и Тюменскую области (32,2 тыс. чел.). Минимальной была численность чиновников в Ненецком (918 чел.) и Чукотском (1671 чел.) автономных округах. Разрыв в численности федеральных служащих составлял 1664 раза, региональных – 785, муниципальных – 885, общей численности работников в экономике – 2088 раз. Из этого следует, что регионы более гомогенны по численности публичных служащих, чем по числу занятых.

К 2022 г. только в семи регионах совокупная численность публичных служащих превышала 20 тыс. чел., и во всех регионах она сократилась: в Московской области – в 2 раза, в Тюменской – на 19,7%, в Москве – на 5,9%. Наибольшую численность публичных служащих имеют столичные мегаполисы (Москва, Петербург и их области), густонаселенные регионы Юга (Краснодарский край, Ростовская область), промышленные регионы Урала (Свердловская и Тюменская области). Минимальная численность отмечена в Ненецком (650 чел.) и Чукотском автономных округах (1022 чел.), Еврейской автономной области (1660 чел.), Республике Алтай (1980 чел.). Разрыв по численности в федеральном звене составил 2833 раза, в региональном – 763, в муниципальном – 2832, в целом на рынке труда – 2301 раз.

Доля публичных служащих от всех занятых в экономике региона находилась в диапазоне от 1% до 3%. Исключение в 2008 г. составляли Республика Ингушетия (7%) и Чукотский автономный округ (4%). В разные годы республика Дагестан и Хакасия, Алтайский край, Иркутская и Магаданская области попадали в зону экстремума, но в 2022 г. во всех регионах показатель укладывался в средний диапазон. Это указывает на согласованность динамики численности публичных служащих с изменениями на рынке труда.

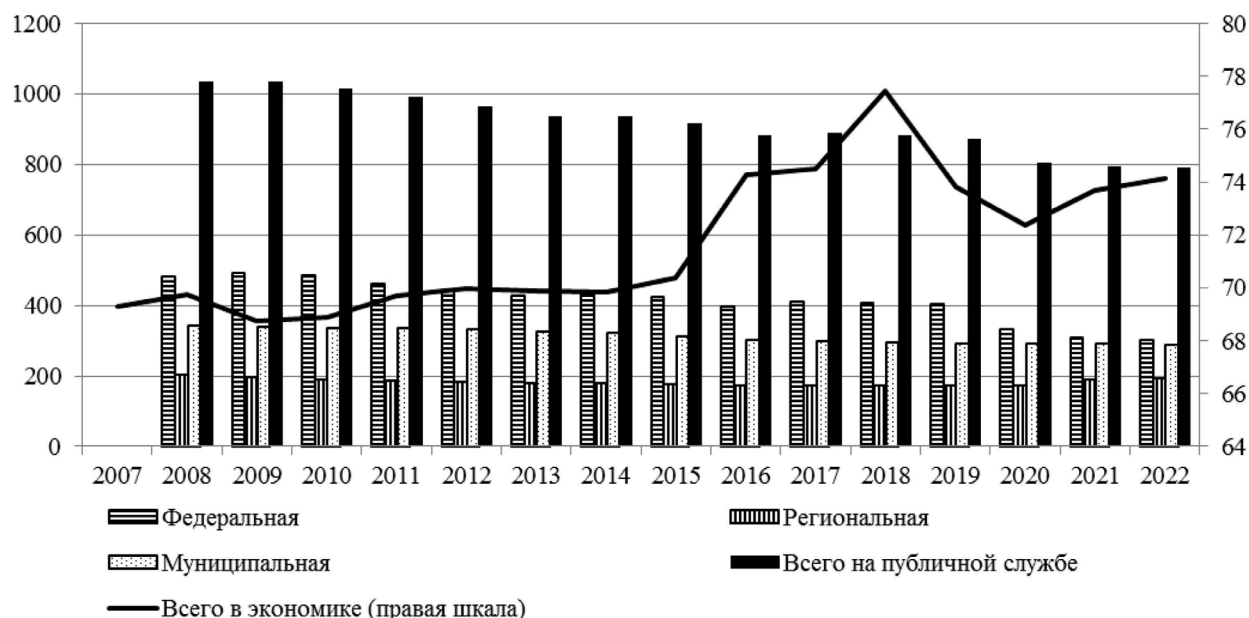


Рис. 2. Численность публичных служащих (тыс. чел.) и работников в экономике (млн чел.)
 Источник: составлено автором.

На региональном уровне больше всего федеральных государственных служащих (рис. 2), несколько меньше муниципальных и меньше всего – работников органов власти субъектов РФ.

Общая численность публичных служащих за 15 лет уменьшилась на 24% – с более 1 млн до менее 800 тыс. чел. Больше всего сокращению подверглись федеральные (на 38%) и муниципальные служащие (на 16%). К концу периода их численность сблизились и составила 304 и 290 тыс. чел. соответственно. Численность региональных чиновников сократилась к 2018 г. на 15%, но в последующий период снова выросла на 10% и вернулась к уровню 2000-х гг. – около 200 тыс. чел. в масштабах страны.

На этом фоне общая численность занятых в экономике имела тенденцию к росту – с 69,3 млн чел. в 2007 г. до 74,1 млн чел. в 2022 г. с пиковым значением в 2018 г. – 77,5 млн чел. Таким образом, численность публичных служащих снижается при росте числа занятых.

