ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Эффективный контракт для профессионалов социальной сферы

тренды
потенциал
решения

Экспертный доклад

Ответственные редакторы
Я.И. Кузьминов, С.А. Попова, Л.И. Якобсон

Издательский дом Высшей школы экономики
Москва 2017

УДК 36
ББК 60.56
Э94

Ответственные редакторы:
Я.И. Кузьминов, С.А. Попова, Л.И. Якобсон

Авторский коллектив:
И.В. Абанкина, Т.В. Абанкина, Н.В. Акиндинова, Е.В. Берездивина, М.А. Гершман, А.Б. Жулин, А.В. Клименко, Т.Е. Кузнецова, Я.И. Кузьминов, О.А. Попов, С.А. Попова, Л.Д. Попович, А.С. Прокопенко, Н.В. Родина, З.А. Рыжикова, И.М. Шейман, С.В. Шишкин, Л.И. Якобсон, Е.В. Ястребова

Э94 **Эффективный контракт для профессионалов социальной сферы: тренды, потенциал, решения.** Экспертный доклад [Текст] / отв. ред. Я. И. Кузьминов, С. А. Попова, Л. И. Якобсон ; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. — 141 , [1] с. — 200 экз. (1-й завод). — ISBN 978-5-7598-1740-6 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-1698-0 (e-book).

В данном докладе экспертами Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» проанализирован процесс внедрения и реализации механизма эффективного контракта в учреждениях социальной сферы и науки Российской Федерации за период с 2012 по 2016 г. В нем отражены промежуточные итоги и нерешенные проблемы перехода на новую модель оплаты труда работников образования, здравоохранения, науки и государственных служащих на основе результатов систематического мониторинга и исследований.

Основной фокус сделан на крупнейшую в социальной сфере отрасль — образование. Именно с нее начался переход на эффективный контракт. В этой области накоплен наиболее яркий опыт, выработаны собственные подходы к оплате труда педагогов, а также собран значительный массив данных на основе Мониторинга экономики образования, проводимого НИУ ВШЭ. Собранные данные, выводы и рекомендации экспертов НИУ ВШЭ будут полезны и интересны как подготовленным читателям, так и широкой публике.

УДК 36
ББК 60.56

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<http://id.hse.ru>

ISBN 978-5-7598-1740-6 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-1698-0 (e-book)

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2017

Содержание

Предисловие 6

1. Что такое эффективный контракт? Установки руководства страны, цели и задачи внедрения 12

2. Предпосылки перехода к эффективному контракту 15

3. Оценка общественности 19

4. Первые результаты реализации эффективного контракта 28

Целевые ориентиры повышения заработной платы работников организаций социальной сферы и научных организаций 28

Особенности формирования стимулирующей системы оплаты труда работников социальной сферы и научных организаций 31

Источники повышения заработной платы работникам социальной сферы и научных организаций 34

Показатели эффективности деятельности работников 39

Связь эффективного контракта и системы независимой оценки качества оказания услуг 42

5. Практики перехода на эффективный контракт в сфере образования 44

Повышение оплаты труда педагогических работников образовательных учреждений 44

Обновление и развитие кадрового состава 46

Повышение привлекательности работы в сфере образования 48

Влияние процессов оптимизации деятельности и повышения эффективности организаций сферы образования на работников 51

Подходы к формированию структуры заработной платы 56

Особенности формирования стимулирующей системы оплаты труда 62

6. Финансирование расходов на реализацию эффективного контракта в социальной сфере и науке в 2012–2016 гг. 67

Первоначальные оценки стоимости перехода на эффективный контракт 67

Фактические объемы расходов на реализацию эффективного контракта 68

Заключение 73

Приложение 1. Анализ мирового опыта (на примере сферы образования) 77

Приложение 2. Эффективный контракт в организациях высшего образования 80

Приложение 3. Эффективный контракт в науке 83

Приложение 4. Эффективный контракт в здравоохранении 85

Приложение 5. Эффективный контракт в сфере культуры 90

Приложение 6. Эффективный контракт в сфере государственной гражданской службы 92

Приложение 7. Рекомендации по реализации эффективного контракта в учебных заведениях высшего образования 100

Приложение 8. Методические рекомендации по введению эффективного контракта с педагогическими работниками образовательных организаций, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования 102

Приложение 9. Методические рекомендации по реализации эффективного контракта в научных организациях (учреждениях) 124

Приложение 10. Рекомендации по реализации эффективного контракта в двух типах медицинских учреждений: городской поликлинике и городской больнице 129

Предисловие

Традиционно в мире учителя, врачи, работники культуры и науки, государственные служащие относятся к особой группе «среднего класса». Социальный статус таких работников выше, чем их доход. Они занимаются интеллектуальным трудом, в основе своей творческим, несмотря на рутинность многих их ежедневных практик. При этом их работа сопряжена с высокой социальной ответственностью. Такой труд в большой степени самостимулируется. Но условием для этого является доход на уровне «среднего класса», достаточный для удовлетворения не только базовых, но и развитых культурных потребностей.

Второй особенностью рассматриваемых профессий является то, что экономисты называют доверительным характером создаваемого блага. Непрофессионал — будь это родитель школьника, пациент или чиновник-регулятор — не способен в полной мере оценить качество работы медиков, преподавателей, ученых. Профессиональные сообщества самостоятельно регулируют качество своей работы.

Ситуация, сложившаяся в России в 2000-е годы с учителями, врачами, государственными служащими, работниками культуры и науки принципиально отличалась от стандартов развитых стран. Невысокий уровень оплаты труда существенно понизил социальный статус представителей указанных профессий и вызвал существенный отток наиболее квалифицированных и креативных работников из образования, здравоохранения, науки и государственной службы. Фактически за пределами российского «среднего класса» оказались наиболее многочисленные и востребованные обществом профессиональные группы. Для решения проблемы была разработана модель эффективного контракта. Ее внедрение началось в 2012 г. «майскими» указами Президента Российской Федерации Владимира Путина.

Замысел нового механизма состоял в первую очередь в обеспечении достойной заработной платы работников социальной сферы и науки, позволяющей им сосредоточиться на своей основной деятельности и не искать дополнительных подработок. Для этого уровень оплаты труда постепенно должен был достигнуть средней по региону, а в будущем и превысить ее. Наряду с этим установка

понятных и адекватных инструментов стимулирования («социальный пакет» из компенсационных надбавок за добросовестный и эффективный труд) должны были создать ситуацию, при которой представители этих профессий сосредоточились на профессиональном развитии и, как следствие, повышении качества своей работы.

По результатам опросов в 2012 г. большинство россиян соглашались, что качество медицины и образования зависит от уровня зарплаты бюджетников. При этом те, кто работают лучше, должны были, по мнению граждан, получать более высокое вознаграждение за свой труд.

Обозначенный в «майских» указах ориентир соответствовал показателям развитых стран. Так, заработная плата учителей школ и мастеров производственного обучения в Европе и Северной Америке составляет 110–120% от средней заработной платы по экономике этих стран, несколько ниже в среднем вознаграждение среднего медперсонала. При этом преподаватели университетов, сотрудники научных лабораторий, как правило, зарабатывают около 200% от средней. Этот ориентир — 200% — был принят в указах также для врачей, что ниже среднего заработка врача в Европе и тем более в США. Помимо бюджетных ограничений, такой ориентир для России 2018 г. можно объяснить низкой базой соответствующих зарплат.

20 лет (1992–2012) неудовлетворительно низкой заработной платы привели у значительной части работников образования и медицины, науки и культуры к низкому качеству работы, потере профессиональных компетенций, к частичному подрыву профессиональной этики. Поэтому повышение зарплаты, как подчеркивалось в статьях В. Путина, должно было сопровождаться повышением требований к профессиональному уровню работников и к результатам их работы. Это предполагало как создание стимулов для действующих работников, так и обновление их корпуса. Еще одним условием эффективного контракта было укрепление профессиональных ассоциаций (как инструмента самооценки и саморегулирования профессиональных сообществ) и формирование системы независимой оценки качества работы учреждений социальной сферы.

При переходе на эффективный контракт основной фокус был сделан именно на повышении заработной платы. Целевых показа-

телей удалось достичь лишь по некоторым категориям работников социальной сферы. Но все же к некоторым позитивным результатам удалось прийти. В частности, наблюдается резкий рост доли педагогов, которые считают свой детский сад или школу конкурентоспособными по уровню заработной платы по сравнению с организациями в других сферах. Доля педагогов, желающих сменить работу, сократилась в последнее время в 1,3–2 раза, увеличилась доля тех, кто не хочет покидать образовательное учреждение. Похожая картина наблюдается и в медицине.

Количество молодых специалистов по всем отраслям социальной сферы увеличилось. А педагогические направления подготовки вновь стали популярными у абитуриентов. В последние годы возрос интерес молодежи и к медицинским специальностям. Вузы этого профиля ежегодно готовят около 20 тыс. специалистов. Отмечается положительная динамика по программам интернатуры и ординатуры. Растет число работников, повышающих свою квалификацию и проходящих дополнительное обучение или переподготовку.

Переход на эффективный контракт сопровождался жестким контролем за достижением заданного целевого уровня средней заработной платы работников. Вместе с тем результативность других составляющих эффективного контракта (оптимизация деятельности организаций социальной сферы, стимулирование деятельности работников, система оценки эффективности и качества работы организаций и работников социальной сферы) контролировалась слабо, что привело к искажению основного замысла механизма.

Одним из основных источников повышения заработной платы работников социальной сферы стали бюджетные средства. По подсчетам экспертов ВШЭ, необходимые расходы для успешной реализации эффективного контракта в социальной сфере и науке должны постепенно увеличиваться и к 2018 г. превысить 4% ВВП. Однако оценка фактических расходов фиксирует более низкие показатели — от 2,5 до 2,7% ВВП в разные годы. Большая нагрузка легла на региональные бюджеты, совокупные доходы которых после значительного сокращения в 2011–2014 гг. стали восстанавливаться только в 2016 г.

Помимо бюджетных средств, переход на эффективный контракт предполагал в том числе использование внутреннего резерва организаций социальной сферы: повышение их эффективности,

сокращение избыточного персонала и неэффективных организаций с передачей их функций организациям, обеспеченных своевременным оборудованием и квалифицированным персоналом. Высвобождающиеся в результате оптимизации средства должны были пойти на повышение заработной платы действующих работников. Проведенные мероприятия в этой области имеют несколько эффектов — численность всех категорий работников социальной сферы сократилась к 2016 г. почти на 7% (419 тыс. человек) по сравнению с 2013 г. Но при этом нагрузка на оставшихся работников социальной сферы увеличилась, что в ряде случаев стало приводить к снижению качества оказываемых ими услуг.

Проведенные НИУ ВШЭ исследования показывают, что не всегда переход на эффективный контракт рассматривается руководством организаций в качестве приоритетной задачи. В первую очередь это касается формального внедрения стимулирующей части фонда оплаты труда.

Споры по поводу структуры заработной платы и показателей эффективности трудовой деятельности работников начались еще с внедрения в 2008 г. новой системы оплаты труда, ориентированной на результат, и продолжились с переходом на эффективный контракт. У представителей социальной сферы сложились различные мнения по соотношению гарантированной и переменной (стимулирующей) частей заработной платы. Следует отметить, что по вопросу формирования механизмов стимулирования качественного труда консенсус не сложился до сих пор.

Эксперты в области общественного управления отмечают зависимость мотивационных возможностей систем стимулирования от того, насколько справедливыми представляются работникам подходы к показателям эффективности, а следовательно, и к устанавливаемому объему самой работы. Если подходы оцениваются ими как недостаточно справедливые, мотивационные возможности системы оплаты значительно снижаются, и система может оказаться даже контрпродуктивной[1].

---

[1] *Deckop J.R., Cirka C.C.* The risk and reward of a double-edged sword: Effects of a merit pay program on intrinsic motivation // Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. 2000. Vol. 29. P. 400–418; *Currristine T., Lonti Z., Joumard I.* Improving public sector efficiency: Challenges and opportunities // OECD Journal on Budgeting. 2007. Vol. 7. No. 1. P. 9.

Существующий опыт разработки и применения показателей стимулирования работников социальной сферы показал отсутствие единых принципов их формирования, неоднозначность использования количественных показателей для социальной сферы и сложность оценки качества работы. Еще одна проблема — сотрудники организаций достаточно быстро приспосабливаются к новым требованиям и начинают ориентироваться в основном на те виды деятельности, которые учтены в показателях эффективности, зачастую в ущерб другим важным видам работ.

Руководители ведомств, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций, формально ориентируясь на федеральные нормативные акты и методические рекомендации, по-разному понимают эффективный контракт и используют разные подходы при формировании показателей эффективности, установлении параметров и процедур назначения стимулирующих выплат. В результате возникают вариативные модели эффективного контракта. Оценить их влияние на повышение качества работы зачастую довольно проблематично.

Проблему оценки качества должна была решить система независимой оценки. Она активно развивается в настоящее время, но внедрение такой системы не было в полной мере синхронизировано с переходом на эффективный контракт, что не позволило раскрыть все его возможности и инструменты.

С эффективным контрактом связаны большие ожидания как руководства страны, так и самих работников социальной сферы. Именно поэтому данная тема вновь стала актуальной. Важно понимать, что эффективный контракт включает не только высокий уровень заработной платы, но и, например, требования к рабочему месту, системе повышения квалификации, аттестации работников и т.д. Пока же обсуждение сужено до уровня заработной платы, доли гарантированной ее части и в меньшей степени — вокруг показателей эффективности и стимулирования конкретных результатов деятельности.

Доклад представляет собой итоги работы экспертов НИУ ВШЭ по анализу опыта внедрения эффективного контракта в социальной сфере, отражает промежуточные итоги и нерешенные проблемы перехода на новую модель на основе результатов систематического мониторинга и исследований по заявленной тематике. В фокусе внимания доклада — система образования как одна из

крупнейших в социальной сфере. Именно с образования начался переход на эффективный контракт. В этой области накоплен наиболее яркий опыт, выработаны собственные подходы к оплате труда педагогов, а также собран значительный массив данных на основе Мониторинга экономики образования, проводимого НИУ ВШЭ.

1. Что такое эффективный контракт? Установки руководства страны, цели и задачи внедрения

Эффективный контракт — это система мер, направленных на обеспечение достойной заработной платы работникам бюджетной сферы, обеспечение уровня их благосостояния в соответствии со сложившимися стандартами жизни среднего класса и стимулирования качественного и эффективного труда в интересах потребителя.

Таким образом, система эффективного контакта содержит «два ключа»:

- рост базовой части заработной платы работников бюджетной сферы до уровня конкурентоспособной (средней по региону);
- формирование механизмов стимулирования качественного труда и «социального пакета» (за счет компенсационных и стимулирующих надбавок в структуре заработной платы).

Переход на эффективный контракт является сегодня главным направлением в системе мер, нацеленных на повышение качества работы в организациях социальной сферы, научных организациях и в системе государственной службы. Он был инициирован в предвыборной статье Президента Российской Федерации В.В. Путина «Строительство справедливости. Социальная политика для России»:

В.В. Путин, Президент Российской Федерации:

«Оплату бюджетников надо соотносить с конкретными условиями регионального рынка труда [...] При этом механическое повышение зарплаты всем и каждому неэффективно. Необходимо гораздо полнее учитывать в зарплате квалификацию и профессиональные достижения работника. Это значит, что рост базового уровня оплаты должен сочетаться с еще более быстрым увеличением фонда стимулирующих надбавок и доплат. [...] В конечном счете, заработная плата должна платиться не за факт принадлежности к определенному учреждению, а за реальный вклад в науку, образование, здра-

воохранение, культуру, в оказание обществу и гражданам конкретных услуг»[2].

В дальнейшем задача внедрения эффективного контракта была поставлена в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и закреплена в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 28 июня 2012 г. «О бюджетной политике в 2013–2015 годах»:

В.В. Путин, Президент Российской Федерации:

«В целях повышения качества предоставляемых населению государственных и муниципальных услуг, прежде всего в таких сферах, как образование, здравоохранение и культура, предлагается отказаться от неэффективной системы материального и морального стимулирования работников бюджетной сферы (когда одинаково финансируются организации, предоставляющие как качественные, так и некачественные услуги, когда одинаково оплачивается труд как добросовестных, так и недобросовестных работников). В этой связи предлагается осуществить переход к “эффективному контракту”, который должен четко определять условия оплаты труда и “социальный пакет” работника в зависимости от качества и количества выполняемой им работы».

«Применение “эффективного контракта” также призвано повысить конкурентоспособность государства как работодателя на региональных рынках труда и сопоставимость стоимости труда в государственном, муниципальном и частном секторах экономики».

«Этапы перехода к “эффективному контракту” должны быть увязаны с конкретными структурными и институциональными изменениями в отраслях социальной сферы, направленными на повышение эффективности образования, науки, культуры, здравоохранения».

---

[2] *Путин В.В.* Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 13.02.2012.

Введение эффективного контракта предполагает переход к принципиально новой модели взаимоотношений работника и работодателя в социальной сфере, научных организациях, ориентированной на стимулирование эффективности деятельности специалистов и повышение качества оказываемых ими услуг.

Модель призвана обеспечить решение следующих основных задач.

1. Обеспечивать достойный и конкурентоспособный уровень оплаты труда специалистов социальной сферы, научных организаций, способный закрепить в ней лучшие кадры, делающий работу привлекательной и дающей возможность не искать заработков на стороне. *«Денежное и прочее материальное вознаграждение (включая дополнительные блага) должно как в точке выбора карьеры.., так и на всем протяжении быть достаточным для того, чтобы человек, избравший карьеру, не испытывал недостатка в материальных и культурных благах, мог обеспечивать свою семью на желательном для него уровне»*[3].

2. Учитывать в зарплате квалификацию и конкретные профессиональные достижения работника, повышать мотивацию трудовой деятельности посредством стимулирования работников в зависимости от качества и эффективности их труда. Это должно достигаться за счет роста базового уровня оплаты в сочетании с еще более быстрым увеличением фонда стимулирующих надбавок и доплат.

3. Привлекать молодых и высококвалифицированных специалистов, ориентированных на работу в социальной сфере, науке и обладающих квалификацией, достаточной для повышения эффективности и качества предоставления соответствующих услуг.

---

[3] *Кузьминов Я.И.* Академическое сообщество и академические контракты: вызовы и ответы последнего времени // Контракты в академическом мире / сост. и науч. ред. М.М. Юдкевич. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011. С. 13–30.

2. Предпосылки перехода к эффективному контракту

Основным условием перехода к механизму эффективного контракта стала низкая эффективность сложившейся к 2011 г. в социальной сфере модели занятости на основе контрактов постоянного найма. Сам процесс внедрения нового механизма в организациях социальной сферы начался в 2012 г.[4]

Как было?

1. В целом низкий уровень заработной платы большинства работников социальной сферы, отсутствие непосредственной материальной заинтересованности в результатах труда и снижение планки их социального статуса.

К 2011 г. накопилось существенное отставание в оплате труда работников социальной сферы от средней заработной платы в экономике (рис. 1).

Низкий уровень заработной платы стимулировал переток квалифицированных работников социальной сферы и научных организаций в другие отрасли и за рубеж, снижалась мотивация к качественной работе, происходило устаревание квалификаций работников и технологий, отрасли социальной сферы, сфера науки были непривлекательны для молодежи, развивались теневые платежи при оказании социальных услуг.

Средняя зарплата работников социальной сферы и научных организаций менялась в зависимости от целого ряда факторов:

- формы собственности учреждений социальной сферы *(в частном секторе зарплата была выше, сейчас по некоторым регионам она уступает зарплате в муниципальных организациях в силу отмены льготы для частных организаций по тарифам за коммунальные услуги и налогам на имущество)*;
- типа и вида учреждения;

---

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

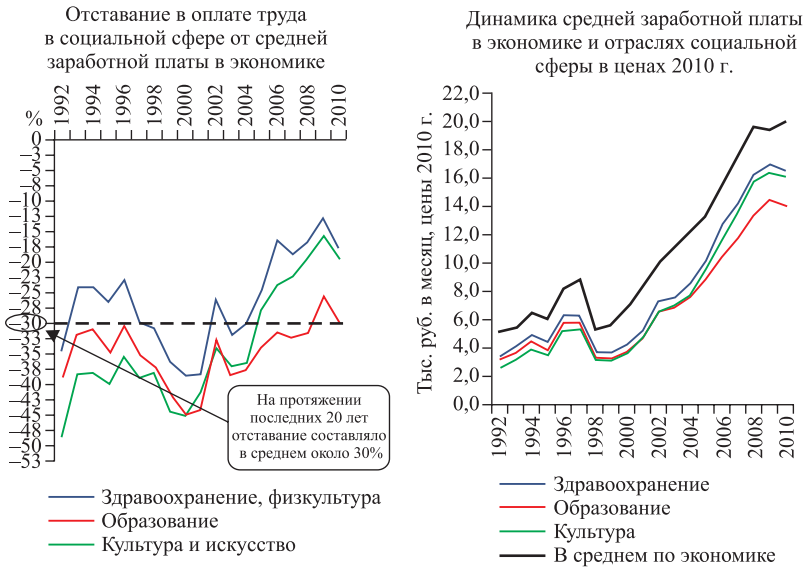


Рис. 1. Отставание в оплате труда в социальной сфере

Источник: Данные НИУ ВШЭ.

