

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«30» марта 2015 г.

№ ОМ- 30/11-01

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг исполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» с подготовкой сводного доклада за 2014 год в I квартале 2015 года»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 20 марта 2015 г. № 9К (1020))

Основание для проведения мероприятия: План работы Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата) на 2015 год (пункт 2.2.1.3), утвержденный Коллегией Счетной палаты Российской Федерации от 20 февраля 2015 г. № 5К (1016) (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год, пункт 2.2.2.1).

Предмет мероприятия:

1. Законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, принятые во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (далее - Указ);

2. Формирование и использование бюджетных средств и средств из иных источников, направленных на реализацию положений Указа.

3. Деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по выполнению Указа.

Цель мероприятия: оценить ход реализации федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации мер по выполнению поставленных Президентом Российской Федерации в Указе задач в области государственной социальной политики и достижению целевых показателей, установленных этим Указом.

Объекты мероприятия: Минфин России, Минтруд России, Минздрав России, Минобрнауки России, Минкультуры России, Минспорт России, иные федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (выборочно, по запросу)

Срок проведения мероприятия с января 2014 года по март 2015 года.

Исследуемый период деятельности: 2014 год.

Результаты мероприятия.

Указ отличается разнообразием мер (показателей), которые должны быть реализованы (достигнуты) в различных сферах социальной деятельности (трудовые отношения, здравоохранение, образование, культура, социальное обслуживание и пр.).

Данные меры носят разноуровневый характер и отличаются по степени влияния на социально-экономическую ситуацию в стране.

С одной стороны, в Указе предусматривается комплекс мероприятий по повышению заработной платы работникам бюджетной сферы, требующий проведения значительной организационной работы, в том числе по оптимизации сети бюджетных учреждений, и влекущий за собой содержательные изменения в порядке оказания государственных услуг во всех областях социальной сферы.

С другой стороны – в Указе поставлены локальные задачи по разработке нормативных актов с конкретно установленными сроками (например, в части создания на предприятиях производственных советов) или увеличению финансирования расходов на определенные цели (например, на поддержку социально-ориентированных некоммерческих организаций). Соответственно, механизмы выполнения этих положений кардинально различаются.

С учетом изложенного и принимая во внимание, что главной задачей мероприятия было определение степени выполнения каждой нормы Указа, а не подсчет количества принятых нормативных правовых актов, наиболее наглядным и эффективным отражением его результатов представляется характеристика *степени исполнения его конкретных положений, и в первую очередь достижения установленных показателей (в контексте их нормативного, организационного и финансового обеспечения).*

Абзац второй подпункта «а» пункта 1

обеспечить увеличение к 2018 году размера реальной заработной платы в 1,4-1,5 раза

Имеются значительные риски невыполнения показателя.

Целевые показатели роста размера заработной платы определены в «Поэтапном плане мероприятий Минтруда России, содержащих ежегодные индикаторы, обеспечивающие достижение установленных Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» важнейшие целевые показатели и предусматривающий периодическую отчетность»¹ (далее – Поэтапный план Минтруда) и в Государственной программе Российской Федерации «Содействие занятости населения»² (далее – Госпрограмма).

¹ Утвержден заместителем председателя Правительства Российской Федерации О.Ю.Голодец 22 сентября 2012 г. № 5171п-П12.

² Утверждена постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 298.

При этом цифровые значения данного показателя в указанных документах расходятся.

Показатель	Документы, в которых установлены его ежегодные значения	2011 (справочно)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Размер реальной заработной платы должен быть увеличен в 1,4-1,5 раза к 2018 году	Поэтапный план Минтруда	102,8 (к 2010)	1,091	1,10-1,13	1,13-1,19	1,19-1,26	1,25-1,30	1,30-1,40	1,40-1,50
	ГП «Содействие занятости»		1,08	1,15	1,2	1,24	1,3	1,37	1,4
Фактическое исполнение			1,08	1,14	1,15				

Основной прирост данного показателя (8,4%) был достигнут за счет существенного роста заработной платы в 2012 году (то есть в год издания Указа) по сравнению с относительно низким базовым значением, в качестве которого был взят ее размер в 2011 году (рост в 2011 году по сравнению с 2010 годом составил всего 2,8%). При этом в Поэтапном плане изначальное значение показателя, по отношению к которому размер заработной платы должен вырасти, не установлено. Нормативная привязка к 2011 году имеется только в Госпрограмме.

Темпы роста реальной заработной платы с 2011 года постоянно снижались. Так, в 2012 году (к 2011 году) она выросла на 8,4%, в 2013 году (к 2012) – на 4,8%, а в 2014 году (к 2013) – только на 1,3%³.

В результате значения данного показателя, предусмотренные Поэтапным планом Минтруда России, в 2013 и 2014 годах были достигнуты, а предусмотренные Госпрограммой – нет.

С учетом сложившихся темпов роста показателя (в 0,01 раза за 2014 год) и сложной экономической ситуации в стране (которая, по всей видимости, будет способствовать не росту, а снижению уровня реальной заработной платы), существуют риски невозможности достижения запланированных значений данного показателя (по крайней мере, в 2015 - 2016 годах).

Данный вывод подтверждается оперативными данными Росстата за январь 2015 года, согласно которым реальная заработная плата по сравнению с январем 2014 года составила 92,0%, а по сравнению с декабрем 2014 года – только 71,3%. Как отмечается в ежемесячном обзоре экономических показателей, подготовленном Экономической экспертной группой Минфина России по состоянию на 17 февраля 2015 года, «на протяжении большей части прошлого года реальная заработная плата либо снижалась, либо оставалась неизменной. В последние месяцы 2014 года тенденция к снижению реальной заработной платы была наиболее заметной: с октября по декабрь заработная

³ По предварительным данным Росстата.

плата в реальном выражении снижалась на 0,4-0,9% в месяц (сезонность устранена). Негативные тенденции в динамике заработной платы отчетливо проявились на фоне резкого ускорения инфляции в указанные месяцы».

Снижение темпов роста реальной заработной платы в 2012-2014 годах может являться не только следствием негативных тенденций в экономике страны, но и **результатом фактического отсутствия в нормативных правовых актах мероприятий, направленных на реализацию данного положения Указа.**

Так, единственным мероприятием, непосредственно связанным с реализацией данной нормы Указа, является Основное мероприятие 3.2. «Содействие увеличению размера реальной заработной платы» Госпрограммы, содержание которого ограничено тремя пунктами, предусматривающими разработку **нормативных правовых актов различного уровня**, посвященных реформированию систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений.

Значительное количество мероприятий, как в указанной Госпрограмме, так и в других отраслевых госпрограммах, посвящены решению поставленных в Указе задач по повышению заработной платы отдельных категорий «бюджетников».

Однако численность соответствующих категорий работников составляет всего 5,95 млн. человек (по итогам 2014 года), или 17,0% от общего количества замещенных рабочих мест (35 млн.). Соответственно, влияние принимаемых для улучшения их материального положения мер на общий уровень заработной платы всего работающего населения весьма незначителен, а **каких-либо других мероприятий для решения одной из важнейших из поставленных в Указе задач Правительством Российской Федерации не предусматривалось. Финансовое обеспечение реализации данной нормы Указа также не планировалось.**

Абзац третий подпункта «а» пункта 1

обеспечить доведение в 2012 году средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе

Не исполнен. Установленное на 2014 год значение показателя не достигнуто.

Отношение средней заработной платы *педагогических работников образовательных организаций общего образования* к средней заработной плате в соответствующем регионе на 2014 год было установлено Планом мероприятий («дорожной картой») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки»⁴ (далее – «дорожная карта» в сфере образования) на уровне 100 %.

⁴ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 722-р.

По итогам 2014 года оно составило 96,7% и по сравнению с 2013 годом (96,9%) даже уменьшилось.

Не достигнуто целевое значение показателя в 17 субъектах Российской Федерации (в 2013 году – в 22 регионах). Минимальное значение данного показателя зафиксировано, как и в 2013 году, в Республике Тыва. В 2013 году оно составляло в этом регионе 90,3%, а в 2014 году – 93,1%. Также наиболее низкий уровень выполнения этого показателя имеет место в Республике Северная Осетия-Алания – 93,9%.

Максимальное соотношение заработной платы отмечается в Московской области (111,3%), Республике Хакасия (108,3%), Ярославской области (107,5%) и Хабаровском крае (106,9%).

Среднемесячная заработная плата педагогических работников, реализующих программы общего образования, в указанный период составила 31 535 рублей (увеличилась по сравнению с уровнем прошлого года на 8,6 %).

Абзац четвертый подпункта «а» пункта 1

обеспечить доведение к 2013 году средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений до средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе

Не исполнен. Установленное на 2014 год значение показателя не достигнуто.

В 2014 году в соответствии с «Дорожной картой» в сфере образования, отношение среднемесячной заработной платы педагогических работников государственных (муниципальных) образовательных организаций дошкольного образования к средней заработной плате в общем образовании соответствующего региона должно было составить 100 %.

По итогам 2014 года в целом по Российской Федерации данное значение достигнуто не было и составило 94,3 %. Более того, по сравнению с 2013 годом это соотношение даже снизилось на 0,6%.

Значение целевого показателя не достигнуто в 36 субъектах Российской Федерации (43% от общего числа). В 2013 году таких регионов было 58.

Самый низкий уровень соотношения сложился в республиках Карелия (84,4%), Дагестан (84,5%) и г. Москве (70,2%). При этом в двух последних регионах такая ситуация наблюдается второй год подряд: в 2013 году в г.Москве этот показатель составлял 69,8%, а в Республике Дагестан – 82,8%.

Одной из основных причин отклонений от целевых значений показателя по информации Минобрнауки России стало открытие новых дошкольных образовательных организаций, а также новых групп в уже существующих дошкольных образовательных организациях, повлекшее за собой увеличение численности педагогических работников.

В целом по Российской Федерации размер среднемесячной заработной платы педагогических работников, реализующих программы дошкольного

образования, в 2014 году по сравнению с 2013 годом увеличился на 9,5 % и составил 25 592 рубля.

Абзац пятый подпункта «а» пункта 1

Обеспечить:

доведение к 2018 году средней заработной платы преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования до средней заработной платы в соответствующем регионе

Установленное на 2014 год значение показателя достигнуто.

В соответствии с «дорожной картой» в сфере образования отношение среднемесячной заработной платы преподавателей и мастеров производственного обучения государственных и муниципальных образовательных организаций, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования (из всех источников), к среднемесячной заработной плате в субъекте Российской Федерации в 2014 году запланировано на уровне 80%.