Укомплектованность должностей характеризует долю заполненных вакансий и служит прокси-переменной востребованности государственной и муниципальной службы на рынке труда. За все годы отмечено лишь несколько случаев стопроцентного заполнения вакансий, причем лишь на муниципальной службе и в таких регионах, как республики Тыва, Ингушетия и Чечня. Напротив, в Москве, Петербурге и регионах Дальнего Востока оставались не заполненными 20% и более вакансий на публичной службе. Наблюдается обратная зависимость между уровнем заработных плат и укомплектованностью должностей публичной службы.

Разрыв уровня укомплектованности между регионами в 2008 г. был 26% на федеральном уровне, 21% на региональном и 15% – на муниципальном, а в 2022 г. – 22%, 17% и 31% соответственно. Это свидетельствует об усилении диспропорций на местном уровне и об их снижении на федеральном и региональном.

Более высокая укомплектованность наблюдалась в органах местного самоуправления и в органах власти субъектов РФ, а самая низкая – в федеральных ведомствах (рис. 3), что может объясняться их большими штатами и сравнительно низкими зарплатами.

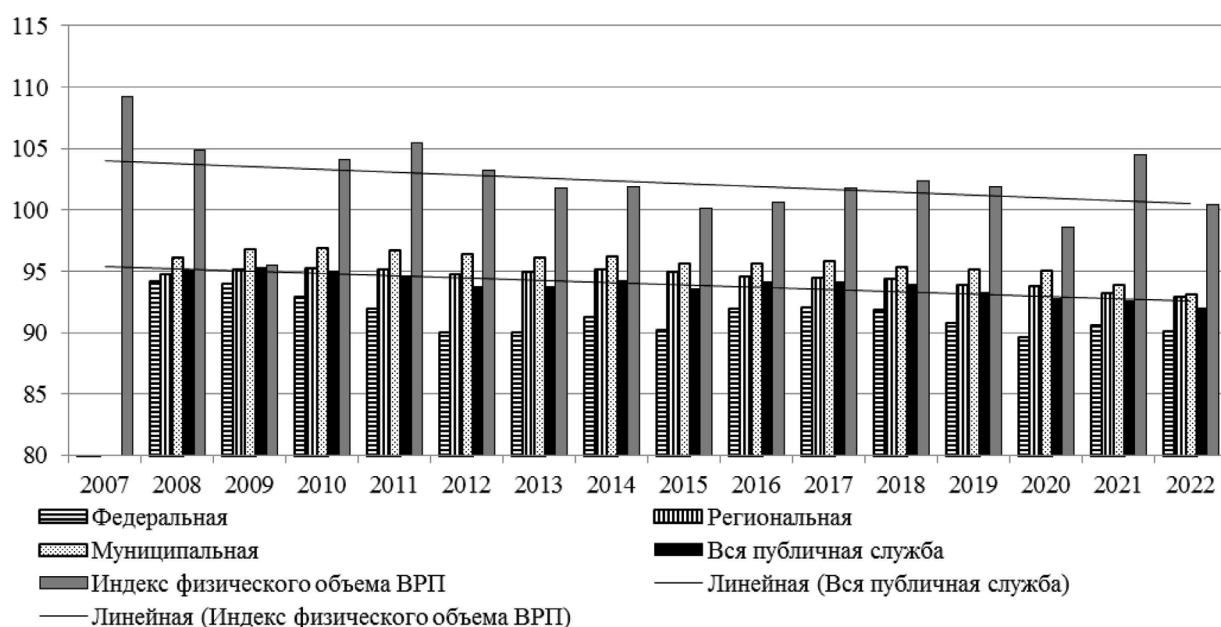


Рис. 3. Укомплектованность должностей публичных служащих и индекс ВРП, %
 Источник: составлено автором.

В динамике отмечено снижение средней укомплектованности на всех трех уровнях: на федеральной гражданской службе – с 94,2% в 2008 г. до 90,1% в 2022 г., на службе субъектов Федерации – с 94,8% до 92,9%, на муниципальной службе – с 96,1% до 93,1%.

На том же графике для наглядности показана динамика индекса ВРП, так как этот показатель тоже выражен в процентах. Индекс был ниже 100% (то есть наблюдалось снижение ВРП) в два кризисных года – 2009 г. и 2020 г., а в два других тяжелых для экономики года – 2015 г. и 2022 г. – прирост ВРП колебался около нуля.

Выявлено совпадение динамики индекса ВРП и динамики укомплектованности, которое можно интерпретировать в том смысле, что снижение первого показателя (спад в экономике) в длительной перспективе ограничивает бюджетные возможности и делает публичную службу менее престижной на рынке труда (больше должностей остаются не замещенными).

На рисунке 4 показаны изменения основных анализируемых показателей.