- поселенческой структуры *(больше получали работники в столичных городах и областных центрах в отличие от работников учреждений в малых городах и сельской местности)* и т.п.

При этом не учитывалось требование, что все решения по повышению зарплаты работников в отраслях социальной сферы и научных организаций должны быть связаны с повышением нормативов бюджетного финансирования, закреплением этих решений в бюджетах и использованием новых нормативов с учетом роста зарплаты при планировании расходов бюджетов на следующий год и плановый период. Тем самым не обеспечивалась стабильность заработной платы, что могло приводить к ее последующему снижению.

Статус работника при этом увязывался с типом и видом учреждения, а не с его профессиональными достижениями.

2. Уравнительный подход к зарплате и слабые стимулирующие механизмы в оплате труда работников, которые в основном определялись субъективно и в лучшем случае обеспечивали некоторую актив-

ность отдельных работников, не всегда отражающую квалификацию и качество труда.

Как показали результаты сравнительного международного исследования CITES — Comparative IT education study[5], проведенного в 2006 г., Россия характеризовалась одним из самых высоких уровней недовольства учителей, практическим отсутствием в учительской среде индивидуальных планов саморазвития и продуманной стратегии профессионального роста. Отсутствие этих компетенций не могло способствовать развитию аналогичных навыков у учащихся, а уровень недовольства создавал психологический дискомфорт в образовательной среде, отрицательно влиял на мотивацию учащихся.

3. Низкая укомплектованность и низкие темпы обновления кадров в организациях социальной сферы.

Так, в дошкольном образовании не только не был удовлетворен возрастающий спрос на услуги со стороны населения (в очереди на получение мест в детском саду в 2010 г. стояло более 2 млн детей), но и имели место проблемы кадрового обеспечения. По данным статистики за 2010 г., заработная плата педагогов составляла 48,8% от средней по экономике, что не позволяло обеспечивать детские сады квалифицированными кадрами: доля педагогов пенсионного возраста составляла 12,1%, только 35,7% воспитателей имели высшее образование, а сами штаты воспитателей были укомплектованы на 97,6%[6].

Несколько лучше дела обстояли в общеобразовательных школах, доля педагогов с высшим образованием тут составляла 82,9%. Вместе с тем доля педагогов пенсионного возраста в 2010 г. составляла 18%[7].

Особо остро проблема обновления кадров стояла в вузах: доля молодых педагогов сокращалась (с 16,1% в 2005/2006 гг. до 13,9% в 2009/2010 гг.), а доля преподавателей старше 60 лет росла (с 21,3%

---

[5] *Абанкина И.В., Филатова Л.М.* Тенденции изменения мотивации учителей в условиях внедрения эффективного контракта // Народное образование. 2015. № 7. С. 99.

[6] Дошкольное образование — статистическая оценка // Вопросы образования. 2011. № 2. С. 204–235.

[7] Школьное образование — данные статистики и Мониторинга экономики образования // Вопросы образования. 2011. № 4. С. 231–244.

в 2005/2006 гг. до 24,7% в 2009/2010 гг.); только 61,3% преподавателей вузов имели ученые степени[8].

Таким образом, в социальной сфере и науке к 2011 г. сложились явные предпосылки для перехода к модели занятости, которая позволила бы решить указанные проблемы и которая характеризуется:

- соотношением среднемесячной начисленной зарплаты основного персонала к средней по региону;
- обновлением и развитием кадров;
- повышением эффективности организаций социальной сферы и научных организаций;
- наличием конкурса на занятие вакантных должностей, что препятствует негативному отбору кадров в отраслях социальной сферы, науке;
- справедливой дифференциацией в оплате труда в соответствии со справедливыми показателями эффективности и качеством работы;
- созданием условий для привлечения в социальную сферу, в науку молодых и талантливых специалистов;
- наличием системы независимой оценки качества работы организаций социальной сферы.

Положительная динамика этих показателей в процессе реализации эффективного контракта позволяет судить о переходе к модели эффективной занятости.

[8] Высшее профессиональное образование — данные статистики и мониторинга экономики образования // Вопросы образования. 2011. № 1. С. 172–191.

3. Оценка общественности

Результаты опросов населения в 2017 г. показали, что граждане считают важными аспектами ответственности государства обеспечение справедливой оплаты труда для всех работающих и контроль заработной платы (90%) (рис. 2).

Граждане считают справедливым, что те, кто работает быстрее и эффективнее, получают заработную плату больше, чем люди на той же должности (76% опрошенных) (рис. 3).

В 2014 г. граждане возлагали большие надежды на то, что повышение зарплат бюджетников позитивно скажется на качестве их работы, и активно выступали за введение эффективного контракта для всех категорий работников бюджетной сферы, отмечая необходимость связи заработной платы и качества оказываемых услуг (рис. 4, 5).

Опросы 2017 г. подтверждают, что, по мнению граждан, ключевыми факторами, влияющими на уровень заработной платы, являются объем выполняемой работы и ее качество. Так считают 55 и 41% опрошенных (рис. 6).

При этом в обществе существует явно выраженный запрос на повышение качества отраслей социальной сферы и статуса работников социальной сферы. Это подтверждается нижеприведенными данными опроса (рис. 7).

Динамика изменения оценки гражданами состояния отраслей социальной сферы, сферы науки дает основание утверждать, что здесь происходят позитивные изменения (рис. 7–12). Большинство опрошенных считают, что отрасль социальной сферы и наука находятся в хорошем или удовлетворительном состоянии (рис. 8).

Так, доля респондентов, считающих, что сфера образования в нашей стране находится в хорошем или удовлетворительном состоянии, за 7 лет увеличилась с 58 до 68% (рис. 9).

Незначительная динамика в сторону улучшения восприятия состояния наблюдается в отношении здравоохранения: 50% респондентов в 2017 г. (против 49% в 2010 г.) отметили, что сфера здравоохранения находится в хорошем или удовлетворительном состоянии (рис. 10).

Также увеличилась доля считающих, что сфера социального обеспечения находится в хорошем или удовлетворительном состоянии (рис. 11).

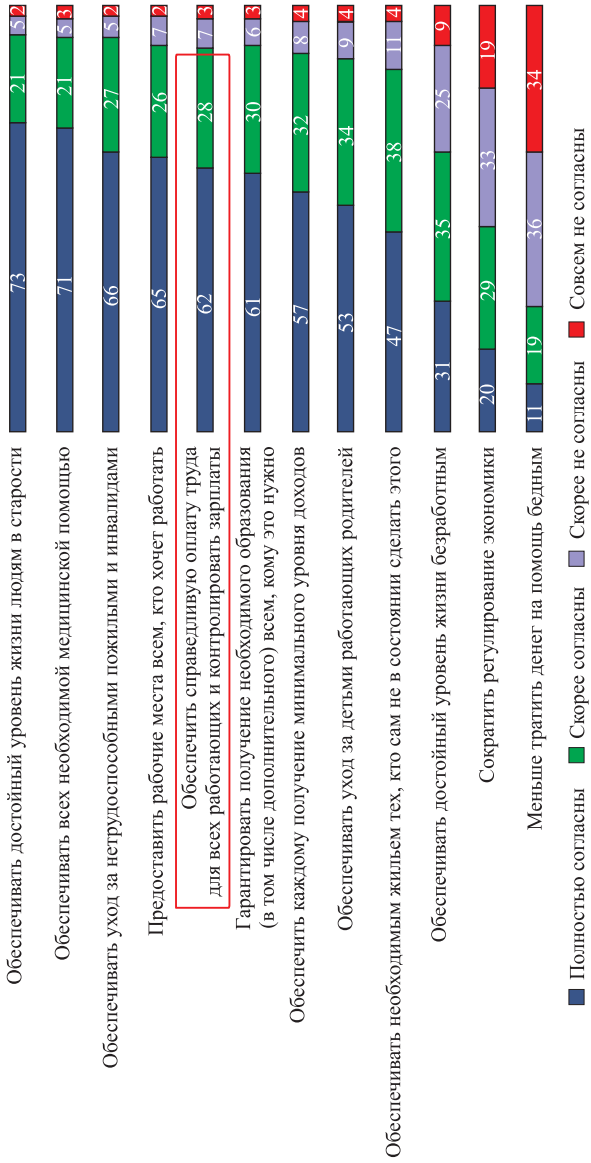


Рис. 2. Мнение населения: обязанности государства (% от числа опрошенных)

Источник: Мультимодальный опрос населения России, выборка 5102 респондента, 336 населенных пунктов, март 2017 г.

Рис. 3. Мнение населения. Распределение ответов на вопрос: «Согласны ли Вы с утверждением, что ...?» (% согласных и скорее согласных от числа опрошенных)

Источник: Мультимодальный опрос населения России, выборка 5102 респондента, 336 населенных пунктов, март 2017 г.

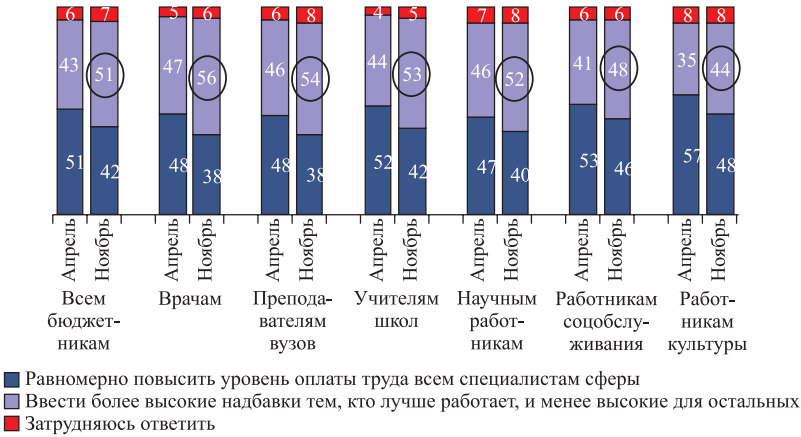


Рис. 4. Мнение населения. Распределение ответов на вопрос: «Каким образом повышать заработную плату?» (% от числа опрошенных)

Источники: Репрезентативный опрос населения России, выборка 1600 респондентов, апрель 2014 г.; репрезентативный опрос населения России, выборка 1600 респондентов, ноябрь 2014 г.

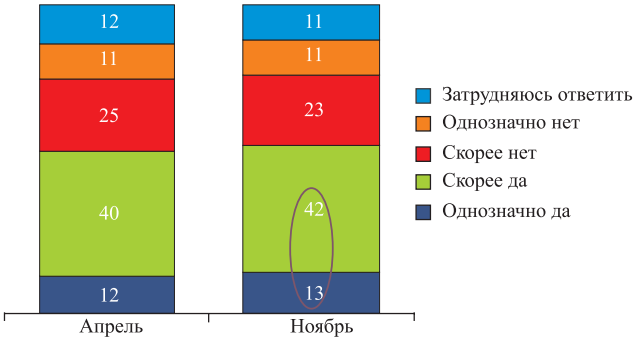


Рис. 5. Связь зарплат бюджетников и качества услуг (% от числа опрошенных)

Источники: Репрезентативный опрос населения России, выборка 1600 респондентов, апрель 2014 г.; репрезентативный опрос населения России, выборка 1600 респондентов, ноябрь 2014 г.

Рис. 6. Мнение населения. Распределение ответов на вопрос: «Какие обстоятельства в действительности учитываются при решении вопроса о размере заработка работника у Вас на работе?» (% от числа опрошенных)

Источник: Мультимодальный опрос населения России, выборка 5102 респондента, 336 населенных пунктов, март 2017 г.

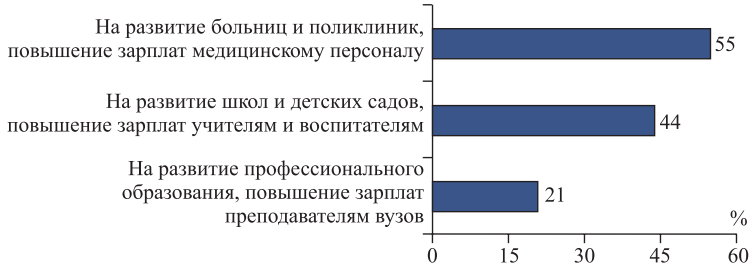
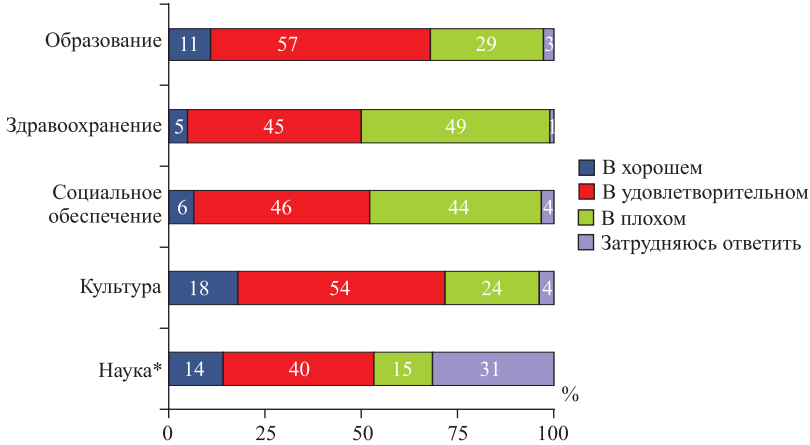


Рис. 7. Мнение населения. Распределение ответов на вопрос: «На что в первую очередь, по Вашему мнению, государство должно направлять больше средств, чем сейчас?» (% от числа опрошенных)

Источник: Мультимодальный опрос населения России, выборка 5102 респондента, 336 населенных пунктов, март 2017 г.



* Данные 2014 г.

Рис. 8. Мнение населения. Распределение ответов на вопрос: «На Ваш взгляд, в каком состоянии — хорошем, удовлетворительном или плохом — находится сегодня в нашей стране... образование/здравоохранение/социальное обеспечение/культура?» (% от числа опрошенных)

Источник: Мультимодальный опрос населения России, выборка 5102 респондента, 336 населенных пунктов, март 2017 г.

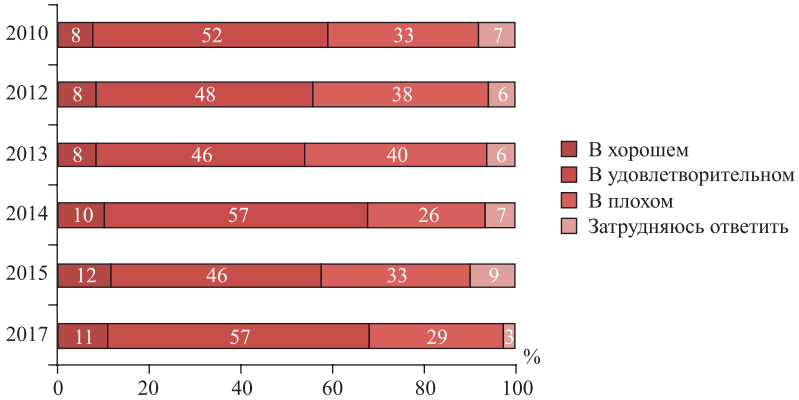


Рис. 9. Мнение населения. Распределение ответов на вопрос: «На Ваш взгляд, в каком состоянии — хорошем, удовлетворительном или плохом — находится сегодня в нашей стране ОБРАЗОВАНИЕ?» (% от числа опрошенных)

Источник: Мультимодальный опрос населения России, выборка 5102 респондента, 336 населенных пунктов, март 2017 г.

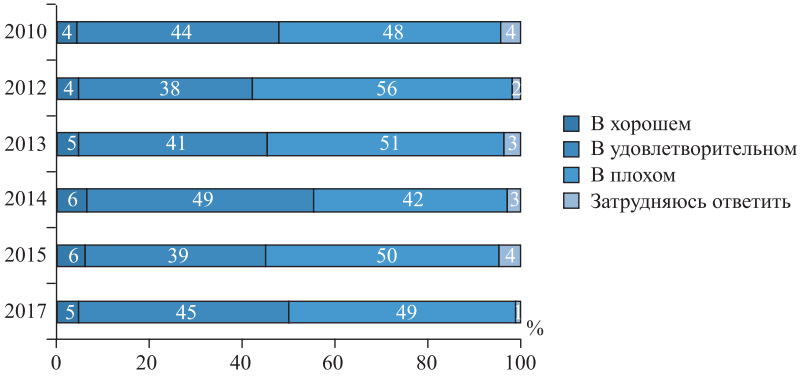


Рис. 10. Мнение населения. Распределение ответов на вопрос: «На Ваш взгляд, в каком состоянии — хорошем, удовлетворительном или плохом — находится сегодня в нашей стране ЗДРАВООХРАНЕНИЕ?» (% от числа опрошенных)

Источник: Мультимодальный опрос населения России, выборка 5102 респондента, 336 населенных пунктов, март 2017 г.

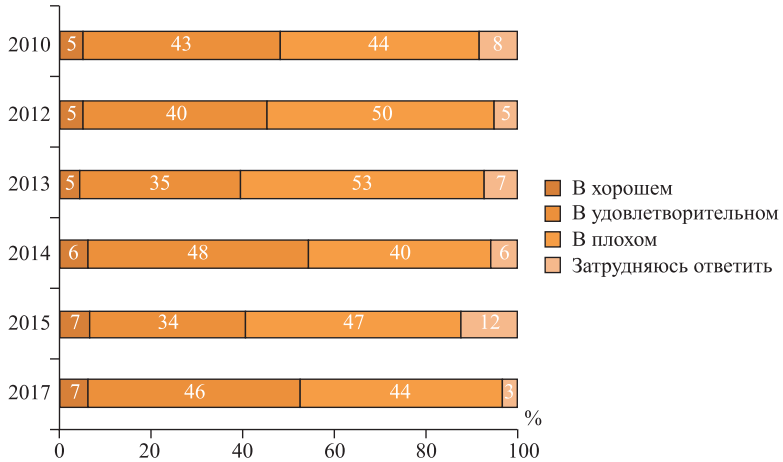


Рис. 11. Мнение населения. Распределение ответов на вопрос: «На Ваш взгляд, в каком состоянии — хорошем, удовлетворительном или плохом — находится сегодня в нашей стране СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ?» (% от числа опрошенных)

Источник: Мультимодальный опрос населения России, выборка 5102 респондента, 336 населенных пунктов, март 2017 г.

Существенно увеличилась доля считающих, что культура в нашей стране находится в хорошем или удовлетворительном состоянии: с 58% в 2010 г. до 72% в 2017 г. При этом доля тех, кто считает, что культура находится в плохом состоянии, уменьшилась с 31 до 24% (рис. 12).

Отношение к ситуации в науке также изменилось в положительную сторону: доля респондентов, считающих, что сфера науки в нашей стране находится в хорошем или удовлетворительном состоянии, увеличилась с 47% в 2010 г. до 54% в 2014 г. (рис. 13).

Граждане положительно относятся к тому, что заработная плата может значительно отличаться у разных категорий работников. При условии, что работник является высококвалифицированным руководителем или специалистом, 63% граждан считают, что его зарплата может превышать средний уровень зарплаты по стране в 2–3 раза (рис. 14).

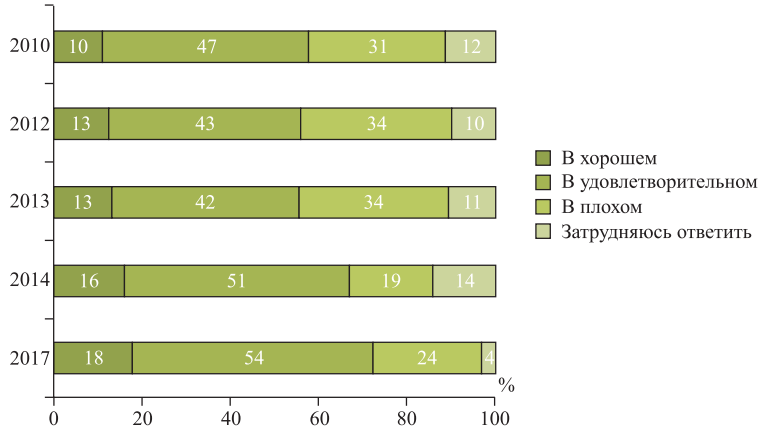


Рис. 12. Мнение населения. Распределение ответов на вопрос: «На Ваш взгляд, в каком состоянии — хорошем, удовлетворительном или плохом — находится сегодня в нашей стране КУЛЬТУРА?» (% от числа опрошенных)

Источник: Мультимодальный опрос населения России, выборка 5102 респондента, 336 населенных пунктов, март 2017 г.