По итогам 2014 года указанное отношение составило 84,9%. Не достигнуто установленное значение показателя только в Республике Ингушетия (78,2%). В 2013 году данное соотношение составляло 83,9% при установленном плановом значении 75,0% и было достигнуто только в 80 регионах.

Среднемесячная заработная плата данной категории работников в указанный период по сравнению с 2013 годом увеличилась на 10,1% и составила 27 691 рубль.

доведение к 2018 году средней заработной платы работников учреждений культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе

Установленное на 2014 год значение показателя достигнуто.

В соответствии с Планом мероприятий («дорожной картой») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры»⁵ соотношение средней заработной платы работников учреждений культуры и средней заработной платы в соответствующем субъекте Российской Федерации в 2014 году должно было составить 70,3%.

По данным Росстата по итогам 2014 года указанное соотношение в целом по Российской Федерации превышено и составило 73,2% (в 2013 году - 70,3% при установленном значении 56,1%).

Вместе с тем, установленное значение не было достигнуто в 50 субъектах Российской Федерации (60 % их числа).

⁵ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2606-р.

Минимальное значение данного соотношения отмечается в Забайкальском крае (54,5%), Республике Северная Осетия-Алания (55,1%), Еврейской автономной области (56,6%) и Красноярском крае (57,4%).

В разрезе федеральных учреждений культуры плановый уровень показателя не достигнут в 8 из 44 субъектов Российской Федерации, по которым опубликованы данные. Наименьший уровень вышеуказанного соотношения отмечается в Тюменской области – 60,3%.

В разрезе учреждений культуры субъектов Российской Федерации этот показатель не достиг уровня, установленного «дорожной картой», в 12 регионах (14%). Наименьший показатель отмечен в Республике Северная Осетия-Алания (60,4%).

В разрезе муниципальных учреждений культуры указанный показатель не достигнут в 76 субъектах Российской Федерации (91% числа регионов). Наименьший уровень отмечается в г. Москве (37,2%), Республике Северная Осетия-Алания (48,2%), Забайкальском крае (48,6%).

Средняя заработная плата работников учреждений культуры в Российской Федерации по итогам 2014 года составила 23 879 рублей (увеличилась по сравнению с 2013 годом на 13,3%).

Самый низкий размер средней заработной платы отмечен в республиках Дагестан (11 786 рублей) и Северная Осетия-Алания (11 167 рублей).

Многообразие форм отчетности и подходов к мониторингу заработной платы работников сферы культуры приводит к неоднозначной оценке результатов исполнения Указа.

Так, Росстатом в целях мониторинга исполнения Указа уровень средней заработной платы работников учреждений культуры рассчитывается по всем работникам, исходя из фонда заработной платы и среднесписочной численности всех работников учреждений культуры, и определяется ее отношение к средней заработной плате по региону, в то время как Минкультуры России мониторинг заработной платы осуществляется по всем работникам учреждений культуры и работникам учреждений образования в сфере культуры.

Единый подход к мониторингу заработной платы работников сферы культуры и оценке потребности в средствах на исполнение Указа на федеральном уровне не выработан.

В результате установленные «дорожной картой» в сфере культуры целевые значения рассматриваемого показателя превышают соотношения, установленные Программой поэтапного совершенствования системы оплаты труда для работников учреждений культуры.

Это, в свою очередь, приводит к возникновению дополнительных расходных обязательств регионов. Так, например, по оценке Брянской области, использование в качестве целевого ориентира завышенного соотношения ведет к дополнительным, не обеспеченным финансовыми ресурсами, расходным обязательствам бюджета области в 2014 году в объеме 145,8 млн. рублей.

При реализации Указа в субъектах Российской Федерации наблюдаются диспропорции в оплате труда работников государственных и муниципальных учреждений культуры.

Абзац шестой подпункта «а» и абзац второй подпункта «е» пункта 1
обеспечить повышение к 2018 году средней заработной платы врачей до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе
повышение к 2018 году средней заработной платы младшего медицинского персонала (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг), среднего медицинского (фармацевтического) персонала (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг) - до 100 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе, работников медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющих медицинские услуги (обеспечивающих предоставление медицинских услуг), - до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе.

Установленное на 2014 год соотношение заработной платы достигнуто только по 3 из 4 указанных в Указе категорий медицинских работников

По итогам 2014 года соотношение средней заработной платы врачей и иных работников медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее профессиональное образование, предоставляющих медицинские услуги (обеспечивающих предоставление медицинских услуг) (далее – врачи) и средней заработной платы в субъектах Российской Федерации составило **141,8 % при плановом значении на 2014 год – 130,7%**⁶ (в 2013 году - 141,0% при установленном значении 129,7%).

Плановые значения показателя на 2014 год превышены в 82 субъектах Российской Федерации, кроме г. Москвы (120,7%).

При этом указанное соотношение почти достигает предусмотренного на 2018 год целевого значения – 200,0%: в Курганской области (198,6%), Республике Алтай (196,5%), Еврейской автономной области (193,4%). Свыше 180% соотношение достигло в Свердловской области (181,3%) и Алтайском крае (181,2%), со 160% до 180% - в 10 субъектах Российской Федерации.

Такие диспропорции могут свидетельствовать о недостатках в планировании мероприятий по достижению рассматриваемого показателя.

Соотношение средней заработной платы среднего медицинского (фармацевтического) персонала (персонала, обеспечивающего предоставление медицинских услуг) (далее – средний медицинский персонал) на 2014 год **было запланировано на уровне 76,2%, а фактически составило 80,7%** (в 2013 году - 80,4% при установленном значении 75,6%).

⁶ Установлен Планом мероприятий («дорожной картой») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения», утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2599-р.

Запланированные целевые показатели превышены в 79 субъектах Российской Федерации. Не достигнуто запланированное значение в Республике Саха Якутия (76,1%), Вологодской области (76,0%), Липецкой области (75,8%), Омской области (70,8%), Тюменской области (75,9%) и Ямало-Ненецком автономном округе (73,6%).

Не достигнуто в 2014 году запланированное соотношение средней заработной платы младшего медицинского персонала, которое должно было составить 51,0%, а фактически сложилось на уровне 49,5%. Аналогичная ситуация имела место и в 2013 году, когда данный показатель составил 47,8% при установленном плановом значении 50,1%.

По сравнению с соответствующим периодом 2013 года средняя заработная плата медицинских работников увеличилась, в том числе:

врачей – на 9,4% и составила 46 231 рубль, при этом в ряде субъектов Российской Федерации сохранилась тенденция «отставания» средней заработной платы врачей федеральных государственных учреждений от средней заработной платы врачей региональных медицинских организаций (в 37 субъектах Российской Федерации);

среднего медицинского персонала – на 9,2% и составила 26 310 рублей;

младшего медицинского персонала – на 12,7% и составила 16 130 рублей.

В то же время необходимо отметить, что **рост средней заработной платы медицинских работников сопровождался одновременным снижением их числа:** врачей и работников с высшим немедицинским образованием – на 2,3%, или на 12,8 тыс. человек; средних медицинских и фармацевтических работников – на 2,8%, или на 40,5 тыс. человек; младших медицинских работников – на 5,3%, или на 36,7 тыс. человек.

Перевод работников на эффективный контракт на конец 2014 года осуществлен в 2 774 медицинских организациях (33,8% общего количества организаций). Указанная работа в полном объеме завершена только в 20 субъектах Российской Федерации, не проводилась в 2014 году – в 20 регионах.

По информации Минздрава России в коллективах медицинских организаций отмечается рост социальной напряженности из-за уравнивания к 2018 году средней заработной платы среднего и младшего медицинского персонала.

В системе **ФСИН России** по категории «Врачи и работники медицинских организаций, имеющие высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющие медицинские услуги (обеспечивающие предоставление медицинских услуг)» при плановом значении на 2014 год – 130,7% достигнутый показатель составляет 128,8%, что связано с недостатком выделенных из федерального бюджета ассигнований, необходимых для реализации положений Указа, объем которых оценивается службой в 257,1 млн. рублей.

Абзац шестой подпункта «а» пункта 1*Обеспечить:**повышение к 2018 году средней заработной платы преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе***Установленное на 2014 год значение показателя достигнуто.**

Отношение среднемесячной заработной платы профессорско-преподавательского состава государственных и муниципальных образовательных организаций высшего образования к среднемесячной заработной плате в субъекте Российской Федерации было установлено на 2014 год «дорожной картой» в сфере образования на уровне 125%.

В 2014 году фактически достигнутое значение целевого показателя превысило установленный уровень и составило 144,7% (в 2013 году – 134,9% при плановом значении 110%).

При этом в 7 субъектах Российской Федерации данное соотношение достигнуто не было (Республика Дагестан, Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Ленинградская, Новгородская и Сахалинская области, Ямало-Ненецкий автономный округ). Минимальное соотношение отмечено в Ямало-Ненецком автономном округе (101,5%).

*повышение к 2018 году средней заработной платы научных сотрудников до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе***Установленное на 2014 год значение показателя достигнуто.**

В 2014 году фактически достигнутое значение целевого показателя превысило установленный уровень (134,0%) и составило 147,8% (в 2013 году – 138,9% при плановом значении 128%).

Данный показатель не был достигнут в 43 субъектах Российской Федерации. Наиболее низкие значения показателя сложились в Ненецком автономном округе (47,0%), г.Москва (88,6%), Республике Адыгея (89,4%), Волгоградской (91,9%) и Пензенской областях (94,7%).

При этом в некоторых регионах плановый показатель был существенно превышен. Так, в Ульяновской области он составил 270%, Новгородской области – 240%, Белгородской, Владимирской, Кировской и Нижегородской областях – 210%.

Анализ достаточности и своевременности принятия нормативных правовых актов и иных документов, необходимых для реализации Указа в части повышения средней заработной платы работников бюджетной сферы (абзацы третий – шестой подпункта «а» и абзац второй подпункта «е» пункта 1) показал, что соответствующие нормативные правовые акты приняты своевременно и в достаточном объеме.

Утверждена Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы⁷ и Правила использования бюджетных ассигнований в целях реализации Указа №597⁸; приняты и актуализируются «дорожные карты», направленные на повышение эффективности в соответствующих отраслях социальной сферы⁹; осуществляется необходимое методическое обеспечение¹⁰.

В то же время региональными органами власти отмечаются некоторые проблемы методологического характера.

Так, одной из таких проблем является «плавающий» показатель средней заработной платы в экономике региона в течение отчетного года.

Основным критерием исполнения Указа в части поэтапного повышения заработной платы работников культуры является достижение установленных параметров по итогам года. В течение года точный целевой показатель по региону неизвестен, его фактическое значение постоянно меняется, что ведет к риску невыполнения целевых значений показателей по отдельным категориям работников.