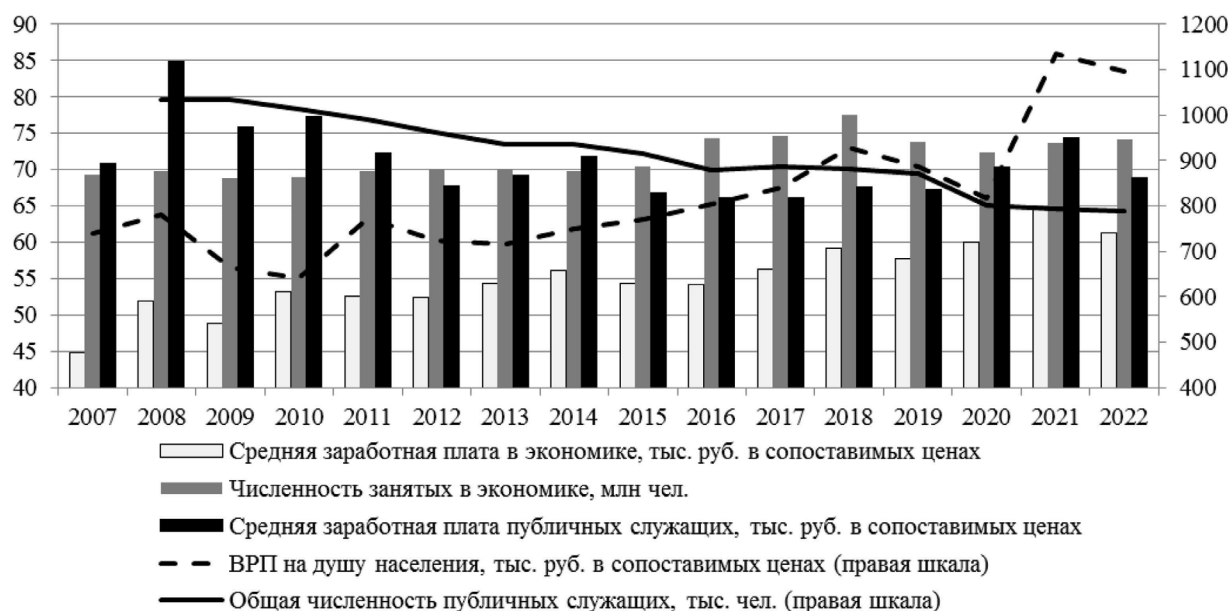


Рис. 4. Динамика отдельных показателей

Источник: составлено автором.

Тенденция к росту отмечена для среднедушевого ВРП, средней заработной платы и численности занятых в экономике, а снижение – для численности публичных служащих и их средней зарплаты. Налицо разнонаправленная динамика макропоказателей и показателей, характеризующих развитие публичной службы; эти тенденции нуждаются в проверке.

Регрессионный анализ

Расчет парных корреляций по Пирсону между всеми анализируемыми показателями (табл. 2) указывает на существование сильных (коэффициент $r > 0,7$) связей между показателями заработной платы, численности и укомплектованности на всех уровнях публичной службы. Поэтому во избежание автокорреляций мы будем использовать данные о заработной плате, численности и укомплектованности разных типов публичных служащих в отдельных моделях.

Таблица 2

Корреляционная матрица переменных

	GRPpc	GRPindex	SalaryF	SalaryR	SalaryM	Salary	EmployF	FilledF	EmployR	FilledR	EmployM	FilledM	Employ	SalaryPS	EmployPS	FilledPS
GRPpc	1															
GRPindex	0,02	1														
SalaryF	0,54 ***	0,01	1													
SalaryR	0,72 ***	0,01	0,78 ***	1												
SalaryM	0,78 ***	-0,02	0,79 ***	0,94 ***	1											
Salary	0,69 ***	-0,05 *	0,81 ***	0,85 ***	0,91 ***	1										
EmployF	-0,04	0,03	-0,04	0,13 ***	0,12 ***	0,18 ***	1									
FilledF	-0,39 ***	-0,01	-0,33 ***	-0,45 ***	-0,49 ***	-0,59 ***	-0,33 ***	1								
EmployR	0,09 ***	0,02	0,05*	0,19 ***	0,23 ***	0,33 ***	0,86 ***	-0,40 ***	1							
FilledR	0,01	-0,01	-0,14 ***	-0,02	-0,05 *	-0,14 ***	-0,05 *	0,27 ***	-0,05 *	1						
EmployM	-0,04	0,02	-0,10 *	0,07*	0,02	-0,03	0,60 ***	-0,09 ***	0,36 ***	0,01	1					
FilledM	-0,10 ***	-0,02	-0,25 ***	-0,15 ***	-0,21 ***	-0,32 ***	-0,07 **	0,52 ***	-0,16 ***	0,45 ***	0,11 ***	1				
Employ	0,04*	0,02	-0,02	0,15 ***	0,17 ***	0,27 ***	0,92 ***	-0,39 ***	0,92 ***	-0,07 **	0,46 ***	-0,13 ***	1			
SalaryPS	0,73 ***	0,00	0,87 ***	0,98 ***	0,98 ***	0,91 ***	0,09 ***	-0,45 ***	0,18 ***	-0,06 *	0,01	-0,20 ***	0,12 ***	1		
EmployPS	-0,00	0,02	-0,04	0,15 ***	0,13 ***	0,18 ***	0,96 ***	-0,32 ***	0,86 ***	-0,04	0,75 ***	-0,05 *	0,89 ***	0,11 ***	1	
FilledPS	-0,23 ***	-0,02	-0,32 ***	-0,29 ***	-0,34 ***	-0,48 ***	-0,21 ***	0,80 ***	-0,28 ***	0,69 ***	0,01	0,84 ***	-0,27 ***	-0,33 ***	-0,19 ***	1

Источник: составлено автором.

