



2020

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения положений указов Президента Российской Федерации 2012 года в части увеличения средней заработной платы отдельных категорий работников отраслей бюджетной сферы»



Г.С. ИЗОТОВА
Заместитель Председателя
Счетной палаты Российской Федерации



С.И. ШТОГРИН
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации



Д.А. ЗАЙЦЕВ
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Краткие результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цели

- 1) Оценить ход и итоги исполнения указов 2012 года в части повышения оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы.
- 2) Проанализировать нормативно-правовую базу, которая регулирует вопросы оплаты труда в бюджетной сфере.
- 3) Оценить статистический инструментарий, который используется для оценки уровня оплаты труда в бюджетной сфере.
- 4) Оценить практику применения инструментов, которые позволяют достичь и удерживать уровень оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы.

Итоги проверки

Указы 2012 года содержали ряд положений, направленных на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы. В перечень входят учителя, преподаватели высших учебных заведений, врачи и медицинский персонал, социальные работники и работники учреждений культуры, а также научные сотрудники (12 категорий).

Непосредственно Указ № 597 предусматривал принятие программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда работников бюджетного сектора экономики. Новая система основывалась на зависимости оплаты труда от достижения показателей и устанавливала базовые оклады.

Анализ показал, что в целях исполнения указов Правительством Российской Федерации и иными органами была проведена соответствующая работа по формированию инструментов повышения заработной платы работников бюджетных сфер. Принята Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных учреждениях на 2012–2018 годы, дорожные карты, а также ряд нормативных актов. Минтрудом России утверждены Методические рекомендации для федеральных органов исполнительной власти по разработке типовых отраслевых норм труда.

Мониторинг реализации мероприятий, предусмотренных указами 2012 года, осуществляется Росстатом. По данным ведомства, значения средней заработной платы (СЗП) в целом по Российской Федерации не достигнуты в 2014 году по 5 категориям работников, в 2015 году – по 4, в 2016 году – по 6, в 2017 году – по 8, в 2018 году – по 8, в 2019 году – по 7, в первом полугодии 2020 года – по 4.

По ряду категорий недостижение целевых показателей носит системный характер. Например, в 2013–2019 годах ни разу не был выполнен показатель по повышению СЗП педагогических работников дошкольных образовательных учреждений. В 2019 году целевые показатели по заработной плате этой категории работников не достигнуты в 43 регионах (50,6 %).

В то же время целевые показатели достигались (в ряде случаев – с большим запасом) по таким категориям, как научные сотрудники, преподаватели образовательных учреждений высшего профессионального образования, работники учреждений культуры. Заметен резкий рост соотношения СЗП научных сотрудников с СЗП по региону в 2018–2019 годах. Он связан в том числе с расчетом данного показателя с учетом средств Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ). Грантовые средства позволили увеличить общий объем средств оплаты труда в 2018 году на 8,35 %, однако оценка достижения показателей указов за счет этих средств представляется не совсем обоснованной.

Процесс повышения оплаты труда отдельным категориям работников отраслей социальной сферы и науки сопровождался сокращением общей численности работников этих категорий на 14,5 %. По должностям, требующим высокой квалификации (педагоги образовательных учреждений высшего профессионального образования и научные сотрудники), сокращение численности в том числе происходило за счет реорганизации учреждений. Также изменение численности работников сопровождалось изменением трудовых функций, требований к квалификации, переходом на иные формы оказания услуг.

Заметна дифференциация уровней достижения целевых показателей в зависимости от статуса учреждений: в 2019 году в федеральных организациях показатели достигнуты по всем категориям работников, в региональных – не достигнуты по 6, в муниципальных – не достигнуты по 11. Всего целевые значения за указанный год не были достигнуты по 260 региональным показателям из 1020 (25,5 %), в том числе по 29 (2,8 %) – с учетом отклонения в размере 5 %.

Для всех отраслей бюджетной сферы общими проблемами (кроме финансовых) являются дисбаланс в оплате труда работников, предусмотренных

и не предусмотренных указами. Отсутствует обоснованная дифференциация в оплате труда квалифицированных и неквалифицированных работников. Нет зависимости размера заработной платы от квалификации работника и сложности выполняемой им работы. Эти факторы негативно влияют на микроклимат в учреждениях бюджетной сферы, приводят к социальной напряженности и кадровому дефициту.

Положительным эффектом реализации указов 2012 года стала тенденция роста оплаты труда по отдельным видам экономической деятельности (ВЭД).

В 2012–2019 годах средняя заработная плата в экономике возросла в 1,8 раза, по ВЭД «Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг» – в 2,1 раза (с 20 641 до 43 122 рубля), «Образование» – в 1,95 раза (с 18 995 до 37 072 рублей).

Общие расходы федерального бюджета на повышение оплаты труда отдельным категориям работников в 2013–2018 годах превысили 1 трлн рублей.

Выводы

Нормативно-правовая база не позволила в полной мере реализовать положения указов 2012 года в части целевых показателей повышения оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы. При повышении заработной платы значительное внимание уделялось стимулирующим выплатам. В результате в структуре заработной платы снижалась доля ее постоянной части. Не был сохранен единый подход к оценке достижения и поддержания оплаты труда работников бюджетной сферы на заданном указами уровне.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации

Рекомендовать Правительству Российской Федерации поручить:

- Минтруду России подготовить предложения, которые регламентируют требования к отраслевым системам оплаты труда работников бюджетной сферы. Они должны регулировать размеры окладов в зависимости от регионов, степени ответственности и квалификации сотрудников. Также необходимо определить доли гарантированных выплат, выплат компенсационного и стимулирующего характера;
- Минтруду России подготовить предложения о целесообразности нормативного закрепления обязательных требований к организации нормирования труда в государственных и муниципальных учреждениях;
- Минздраву России, Минпросвещения России, Минобрнауки России и Минкультуры России подготовить предложения о внесении изменений в государственные программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Развитие культуры» и «Научно-технологическое развитие Российской Федерации». Дополнить их показателями, которые характеризуют поддержку уровня оплаты труда работников бюджетной сферы;

- Росстату совместно с Минфином России проработать вопрос об учете фонда заработной платы и численности внешних совместителей при расчете фактического уровня СЗП работников бюджетной сферы;
- Росстату разработать предложения по разделу 1.30 Федерального плана статистических работ. Дополнить показателями, которые характеризуют структуру заработной платы (оклад, выплаты стимулирующего и компенсационного характера) отдельных категорий работников бюджетной сферы.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения положений указов Президента Российской Федерации 2012 года в части увеличения средней заработной платы отдельных категорий работников отраслей бюджетной сферы»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 30 октября 2020 г.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 2.1.0.9 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, учреждений по исполнению указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 1 июня 2012 года № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы», от 28 декабря 2012 года № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – указы 2012 года, указы) в части повышения оплаты труда отдельных категорий работников отраслей бюджетной сферы (выборочно);
- законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, локальные акты, принятые в целях реализации мероприятий по повышению оплаты труда отдельных категорий работников отраслей бюджетной сферы (выборочно);
- документы и материалы, характеризующие вопросы оплаты труда отдельных категорий работников отраслей бюджетной сферы на федеральном, региональном, муниципальном уровне, а также уровне отдельных работодателей (выборочно).

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Оценить ход и итоги реализации положений указов 2012 года в части повышения оплаты труда отдельным категориям работников отраслей бюджетной сферы.

3.2. Цель 2. Проанализировать сложившуюся нормативно-правовую базу, регулирующую вопросы оплаты труда в бюджетной сфере.

3.3. Цель 3. Оценить статистический инструментарий, используемый для оценки уровня оплаты труда отдельных категорий работников отраслей бюджетной сферы.

3.4. Цель 4. Оценить практику применения сложившихся в период реализации указов 2012 года инструментов достижения и поддержания на установленном уровне оплаты труда отдельных категорий работников отраслей бюджетной сферы.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия (по запросу)

- Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство здравоохранения Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство просвещения Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство науки и высшего образования Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство культуры Российской Федерации (г. Москва).
- Федеральная служба государственной статистики.
- Федеральная налоговая служба.
- Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственные учреждения (выборочно).

5. Исследуемый период

Май 2012 года – декабрь 2019 года (при необходимости более ранние периоды).

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

Февраль–октябрь 2020 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия¹

Необходимость принятия указов 2012 года в части ориентиров по зарплатам бюджетников была обусловлена тем, что рост заработной платы по социальным видам экономической деятельности (ВЭД) в конце 2000-х и начале 2010-х происходил более медленными темпами, чем в экономике. Например, средняя заработная плата по ВЭД «Образование» составляла в 2009 и 2011 годах соответственно 71,3 и 67,6 % от средней заработной платы в экономике в целом, а по ВЭД «Здравоохранение и предоставление социальных услуг» – соответственно 79,5 и 75,1 %².

С 2005 года законодательное регулирование оплаты труда было децентрализовано, полномочия в этой сфере между уровнями государственной власти и органами местного самоуправления разграничены. В соответствии с нормами Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК)³ субъекты Российской Федерации самостоятельно регулируют системы оплаты труда работников региональных учреждений, а органы местного самоуправления – муниципальных⁴.

При этом экономическое положение субъектов Российской Федерации существенно различалось – консолидированный бюджет регионов в 2011 году был исполнен с дефицитом 34,9 млрд рублей, и только треть субъектов Российской Федерации завершили год с профицитом бюджета⁵.

Данная ситуация сформировала общественный запрос на выравнивание размеров заработной платы в социальном секторе бюджетной сферы и в экономике. Это было отмечено в статье В.В. Путина «Строительство справедливости. Социальная политика для России», которая стала основой для принятия указов 2012 года в части повышения оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки.

7.1. Оценка хода и итогов реализации положений указов Президента Российской Федерации 2012 года в части повышения оплаты труда отдельным категориям работников отраслей бюджетной сферы

7.1.1. Указы 2012 года в части повышения оплаты труда работников бюджетной сферы содержали перечень категорий работников отраслей социальной сферы и науки,

-
1. В ходе проведения мероприятия проанализированы статистические данные с использованием количественных и качественных методов, материалы, полученные путем запросов от объектов экспертно-аналитического мероприятия, нормативные правовые и аналитические материалы, осуществлялось взаимодействие с экспертами.
 2. По данным Росстата. – <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/t3.htm>
 3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ.
 4. К моменту начала реализации указов за федеральными органами исполнительной власти (за исключением силовых ведомств) сохранились полномочия утверждать примерные положения по оплате труда для подведомственных учреждений, которые носят рекомендательный характер. Таким образом, федеральные бюджетные и автономные учреждения получили права самостоятельно устанавливать условия оплаты труда своих работников.
 5. Сборник Росстата «Регионы России. Социально-экономические показатели – 2012 г.».

параметры повышения их оплаты труда и направления по совершенствованию системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях.

Категории работников и параметры роста их заработной платы, установленные в указах, представлены в таблице 1.

Таблица 1

Категория работников	№ Указа	Уровень к СЗП* в соответствующем регионе, %	Срок достижения
Педагогические работники дошкольных образовательных учреждений	597	100 СЗП в сфере общего образования	к 2013 г.
Педагогические работники образовательных учреждений общего образования	597	100	к 2012 г.
Педагогические работники учреждений дополнительного образования детей	761	100 СЗП учителей	к 2018 г.
Преподаватели и мастера производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования	597	100	к 2018 г.
Преподаватели образовательных учреждений высшего профессионального образования	597	200	к 2018 г.
Врачи и работники медицинских организаций, имеющие высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющие медицинские услуги (обеспечивающие предоставление медицинских услуг)	597	200	к 2018 г.
Средний медицинский (фармацевтический) персонал (персонал, обеспечивающий условия для предоставления медицинских услуг)	597	100	к 2018 г.
Младший медицинский персонал (персонал, обеспечивающий условия для предоставления медицинских услуг)	597	100	к 2018 г.
Социальные работники	597	100	к 2018 г.
Работники учреждений культуры	597	100	к 2018 г.
Научные сотрудники	597	200	к 2018 г.
Педагогические работники образовательных, медицинских организаций или организаций, оказывающих социальные услуги детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей	1688	100	к 2018 г.

* Здесь и далее – средняя заработная плата.

Федеральным органам исполнительной власти и высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации поручено в 2019 году и последующие годы

не допустить снижения установленных указами показателей оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы⁶.

Указом № 597⁷ предусматривалось также принятие программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда работников бюджетного сектора экономики. Новая система основывалась на зависимости оплаты труда от достижения конкретных показателей качества и количества оказываемых услуг и предполагала установление базовых окладов по профессиональным квалификационным группам (далее – ПКГ).

В целях исполнения положений указов 2012 года Правительством Российской Федерации проведена работа по формированию инструментов повышения заработной платы отдельным категориям работников отраслей социальной сферы и науки.

Утверждена Программа⁸, предусматривающая обеспечение дифференциации оплаты труда работников, выполняющих работы различной сложности, и установление оплаты труда в зависимости от качества оказываемых услуг и эффективности деятельности работников по заданным критериям и показателям.

Приняты планы мероприятий («дорожные карты») по изменению ситуации с оплатой труда в отраслях бюджетной сферы⁹, а также нормативные акты и иные документы для их реализации, носящие методический и рекомендательный характер (см. приложение № 1 к отчету).

Минтрудом России утверждены Методические рекомендации для федеральных органов исполнительной власти по разработке типовых отраслевых норм труда¹⁰.