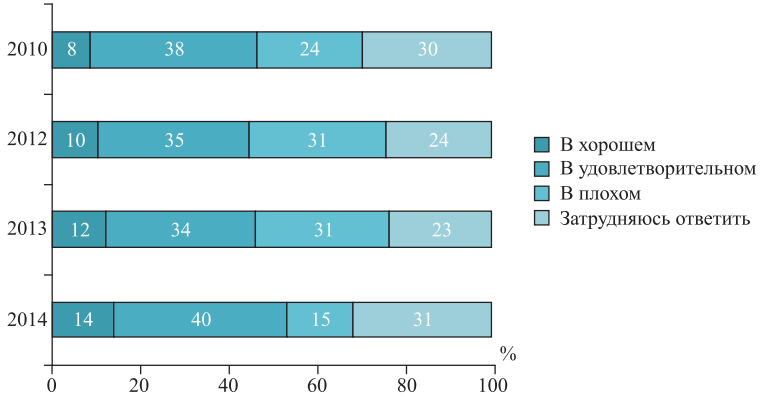


Рис. 13. Мнение населения. Распределение ответов на вопрос: «На Ваш взгляд, в каком состоянии — хорошем, удовлетворительном или плохом — находится сегодня в нашей стране НАУКА?» (% от числа опрошенных)

Источник: Мультимодальный опрос населения России, выборка 5102 респондента, 336 населенных пунктов, март 2014 г.

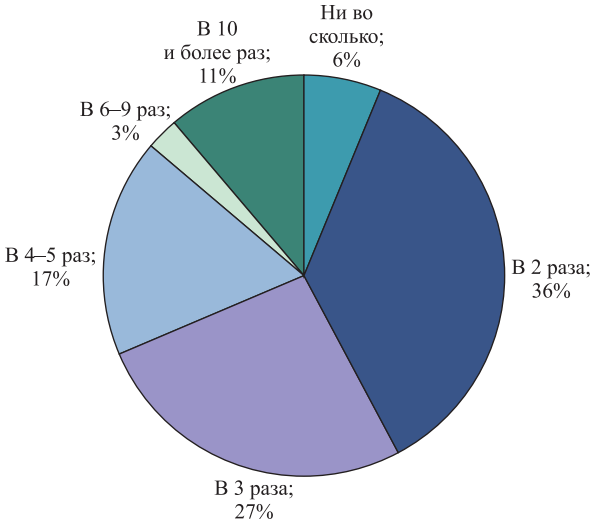


Рис. 14. Мнение населения. Распределение ответов на вопрос: «Во сколько раз, на Ваш взгляд, зарплата высококвалифицированного специалиста или руководителя должна превышать средний уровень зарплаты по стране?» (% от числа опрошенных)

Источник: Мультимодальный опрос населения России, выборка 5102 респондента, 336 населенных пунктов, март 2017 г.

Данные опросов также показывают, что граждане готовы доплачивать примерно 2% своих доходов в виде дополнительных налогов и сборов, при условии, что за использованием этих средств будет следить общественность и будет достигнут конкретный результат, на улучшение качества медицинского обслуживания (такую готовность выражают 26% граждан), на улучшение качества образования в школах (15%).

Таким образом, приведенные данные в динамике показывают, что существует общественный запрос к государству в части направления бюджетных средств на повышение качества услуг в социальной сфере, науке, прежде всего в здравоохранении и образовании, повышение зарплат бюджетникам и развитие социальной сферы в целом.

4. Первые результаты реализации эффективного контракта

Целевые ориентиры повышения заработной платы работников организаций социальной сферы и научных организаций

Переход на эффективный контракт в отраслях социальной сферы и в науке был запущен Программой поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы[9] (далее — Программа), которой были закреплены основные положения эффективного контракта, планы совершенствования оплаты труда работников социальной сферы и повышения размера оплаты.

Программой было закреплено официальное определение ***эффективного контракта*** как «***трудового договора, в котором конкретизированы его должностные обязанности, условия оплаты труда, показатели и критерии оценки эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг, а также меры социальной поддержки***»[10]. Закрепление такого понимания эффективного контракта повлияло на его дальнейшее внедрение, сузив представления о нем до двух процессов: повышения оплаты труда и заключения трудовых соглашений с работниками организации социальной сферы в новой форме, предложенной Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации (приложение 3 к Программе).

В период 2012–2016 гг., по данным Минтруда России, на эффективный контракт были переведены более 80% работников

---

[9] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р «Об утверждении Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы».

[10] Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р. С. 9.

организаций социальной сферы и научных организаций. С ними подписан трудовой договор в новой форме или дополнительные соглашения к нему, содержащие показатели эффективности деятельности.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 и соответствующими поручениями Правительству России были установлены 11 категорий работников социальной сферы и науки, для которых предполагалось постепенное повышение уровня зарплаты относительно средней по субъекту Российской Федерации. Позднее к указанному перечню была добавлена еще одна целевая группа — педагогические работники образовательных, медицинских организаций или организаций, оказывающих социальные услуги детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. В соответствии с принятыми решениями уровень оплаты труда врачей, научных работников и преподавателей высшей школы к 2018 г. должен был выйти на уровень 200% от средней по региону, остальных категорий — на уровень 100% от средней по региону, за исключением педагогов дошкольного образования и дополнительного образования детей, для которых установлены ориентиры относительно средней зарплаты в образовании и средней зарплаты школьных учителей соответственно (табл. 1).

Таблица 1. Динамика примерных (индикативных) значений соотношения средней заработной платы работников учреждений и средней зарплаты по региону, 2012–2018 гг.

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Преподаватели образовательных учреждений высшего профессионального образования	84	110	125	133	150	175	200
2	Научные сотрудники	135	128	134	143	158	179	200
3	Врачи и работники медицинских организаций, имеющие высшее медицинское (фармацевтическое)	125,3	129,7	130,7	137	159,6	200	200

Продолжение табл. 1

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	или иное высшее образование, предоставляющие медицинские услуги (обеспечивающие предоставление медицинских услуг)							
4	Средний медицинский (фармацевтический) персонал (персонал, обеспечивающий предоставление медицинских услуг)	72,9	75,6	76,2	79,3	86,3	100	100
5	Младший медицинский персонал (персонал, обеспечивающий предоставление медицинских услуг)	48	50,1	51	52,4	70,5	100	100
6	Работники учреждений культуры	49	53	59	65	74	85	100
7	Социальные работники	37	47,5	58	68,5	79	89,5	100
8	Педагогические работники учреждений дополнительного образования детей*	58	75	80	85	90	95	100
9	Преподаватели и мастера производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования	70	75	80	85	90	95	100
10	Педагогические работники образовательных учреждений общего образования	100	100	100	100	100	100	100

Окончание табл. 1

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
11	Педагогические работники дошкольных образовательных учреждений**	80	100	100	100	100	100	100

* К средней заработной плате учителей в субъекте Российской Федерации.
** К средней заработной плате в сфере общего образования в субъекте Российской Федерации.

Источник: Приложение к Распоряжению Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р.

Задача обеспечения достойного уровня заработной платы работников социальной сферы и научных организаций была решена достаточно оперативно. Средняя заработная плата начала повышаться и для большинства категорий работников по итогам 2016 г. она достигла или даже превысила целевые показатели, утвержденные Программой (приложение 1 к Программе) (рис. 15).

По итогам 2016 г. в среднем по России *выше*, чем средняя заработная плата *работников организаций* в целом по экономике (32,6 тыс. руб.), была среднемесячная заработная плата четырех категорий работников бюджетной сферы. Это преподаватели образовательных учреждений высшего образования (55,0 тыс. руб.), врачи и работники медицинских организаций, имеющие высшее образование, предоставляющие медицинские услуги (50,7 тыс. руб.), научные работники (53,8 тыс. руб.) и педагогические работники образовательных учреждений общего образования (33,3 тыс. руб.) (рис. 16).

Особенности формирования стимулирующей системы оплаты труда работников социальной сферы и научных организаций

Суть эффективного контракта заключается не просто в механическом увеличении заработной платы, а в выстраивании эффективной системы стимулирующих механизмов и нового качества услуг организаций социальной сферы и научных организаций.

* К средней заработной плате учителей.

** К средней заработной плате в сфере общего образования.

Рис. 15. Отношение средней заработной платы работников целевых категорий к среднемесячной заработной плате наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц в среднем за 2016 г., %

Источники: Росстат; расчеты НИУ ВШЭ.

Заработная плата работников бюджетных организаций состоит из базовой и стимулирующей частей. При этом последняя не относится к постоянным выплатам и должна зависеть от результатов труда работника. Вместе с тем вопрос соотношения базовой и стимулирующей частей заработной платы вызывает разногласия.

Так, опросы, проведенные НИУ ВШЭ в 2013–2016 гг., показали, что руководители и работники организаций социальной сферы и научных организаций склоняются к модели оплаты труда с высокой базовой частью, которая защищает работника от превратностей эко-

Рис. 16. Среднемесячная заработная плата отдельных категорий работников бюджетной сферы в 2015–2016 гг., тыс. руб.

Источник: Росстат.

номической ситуации, субъективности оценки труда руководством и сохраняет их основной доход независимо от результатов работы: медицинские работники хотели бы довести базовую часть до 2/3 заработной платы (сейчас она составляет около 45%), руководители научных организаций и 44% респондентов из числа научных работников считают, что реализация эффективного контракта должна сопровождаться значительным ростом гарантированной части оплаты труда. На это же ориентированы решения Единой трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, рекомендующие увеличивать преимущественно базовую часть оплаты труда.

На деле принятие таких решений при отсутствии дополнительного финансирования приводит к перераспределению фонда оплаты труда (ФОТ) в пользу базовой части за счет стимулирующей

составляющей. Для того чтобы продемонстрировать формальное наличие стимулирующей части ФОТ, руководители организаций начинают переносить отдельные выплаты из гарантированной части в стимулирующую, обеспечивая, таким образом, имитацию изменений в оплате труда работников. Вместе с тем в упомянутой в начале доклада статье Президента Российской Федерации говорится о том, что стимулирующая часть ФОТ должна расти более высокими темпами, чем базовая.

На сегодняшний день у руководителей нет единого понимания того, какие выплаты должны входить в гарантированную часть заработной платы и какую часть каждая из них может составлять в общем объеме ФОТ разных учреждений. Это создает риски манипулирования структурой заработной платы в угоду спускаемым сверху решениям: задачи повышения постоянной или стимулирующей части заработной платы порой решаются механическим переносом выплат из одной части в другую, в результате чего не изменяется ни размер оплаты труда, ни состав выплат.

Таким образом, задача роста стимулирующей части заработной платы опережающими темпами по сравнению с базовой частью, поставленная Президентом России, решается не в полной мере.

При этом, поскольку сегодня стоит задача привлечения в отрасли социальной сферы, научные организации высококвалифицированных кадров, необходимо считаться с желаниями профессиональных сообществ сохранить высокую гарантированную часть. Гарантированная часть заработной платы, включающая базовый оклад, компенсационные выплаты и стимулирующие выплаты постоянного характера, должна обеспечивать не менее 70–80% целевого уровня заработной платы работников организаций социальной сферы и научных организаций.

Источники повышения заработной платы работникам социальной сферы и научных организаций

Основным источником повышения оплаты труда работникам социальной сферы и научных организаций в рамках перехода на эффективный контракт стало увеличение бюджетного финансирования (см. раздел 6), а также средства, получаемые за счет реорганизации неэффективных учреждений, и средства от приносящей доход деятельности.

Согласно Программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда работников государственных (муниципальных) учреждений на 2012–2018 гг., не менее трети необходимых ресурсов для повышения оплаты труда должно было быть высвобождено за счет реорганизации неэффективных организаций и программ. Основным источником высвобождения финансовых средств при реорганизации учреждений является сокращение численности работников.

По данным Росстата, за последние годы *численность 11 категорий работников бюджетной сферы,* в отношении которых предусмотрены мероприятия по повышению заработной платы, в целом по стране сократилась. В том числе в 2016 г. по сравнению с 2013 г. (по сопоставимому кругу регионов)[11] — на 419 тыс. человек, или 6,8% (рис. 17).

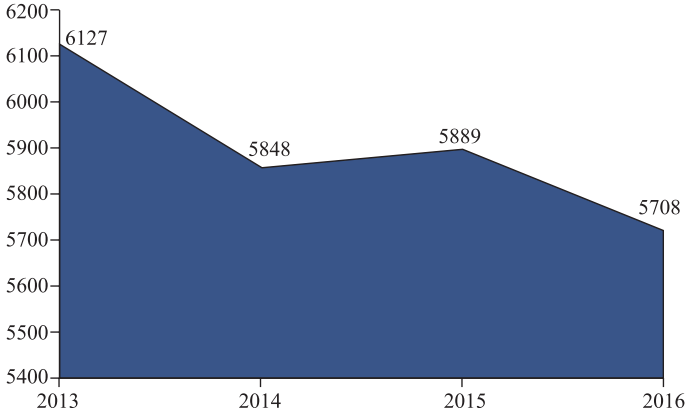


Рис. 17. Суммарная численность списочного состава работников целевых категорий в бюджетных учреждениях социальной сферы и науки в 2013–2016 гг.[12], тыс. человек

Источники: Росстат; расчеты НИУ ВШЭ.

[11] В целях обеспечения статистической сопоставимости данных показатели изменения к 2014 г. (во всех случаях) рассчитаны без учета сведений по Республике Крым и г. Севастополю.

[12] В 2014 г. Росстатом изменен круг отчитывающихся организаций: в дополнение к критериям вида деятельности (сфера образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания и науки) и формы собственности (государственная и муниципальная формы собственности) принят еще кри-

Динамика численности *работников отдельных категорий*, в отношении которых предусмотрены мероприятия по повышению заработной платы, в организациях бюджетной сферы в 2013 г. и 2016 г. характеризуется сокращением персонала практически по всем категориям, за исключением педагогов дошкольных и общеобразовательных организаций (рис. 18).

Рис. 18. Численность списочного состава работников целевых категорий в бюджетных учреждениях социальной сферы и науки в 2013–2016 гг.[13], тыс. человек

терий организационно-правовой формы. Данные за 2015–2016 гг. приведены с учетом сведений по Республике Крым и г. Севастополю.

[13] Данные за 2015–2016 гг. приведены без учета сведений по Республике Крым и г. Севастополю.

В 2016 г. по сравнению с 2013 г. в бюджетных *образовательных организациях* в целом по России (по сопоставимому кругу регионов) сократилась численность:

- на 48,6 тыс. человек, или на 18,1%, — преподавателей образовательных учреждений высшего образования;
- на 13,9 тыс. человек, или на 8,6%, — преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных учреждений среднего профессионального образования;
- на 8,3 тыс. человек, или на 3,2%, — педагогов учреждений дополнительного образования детей.

Увеличение численности работников в 2016 г. по сравнению с 2013 г. отмечается по категории:

- педагогических работников дошкольных образовательных учреждений — на 25,3 тыс. человек, или на 4,4%;
- педагогических работников учреждений общего образования — на 6 тыс. человек, или на 0,5%.

Численность работников списочного состава в государственных и муниципальных *учреждениях культуры* к концу 2016 г. сократилась (по сопоставимому кругу регионов) на 114,3 тыс. человек, или на 17%.

Численность работников списочного состава категории «*социальные работники*» сократилась к концу 2016 г. по сравнению с 2013 г. (по сопоставимому кругу регионов) на 33 тыс. человек, или на 19%.

Наиболее значительные сокращения произошли в сфере *здравоохранения*:

- на 153,3 тыс. человек, или на 22,3%, сократилась численность среднего медицинского персонала;
- на 80,8 тыс. человек, или на 5,6%, — младшего медицинского персонала;
- на 17,4 тыс. человек, или на 3%, — врачей и работников медицинских организаций, имеющих высшее образование, предоставляющих медицинские услуги.

В связи с проводимыми мероприятиями по оптимизации сети медицинских организаций и численности персонала в них наблюдалось как общее сокращение численности медицинских работников целевых категорий, так и изменение структуры их распределения по формам собственности организаций.

Численность *научных работников* сократилась на 28,2 тыс. человек, или на 26,2%.

Вместе с тем в целом ряде случаев стремление к оптимизации приводило к тому, что нагрузка работников социальной сферы увеличивалась до уровня, создающего угрозу снижения качества оказываемых ими услуг.

Например, в дошкольном образовании начали практиковаться меры по сокращению численности воспитателей через увеличение наполняемости групп до 40 человек, сокращение работы групп (9-часовые группы вместо 12-часовых), сокращение численности воспитателей в группах (три педагога на две группы вместо двух педагогов на одну группу).

Почти две трети опрошенных в 2014 г. медицинских работников (61%) сообщили, что, по их мнению, «объем работы заметно вырос, а размер зарплаты увеличился незначительно». Особенно часто такое мнение высказывали работники службы скорой помощи (82%). В среднем только каждый пятый респондент сообщил о повышении заработной платы, которое компенсировало бы ее ранее заниженный уровень, т.е. выбрал ответ «объем работы не изменился, зарплата несколько выросла независимо от него». В службе скорой помощи таких ответов практически нет. Но сокращение работников с целью нахождения средств для повышения оплаты труда оставшихся работников пока еще не стали массовой практикой в медицинских учреждениях, хотя этот процесс медленно набирает обороты. На это в 2014 г. указали 16% опрошенных медработников, по сравнению с 12% в 2013 г.

Увеличение нагрузки на одного работника в образовании, здравоохранении, социальной защите в 2013–2014 гг. отмечено также Счетной палатой Российской Федерации[14] и Общероссийским народным фронтом[15].

Показатели эффективности деятельности работников

Ключевым инструментом стимулирования деятельности работников социальной сферы и науки в рамках эффективного

---

[14] <http://www.ach.gov.ru/press_center/news/21297>.

[15] <http://onf.ru/2017/03/07/duhanina-realnye-zarplaty-uchiteley-sushchestvenno-nizhe-oficialnyh/>.

контракта является справедливая система показателей эффективности их деятельности. Программой поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг. предусмотрено «совершенствование системы стимулирующих выплат исходя из необходимости увязки повышения оплаты труда с достижением конкретных показателей качества и количества оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) на основе:

- введения взаимоувязанной системы отраслевых показателей эффективности от федерального уровня до конкретных учреждения и работника;
- установления соответствующих таким показателям стимулирующих выплат, критериев и условий их назначения с отражением в примерных положениях об оплате труда работников учреждений, локальных нормативных актах и трудовых договорах (контрактах) с руководителями и работниками учреждений;
- отмены неэффективных стимулирующих выплат;
- использования при оценке достижения конкретных показателей качества и количества оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) независимой системы оценки качества работы учреждений, включающей определение критериев эффективности их работы, и введения публичных рейтингов их деятельности»[16].

Федеральными органами исполнительной власти были подготовлены методические рекомендации по разработке показателей эффективности деятельности организаций социальной сферы и их работников. Анализ рекомендованных показателей эффективности для организаций и работников социальной сферы выявил ряд проблем при их внедрении:

- *отсутствуют единые принципы формирования показателей эффективности;*
- *показатели разрабатываются ведомствами в меру собственного представления об эффективности организаций социальной сферы;*

[16] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р «Об утверждении Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы».

- *показатели носят рамочный характер, охватывают не все категории работников, а основная работа по формированию их конкретного перечня передается на уровень самих учреждений без ясного указания на приоритетность тех или иных показателей с точки зрения общей политики развития отрасли и при отсутствии единой методологии их разработки.*

Так, например, Минздравом России рекомендованы показатели[17], которые зачастую не охватывают многие массовые категории работников (например, узких специалистов поликлинического звена), увязывают выплаты стимулирующих надбавок с достижением только объемных показателей, неполно характеризуют конечные результаты деятельности медицинских организаций.

В организациях социальной защиты населения выплаты стимулирующего характера часто дублируют перечень, утвержденный приказом Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2007 г. № 818, не конкретизируя их: добросовестное выполнение обязанностей, интенсивность труда, качество труда и др. Введение таких показателей фактически позволяет сохранить прежнюю систему распределения доплат, в рамках которой положение работника зависит от субъективного мнения руководителя и личных отношений с ним. Кроме этого, в отрасли социального обслуживания оценку эффективности затрудняет высокий уровень монополизации услуг. Широкое распространение учреждений, оказывающих уникальные в масштабах региона услуги, в отсутствие каких-либо стандартов качества и эффективности ограничивает возможности сопоставления учреждений и дальнейшего дифференцированного распределения финансовых ресурсов.

Министерством образования и науки Российской Федерации рекомендованы показатели эффективности деятельности руководителей образовательных учреждений[18], которые относятся к про-

---

[17] Приказ Минздрава России от 28 июня 2013 г. № 421 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности подведомственных государственных (муниципальных) учреждений, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников».