Регионами предлагается при расчете показателя учитывать прогнозное значение средней заработной платы на дату формирования бюджета на очередной год, либо ее значение по региону, сложившееся по итогам первого полугодия отчетного года, что потребует внесения изменений в Программу поэтапного совершенствования системы оплаты труда.

Использование последнего значения позволит «привязать» целевой показатель к официальным статистическим данным, которые публикуются спустя полтора-два месяца после окончания отчетного периода, и обеспечить точное достижение установленных в «дорожных картах» параметров.

Кроме того, расчет заработной платы категорий работников бюджетной сферы в соответствии с Указом не учитывает фактора неполной занятости¹¹.

⁷ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р

⁸ Правила использования в 2014 году бюджетных ассигнований, предусмотренных Минздраву России, Минтруду России, Минобрнауки России и Минкультуры России в целях реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 1 июня 2012 г. № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» и от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в части повышения оплаты труда отдельных категорий работников утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2013 г. № 1282

⁹ См, например, распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. №№ 2599-р, 2606-р; от 30 апреля 2014 г. №№ 721-р, 722-р, 723-р.

¹⁰ Например, Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2014 год, утвержденные решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 25 декабря 2013 года (протокол № 11); Методические рекомендации по внесению главными распорядителями средств федерального бюджета, государственными образовательными организациями, осуществляющими полномочия главных распорядителей средств федерального бюджета, изменений в «дорожные карты» в сфере образования и науки (письмо Минобрнауки России от 25 марта 2014 г. № АК-656/02); Методические рекомендации по взаимоувязке системы отраслевых показателей эффективности деятельности в сфере культуры от федерального уровня до конкретного учреждения и работника (письмо Минкультуры России от 25 августа 2014 г. № 166-01-39/04-НМ) и т.д.

¹¹ Приказ Росстата от 19 ноября 2014 г. № 671.

Особенно это актуально для тех категорий работников, которые осуществляют свою трудовую деятельность в качестве вспомогательного персонала по отношению к основной функции учреждения. В результате показатель среднемесячной заработной платы занижается. По мнению регионов, было бы целесообразно внести изменения в порядок заполнения форм статистического учета заработной платы, предусмотрев возможность расчета фонда заработной платы не по фактической численности, а по заполненным ставкам.

Остается актуальным вопрос существования различных подходов к расчету показателей среднемесячной заработной платы, применяемых, в том числе, в рамках мониторинга уровня среднемесячной заработной платы труда работников бюджетной сферы.

Так, при расчете среднемесячной заработной платы в целом по субъекту Российской Федерации принимается во внимание весь фонд начисленной заработной платы работников списочного состава, включая заработную плату внешних совместителей и работников, заключивших гражданско-правовые договоры (далее – ГПД).

При расчете среднемесячной заработной платы работников социальной сферы в фонд начисленной заработной платы работников списочного состава не включается вознаграждение внешних совместителей, а также лиц, с которыми заключены ГПД.

По оценке Счетной палаты Российской Федерации, доля внешних совместителей в общем фонде оплаты труда работников в учреждениях сферы социального обслуживания населения может варьироваться в пределах 3%, в учреждениях сферы здравоохранения – в пределах 4,5%.

Кроме того, указанная методика имеет отличие от методики расчета среднемесячной заработной платы работников по видам экономической деятельности, при исчислении которой в фонд заработной платы работников списочного состава входит фонд заработной платы внешних совместителей.

Значительное влияние на уровень средней заработной платы работников социальной сферы и науки также оказывает объем внутреннего совместительства. Наиболее выражено данное влияние отмечено в отношении медицинских работников.

В ходе контрольного мероприятия «Проверка исполнения соглашений между Министерством здравоохранения Российской Федерации и высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по достижению целевых показателей (нормативов) оптимизации сети медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения» были направлены запросы и получена информация от всех субъектов Российской Федерации, в том числе в отношении оплаты труда медицинских работников.

В соответствии с представленными данными, например, в Ставропольском крае из 7,2 тыс. врачей, работающих в государственных (муниципальных) медицинских организациях 2,96 тыс. врачей являются

внутренними совместителями (41,1%). Аналогичная ситуация отмечена по всем субъектам Российской Федерации. Процент внутреннего совместительства врачей в среднем составляет 42 %.

Доля внутреннего совместительства в фонде оплаты труда составляет по медицинским работникам 20 – 25 %, в общем количестве отработанных трудочасов - 25 – 30 %. При этом в 2014 году по сравнению с 2013 годом доля внутреннего совместительства в фонде оплаты труда медицинских работников выросла на 10 %.

Таким образом, рост уровня средней заработной платы работников социальной сферы и науки, в первую очередь медицинских работников, вызван изменением нагрузки на одного работника, а не фактическим увеличением размера оплаты его труда в основное рабочее время, что не соответствует положениям Указа.

В данной связи Счетной палатой Российской Федерации неоднократно рекомендовалось рассмотреть вопрос о внесении изменений в методику расчета показателей среднемесячной заработной платы в целях мониторинга наряду с уровнем средней заработной платы работников уровня оплаты труда работников за один трудочас (в сравнении с уровнем оплаты труда за один трудочас по экономике в целом).

Подобные условия создают риск некорректного отображения соответствующих сведений при проведении указанного мониторинга.

Таким образом, применяемые в настоящее время подходы к определению среднемесячной заработной платы не позволяют в полном объеме осуществлять мониторинг достижения целевых показателей повышения заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы, установленных Указом.

Оценка обоснованности и достаточности выделяемых бюджетных ассигнований, необходимых для реализации в 2014 году Указа в части повышения средней заработной платы работников бюджетной сферы, показала следующее.

В 2014 году из федерального бюджета на совершенствование оплаты труда педагогических работников, медицинских работников и работников культуры направлены бюджетные ассигнования в сумме 61 977,6 млн. рублей, что соответствует годовой потребности в средствах на указанные цели.

Из указанного объема средств *Минобрнауки России* направлено на финансовое обеспечение реализации Указа № 597 в части совершенствования оплаты труда работников сферы образования – 38 257,5 млн. рублей; на повышение средней заработной платы научных сотрудников – 4 606,5 млн. рублей. Из указанного объема средств другим главным распорядителям бюджетных средств передано на повышение оплаты труда педагогических работников 12 424,3 млн. рублей.

Минкультуры России на выполнение мероприятий по доведению к 2018 году средней заработной платы работников учреждений культуры до

средней заработной платы в соответствующем регионе из федерального бюджета направлено в 2014 году 8 314,1 млн. рублей. Средства в указанном объеме были распределены 18 главным распорядителям бюджетных средств, в том числе Минкультуры России – 5 776,6 млн. рублей.

Данными о финансировании мероприятий по совершенствованию оплаты труда в 2014 году за счет средств региональных бюджетов и других источников *Минобрнауки России и Минкультуры России* не располагают.

Минздраву России в части повышения заработной платы медицинским работникам федеральных государственных учреждений из федерального бюджета дополнительно направлено в 2014 году 10 799,5 млн. рублей, или 100,0 % общей годовой потребности. Средства были перераспределены 25 главным распорядителям бюджетных средств, из них Минздраву России – 798,5 млн. рублей. Минздравом России бюджетные ассигнования в указанном объеме распределены 133 подведомственным федеральным государственным учреждениям.

По информации Минздрава России общая потребность субъектов Российской Федерации в средствах на достижение целевого соотношения в 2014 году средней заработной платы отдельных категорий медицинских работников к средней заработной плате в соответствующем регионе составила 552 510,9 млн. рублей (отсутствуют данные по г. Москве и Республике Северная Осетия-Алания).

За счет всех источников на эти цели было запланировано 720 020,7 млн. рублей, в том числе средства федерального бюджета – 1 215,4 млн. рублей, региональных бюджетов – 134 986,9 млн. рублей, иных источников – 583 818,4 млн. рублей.

Фактическое исполнение расходов превысило потребность в средствах на 182 522,9 млн. рублей, или на 33,0%, и составило 735 033,8 млн. рублей (102,1% предусмотренного объема), из них за счет средств, полученных от реорганизации неэффективных медицинских организаций – 13 004,4 млн. рублей.

Не были выполнены показатели «дорожных карт» в части повышения заработной платы отдельных категорий сотрудников образовательных и медицинских учреждений, подведомственных Управлению делами Президента Российской Федерации.

Управлением делами Президента Российской Федерации указанный факт объясняется тем, что потребность в бюджетных ассигнованиях в 2014 году в отношении подведомственных учреждений не была удовлетворена: при расчетной потребности в сумме 2 892,7 млн. рублей фактически доведено 745,0 млн. рублей.

Информация о недостаточном объеме финансирования мероприятий Указа и недостижении, вследствие этого, соответствующих показателей направлялась Управлением делами в Правительство Российской Федерации и в соответствующие профильные министерства (Минобрнауки России и Минздрав России).

Выявлено недостаточное качество планирования бюджетных показателей расходов на достижение целевого соотношения в 2014 году средней заработной платы отдельных категорий медицинских работников к средней заработной плате в регионе в ряде субъектов Российской Федерации.

Как следует из представленных Минздравом России данных, превышение фактических расходов над потребностью в 1,3 раза имело место в Республике Саха (Якутия), Краснодарском крае и Томской области, в 1,2 раза – в Ямало-Ненецком автономном округе, в 1,1 раза – в Республике Дагестан, Ивановской и Орловской областях. Наибольший дисбаланс был зафиксирован в Сахалинской области – в 6 раз.

При этом, например, в Алтайском крае потребность удовлетворена только на 4,4%, а в Тульской области – на 66,1%.

Лишь в 29 субъектах Российской Федерации (из 82, представивших в Минздрав России данные) показатели фактического исполнения расходов на достижение целевого соотношения в 2014 году средней заработной платы отдельных категорий медицинских работников к средней заработной плате в регионе, установленного «дорожной картой», соответствуют потребности.

Абзац седьмой подпункта «а» пункта 1

обеспечить увеличение к 2020 году числа высококвалифицированных работников, с тем чтобы оно составляло не менее трети от числа квалифицированных работников.

Данные о достижении показателя за 2014 год отсутствуют.

Правительством Российской Федерации утвержден перечень мероприятий по увеличению к 2020 году числа высококвалифицированных работников¹². Согласно данному перечню, **формирование статистических данных по рассматриваемому показателю должно осуществляться Росстатом ежегодно 30 марта.**

По итогам 2013 года плановое значение данного показателя было чуть превышено (в пределах статистической погрешности) и достигло 30,4%.