В государственных и муниципальных учреждениях системы нормирования труда регулировались локальными актами организации или коллективными договорами в рамках выполнения требований статьи 159 ТК, а обязательные требования в отношении организации нормирования труда на федеральном уровне определены

-
6. В соответствии с поручениями Президента Российской Федерации от 26 февраля 2019 г. № Пр-294 и Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2019 г. № ТГ-П12-718.
 7. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (далее – Указ № 597).
 8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р «Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы» (далее – Программа). В соответствии с письмом Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2019 г. № П12-73546 поручение о реализации Программы снято с контроля в связи с завершением ее реализации.
 9. Распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2599-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения»; от 30 декабря 2012 г. № 2620-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» (утратило силу в связи с утверждением распоряжения Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 722-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки»); от 28 декабря 2012 г. № 2606-р «Об утверждении плана мероприятий «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры»; приказ Минтруда России от 29 декабря 2012 г. № 650 «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013–2018 годы)» (утратил силу в связи с принятием приказа Минтруда России от 30 апреля 2014 г. № 282 «О плане мероприятий («дорожной карте») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013–2018 годы)».
 10. Приказ Минтруда России от 31 мая 2013 г. № 235.

не были. В этой связи Минтруд России утвердил Методические рекомендации¹¹, согласно которым при определении норм труда в учреждении рекомендуется проводить анализ имеющихся типовых норм труда, утвержденных федеральными органами исполнительной власти, и соотносить их с фактическими организационно-техническими условиями выполнения технологических (трудовых) процессов в каждом конкретном учреждении.

Работа по нормированию труда проводилась и на отраслевом уровне. В частности, приказами Минкультуры России были утверждены типовые отраслевые нормы труда, а также методические рекомендации по формированию штатной численности работников учреждений культуры. Аналогичная работа проведена в системах здравоохранения, образования и социального обслуживания.

Минтрудом России также приняты нормативные акты, содержащие рекомендации по оформлению трудовых отношений с работником при введении эффективного контракта, по разработке типовых отраслевых норм труда, по оценке потребности в дополнительных финансовых ресурсах на повышение оплаты труда работников в соответствии с указами 2012 года и другие.

7.1.2. Указами 2012 года Правительству Российской Федерации поручено обеспечить достижение показателей по СЗП отдельных категорий работников социальной сферы и науки, обеспечив ее доведение до величины, кратной СЗП в субъекте Российской Федерации.

Соответствующие показатели в целом по Российской Федерации были включены в отраслевые государственные программы Российской Федерации¹². Информация об их исполнении включалась федеральными органами исполнительной власти в годовые отчеты о ходе реализации госпрограмм.

Мониторинг реализации мероприятий, предусмотренных указами 2012 года, осуществляется Росстатом в целом по Российской Федерации (12 показателей по категориям), на уровне субъектов Российской Федерации (1020 показателей: 12 категорий в 85 регионах), а также в разрезе подчиненности бюджетных учреждений (федеральные, региональные, муниципальные).

7.1.2.1. По данным Росстата, индикативные значения соотношения СЗП в целом по Российской Федерации не достигнуты в 2014 году по 5 категориям работников из 12, предусмотренных указами, в 2015 году – по 4, в 2016 году – по 6, в 2017 году – по 8, в 2018 году – по 8, в 2019 году – по 7 (по 3 – с учетом отклонения в размере 5%¹³).

В первом полугодии 2020 года не достигнуты целевые значения показателей по СЗП по 4 категориям, в том числе по 3 – с учетом отклонения в размере 5% (см. табл. 2).

11. Методические рекомендации по разработке систем нормирования труда в государственных (муниципальных) учреждениях утверждены приказом Минтруда России от 30 сентября 2013 г. № 504.

12. Постановления Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 №№ 294, 295, 296, 301, 317.

13. Данное отклонение по итогам года установлено в целях оптимизации расходов как допустимое в «Основных направлениях бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

Таблица 2

Категории работников	2019 г.		2020 г.
	план	Факт	факт (6 мес.)
Педагогические работники дошкольных образовательных учреждений	100	91,9	86,5
Педагогические работники образовательных учреждений общего образования	100	103,0	113,1
Педагогические работники учреждений дополнительного образования детей	100	95,3	94,0
Преподаватели и мастера производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования	100	98,1	113,9
Преподаватели образовательных учреждений высшего профессионального образования	200	в 2,3 р.	в 2,4 р.
Врачи и работники медицинских организаций, имеющие высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющие медицинские услуги (обеспечивающие предоставление медицинских услуг) (далее – врачи)	200	в 2 р.	в 2,1 р.
Средний медицинский (фармацевтический) персонал (персонал, обеспечивающий условия для предоставления медицинских услуг)	100	99,1	108,2
Младший медицинский персонал (персонал, обеспечивающий условия для предоставления медицинских услуг)	100	89,9	95,0
Социальные работники	100	88,1	90,6
Работники учреждений культуры	100	104,9	100,3
Научные сотрудники	200	в 2,7 р.	в 2,3 р.
Педагогические работники образовательных, медицинских организаций или организаций, оказывающих социальные услуги детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей	100	97,6	106,5

Источник: данные Росстата.

По ряду категорий недостижение целевых показателей носит системный характер. Например, Указом № 597 предусмотрено доведение к 2013 году СЗП педагогических работников дошкольных образовательных учреждений до СЗП в сфере общего образования в соответствующем регионе. В 2013–2019 годах этот показатель не был выполнен ни разу. При этом разрыв между плановым и фактическим значением показателя возрастал (рис. 1).

Рисунок 1



Только однажды в 2013–2019 годах были достигнуты целевые показатели по СЗП младшего медицинского персонала (в 2015 году) и социальных работников (в 2013 году) (рис. 2 и 3).

Рисунок 2



Рисунок 3



В то же время целевые показатели по таким категориям, как научные сотрудники, преподаватели образовательных учреждений высшего профессионального образования, работники учреждений культуры, как правило, достигались, причем в ряде случаев – с большим запасом (рис. 4–6).

Рисунок 4



Рисунок 5

Достижение целевого показателя по СЗП преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования



Рисунок 6

Достижение целевого показателя по СЗП работников учреждений культуры



Резкий рост соотношения СЗП научных сотрудников с СЗП по региону в 2018–2019 годах во многом связан с тем, что данный показатель рассчитывается с учетом средств Российского фонда фундаментальных исследований (далее – РФФИ), предоставляемых в виде грантов на выполнение научных проектов.

Вместе с тем в соответствии с нормативными правовыми актами¹⁴ между РФФИ, физическими лицами – грантополучателями и организацией, создающей условия для выполнения научных проектов (далее – организация), заключаются трехсторонние договоры, в рамках которых трудовые отношения не возникают. Таким образом, независимо от того, состоят ли физические лица – грантополучатели в трудовых отношениях с организацией, перечисление средств от организации в рамках трехсторонних договоров не является оплатой труда научных сотрудников.

Средства грантов, предоставленные РФФИ, увеличили общий объем средств, учтенный в качестве оплаты труда научных сотрудников в 2018 году, на 8,35 %¹⁵.

Оценка достижения показателей указов за счет использования средств, направляемых на финансирование деятельности бюджетников, выходящей за рамки выполнения непосредственных трудовых обязанностей, представляется не совсем обоснованной.

7.1.2.2. В части достижения (недостижения) установленных указами 2012 года показателей в сфере оплаты труда отмечается значительная региональная дифференциация.

По данным Росстата, в 2019 году целевые показатели по заработной плате педагогических работников дошкольных образовательных организаций не достигнуты в 43 регионах (50,6 %), по младшему медицинскому персоналу – в 48 регионах (56,5 %), по социальным работникам – в 23 регионах (27,1 %).

Несмотря на то, что в целом по России значение показателя по заработной плате научных сотрудников существенно перевыполнено и составило 2,7 раза (при плане 200 %), в 22 регионах¹⁶ (25,9 %) плановое значение не достигнуто.

По заработной плате педагогических работников высшего образования при перевыполнении показателя в целом по стране (в 2,3 раза при плане 200 %) в 5 регионах (5,9 %) показатель не выполнен¹⁷.

-
14. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», Налоговый кодекс Российской Федерации (статья 255), а также Правила организации и проведения работ по научным проектам, поддержанным РФФИ, утвержденные решением бюро совета РФФИ от 19 февраля 2015 года.
 15. Согласно пункту 13 Указаний по заполнению формы федерального статистического наблюдения ЗП-наука, утвержденных приказом Росстата от 20 декабря 2017 г. № 846, фонд начисленной заработной платы научных сотрудников включает все суммы выплат независимо от источников их финансирования, в том числе единовременные поощрения (гранты) работников за счет средств бюджетов.
 16. Наименьшие показатели у Чукотского автономного округа – 171,7%, Камчатского края – 182%, Красноярского края – 187%, Республики Алтай – 187,1%, Республики Бурятия – 189,2%, Иркутской области – 190,7%.
 17. Республика Бурятия – 185,5%, Камчатский край – 192,5%, Курганская область – 197,5%, Оренбургская область – 199,7%, Республика Северная Осетия – Алания – 199,9%.

При достигнутых целевых показателях в среднем по России, показатель по заработной плате врачей не достигнут в 21 регионе (24,7%)¹⁸, 20 регионов (23,5%) не достигли плана по СЗП работников учреждений культуры¹⁹. В 14 регионах (16,5%) не достигнут²⁰ показатель по заработной плате педагогических работников организаций общего образования.

Всего в 2019 году целевые значения указов не достигались по 260 региональным показателям из 1020 (25,5%), в том числе по 29 (2,8%) – с учетом отклонения в размере 5%.

Невыполнение показателей более чем на 5% выявлено, в частности:

- по младшему медицинскому персоналу – в 14 регионах. Это связано с неравномерностью выполнения учреждениями объемов медицинской помощи, планов по оптимизации расходов в части привлечения дополнительных финансовых средств от внебюджетной деятельности и межтерриториальных расчетов, недостаточностью средств в системе обязательного медицинского страхования;
- по научным сотрудникам – в 5 регионах. Это связано со спецификой выполнения и оплаты научных работ.

Наибольшее количество невыполненных показателей с учетом отклонения в размере 5% отмечается в Республике Тыва, Приморском и Камчатском краях – по 3 категориям.

По данным Росстата за 2019 год, достижение целевых показателей по 12 категориям с учетом отклонения в размере 5% отмечается в 68 регионах, в том числе полностью – в 15 регионах.

По педагогическим работникам образовательных учреждений общего образования, преподавателям и мастерам производственного обучения образовательных учреждений среднего профессионального образования, среднему медицинскому персоналу целевой показатель 100% выполнен во всех субъектах Российской Федерации.

7.1.2.3. Уровень достижения показателей зависит от принадлежности организаций к федеральному, региональному или муниципальному уровню. Так, в 2019 году по федеральным организациям показатели указов достигнуты по всем категориям, по региональным – не достигнуты по 6 категориям. По муниципальным организациям плановые значения достигнуты только по одной категории (см. табл. 3).

18. Наименьшие показатели у Мурманской области – 188,7%, Республики Тыва – 190,3%, Магаданской области – 191,8%, Забайкальского края – 193%, Ульяновской области – 194,8%.

19. Наименьшие показатели у Еврейской автономной области – 93,2%, Забайкальского края – 94,7%, Республики Алтай – 95,1%, Республики Тыва – 96%, Курганской области – 96,1%, Магаданской области – 96,9%, Республики Хакасия – 96,9%.

20. Наибольшие отклонения в Республике Тыва – 95,9%, Ненецком автономном округе – 96,6%, Забайкальском крае – 96,6%, Иркутской области – 97,1%, Магаданской области – 97,1%.

Таблица 3

Категории работников	Всего в 2019 г.		В том числе в учреждениях		
	план	факт	федеральных	региональных	муниципальных
Педагогические работники дошкольных образовательных учреждений	100	91,9	125,3	129,0	89,2
Педагогические работники образовательных учреждений общего образования	100	103,0	176,8	166,6	87,7
Педагогические работники учреждений дополнительного образования детей	100	95,3	122,9	129,0	89,7
Преподаватели и мастера производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования	100	98,1	103,7	97,1	69,1
Преподаватели образовательных учреждений высшего профессионального образования	200	в 2,3 р.	в 2,2 р.	в 2,5 р.	102,6
Врачи и работники медицинских организаций, имеющие высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющие медицинские услуги (обеспечивающие предоставление медицинских услуг)	200	в 2 р.	в 2,4 р.	196,4	153,4
Средний медицинский (фармацевтический) персонал (персонал, обеспечивающий условия для предоставления медицинских услуг)	100	99,1	122,0	97,2	77,3
Младший медицинский персонал (персонал, обеспечивающий условия для предоставления медицинских услуг)	100	89,9	104,3	87,5	71,9
Социальные работники	100	88,1	88,8	90,0	81,1
Работники учреждений культуры	100	104,9	180,1	118,3	84,2
Научные сотрудники	200	в 2,7 р.	в 2,7 р.	в 2,4 р.	151,1
Педагогические работники образовательных, медицинских организаций или организаций, оказывающих социальные услуги детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей	100	97,6	-	95,7	111,1

Источник: данные Росстата.

Более высокий уровень оплаты труда в федеральных учреждениях связан с особенностями оказываемых ими услуг. Так, в федеральных учреждениях здравоохранения, как правило, предоставляются высококвалифицированные медицинские услуги, а также оказывается основная доля высокотехнологичной медицинской помощи. Также федеральные учреждения служат клинической базой для проведения научных исследований в сфере здравоохранения и апробации новых методов лечения и лекарственных средств.

Однако достижение целевых показателей указов 2012 года отмечается не во всех федеральных учреждениях.

