

О проблемах при реализации Указов 2012 года в части повышения заработной платы отдельным категориям работников социальной сферы и науки в субъектах Российской Федерации¹

По мнению регионов, при реализации Указов 2012 года оказался **нарушен один из основных принципов формирования системы оплаты труда работников бюджетной сферы**: обеспечение зависимости размера заработной платы работника от уровня его квалификации, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда. Причинами этого являются:

1. Отсутствие дифференциации в целевом размере заработной платы следующих «указных» категорий:

- младшего и среднего медицинского персонала, при том, что они выполняют работу разной сложности, разной квалификации и разной степени ответственности². Побочным эффектом этого стало, в частности, увеличение разрыва между размерами средней заработной платы (далее – СЗП) врачей и среднего медицинского персонала³;

- младшего медицинского персонала, квалификационные характеристики которого предполагают наличие только среднего полного общего образования, и специалистов с высшим профессиональным образованием (например, педагогических работников)⁴;

- воспитателей дошкольных учреждений (3 квалификационный уровень должностей педагогических работников) и учителей (4 квалификационный уровень должностей педагогических работников)⁵.

¹ Обзор подготовлен на основе информации, полученной от 29 субъектов Российской Федерации в ответ на направленный в ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия запрос.

² Республика Дагестан, Республика Карелия, Краснодарский край, Архангельская, Владимирская, Иркутская, Ленинградская, Липецкая, Оренбургская, Псковская, Самарская, Свердловская, Смоленская, Тверская, Томская, Ульяновская области, Еврейская АО.

³ Например, в Тверской области в 2012 году размер СЗП среднего медицинского персонала составлял 60-70 % от СЗП врача, в настоящее время – в 2 раза меньше.

⁴ Республика Коми, Хабаровский край, Костромская, Томская области.

⁵ Ивановская область.

В то же время имеется резкий разрыв в целевых значения показателя СЗП для категорий работников со сходными требованиями к наличию высшего профессионального образования: педагогических работников общеобразовательных организаций (100 % от СЗП в регионе) и врачей (200 %)⁶.

2. Отставание заработной платы не попавших под указы бюджетников от зарплаты «указных» категорий.

Так, например, СЗП высококвалифицированных работников учреждений социального обслуживания (заведующий отделением, специалист по социальной работе, специалист по работе с семьей, психолог и др.), участвующих в оказании социальных услуг, но непоименованных в Указах 2012 года, ниже СЗП социальных работников, к которым предъявляются более низкие требования к уровню их квалификации⁷.

Заработная плата специалистов одной категории и одного квалификационного уровня различается. Например, уровень оплаты труда педагогических работников учреждений социального обслуживания (не попавших под действие Указов) ниже уровня оплаты труда педагогических работников в системе образования, относящихся к «указным». Сложившаяся ситуация приводит к оттоку педагогических кадров из отрасли социальной защиты населения⁸.

Научные работники, руководящие научными секторами и отделами, не попали в «указную» категорию⁹.

Работники учреждений культуры, даже вспомогательный персонал, отнесены к «указным» категориям. В то же время, под действие Указов 2012 года не подпали работники культуры иных учреждений¹⁰ (например, школьные библиотекари).

⁶ Владимирская область,

⁷ Республика Карелия, Чувашская Республика, Архангельская, Костромская, Липецкая, Оренбургская, Самарская, Тверская, Томская области.

⁸ Самарская, Тверская область

⁹ Республика Татарстан.

¹⁰ Республика Дагестан, Чувашская Республика

3. Отсутствие прямой связи между объемом нагрузки и оплатой труда работника.

В результате, например, в различных организациях образования при одинаковой заработной плате два работника могут иметь существенно отличающийся объем педагогической нагрузки¹¹, либо, напротив, при одинаковом уровне нагрузки иметь существенно отличающуюся заработную плату.

В рамках нормативно-подушевого финансирования фонд оплаты труда образовательной организации зависит только от численности обучающихся. В результате уровень оплаты труда педагогов в учреждениях с невысоким количеством обучающихся оказывается значительно ниже среднего по региону вне зависимости от их нагрузки¹².