Примечание: * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,001$.

Кроме того, выявлены статистически значимые ($p < 0,001$) связи между среднедушевым ВРП и заработной платой. Численность занятых в экономике коррелирует с численностью публичных служащих. Эти связи умеренные, что не указывает на серьезную мультиколлинеарность. Проведение VIF-теста показало отсутствие мультиколлинеарности (среднее значение $VIF = 1,09$).

Уровневые показатели ($\ln\text{SalaryPS}$, $\ln\text{EmployPS}$, $\ln\text{Salary}$, $\ln\text{Employ}$) могут содержать единичный корень. Так как панель несбалансированная, то наиболее подходящим является тест Фишера (ADF), допускающий гетерогенность авторегрессионных параметров по панелям.

Результаты тестов (табл. 3) однозначно отвергают нулевую гипотезу о наличии единичного корня для всех ключевых переменных ($p < 0,000$). Это свидетельствует о том, что ряды являются стационарными в уровнях ($I(0)$).

Таблица 3

Результаты теста ADF

Переменная	Тест	Статистика	p-значение	Вывод
$\ln\text{GRPpc2022}$	Fisher-ADF (P)	674,2148	0,0000	Стационарен ($I(0)$)
$\ln\text{Salary2022}$	Fisher-ADF (P)	342,5437	0,0000	Стационарен ($I(0)$)
$\ln\text{Employ}$	Fisher-ADF (P)	163,8589	0,6591	Не стационарен ($I(1)$)
$\ln\text{SalaryPC2022}$	Fisher-ADF (P)	265,3543	0,0000	Стационарен ($I(0)$)
$\ln\text{EmployPC}$	Fisher-ADF (P)	385,5278	0,0000	Стационарен ($I(0)$)
$\ln\text{VacanPC}$	Fisher-ADF (P)	305,9902	0,0000	Стационарен ($I(0)$)
$\ln\text{GRPindex}$	Fisher-ADF (P)	1099,4749	0,0000	Стационарен ($I(0)$)

Источник: составлено автором.

Исключение составляет переменная «Численность занятых в экономике», которая не является стационарной и исключается из формируемых моделей. В этой связи:

- отсутствует риск «ложной регрессии» при оценке модели в уровнях;
- нет необходимости в переходе к первым разностям;
- тестирование на коинтеграцию не требуется, так как коинтеграция предполагает наличие нестационарных рядов ($I(1)$).

Среднедушевой ВРП рассчитывается с учетом численности населения, поэтому лучше подходит в качестве комплексной меры экономического роста, чем индекс физического объема ВРП. Хотя среднедушевой ВРП и индекс физического объема ВРП не коррелируют на значимом уровне (табл. 2), но представляют собой вариации одного показателя, поэтому переменная $\ln\text{GRPindex}$ не используется при построении эконометрической модели.

Тест Вальда показал наличие гетероскедастичности в данных, поэтому считаем модель с робастными стандартными ошибками, кластеризованными на уровне региона.

Строим регрессии (табл. 4), где логарифм среднедушевого ВРП – Y , а логарифмы заработной платы публичных служащих, численности и укомплектованности, а также заработной платы работников в отраслях – X .

Построены модели по четырем группам данных – по каждому из трех уровней публичной власти и одна обобщающая. Результаты моделирования близко соответствуют друг другу, но в моделях для региональных государственных служащих (модели 7–9) и для публичных служащих в целом (модели 1–3) коэффициенты при переменной заработной платы служащих имеют положительный знак и статистически значимы на уровне $p < 10\%$, а их 95%-ный доверительный интервал не содержит ноль внутри себя, что говорит о качестве модели.

Среди контрольных переменных наибольшей значимостью обладает средняя заработная плата работников в экономике, которая вносит существенный положительный вклад в независимую переменную.