Так, в 2019 году не достигли показателей по уровню заработной платы, установленных Указом № 597 (200 % для врачей, 100 % для среднего и младшего медперсонала), девять подведомственных Минздраву России федеральных государственных учреждений (см. табл. 4).

Таблица 4

Наименование государственного учреждения	Достигнутый показатель по уровню ЗП за 2019 г. (по категориям), %		
	врачи	средний мед. персонал	младший мед. персонал
ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр психиатрии и наркологии имени В.П. Сербского»	182,8	90,4	88,5
ФГБУ «Российский центр судебно-медицинской экспертизы»	198,3	101,0	100,7
ФГБУ «Государственный научный центр дерматовенерологии и косметологии»	187,2	86,1	87,7
ФГБУ Детский пульмонологический санаторий «Колчаново»	195,4	99,5	99,0
ФГБУ Детский санаторий «Васильевское»	195,2	96,2	96,0
ФГБУ Санаторий «Юность»	199,4	99,7	99,7
ФГБОУ ВО «Воронежский государственный медицинский университет имени Н.Н. Бурденко»	187,6	104,4	-
ФГБОУ ВО «Тверской государственный медицинский университет»	215,8	136,6	71,3
ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр онкологии имени Н. Н. Блохина»	203,7	101,9	77,1

Согласно пояснениям Минздрава России, недостижение показателей обусловлено корректировкой значений показателей среднемесячного дохода от трудовой деятельности, проводившейся Минэкономразвития России в ряде регионов в конце 2019 года²¹. Это помешало отдельным ФГУ, подведомственным Минздраву России, своевременно откорректировать соответствующие целевые показатели «дорожной карты» в рамках выполнения Указа № 597.

Так, показатели среднемесячного дохода от трудовой деятельности по г. Москве были скорректированы с 72 062 до 73 835 рублей; в Ленинградской области – с 40 370 до 41 500 рублей.

Не достигнуты также целевые значения показателей соотношения СЗП (200 %):

21. Письмо от 20 декабря 2019 г. № Д04и-44379.

- научных работников в НИЦ «Курчатовский институт», ФГБНУ «Научно-исследовательский институт национальных школ Республики Саха (Якутия)», подведомственного Минпросвещения России, ФГБУ «Федеральный институт промышленной собственности», подведомственного Роспатенту (186, 140 и 137,5 % соответственно);
- профессорско-преподавательского состава ФГБОУ ВО «Российская академия живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова» и ФГБОУ ВО «Российская государственная академия интеллектуальной собственности» (147 и 145 % соответственно), подведомственного Роспатенту.

71.3. Положительным эффектом реализации указов 2012 года стала устойчивая тенденция опережающего роста оплаты труда не только по «указным» категориям, но и по отдельным ВЭД, включающим эти категории, в целом (рис. 7 и 8).

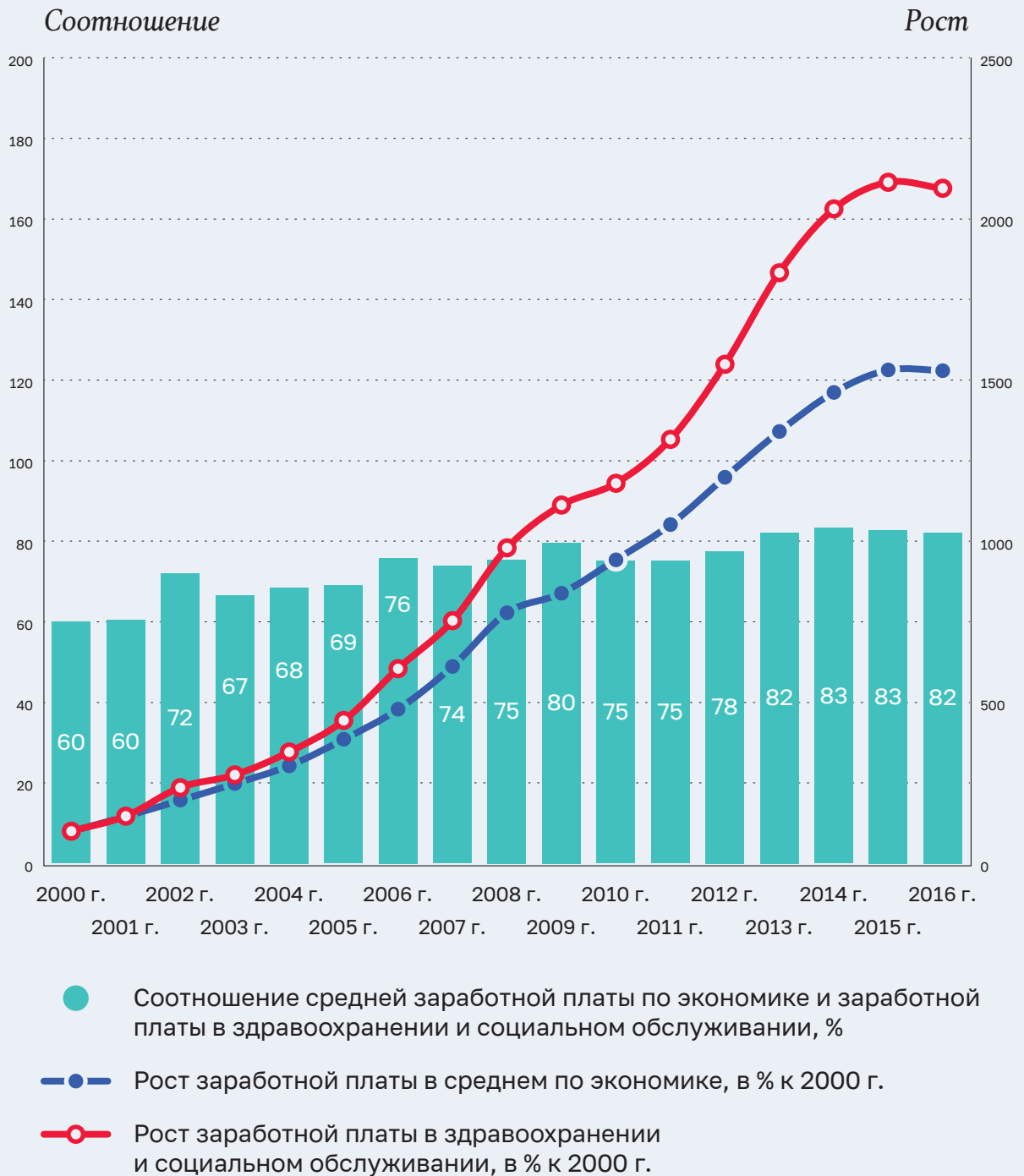
Рисунок 7

Рост среднемесячной начисленной заработной платы в экономике в целом и по отдельным видам экономической деятельности к уровню 2012 года



Динамика средней заработной платы в экономике и в здравоохранении и социальном обслуживании в 2000–2016 годах

%



Так, если в 2012–2019 годах СЗП в экономике возросла в 1,8 раза (с 26 629 до 47 867 рублей), то по ВЭД «Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг» рост составил 2,1 раза (с 20 641 до 43 122 рубля), а по ВЭД «Образование» – 1,95 раза (с 18 995 до 37 072 рублей).

По категориям работников, повышение заработной платы которых предусмотрено указами 2012 года, в 2013–2019 году наблюдался существенный рост номинальной начисленной заработной платы (см. табл. 5)²².

Таблица 5

Категория работников	2013 г., руб.	2019 г., руб.	2019 г. к 2013 г., %
Педагогические работники дошкольных образовательных учреждений	23 363	33 985	145,5
Педагогические работники образовательных учреждений общего образования	29 038	41 116	141,6
Педагогические работники учреждений дополнительного образования детей	21 593	38 509	178,3
Преподаватели и мастера производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования	25 144	39 147	155,7
Преподаватели образовательных учреждений высшего профессионального образования	40 428	89 851	222,2
Врачи и работники медицинских организаций, имеющие высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющие медицинские услуги (обеспечивающие предоставление медицинских услуг)	42 253	80 756	191,1
Средний медицинский (фармацевтический) персонал (персонал, обеспечивающий условия для предоставления медицинских услуг)	24 102	39 573	164,2
Младший медицинский персонал (персонал, обеспечивающий условия для предоставления медицинских услуг)	14 313	35 870	250,6
Социальные работники	14 759	35 180	238,4
Работники учреждений культуры	21 072	41 878	198,7
Научные сотрудники	41 623	106 011	254,7
Педагогические работники образовательных, медицинских организаций или организаций, оказывающих социальные услуги детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей	24 177	38 959	161,1
В целом по экономике	29 792	47 867	160,7

22. Данные мониторинга по «указным» категориям доступны с 2013 года.

7.1.4. Процесс повышения оплаты труда отдельным категориям работников отраслей социальной сферы и науки сопровождался сокращением общей численности работников этих категорий на 14,5 % (см. табл. 6).

Таблица 6

Категории работников	Средняя численность, тыс. чел.		2019 г. к 2013 г., %
	2013 г.	2019 г.	
Педагогические работники дошкольных образовательных учреждений	573,7	617,9	107,7
Педагогические работники образовательных учреждений общего образования	1 198,3	1 241,3	103,6
Врачи и работники медицинских организаций, имеющие высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющие медицинские услуги (обеспечивающие предоставление медицинских услуг)	578,8	565,2	97,7
Преподаватели и мастера производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования	167,8	154,0	91,8
Средний медицинский (фармацевтический) персонал (персонал, обеспечивающий условия для предоставления медицинских услуг)	1 442,2	1 314,3	91,1
Педагогические работники учреждений дополнительного образования детей	257,5	219,0	85
Работники учреждений культуры	670,0	493,7	73,7
Преподаватели образовательных учреждений высшего профессионального образования	268,1	189,4	70,6
Педагогические работники образовательных, медицинских организаций или организаций, оказывающих социальные услуги детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей	54,4	37,8	69,5
Социальные работники	175,5	118,3	67,4
Научные сотрудники	107,7	72,2	67,0
Младший медицинский персонал (персонал, обеспечивающий условия для предоставления медицинских услуг)	687,1	266,3	38,7
Всего	6 181,1	5 289,4	85,6

Источник: данные Росстата.

При этом осуществлялись меры по изменению трудовых функций и требований к квалификации, переходу на иные формы оказания услуг. В основном это касалось категорий работников, выполняющих работу, не требующую высокой квалификации (младший медицинский персонал, социальные работники).

Так, снижение в 2013–2019 годах численности младшего медицинского персонала (на 61,3 %) произошло на фоне гораздо более умеренного снижения численности врачей (на 2,3 %) и среднего медицинского персонала (на 8,9 %) (рис. 9).

Рисунок 9



Сокращение численности, по сведениям Минздрава России, проводилось по результатам оценки квалификации младшего медицинского персонала, целью которой было определить соответствие выполняемых трудовых функций содержанию профессионального стандарта «Младший медицинский персонал»²³.

В результате, если трудовая функция включала уборку помещений, в штатных расписаниях должность «санитар» заменялась на рабочую профессию «уборщик служебных помещений». Данная трудовая функция подразумевает исключительно обязанности по уборке вестибюлей, коридоров, лестничных проемов²⁴.

Соответствующая категория под действия указов 2012 года не подпадает.

23. Утвержден приказом Минтруда России от 12 января 2016 г. № 2н.

24. Постановление Минтруда России от 10 ноября 1992 г. № 31 «Об утверждении тарифно-квалификационных характеристик по общеотраслевым профессиям рабочих».

При этом на уровне регионов имелись случаи неоптимальной регламентации труда²⁵.

Например, при внедрении профстандарта «Социальный работник»²⁶ в Оренбургской области был установлен недостаточный уровень образования социальных работников. Социальные работники, проживающие на селе, имели неполное среднее образование (8–9 классов), что не соответствовало требованиям профстандарта (полное среднее образование). Тем не менее работники справлялись с возложенными на них обязанностями, которые фактически сводились к оказанию социально-бытовых услуг. Таким образом, на уровне организации могло быть принято решение о достаточной квалификации для выполнения трудовых обязанностей. Вместо этого в учреждениях была введена должность «рабочий бюро бытовых услуг» без предъявления требований к образованию. На нее была переведена часть социальных работников.

В Республике Тыва в 2016 году осуществлялось повышение квалификации социальных работников с переводом их на должности специалистов по социальной работе (требуется наличие высшего образования). При этом среднесписочная численность социальных работников несколько сократилась – с 127 до 95 человек. Аналогичный подход был использован в Республике Калмыкия, где численность социальных работников в 2016 году была сокращена на 13 штатных единиц за счет их перевода на другие должности²⁷.

По должностям, требующим высокой квалификации (педагоги образовательных учреждений высшего профессионального образования и научные сотрудники), сокращение численности в том числе происходило за счет сокращения и реорганизации учреждений ВПО, закрытия их филиалов. Так, по данным НИУ «Высшая школа экономики», число организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры, сократилось с 1115 единиц в 2010/2011 учебном году до 741 единицы в 2018/2019 учебном году, а их филиалов – с 1668 единиц до 596 единиц соответственно²⁸.

Планом мероприятий («дорожной картой»)²⁹ предусматривались количественные характеристики системы образования, которые определяют нормы численности. В частности, установлено, что численность студентов, обучающихся по образовательным программам высшего образования (бакалавриат, специалитет, магистратура), в расчете на одного работника профессорско-преподавательского состава должна была увеличиться с 10,2 в 2013 году до 12 в 2018 году.

25. См. отчет «Анализ и оценка мер, принятых субъектами Российской Федерации по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Оценка доступности услуг в сфере социального обслуживания граждан в Российской Федерации, в том числе в удаленных районах и в сельской местности» (утвержден Коллегией Счетной палаты, протокол от 1 марта 2017 г. № 9К (1154), п. 5).