Абзац восьмой подпункта «а» пункта 1

обеспечить создание ежегодно в период с 2013 по 2015 год до 14,2 тыс. специальных рабочих мест для инвалидов;

Значение показателя на 2014 год достигнуто.

	2013	2014
Запланированное количество специальных рабочих мест для инвалидов, тыс. человек	14,2	14,2
Фактически создано специальных рабочих мест для инвалидов, тыс. человек	14,7	14,95

¹² Распоряжение от 13 ноября 2013 г. № 2108-р.

Нормативы возмещения затрат работодателя на оснащение рабочего места для трудоустройства инвалида, тыс. рублей	66,2	100,0 ¹³
Фактические объемы финансирования из федерального бюджета, млн. рублей	792,0	1251,05

В 2014 году, как и в 2013 году, запланированные показатели по созданию рабочих мест для инвалидов были перевыполнены. В 2014 году создано 14,95 тыс. рабочих места (105%), в 2013 году это показатель составлял 14,7 тыс. рабочих места или около 103,5% от запланированного количества. По состоянию на 1 января 2015 г. на созданные специальные рабочие места для инвалидов трудоустроены 15 018 человек.

Общий объем средств федерального бюджета, предусмотренных в 2014 году на финансирование данного мероприятия, составлял 1 334,35 млн. рублей (из которых 415,7 млн. рублей – на создание инфраструктуры, необходимой для беспрепятственного доступа инвалидов к рабочим местам), фактические расходы – 1251,05 млн. рублей, или 94% от объема бюджетных ассигнований.

подпункты «б» - «г» пункта 1:

б) подготовить и внести до 1 сентября 2012 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, касающихся разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов

Исполнен.

3 декабря 2012 г. принят Федеральный закон № 236-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона «О техническом регулировании», установивший законодательное определение понятия профессионального стандарта, а также порядок его разработки, утверждения и применения.

в) утвердить до 1 декабря 2012 г. план разработки профессиональных стандартов

Исполнен.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2012 г. № 2204-р утвержден план разработки профессиональных стандартов на 2012-2015 годы.

В 2014 году указанное распоряжение было признано утратившим силу и утвержден Комплексный план мероприятий по разработке профессиональных стандартов, их независимой профессионально-общественной экспертизе и применению на 2014-2016 годы¹⁴ (далее – Комплексный план).

г) разработать к 2015 году и утвердить не менее 800 профессиональных стандартов

¹³ С сентября 2014 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 августа 2014 г. № 841.

¹⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 марта 2014 г. № 487-р.

Не исполнен. Показатели, запланированные на 2013-2014 годы, не достигнуты. К 2015 году, по информации Минтруда России, утверждено только 403 профессиональных стандарта.

Планом-графиком подготовки профессиональных стандартов в 2013 – 2014 годах¹⁵ был сформирован перечень из 852 профессиональных стандартов по всем группам занятий (профессий), из которых 420 стандартов планировалось подготовить в 2013 году и 432 – в 2014 году. Госпрограммой «Содействие занятости населения»¹⁶ также предусматривалась разработка по 400 профстандартов в 2013 и 2014 годах. Однако за 2013 год в Минтруд России было внесено 289 профессиональных стандартов, одобрены Экспертным советом по профессиональным стандартам при Минтруде России – 272, а утверждены Минтрудом России – только 28 профессиональных стандартов (6,7% от запланированного количества).

Комплексным планом также были предусмотрены плановые показатели по утверждению профстандартов, согласно которым в 2014 году (нарастающим итогом) предусматривалось утверждение 400, а в 2015 году – 800 стандартов (без разбивки по группам профессий или видам экономической деятельности). При этом вышеназванный план-график с имеющимися значениями показателей отменен не был, показатели Госпрограммы не корректировались.

По информации Минтруда России по состоянию на 31 декабря 2014 года приказами министерства были утверждены 403 профессиональных стандарта¹⁷.

Учитывая, что данное количество утвержденных профессиональных стандартов является результатом двухлетней работы (2013-2014 годы), возможность разработки и утверждения такого же количества стандартов за один год (как это предусмотрено Комплексным планом) вызывает обоснованные сомнения.

Следует также отметить, что в 2014 году нормативно-методическая база, регулирующая вопросы разработки профстандартов, претерпела существенные изменения – образован Национальный совет по профессиональным квалификациям при Президенте Российской Федерации¹⁸, внесены изменения¹⁹ в Правила разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов²⁰.

Таким образом, механизм разработки и утверждения профстандартов был перестроен, что позволило ускорить процесс их принятия и избежать повторения ситуации 2013 года, когда количество утвержденных профессиональных стандартов составило менее 6,7% от запланированного.

¹⁵ Приказ Минтруда России от 30 ноября 2012 г. № 565.

¹⁶ Утверждена постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 298.

¹⁷ При этом в правовой системе «Гарант» имеются сведения только о 388 профстандартах, утвержденных Минтрудом России в 2013-2014 годах, из которых 19 – в 2013 году.

¹⁸ Указ Президента Российской Федерации от 16 апреля 2014 года № 249.

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2014 г. № 970.

²⁰ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 2013 г. № 23.

В федеральном бюджете на 2014 год на реализацию данного положения Указа предусматривались бюджетные ассигнования в сумме 200,0 млн. рублей, сводной бюджетной росписью на 2014 год – 115,6 млн. рублей, а кассовое исполнение составило только 90,9 млн. рублей, или 45,5% от суммы, предусмотренной федеральным бюджетом (78,6% от суммы, установленной росписью).

Аналогичная ситуация имела место и в 2013 году: по состоянию на 1 января 2014 года Минтрудом России по 180 профессиональным стандартам были оформлены акты приемки на общую сумму 91,7 млн. рублей (45,9% от суммы, предусмотренной законом о федеральном бюджете на 2013 год (200,0 млн. рублей) и 54,4% к бюджетной росписи (168,5 млн. рублей).

В федеральном бюджете на 2015 год ассигнования на эти цели были предусмотрены в сумме 150,0 млн. рублей. Проектом федерального закона о внесении изменений в федеральный бюджет эти расходы предполагается сократить на 15,0 млн. рублей (10%).

Абзац второй подпункта «д» пункта 1

подготовить и до 1 августа 2014 г. внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, касающихся порядка аккредитации организаций, осуществляющих деятельность по повышению профессионального уровня рабочих кадров;

Исполнен с нарушением срока.

Проект федерального закона № 587696-6 «О внесении изменения в статью 96 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (о профессионально-общественной аккредитации образовательных программ) внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу 11 августа 2014 года²¹. 19 декабря 2014 года данный проект принят Государственной Думой в первом чтении.

Законопроектом уточняется круг организаций, которые могут проводить профессионально-общественную аккредитацию, определяется перечень обязательных требований к содержанию порядка ее проведения (срок действия аккредитации, основания лишения аккредитации и другие), устанавливаемых организациями, проводящими аккредитацию, а также перечень доступной информации о проведении аккредитации и ее результатах.

До настоящего времени федеральный закон не принят.

Абзац третий подпункта «д» пункта 1

создать в установленном порядке до 1 декабря 2015 г. базовый центр профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации рабочих кадров

Находится в стадии исполнения (срок не истек).

²¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1504-р.

По информации Минтруда России, министерством совместно с Минобрнауки России, Минфином России, Минэкономразвития России, а также с участием общероссийских объединения работодателей и профсоюзов прорабатывается проект распоряжения Правительства Российской Федерации о создании базового центра профессиональной подготовки.

Подпункт «е» пункта 1:

е) в целях сохранения кадрового потенциала, повышения престижности и привлекательности профессий в бюджетном секторе экономики принять до 1 декабря 2012 г. программу поэтапного совершенствования системы оплаты труда работников бюджетного сектора экономики, обусловив повышение оплаты труда достижением конкретных показателей качества и количества оказываемых услуг и предусмотрев:

повышение к 2018 году средней заработной платы социальных работников, включая социальных работников медицинских организаций...²² - до 100 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе;

установление базовых окладов по профессиональным квалификационным группам;

повышение заработной платы работников бюджетного сектора экономики с возможным привлечением на эти цели не менее трети средств, получаемых за счет реорганизации неэффективных организаций.

Исполнен.

Необходимая нормативная правовая база для выполнения данного положения Указа была создана в 2012-2013 годах.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р утверждена Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 годы.

Приказами Минтруда России²³ утвержден план мероприятий «дорожная карта» «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013–2018 годы)». В субъектах Российской Федерации разработаны и утверждены аналогичные региональные планы мероприятий («дорожные карты»). Минтрудом России со всеми субъектами Российской Федерации заключены Соглашения об обеспечении достижения в 2014 – 2018 годах целевых показателей (нормативов) оптимизации сети государственных (муниципальных) учреждений социального обслуживания.

Разработка и внесение предложений по базовым окладам по профессиональным квалификационным группам работников, в соответствии с пунктом 19 вышеназванной Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда, запланированы на 2015 год.

²² Ситуация с выполнением показателей по повышению заработной платы медицинским работникам описана в Отчете выше.

²³ От 29 декабря 2012 г. № 650 и от 30 апреля 2014 г. № 282.

Результаты проводимых Счетной палатой Российской Федерации мероприятий позволяют говорить о наличии проблем, создающих риски невыполнения рассматриваемых положений Указа.

Так, в целом по Российской Федерации при запланированном «дорожной картой» соотношении средней заработной платы социальных работников и средней заработной платы на 2014 год в размере 58% фактическое достижение показателя составило 56,1%. Установленные плановые показатели повышения заработной платы социальных работников достигнуты в 69 субъектах Российской Федерации, не достигнуты – в 14.

Возможности получения положительного эффекта от проведения оптимизации сети бюджетных учреждений уже фактически исчерпаны. Проведенные Счетной палатой мероприятия показали, что, в частности, дальнейшая реорганизация неэффективных учреждений социального обслуживания может вести к снижению охвата и качества социального обеспечения, увеличению очереди на получение социальных услуг и снижению уровня удовлетворенности потребности граждан в социальном обслуживании.

Подпункт «ж» пункта 1:

ж) создать прозрачный механизм оплаты труда руководителей организаций, финансируемых за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, установив соотношение средней заработной платы руководителей и работников этих организаций и предусмотрев представление руководителями этих организаций сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера

Исполнен.

Проведена работа по созданию необходимой нормативной правовой базы: внесены изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания прозрачного механизма оплаты труда руководителей государственных (муниципальных) учреждений и представления руководителями этих учреждений сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера²⁴;

установлены предельные уровни соотношения средней заработной платы руководителей и работников в кратности от 1 до 8²⁵;

утверждены Правила проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей федеральных государственных учреждений, и лицами, замещающими эти должности²⁶, а также правила представления лицом, поступающим на работу на должность руководителя федерального

²⁴ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 280-ФЗ.