Таблица 4

**Результаты оценивания регрессии логарифма среднедушевого ВРП
для трех спецификаций основной модели**

lnGRPpc	Все публичные служащие			lnGRPpc	Федеральные служащие		
	Модель 1: FE	Модель 2: RE	Модель 3: OLS		Модель 4: FE	Модель 5: RE	Модель 6: OLS
lnSalaryPS	0,193* (0,116)	0,559*** (0,106)	1,721*** (0,055)	lnSalaryF	–0,041 (0,236)	0,357* (0,174)	1,857*** (0,081)
lnSalary	0,632** (0,236)	1,011*** (0,214)	1,427*** (0,096)	lnSalary	0,684** (0,231)	1,110*** (0,198)	1,881*** (0,093)
lnEmployPS	–0,287* (0,131)	–0,033 (0,096)	–0,015 (0,557)	EmployF	–0,279 (0,194)	–0,053 (0,134)	0,008 (0,027)
lnFilledPS	0,641 (0,534)	0,040 (0,611)	–0,905* (0,557)	lnFilledF	–0,140 (0,474)	–0,748 (0,475)	–4,063*** (0,494)
Const	10,742*** (2,527)	6,958* (2,911)	–1,871 (2,736)	Const	16,666** (3,465)	12,953*** (3,131)	10,803*** (2,742)
Year	Да	Да	Да	Year	Да	Да	Да
FD	Да	Да	Да	FD	Да	Да	Да
N	1273	1273	1273	N	1273	1273	1273
R ² скорр	0,59	0,63	0,82	R ² скорр	0,58	0,57	0,74
Вальд (x ²)	–	1769,9	–	Вальд (x ²)	–	1631,58	–
F-тест	–	–	227,39***	F-тест	–	–	133,99***
Хаусман	–	0,000	–	Хаусман	–	0,000	–
Бройш-Паган	–	0,000	–	Бройш-Паган	–	0,000	–
lnGRPpc	Региональные служащие			lnGRPpc	Муниципальные служащие		
	Модель 7: FE	Модель 8: RE	Модель 9: OLS		Модель 10: FE	Модель 11: RE	Модель 12: OLS
lnSalaryR	0,122* (0,057)	0,249*** (0,597)	1,365*** (0,056)	lnSalaryM	0,099 (0,074)	0,409*** (0,077)	1,360*** (0,039)
lnSalary	0,605* (0,237)	0,994*** (0,180)	1,664*** (0,068)	lnSalary	0,668** (0,237)	1,029*** (0,194)	1,334*** (0,800)
lnEmployR	0,084* (0,043)	0,103* (0,045)	0,021 (0,023)	lnEmployM	–0,117* (0,498)	–0,065 (0,058)	0,015 (0,018)
lnFilledR	0,402*** (1,187)	0,343 (0,241)	–0,589* (0,361)	lnFilledM	0,489 (0,377)	0,271 (0,401)	0,746* (0,343)
Const	9,354* (2,377)	8,006*** (1,277)	0,102 (1,770)	Const	10,805*** (2,109)	7,878*** (2,155)	–5,400** (1,697)
Year	Да	Да	Да	Year	Да	Да	Да
FD	Да	Да	Да	FD	Да	Да	Да
N	1273	1273	1273	N	1273	1273	1273
R ² скорр	0,59	0,58	0,75	R ² скорр	0,59	0,62	0,83
Вальд (x ²)	–	1790,34	–	Вальд (x ²)	–	1828,85	–
F-тест	–	–	133,35***	F-тест	–	–	233,2
Хаусман	–	0,000	–	Хаусман	–	0,000	–
Бройш-Паган	–	0,000	–	Бройш-Паган	–	0,000	–

Источник: составлено автором.

Примечание: в скобках указаны стандартные кластеризованные робастные ошибки; расчеты выполнены автором в программном пакете Stata v.17.0.

Временные эффекты (Year) значимо отрицательны в начальные годы (2007–2009), а положительные – в последний период (2014–2022).

Тест Хаусмана показал, что p -значения $0,000 < 0,01$, то есть модель с фиксированными эффектами значимее модели со случайными эффектами. Тест Бройша-Пагана выявил, что p -значения $0,000 < 0,01$; это свидетельствует об адекватности модели со случайными эффектами. F -тест показал, что табличное значение в модели OLS $F_{\tau}(25,1247) = 1,49$ при $p = 0,01$, а расчетные значения составляют 227,39, 133,99, 133,35 и 233,20, соответственно; так как $F_p > F_{\tau}$, то выбирается модель с фиксированными эффектами, как и было теоретически предсказано.

Обсуждение

Конституционные нормы о единстве системы публичной власти в России пока не стимулировали комплексные исследования публичной (государственной и муниципальной) службы, что доказывается анализом публикаций в изданиях, входящих в ядро РИНЦ. Данная статья является одной из первых попыток оценить экономический эффект от бюрократии на региональном уровне, что является продолжением исследований с позиций «нового государственного управления». Рассмотрены элементы производственной функции бюрократии, ранее рассмотренные в работе П. Данливи (Dunleavy, 1991), такие как объем затраченного труда (мерой которого является численность занятых в управлении) и капитала (оцениваемого, в частности, по уровню бюджетных расходов, в первую очередь, на оплату труда работников аппарата).

Средний размер оплаты труда в экономике и на публичной службе изменяется циклически и в согласованной динамике, при этом заработная плата бюрократов в динамике растет медленнее, чем зарплаты работников в регионах, так что средняя заработная плата на публичной службе со временем сблизились со средней по экономике. Выше всего оплата труда у чиновников региональных органов власти, ниже – в федеральном и муниципальном звене. Это согласуется с данными, показывающими, что развитые страны больше средств расходуют на органы регионального и муниципального уровня (Clements et al., 2010). Неравенство между регионами по оплате труда сокращается как в целом, так и на уровне федеральных госслужащих, однако в муниципальных и особенно в субъектовых органах власти разрыв сохраняется и усиливается, что, вероятно, провоцирует переток квалифицированных кадров в регионы с более высокой оплатой. С 1% до 11% увеличилось число регионов, где публичные служащие имели зарплату ниже средней по экономике, при том, что в стране лишь менее половины работников с высшим образованием, тогда как среди публичных служащих доля работников с высшим образованием – почти 100%. Это указывает на постепенное снижение конкурентоспособности публичной службы на рынке труда, особенно в регионах с высокими зарплатами. Цены в 2007–2022 гг. выросли в среднем по стране в 2,64 раза, номинальная зарплата в экономике – в 4,8 раза, а реальная – на 53,4%. В свою очередь, средний уровень оплаты труда государственных служащих за этот период увеличился в номинальном выражении лишь на 69,8%. В 2009–2011, 2014–2017 и 2022 гг. оплата труда госслужащих не индексировалась, то есть в условиях кризисов и высокой инфляции она все больше отстает от динамики цен.