26. Утвержден приказом Минтруда России от 18 ноября 2013 года № 677н.

27. Специалист по социальной работе – 7 штатных единиц, логопед – 1 единица, заведующая отделением – 0,5 единицы, техник-программист – 0,5 единицы, должности вспомогательного персонала – 4 единицы.

28. Статистический сборник «Индикаторы образования 2020» (см. <http://issek.hse.ru/news/352550605.html>). Подготовлен совместно с Минобрнауки России, Минпросвещения России и Росстатом.

29. План мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 722-р.

В связи с изменениями в методических указаниях по заполнению форм федерального статистического мониторинга, утверждаемых Росстатом, в I квартале 2014 года итоговое значение численности научных сотрудников (80 257 чел.) стало ниже на 25 % по сравнению с итогами 2013 года (107 663 чел.). При этом фактическая численность научных сотрудников в 2019 году (72 208 чел.) по отношению к 2014 году (81 219 чел.) сократилась на 11 %, в том числе из-за мероприятий по оптимизации и реорганизации неэффективных учреждений.

Из 12 категорий, определенных указами 2012 года, в 2013–2019 годах выросла численность только педагогических работников дошкольных образовательных учреждений и образовательных учреждений общего образования.

В отношении работников дошкольных образовательных учреждений это обусловлено тем, что Указом № 599³⁰ была поставлена задача обеспечить к 2016 году 100-процентную доступность дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет. Решение данной задачи потребовало роста численности соответствующих работников на 7,7 %.

Что касается роста численности педагогических работников образовательных учреждений общего образования, то он обусловлен ростом численности обучающихся по образовательным программам начального, основного и общего среднего образования: с 13 642,4 тыс. человек в 2010 году до 16 137,3 тыс. человек в 2018 году.

Как показывают результаты мероприятий³¹, проведенных Счетной палатой, только в 2018 году были введены в эксплуатацию 44 объекта дошкольных образовательных учреждений (ДООУ) общей мощностью 6 033 места (из них 3 063 дополнительных места в дошкольных учреждениях для детей в возрасте от 2 месяцев до 3 лет), еще 62 объекта дошкольных организаций не окончены строительством и имеют различную степень строительной готовности. В 2019 году создано 70 547 новых мест в школах.

7.1.5. В соответствии с указами 2012 года повышение оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы осуществлялось в увязке с решением задач повышения эффективности бюджетных расходов и оптимизации бюджетной сети. Это привело к увеличению в 2013–2019 годах нагрузки на работников организаций социальной сферы, при том что управление нормированием труда в бюджетной сфере децентрализовано.

В частности, по информации Минтруда России, осуществляемый регионами постепенный переход к предоставлению социальных услуг на основе критерия нуждаемости позволил увеличить охват граждан социальным обслуживанием при уменьшении общей численности социальных работников. Кроме того, расширилось привлечение негосударственных некоммерческих организаций для предоставления услуг по социальному обслуживанию.

30. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».

31. Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Образование», проверка исполнения федеральных законов о федеральном бюджете за 2018 и 2019 годы и соответствующей бюджетной отчетности.

Однако нагрузка на социальных работников при этом возросла. По данным Минтруда России, если в 2013 году на одного социального работника приходилось 6,3 гражданина, которым оказывались социальные услуги, то в 2019 году – уже 10,5, то есть на 66,7 % больше. При этом номинальная СЗП выросла в 2,4 раза.

По результатам мероприятий, проведенных Счетной палатой, в 2016 году нагрузка дифференцировалась от 3,5 чел. в Ямало-Ненецком автономном округе до 20,8 чел. в Республике Бурятия. Норматив существенно различался даже в пределах одного федерального округа. Так, в Центральном федеральном округе норматив нагрузки в городской местности колебался от 9,8 чел. в Брянской области до 13,5 чел. в Костромской области, в сельской местности – от 7 чел. в Орловской области до 9,3 чел. в Костромской области. В Брянской области нагрузка на социального работника на селе в 2016 году была на 15 % выше, чем в Белгородской области³².

Рост численности воспитанников в организациях дошкольного образования в 2014–2018 годах (на 11,3 %) существенно превышает увеличение численности педагогических работников (на 6,3 %) и воспитателей (на 5,1 %) (см. табл. 7).

Таблица 7

(тыс. чел.)

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Воспитанники ДОУ	6 813,6	7 151,6	7 342,9	7 477,9	7 582,4
Педагоги ДОУ	630,3	642,8	656,2	662,7	669,9
Из них воспитатели (включая старших воспитателей)	510,9	521,4	530,1	533,8	537,1

Источник: данные Росстата.

В результате численность воспитанников ДОУ на одного педагога возросла в 2014–2018 годах на 4,6 %, на одного воспитателя – на 6 % при росте номинальной СЗП педагогических работников ДОУ на 45,5 %.

Аналогичная ситуация складывается и в субъектах Российской Федерации.

Например, в Ленинградской области в ходе исполнения указов 2012 года в дошкольных учреждениях соотношение воспитанников на одного педагогического работника увеличилось с 9,66 до 10,19 (на 5,5 %), в общеобразовательных учреждениях соотношение количества обучающихся на одного педагога выросло с 13,01 до 14,77 (на 13,5 %).

7.1.6. Повышение заработной платы работников социальной сферы должно было позволить сохранить кадровый потенциал, стать одним из факторов повышения престижности и привлекательности профессий в данном секторе.

32. См. отчет «Анализ и оценка мер, принятых субъектами Российской Федерации по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Оценка доступности услуг в сфере социального обслуживания граждан в Российской Федерации, в том числе в удаленных районах и в сельской местности» (утвержден Коллегией Счетной палаты, протокол от 1 марта 2017 г. № 9К (1154), п.5).

Однако в 2018/2019 учебном году в государственных учреждениях общего образования число вакантных должностей педагогических работников составляло 20,9 тыс. единиц, в том числе учителей – 10,4 тыс. единиц.

При этом в процентном соотношении числа вакантных ставок к числу ставок по штату по итогам 2018/19 учебного года дефицит педагогических работников в общеобразовательных организациях составлял 1,4 %, в том числе учителей – 0,9 %.

На количестве исследователей сказывается наблюдаемое с 2011 года снижение численности аспирантов (на 9 тыс. человек ежегодно) и выпускников аспирантуры. С 2013 по 2015 год на 25,6 % уменьшилось число аспирантов с защитой диссертации (если в период с 2006 по 2011 год с защитой выпускались 30 % аспирантов, то в 2014 и 2015 годах – 18 %, то есть защищается в лучшем случае каждый пятый).

Укомплектованность штатов медицинскими кадрами на протяжении 2013–2019 годов с каждым годом снижалась (см. табл. 8).

Таблица 8

(%)

Штатные категории	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Врачебные должности	88,4	88,0	87,8	86,9	86,1	85,2	83,8
Должности среднего медперсонала	91,9	91,5	91,7	91,0	90,0	89,4	88,4
Должности младшего медперсонала	91,4	90,8	91,0	89,9	87,5	86,4	85,0

7.2. Анализ сложившейся нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы оплаты труда в бюджетной сфере

Децентрализация регулирования оплаты труда в бюджетной сфере, установившаяся к 2012 году, существенно осложнила достижение целевых показателей указов.

В 2005 году полномочия по регулированию систем оплаты труда региональных учреждений были переданы на уровень субъектов Российской Федерации³³.

Это значительно увеличило количество мер нормативно-правового характера, которые требовалось осуществить.

В декабре 2008 года федеральным государственным бюджетным и автономным учреждениям была предоставлена самостоятельность при установлении условий

33. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

оплаты труда работников³⁴. При этом примерные положения, утверждаемые федеральными органами исполнительной власти, носили для учреждений рекомендательный характер и выполняли функцию методической помощи на первоначальном этапе (2008–2009 годы).

В результате как на федеральном, так и на региональном уровне применяются различные системы оплаты труда бюджетников, что предопределяет не всегда оптимальную дифференциацию размеров их окладов, выплат и надбавок компенсационного и стимулирующего характера и условий их предоставления.

7.2.1. Системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений согласно статье 144 ТК устанавливаются:

- в федеральных государственных учреждениях – в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- в государственных учреждениях субъектов Российской Федерации – в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;
- в муниципальных учреждениях – в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Положения, регулирующие вопросы оплаты труда работников бюджетной сферы, содержатся в ТК и других федеральных законах, в том числе Бюджетном кодексе. Так, размеры и условия оплаты труда работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации и муниципальных учреждений определяются самостоятельно органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления соответственно³⁵. Финансовое обеспечение деятельности государственных учреждений субъекта Российской Федерации, в том числе вопросов оплаты труда работников, отнесено к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации³⁶, муниципальных учреждений – к компетенции органов местного самоуправления³⁷.

Таким образом, в отношении государственных региональных и муниципальных учреждений федеральным законодательством не установлены какие-либо императивные нормы, регулирующие системы оплаты труда, в том числе

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений».

35. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

36. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

37. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

не определены минимально допустимая доля гарантированных выплат по должностным окладам в оплате труда работников бюджетной сферы, закрытые перечни выплат компенсационного и стимулирующего характера.

7.2.2. В соответствии со статьей 144 ТК базовые оклады, базовые ставки заработной платы по ПКГ могут устанавливаться Правительством Российской Федерации³⁸. Указанная норма на практике не реализуется.

В 2006 году³⁹ из трудового законодательства были исключены нормы, гарантирующие работнику нижний предел его базового оклада. Из статьи 129 ТК было исключено определение минимального размера оплаты труда (далее – МРОТ) как устанавливаемого федеральным законом размера месячной заработной платы за труд неквалифицированного работника, полностью отработавшего норму рабочего времени при выполнении простых работ в нормальных условиях труда, а также положение о том, что в величину МРОТ не включаются доплаты и надбавки, премии, другие поощрительные выплаты, выплаты за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, иные компенсационные и социальные выплаты.

Одновременно из статьи 133 ТК была исключена часть 4, согласно которой размеры базовых окладов по ПКГ не могли быть ниже МРОТ. Это вызвало правовую неопределенность механизма замещения разницы между базовым окладом и МРОТ и позволило работодателям включать в состав заработной платы в целях доведения ее до МРОТ компенсационные выплаты (в том числе «северные» надбавки), стимулирующие выплаты, выплаты за совмещение профессий.

В связи с наличием данной правовой неопределенности вопрос по конкретным выплатам решается судами. В приложении № 2 к отчету представлен обзор соответствующих правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

7.2.3. Российская трехсторонняя комиссия ежегодно, до внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, разрабатывает Единые рекомендации⁴⁰. Однако данный документ не является нормативным правовым актом и, соответственно, не содержит каких-либо положений, обязательных для исполнения.

В результате координация достижения целевых значений заработной платы по категории работников в субъекте Российской Федерации на отраслевом уровне затруднена.

38. До 2007 года редакция этой нормы предусматривала, что их устанавливает Правительство Российской Федерации, т. е. это была его обязанность.

39. Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ.

40. Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном, местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2020 год утверждены решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 24 декабря 2019 года, протокол № 11) (далее – Единые рекомендации).

При расчете средней заработной платы учитывается зарплата работников соответствующей категории, занятых в региональных учреждениях (система оплаты труда утверждается на уровне субъекта Российской Федерации и различается в 85 регионах), заработная плата муниципальных работников (в ряде случаев на муниципальном уровне применяются системы оплаты труда, отличные от принятых в регионе), а также заработная плата работников федеральных учреждений разных ведомств.

Проблема усугубляется тем, что в ряде регионов (по аналогии с федеральным уровнем) существенно расширены полномочия учреждений по установлению условий оплаты труда работников. В результате эти условия различаются в государственных учреждениях одного и того же субъекта Российской Федерации.

7.2.4. В настоящее время отсутствует единый подход к оценке показателей оплаты труда бюджетников на уровне государственных программ Российской Федерации.

В государственных программах «Развитие образования», «Развитие здравоохранения», «Развитие культуры» и «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», в отличие от государственной программы «Социальная поддержка граждан»⁴¹, отсутствуют показатели, характеризующие повышение оплаты труда «указных» категорий⁴², что не способствует обеспечению установленных указами соотношений заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы.

7.2.5. О сохранении проблем в сфере оплаты труда в бюджетном секторе свидетельствует, в частности, тот факт, что в октябре 2019 года Президент Российской Федерации утвердил перечень поручений по итогам совещания о модернизации первичного звена здравоохранения⁴³, в котором Правительству Российской Федерации поручается обеспечить внесение в ТК изменений, направленных на наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по установлению требований к отраслевым системам оплаты труда, утвердить требования к структуре заработной платы медицинских работников и установить единый перечень выплат стимулирующего характера и единый перечень компенсационных выплат, а также условий назначения указанных выплат медицинским работникам.

В соответствии с подпунктом «б» пункта 1 перечня поручений № Пр-2064 Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу разработанный Минтрудом России проект федерального закона № 973252-7

41. В госпрограмме «Социальная поддержка граждан» до 2024 года установлен ежегодный показатель «Отношение средней заработной платы социальных работников, включая социальных работников медицинских организациях, к среднемесячному доходу от трудовой деятельности по субъекту Российской Федерации».

42. В госпрограмме «Развитие культуры» до 2020 года использовался показатель «Отношение средней заработной платы работников учреждений культуры к среднемесячной начисленной заработной плате наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячному доходу от трудовой деятельности) по субъекту Российской Федерации», но с 2020 года показатель отменен и заменен на контрольное событие (4.4 «Отношение средней заработной платы работников учреждений культуры к среднемесячной начисленной заработной плате наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячному доходу от трудовой деятельности) по субъекту Российской Федерации в отчетном году составило 100 процентов (ежегодно)».