²⁵ Постановление Правительства РФ от 26 сентября 2012 г. № 975 и распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. № 2627-р.

²⁶ Постановление Правительства РФ от 13 марта 2013 года № 207.

государственного учреждения, а также руководителем федерального государственного учреждения данных сведений²⁷;

утверждена типовая форма трудового договора с руководителем государственного (муниципального) учреждения, в которой установлена обязанность руководителя учреждения обеспечивать достижение значений показателей соотношения средней заработной платы отдельных категорий работников учреждения со средней заработной платой в соответствующем субъекте Российской Федерации²⁸.

Абзац второй подпункта «з» пункта 1

з) в целях расширения участия работников в управлении организациями: подготовить до 1 декабря 2012 г. предложения по внесению в законодательство Российской Федерации изменений, касающихся создания в организациях производственных советов, а также определения их полномочий

Исполнен.

Принят Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 95-ФЗ «О внесении изменения в статью 22 Трудового кодекса Российской Федерации» в части установления права работодателя на создание производственных советов.

Определены цели деятельности производственных советов; установлено, что полномочия, состав, порядок их деятельности и взаимодействия с работодателем устанавливаются локальным нормативным актом; закреплена обязанность работодателя информировать производственный совет о результатах рассмотрения поступивших от него предложений и об их реализации.

Абзац третий подпункта «з» пункта 1

з) в целях расширения участия работников в управлении организациями: разработать комплекс мероприятий по развитию институтов самоуправления и принятию кодексов профессиональной этики

Исполнен.

Комплекс мероприятий по развитию институтов самоуправления и принятию кодексов профессиональной этики работников, оказывающих услуги в социальной сфере утвержден Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец 28 сентября 2012 г. (№ 5324п-п12).

Минтруд России ежеквартально информирует Правительство Российской Федерации о выполнении данного комплекса мероприятий.

Следует отметить, что в условиях отсутствия в законодательстве понятия «институты самоуправления» применительно к трудовым отношениям, реализация мер по их развитию представляется затруднительной.

²⁷ Постановление Правительства РФ от 13 марта 2013 года № 208.

²⁸ Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2013 года № 329.

Подпункт «и» пункта 1

и) представить к 1 марта 2013 г. предложения об использовании в отдельных отраслях бюджетного сектора экономики механизма нормативно-подушевого финансирования

Исполнен.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации²⁹ Минфином России совместно с Минобрнауки России, Минздравом России, Минкультуры России, Минспортом России, Минтрудом России подготовлены предложения об использовании механизма нормативно-подушевого финансирования в отдельных отраслях бюджетного сектора экономики³⁰.

По результатам работы межведомственной рабочей группы, созданной при Минфине России:

сформированы и направлены для рассмотрения в ряд субъектов Российской Федерации предварительные варианты базовых перечней государственных и муниципальных услуг и работ в сферах образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, которые станут основой для формирования аналогичных перечней услуг и работ в иных отраслях, а в дальнейшем - единого регистра государственных и муниципальных услуг и работ;

внесены изменения в действующие базовые (отраслевые) перечни государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями, направленные на повышение доступности и качества предоставления государственных услуг (работ).

Приняты необходимые постановления Правительства Российской Федерации³¹.

В соответствии с пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 467 «О мерах по осуществлению перехода к нормативно-подушевому финансированию имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего профессионального образования» Минобрнауки России в установленный срок утвердило Методику определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных

²⁹ От 18.05.2012 № ДМ-П12-2838 (пункт 10).

³⁰ Письмо Минфина России от 30 ноября 2012 г. № 01-02-01/12-3268.

³¹ Постановление Правительства РФ от 3 июня 2013 г. № 467 «О мерах по осуществлению перехода к нормативно-подушевому финансированию имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего профессионального образования»; Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2014 г. № 151 «О формировании и ведении базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, формировании, ведении и утверждении ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, и об общих требованиях к формированию, ведению и утверждению ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых и выполняемых государственными учреждениями субъектов Российской Федерации (муниципальными учреждениями)»; Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2014 г. № 1285 «О расчете подушевых нормативов финансирования социальных услуг», которым утверждены Методические рекомендации субъектам Российской Федерации по расчету подушевых нормативов финансирования социальных услуг».

программ высшего образования по специальностям и направлениям подготовки (далее – Методика)³².

В соответствии с пунктом 2 указанного постановления федеральным органам государственной власти, ФГБУ, осуществляющим функции и полномочия учредителя ФГБУ высшего профессионального образования, до 1 октября 2013 года необходимо было привести в соответствие с указанной Методикой нормативные правовые акты, устанавливающие порядок определения нормативных затрат на оказание услуг и содержание имущества подведомственных учреждений.

Однако соответствующая работа в установленный срок ни одним ведомством выполнена не была³³.

Подпункт «к» пункта 1

к) совместно с общественными организациями до 1 апреля 2013 г. обеспечить формирование независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, включая определение критериев эффективности работы таких организаций и введение публичных рейтингов их деятельности

Имеются проблемы в практической реализации.

Несмотря на то, что в рамках исполнения данной нормы Указа были приняты необходимые нормативные правовые акты³⁴, имеются следующие проблемы реализации их на практике³⁵.

Публичные рейтинги организаций, оказывающих социальные услуги, существуют, однако доля организаций, охваченная такими рейтингами достаточно низка, а сами рейтинги носят крайне очаговый характер. Кроме того, данные рейтинги отсутствуют в публичном доступе.

Правовая неурегулированность некоторых важных аспектов действующей системы независимой оценки качества оказания услуг организациями социальной сферы создает ряд рисков.

³² Приказ Минобрнауки России от 2 августа 2013 г. № 638.

³³ Так, приказом Росрыболовства от 21 апреля 2014 г. № 266 утвержден Порядок определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации имеющих государственную аккредитацию основных профессиональных образовательных программ высшего образования и нормативных затрат на содержание имущества в федеральных государственных учреждениях, находящихся в ведении Росрыболовства. Аналогичные приказы утверждены Минобрнауки России (от 26.12.2013 г. №1405), Федеральным агентством морского и речного транспорта (от 24.03.2014 г. №21), Федеральным агентством связи (от 3.06.2014 г. №102), Минспортом России (от 16.06.2014 г. №475), Минэкономразвития России (от 2.07.2014 г. № 419), МЧС России (от 15.07.2014 г. №359), Минюстом России (от 30.07.2014 г. №162), Федеральным агентством воздушного транспорта (от 21.08.2014 г. №5051), Минздравом России (от 25.08.2014 г. №472н), Минсельхозом России (от 27.08.2014 г. №340).

³⁴ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования»; постановление Правительства Российской Федерации от 30 марта 2013 г. № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги»; распоряжение Правительства РФ от 30 марта 2013 г. №487-р «Об утверждении плана мероприятий по формированию независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, на 2013 - 2015 годы».

³⁵ По материалам Высшей школы экономики.

Так, в связи с отсутствием нормативных правовых актов, устанавливающих сроки разработки отраслевыми федеральными органами исполнительной власти критериев такой оценки, указанные критерии до настоящего времени не утверждены для организаций культуры и образования.

Кроме того, нормативными правовыми актами не предусмотрена обязанность органов исполнительной власти заказывать проведение независимой оценки; не установлены требования об обеспечении поисковой доступности рейтингов организаций, оказывающих социальные услуги.

Планом мероприятий по формированию независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, на 2013 – 2015 годы было предусмотрено в 1 квартале 2014 года подготовить предложения по внесению изменений в законодательство в части формирования попечительских советов в государственных учреждениях, оказывающих социальные услуги, однако в 2014 году соответствующие изменения внесены не были.

По данным Минтруда России доступ в сети «Интернет» на сайт www.bus.gov.ru для размещения информации о результатах независимой оценки качества будет обеспечиваться с апреля 2015 года.

По данным федеральных органов исполнительной власти в 2014 году сформированы 869 рейтингов (из них 7 федеральных рейтингов, остальные – региональные), в том числе: в сфере здравоохранения – 2 федеральных рейтинга, 523 – региональных; в образовании – 1 федеральный рейтинг, 172 региональных; в социальном обслуживании и в сфере культуры на федеральном уровне рейтинги не проводились, на региональном уровне проведено соответственно 79 и 85 рейтингов; в сфере физической культуры и спорта сформировано 4 федеральных рейтинга, которые охватили 436 организаций.

Подпункт «л» пункта 1

л) предусмотреть начиная с 2013 года меры, направленные на увеличение поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций

Фактическое значение показателя за 2014 год отсутствует.

Показатели, характеризующие результативность мер, направленных на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций, установлены в Госпрограмме «Социальная поддержка граждан»³⁶:

количество социально ориентированных некоммерческих организаций, за исключением государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих деятельность по социальной поддержке и защите граждан (2012 год – 9630 ед.³⁷, 2013 год – 9700 ед.³⁸, 2014 год (план) – 9650 ед.);

³⁶ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296.

³⁷ За 2012 год в госпрограмме приведены фактические данные.

³⁸ За 2013 годы плановое и фактическое значения совпадают (т.к. в апреле 2014 года программа была переутверждена).

количество субъектов Российской Федерации, в которых реализуются региональные программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (2012 год – 50 ед., 2013 год – 67 ед., 2014 год (план) – 72 ед.);

количество социально ориентированных некоммерческих организаций, которым оказана финансовая поддержка (2012 год – 1754 ед., 2013 год – 1800 ед., 2014 год (план) – 1848 ед.);

количество социально ориентированных некоммерческих организаций, которым оказана поддержка в нефинансовых формах (2012 год – 3061 ед., 2013 год – 3200 ед., 2014 год (план) – 3122 ед.).

Значения показателей за 2014 год, в соответствии с Федеральным планом статистических работ³⁹, должны быть получены к 6 августа 2015 года.

Финансирование данных мер производилось в рамках подпрограммы «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» госпрограммы «Социальная поддержка граждан»:

в 2013 году в сумме 1 672,9 млн. рублей, или 99,8% от утвержденных бюджетных назначений;

в 2014 году – 1 695,3 млн. рублей, или 99,8% от утвержденных бюджетных назначений;

бюджетные назначения на 2015 год – 1 749,6 млн. рублей.

Проектом федерального закона о внесении изменений в федеральный бюджет на 2015 год, представленным Минфином России в марте 2015 года, в рамках антикризисных мер предлагается в полном объеме сократить субсидии субъектам Российской Федерации на мероприятия по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в сумме 690,0 млн. рублей, а также уменьшить субсидии таким организациям на сумму 342,6 млн. рублей (на 33,2%).