Доля публичных служащих в среднем не превышает 3% от числа занятых в экономике региона. Если в начальный период наблюдений в нескольких регионах доля публичных служащих была существенно выше средней (7% в Ингушетии в 2008 г.), то к 2022 г. во всех регионах показатель укладывался в средний диапазон, то есть регионы стали более гомогенны по численности публичных служащих. Это укладывается в отмечавшуюся ранее логику сближения кадровых практик на федеральной и региональной государственной службе и на муниципальной службе (Barabashev, Zaytseva, 2020). На региональном уровне больше всего федеральных государственных служащих, а меньше всего – работников органов власти субъектов Федерации. Общая численность публичных служащих за 15 лет уменьшилась на 24%, а федеральных – на 38%. В целом численность публичных служащих снижается на фоне роста численности занятых.

Укомплектованность должностей характеризует долю заполненных вакансий и служит прокси-переменной востребованности публичной службы на рынке труда. Динамика индекса физического объема ВРП соответствует изменениям уровня укомплектованности; это указывает на то, что спад в экономике в длительной перспективе ограничивает бюджетные возможности

и делает публичную службу менее престижной на рынке труда (больше должностей остаются не замещенными). В динамике отмечено снижение средней укомплектованности на всех трех уровнях публичной власти и обратная зависимость между уровнем заработной платы и укомплектованностью должностей. Более высокая укомплектованность наблюдалась в органах местного самоуправления и в органах власти субъектов РФ, а самая низкая – в федеральных ведомствах, что может объясняться их большими штатами и сравнительно низкими зарплатами.

Поскольку выборка включает все регионы за рассматриваемый период, индивидуальные эффекты не являются случайными, что делает модель с фиксированными эффектами теоретически оправданной. Статистические тесты подтвердили наибольшую адекватность модели с фиксированными эффектами. Тест Вальда на гетероскедастичность показал ее наличие в данных, поэтому мы считали модель с робастными стандартными ошибками, кластеризованными на уровне регионов.

Эмпирическое исследование подтвердило гипотезу об отрицательной связи между численностью публичных служащих и работников в экономике. Это соответствует международной тенденции, при которой повышение числа занятых в государственном секторе способствует вытеснению занятости в частном секторе, что ранее было описано в публикациях (Faggio, Overman, 2014; Behar, Mok, 2019).

Гипотеза о положительной взаимосвязи численности публичных служащих и ВРП, предложенная Р. Рэем с коллегами (Wray et al., 2019), не нашла подтверждения на российских данных. Это указывает на то, что увеличение доли занятых в органах публичной власти на региональном уровне способствует оттоку квалифицированных кадров из отраслей, вносящих вклад в ВРП.

Также не подтвердилось предположение о противоположной динамике численности и оплаты труда публичных служащих (Басовская, Басовский, 2026): оба параметра в 2007–2022 гг. снижались. Это может указывать на постепенное снижение престижности госслужбы, выражающееся в одновременном уменьшении как численности, так и уровня оплаты труда.

Не подтвердились ожидания, что уровень оплаты труда публичных служащих отрицательно связан с ВРП, как ранее писали А. Краай и К. Ван Риджегем (Kraay, Van Rijckeghem, 1995). Напротив, служащие, получающие конкурентоспособную заработную плату, активно участвуют в потреблении и накоплении, стимулируя экономический рост. Связь со средней заработной платой в экономике положительная, то есть зарплаты чиновников периодически индексируются вслед за ростом заработных плат в рыночном секторе.

Временные эффекты во всех моделях имеют отрицательные коэффициенты в начальные годы (2007–2009), а положительные – в последний период (2014–2022). Это означает, что со временем заработные платы публичных служащих приобрели положительную взаимосвязь с динамикой ВРП.

Пространственные эффекты во всех двенадцати моделях наиболее выражены для регионов Южного и Северо-Кавказского округов, в которых заработные платы публичных служащих отрицательно связаны с ВРП. Конкретные факторы данных взаимосвязей в перспективе заслуживают более подробного изучения.

С позиций «нового государственного управления» описанные тенденции означают, что российская бюрократия на региональном уровне является фактором экономического роста. Она производит со временем больше общественных благ (государственные и муниципальные услуги, контрольно-надзорная деятельность, управление имуществом, правоприменение и т.д.) и задействует при этом меньше факторов (численность, укомплектованность и заработная плата публичных служащих в сопоставимых ценах имели тенденцию к снижению).

Не зная количества функций, реализуемых публичными служащими, и бюджетных затрат на их содержание, мы, однако, можем предположить, что первые не снизились (так как объем задач государства в рассматриваемый период не уменьшился), а вторые сократились (так как объем финансирования органов власти увязан с их численностью и укомплектованностью). В этой связи можно предположить увеличение производительности бюрократии, которая на фоне повышения ключевого индикатора экономического роста – среднедушевого ВРП – приводит нас к выводу о некотором повышении эффективности, то есть результата на единицу затрат.

Ограниченность данных в настоящее время не может быть преодолена, так как с 2023 г. публикация новой статистики по государственной службе прекращена. Для минимизации этого недостатка исходные переменные логарифмированы. Логарифмирование, как известно, приближает перемен-

ные к нормальному распределению, облегчает интерпретацию переменных с мультипликативными эффектами и помогает стабилизировать дисперсию для решения проблемы гетероскедастичности.