43. Перечень поручений Президента Российской Федерации от 8 октября 2019 г. № Пр-2064 (далее – перечень поручений № Пр-2064).

«О внесении изменений в статью 144 Трудового кодекса Российской Федерации в части установления требований к отраслевым системам оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений». Федеральный закон подписан Президентом Российской Федерации 9 ноября 2020 года⁴⁴.

Данный закон наделяет Правительство Российской Федерации правом устанавливать требования к системам оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений, включая требования к установлению окладов (должностных окладов), ставок заработной платы, применяемым перечням и условиям назначения выплат компенсационного и стимулирующего характера. При этом сфера деятельности работников, на которую распространяются требования, и срок, в течение которого необходимо привести условия оплаты труда работников в соответствие с утверждаемыми требованиями, будет определяться Правительством Российской Федерации.

Согласно подпункту «в» пункта 1 перечня поручений № Пр-2064 Правительством Российской Федерации до 30 апреля 2020 года должны были быть приняты необходимые нормативные правовые акты, направленные на утверждение требований к структуре заработной платы медицинских работников (включая установление доли гарантированных выплат по должностным окладам в структуре заработной платы⁴⁵, предусмотрев при этом неснижение компенсационных и иных выплат), а также на установление единых перечней выплат стимулирующего характера и компенсационных выплат (включая условия назначения указанных выплат медицинским работникам).

На момент утверждения отчета указанные нормативные правовые акты Правительством Российской Федерации не приняты.

7.2.6. Разграничение полномочий затрудняет решение вопроса о целевой (после достижения показателей указов 2012 года) дифференциации оплаты труда разной сложности, квалификации и степени ответственности, выполняемой работниками предусмотренных указами категорий (младший и средний медицинский персонал, педагоги образовательных учреждений, педагогические работники дошкольных образовательных учреждений).

В целях решения данного вопроса в сфере здравоохранения, учитывая различия сложности трудовых функций и уровней квалификации среднего и младшего медицинского персонала, Минздрав России подготовил предложения⁴⁶ по дальнейшей динамике оплаты труда работников указанных категорий с 2019 года:

44. Федеральный закон от 9 ноября 2020 г. № 362-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации».

45. Данная формулировка была уточнена в Послании Президента Российской Федерации от 15 января 2020 года, где речь идет о поэтапном внедрении с 2020 года новой системы оплаты труда в здравоохранении с установлением фиксированной доли окладов в заработной плате и единым для всей страны перечнем компенсационных выплат и стимулирующих надбавок.

46. В рамках исполнения поручения заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голиковой от 25 июля 2018 г. № ТГ-П12-4629.

- сохранить достигнутое соотношение заработной платы среднего медицинского персонала и дохода от трудовой деятельности в регионе (100 %);
- обеспечить увеличение заработной платы младшего медицинского персонала на индекс потребительских цен при неснижении номинальной среднемесячной заработной платы.

По информации Минздрава России⁴⁷, указанные предложения поддержаны и порядок повышения заработной платы младшего медицинского персонала в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации доведен до высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

7.3. Оценка статистического инструментария, используемого для оценки уровня оплаты труда отдельных категорий работников отраслей бюджетной сферы

7.3.1. В целях мониторинга исполнения положений указов 2012 года, начиная с 2013 года в Федеральный план статистических работ (далее – ФПСР) включен показатель 1.30.23 «Численность и заработная плата работников по категориям в организациях социальной сферы и науки»⁴⁸, предусматривающий сопоставление зарплат «указных» категорий⁴⁹ с показателем СЗП в регионе. Данный показатель рассчитывался в 2012–2014 годах.

Методика его расчета⁵⁰ определяла, что СЗП по региону исчисляется путем деления суммы фонда начисленной заработной платы работников списочного состава и внешних совместителей, фонда начисленной заработной платы работников, заключивших гражданско-правовые договоры, и других работников несписочного состава на среднесписочную численность работников (без внешних совместителей и лиц, выполнявших работы по договорам гражданско-правового характера) и на количество месяцев в соответствующем периоде. СЗП по региону должна была формироваться на основе сведений, представленных организациями всех видов экономической деятельности и всех форм собственности.

Методика расчета данного показателя соответствовала методике расчета показателя среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников

47. Письмо в адрес Счетной палаты Российской Федерации от 6 июля 2020 года № 16-3/И/1-4715.

48. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 марта 2013 г. № 285-р. Показатель представляется ежеквартально на 35-й рабочий день после отчетного периода по Российской Федерации, федеральным округам, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, видам экономической деятельности, формам собственности.

49. Кроме педагогов дошкольных образовательных учреждений, по которым сопоставление осуществлялось с СЗП в сфере общего образования, и педагогов учреждений дополнительного образования, по которым сопоставление осуществлялось с СЗП учителей.

50. Приложение № 5 к Программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы (ред. от 26 ноября 2012 г. № 2190-р).

организаций⁵¹, что позволяло соблюсти преемственность и сопоставимость оценок, анализировать процесс повышения оплаты труда бюджетников не сам по себе, а в более широком контексте – как часть изменений в социально-экономическом положении населения России в целом.

В то же время показатель СЗП работников организаций в регионе был методологически несопоставим с СЗП «указных» категорий работников, так как отражал совокупную заработную плату работника по всем его работам, включая внешнее совмещение и работу по договорам гражданско-правового характера в иной организации.

Для оценки выполнения целевых показателей указов 2012 года, начиная с подведения итогов за 2015 год⁵², показатель заработной платы «указных» работников сравнивается с введенным в ФПСР показателем 1.30.25 «Информация о среднемесячной начисленной заработной плате наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячном доходе от трудовой деятельности)»⁵³.

Новый показатель был введен в рамках внедрения отдельных положений обновленных международных стандартов в области статистики труда, принятых Международной конференцией статистиков труда⁵⁴ и Международной организацией труда⁵⁵ и касающихся расширения охвата категорий наемных работников⁵⁶.

В отличие от СЗП, рассчитываемой по крупным и средним организациям, при расчете нового показателя также учитывается заработная плата работников малых предприятий, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц.

Среднемесячный доход от трудовой деятельности, так же как и показатель заработной платы «указных» категорий работников, рассчитывается только по основной работе (в отличие от СЗП по региону, которая считается суммарно по всем работам).

Таким образом, методологическая сопоставимость числителя и знаменателя при расчете показателя соотношения заработной платы «указной» категории со среднемесячным доходом от трудовой деятельности в регионе достигается за счет

-
51. Рассчитывается ежемесячно по итогам сплошных и выборочных статистических наблюдений, проводимых с различной периодичностью, на основе сведений, полученных от организаций всех видов экономической деятельности и всех форм собственности, и определяется путем деления фонда начисленной заработной платы работников на среднесписочную численность работников и на количество месяцев в отчетном периоде.
 52. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 июля 2015 г. № 698 «Об организации федеральных статистических наблюдений для формирования официальной статистической информации о среднемесячном доходе от трудовой деятельности».
 53. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2015 г. № 973 «О совершенствовании статистического учета в связи с включением в официальную статистическую информацию показателя среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности)».
 54. Резолюция | «Резолюция о статистике трудовой деятельности, занятости и неиспользования рабочей силы» 19-й МКСТ в октябре 2013 года.
 55. Конвенция № 160 «О статистике труда», принята МОТ 25 июня 1985 г., ратифицирована СССР частично (Постановление ВС СССР от 23 мая 1990 г. № 1515-1). Российская Федерация приняла дополнительные обязательства по данной Конвенции (распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2013 г. № 1635-р).
 56. При этом показатель среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников организаций продолжает рассчитываться Росстатом.

того, что в обоих случаях не учитывается внешнее совместительство и работа по договорам гражданско-правового характера, осуществляемая работниками в иной организации.

В то же время СЗП, рассчитанная по новой методике начиная с 2015 года, оказалась ниже рассчитываемой по ранее используемой методике, поскольку уровень оплаты труда наемных работников у индивидуальных предпринимателей и физических лиц, как правило, ниже, чем в организациях. Как следствие, показатель СЗП в целом по экономике в этом году снизился на 9,8 % (с 34 030 до 30 694 рублей).

Особенно от изменения методики выиграли те регионы, в структуре занятости которых доля работников крупных и средних предприятий ниже, а удельный вес работников, занятых в малом бизнесе и у физических лиц, выше.

Динамика показателей СЗП, рассчитанных по различным методикам, отражена на рис. 10 (динамика соответствующих показателей в разрезе регионов представлена в приложении № 3).

Рисунок 10



Изменение методики расчета СЗП привело к несопоставимости показателей 2013–2014 годов с показателями 2015 года и последующих лет и упростило достижение целевых показателей указов 2012 года.

Например, в 2015 году соотношение СЗП врачей с СЗП в целом по экономике Российской Федерации в результате применения новой методики составило 156 %, превысив запланированный целевой показатель – 137 %. При этом резкий рост заработной платы в отрасли ни по одной профессиональной группе не происходил. Динамика роста средней заработной платы работников здравоохранения в 2013–2020 годах представлена на рис. 11:

Рисунок 11



7.3.2. В целях информационного сопровождения реализации указов 2012 года Росстат утвердил формы федерального статистического наблюдения⁵⁷ и положения⁵⁸, устанавливающие перечень первичных статистических данных и методологию их заполнения, а также показатели, по которым формируются сводные (агрегированные) данные.

Положениями установлено, что работник, оформленный как внутренний совместитель либо состоящий в списочном составе организации и заключивший договор гражданско-правового характера с этой же организацией, учитывается один раз – по месту основной работы. Зарплата также отражается один раз, по той категории, к которой относится основная работа, – как суммарный заработок (за основную работу и за работу по внутреннему совместительству либо по договору гражданско-правового характера)⁵⁹.

При этом внешние совместители в списочную численность работников организации не включаются⁶⁰, а фонд оплаты их труда не включается в ФОТ организации для целей подсчета СЗП.

Подобный подход способствовал сокращению численности внешних совместителей и увеличению внутреннего совместительства.

Так, по данным Минобрнауки России, среднесписочная численность внешних совместителей организаций, осуществляющих научные исследования и разработки, в 2013–2019 годах снизилась с 19,6 тыс. до 10,5 тыс. человек (на 46,2%), в том числе научных работников (исследователей) – с 11,2 тыс. до 5,8 тыс. человек (на 48,2%), научных сотрудников – с 7,3 тыс. до 4,3 тыс. человек (на 40,5%).

Среднесписочная численность внешних совместителей сферы образования снизилась с 315,7 тыс. до 201,8 тыс. человек (на 36,1%), в том числе:

- педагогических работников дошкольных образовательных учреждений – с 15,6 тыс. до 10,2 тыс. человек (на 34,8%);

57. № ЗП-образование «Сведения о численности и оплате труда работников сферы образования по категориям персонала»; № ЗП-культура «Сведения о численности и оплате труда работников сферы культуры по категориям персонала»; № ЗП-наука «Сведения о численности и оплате труда работников организаций, осуществляющих научные исследования и разработки, по категориям персонала»; № ЗП-соц «Сведения о численности и оплате труда работников сферы социального обслуживания по категориям персонала»; № ЗП-здрав «Сведения о численности и оплате труда работников сферы здравоохранения по категориям персонала».

58. Приказ Росстата от 8 апреля 2013 г. № 136 «О методологических и организационных положениях по проведению федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников, в отношении которых предусмотрены мероприятия по повышению средней заработной платы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

59. В настоящее время действует приказ Росстата от 25 февраля 2019 г. № 93 «О методологических и организационных положениях по проведению федерального статистического наблюдения численности и заработной платы работников по категориям в организациях социальной сферы и науки», в котором повторены эти положения.

60. Не включаются в списочную численность следующие работники: принятые на работу по совместительству из других организаций; выполнявшие работу по договорам гражданско-правового характера; переведенные на работу в другую организацию, если за ними не сохраняется заработная плата, а также направленные на работу за границу; направленные организациями на обучение в образовательные учреждения с отрывом от работы, получающие стипендию за счет средств этих организаций; лица, с которыми заключен ученический договор на профессиональное обучение с выплатой в период ученичества стипендии, и др.

- педагогических работников общеобразовательных учреждений – с 51,7 тыс. до 33,5 тыс. человек (на 35,3 %);
- педагогических работников образовательных учреждений дополнительного образования детей – с 65,3 тыс. до 35,7 тыс. человек (на 45,4 %);
- преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных учреждений НПО и СПО – с 25,1 тыс. до 18,9 тыс. человек (на 24,4 %);
- профессорско-преподавательского состава учреждений ВПО – с 34,8 тыс. до 18,5 тыс. человек (на 46,9 %).

По информации Минкультуры России, в сфере культуры численность внешних совместителей за 2013–2019 годы снизилась с 49 тыс. до 27,5 тыс. человек (на 43,8 %).

По данным Минтруда России, среднесписочная численность внешних совместителей – социальных работников сократилась с 3,6 тыс. человек в 2013 году до 739 человек в 2019 году (на 69,3 %).

Об увеличении объема внутреннего совместительства свидетельствует рост фонда начисленной заработной платы по внутреннему совместительству.

Так, в 2013–2019 годах он вырос у работников сферы образования с 79,2 млрд до 116,5 млрд рублей (в 1,5 раза), у работников организаций, осуществляющих научные исследования и разработки, – с 4,0 млрд до 9,2 млрд рублей (в 2,3 раза).