[18] Письмо Минобрнауки России от 23 июня 2013 г. № АП-1073/02 «О разработке показателей эффективности».

цессу, а не к результату, такие как: реализация мероприятий, обеспечивающих взаимодействие с родителями, функционирование системы государственно-общественного управления, реализация мероприятий по профилактике правонарушений у несовершеннолетних, реализация мероприятий по привлечению молодых педагогов, создание условий для реализации обучающимися индивидуальных учебных планов, создание элементов образовательной инфраструктуры и т.д. Названные показатели не отражают качественных характеристик деятельности учреждения или работника. Кроме этого, большинство рекомендованных показателей не имеет однозначного толкования и может по-разному интерпретироваться исполнителями, что и происходит часто на практике.

Большие проблемы возникли с разработкой показателей эффективности деятельности исследователей. Очевидно, что они необходимы, но их формальное применение чревато негативными последствиями. Как показывает опыт зарубежных стран (например, Бразилии) введение жестких требований по повышению публикационной активности (чему сегодня в России уделяется особое внимание) имеет определенные границы эффективности. Затем начинают проявляться негативные эффекты — сокращение корпуса компетентных преподавателей, отток исследователей из науки, появление мошеннических схем и др. Чрезмерная ориентация работников на достижение других конкретных количественных параметров также зачастую мешает росту реальной продуктивности их деятельности. Кроме того, научный труд в силу принципиальной сложности и креативности практически не поддается нормированию.

В результате система сквозных показателей с федерального уровня до уровня работника не сложилась, а предлагаемые федеральными ведомствами показатели требуют корректировки и, скорее, формулирования ведомствами не самих показателей, а принципов их установления учредителями и руководством организаций социальной сферы.

Связь эффективного контракта и системы независимой оценки качества оказания услуг

Переход на эффективный контракт должен сопровождаться повышением эффективности и качества работы организаций со-

циальной сферы и научных организаций. Это означает, что рост заработной платы и внедрение показателей эффективности должны были происходить одновременно с внедрением независимой оценки качества услуг организаций социальной сферы, изменением требований к работникам посредством принятия профессиональных стандартов.

Однако комплекс условий для перехода на эффективный контракт (рекомендации по переходу на эффективный контракт, по разработке показателей эффективности, профессиональные стандарты, система независимой оценки качества услуг и др.) начал создаваться после того, как уже произошло повышение заработной платы. По отдельным категориям работников (например, педагогам организаций дошкольного и общего образования) целевые показатели заработной платы были уже обеспечены в 2012–2013 гг., а независимая оценка качества оказания услуг организаций социальной сферы начала формироваться в субъектах Российской Федерации только с 2015 г. после принятия соответствующего Федерального закона[19].

Это означает, что внедрение независимой оценки качества услуг недостаточно синхронизировано с переходом на эффективный контракт в социальной сфере, что не позволяет в полной мере реализовать потенциал и принципы эффективного контракта. На данный момент требуется интегрировать задачу повышения оплаты труда работников бюджетной сферы в более общую задачу повышения эффективности деятельности организаций социальной сферы.

Сегодня стимулирование осуществляется на уровне работника, но организации, обеспечивающие высокое качество услуг, как правило, не получают дополнительного бюджетного финансирования, а сами показатели эффективности, как было показано ранее, зачастую не отражают ожидаемых населением результатов деятельности организаций социальной сферы. Исключением, по-

[19] 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».

жалуй, являются отдельные субъекты Российской Федерации, где такая практика в последние годы была введена.

Таким образом, назрел вопрос оценки и стимулирования эффективности работы организаций в целом, а не только их сотрудников. С этой целью необходимо рассмотреть вопрос разработки *стандарта деятельности учреждений социальной сферы* для обеспечения возможности оценки эффективности фактической работы в условиях высокой монополизированности отдельных типов услуг.

5. Практики перехода на эффективный контракт в сфере образования

Задача перехода на эффективный контракт в социальной сфере — единая, однако, как было показано, сложилось много различных форматов перехода. Рассмотрев в целом в предыдущих разделах достижения и общие проблемы эффективного контракта в социальной сфере и науке, целесообразно более углубленно проанализировать их на одной из наиболее масштабных отраслей — отрасли образования. Система образования является самой крупной отраслью социальной сферы, и на ее примере наиболее ярко видны результаты и нерешенные задачи перехода на эффективный контракт. В частности, переход на новую систему оплаты труда по результату (НСОТ) в системе образования осуществляется с начала 2000-х годов. Это, с одной стороны, позволило выработать в системе образования собственные подходы к оплате труда педагогов, увидеть эффекты от НСОТ, а с другой — высветить сложности перехода. Именно поэтому в данном разделе подробно представлены результаты перехода на эффективный контракт в образовании. Результаты перехода на эффективный контракт в других отраслях социальной сферы отражены в приложениях 3–6 к данному докладу.

Повышение оплаты труда педагогических работников образовательных учреждений

Средняя заработная плата педагогических работников образовательных организаций в течение 2013–2016 гг. непрерывно росла (рис. 19). Так, средняя заработная плата этих категорий работников за четыре года выросла:

- у педагогов дошкольных образовательных учреждений — на 35,3%;
- у педагогов общеобразовательных учреждений — на 29,9%;
- у педагогов учреждений дополнительного образования детей — на 55%;
- у педагогических работников учреждений среднего профессионального образования — на 41,7%;
- у профессорско-преподавательского состава вузов — на 79,5%.

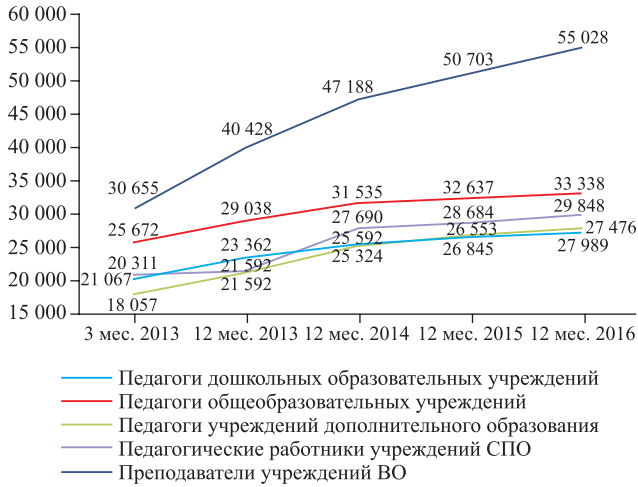


Рис. 19. Динамика средней заработной платы педагогических работников образовательных организаций в 2013–2016 гг.[20], руб.

Источники: Росстат; расчеты НИУ ВШЭ.

Естественно, заработная плата педагогических работников в среднем по Российской Федерации не отражает ситуации в каждом конкретном субъекте Российской Федерации и в каждой образовательной организации. Дифференциация средней заработной платы в разных регионах связана со средней заработной платой в экономике конкретного субъекта Российской Федерации, на которую ориентируется целевой показатель Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2017 г. № 597. Соответственно и средняя заработная плата педагогических работников напрямую связана с той, которая складывается в регионе. Так, минимальная среднемесячная начисленная заработная плата наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц за 12 месяцев 2016 г. в Республике Дагестан (17 301 руб.), а максимальная — в Чукотском АО (79 502 руб.). Это порождает дискуссии во-

[20] Данные за 2015–2016 гг. приведены без учета сведений по Республике Крым и г. Севастополю.

круг проблемы неравенства размеров заработных плат педагогов в разных регионах и стимулирует миграцию педагогов в регионы с более высокой средней заработной платой. Вместе с тем выравнивание средней заработной платы по всей стране, которое со всей вероятностью будет ориентировано на менее обеспеченные регионы, вернет нас в ситуацию 90-х годов XX в., когда в регионах с более высоким уровнем средней заработной платы наблюдался активный отток специалистов из социальной сферы и сферы науки в негосударственный сектор.

Обновление и развитие кадрового состава

По данным Росстата, в 2015 г. в 57 субъектах Российской Федерации увеличилась численность молодых педагогов (до 35 лет).

По результатам проведенного опроса руководителей дошкольных образовательных организаций, треть из них отметили рост числа молодых педагогов, еще выше доля руководителей, которые ожидают роста доли молодых педагогов в ближайшие годы (рис. 20). Аналогичная ситуация наблюдается и по другим уровням образования.

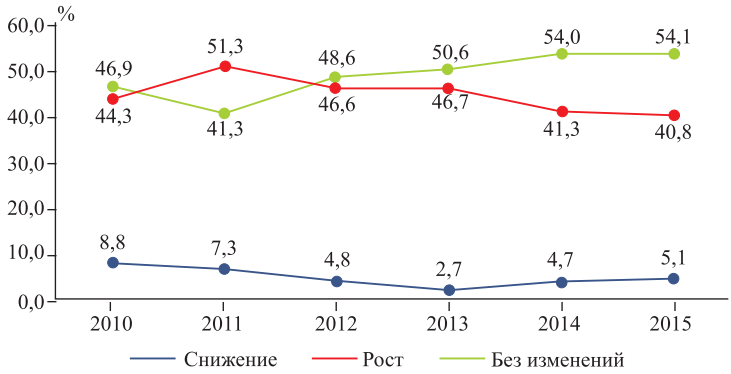


Рис. 20. Ответы руководителей дошкольных образовательных организаций. Изменение доли молодых педагогов в ближайшие год-два: снижение, рост, без изменений

Источник: Данные НИУ ВШЭ, Мониторинг экономики образования, 2015 г.

Внедрение эффективного контракта предполагает повышение квалификации работников и обновление профессиональных компетенций уже занятых работников.

По итогам опросов населения, проведенных в 2015 г.[21], среди респондентов, работавших в организациях высшего образования, доля прошедших программы дополнительного профессионального образования составила 39%, среднего профессионального образования — 36%, общего образования — 35%, дошкольного образования и дополнительного образования детей — соответственно 33 и 32%.

Дополнительное обучение в течение последних 12 месяцев на момент опроса прошли:

- 43% преподавателей в организациях высшего образования и врачей;
- 41% специалистов, занятых научными исследованиями и разработками;
- 40 и 39% соответственно преподавателей в организациях среднего профессионального и общего образования;
- 38% персонала дошкольного воспитания и обучения;
- треть педагогов в организациях дополнительного образования детей.

По итогам опросов населения, проведенных в 2014 г., среди респондентов, работавших в организациях различных форм собственности и видов деятельности, доля, лиц, прошедших в течение последних 12 месяцев *дополнительное обучение или переподготовку* (любого вида), была ниже, чем в 2015 г., и составляла 26%.

Основным видом обучения в 2015 г. было *повышение квалификации*.

Среди преподавателей в организациях общего образования доля прошедших программы повышения квалификации и профессиональной переподготовки составила соответственно 20 и 6%, среди преподавателей в организациях среднего профессионального образования — 18 и 6%, преподавателей в организациях высшего образования — 17 и 5%.

---

[21] Обследование рабочей силы проводится Росстатом ежемесячно на выборочной основе во всех субъектах Российской Федерации путем опроса населения в домашних хозяйствах.

Таким образом, среди работников сферы образования наблюдается *увеличение* доли лиц, прошедших обучение для *повышения квалификации*.

Повышение привлекательности работы в сфере образования

На основе данных Мониторинга экономики образования (МЭО)[22] к серьезным позитивным явлениям в сфере образования можно отнести рост (с 54% в 2010 г. до 76% в 2016 г.) доли педагогов, которые не согласились бы ни при каком уровне оплаты перейти на другую более высокооплачиваемую работу или затруднились назвать этот уровень[23] (рис. 21).

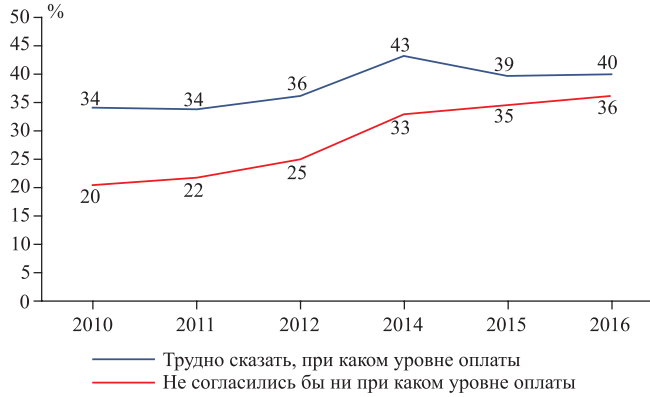


Рис. 21. Распределение ответов педагогов организаций дошкольного образования на вопрос: «Вам предлагают перейти на другую работу с более высоким уровнем заработной платы, чем у Вас сейчас. Но это нетворческая, однообразная работа с жестким графиком, не связанная с физическим трудом, не требующая высокой квалификации и переобучения. При каком минимальном уровне заработной платы Вы бы согласились перейти на такую работу?» (% от числа опрошенных)

Источник: Данные МЭО, 2016 г.

---

[22] Мониторинг экономики образования проводится НИУ ВШЭ с 2006 г.

[23] Педагогическим работникам организаций профессионального образования и вузов в 2013 и 2014 гг. при проведении исследования вопрос не задавался.

С начала 2000-х годов наблюдается постоянный рост доли учителей, которые не хотят уходить с имеющейся работы, в 2016 г. доля таких респондентов составила 76,6% (рис. 22, 23). Доля тех, кто уже ищет другую работу, за 10 лет снизилась с 3 до 1%, а желающих уйти, но пока не предпринимающих попыток, с 17 до 8%.

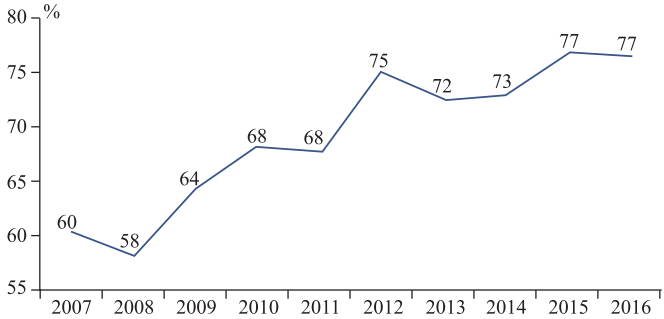


Рис. 22. Доля респондентов-учителей, ответивших, что они не хотели бы уходить с имеющейся работы (% от числа опрошенных)

Источник: Данные МЭО, 2016 г.

Рис. 23. Распределение ответов школьных учителей на вопрос: «Хотели бы Вы перейти с работы в данной школе на какую-либо другую работу или вообще перестать работать?» (% от числа опрошенных)

Источник: Данные МЭО, 2016 г.

Аналогичная динамика наблюдается среди преподавателей вузов и организаций среднего профессионального образования (рис. 24, 25).

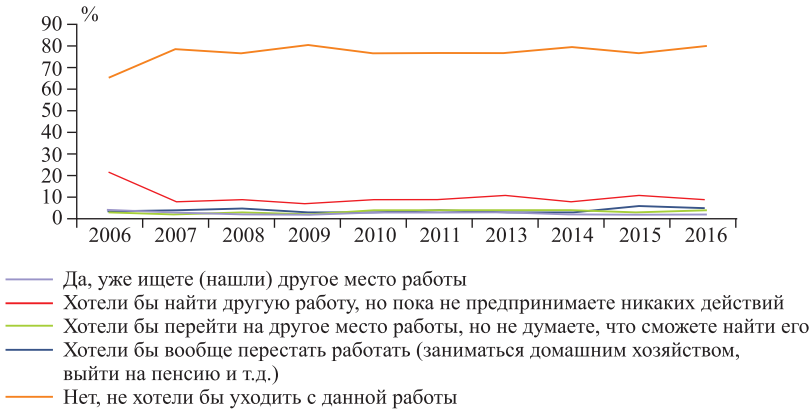


Рис. 24. Распределение ответов преподавателей вузов на вопрос: «Хотели бы Вы перейти с работы в данной школе на какую-либо другую работу или вообще перестать работать?» (% от числа опрошенных)

Источник: Данные МЭО, 2016 г.

По данным Мониторинга экономики образования (МЭО), в 2006 г. ни при каких условиях сменить имеющуюся работу не готовы были от 56,9 до 66,5% педагогических работников соответствующих организаций. А около 40% были настроены сменить место работы. Но только незначительная часть из них имела реальные альтернативы на момент опроса. Остальные собирались уходить, но пока не предпринимали никаких усилий: либо были уверены, что не смогут найти альтернативу, либо собирались на пенсию. В последние годы на всех уровнях образования почти в 2 раза сократилась доля педагогов, желающих сменить работу. В свою очередь, доля нежелающих уходить из образовательного учреждения увеличилась.

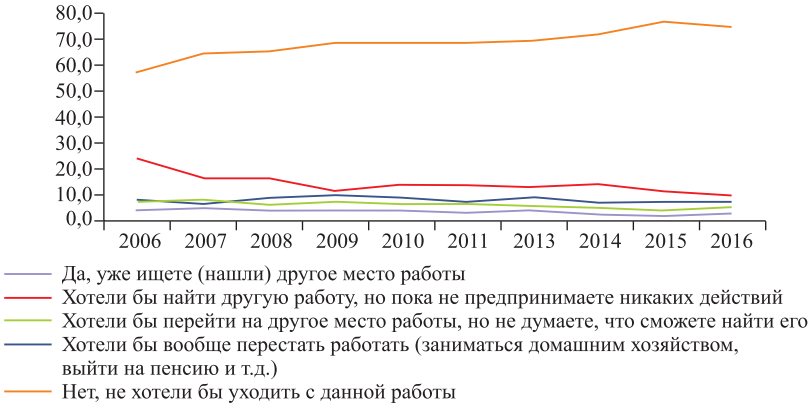


Рис. 25. Распределение ответов педагогов организаций среднего профессионального образования на вопрос: «Хотели бы Вы перейти с работы в данной школе на какую-либо другую работу или вообще перестать работать?» (% от числа опрошенных)

Источник: Данные МЭО, 2016 г.

Влияние процессов оптимизации деятельности и повышения эффективности организаций сферы образования на работников

Одной из задач перехода на эффективный контракт является повышение эффективности организаций социальной сферы и научных организаций, в том числе сокращение избыточной численности работников (см. раздел 4). Результаты мониторинга заработной платы целевой категории работников, проводимого Росстатом, показывают, что численность работников организаций социальной сферы, научных организаций сокращается. В том числе сокращается численность педагогических работников, что ведет к повышению нагрузки на оставшихся. Это подтверждается результатами МЭО: увеличение нагрузки отметили 50,5% (рис. 26).

Однако рост нагрузки не всегда связан с увеличением объема работ по основной деятельности. Зачастую на это влияют сопутствующие факторы, связанные с подготовкой документации и отчетов.

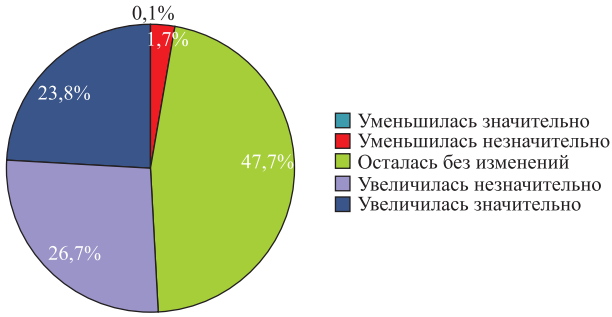


Рис. 26. Распределение ответов воспитателей детских садов на вопрос: «Как вы можете оценить изменения Вашей нагрузки в этом детском саду за последние два года?» (% от числа опрошенных)

Источник: Данные МЭО, 2016 г.

По данным МЭО, нагрузка выросла примерно у половины опрошенных учителей. Вместе с тем значительное увеличение нагрузки, связанной с проведением уроков, отметили только 12% опрошенных. В большей степени учителя ощутили рост нагрузки, не связанной с проведением уроков (62%), а также — рост нагрузки, связанной с текущей отчетностью (65%), причем 28% указали, что последний довольно значителен (рис. 27).

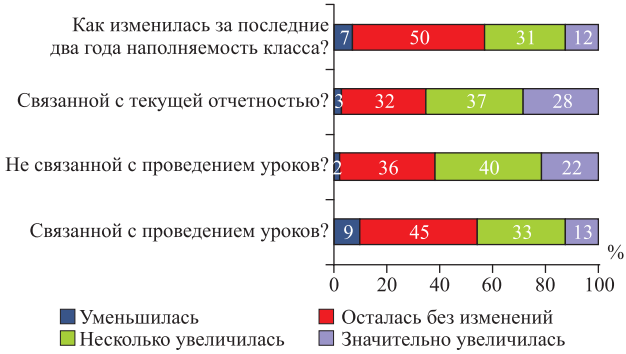


Рис. 27. Распределение ответов школьных учителей на вопрос: «Как изменился за последние два года объем Вашей нагрузки?» (% от числа опрошенных)

Источник: Данные МЭО, 2016 г.