Таким образом, в 2015 году рассматриваемое положение Указа реализовано не будет.

Подпункт «м» пункта 1

м) разработать до 1 октября 2012 г. проект Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы, предусмотрев в нем механизм увеличения размера пенсии гражданам, выразившим намерение продолжать работать по достижении пенсионного возраста и принявшим решение отсрочить назначение пенсии, а также определив меры, гарантирующие сохранность пенсионных накоплений и обеспечивающие доходность от их инвестирования

Исполнен с нарушением срока.

Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 года № 2524-р.

³⁹ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года №671-р.

Однако данный документ не содержит реальных механизмов, обеспечивающих финансовую сбалансированность пенсионной системы и соблюдение международных стандартов уровня пенсионных выплат.

28 декабря 2013 года Президентом Российской Федерации подписаны федеральные законы, «О страховых пенсиях», «О накопительной пенсии» и «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений», подготовленные во исполнение указанной Стратегии.

Следует отметить, что до настоящего времени не утверждена государственная программа «Развитие пенсионной системы», которая должна являться основой формирования расходов федерального бюджета и ПФР на выплату пенсий.

Механизм увеличения размера пенсии гражданам, выразившим намерение продолжать работать по достижении пенсионного возраста и принявшим решение отсрочить назначение пенсии, а также меры, гарантирующие сохранность пенсионных накоплений, предусмотренные принятыми федеральными законами, не обеспечивают достижение заявленных целей.

В 2014 г. был принят также федеральный закон, направленный на обеспечение доходности от инвестирования пенсионных накоплений (Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Так, был расширен перечень активов, разрешенных для инвестирования средств пенсионных накоплений, однако по имеющимся данным доходность от инвестирования пенсионных накоплений не превышает индексации, проводимой в отношении страховой пенсии (страховой части трудовой пенсии).

Абзац второй подпункта «н» пункта 1

н) в целях дальнейшего сохранения и развития российской культуры: создать к 2015 году в малых городах не менее пяти центров культурного развития

Не исполнен.

До конца 2014 года ни один из центров культурного развития в малых городах в эксплуатацию не введен.

Утверждена Программа создания центров культурного развития в малых городах и сельской местности Российской Федерации, направленная на выравнивание диспропорций в качестве предоставления и разнообразии оказываемых учреждениями культуры услуг и повышение качества жизни населения⁴⁰. Реализация Программы осуществляется в 2013 – 2020 годах в три

⁴⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 г. № 2716-р.

этапа. На II этапе в 2014 – 2016 годах предусматривается строительство 39 центров с использованием разработанной проектной документации.

Субсидии из федерального бюджета на строительство центров культурного развития в 2014 году распределены 13 субъектам Российской Федерации⁴¹.

По информации Минкультуры России на реализацию указанного мероприятия в 2014 году направлено 895,6 млн. рублей (99,8% предусмотренных назначений), в том числе на проектно-изыскательские работы - 45,6 млн. рублей, на строительство 17 центров культурного развития - 850,0 млн. рублей, из которых израсходовано 25,4%. Остатки в сумме 634 млн. рублей будут использованы на эти цели в 2015 году.

Абзац третий подпункта «н» пункта 1

включать ежегодно в Национальную электронную библиотеку не менее 10 процентов издаваемых в Российской Федерации наименований книг

Не исполнен.

По информации Минкультуры России, в 2014 году оцифровано и включено в Национальную электронную библиотеку 10 215 наименований документов. Сведений о числе изданных в Российской Федерации наименований книг не приводится.

По информации, размещенной на официальном сайте ФГБУН «Российская книжная палата»⁴², в 2014 году в Российской Федерации издано 112 126 книг и брошюр.

Таким образом, число наименований произведений, оцифрованных в 2014 году, составляет 8,4% от общего числа изданных в 2013 году книг и брошюр и 9,1 % от общего числа книг и брошюр, изданных в 2014 году, что меньше показателя, предусмотренного Указом.

Планом основных мероприятий по проведению в 2014 году в Российской Федерации Года культуры⁴³, предусмотрено создание Национальной электронной библиотеки (ответственный исполнитель – Минкультуры России).

Основами государственной культурной политики⁴⁴ в целях формирования информационной среды, благоприятной для становления личности, поставлена задача формирования единого российского электронного пространства знаний на основе оцифрованных книжных, архивных, музейных фондов, собранных в Национальную электронную библиотеку и национальные электронные архивы по различным отраслям знания и сферам творческой деятельности.

Вместе с тем, на данный момент действующими законодательными и иными нормативными правовыми актами не установлены правовые

⁴¹ Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2014 г. № 1843-р.

⁴² Сформирована на основании формы федерального государственного статистического наблюдения № 1-И «Сведения о деятельности по изданию книжной продукции», утвержденной постановлением Росстата от 31 декабря 2004 г. № 162 «Об утверждении статистического инструментария для организации Роспечати статистического наблюдения за издательской деятельностью»

⁴³ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 г. № 2517-р.

⁴⁴ Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808.

основы деятельности Национальной электронной библиотеки. Отсутствует понятие «Национальная электронная библиотека», не утверждено положение о ней, не определены ее ведомственная подчиненность и структура.

По информации Минкультуры России проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О библиотечном деле», содержащий соответствующие нормативные положения, прошел общественное обсуждение и в настоящее время дорабатывается. Согласно Плану законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2015 год он должен быть представлен в Правительство Российской Федерации в сентябре 2015 года.

Методика отбора 10% издаваемых в Российской Федерации наименований документов для включения в Национальную электронную библиотеку была утверждена приказом Минкультуры России от 23 декабря 2013 г. № 2332, однако в связи с возвратом данного приказа Минюстом России без государственной регистрации, он был отменен⁴⁵.

В 2014 году из федерального бюджета на реализацию рассматриваемого положения Указа, направлены бюджетные ассигнования в объеме 174,0 млн. рублей, или 100% объема годовых бюджетных назначений.

Абзац четвертый подпункта «н» пункта 1

обеспечить поддержку создания публичных электронных библиотек, сайтов музеев и театров в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также размещение в свободном бесплатном доступе в сети «Интернет» фильмов и спектаклей выдающихся режиссеров кино и театра

Исполнены 3 из 4 целевых показателей, установленных «Дорожной картой» в сфере культуры, по одному из показателей информация за 2014 год Минкультуры России не представлена.

«Дорожной картой» в сфере культуры на 2014 год установлены целевые показатели увеличения:

доли публичных библиотек, подключенных к сети «Интернет», в общем количестве библиотек Российской Федерации – 45,8%. **Сведения о достижении в 2014 году указанного показателя Минкультуры России не представлены;**

доли музеев, имеющих сайт в сети «Интернет», в общем количестве музеев Российской Федерации – 57%. Установленное на 2014 год значение достижения указанного показателя выполнено (составило 59%). В 2014 году модернизированы сайты 3 музеев, осуществлялись работы по созданию межмузейного портала «Русские усадьбы», создан информационный ресурс «Сводная база коллекций музеев Республики Татарстан»;

доли театров, имеющих сайт в сети «Интернет», в общем количестве театров Российской Федерации – 92%. Установленное на 2014 значение

⁴⁵ Приказ Минкультуры России от 5 июня 2014 г. № 1003.

показателя выполнено и составило 93%. В 2014 году создан сайт 1 театра, модернизированы сайты 2 театров, актуализированы сведения о театрах на отраслевом портале gosteatr.ru.

Планом деятельности Минкультуры России на 2013–2018 годы⁴⁶ в 2014 году предусмотрено разместить 260 единиц фильмов и спектаклей в свободном бесплатном доступе в сети Интернет. По информации Минкультуры России в 2014 году размещено на портале 400 спектаклей и 150 фильмов. Установленный на 2014 год показатель достигнут.

Необходимая нормативная правовая база для реализации данного положения Указа в части бюджетного финансирования создана⁴⁷.

По информации Минкультуры России в 2014 году из федерального бюджета на поддержку создания публичных электронных библиотек направлено 139,6 млн. рублей (100% предусмотренного объема).

Бюджетам субъектов Российской Федерации в 2014 году на подключение общедоступных библиотек Российской Федерации к сети Интернет и развитие системы библиотечного дела с учетом задачи расширения информационных технологий и оцифровки в рамках подпрограммы «Наследие» госпрограммы «Развитие культуры и туризма» из федерального бюджета предоставлены иные межбюджетные трансферты в объеме 79,99 млн. рублей (99,99% годовых бюджетных назначений).

На обеспечение размещения в свободном доступе в сети Интернет фильмов и спектаклей выдающихся режиссеров кино и театра из федерального бюджета в 2014 году направлено 20,3 млн. рублей, или 23,6% уточненного объема средств.

Абзац пятый подпункта «н» пункта 1

обеспечить увеличение до 1 октября 2012 г. бюджетных ассигнований федерального бюджета на выплату стипендий для деятелей культуры и искусства, творческой молодежи, а также на предоставление грантов для поддержки творческих проектов общенационального значения в области культуры и искусства

Исполнено с нарушением срока.

Контрольным управлением Президента Российской Федерации поручение снято с контроля в ноябре 2012 года связи с увеличением

⁴⁶ утвержден приказом Минкультуры России от 8 сентября 2014 г. № 1537.

⁴⁷ В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1238 субъектам Российской Федерации из федерального бюджета предоставляются иные межбюджетные трансферты на проведение мероприятий по подключению общедоступных российских библиотек к сети Интернет и развитие системы библиотечного дела с учетом задачи расширения информационных технологий и оцифровки. Порядок предоставления из федерального бюджета субсидий федеральным государственным бюджетным учреждениям на подключение общедоступных библиотек Российской Федерации к сети Интернет и развитие системы библиотечного дела с учетом задачи расширения информационных технологий и оцифровки утвержден приказом Минкультуры России от 10 апреля 2012 г. № 330.

бюджетных ассигнований на указанные цели при формировании федерального бюджета на 2013 год.

По информации Минкультуры России на выплату стипендий для деятелей культуры и искусства, творческой молодежи из федерального бюджета в 2014 году направлено 171,0 млн. рублей (100% годовых бюджетных назначений), на гранты в области науки, культуры, искусства и средств массовой информации – 80,0 млн. рублей (100% годовых бюджетных назначений).

Абзац шестой подпункта «н» пункта 1

обеспечить создание до 1 марта 2013 г. передвижного фонда ведущих российских музеев для экспонирования произведений искусства в музеях и галереях малых и средних городов, а также создать к 2018 году 27 виртуальных музеев

Исполнено.