7.3.3. В Федеральном статистическом наблюдении в сфере оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы, определенных указами 2012 года, отсутствуют показатели, характеризующие структуру заработной платы (оклад, выплаты стимулирующего и компенсационного характера).

Именно в этой сфере имеется чрезвычайно разнообразная картина, особенно в разрезе регионов.

Доля ставки (оклада) учителей в ФОТ составляла в 2019 году: более 70 % – в 20 регионах; от 65 до 70 % – в 19, от 50 до 65 % – в 26; от 30 до 50 % – в 17. В двух субъектах Российской Федерации эта доля была менее 30 %⁶¹.

При этом Едиными рекомендациями предусмотрено, что на установление окладов, ставок заработной платы педагогических работников должно направляться не менее 70 % ФОТ⁶².

Для медицинских работников Едиными рекомендациями предусмотрено, что в структуре заработной платы доля выплат по окладам должна быть не ниже 55 %.

61. Рязанская область (23,9 %); Тверская область (25,3 %).

62. Без учета части фонда оплаты труда, предназначенного на выплаты компенсационного характера, связанные с работой в местностях с особыми климатическими условиями, в сельской местности, а также в организациях, в которых за специфику работы выплаты компенсационного характера предусмотрены по двум и более основаниям.

По информации Минздрава России, за I квартал 2020 года только в 3 регионах эта доля у врачей соответствует рекомендуемым значениям⁶³, в 31 – приближена к ним (от 40 до 54,8 %⁶⁴), в 46 – составляет от 30 до 39,8 %, в 5 – ниже 30 %⁶⁵.

По среднему медицинскому персоналу в 9 регионах доля выплат по окладам соответствует рекомендуемым значениям⁶⁶, в 54 – составляет от 40 до 54,5 %, в 17 – от 30,6 до 39,8 %, в 5 – ниже 30 %⁶⁷.

Для работников культуры Едиными рекомендациями предусмотрено, что в структуре заработной платы доля выплат по окладам должна быть не ниже 50 %.

По информации Минкультуры России, в 2019 году эта доля на уровне более 50 % наблюдалась в 47 регионах, в 2020 году – в 50 регионах.

7.4. Оценка практики применения сложившихся в период реализации указов 2012 года инструментов достижения и поддержания на установленном уровне оплаты труда отдельных категорий работников отраслей бюджетной сферы

7.4.1. В основном правовые и методические инструменты повышения оплаты труда на федеральном, региональном и муниципальном уровнях сформированы.

Однако происходило это в условиях, когда в соответствии с ранее принятыми на законодательном уровне решениями система оплаты труда бюджетников была децентрализована. Поэтому достижение показателей указов 2012 года по СЗП региональных и муниципальных бюджетников в большей степени зависит от решений, принимаемых на региональном уровне.

При этом значение имеет как финансово-экономическая ситуация в субъекте Российской Федерации, так и объем дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов, выделяемый из федерального бюджета на оплату труда бюджетников, а также средств государственных внебюджетных фондов (далее – ГВБФ).

63. Белгородская область (55,5 %); Республика Ингушетия (57,3 %), Сахалинская область (63,3 %).

64. Астраханская область (40 %), Тюменская область (40,1 %), Республика Мордовия (40,7 %), Республика Карелия (40,9 %), г. Москва (41 %), Новосибирская область (41,7 %), Московская область (41,7 %), Брянская область (42,7 %), Удмуртская Республика (42,8 %), Свердловская область (43,2 %), Оренбургская область (43,4 %), Волгоградская область (44 %), Ростовская область (44,2 %), Республика Крым (45 %), Республика Марий Эл (45,2 %), Челябинская область (45,2 %), Пензенская область (45,8 %), Республика Саха – Якутия (46 %), Архангельская область (46,4 %), Омская область (46,8 %), Краснодарский край (46,9 %), Тамбовская область (47,6 %), Республика Бурятия (49,1 %), Рязанская область (49,3 %), Ставропольский край (49,8 %), Республика Дагестан (50,4 %), г. Санкт-Петербург (50,9 %), Карачаево-Черкесская Республика (50,9 %), Хабаровский край (51,2 %), Кабардино-Балкарская Республика (54,6 %), Чеченская Республика (54,8 %).

65. Тверская область (17,6 %); Ивановская область (19,8 %); Республика Алтай (20,5 %); Красноярский край (22,3 %); Мурманская область (25,3 %).

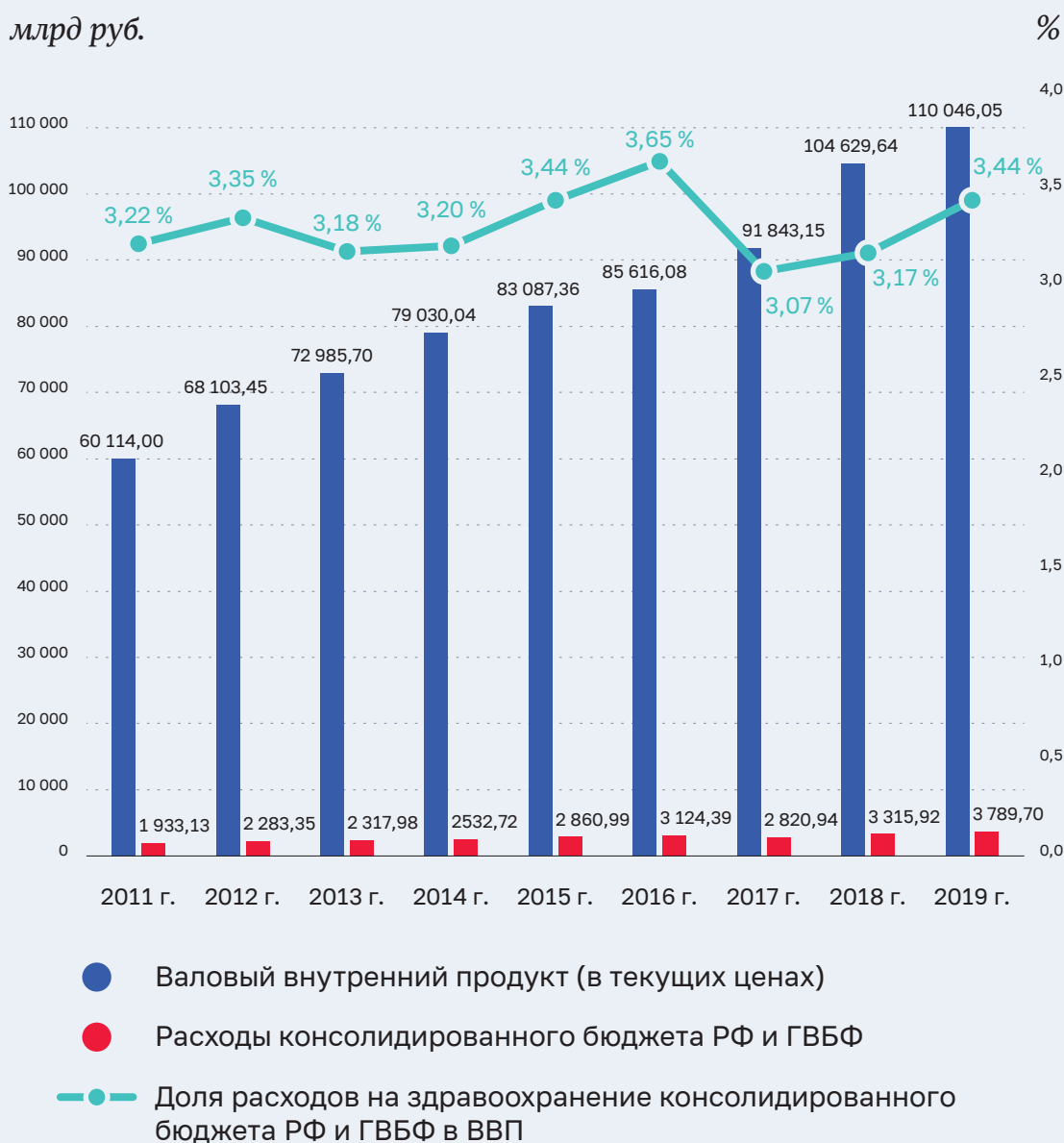
66. Карачаево-Черкесская Республика (55,1 %), Кабардино-Балкарская Республика (56,3 %); Республика Дагестан (57,4 %); г. Санкт-Петербург (58,9 %); Республика Бурятия (59,3 %); Пензенская область (59,4 %); Республика Ингушетия (60,8 %); Сахалинская область (58,4 %); Хабаровский край (60,7 %).

67. Республика Алтай (23 %); Ивановская область (24,1 %); Красноярский край (24,6 %); Мурманская область (27,8 %); Тверская область (28,2 %).

Соответственно, важной проблемой, требующей решения при обеспечении уровня СЗП, установленного в указах 2012 года, является ограниченность финансовых ресурсов. Например, в условиях существенного роста оплаты труда медицинских работников доля расходов консолидированного бюджета на здравоохранение с 2012 года изменялась незначительно, а с 2016 года отмечается даже ее снижение (рис. 12).

Рисунок 12

Расходы на сферу здравоохранения в ВВП



Общие расходы федерального бюджета на повышение оплаты труда отдельным категориям работников социальной сферы и науки в 2013–2018 годах превысили 1 трлн рублей, из которых более половины (555,6 млрд рублей) были направлены

на повышение оплаты труда в федеральных учреждениях, в том числе 127,1 млрд рублей в здравоохранении, и только 42,6 % (450,2 млрд рублей) предоставлены региональным бюджетам в виде дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов в целях реализации указов 2012 года (см. табл. 9).

Таблица 9

(млрд руб.)

Расходы федерального бюджета	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Всего
На повышение оплаты труда отдельным категориям работников федеральных государственных учреждений,	47,1	62,0	66,7	69,1	91,6	219,1	555,6
в том числе:							
здравоохранения	9,8	9,9	12,9	12,9	18,3	63,3	127,1
образования	29,1	38,3	41,3	42,0	51,3	96,1	298,1
культуры	6,7	8,3	6,9	8,3	8,5	10,3	49,0
социального обслуживания	0,6	0,9	0,9	0,7	0,9	3,9	7,9
науки	0,9	4,6	4,7	5,2	12,6	45,4	73,4
Предоставление региональным бюджетам дополнительной финансовой помощи в виде дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов на реализацию указов 2012 года	100,0	120,0	59,8	30,0	40,0	100,4	450,2
Всего	147,1	182,0	126,5	99,1	131,6	319,5	1 005,8

Источник: материалы к проектам федеральных законов об исполнении федерального бюджета за соответствующий год.

В 2019–2020 годах дотации регионам на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели составили около 100 млрд рублей ежегодно. В 2021–2023 годах на эти цели планируется направлять 90 млрд рублей ежегодно.

Основным источником по увеличению расходов на здравоохранение до 2020 года выступали региональные бюджеты. Так, в 2013–2018 годах расходы федерального бюджета на здравоохранение в постоянных ценах снизились на 30 %, расходы бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования выросли на 22 %, расходы консолидированных региональных бюджетов выросли на 32,5 % (см. табл. 10). Это увеличивало неравенство регионов в возможностях обеспечения уровня оплаты труда медицинских работников, установленного указами 2012 года.

Наименование показателя	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2018/ 2017	2018/ 2013
	факт	факт	факт	факт	оценка	прогноз	прогноз	прогноз		
Макроэкономические показатели										
ВВП в текущих ценах, млрд руб.	73 134	79 200	83 233	86 044	92 224	97 462	103 228	110 237		
Инфляция (ИПЦ), декабрь к декабрю предыдущего года, %	6,5	11,4	12,9	5,4	3,2	4,0	4,0	4,0		
Расходы бюджетов бюджетной системы РФ на здравоохранение										
Расходы бюджетов бюджетной системы РФ на здравоохранение в текущих ценах, млрд руб.	2318,0	2532,7	2861,0	3124,4	3480,0	3952,0	4047,0	4164,0	+14%	+70%
Расходы бюджетов бюджетной системы РФ на здравоохранение в постоянных ценах, млрд руб.	2318,0	2244,0	2207,8	2280,9	2459,2	2681,0	2635,7	2603,4	+9%	+15%
Расходы бюджетов бюджетной системы РФ на здравоохранение в доле ВВП, %	3,2	3,2	3,4	3,6	3,8	4,1	3,9	3,8%		
Из них: расходы федерального бюджета РФ на здравоохранение										
Расходы федерального бюджета РФ на здравоохранение в текущих ценах, млрд руб.	502,0	535,5	516,0	506,3	452,5	460,3	428,5	499,4		
Расходы на ВМП за счет средств федерального бюджета (ф/б) и за счет средств ФОМС в текущих ценах, млрд руб.	55,6 (Ф/б)	64,0 (Ф/б)	82,7 ФОМС→ ф/б	94,4 ФОМС→ ф/б	96,7 (ФОМС)	100,5 (ФОМС)	100,5 (ФОМС)	100,5 (ФОМС)	+4%	+80%
Расходы на ВМП за счет средств федерального бюджета и за счет средств ФОМС в постоянных ценах, млрд руб.	55,6	56,7	63,8	68,9	68,3	68,2	65,5	62,8	0	+22%
Расходы федерального бюджета РФ на здравоохранение в текущих ценах без учета расходов на ВМП (для сопоставимости сравнений с 2017 г.), млрд руб.	446,4	470,5	433,3	411,9	452,5	460,3	428,5	499,4	+2%	+3%
Расходы федерального бюджета РФ на здравоохранение без учета расходов на ВМП в постоянных ценах, млрд руб.	446,4	416,9	334,4	300,7	319,8	312,3	279,1	312,2	-2%	-30%