Чуть больше половины опрошенных директоров школ (51%) также считают, что нагрузка учителей за последние два года выросла (рис. 28).

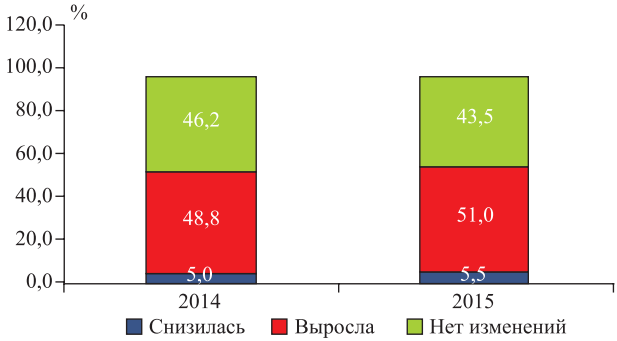


Рис. 28. Распределение ответов директоров школ на вопрос: «Какие изменения произошли в Вашей образовательной организации в нагрузке учителей за последние два года?» (% от числа опрошенных)

Источник: Данные МЭО, 2016 г.

Если в первые годы реализации эффективного контракта вопрос увеличения нагрузки на педагогических работников стоял достаточно остро, то последние исследования показывают, что ситуация начинает стабилизироваться: постепенно, хотя и пока незначительно, увеличивается доля воспитателей, с которыми в группе работает помощник воспитателя (59,9% в 2014 г., 66,6% в 2016 г.), второй воспитатель (86,8% в 2014 г., 87,5% в 2016 г.) (рис. 29). Но вместе с тем проблема еще достаточно остра: 33,4% опрошенных работают без младшего воспитателя, а 12,5% — без второго воспитателя.

Одним из важных источников информации об эффективности и качестве работы образовательных организаций и их сотрудников являются получатели услуги: обучающиеся и их семьи. Учет их мнения при установлении стимулирующих выплат, по мнению педагогов детских садов, в значительной степени влияет на улучшение взаимодействия с семьей (55%) и условий работы с детьми (32%) (рис. 30).

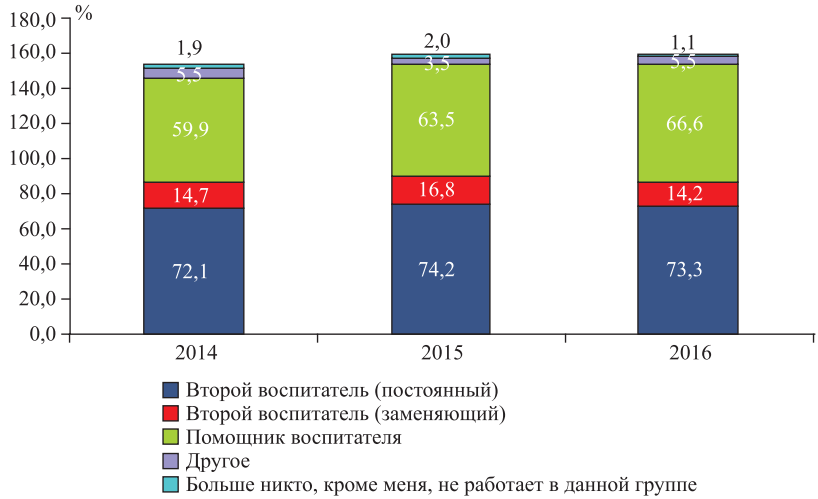


Рис. 29. Распределение ответов воспитателей детских садов на вопрос: «Кто, кроме Вас, работает в группе?» (% от числа опрошенных)

Источник: Данные МЭО, 2016 г.

Рис. 30. Распределение ответов педагогов детских садов на вопрос: «На что влияет оценка работы педагогов родителями?» (% от числа опрошенных)

Источник: Данные МЭО, 2016 г.

Несколько иная ситуация по отношению к эффективному контракту наблюдается в вузах, где только 27% респондентов от-

метили, что введение эффективного контракта важно и полезно для развития профессионального образования в России (рис. 31). Вместе с тем 25% низко оценили важность и полезность данной системы, а 22% вообще не знают о ней.

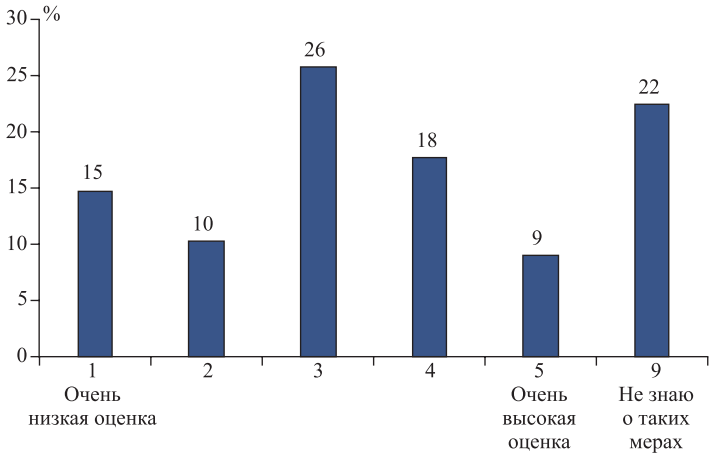


Рис. 31. Распределение ответов преподавателей вузов на вопрос: «Оцените введение эффективного контракта с точки зрения его важности, полезности для развития профессионального образования в России» (1 — очень низкая; 2, 3, 4, 5 — очень высокая; 9 — не знаю о таких мерах)

Источник: Данные МЭО, 2016 г.

Вероятно, такое отношение преподавателей к эффективному контракту связано с формальным переходом многих вузов на данную систему оплаты труда. Это подтверждается ответами респондентов на вопрос о внедрении эффективного контракта: 51% респондентов либо вообще не слышали об эффективном контракте, либо не владеют информацией о том, что в него входит, считают, что он к ним не относится (рис. 32).

Таким образом, несмотря на то что в системе образования уже не первый год реализуется модель оплаты труда по результату, еще остаются проблемы, связанные с осознанием руководителями образовательных организаций целесообразности перехода на эффективный контракт.

Рис. 32. Распределение ответов преподавателей вузов на вопрос: «Внедрена ли в Вашей образовательной организации система эффективного контракта?» (% от числа опрошенных)

Источник: Данные МЭО, 2016 г.

Подходы к формированию структуры заработной платы

Достаточно активно в связи с переходом на эффективный контракт в обществе обсуждается вопрос структуры оплаты труда: соотношения базовой и стимулирующей частей и их наполнение. Ведомства и учредители по-разному подходят к решению этого вопроса.

На примере сферы образования можно наблюдать, как складывается ситуация, когда одними федеральными ведомствами устанавливаются минимальные должностные оклады для подведомственных образовательных организаций (Минздрав России, Минкультуры России, Минсельхоз России и др.), другими — не устанавливаются (Минобрнауки России). В том случае, если минимальные должностные оклады для федеральных учреждений образования устанавливаются, они могут значительно различаться в зависимости от принадлежности образовательной организации к тому или иному федеральному ведомству (рис. 33).

Аналогичная ситуация наблюдается и в вузах, подведомственных Минобрнауки России, для которых учредитель не устанавли-

вает единый базовый оклад. Дифференциация размера базового оклада профессорско-преподавательского состава происходит уже на уровне самих вузов. Разброс может достигать 5–10 раз (рис. 34).

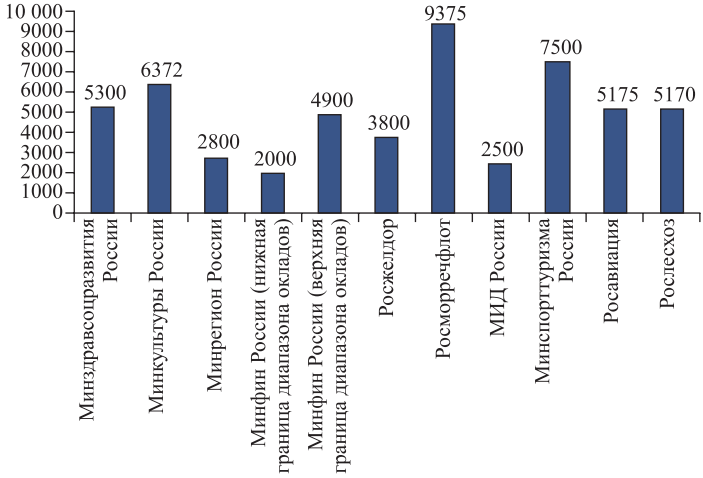


Рис. 33. Рекомендуемые федеральными органами исполнительной власти минимальные должностные оклады для преподавателей подведомственных им образовательных организаций среднего профессионального образования в соответствии с принятыми федеральными органами исполнительной власти примерными положениями об оплате труда подведомственных учреждений, руб.

Источник: Нормативно-правовые акты, принятые федеральными органами исполнительной власти и утверждающие примерные положения об оплате труда по отрасли «Образование», 2014 г.

Различия наблюдаются и в структуре оплаты труда, отнесении тех или иных показателей к видам выплат. В табл. 2 приведена схема, основанная на ведомственных нормативных актах, иллюстрирующая различные подходы федеральных министерств к пониманию содержания дополнительных (помимо должностного оклада) выплат преподавателям вузов: компенсационного, стимулирующего характера и др.

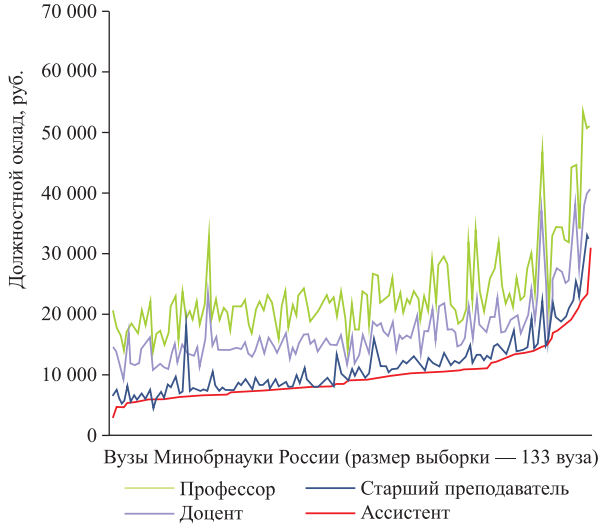


Рис. 34. Должностные оклады вузов с 1 сентября 2013 г. в разрезе должностей ППС (ассистент, старший преподаватель, доцент, профессор). Проанализированы документы 133 вузов, подведомственных Минобрнауки России

Источник: Нормативно-правовые акты, принятые образовательными организациями высшего образования, 2014 г.

Таблица 2. Сравнение «наполнения» структурных компонентов систем оплаты труда образовательных организаций, подведомственных различным федеральным органам исполнительной власти

Виды выплат/ критерии	Итоги работы за период	Интенсивность работы	Почетные звания	Квалификационная категория	Стаж работы, выслуга лет
Премии					

Окончание табл. 2

Виды выплат/ критерии	Итоги работы за период	Интенсивность работы	Почетные звания	Квалификационная категория	Стаж работы, выслуга лет
Стимулирующие выплаты	МИНИСТЕРСТВО ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ РФ	МИНИСТЕРСТВО ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ РФ			
Повышающие коэффициенты к окладу		МИНИСТЕРСТВО ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ РФ		МИНИСТЕРСТВО ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ РФ	МИНИСТЕРСТВО ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ РФ

Примечание.

Минтруд России

Минкультуры России

Минсельхоз России

Минобрнауки России

Источник: Анализ нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти, утверждающих примерные положения об оплате труда по отрасли «Образование».

Из табл. 2 видно, что, например, выплаты за стаж работы Минтруд России относит к выплатам в рамках применения повышающих коэффициентов к должностному окладу, Минобрнауки России, Минсельхоз России и Минкультуры России — к стимулирующим выплатам.

Выплаты за почетные звания Минтруд России относит к выплатам в рамках применения повышающих коэффициентов к должностному окладу, Минкультуры России — к стимулирующим выплатам.

Структура заработной платы может сильно отличаться и в организациях, расположенных в одном субъекте Российской Федерации. На рис. 35 приводится сравнение регионального Положения об оплате труда и систем оплаты труда Сармановского аграрного колледжа и Казанского автотранспортного техникума. Казанский автотранспортный техникум является организацией федерального подчинения, поэтому созданная в нем система оплаты труда преподавателей формировалась под воздействием федеральных методических рекомендаций. Сармановский аграрный колледж — учреждение регионального подчинения, но анализ документов показывает значительные отличия системы оплаты труда этого колледжа от рекомендованной региональным Положением.

Таким образом, федеральными органами власти в отношении подведомственных им образовательных организаций применяется разное понимание того, что относится к «стимулированию», «премированию», а что к «повышающим коэффициентам». Единого понимания «стимулирования», «премирования», «повышающих коэффициентов» нет и в региональных нормативных актах по системе оплаты труда работников социальной сферы, несмотря на то что приказом Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2007 г. № 818 утвержден перечень выплат стимулирующего характера, которые носят обобщенный характер: выплаты за качество выполняемых работ, за стаж непрерывной работы, выслугу лет, премиальные выплаты по итогам работы.

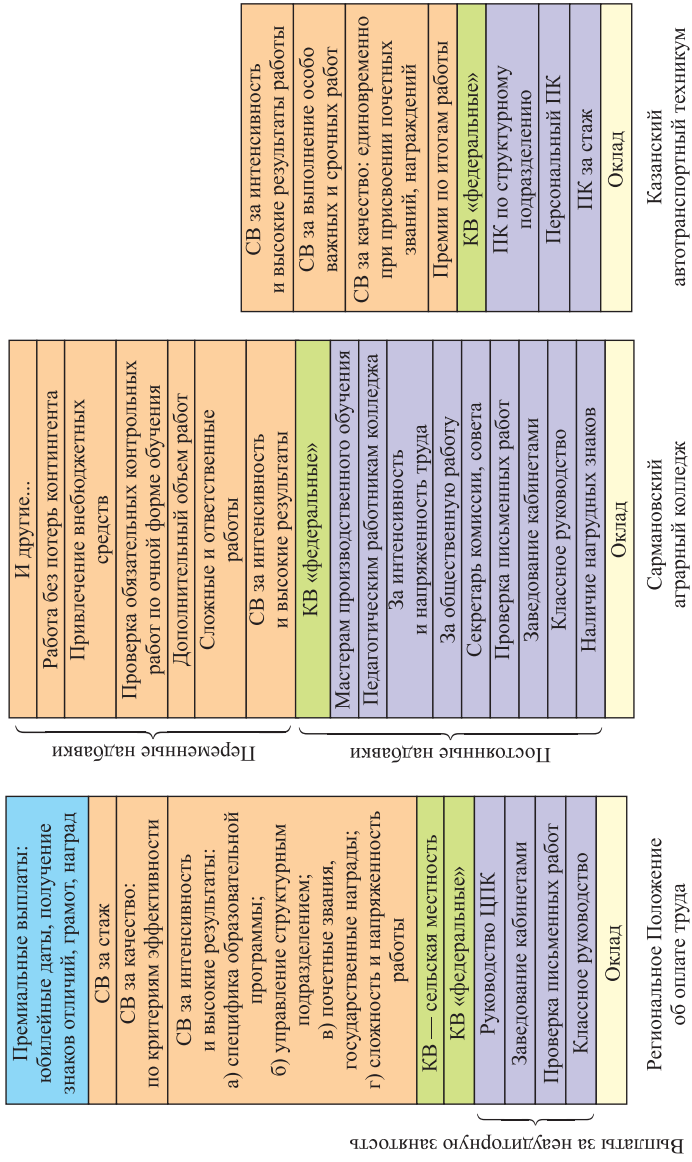


Рис. 35. Сравнение составляющих оплаты труда преподавателей в различных образовательных организациях среднего профессионального образования Республики Татарстан, 2014 г.

Особенности формирования стимулирующей системы оплаты труда

Результаты опроса педагогических работников в рамках МЭО показывают, что стимулирующие выплаты руководители организаций во многом стали связывать с профессиональной активностью педагогов и результатами воспитанников (обучающихся) (рис. 36–38).

Рис. 36. Распределение ответов воспитателей детских садов на вопрос: «Что учитывается в вашей дошкольной образовательной организации при начислении стимулирующих выплат воспитателям?» (% от числа опрошенных)

Источник: Данные МЭО, 2016 г.

Так, воспитатели дошкольных образовательных организаций чаще отмечают, что при стимулировании в их организации учитывается участие педагогов и воспитанников в мероприятиях, создание безопасных условий для жизни и здоровья воспитанников и уровень заболеваемости воспитанников.

В общем образовании, несмотря на активную критику, продолжают лидировать показатели, связанные с результатами обучающихся, в том числе: результаты ЕГЭ и ГИА, текущие учебные достижения учащихся и личностные результаты учащихся (рис. 37).

Руководители организаций придают наибольшее значение тем показателям, которые контролируются на вышестоящем уровне (учитываются в мониторингах, рейтингах). В сфере высшего образования такими показателями стали показатели мониторинга эффективности вузов, которые в значительной степени учитываются при установлении показателей эффективности деятельности работников вузов[24]. Например, по данным МЭО, чаще всего преподаватели вузов отмечают показатели, связанные с научными публикациями (24, 26, 28%), далее следует участие в научных конференциях (19%), привлечение грантов (16%). В меньшей степени стимулируется дополнительная работа (превышение учебной нагрузки, административная работа) и работа со студентами (рис. 38).

Зачастую сотрудники организаций начинают ориентироваться на те виды деятельности, которые учтены в показателях эффективности, оставляя на втором плане другие важные виды работ.

В отдельных организациях складывается (или сложилась ранее) действенная система оценки эффективности деятельности работников. В основном это те организации, где руководство видит стратегические цели развития и формирует такие показатели, которые обеспечивают продвижение организации. Так, в отдельных организациях среднего профессионального образования (СПО) система стимулирования работников тесно завязана на требования к условиям и результатам, которые согласованы с предприятиями-работодателями[25]. В отличие от большинства субъектов Российской Федерации, например, в Томской области

---

[24] *Андреева А.Р., Попова С.А.* Эффективный контракт в высшем образовании: детерминанты и потенциал использования // Социологические исследования. 2016. № 8. С. 127–132.

[25] *Родина Н.В., Попова С.А., Андреева А.Р.* Современные практики оплаты труда по результату в образовательных организациях среднего профессионального образования // Профессиональное образование в России и за рубежом. 2015. Т. 20. № 4. С. 9–17.

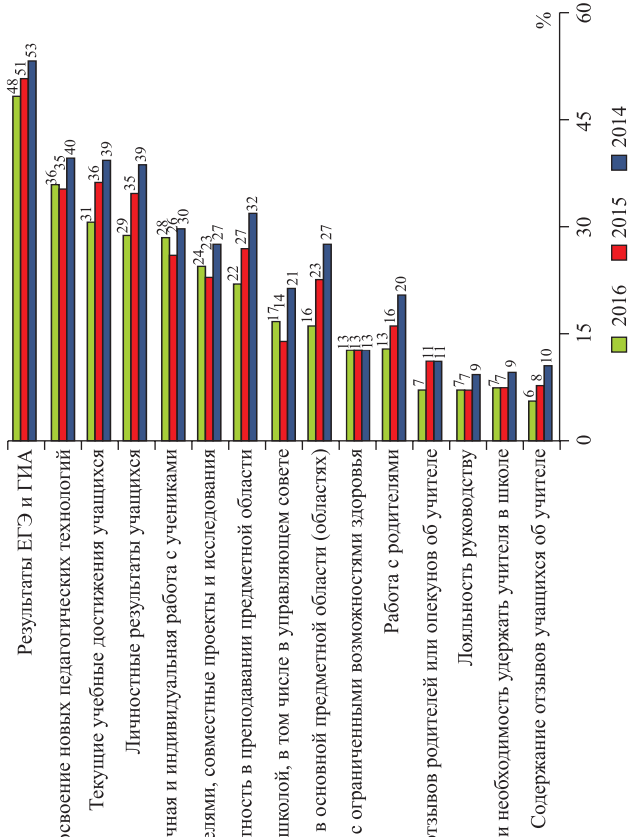


Рис. 37. Распределение ответов школьных учителей на вопрос: «В какой степени учитываются при начислении стимулирующих выплат учителям в Вашей общеобразовательной организации следующие показатели?» (% от числа опрошенных)

Источник: Данные МЭО, 2016 г.