Целевой показатель объема передвижного фонда ведущих российских музеев для экспонирования произведений искусства в музеях и галереях малых и средних городов России на 2014 год, установленный «Дорожной картой» в сфере культуры в размере 400 единиц, был достигнут.

В части увеличения количества виртуальных музеев, созданных при поддержке федерального бюджета, значение целевого показателя составляло 12 единиц. По итогам 2014 года создано 34 виртуальных музея, модернизировано – 25.

По информации Минкультуры России в 2014 году на реализацию мероприятия по созданию передвижного фонда ведущих российских музеев направлено 40,25 млн. рублей (100% установленного на год плана), на создание виртуальных музеев – 57,3 млн. рублей (100%).

В то же время, в законодательстве отсутствует понятие «Передвижной фонд ведущих российских музеев», правовые основы его создания, порядок формирования фонда, а также формы отчетности о количестве экспонатов, включенных в передвижной фонд ведущих российских музеев, что не позволяет достоверно провести анализ реализации данного мероприятия Указа.

Абзац седьмой подпункта «н» пункта 1

увеличить к 2018 году в два раза количество выставочных проектов, осуществляемых в субъектах Российской Федерации

Информация о выполнении показателя в 2014 году не представлена.

По информации Минкультуры России в 2014 году проведено 8 выставок. На реализацию мероприятия по увеличению в 2 раза количества выставочных проектов, осуществляемых в субъектах Российской Федерации, в 2014 году направлено 40,25 млн. рублей (100% установленного на год плана).

Планом деятельности Минкультуры России на 2013 – 2018 годы⁴⁸, предусмотрен показатель увеличения выставочных проектов музеев, подведомственных Минкультуры России, в регионах Российской Федерации (в том числе в рамках «передвижного фонда»), который составляет 120 выставок (в 2013 году – 60 выставок). Информация о точном количестве проведенных в 2014 году выставок Минкультуры России не представлена.

Абзац восьмой подпункта «н» пункта 1

увеличить к 2015 году до 4 тыс. количество государственных стипендий для выдающихся деятелей культуры и искусства и молодых талантливых авторов

Исполнен.

В 2014 году количество стипендиантов среди выдающихся деятелей культуры и искусства и молодых талантливых авторов составило 2 тыс. человек.

Такой показатель установлен «Дорожной картой» в сфере культуры на 2014 год и был достигнут. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 июня 2013 г. № 548⁴⁹ установлено, что количество государственных стипендий для выдающихся деятелей культуры и искусства России в 2014 году составляет 1000, государственных стипендий для талантливых молодых авторов литературных, музыкальных и художественных произведений – 1000, в 2015 году – в количестве по 2000 соответственно. Размер ежемесячной стипендии составляет 6 тыс. рублей в месяц.

На выполнение указанного мероприятия в 2014 году из федерального бюджета направлено 144,0 млн. рублей (100 % предусмотренного объема).

Абзац девятый подпункта «н» пункта 1

увеличить к 2018 году в целях выявления и поддержки юных талантов число детей, привлекаемых к участию в творческих мероприятиях, до 8 процентов от общего числа детей.

Исполнено.

По информации Минкультуры России, установленный на 2014 год «дорожной картой» в сфере культуры показатель доли детей, привлекаемых к участию в творческих мероприятиях, в общем числе детей, в размере 3 %, достигнут. В 2014 году проведено более 270 интеллектуальных и творческих конкурсных мероприятий с участием одаренных детей и молодежи.

Приказом Минкультуры России от 30 сентября 2013 г. № 1504 утверждена Методика расчета целевого показателя «Доля детей, привлекаемых к участию в творческих мероприятиях от общего числа детей».

⁴⁸ Утвержден приказом Министерства от 8 сентября 2014 г. № 1537.

⁴⁹ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 12 ноября 1993 г. № 1904 «О дополнительных мерах государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации» и Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 1996 г. № 1010 «О мерах по усилению государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации».

На финансирование указанного мероприятия в рамках реализации Федеральной целевой программы «Культура России (2012 – 2018 годы)» в 2014 году направлено 183,0 млн. рублей (100% предусмотренного на год объема).

Подпункты «а» и «б» пункта 2:

Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

а) обеспечить до 1 августа 2012 г. разработку нормативных правовых актов, предусматривающих реализацию мер по поэтапному повышению заработной платы работников культуры;

Исполнено с нарушением установленного срока

Минкультуры России лишь 31 декабря 2012 года разработало и направило в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендации по разработке нормативных правовых актов по реализации мер по поэтапному повышению заработной платы работников учреждений культуры⁵⁰. На конец января 2013 года была представлена информация о разработке нормативных правовых актов по данному вопросу 83 субъектами Российской Федерации.

В соответствии с протокольным решением заседания рабочей группы Комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации (подпункт «б» пункта II Протокола от 6 февраля 2013 г. № 12) поручение признано исполненным и снято с контроля.

б) Разработать до 1 ноября 2012 г. комплекс мер по расширению практики обмена выставками между музеями Российской Федерации, по работе музеев в вечернее и ночное время и обеспечить их реализацию

Исполнено с нарушением установленных сроков

Приказом Минкультуры России от 4 октября 2012 г. № 1072 утверждены меры по улучшению качества обслуживания населением федеральными музеями, подведомственными Минкультуры России.

Комплекс мер по расширению практики обмена выставками между музеями Российской Федерации утвержден приказом Минкультуры России от 15 октября 2013 г. № 1558.

Подпункт «в» пункта 2

в) разработать до 1 ноября 2012 г. комплекс мер, направленных на повышение эффективности реализации мероприятий по содействию трудоустройству инвалидов, на обеспечение доступности профессионального

⁵⁰ № 124-01-39/04-НМ

образования, включая совершенствование методов профессиональной ориентации детей-инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, на подготовку специализированных программ профессионального обучения инвалидов с учетом особенностей их психофизического развития и индивидуальных возможностей, а также индивидуальных программ реабилитации инвалидов, на создание условий для повышения уровня занятости инвалидов, в том числе на оборудованных (оснащенных) для них рабочих местах.

Исполнено.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2012 г. № 1921-р утвержден Комплекс мер, направленных на повышение эффективности реализации мероприятий по содействию трудоустройству инвалидов и на обеспечение доступности профессионального образования на 2012 - 2015 годы. В 2012 – 2014 году в рамках выполнения данного положения Указа принято 14 нормативных правовых актов.

Следует отметить, что в госпрограмме «Содействие занятости населения» отсутствуют целевые показатели и индикаторы, характеризующие исполнение данного мероприятия.

В ряде регионов, несмотря на активную работу по содействию трудоустройству инвалидов, доля трудоустроенных от общего числа обратившихся инвалидов по-прежнему невысока. Так, в Ставропольском крае в 2014 году при содействии центров занятости населения трудоустроено 1 087 инвалидов, что составляет 20,6 % общего числа инвалидов, обратившихся в поисках работы, в Кировской области трудоустроено 1 045 инвалидов, или 45,9% от обратившихся граждан данной категории.

Оценка достаточности финансовых средств, выделенных на реализацию Указа, показала, что в субъектах Российской Федерации его обеспеченность финансовыми ресурсами в 2014 году составила 95,7 процентов.

Общий объем потребности в средствах, необходимых в 2014 году для реализации Указа, оценивался регионами в сумме 917,8 млрд. рублей. В консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации на истекший финансовый год было предусмотрено 648,4 млрд. рублей, или 70,6 % необходимого объема средств (в 2013 году – 77,2%).

В структуре расходов из всех источников финансирования доля федеральной составляющей оценивается регионами на уровне 12,8%.

Третья часть финансовых ресурсов, направленных в 2014 году регионами на реализацию Указа, обеспечивалась за счет средств территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников финансирования.

О недостаточности финансовых ресурсов на реализацию Указа в IV квартале 2014 года заявили 44 субъекта Российской Федерации.

Наибольшие риски, связанные с низким уровнем обеспеченности субъектов Российской Федерации финансовыми ресурсами, необходимыми для реализации Указа, по представленной информации, в 2014 году отмечаются в Республике Ингушетия (36,2%), Республике Карелия (41%), в Удмуртской Республике (47,7%), в Амурской (52,3%), Астраханской (53,1%) областях, в

Забайкальском крае, Республике Калмыкия, Республике Тыва и Брянской области (от 62% до 64%).

Общий объем недостающих средств для реализации Указа в 2014 году оценивался регионами в сумме 28,9 млрд. рублей, что втрое выше, чем в 2013 году.

Субъектами Российской Федерации отмечен ряд проблем обеспечения реализации Указа, основной из которых продолжает оставаться **опережающее увеличение расходов региональных бюджетов на выполнение решений, принятых на федеральном уровне, по сравнению с ростом доходов**, при этом предоставляемая из федерального бюджета финансовая помощь является недостаточной, предназначена в основном для осуществления текущих расходов и носит разовый характер, а регионам требуются дополнительные доходные источники на постоянной основе.

Недостающие средства субъекты Российской Федерации изыскивают за счет собственных дополнительных доходов, получаемых от оптимизации бюджетных расходов, в том числе за счет сокращения числа неэффективных организаций, оптимизации структуры и штатной численности учреждений, повышения эффективности использования имущества, сокращения численности управленческого аппарата, а также привлечения заемных средств.

В результате большинство субъектов Российской Федерации для исполнения своих расходных обязательств вынуждены существенно сокращать расходы, в том числе инвестиционные, наращивать дефицит бюджетов и увеличивать объемы долговых обязательств.

По информации, представленной Минфином России, в 2014 году **кассовое исполнение бюджетных ассигнований из федерального бюджета на реализацию мер, предусмотренных Указом, составило 185,3 млрд. рублей, из которых 182,0 млрд. рублей (98,2%) – на мероприятия, связанные с повышением заработной платы работникам бюджетной сферы.**

Выводы

1. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» предусматривает 39 поручений, отличающихся по масштабу, объему необходимых для их реализации мер и средств, а также по степени влияния на социально-экономическую ситуацию в стране.

2. Большинство из предусмотренных Указом положений выполняется. Однако ряд позиций либо не исполнены, либо исполнены с нарушением срока, либо имеются существенные риски их невыполнения к установленному сроку.

2.1. Анализ выполнения положений Указа, связанных с повышением заработной платы в бюджетном секторе экономики, свидетельствует о наличии рисков недостижения запланированных значений показателя роста реальной заработной платы (по крайней мере, в 2015 – 2016 годах).

При этом снижение темпов ее роста в 2012 – 2014 годах может являться не только следствием негативных тенденций в экономике, но и результатом

фактического отсутствия в нормативных правовых актах конкретных мероприятий, направленных на реализацию данного положения Указа.