Наименование показателя	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2018/ 2017	2018/ 2013
	факт	факт	факт	факт	оценка	прогноз	прогноз	прогноз		
Расходы бюджета ФОМС										
Расходы бюджета ФОМС в текущих ценах (без учета дотаций на сбалансированность и без учета ВМП для сопоставимости), млрд руб.	1048,7	1268,7	1546,7 (1638,8- 92,1)	1495,8 (1590,2- 94,4)	1638,3 (1735,0- 96,7)	1893,6 (1994,1- 100,5)	1960,8 (2061,3- 100,5)	2 038,0 (2 138,5- 100,5)	+16%	+80%
Расходы бюджета ФОМС в постоянных ценах, млрд руб.	1048,7	1124,1	1193,6	1092,0	1157,7	1284,6	1277,0	1 274,2	+11%	+22%
Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на здравоохранение										
Расходы бюджетов субъектов РФ на здравоохранение в текущих ценах (вычитание), млрд руб.	767,3	728,5	788,9	1122,3	1292,5	1497,6	1557,2	1 526,1	+16%	+95%
Расходы бюджетов субъектов РФ на здравоохранение в постоянных ценах, млрд руб.	767,3	645,5	608,8	819,3	913,4	1016,0	1014,2	954,1	+11%	+32%
Расходы федерального бюджета по видам медицинской помощи, млрд руб.										
Всего расходы федерального бюджета	502,0	535,5	516,0	506,3	549,2	560,8	529,0	599,9	+2%	+11%
Стационарная медицинская помощь	227,0	275,2	227,8	230,7	231,5 (134,8+ 96,7)	239,1 (138,6+ 100,5)	239,4 (138,9+ 100,5)	243,0 (142,5+ 100,5)	+3%	+5%
Амбулаторная помощь	99,5	112,8	127,4	110,3	136,7	102,7	104,0	104,4	-25%	+3%
Медицинская помощь в дневных стационарах всех типов	0,0	0,0	0,01	0,02	0,06	0,6	0,6	0,6	↑ в 10 раз	↑ в 60 раз
Скорая медицинская помощь	0,0	0,0	0,4	0,4	3,8	4,2	4,3	1,0	+11%	↑ в 10,5 раза
Санаторно-оздоровительная помощь	41,8	38,6	37,5	36,0	37,6	40,1	39,8	37,2	+7%	-5%
Заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов	6,4	6,8	3,0	3,7	4,2	4,5	4,3	4,3	+7%	-30%
Санитарно-эпидемиологическое благополучие	14,9	17,5	19,0	18,4	18,6	25,9	25,2	25,1	+39%	+73%
Прикладные научные исследования в области здравоохранения	24,1	16,8	19,5	18,7	19,8	21,9	22,9	26,6	+11%	-10%
Другие вопросы в области здравоохранения	88,4	67,7	81,4	88,1	96,9	121,9	88,5	157,6	+26%	+37%

Источник: данные Росстата и Федерального казначейства⁶⁸.

68. Отчет эксперта А.Л. Сафонова «Анализ выполнения положений указов Президента Российской Федерации 2012 года в части увеличения средней заработной платы отдельных категорий работников отраслей бюджетной сферы».

7.4.2. В 2015 году был определен ряд мер, направленных на оптимизацию расходов консолидированных бюджетов регионов на цели повышения оплаты труда бюджетников⁶⁹, в том числе:

- установление риск-аппетита – допустимого по итогам года отклонения СЗП бюджетников от среднегодового целевого размера оплаты труда (5 %) в связи со сложностью прогнозирования уровня СЗП в экономике региона на очередной финансовый год;
- повышение оплаты труда основным работникам учреждений культуры без учета вспомогательного и административно-хозяйственного персонала.

При этом требований к допустимому отклонению в меньшую сторону СЗП конкретного работника от СЗП по категории определено не было.

7.4.3. Помимо различных финансовых возможностей субъекты Российской Федерации демонстрируют и существенные различия в подходах к формированию систем оплаты труда, что является следствием предоставленной им самостоятельности в правовом регулировании.

Так, в ряде регионов нормативные правовые акты, регулирующие вопросы установления систем оплаты труда, носят рекомендательный характер⁷⁰.

В некоторых регионах нормативными правовыми актами устанавливаются рекомендуемые размеры окладов (соответственно, учреждения сами могут установить оклады как выше, так и ниже рекомендуемых)⁷¹ либо рекомендуемые минимальные размеры окладов (учреждения могут установить размеры окладов выше)⁷².

Отдельные регионы самостоятельно установили базовые оклады по ПКГ путем принятия своих нормативных правовых актов, что не соответствует требованиям статьи 144 ТК⁷³.

69. «Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

70. Например, постановление Кабинета министров Чувашской Республики от 23 октября 2008 г. № 317 «О введении новых систем оплаты труда работников бюджетных, автономных и казенных учреждений Чувашской Республики»; постановление Правительства Республики Коми от 20 января 2010 г. № 14 «Об оплате труда работников государственных бюджетных, автономных и казенных учреждений Республики Коми»; постановление Правительства Республики Башкортостан от 27 марта 2008 г. № 94 «О мерах по введению новых систем оплаты труда работников государственных учреждений Республики Башкортостан».

71. Постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 21 декабря 2015 г. № 367 «О введении новой системы оплаты труда работников учреждений здравоохранения Карачаево-Черкесской Республики»; постановление Правительства Республики Бурятия от 10 декабря 2014 г. № 620 «Об утверждении положения об установлении систем оплаты труда работников республиканских государственных учреждений и фондов, финансируемых из республиканского бюджета».

72. Постановление правительства Архангельской области от 1 ноября 2011 г. № 412-пп «Об утверждении отраслевого примерного положения об оплате труда в государственных бюджетных и автономных учреждениях Архангельской области в сфере культуры»; постановление Правительства Республики Северная Осетия – Алания от 10 мая 2016 г. № 167 «О системе оплаты труда работников государственных учреждений, подведомственных Министерству природных ресурсов и экологии Республики Северная Осетия – Алания».

73. Например, постановлением губернатора Владимирской области от 8 августа 2008 г. № 562 были утверждены базовые оклады ПКГ общеотраслевых должностей руководителей, специалистов и служащих.

В результате размеры рекомендуемых окладов работников аналогичных ПКГ имеют значительные отклонения, в том числе между соседними регионами (примеры приведены в приложении № 4 к отчету).

Разница в размерах рекомендуемых окладов приводит к необоснованным различиям в оплате труда за однотипную работу, дифференциации размеров оплаты труда между и внутри субъектов Российской Федерации.

В регионах имеются также существенные различия в части перечня и размеров выплат стимулирующего характера бюджетникам (см. приложение № 5 к отчету).

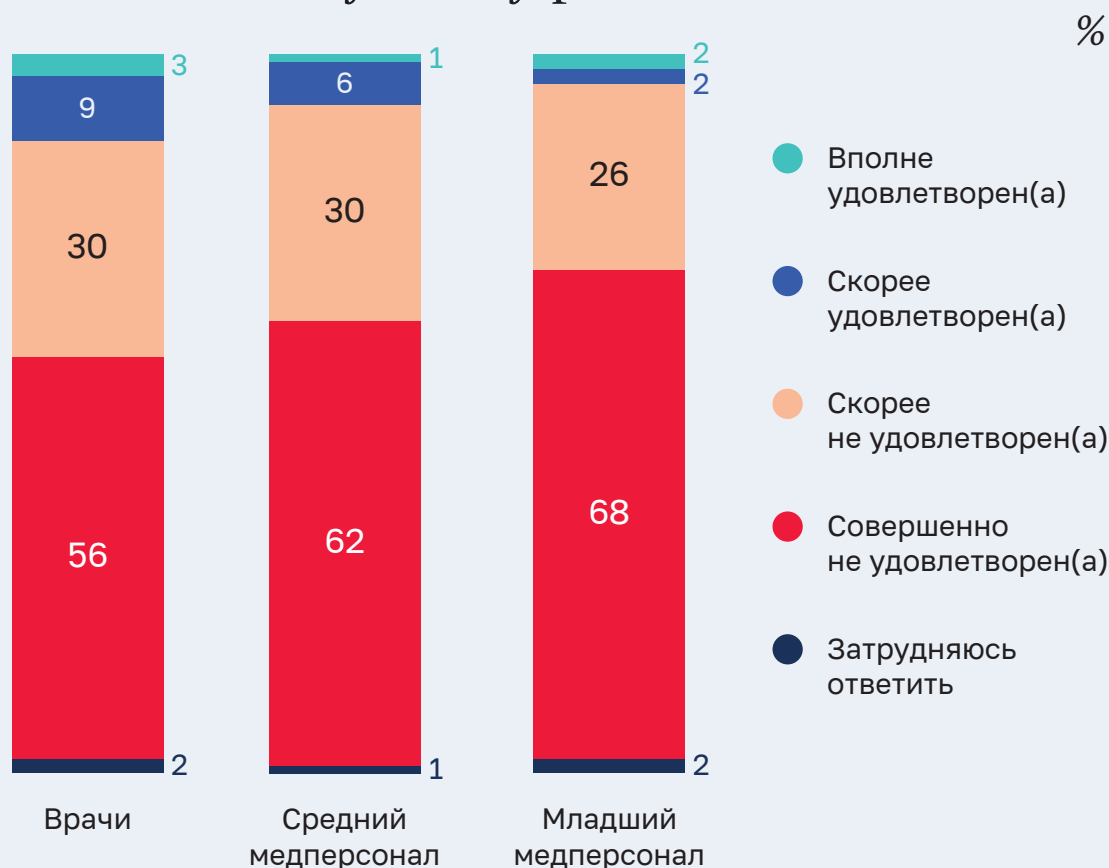
7.4.4. Как показывают обращения граждан, поступающие до настоящего времени, в том числе в Счетную палату⁷⁴, некоторые работники бюджетной сферы восприняли указы 2012 года как обещание повысить среднемесячную зарплату каждого из них до установленного указами уровня и расценивают факт получения более низкой заработной платы как нарушение своих прав.

По данным общероссийского социологического исследования, проведенного в 2016–2017 годах специалистами Академии труда и социальных отношений, доля врачей, полностью либо частично удовлетворенных своей заработной платой, не превышала 12 %, среднего медицинского персонала – 7 %, младшего медицинского персонала – 4 % (см. рис. 13 и приложение № 6 к отчету). Эти выводы подтверждаются и данными опроса, проведенного НИУ ВШЭ⁷⁵.

74. Например, обращение от 15 января 2020 г. врачей государственного автономного учреждения здравоохранения Московской области «Химкинская областная больница» (вх. от 17.01.2020 № ПГ-113).

75. Как показали данные анкетного опроса медицинских работников, проведенного НИУ ВШЭ и Левада-Центром в октябре–ноябре 2014 года, почти две трети опрошенных (61 %) сообщили, что «объем работы заметно вырос, а размер зарплаты увеличился незначительно». См.: Российское здравоохранение в новых экономических условиях: вызовы и перспективы : доклад Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» / С.В. Шишкин, И.М. Шейман, А.А. Абдин и др. Москва, 2016. – <https://www.hse.ru/data/2016/06/21/1116116168/%D0%97%D0%B4%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BE%D1%85%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5.pdf>

Удовлетворенность медицинских работников уровнем оплаты труда по основному месту работы



Неудовлетворенность бюджетников вызывает также то, что стимулирующая часть оплаты труда обеспечивает рост заработной платы, но не становится инструментом поощрения за достижение повышенного качества труда. Среди основных факторов этой неудовлетворенности можно отметить следующие:

- применяемые надбавки за интенсивность, высокие результаты и качество выполняемых работ носят абстрактный или непонятный для работников характер; критерии интенсивности и качества на федеральном уровне не определены. Например, иногда работодатель считает, что работник должен работать качественно по умолчанию, поэтому предмета для выплаты стимулирующей части нет;
- критериями назначения стимулирующих выплат становятся результаты по дополнительным видам работ (например, для педагогов общего образования: участие в конкурсах, победы учеников в олимпиадах и конкурсах, согласие заменять отсутствующих коллег, проведенные мероприятия, методические разработки, публикации).

В научных коллективах напряженность вызывает также тот факт, что категория научных сотрудников изначально была выделена в качестве «указной» из более широкой категории научных работников (исследователей)⁷⁶.

7.4.5. Анализ информации, предоставленной субъектами Российской Федерации по запросу Счетной палаты⁷⁷, показал, что для всех отраслей бюджетной сферы общими проблемами (кроме финансовых) являются:

- существенный дисбаланс в оплате труда «указных» и «неуказных» категорий бюджетников. Помимо роста напряженности в коллективах повышение зарплаты ограниченного числа категорий работников бюджетной сферы может препятствовать корректному выполнению работы в целом (например, отток технических работников и других категорий вспомогательного персонала, для которых не предусмотрено повышение оплаты труда, ставит под угрозу выполнение научных исследований и разработок);
- отсутствие дифференциации в оплате труда квалифицированных и неквалифицированных работников, в том числе:
 - младшего и среднего медицинского персонала, которые выполняют работу разной сложности, квалификации и степени ответственности;
 - младшего медицинского персонала, квалификационные характеристики которого предполагают наличие только среднего полного общего образования, и специалистов с высшим профессиональным образованием (например, педагогических работников);
 - воспитателей дошкольных учреждений (3 квалификационный уровень) и учителей (4 квалификационный уровень);
- отсутствие зависимости размера заработной платы от квалификации работника и сложности выполняемой им работы.