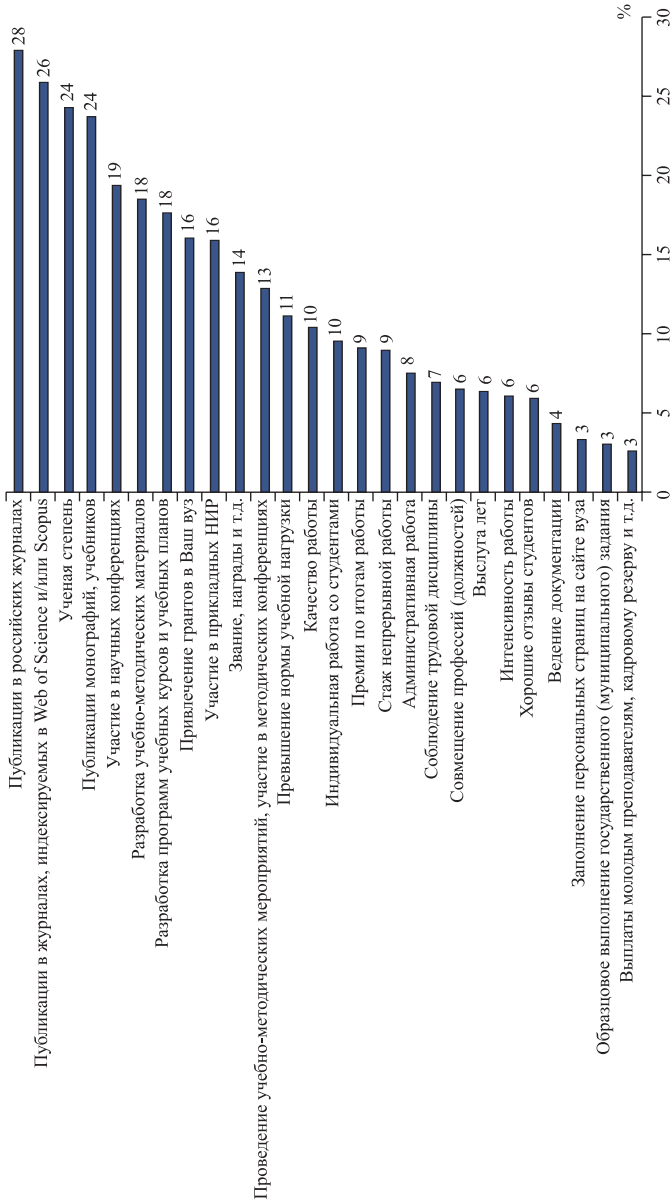


Рис. 38. Распределение ответов преподавателей вузов на вопрос: «Что входит в Ваш эффективный контракт?» (% от числа опрошенных)

Источник: Данные МЭО, 2016 г.

наряду с обязательными для всех установлены индивидуальные показатели для каждой организации среднего профессионального образования, что позволяет учитывать и стартовые условия, и стратегические задачи каждой организации.

6. Финансирование расходов на реализацию эффективного контракта в социальной сфере и науке в 2012–2016 гг.

Первоначальные оценки стоимости перехода на эффективный контракт

При проектировании перехода на эффективный контракт в отраслях социальной сферы и научных организациях предполагалось, что эта реформа потребует привлечения значительных дополнительных ресурсов. По оценке НИУ ВШЭ, сделанной в 2012 г., объем затрат на финансирование оплаты труда квалифицированных работников образования, здравоохранения, науки и культуры, для которых предполагался переход на эффективный контракт, в 2011 г. составлял около 2,8% ВВП (табл. 3). Реализация мер, направленных на достижение конкурентоспособного уровня зарплаты этих специалистов, требовала увеличения суммарного объема расходов на эти цели к 2018 г. до 4,2% ВВП даже при условии осуществления структурных преобразований в социальной сфере. Таким образом, при проектировании предполагалось, что объем фонда оплаты труда категорий работников, которые переходили на эффективный контракт, в течение периода реформирования плавно увеличится примерно на 1,5 п.п. ВВП по сравнению с уровнем 2011 г.

Таблица 3. Первоначальная оценка уровня расходов, необходимых для реализации эффективного контракта в социальной сфере и науке, % ВВП*

	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Образование	1,23	1,65	1,71	1,74	1,76	1,78	1,77	1,79
Наука	0,10	0,10	0,10	0,11	0,11	0,12	0,13	0,13
Здравоохранение	1,28	1,40	1,49	1,67	1,78	1,90	2,01	2,01
Культура	0,18	0,20	0,22	0,24	0,25	0,27	0,28	0,30
Всего	**2,79**	**3,34**	**3,52**	**3,75**	**3,91**	**4,08**	**4,19**	**4,23**

Окончание табл. 3

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Прирост по сравнению с уровнем 2011 г. (п.п. ВВП)		0,55	0,73	0,96	1,11	1,28	1,40	1,44

* Оценка расходов бюджетной системы на ФОТ получателей эффективного контракта не включает социальные отчисления, поскольку эти средства одновременно увеличивают доходы внебюджетных фондов, сокращая потребность в их финансировании из других источников.

Источники: Росстат; расчеты НИУ ВШЭ, выполненные в 2012 г. Оценки выполнены с.н.с. Института институциональных исследований НИУ ВШЭ Андрущаком Г.В.

Фактические объемы расходов на реализацию эффективного контракта

В 2012–2016 гг. расходы на реализацию эффективного контракта постепенно увеличивались, однако это происходило медленнее, чем предполагалось первоначальным планом. К 2013 г. объемы фонда оплаты труда целевых категорий согласно оценкам, основанным на прямых данных федерального статистического наблюдения, достигли 2,7% ВВП (табл. 4). Это превышало уровень 2011 г. на 0,36 п.п. ВВП, против 0,73 п.п. ВВП согласно первоначальным оценкам. После 2013 г. объем расходов вновь снизился относительно ВВП, хотя и продолжал расти в номинальном выражении.

К концу 2016 г. для большинства целевых категорий в среднем по России индикативные ориентиры повышения оплаты труда были выполнены или практически выполнены. Существенное отставание наблюдалось только у научных работников, педагогов дошкольного образования и социальных работников. При этом, как уже говорилось выше, повышение зарплат сопровождалось снижением численности целевых категорий. Недостаточность финансовых ресурсов для реализации эффективного контракта в науке и социальной сфере привела к тому, что масштабы и направления сокращения численности не всегда соответствовали ожидаемым направлениям структурных изменений.

Отсутствие достаточных объемов финансирования было связано как с ухудшением экономической ситуации в 2013–2016 гг. по сравнению с ожидаемой при планировании реформы, так и с тем,

что реальными приоритетами расходной политики федерального бюджета в этот период были финансирование силового блока и дефицит Пенсионного фонда, а не развитие науки, культуры, образования и здравоохранения. Кроме того, постепенно сокращались объемы ресурсов, выделяемых федеральным центром на поддержку регионов, на которые приходится основная нагрузка по финансированию оплаты труда в образовании, и значительная часть расходов на здравоохранение.

Таблица 4. Оценка фактических расходов на реализацию эффективного контракта в социальной сфере и науке, % ВВП

	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Образование	0,97	1,05	1,16	1,14	1,14	1,14
Наука	0,07	0,07	0,08	0,06	0,06	0,06
Здравоохранение и социальное обслуживание	1,11	1,15	1,23	1,19	1,15	1,15
Культура	0,20	0,21	0,24	0,21	0,21	0,21
Всего	**2,35**	**2,49**	**2,71**	**2,60**	**2,56**	**2,56**
Прирост по сравнению с уровнем 2011 г. (п.п. ВВП)		0,14	0,36	0,25	0,22	0,21

Примечания.

1. Показатели за 2013–2016 гг. рассчитаны на основе официально опубликованных данных федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки.

2. Оценка динамики ФОТ целевых категорий в 2011–2012 гг., для которых отсутствуют прямые данные упомянутого выше статистического наблюдения, сделана на основе данных Росстата о динамике заработной платы и численности занятых в бюджетных учреждениях, относящихся к соответствующим видам деятельности, а также о динамике средней начисленной заработной платы работников организаций государственной и муниципальной форм собственности по отдельным категориям персонала и видам экономической деятельности в 2011 и в 2013 гг. (по данным выборочного обследования за октябрь).

Источники: Росстат; расчеты НИУ ВШЭ.

Согласно материалам проектов федерального бюджета, в период после начала реформы объем финансирования расходов на повышение оплаты труда для целевых категорий и помощи региональным бюджетам на эти цели не превышает 0,12–0,25% ВВП соответствующих лет (табл. 5). Остальной объем дополнительных расходов приходится на региональные бюджеты и фонд обязательного медицинского страхования, кроме того, используются внебюджетные доходы организаций (табл. 6).

Таблица 5. Дополнительные расходы федерального бюджета на реализацию эффективного контракта работников науки и социальной сферы на федеральном уровне и финансовую поддержку регионов на эти цели, млрд руб.

	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Бюджет на 2013–2015 гг.					
На повышение оплаты труда отдельным категориям работников	47,1	76,6	120,5		
Финансовая поддержка субъектов в виде дотаций на обеспечение сбалансированности*	100	100	100		
Всего	**147,1**	176,6	220,5		
Бюджет на 2014–2016 гг.					
На повышение оплаты труда отдельным категориям работников		80,2	126,5	171,6	
Финансовая поддержка субъектов в виде дотаций на обеспечение сбалансированности		120	130	150	
Всего		**200,2**	256,5	321,6	
Бюджет на 2015–2017 гг.					
На повышение оплаты труда отдельным категориям работников			65,5	115,3	145,4
Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы			80,0	97,0	126,5
Всего			**145,5**	212,26	271,84

Окончание табл. 5

	2013	2014	2015	2016	2017
Бюджет на 2016 г.					
На повышение оплаты труда отдельным категориям работников			66,7	69,2	
Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы			60,0	30,0	
Всего			**126,7**	**99,2**	
Всего, в % к ВВП соответствующих лет	**0,21**	**0,25**	**0,15**	**0,12**	

* В 2013–2014 гг. дополнительные дотации на обеспечение сбалансированности могли быть использованы регионами на различные цели, связанные с выполнением указов от 7 мая 2012 г. Начиная с 2015 г. дотации носят целевой характер, связанный с компенсацией непосредственно расходов на оплату труда.

Источник: Материалы к проектам законов о федеральном бюджете на 2013–2015, 2014–2016, 2015–2017 и 2016 гг.

Таблица 6. Оценка распределения дополнительных расходов на финансирование эффективного контракта по источникам, млрд руб.

	2012	2013	2014	2015	2016
Прирост расходов на эффективный контракт в номинальном выражении (по сравнению с 2011 г.), в том числе:	263	524	658	734	802
финансирование из федерального бюджета	н/д	147	200	127	99
финансирование из региональных бюджетов, фонда ОМС и за счет собственных средств организаций	н/д	377	458	607	703
Вклад федерального бюджета в финансирование дополнительных расходов, %		28,1	30,4	17,3	12,4

Источники: Данные Росстата; материалы к проектам законов о федеральном бюджете на 2013–2015, 2014–2016, 2015–2017, 2016 гг.; расчеты авторов.

В этих условиях дополнительные обязательства по повышению оплаты труда оказались, по сути, «нефинансируемыми мандатами». В особенно тяжелую ситуацию попали региональные бюджеты, совокупные доходы которых за период с 2011 до 2014 г. сократились на 1,6% ВВП и начали восстанавливаться только в 2016 г. (рис. 39). Суммарный дефицит бюджета в 2013–2014 гг. составлял 0,9% ВВП и 0,6% ВВП соответственно. Соотношение долга и доходов в среднем выросло с 18,1% в 2011 г. до 27,4% в 2016 г., а без учета безвозмездных поступлений — с 24,2% в 2011 г. до 33,6% в 2016 г. Отсутствие необходимых объемов дополнительного финансирования и неадекватное распределение нагрузки между федеральным центром и регионами стало основной причиной проблем, возникших в ходе осуществления реформы.

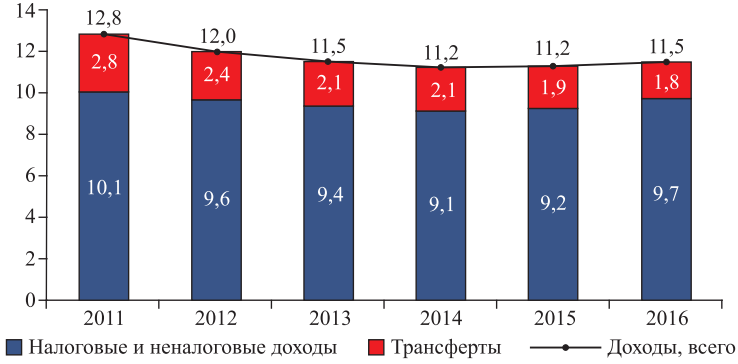


Рис. 39. Доходы региональных бюджетов, % ВВП

Источник: Казначейство России.

Заключение

Внедрение эффективного контракта — новый и сложный процесс, необходимо с оптимизмом смотреть на перспективы его реализации.

Возникшее в стране в 2000-х годов отставание в оплате труда работников социальной сферы и науки самым непосредственным образом сказывалось на качестве образования, здравоохранения, культуры и науки. Между тем от качества и эффективности работы этих сфер зависят перспективы роста экономики, перспективы развития страны в целом, и граждане это хорошо понимают, о чем свидетельствуют социологические исследования.

Как было показано, эффективный контракт предполагал наличие как минимум трех важнейших составляющих — достойной оплаты труда, которая позволит работнику сосредоточиться на высококачественном выполнении своих основных обязанностей и которая должна обеспечивать работнику нормальные условия жизни, внедрения справедливой и адекватной системы стимулирования деятельности работников социальной сферы, а также привлечения в отрасль молодых, квалифицированных и талантливых специалистов.

На практике стала реализовываться несколько другая модель, но при этом контуры новой модели в ней улавливаются. Так, к настоящему времени видны реальные сдвиги при переходе на эффективный контракт в социальной сфере и науке. Профессия учителя, например, из крайне непривлекательной стала вполне привлекательной для способных молодых людей, резко повысился конкурс в педагогические вузы, учителя, по опросам, намерены продолжать работу в этой сфере, тогда как совсем недавно лучшие из них были склонны уходить. Нечто подобное наблюдается и в здравоохранении.

Оперативно решена задача повышения заработной платы работникам социальной сферы до уровня выше или близкого к среднему по региону.

Граждане стали чаще говорить о том, что повышение зарплат бюджетников позитивно скажется на качестве их работы, и активнее выступают за введение эффективного контракта для всех категорий работников бюджетной сферы.

Для такого короткого периода достижения вполне впечатляющие.

Однако следует признать наличие ряда нерешенных проблем.

Так, нормативными документами заданы достаточно формальные требования к переходу на эффективный контракт и подходам к установлению показателей эффективности, которые не дают представления о том, как эффективный контракт может обеспечить повышение мотивации сотрудников, эффективности и качества предоставляемых услуг. Поэтому проблема донесения до руководителей организаций и работников сути эффективного контракта является одной из ключевых.

Вторая проблема — это средства для дальнейшего повышения оплаты труда. Решение о внедрении эффективного контракта принималось до того, как в стране началась рецессия. Сейчас изыскивать средства становится трудно, это большая нагрузка, прежде всего для региональных бюджетов. Но другого пути нет, необходимо идти дальше в этом направлении, не сворачивая и изыскивая резервы. Определенные резервы еще существуют в рамках оптимизации сети неэффективных учреждений социальной сферы, но, по нашим оценкам, они во многом преувеличены и в целом ряде случаев приводят к снижению качества самих услуг.

Третья проблема — стимулирующий компонент эффективного контракта. На практике стали формироваться модели оплаты труда, которые слабо увязаны с качеством работы организации и ее сотрудников, а рост заработной платы порой происходит за счет увеличения нагрузки и снижения качества услуг. Не менее сложно найти адекватные показатели, принципы, критерии стимулирования. На этот счет ведутся споры, есть научные разработки. В организациях частично были скорректированы показатели стимулирования, которые стали носить название показателей эффективности. Но индивидуальный характер материального стимулирования закрепился в большей степени, механизмы поощрения коллективов и объективные показатели результативности и качества работы не были сформированы.

Четвертая проблема — увязка эффективного контракта с системой независимой оценки качества услуг в социальной сфере, результаты которой необходимо учитывать в оплате труда. Она, к сожалению, выстраивается пока медленно.

Продемонстрированные различия в подходах к определению базового оклада и структуры заработной платы отражают недостатки документов федерального уровня, которыми четко не за-

даны единые требования к структуре и содержанию заработной платы. Региональные различия в компенсационных выплатах (наличие северных, полярных коэффициентов, оплаты за работу в сельской местности и др.) также накладывают свои особенности на структуру заработной платы.

Необходимо сформировать однозначное понимание того, какова должна быть структура заработной платы и какие именно выплаты входят в ее составные части. К примеру, базовая часть может содержать только те выплаты, которые не связаны с качеством работы (базовый оклад и компенсационные выплаты за особенности условий труда, выполнение дополнительной работы), а стимулирующая — включать выплаты постоянного (за квалификацию, почетные звания) и переменного характера (за результаты и достижения в определенный промежуток времени). Сегодня во многих организациях социальной сферы выплаты за квалификационную категорию, стаж работы, ученую степень и др. входят в базовую часть заработной платы.

Учитывая опыт реализации НСОТ и эффективного контракта, предлагается конкретизировать и закрепить в нормативных документах *пять групп выплат в структуре заработной платы*:

- базовый оклад;
- компенсационные выплаты, куда будут входить выплаты за условия труда и выполнение дополнительных к основной деятельности работ;
- специальные выплаты за дополнительные виды работ (заведование кафедрой, кабинетом, руководство классным коллективом и др.);
- стимулирующие выплаты постоянного характера, включающие выплаты за квалификационную категорию, ученую степень, почетные звания и др.;
- стимулирующие выплаты переменного характера, назначаемые за результаты труда.

Причем стимулирующие выплаты постоянного характера должны иметь значительный вес в общем объеме заработной платы, что позволит обеспечить рекомендации Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений[26]

[26] Рекомендации Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 23 декабря 2016 г. «Единые рекомен-

по обеспечению постоянной части заработной платы в размере не менее 70%.

Высокая квалификация работника должна обеспечивать ему высокий постоянный заработок. Это, в свою очередь, накладывает требования на систему аттестации работников и показатели стимулирования.

Вместе с тем окончательное решение о соотношении выплат стимулирующего характера должно оставаться за организацией и зависеть от финансовых условий и задач, стоящих перед организацией в части развития кадрового потенциала.

Эксперты склоняются к необходимости формирования активных профессиональных сообществ, которые будут способны и готовы оценивать качество профессиональной деятельности коллег. На основании открытой информации независимые организации и граждане должны иметь возможность получать представление об условиях и результатах работы организаций социальной сферы, формировать независимые рейтинги. А результаты независимой оценки качества услуг должны учитываться при финансировании организаций социальной сферы и стимулировании их работников.

Также одной из важнейших задач на ближайшую перспективу, на которую обратил внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин во время «прямой линии» 2017 г., является расширение категорий работников бюджетной сферы, для которых предусмотрен переход на эффективный контракт.

В.В. Путин, Президент Российской Федерации:

«Что касается бюджетных сфер, которые попали в указы 2012 года, там более или менее у нас соблюдается порядок повышения уровня заработной платы. Другие категории бюджетной сферы, которые в этих указах не оказались, — там сложнее, им не индексировали, несмотря на то, что цены подросли, инфляция была значительная (в позапрошлом году — 12,9%), а индексации не было. Это, конечно, несправедливо»[27].

дации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2017 год».

[27] <http://kremlin.ru/events/president/news/54790>, Прямая линия с Владимиром Путиным, 15 июня 2017 г. (дата обращения: 30.06.2017).

Приложение 1

Анализ мирового опыта (на примере сферы образования)

Анализ мирового опыта в области оценки и улучшения качества работы педагогов, который сейчас широко представлен в специальных публикациях ОЭСР и других источниках[28], а также в международной дискуссии, позволяет выделить ряд трендов. Их можно считать наиболее признанными, опирающимися на анализ имеющейся практики и модельными для ряда стран.

Это, прежде всего, представление об эффективном контракте как способе и инструментах укрепления профессионального потенциала педагогического сообщества за счет непрерывного роста качества работы и профессионального развития учителей.

Понимаемый таким образом контракт позволяет не только привлечь и удержать качественных специалистов, но создать основания и систему стимулов для постоянного роста качества и его распространения в профессиональной среде.

Существуют следующие условия действия такого контракта.

1. Вводятся профессиональные стандарты, основой которых является модель эффективного преподавания, т.е. преподавания, соответствующего современному пониманию целей и результатов обучения. Подобные стандарты могут вводиться на национальном и региональном уровне, либо действовать, опираясь на профессиональный консенсус. Как правило, подобные стандарты разрабатываются с учетом предметной специфики и требований к разным уровням профессионализма, например, для начинающих, опытных и учителей-мастеров. И строятся как уровневые, т.е. позволяют определить уровень сформированности тех или иных профессиональных умений (от неудовлетворительного до совер-

[28] OECD (2005). Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers, OECD, Paris; OECD (2009). Teacher Evaluation a Conceptual Framework and Examples of Country Practices; OECD (2011). Establishing a Framework for Evaluation and Teacher Incentives Considerations for Mexic. Learning about Teaching Initial Findings from the Measures of Effective Teaching Project, Bill&Melinda Gates Foundation, 2012.