Ключевая методологическая трудность, на которую неоднократно указывали исследователи, состоит в косвенном влиянии государства и его институтов на процессы в отраслях и в экономике в целом. Помимо государственной бюрократии, на динамику добавленной стоимости воздействует множество факторов. Видится два основных источника смещения оценок: (1) обратная причинность – устойчивый рост ВРП может стимулировать расширение бюджета органов публичной власти и, как следствие, рост заработной платы служащих; (2) пропущенные переменные (отраслевые шоки), коррелирующие одновременно с параметрами бюрократии и динамикой ВРП. В исходной спецификации мы контролировали неизменные во времени неучтенные факторы с помощью модели с фиксированными эффектами региона, федерального округа и года, что частично решает проблему эндогенности.

В перспективе экономический смысл будет иметь расширение модели путем включения в нее данных об образовании публичных служащих и работников в экономике, если подобные сведения удастся выявить для всех регионов и за достаточное число лет. В прошлых исследованиях интересные, хотя и неоднозначные результаты давала операционализация типа бюрократии (Evans, Rauch, 1999; Henderson et al., 2007; Kurtz, Schrank, 2007; Lee, Ki, 2017; Dahlström, Lapuente, 2017; Cornell et al., 2020; Oliveira et al., 2024). Такая задача может быть решена и для российских регионов, что позволит оценить влияние уровня меритократии на динамику ВРП. Это легче сделать для органов власти субъектов РФ (путем изучения регионального законодательства о государственной службе), но гораздо труднее для федеральных органов (которые подчиняются единым национальным кадровым стандартам) и органов местного самоуправления (ввиду их большого количества). Кроме того, целесообразно кластеризировать регионы по уровню социально-экономического развития и построить модели по кластерам, что, вероятно, повысит значимость коэффициентов регрессии. Результаты подобных исследований могут быть востребованы как экономистами-теоретиками, так и практиками государственного управления.

Заключение

В статье оценен экономический эффект от деятельности бюрократии на региональном уровне с учетом временной динамики.

Взаимосвязь заработной платы публичных служащих со среднедушевым ВРП оценена с помощью панельных регрессий. Более высокой статистической значимостью обладают модели для региональных государственных служащих и для публичных служащих в целом. Подтвердилась гипотеза о том, что уровень оплаты труда публичных служащих связан с динамикой ВРП на душу населения. Так как логарифмированы зависимая и независимые переменные, то коэффициенты регрессии интерпретируются как эластичности. Следовательно, в рамках рассмотренной модели с фиксированными эффектами каждый процент роста среднедушевого ВРП к уровню предыдущего года сопровождается повышением заработной платы всем категориям публичных служащих на 0,19% при прочих равных условиях.

Эти результаты основаны на оригинальных первичных данных, отражающих реальное положение в регионах России, и показывают развитие ситуации в динамике, в связи с чем могут использоваться для объяснения экономических и управленческих процессов. Проведенное исследование показывает в новом свете экономическую роль бюрократии.

Литература / References

- Абрамова С.Р., Сизоненко З.Л., Гизатуллина В.Г., Козлова С.В. (2025). Экономические аспекты бюрократии в государстве. *Дискуссия* (135), 28–33 [Abramova, S., Sizonenko, Z., Gizatullina, V., Kozlova, S. (2025). Economic aspects of bureaucracy in the state. *Diskussiya* (135), 28–33 (in Russian)]. DOI: 10.46320/2077-7639-2025-2-135-28-33
- Басовская Е.Н., Басовский Л.Е. (2026). О влиянии бюрократии на экономический рост в современной России. *НИР. Экономика* 14(1), 4–7 [Basovskaya, E., Basovsky, L. (2026). On the