Кроме того, в 2014 году не достигнуты плановые значения показателей заработной платы по 4 из 10 категорий работников бюджетной сферы, упомянутых в Указе, причем по двум из них сроки, установленные Указом, истекли, в результате чего не обеспечено доведение:

средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе;

средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений до средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе.

Кроме того, целевые ежегодные индикаторы роста размера заработной платы, определенные в Поэтапном плане Минтруда России и Госпрограмме «Содействие занятости населения», различаются в среднем на 1 процентный пункт, что не позволяет объективно оценить степень результативности предпринимаемых мер в части темпов роста оплаты труда.

Полагаем необходимым пересмотреть установленные показатели, обеспечив их идентичность в программных документах и актуализацию применительно к настоящим реалиям.

2.2. Применяемые в настоящее время подходы к определению среднемесячной заработной платы не позволяют в полном объеме осуществлять мониторинг достижения целевых показателей повышения заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы, установленных Указом в связи со значительным влиянием на показатели факторов внутреннего и внешнего совместительства. Таким образом, определить темп роста оплаты труда работников социальной сферы и науки в основное рабочее время по основному месту работы (без совместительства) не представляется возможным.

2.3. Не исполнено положение Указа о необходимости разработать и утвердить к 2015 году не менее 800 профессиональных стандартов. За 2013 – 2014 годы Минтрудом России утверждена только половина из требуемого количества (в 2013 году – 28, в 2014 году – 375).

Такая ситуация стала следствием затянувшегося процесса формирования порядка их разработки, завершившегося только в 2014 году. В результате, кассовое исполнение бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию данной нормы Указа, составило в 2013 году только 54,4%, а в 2014 году – 78,6% от суммы, установленной сводной бюджетной росписью.

Более того, принимая во внимание, что утвержденное к настоящему времени количество профессиональных стандартов является результатом двухлетней работы (2013-2014 годы), возможность разработки и утверждения такого же количества стандартов за один год (как это предусмотрено в настоящее время планом Минтруда России) вызывает обоснованные сомнения.

2.4. Не исполнены два положения Указа в сфере культуры в части: создания к 2015 году не менее пяти центров культурного развития в малых городах;

включения ежегодно в Национальную электронную библиотеку не менее 10 процентов издаваемых в Российской Федерации наименований книг.

Выполнение последнего положения Указа осложняется тем, что действующими законодательными и иными нормативными правовыми актами не установлены правовые основы деятельности Национальной электронной библиотеки, отсутствует понятие «Национальная электронная библиотека», не утверждено положение о ней, не определены ее ведомственная подчиненность и структура, а также не утверждена методика отбора 10 процентов издаваемых в Российской Федерации наименований документов для включения в Национальную электронную библиотеку.

3. Нормативные правовые акты, необходимые для реализации положений Указа, в основном приняты своевременно и в достаточном объеме. В то же время имеется ряд проблем, оказывающих непосредственное влияние на результаты выполнения положений Указа.

3.1. Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации отмечаются проблемы методологического характера, в том числе наличие «плавающего» показателя средней заработной платы в экономике региона в течение отчетного периода (года), фактическое значение которого постоянно меняется, что ведет к риску невыполнения целевых значений роста заработной платы.

Кроме того, не выработан единый подход к мониторингу уровня заработной платы работников сферы культуры.

Так, Росстатом уровень средней заработной платы работников учреждений культуры рассчитывается, исходя из фонда заработной платы и среднесписочной численности работников учреждений культуры, и определяется ее отношение к средней заработной плате по региону, в то время как Минкультуры России мониторинг уровня заработной платы осуществляется не только по работникам учреждений культуры, но и по работникам учреждений образования в сфере культуры.

В результате установленные «дорожной картой» в сфере культуры целевые значения рассматриваемого показателя превышают соотношения, установленные Программой поэтапного совершенствования системы оплаты труда для работников учреждений культуры. Это, в свою очередь, приводит к возникновению дополнительных расходных обязательств субъектов Российской Федерации, при использовании завышенного значения показателя.

3.2. Отсутствие нормативно-правового регулирования некоторых важных аспектов действующей системы независимой оценки качества оказания услуг организациями социальной сферы создает ряд рисков.

Так, отсутствуют нормативные правовые акты, устанавливающие сроки разработки отраслевыми федеральными органами исполнительной власти критериев такой оценки. Указанные критерии для организаций культуры и образования до настоящего времени не утверждены.

Кроме того, нормативными правовыми актами не предусмотрена обязанность органов исполнительной власти заказывать проведение независимой оценки; не установлены требования об обеспечении поисковой доступности рейтингов организаций, оказывающих социальные услуги.

3.3. Отсутствие законодательного определения понятия «Передвижной фонд ведущих российских музеев», правовых основ его создания, порядка формирования фонда, а также формы отчетности о количестве экспонатов, включенных в передвижной фонд ведущих российских музеев, не позволяют

достоверно провести анализ реализации мероприятий Указа № 597 по созданию до 1 марта 2013 года передвижного фонда ведущих российских музеев для экспонирования произведений искусства в музеях и галереях малых и средних городов и увеличению к 2018 году в 2 раза выставочных проектов, осуществляемых в субъектах Российской Федерации.

3.4. Отсутствие законодательного определения понятия «институты самоуправления» применительно к трудовым отношениям создает риски в части полноценной реализации принятого в соответствии с Указом комплекса мероприятий по развитию институтов самоуправления и принятию кодексов профессиональной этики.

3.5. Не принят федеральный закон о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, касающихся порядка аккредитации организаций, осуществляющих деятельность по повышению профессионального уровня рабочих кадров, внесенный Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с нарушением срока, установленного Указом. Это создает риски в части своевременного формирования полноценного механизма оценки профессиональной подготовки рабочих кадров.

4. По результатам оценки обоснованности и достаточности выделяемых бюджетных ассигнований, необходимых для реализации в 2014 году Указа в части повышения средней заработной платы работников бюджетной сферы, выявлены следующие недостатки и проблемы.

4.1. В IV квартале 2014 года 44 субъекта Российской Федерации заявили о недостаточности финансовых ресурсов на реализацию Указа. Общий объем недостающих средств в 2014 году оценивался регионами в сумме 28,9 млрд. рублей, что втрое выше, чем в 2013 году.

Основной проблемой, препятствующей реализации Указа (по информации субъектов Российской Федерации) продолжает оставаться опережающее увеличение расходов региональных бюджетов на выполнение решений, принятых на федеральном уровне, по сравнению с ростом доходов, в условиях, когда предоставляемая из федерального бюджета финансовая помощь является недостаточной, предназначена в основном для осуществления текущих расходов и носит разовый характер, а регионам требуются дополнительные доходные источники на постоянной основе.

Недостающие средства субъекты Российской Федерации изыскивают за счет собственных дополнительных доходов, получаемых от оптимизации бюджетных расходов, в том числе за счет сокращения числа неэффективных организаций, оптимизации структуры и штатной численности учреждений, повышения эффективности использования имущества, сокращения численности управленческого аппарата, а также привлечения заемных средств. При этом возможности получения положительного эффекта от проведения оптимизации сети бюджетных учреждений фактически исчерпаны.

Так, проведенные Счетной палатой мероприятия показали, что, в частности, дальнейшая реорганизация неэффективных учреждений социального обслуживания может вести к снижению охвата и качества социального обеспечения, увеличению очереди на получение социальных услуг и снижению уровня удовлетворенности потребности граждан в социальном обслуживании.

4.2. По информации Минздрава России фактическое исполнение расходов на достижение целевого соотношения в 2014 году средней заработной платы отдельных категорий медицинских работников к средней заработной плате в соответствующем регионе превысило потребность в средствах на 33,0%.

Это свидетельствует об отсутствии надлежащего методического сопровождения со стороны федеральных органов исполнительной власти и, как результат, о низком качестве планирования бюджетных показателей в ряде субъектов Российской Федерации.

4.3. Наблюдаются диспропорции в оплате труда работников государственных и муниципальных учреждений культуры, что влечет социальную напряженность внутри одной отрасли, поскольку работники, выполняющие одинаковые функции, получают различную заработную плату.

5. Выявлен ряд недостатков в работе федеральных органов исполнительной власти в части реализации положений Указа.

5.1. Минобрнауки России и Минкультуры России не обеспечен достаточный уровень организации мониторинга реализации Указа в части финансового обеспечения мероприятий по повышению заработной платы работников сферы образования и культуры в субъектах Российской Федерации. У министерств отсутствуют данные об объемах финансирования мероприятий за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и иных источников.

5.2. Отмечается недостаточная работа Минздрава России по переводу медицинских организаций на эффективный контракт. В 2014 году перевод работников на эффективный контракт осуществлен только в 2 774 медицинских организациях (33,8 % общего количества организаций). По информации Минздрава России указанная работа не проводилась в 20 субъектах Российской Федерации.

5.3. Не были выполнены показатели «дорожных карт» в части повышения заработной платы отдельных категорий работников образовательных и медицинских учреждений, подведомственных Управлению делами Президента Российской Федерации, что объясняется ведомством недостаточным финансовым обеспечением потребности в бюджетных ассигнованиях.

5.4. В системе ФСИН России не выполнен плановый показатель соотношения заработной платы на 2014 год по категории «Врачи и работники медицинских организаций, имеющие высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющие медицинские услуги (обеспечивающие предоставление медицинских услуг)», что связано с недостатком выделенных из федерального бюджета ассигнований, необходимых для реализации положений Указа, объем которых оценивается службой в 257,1 млн. рублей.

6. Общий объем потребности в средствах, необходимых в 2014 году для реализации Указа, оценивался субъектами Российской Федерации в сумме 917,8 млрд. рублей. В консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации на истекший финансовый год было предусмотрено 648,4 млрд. рублей, или 70,6% необходимого объема средств.

По информации, представленной Минфином России, в 2014 году кассовое исполнение бюджетных ассигнований из федерального бюджета на реализацию мер, предусмотренных Указом, составило 185,3 млрд. рублей, из

которых 182,0 млрд. рублей (98,2%) – на мероприятия, связанные с повышением заработной платы работникам бюджетной сферы.

Предложения:

Направить Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудитор



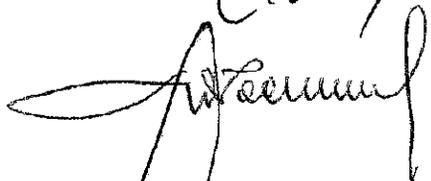
В.С.Катренко

Аудитор



С.Н.Мовчан

Аудитор



Ю.В.Росляк

Аудитор



А.В.Филипенко