шенного) и построить профиль компетенций педагога. Стандарты не только могут быть инструментом оценки актуальных достижений профессионала, но и используются для бенчмаркинга, а также служат гайдом в формировании индивидуальной траектории профессионального развития. Профессиональный стандарт служит основой для согласованного функционирования системы подготовки, аттестации и профессионального развития педагогов.

2. Переход педагога на новый профессиональный уровень влечет за собой появление новых должностных обязанностей и увеличение денежного вознаграждения. В обязанности высококвалифицированных педагогов входит распространение собственного опыта и менторство в отношении начинающих учителей. Они получают также пространство для карьерного роста, участия в управлении, дополнительные возможности профессионального развития, что рассматривается как система стимулов, дополняющих денежное вознаграждение. Подобное соотнесение квалификационных групп и должностных обязанностей, связывающее материальное вознаграждение с приобретением новых профессиональных компетенций и расширением/усложнением функциональных обязанностей, обеспечивает трансляцию лучшего опыта и педагогического мастерства внутри школьной системы, и отсюда повышение качества всей системы (профессионального уровня всего сообщества) за счет внутренних ресурсов.

3. Аттестационные процедуры выполняют две функции: контроля/отчетности и поддержки профессионального развития. Первая обеспечивается прозрачностью и объективностью процедур экспертизы, а вторая тем, что результатом этих процедур становится не только определение уровня профессиональных компетенций педагога, которое соответствующим образом маркируется и дает основания для карьерного продвижения, но и разработка индивидуального плана профессионального развития, необходимого для перехода на следующую профессиональную ступень. Набор аттестационных процедур в значительной мере унифицирован, центральный элемент — наблюдение и оценка работы учителя на уроке.

Такая организация и направленность аттестации делает ее двигателем непрерывного профессионального развития педагогов.

Важно отметить и то, что сегодня все больший скепсис вызывают попытки привязать заработную плату и другие формы денеж-

ного вознаграждения учителя к учебным результатам учащихся. Наиболее убедительным способом их учета признается использование модели «добавленной стоимости», т.е. индивидуального прироста достижений учащегося, объясняемого вкладом учителя. Использование этой модели требует анализа множества факторов, влияющих на учебные достижения ученика, в том числе учета его семейного контекста, и предполагает создание масштабной базы данных на региональном и национальном уровнях.

Все более распространенным в мире становится контракт, учитывающий усилия педагога, направленные на приобретение новых компетенций и улучшение практики.

В целом управленческие решения в подобной логике можно описать схемой М. Барбера: «Установить высокие стандарты; следить за их достижением; обеспечить отличных учителей, которые будут постоянно улучшать качество преподавания в процессе своей карьеры; обеспечить подготовленных руководителей; и затем реорганизовать систему так, чтобы ее структура стала динамическим двигателем изменений, а не застывала в бюрократии — продвигала качество, а не усиливала подчинение»[29].

[29] *Barber M., Donnelly K., Rizvi S.* Oceans of Innovation. Institute for Public Policy Research, 2012.

Приложение 2

Эффективный контракт в организациях высшего образования

Опыт реализации новой системы оплаты труда по результату (НСОТ) и перехода на эффективный контракт показал, что даже внутри одной отрасли возникают разные модели оплаты труда и разные подходы к формированию составных частей фонда оплаты труда. Для наглядности можно привести результаты исследований перехода на эффективный контракт в вузах, проведенных в 2013–2014 гг. В рамках проводимых исследований были взяты глубинные интервью у руководителей и педагогических работников организаций высшего образования (8 вузов в 2013 г. и 6 вузов в 2014 г.).

На момент проведения исследований в вузах происходило обсуждение перехода на эффективный контракт или уже началась работа по его внедрению. Внутри вузов не было единого представления о способах перехода на эффективный контракт, но можно было увидеть, как формируются общие подходы в разных вузах.

В крупных университетах (национальных исследовательских и федеральных университетах) формировались системы индивидуального оценивания достижений и результатов преподавательского труда, для этого использовался механизм ранжирования. Создавались специальные системы учета результатов работы, учитывающие учебную, научную, организационно-воспитательную деятельность преподавателей. Внедрение данных систем происходило поэтапно и было связано с определенными трудностями: необходимостью приведения деятельности преподавателя к измеряемым показателям, учету отраслевых различий в деятельности преподавателей (естественно-научного, гуманитарного, педагогического направлений) и необходимостью установления весов и нормирования результатов оценки, сложностью внесения и подтверждения результатов труда для отдельных категорий преподавателей.

В ряде вузов преподаватели не видели необходимости вхождения в систему стимулирования из-за низкого объема стимулирующих выплат (например, 2000 руб. в месяц). В других вузах, наоборот, возникало резкое неравенство внутри преподавательского

состава по уровню заработной платы, что побуждало преподавателей и руководителей вузов ставить вопросы об объективности и справедливости такой системы оценивания. Тем не менее в крупных статусных университетах система запускалась, и планировалась ее доработка к следующему году.

В небольших отраслевых вузах и классических университетах распределение стимулирующей части заработной платы происходило на основании представления достижений преподавателей руководством кафедры, факультета или научного подразделения для дальнейшего оценивания и принятия решения на уровне вузовской комиссии. Такая система может существовать как централизованно, так и децентрализованно, когда подразделениям выделяются собственные бюджеты или они формируют их за счет внебюджетных средств, получаемых подразделением. Дальше внутри подразделений решение о распределении надбавок может приниматься самостоятельно без привлечения руководства вуза.

При выборе модели эффективного контракта значение имеют особенности контингента научно-педагогических кадров, их потенциал, научная результативность, мотивация.

На основании складывающихся различных практик оплаты труда можно предложить использование разных подходов в реализации эффективного контракта. Например, для вузов: при установлении стимулирующей части в зависимости от специфики вуза и задач развития можно использовать три варианта:

- *компенсационный*, при котором стимулирующая часть оплаты труда формируется с учетом качества и результативности работы сотрудника. При такой модели перечень доплат и надбавок стимулирующего характера включает показатели качества выполняемой работы (успеваемость студентов, качество учебного процесса и др.);
- *мотивирующий*, при котором стимулирующая часть оплаты труда формируется с учетом показателей деятельности, которая признается значимой руководством вуза, ученым или наблюдательным советом или позволяет достичь заявленных вузами целей (повышение публикационной активности сотрудников, увеличение численности иностранных студентов, обучающихся в вузе, привлечение внебюджетных средств и др.);

- *гарантирующий* — высокий базовый оклад для ведущих сотрудников (преподавателей), на протяжении длительного времени демонстрирующих высокие показатели результативности. При этом базовый оклад данных сотрудников формируется на основании договора между руководителем вуза и сотрудником.

Выбор одной из моделей контракта определяется в том числе текущим уровнем квалификации профессорско-преподавательского состава. Гарантирующий контракт может быть ориентирован на привлечение академических сотрудников конкурентоспособных на международном уровне. Мотивирующий — может быть использован при необходимости роста количественных и качественных показателей академических сотрудников на долгосрочную перспективу.

Вуз может выбирать одну из моделей эффективного контракта или использовать смешанную, включающую элементы разных моделей. Например, к большинству сотрудников (преподавателей) применять компенсационный и/или мотивирующий контракт, а к нескольким ведущим сотрудникам — гарантирующий.

Приложение 3

Эффективный контракт в науке

Наука отличается от отраслей социальной сферы по организации, механизмам и источникам финансирования, что сказывается на особенностях перехода на эффективный контракт. Эффективный контракт в науке, как и в других отраслях, должен обеспечить конкурентоспособный уровень оплаты труда исследователей и установление четкой взаимосвязи между фиксируемой производительностью (исследовательской продуктивностью) и заработком работников. Пока ни одна из этих задач полностью не решена.

Большая часть научных организаций находится в государственной собственности (порядка 64% в 2015 г.; 60% — в федеральной собственности) и финансируется за счет федерального бюджета (примерно 70% в общем объеме расходов на исследования и разработки из всех источников). В России сохраняется сильнейшая исторически сложившаяся дифференциация регионов по уровню научно-технологического развития. На 6 субъектов Российской Федерации (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская, Свердловская, Новосибирская, Нижегородская области) приходится более 70% всех исследователей. Причем точечная концентрация научного потенциала даже усиливается. Вместе с тем в субъектах Российской Федерации, где сосредоточена основная доля научных работников (Московская область, г. Москва, г. Санкт-Петербург) по итогам 2016 г. зафиксировано невыполнение целевых показателей (план 2016 г. — 158% к средней заработной плате по субъекту Российской Федерации) (рис. 40).

В науке, как и других отраслях, так и не решена проблема рационального соотношения между базовой (гарантированной) и стимулирующей частями оплаты труда, а также установление приемлемого размера гарантированной части.

Трудовые договоры, содержащие обязанность повышать оплату труда исследователей до целевого уровня, заключены с директорами институтов. Значительная часть работников научных организаций (а именно их в первую очередь касаются меры по переходу на эффективный контракт) пока не переведены на новую систему оплаты.

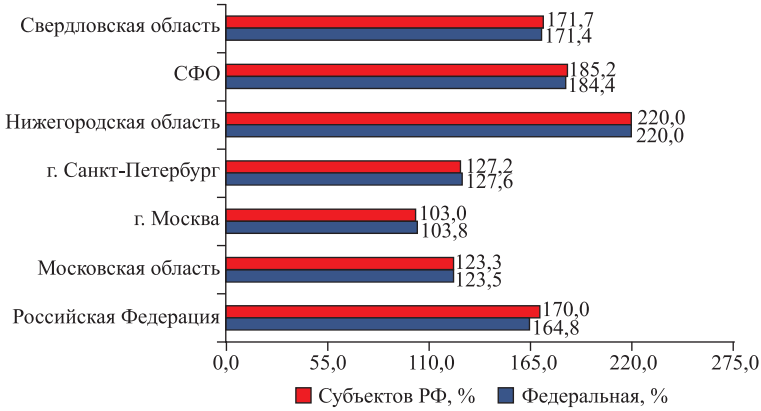


Рис. 40. Отношение средней заработной платы научных работников к средней заработной плате в субъекте Российской Федерации, по итогам 2016 г.

Экспериментальные (прогнозные) расчеты уровней оплаты труда исследователей в зависимости от результативности показали, что наибольший их прирост, вполне ожидаемо, будет наблюдаться у ученых с высшими показателями продуктивности. Однако в абсолютном измерении существенная доля фонда оплаты труда идет (и пока будет идти) на оплату работников с относительно низкой продуктивностью. Руководителям науки всех уровней придется решать целый ряд вопросов, связанных с этой группой сотрудников, — нужно ли и если да, то как, стимулировать их к более высоким достижениям; сколько таких работников требуется организациям и требуются ли они вообще; как оценивать их результаты; на каких должностях они должны работать и т.д.

Приложение 4

Эффективный контракт в здравоохранении[30]

Опыт реализации эффективного контракта в здравоохранении показывает, что предоставление медицинским учреждениям возможности самостоятельно определять показатели оценки работы персонала, включаемые в эффективный контракт, является правильным решением. Медицинские учреждения выбирают различную тактику формирования оценочных показателей, имеют необходимую свободу в разработке и текущей корректировке показателей работы в связи с эффектом привыкания к ним персонала, при этом эта степень свободы не используется во вред медицинскому персоналу и не оказывает дезорганизующего влияния на работу медицинских учреждений. Отказ от индивидуальных коэффициентов сделал систему критериев оценки работы врачей более прозрачной и способствовал избавлению от субъективности в оценке.

Однако имеются проблемы в достижении федеральными и региональными органами управления здравоохранением общего понимания принципов установления соотношения базовой и переменной частей в оплате труда и роли обеих в выполнении функции стимулирования медицинских работников к усилению профессиональной отдачи.

Тем не менее эффективный контракт оказался хорошим инструментом, повышающим управляемость персоналом. Врачи стали более инициативными, повысили оперативную активность, стали больше заботиться о качестве своей работы, которое заметно растет, и это отражается на оценках работы врачей пациентами. Эффективный контракт предстает как вполне оправдавший себя инструмент, позволяющий стимулировать врачей и создающий мотивацию для увеличения объемов работы.

---

[30] На основе данных 24 глубинных интервью с руководителями здравоохранения, главными врачами, заведующими отделениями, а также с рядовыми врачами разных специальностей полярного профиля (хирурги и врачи терапевтического профиля), проведенных в июле 2016 г. в Москве и в регионе с низкой бюджетной обеспеченностью.

Помимо изменения качества работы медиков, следует отметить два важных следствия перехода на эффективный контракт — удалось привлечь и поддержать молодежь.

В последние годы отмечается рост интереса абитуриентов к медицинским специальностям. Вузы этого профиля ежегодно готовят около 20 тыс. специалистов. В 2014 г. на первый курс медицинских вузов за счет средств федерального бюджета было принято 21 544 студента.

В 2015 г. на 1-й курс подведомственных Министерству здравоохранения Российской Федерации вузов зачислено более 43 тыс. обучающихся, в том числе за счет средств федерального бюджета более 22,5 тыс. Квота целевого приема составила в среднем 54%, а в ряде вузов Министерства здравоохранения Российской Федерации объем целевого приема доходил до 80%. Одновременно с этим в вузы на обучение за счет средств федерального бюджета поступило более 16 тыс. обучающихся по программам интернатуры и 5 тыс. обучающихся по программам ординатуры. Отмечается положительная динамика в рамках целевой подготовки по программам интернатуры и ординатуры — 53,5% (в 2013 г. — 41%[31]). Программы дополнительного профессионального образования в 2015 г. прошли 35% респондентов, работавших в организациях здравоохранения.

В 2016 г. на 1-й курс подведомственных Минздраву России образовательных организаций было зачислено 39 207 студентов (в том числе за счет средств бюджетных ассигнований федерального бюджета — 22 542 человека), 9594 интерна и 5536 ординаторов. Квота целевого приема составила в среднем 56,8%, максимальная доля целевых мест составила 80%[32].

Эффективный контракт позитивно оценивается молодыми врачами, которые обрели новые стимулы в своей работе. Все больше врачей начинают чувствовать связь между качеством своей работы и получаемым доходом. Это означает, что эффективный

---

[31] Об итогах работы Министерства здравоохранения Российской Федерации в 2015 году и задачах на 2016 год. Минздрав России, Москва, апрель 2016 г.

[32] Об итогах работы Министерства здравоохранения Российской Федерации в 2016 году и задачах на 2017 год. Минздрав России, Москва, апрель 2017 г.

контракт действительно позволяет регулировать результативность работы врача и всего медицинского учреждения.

Происходящие позитивные сдвиги в оплате труда, к сожалению, не решают в полной мере проблемы кадрового обеспечения и привлечения в социальную сферу молодых специалистов. В здравоохранении начиная с 2011 г. происходит стабильное уменьшение кадрового состава примерно на 7 тыс. человек, что приводит к снижению обеспеченности врачами населения и может привести к снижению доступности медицинской помощи. Однако за некоторыми сокращениями нередко стоит перевод работников из категории младшего медицинского персонала в прочие категории персонала, чтобы вывести их из-под действия Указа Президента России.

В 2016 г. по сравнению с 2015 г. численность врачей увеличилась на 854 человека (0,2%); на 0,1% (с 37,1 до 37,2 на 10 тыс. населения) выросла обеспеченность врачами[33] (табл. 7).

Таблица 7. Динамика численности и обеспеченности врачами в Российской Федерации (без учета аспирантов, клинических ординаторов и интернов)

Годы	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Численность медперсонала, чел.	603 854	594 743	587 482	580 311	542 543	543 604
Обеспеченность врачами на 10 тыс. населения	42,2	42,3	41,6	39,7	37,1	37,2

Источники: Кадровые ресурсы системы здравоохранения 2015, <http://mednet.ru/images/stories/files/statistika/staff_2013.pdf>; Государственный доклад о реализации государственной политики в сфере охраны здоровья за 2014 год, <http://www.rosminzdrav.ru>; Об итогах работы Министерства здравоохранения Российской Федерации в 2015 году и задачах на 2016 год. Минздрав России, Москва, апрель 2016 г.

Особую тревогу вызывает тот факт, что численность врачей, подтвердивших высшую и первую квалификационную категорию, в 2013 г. сократилась сразу на 11,9 тыс. человек, с 274 282 до 262 389 спе-

[33] Там же.

циалистов[34]. С 2014 по 2015 г. доля врачей, имеющих квалификационную категорию, увеличилась с 46,8 до 48,4%[35]. Очевидно, принимаемые в здравоохранении меры для стимулирования мотивации повысить свою квалификацию в настоящее время недостаточны.

Одной из ключевых задач эффективного контракта является обеспечение заинтересованности медиков в работе в одном учреждении. Достигнута одна из важных целей введения эффективного контракта — сокращение совместителей, работающих в других медицинских учреждениях. Полная загруженность на одном рабочем месте, стимулируемая эффективным контрактом, не позволяет им совмещать работу врача в других медицинских организациях.

При этом многие врачи негативно оценивают значительное повышение нагрузки, произошедшее с введением эффективного контракта. Резкий рост нагрузки стал, по мнению врачей, основным препятствием для ощутимого влияния эффективного контракта на качество оказываемой медицинской помощи.

Важным ограничением для получения максимальных результатов от эффективного контракта продолжает оставаться консерватизм врачей, которые в большинстве своем трудно воспринимают любые новации в области заработной платы. В части медицинских учреждений возобладала установка на уравнительность распределения денежных средств между врачами безотносительно к реальным различиям в результативности выполняемой ими работы. Тем не менее тех, кто принимает это нововведение, оказалось больше, чем тех, кто его не принимает.

Очень важным фактором, влияющим на результативность введения эффективного контракта, являются практики неформальных платежей. Новая система оплаты труда может быть сильно девальвирована тем, что развитость практик неформальных платежей снижает значимость для врачей получаемых надбавок. Размер неформальных платежей неизмеримо выше, и потому надбавки не в состоянии стимулировать врачей к достижению малоинтересных для них целевых показателей. Эти «провалы» эффективного контракта возникают применительно к врачам-хирургам, гинекологам и некоторым другим, в то время как у врачей терапевтического

---

[34] Кадровые ресурсы системы здравоохранения, 2015.

[35] Ресурсы и деятельность медицинских организаций здравоохранения. Ч. 1. Медицинские кадры: сборник. М.: ЦНИИОИЗ, 2016.

профиля в стационарах, у участковых врачей риски таких провалов минимальны.

Анализ предварительных результатов внедрения эффективного контракта показывает, что для повышения результативности работы врачей явно недостаточно проведения изменений исключительно в сфере заработной платы. Требуется дальнейшее движение по пути выработки нематериальных стимулов (позитивных и негативных), так как деньгами мотивация врачей не ограничивается.

Приложение 5

Эффективный контракт в сфере культуры

Работа по переходу на эффективный контракт в сфере культуры ведется уже несколько лет.

По имеющимся оценкам[36], введение эффективного контракта способствовало повышению оплаты труда, позволило существенно увеличить производительность труда, конкретизировать должностные обязанности сотрудников учреждений культуры, способствовало повышению их инициативности в работе, качества оказываемых услуг, сделало возможным аргументированное стимулирование работы сотрудников, а также способствовало привлечению более квалифицированных специалистов.

Однако некоторые руководители учреждений культуры относятся к нововведению скорее как к формальности и оценивают влияние эффективного контракта на работу учреждения как неочевидное. Многие используют критерии, уже имеющиеся в трудовом законодательстве и методике НСОТ или ранее введенную систему показателей, работающую в данном конкретном учреждении. Во многих организациях есть своя устоявшаяся система материального поощрения сотрудников, их оценки и мотивации. Руководители считают такую систему приемлемой и не готовы ее менять, ориентируясь на критерии эффективного контракта. В таких случаях эффективный контракт действует лишь на бумаге, а все привычные практики продолжают реализовываться.

Помимо сложности разработки критериев, такой подход со стороны руководителей связан со спецификой некоторых учреждений культуры, например, театров, отмечается неадаптированность эффективного контракта к деятельности некоторых творческих организации. Большая часть ролей мирового театрального репертуара рассчитана на мужчин до 40 лет. Гораздо меньшее количество ро-

---

[36] Исследование руководителей разных типов бюджетных учреждений культуры: театров, библиотек, музеев, выставочных залов, домов культуры, дополнительного профессионального образования в сфере культуры и искусства из разных городов России — Москвы, Дзержинска, Самары, Казани, а также представителей органов власти — Ульяновска, Красноярска. Всего в исследовании приняли участие 11 экспертов.

лей — на женщин старшего возраста. Артист может быть занят до определенного возраста и играть по несколько спектаклей в день, участвуя в большом количестве оплачиваемых репетиций, но начиная с условного среднего возраста ролей становится все меньше. Обычно театры находят выход из положения в присвоении званий и регалий.