С другой стороны, в малокомплектных школах педагогический работник часто совмещает должности, относящиеся к иным (не педагогическим) категориям персонала. При этом вся сумма начисленной заработной платы отражается по основной («указной») должности, что приводит к искусственному завышению уровня заработной платы педагогов, работающих в сельской местности, тогда как уровень заработной платы педагогов городских школ даже при нагрузке 1,5 и более ставки оказывается ниже¹³.

Кроме того, показатель СЗП исчисляется в отношении работников списочного состава и рассчитывается исходя из среднесписочной численности работников учреждения (а не из штатных единиц), и, как следствие, при расчете не принимается во внимание реальный уровень нагрузки¹⁴.

Среди других **нефинансовых проблем** реализации Указов 2012 года, отмечаемых регионами, целесообразно выделить следующие.

¹¹ Владимирская область

¹² Липецкая область

¹³ Курганская область

¹⁴ Томская область

1. Привязка зарплаты «указных» категорий к СЗП по региону создает предпосылки для оттока кадров из регионов с низким уровнем зарплаты в более благополучные регионы¹⁵.

2. Опережающий рост СЗП педагогических работников общеобразовательных организаций приводит к недостижению ориентированных на него целевых показателей СЗП педагогических работников образовательных организаций дошкольного и дополнительного образования¹⁶.

Ситуация с зарплатой педагогов дополнительного образования усугубляется тем, что их показатель по заработной плате прогнозируется в зависимости от заработной платы учителей. Последние оплачиваются выше, так как выполняют виды работ, в меньшей степени присутствующие у других педагогических работников (выполнение классного руководства, проверка тетрадей, заведование кабинетом, сложность преподаваемого предмета, внеурочная деятельность). Это расхождение ежегодно приводит к невыполнению показателя СЗП в дошкольном образовании и дополнительном образовании детей¹⁷.

Кроме того, в результате с учетом фактической нагрузки педагоги дополнительного образования имеют более высокий уровень заработной платы по сравнению с другими категориями педагогических работников, обозначенных Указами 2012 года¹⁸.

3. В соответствии с указаниями по заполнению форм федерального статистического наблюдения № ЗП-Образование, № ЗП-Культура и др. фонд начисленной заработной платы включает все суммы выплат независимо от источников их финансирования, в том числе стоимость бесплатно предоставленных работникам в соответствии с законодательством жилых

¹⁵ Владимирская, Ивановская, Курганская, Псковская, Смоленская области

¹⁶ Республика Дагестан, Владимирская, Кировская, Ленинградская, Свердловская, Смоленская, Томская области, Еврейская АО.

¹⁷ Минпросвещения России.

¹⁸ Республика Коми, Владимирская, Ленинградская, Свердловская области.

помещений и коммунальных услуг или соответствующее денежное возмещение.

Соответственно, в ряде организаций целевые значения СЗП достигаются не только за счет заработной платы, но и за счет выплат иного характера¹⁹.

4. В сфере здравоохранения при реализации Указов 2012 года возникали проблемы, связанные с финансовым обеспечением учреждений здравоохранения, работающих в системе ОМС. Рост заработной платы в таких учреждениях обеспечивался за счет роста тарифов на оплату медицинской помощи в системе ОМС. Однако объем финансового обеспечения в системе ОМС не позволял обеспечить необходимый уровень заработной платы медицинских работников, что привело к росту кредиторской задолженности по иным направлениям расходов, а также необходимости выделения дополнительных средств на повышение заработной платы медицинских работников учреждений, работающих в системе ОМС, из областного бюджета²⁰.

5. В 2020 году в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и потерями у учреждений культуры доходов от внебюджетной деятельности возникает риск неисполнения показателей по зарплате по данным категориям²¹.

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 5000 рублей²².

¹⁹ Республика Карелия, Владимирская область.

²⁰ Республика Карелия, Республика Коми, Архангельская, Белгородская, Липецкая, Самарская, Смоленская, Томская, Ульяновская области, Еврейская АО

²¹ Республика Коми, Курганская область

²² Томская область

Последнее влечет риски невыполнения показателя по педагогическим работникам детских дошкольных учреждений, который ориентирован за СЗП учителей.