- influence of bureaucracy on economic growth in modern Russia. *NIR. Ekonomika* **14**(1), 4–7 (in Russian)]. DOI: 10.12737/2587-9111-2026-14-1-4-7
- Винокуров Е.Ф. (2021). Динамика заработной платы и экономический рост: российские реалии. *Экономическая наука в современной России* (4), 68–77 [Vinokurov, E. (2021). Wage dynamics and economic growth: Russian realities. *Ekonomicheskaya nauka v sovremennoy Rossii* (4), 68–77 (in Russian)]. DOI: 10.33293/1609-1442-2021-4(95)-68-77
- Algan, Y., Cahuc, P., Zylberberg, A. (2002). Public employment and labour market performance. *Economic Policy* **17**(3), 7–66.
- Andreotti, A., Coletto, D., Rio, A. (2024). Street-level bureaucrats' discretion between individual and institutional factors: The analysis of the minimum income policy implementation in two Italian regions. *Social policy & Administration* **58**(3), 368–384. DOI: 10.1111/spol.12964
- Aneja, A., Xu, G. (2024). Strengthening state capacity: Civil service reform and public sector performance during the gilded age. *American Economic Review* **114**(8), 2352–2387. DOI: 10.1257/aer.20230019
- Anzia, S., Trounstein, J. (2025). Civil service adoption in America: The political influence of city employees. *American Political Science Review* **119**(2), 549–565. DOI: 10.1017/S0003055424000431
- Baerlocher, D. (2022). Public employment and economic growth. *Economic Theory* **73**(1), 211–236. DOI: 10.1007/s00199-020-01333-6
- Barabashev, A., Zaytseva, T. (2020). The innovative HR practices of regional administrations: Is it a new round of civil service reform in Russia? *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* **13**(2), 229–248. DOI: 10.2478/nispa-2020-0023
- Besley, T., Burgess, R., Khan, A., Xu, G. (2022). Bureaucracy and development. *Annual Review of Economics* **14**(1), 397–424. DOI: 10.3386/w29163
- Behar, A., Mok, J. (2019). Does public-sector employment fully crowd out private-sector employment? *Review of Development Economics* **23**(4), 1891–1925. DOI: 10.5089/9781484329412.001
- Brown, D., Earle, J., Gehlbach, S. (2009). Helping hand or grabbing hand? State bureaucracy and privatization effectiveness. *American Political Science Review* **103**(2), 264–83. DOI: 10.1017/S0003055409090182
- Clements, B., Gupta, S., Karpowicz, I., Tareq, S. (2010). *Evaluating government employment and compensation* (vol. 10). Washington (DC): International Monetary Fund.
- Cornell, A., Knutsen, C., Teorell, J. (2020). Bureaucracy and Growth. *Comparative Political Studies* **53**(14), 2246–2282. DOI: 10.1177/0010414020912262
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice (Economic Approaches in Political Science)*. London: Routledge. DOI: 10.4324/9781315835228
- Dahlström, C., Lapuente, V. (2017). *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats and the Making of Good Government*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781316822869
- Evans, P., Rauch, J. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review* **64**(5), 748–765. DOI: 10.1177/000312249906400508
- Faggio, G., Overman, H. (2014). The effect of public sector employment on local labor markets. *Journal of urban economics* (79), 91–107. DOI: 10.1016/j.jue.2013.05.002
- Fernández, J., García, J., Fuentes, A. (2019). Public sector bureaucracies and economic growth. *Revista de economía mundial* (51), 121–138. DOI: 10.33776/rem.v0i51.3906
- Henderson, J., Hulme, D., Jalilian, H., Phillips, R. (2007). Bureaucratic Effects: ‘Weberian’ State Agencies and Poverty Reduction. *Sociology*, **41**(3), 515–532. DOI: 10.1177/0038038507076620
- Kraay, A., Van Rijckeghem, C. (1995). *Employment and wages in the public sector: A cross-country study*. Working Paper 95/70. Washington (DC): International Monetary Fund. DOI: 10.5089/9781451849110.001

- Kurtz, M., Schrank, A. (2007). Growth and governance: Models, measures, and mechanisms. *The Journal of Politics* **69**(2), 538–554. DOI: 10.1111/j.1468-2508.2007.00549.x
- Lee, Y., Ki, H. (2017). *Bureaucracy and Growth: Revisiting Evans' Effect of Weberian Bureaucracy on Economic Growth*. Yonsei University.
- Libman, A. (2012). Democracy, size of bureaucracy, and economic growth: Evidence from Russian regions. *Empirical Economics* **43**(3), 1321–1352. DOI: 10.2139/ssrn.1576442
- Moreira, D., Pérez, S. (2024). Civil service exams and organizational performance: Evidence from the Pendleton Act. *American Economic Journal: Applied Economics* **16**(3), 250–291. DOI: 10.1257/app.20220284
- Niskanen, W. (1996). *Bureaucracy and Public Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Nwaubani, J., Zelka, M., Tsianta, A. (2020). A model for comparing government expenditure on civil servants-gross wages and salaries in the EU24. *European Journal of Business and Management Research* **5**(1), 1–15. DOI: 10.24018/ejbmr.2020.5.1.147
- Oliveira, E., Abner, G., Lee, S., Suzuki, R. (2024). What does the evidence tell us about merit principles and government performance? *Public Administration* **102**(2), 668–690. DOI: 10.1111/padm.12945
- Reuter, O., Turovsky, R. (2021). Vote mobilization, economic performance and gubernatorial appointments in Russia. *Russian Politics* **7**(2), 183–209. DOI: 10.30965/24518921-00604017
- Rochlitz, M., Kulpina, V., Remington, T., Yakovlev, A. (2015). Performance incentives and economic growth: Regional officials in Russia and China. *Eurasian Geography and Economics* **56**(4), 421–445. DOI: 10.1080/15387216.2015.1089411
- Schiavo-Campo, S., de Tommaso, G., Mukherjee, A. (1998). Government employment and pay: The global and regional evidence. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice* **18**(5), 457–478.
- Somani, R. (2021). *Public-sector productivity*. Part 1. Why is it important and how can we measure it? Washington (DC): World Bank.
- Sorensen, E., Torfing, J. (2024). The ideational robustness of bureaucracy. *Policy and Society* **43**(2), 141–158. DOI: 10.1093/polsoc/puae015
- Ungureanu, M., Iancu, D. (2012). The economic analysis of bureaucracy and government growth. *Theoretical & Applied Economics* **19**(11), 59–74.
- Van Ark, B. (2022). *Making Public Sector Productivity Practical*. Manchester: Business School University of Manchester.
- Wray, L., Dantas, F., Fullwiler, S., Tcherneva, P., Kelton, S. (2019). Guaranteed jobs through a public service employment programme for the United States. In: *A Modern Guide to State Intervention* (pp. 253–275). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. DOI: 10.4337/9781789905083.00023