Сложности с достижением целевых показателей СЗП педагогических работников образовательных организаций дошкольного и дополнительного образования также во многом обусловлены их привязкой к СЗП соответственно в общем образовании и СЗП учителей. Для этих категорий характерен опережающий рост зарплат в связи с выполнением видов работ, в меньшей степени присутствующих у других педагогических работников (выполнение классного руководства, проверка тетрадей, заведование кабинетом, сложность преподаваемого предмета, внеурочная деятельность).

76. Согласно указаниям по заполнению форм статистического наблюдения к научным сотрудникам относятся: главные научные сотрудники, ведущие научные сотрудники, старшие научные сотрудники, научные сотрудники, младшие научные сотрудники. К научным работникам (исследователям) относятся работники, профессионально занимающиеся научными исследованиями и разработками и непосредственно осуществляющие создание новых знаний, продуктов, процессов, методов и систем, а также управление указанными видами деятельности (например, заведующие научно-исследовательским отделом (отделением, лабораторией)). В категорию исследователей включается также административно-управленческий персонал, осуществляющий непосредственное руководство исследовательским процессом.

77. Запросы были направлены в 29 субъектов Российской Федерации, представляющих все федеральные округа.

В 2020 году вследствие распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и потерь у учреждений культуры доходов от внебюджетной деятельности возник риск неисполнения показателей по зарплате работников учреждений культуры.

В то же время имеется вероятность перевыполнения по итогам 2020 года целевых показателей по уровню заработной платы:

- медицинских и социальных работников – за счет выплат стимулирующего характера работающим с лицами с подтвержденным диагнозом COVID-19;
- педагогических работников общего образования – за счет введения с 1 сентября 2020 года выплат ежемесячного денежного вознаграждения за классное руководство педагогическим работникам общеобразовательных организаций в размере 5 000 рублей. Последнее влечет риски невыполнения показателей по педагогическим работникам детских дошкольных учреждений и учреждений дополнительного образования детей, которые ориентированы за СЗП в общем образовании и СЗП учителей соответственно.

В ответах на запросы регионы отмечают, что указанные факторы негативно влияют на микроклимат в учреждениях бюджетной сферы, приводят к социальной напряженности и кадровому дефициту (подробная информация об отмеченных регионами проблемах содержится в приложении № 7 к отчету).

8. Выводы

8.1. Указами Президента Российской Федерации 2012 года Правительству Российской Федерации было поручено обеспечить повышение средней заработной платы 12 категорий работников социальной сферы и науки к 2018 году до величины, кратной СЗП в субъекте Российской Федерации.

Издание указов было вызвано объективной необходимостью, поскольку при общем росте заработной платы в экономике рост заработной платы по социальным видам экономической деятельности происходил более медленными темпами.

8.2. Правительством Российской Федерации, иными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях реализации указов 2012 года проведена существенная работа по формированию инструментов повышения заработной платы работников отдельных отраслей социальной сферы и науки. Приняты Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы, планы мероприятий («дорожные карты») по изменению ситуации с оплатой труда в отраслях бюджетной сферы, а также нормативные акты и иные документы, носящие рекомендательный характер, в их развитие.

Реализация указов 2012 года позволила обеспечить опережающий рост оплаты труда в бюджетном секторе по сравнению с ростом оплаты труда в экономике в целом. В 2012–2019 годах средняя заработная плата в экономике возросла в 1,8 раза, по ВЭД «Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг» – в 2,1 раза, «Образование» – в 1,95 раза.

Общие расходы федерального бюджета на повышение оплаты труда отдельным категориям работников социальной сферы и науки в 2013–2018 годах превысили 1 трлн рублей. Дотации субъектам Российской Федерации на эти цели предусматриваются в федеральном бюджете и в последующие годы.

8.3. Реализация указов 2012 года осуществлялась в условиях децентрализации с 2005 года на законодательном уровне регулирования оплаты труда работников бюджетной сферы. В соответствии с нормами Трудового кодекса Российской Федерации субъекты Российской Федерации самостоятельно регулируют системы оплаты труда работников региональных учреждений, а органы местного самоуправления – муниципальных. В условиях дифференциации экономического положения субъектов Российской Федерации это существенно затруднило реализацию указов 2012 года для ряда субъектов.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 26 февраля 2019 г. № Пр-294 федеральным органам исполнительной власти и высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации поручено в 2019 году и последующие годы обеспечить контроль за сохранением достигнутого соотношения между уровнем оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы и уровнем СЗП в соответствующем регионе.

В 2020 году в рамках исполнения перечня поручений № Пр-2064 был принят федеральный закон, наделяющий Правительство Российской Федерации правом устанавливать требования к системам оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений, включая требования к установлению окладов (должностных окладов), ставок заработной платы, применяемым перечням и условиям назначения выплат компенсационного и стимулирующего характера.

8.4. По данным Росстата, в 2019 году индикативные значения соотношения средней заработной платы работников, повышение оплаты труда которых предусмотрено указами 2012 года, со средней заработной платой по экономике достигнуты в целом по Российской Федерации по 5 из 12 категорий (по 9 – с учетом отклонения в размере 5 %).

Наибольшее превышение установленного соотношения (200 %) сложилось по двум категориям: педагоги образовательных учреждений высшего профессионального образования (225,1 %) и научные сотрудники (265,6 %).

В то же время по таким категориям, как педагогические работники дошкольных образовательных учреждений, младший медицинский персонал и социальные работники, целевые значения показателей в целом по Российской Федерации в 2012–2019 годах преимущественно не достигались.

На уровне субъектов Российской Федерации мониторинг реализации указов осуществляется по 1020 показателям (12 категорий работников в 85 регионах). Всего в 2019 году целевые значения указов не достигались по 260 региональным показателям (25,5 %), а с учетом отклонения в размере 5 % – по 29 (2,8 %).

Имеет место дифференциация уровней достижения целевых показателей в зависимости от принадлежности учреждений. В 2019 году в федеральных организациях показатели достигнуты по всем категориям работников, в региональных – не достигнуты по 6, в муниципальных – не достигнуты по 11.

Более высокий уровень оплаты труда в федеральных учреждениях связан в том числе с особенностями оказываемых ими услуг. Так, в федеральных учреждениях здравоохранения, как правило, предоставляются высококвалифицированные медицинские услуги, а также оказывается основная доля высокотехнологичной медицинской помощи.

8.5. Реализация указов 2012 года сопровождалась общим сокращением численности работников по предусмотренным указами категориям. По данным Росстата, за 2013–2019 годы общая численность этих категорий работников сократилась на 14,5 %. Так, численность младшего медицинского персонала сократилась на 61,3 %, социальных работников – на 32,6 %. Выросла численность педагогических работников дошкольных образовательных учреждений (на 7,7 %) и образовательных учреждений общего образования (на 3,6 %).

Процесс изменения численности работников сопровождался реализацией мер по изменению трудовых функций и требований к квалификации, переходом на иные формы оказания услуг.

8.6. Увеличение заработной платы осуществлялось в увязке с решением задач повышения эффективности бюджетных расходов и оптимизации бюджетной сети. Обязательные требования к организации нормирования труда в государственных и муниципальных учреждениях при этом отсутствовали. В результате за период с 2013 по 2019 год нагрузка, например, на одного социального работника выросла с 6,3 до 10,5 гражданина, которым оказывались социальные услуги (на 66,7 %). При этом норматив существенно различался по регионам даже в пределах одного федерального округа.

Численность воспитанников дошкольных образовательных учреждений на одного педагога возросла в 2014–2018 годах на 4,6 %, на одного воспитателя – на 6 %.

Одновременно сохранялся кадровый дефицит работников учреждений социальной сферы. Например, в 2018/2019 учебном году в государственных учреждениях общего образования число вакантных должностей педагогических работников составляло 20,9 тыс. единиц, в том числе учителей – 10,4 тыс. единиц. Снижалась на протяжении 2013–2019 годов укомплектованность штатов медицинскими кадрами, в том числе по врачебным должностям с 88,4 до 83,8 %, должностям среднего медицинского персонала – с 91,9 до 88,4 %, младшего медицинского персонала – с 91,4 до 85 %.

8.7. Нормативно-правовая база, регулирующая отношения в области оплаты труда в бюджетном секторе, не позволила в полной мере реализовать положения указов 2012 года в части целевых показателей повышения оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы.

Неодинаковое экономическое положение регионов и предоставленная им с 2005 года самостоятельность в правовом регулировании оплаты труда в бюджетном секторе обусловили различие подходов к формированию региональных систем оплаты труда. Ситуацию усложняло отсутствие установленных минимально допустимых размеров окладов, доли гарантированных выплат в структуре оплаты труда. Размеры рекомендуемых окладов по должностям, а также виды и размеры дополнительных выплат существенно различаются даже в соседних сопоставимых по своему потенциалу регионах и не привязаны к каким-либо социально-экономическим и финансовым показателям.

Рекомендации Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, касающиеся увеличения доли гарантированных выплат по должностным окладам медицинских, педагогических работников и работников культуры, не выполнялись.

При повышении заработной платы «указных» категорий значительное внимание уделялось стимулирующим выплатам (премиям по итогам работы). В результате в структуре заработной платы снижалась доля ее постоянной части.

При этом в рассматриваемый период у Правительства Российской Федерации не имелось полномочий для установления на федеральном уровне обязательных требований в отношении формирования систем оплаты труда работников региональных и муниципальных учреждений.

8.8. В 2015 году была скорректирована методика расчета показателя СЗП по региону, что привело к его номинальному снижению на 9,8 % и упрощению достижения целевых показателей указов 2012 года.

В рамках исполнения указов 2012 года была проведена оптимизация бюджетных расходов. Статистические данные, полученные по ее итогам, демонстрируют снижение числа внешних совместителей по «указным» категориям (от 24,4 до 69,3 %), поскольку их численность и фонд оплаты труда не учитываются для целей расчета показателей указов 2012 года, и увеличение внутреннего совместительства, так как для целей расчета работник – внутренний совместитель учитывается один раз – по основному месту работы, а его заработная плата суммируется с заработной платой по основному месту работы.

В Федеральном статистическом наблюдении в сфере оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы, определенных указами 2012 года, отсутствуют показатели, характеризующие структуру заработной платы (оклад, выплаты стимулирующего и компенсационного характера), что затрудняет своевременное выявление необоснованных дисбалансов между постоянной и переменной частями заработной платы.

8.9. В условиях, когда Президент Российской Федерации поручил не допустить снижения после 2018 года показателей оплаты труда, установленных указами 2012 года, в государственных программах Российской Федерации не был сохранен единый подход к оценке достижения и поддержания оплаты труда работников бюджетной сферы на заданном указами уровне (в настоящее время соответствующий показатель имеется только в государственной программе «Социальная поддержка граждан» в отношении социальных работников).

8.10. Децентрализация полномочий в сфере регулирования оплаты труда работников бюджетной сферы затрудняет решение вопроса о целевой (после достижения показателей указов 2012 года) дифференциации оплаты труда разной сложности, квалификации и степени ответственности, выполняемой работниками предусмотренных указами категорий (младший и средний медицинский персонал, педагоги образовательных учреждений, педагогические работники дошкольных образовательных учреждений).

8.11. По информации регионов, для всех отраслей бюджетной сферы общими проблемами (кроме финансовых), являются:

- существенный дисбаланс в оплате труда работников категорий, предусмотренных и не предусмотренных указами;
- отсутствие обоснованной дифференциации в оплате труда квалифицированных и неквалифицированных работников (младшего и среднего медицинского персонала, учителей, воспитателей дошкольных учреждений);
- отсутствие зависимости размера заработной платы от квалификации работника и сложности выполняемой им работы.

9. Предложения (рекомендации)

Рекомендовать Правительству Российской Федерации поручить:

- 1) Минтруду России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проработать вопросы и подготовить предложения об установлении требований к отраслевым системам оплаты труда работников бюджетной сферы, в том числе в части:
 - механизмов определения размеров окладов (должностных окладов), учитывающих различия в экономическом положении регионов и обеспечивающих дифференциацию оплаты труда разной сложности, квалификации и степени ответственности;
 - доли гарантированных выплат по должностным окладам в заработной плате для категорий работников отраслей бюджетной сферы, дифференцированной с учетом специфики отраслей, в том числе с учетом подходов, отраженных в Единых рекомендациях;

- исчерпывающего перечня выплат компенсационного характера, размеров и условий их предоставления;
 - исчерпывающего перечня выплат стимулирующего характера, размеров и условий их предоставления с учетом ориентированности выплат на достижение конечных результатов, качество выполняемых работ и предоставляемых услуг, степень удовлетворенности получателей услуг при наличии условий для выполнения работником своих обязанностей на качественном уровне;
- 2) Минтруду России проработать вопрос и подготовить предложения о целесообразности нормативного закрепления обязательных требований к организации нормирования труда в государственных и муниципальных учреждениях (в том числе в части периодичности пересмотра норм, допустимого их отклонения от рекомендованных на федеральном либо региональном уровне);
 - 3) Минздраву России, Минпросвещения России, Минобрнауки России и Минкультуры России проработать вопрос и подготовить предложения о внесении изменений в государственные программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Развитие культуры» и «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» в части дополнения их показателями, характеризующими поддержание уровня оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы в соответствии с указами 2012 года;
 - 4) Росстату совместно с Минфином России проработать вопрос об учете фонда заработной платы и численности внешних совместителей при расчете фактического уровня средней заработной платы отдельных категорий работников, определенных указами 2012 года;
 - 5) Росстату проработать вопрос о дополнении раздела 1.30 Федерального плана статистических работ показателями, характеризующими структуру заработной платы (оклад, выплаты стимулирующего и компенсационного характера) отдельных категорий работников бюджетной сферы, определенных указами 2012 года.