В ситуации с театрами наблюдается еще одна тонкость: театры «живут» сезонами, что никак не соотносится с ежеквартальными отчетами и воспринимается руководителями как абсурд.

Предварительный анализ опыта реализации эффективного контракта в сфере культуры позволяет выделить несколько общих проблемных моментов, к которым относятся условность качественных показателей, зачастую более важных, чем количественные, для оценки работы учреждений культуры; общий низкий уровень оплаты труда, не позволяющий в должной степени реализовать замысел эффективного контракта, увеличивая заработную плату сотрудников; неочевидная связь стимулирующих надбавок и результатов работы учреждения культуры из-за невозможности оценивать результаты работы всего учреждения.

Еще один аспект связан с недостатком бюджетных средств. В бюджетных учреждениях культуры часто не хватает денег на надбавки сотрудникам. Нехватка бюджетного финансирования влияет и на привлечение внебюджетных средств.

Помимо этого, определенное несогласие вызывает оценка учреждений культуры на основании жалоб и недовольство количественными критериями. Иногда гонка за количеством баллов приводит к резкому падению качества, которое оценить гораздо сложнее.

Проблемой при переходе на эффективный контракт в учреждениях культуры является слабость юридической и консультационной поддержки со стороны учредителя, а также дефицит практических рекомендаций. Мероприятий, которые бы освещали вопросы, возникающие при внедрении эффективного контракта, проводится сравнительно мало.

Таким образом, при внешней достаточно позитивной оценке идеи перехода на эффективный контракт в сфере культуры есть ряд нерешенных проблем, которые требуют дополнительного внимания.

Приложение 6

Эффективный контракт в сфере государственной гражданской службы

Для успешного решения задач социального-экономического развития крайне важно сформировать штат ответственных, квалифицированных и мотивированных государственных служащих, обладающих высокими этическими, организационными и лидерскими качествами. Это предполагает определение и внедрение на государственной службе эффективного контракта с чиновником. Данная цель ставилась с самого начала реформирования государственной службы. Однако до сих пор она не достигнута. Государственная служба в целом проигрывает конкуренцию за высококлассных специалистов ряду других сфер занятости, сохраняются условия для негативного отбора, принципы служения обществу и государству не стали абсолютным приоритетом среди госслужащих.

Одной из главных причин отсутствия эффективного контракта с чиновником является сохранение архаичной системы оплаты труда, на что специалисты указывают уже более десятилетия. Структура денежного содержания государственных служащих состоит из множества элементов, непрозрачна, имеет низкую долю гарантированных выплат (до 50%). Денежное содержание состоит из низкого базового должностного оклада (около 40%) и многочисленных доплат (оклад за классный чин, за особые условия труда, премии, проч.), практически не связанных с результативностью деятельности. Ни в одной стране мира нет такого количества надбавок и дополнительных выплат, зачастую превышающих по своей величине должностной оклад и не связанных в явном виде с результатами деятельности. Выплаты надбавок и премий носят в значительной степени компенсационный характер, потеряв функцию стимулирования.

Вместе с тем в последние годы зарплата на госслужбе растет темпами, опережающими многие другие отрасли. Среднемесячная начисленная заработная плата гражданских служащих в федеральных государственных органах составила 115,7 тыс. руб. (104,0% к 2015 г.). При этом в 2016 г. в 46 федеральных министерствах, службах, агентствах (68,7% от их общего числа) уровень среднемесячной заработной платы гражданских служащих был ниже, чем

сложившийся в среднем по экономике города Москвы) (87,1 тыс. руб.)[37]. Однако годом раньше таких органов было заметно больше. К примеру, в 2015 г. в 75% федеральных органов исполнительной власти (или у 56,9% гражданских служащих) средняя заработная плата была ниже 80 тыс. руб., а в 2016 г. число таких организаций снизилось до 43,3% (19,1% гражданских служащих) (табл. 8).

Таблица 8. Распределение федеральных органов исполнительной власти по уровню среднемесячной начисленной заработной платы гражданских служащих в 2016 г.

Интервал уровня среднемесячной начисленной заработной платы, тыс. руб.	Количество федеральных органов исполнительной власти в соответствующем интервале, ед.	В % к общему числу органов исполнительной власти	В % к общей численности гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти
Меньше 60,0	3	4,5	1,0
60,1–70,0	19	28,4	11,9
70,1–80,0	7	10,4	6,2
80,1–90,0	21	31,3	29,3
90,1–100,0	5	7,5	16,2
Свыше 100,1	12	17,9	35,3

Источник: Данные Росстата.

Традиционно наиболее высокие уровни зарплаты были в Администрации Президента Российской Федерации — 218 648 руб., Совете Федерации Федерального Собрания — 176 149 руб., Государственной Думе — 154 848 руб., Аппарате Правительства — 228 475 руб., Счетной палате — 180 691 руб. Наименьшие зарплаты отмечались в Федеральном агентстве по делам молодежи — 58 788 руб., Федеральном агентстве по делам национальностей — 53 868 руб., Следственном комитете — 57 608 руб. Столь высокие различия не находят объяснения с точки зрения рынка труда.

[37] Данные Росстата.

Среднемесячная начисленная заработная плата гражданских служащих в 2016 г. составила 45,0 тыс. руб. (111,5% к 2015 г.), муниципальных служащих — 37,8 тыс. руб. (101,8% к 2015 г.).

Как и в прошлые годы, сохранился диспаритет в оплате региональных государственных служащих и федеральных служащих территориальных органов. В 2014 г. уровень среднемесячной начисленной заработной платы гражданских служащих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации был в 1,4 раза выше, чем у гражданских служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. При этом отношение среднемесячной начисленной заработной платы гражданских служащих органов исполнительной власти регионов к заработной плате федеральных гражданских служащих территориальных органов колеблется от 84,9–88,6% (в пяти субъектах Российской Федерации) до 2,0–2,2 раза (в четырех субъектах Российской Федерации).

Данные Росстата характеризуют крайнюю разбалансированность и негибкость сложившейся системы оплаты труда государственных служащих, ее неспособность работать на развитие кадрового потенциала госслужбы.

Этот вывод подкрепляет недавно проведенный опрос государственных гражданских служащих. Более половины госслужащих (от 65 до 74% в зависимости от исполняемых функций) полагают, что размер их денежного содержания уступает уровню оплаты в коммерческих компаниях. Лишь 24% респондентов считают оплату госслужащих привлекательной. По мнению опрошенных федеральных госслужащих, гарантией привлечения добросовестных и эффективных специалистов является прибавка к зарплате в размере от 60%, а для привлечения наиболее квалифицированных кадров необходимо увеличить текущий уровень выплат на 75%. При этом региональные служащие считают справедливой прибавку к зарплате на 25–30% от текущего уровня.

Заметим, что в ОЭСР в 2016 г. зарплаты служащих категории D1 (высшие руководители и госслужащие уровня ниже министра или государственного секретаря) составляли в среднем за год 231 685 долл. (по паритету покупательной способности). В дополнение к зарплате они получали социальные выплаты (employer's social contributions) в размере 39 281 долл., а также доплату за пе-

реработку (working time correction) 31 777 долл. Менеджеры более низкого уровня D2 имели зарплату в 182 366 долл., т.е. на 27% ниже. Причем в некоторых странах (например, США), где должности D1 занимают политические назначенцы, на должностях D2 зарплата была выше[38].

Больше всех среди стран ОЭСР получают высшие руководители Австралии и Италии, меньше — в Латвии, Словении, Греции и Южной Корее. Если же соотнести оплату к уровню душевого ВВП, то на первых местах окажутся высшие руководители Мексики и Колумбии, а на последних — Исландии и Норвегии.

Усредненный компенсационный пакет менеджеров среднего уровня (категории D3) достигает в ОЭСР 134 628 долл. в год, включая 24 209 долл. социальных выплат и 18 522 долл. доплат за сверхурочную работу. Для чуть более низкой категории D4 общая компенсация достигает 114 271 долл. (на 18% меньше, чем D3).

Как видно, разница между средними и старшими руководителями велика. Последние (D1) получают на 72% больше, чем D3, и в 2 раза больше, чем D4. Наибольшая разница между D1 и D4 наблюдается в Австралии, Чили, Канаде, Италии и Великобритании.

Что касается нижнего бюрократического уровня — секретарей, то их общая годовая компенсация в среднем по ОЭСР составляет 52 631 долл., включая 9840 долл. социальных выплат работодателей и 9437 долл. оплаты дополнительного рабочего времени.

Нужно заметить, что полностью корректным межстрановым сравнениям условий контракта и уровня оплаты госслужащих препятствуют различия в учете, организации и функциях госорганов разных стран. Это в особенности затрудняет сравнения по отдельным госорганам (например, министерства финансов могут выполнять разные функции и соответственно привлекать неодинаковое число и различных по квалификации специалистов).

Важной характеристикой контракта с чиновником являются условия индексации оплаты труда. Наличие законодательно установленных правил снижает для госслужащей риски неопределен-

[38] Здесь и далее данные по ОЭСР и странам взяты из: OECD (2016), Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris (2016), OECD Survey on the Compensation of Employees in Central/Federal Governments.

ности. В ряде стран ведется соответствующий мониторинг рынка труда и существуют правила, учитывающие его динамику при индексации. В России на федеральном уровне решения об изменении (индексации) окладов денежного содержания принимаются указом Президента Российской Федерации, т.е. в режиме «ручного управления», что делает перспективы по оплате труда не четко определенными, особенно в долгосрочном периоде. Аналогичная ситуация и на других уровнях управления — региональном и муниципальном. Однако на этих уровнях, прежде всего для дотационных регионов, имеется гораздо больше ограничений, связанных с недостатком собственных бюджетных средств и обусловленностью субсидий из бюджетов верхнего уровня. Тем не менее в большинстве субъектов Российской Федерации оплата государственных и муниципальных служащих является вполне конкурентной по сравнению со средней в регионе, что выгодно отличает ее от уровня оплаты федеральных служащих как в территориальных органах, так и в центральном аппарате.

Таким образом, на российской государственной и муниципальной службе не предусмотрен механизм понятной и прогнозируемой увязки размера оплаты с изменениями рынка труда и не созданы гарантии долгосрочной устойчивости дохода в качестве конкурентного преимущества. Не увязаны с рынком труда и зарплаты по различным категориям должностей и должностных обязанностей, что приводит, например, к проблемам при заполнении вакансий младших должностей, обеспечении квалифицированными кадрами территориальных органов, привлечении квалифицированных специалистов для реализации приоритетных проектов.

По данным Росстата, укомплектованность штатов в 2016 г. составляла 90–96% в региональных и муниципальных органах. Прослеживается закономерность: чем выше средняя зарплата по региону (муниципальному образованию), тем сложнее заполнить вакансии.

Условием обеспечения соответствия оплаты госслужащих рынку труда является внедрение так называемых профессионально-функциональных групп. Работа по их формированию должна быть закончена в ближайшее время, что позволит уточнить требования к специалистам для исполнения отдельных государственных функций, а также точнее оценивать конкурентные условия оплаты труда.

Важным условием эффективного контракта является наличие в нем системы оценки и стимулирования достижения необходимых результатов. В России использование стимулирующих контрактов и оплаты по результатам допускается действующим законодательством. В Федеральном законе «О государственной гражданской службе» предусмотрена возможность применения для государственных гражданских служащих премирования по результатам в рамках особого порядка оплаты труда. Указом Президента Российской Федерации от 26 декабря 2006 г. № 1459 «О дополнительных мерах по повышению эффективности использования средств на оплату труда работников федеральных органов исполнительной власти» делегированы на уровень руководителей государственных органов полномочия по оптимизации штатной численности при сохранении существующих размеров фонда оплаты труда. В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» поставлена задача полноценного внедрения «особого порядка оплаты труда государственных гражданских служащих в зависимости от достижения показателей результативности профессиональной служебной деятельности, а также единого подхода к осуществлению выплаты государственным гражданским служащим премий за выполнение особо важных и сложных заданий по результатам работы; применение системы комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности и общественной оценки их деятельности». В соответствии с данным указом необходимо было также подготовить «предложения по совершенствованию системы оплаты труда государственных гражданских служащих, позволяющие учитывать состояние рынка труда».

Несмотря на имеющиеся нормативные правовые основания и принятые решения, четкой системы стимулирования на государственной службе пока еще не создано. Причины этого состоят в бюджетных ограничениях, неразработанности методической базы, отсутствии объективных систем мониторинга оценки результативности государственных служащих.

Что касается желаемого соотношения постоянной и переменной частей оплаты труда, то обоснованного решения по этому вопросу пока нет. В сложившейся структуре оплаты базовый оклад денежного содержания составляет 25–40%. Остальная часть фор-

мируется путем применения различных надбавок, не связанных с результатами работы. Применение надбавок было связано с необходимостью оторвать текущий уровень оплаты от определения размера будущих пенсий госслужащих. Очевидно, что эта задача не соответствует задаче внедрения оплаты по результатам. В экспертном сообществе и среди специалистов госорганов сложилось мнение, что оптимальное соотношение постоянной и переменной оплаты труда должно составлять 60 : 40 или 70 : 30. Однако недавние опросы самих госслужащих показывают, что желаемое ими соотношение составляет от 70 : 30 до 90 : 10. В этом проявляется желание иметь максимальные гарантии по оплате труда вне зависимости от его результатов.

Стимулирующие контракты предполагают применение оценки деятельности с использованием, как правило, показателей эффективности. Как уже отмечалось, в настоящее время такие показатели в массовом масштабе не применяются. Отдельные попытки внедрения показателей результативности далеки от единообразия. Показатели и критерии оценки изменяются бессистемно. Применение показателей не устраняет уравниловку, субъективность. Значительное число опрошенных, имевших опыт оценки по показателям, отмечают отсутствие возможности повлиять на них, преобладание текущих поручений. Именно поэтому число противников внедрения оценки на основе показателей эффективности и привязки к ним оплаты труда преобладает над сторонниками.

Сложившаяся система оплаты во многом устраивает государственных служащих. Около 60% из них считают эту систему полностью или скорее справедливой. При этом отмечается, что она не порождает конкуренции между коллегами и не зависит от руководителя, что свидетельствует в том числе об отсутствии у руководителя полномочий для мотивации сотрудников. Консервативность госслужащих характеризует и тот факт, что большая часть респондентов не хотели бы, чтобы их денежное содержание зависело от степени достижения КПЭ. Доля противников внедрения оценочных показателей выше на региональном уровне.

На государственной службе сохраняется во многом номинальная, архаичная и разнородная (в зависимости от возможностей ведомства) система гарантий и льгот. Практика установления субсидий на приобретение жилья, а также практика медицинского страхования и транспортного обслуживания крайне непрозрачна

и не рассматривается большинством госслужащих как часть единого компенсационного пакета. Льготы обозначены, но большинство из них не используется, особенно на региональном уровне. В полной мере они распространяются лишь на руководителей.

Давно обозначен, но не решается вопрос о монетизации льгот государственных и муниципальных служащих. При этом наибольшая часть госслужащих поддерживает идею денежной компенсации льгот и гарантий. Однако есть и такие, кто выступает за сохранение сложившегося порядка. Это прежде всего федеральные государственные служащие центрального аппарата, имеющие доступ к качественному санаторно-курортному обслуживанию в ведомственных учреждениях, к медицинскому обслуживанию в ведомственных поликлиниках и т.д.

Нематериальные стимулы также могли бы стать составляющей эффективного контракта. Однако в настоящее время в подавляющем большинстве случаев ведомственные награды вручаются лишь при выходе на пенсию.

Во многих решениях последних лет указывалось на необходимость существенного сокращения государственных служащих. Однако эти решения не были выполнены. Численность государственных служащих росла в абсолютном и относительном измерении. С 2000 г. численность работников государственных органов и органов местного самоуправления на 1000 человек занятых в экономике выросла почти в 2 раза. Это во многом связано с ростом объема исполняемых функций как результата принятия новых нормативных правовых актов в сфере регулирования, контроля и надзора, разрешительной деятельности, т.е. дальнейшего огосударствления экономики и социальной сферы. Однако и «производительность», результативность служебной деятельности также не повысилась, что не позволило компенсировать рост функционала исполнительной власти. Сохранение низкой эффективности является безусловным следствием неэффективности контракта с чиновником. Ориентация на создание эффективного государства потребует дополнительных усилий и, возможно, дополнительных затрат на формирование эффективного контракта с чиновником.

Приложение 7

Рекомендации по реализации эффективного контракта в учебных заведениях высшего образования

В целях реализации эффективного контракта в высших учебных заведениях и установления зависимости размера заработной платы научно-педагогических работников университета от присвоенной им по результатам аттестации внутривузовской квалификационной категории необходимо внести изменения в соответствующие разделы действующего в университете Положения об оплате труда, регламентирующие установление должностных окладов. Эти мероприятия способствуют установлению связи между результатами труда и заработной платой, что и служит основным содержанием перехода к эффективному контракту.

В новой редакции Положения об оплате труда предлагается установить дополнительные (к шести квалификационным уровням профессиональной квалификационной группы ППС и пяти уровням — ПКГ научных работников) повышающие коэффициенты по квалификационным категориям научно-педагогических работников: в частности, для квалификационных категорий профессорско-преподавательского состава — основной, методической, исследовательской и международной. При этом для основной квалификационной категории коэффициент будет равен единице, т.е. не являться повышающим, поскольку для данной категории ППС системой квалификационных требований устанавливаются минимальные требования, необходимые как для прохождения аттестации на соответствие должности, так и для установления основной категории.

Для преподавателей-практиков, не имеющих ученой степени или звания, самой высокой из возможных должностей является должность старшего преподавателя. По ней могут быть установлены две внутривузовские квалификационные категории: основная и «преподаватель-эксперт». Для преподавателей-практиков, не имеющих ученой степени, но показывающих высокие результаты в работе, предлагается установить значимый повышающий коэффициент в целях закрепления их на работе. Вопрос о статусе «преподавателя-эксперта» нуждается в уточнении. В качестве ва-

рианта представляется возможным введение такого звания (внутривузовского) с присвоением его по результатам аттестации и установлением в Положении об оплате труда соответствующего коэффициента к окладу. При этом в любом случае должность в трудовой книжке и штатном расписании будет именоваться «старший преподаватель» в соответствии с действующим ЕКС.

Для должностей ППС «преподаватель» и «ассистент» целесообразно установить только одну основную квалификационную категорию. При решении вопроса по предлагаемому варианту установление коэффициентов для указанных должностей (при отсутствии иных квалификационных категорий, позволяющих дифференцировать размеры должностных окладов) не имеет смысла.

В Положении об оплате труда предлагается прописать механизм расчета должностного оклада путем умножения базового должностного оклада сначала на коэффициент, установленный для квалификационного уровня ПКГ, затем на коэффициент, установленный для внутривузовской квалификационной категории.

В связи с введением дополнительных повышающих коэффициентов по квалификационным категориям потребуется провести в Положении об оплате труда четкое различение базовых должностных окладов (как минимальных) и должностных окладов (как окладов, установленных после умножения базовых окладов на оба повышающих коэффициента). В этих целях предлагается использовать в Положении дефиниции базовых должностных и должностных окладов, предусмотренные ст. 129 Трудового кодекса Российской Федерации[39].

---

[39] Нормативно-правовое значение понятия «ставка заработной платы» в подзаконных актах и в ст. 333 Трудового кодекса Российской Федерации совпадает с нормативным значением оклада. Анализ других норм Трудового кодекса, однако, позволяет сделать вывод о том, что ставка заработной платы отличается от оклада тем, что ставка является расчетной величиной для расчета оклада. Этот вывод следует из того, что законодатель в ст. 129 Трудового кодекса различает базовую ставку (как минимальную) и тарифную ставку (предположительно, по смыслу других норм кодекса, как установленную в результате увеличения базовой ставки по уровням ПКГ), а также предусматривает использование ставки для определения оплаты «нормы труда за единицу времени». Для системы учреждений образования, в частности для вузов, различия между окладом и ставкой не имеют практического смысла (исключение составляют учителя, воспитатели и другие педагогические работники детских учреждений, месячный оклад которых определяется путем тарификации на

Приложение 8

Методические рекомендации по введению эффективного контракта с педагогическими работниками образовательных организаций, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования

Данные методические рекомендации ориентированы, прежде всего, на руководителей профессиональных образовательных организаций среднего профессионального образования. Предшествовавшие разработке рекомендаций исследования показывают, что для директоров профессиональных образовательных организаций СПО проблемными вопросами, требующими дополнительных разъяснений, остаются следующие.

1. Алгоритм введения эффективного контракта: с чего начать изменение существующей в организации системы оплаты труда работников и на основании каких критериев можно определить, что «эффективный контракт» в организации введен.

2. Определение подходов к распределению фонда оплаты труда работников образовательной организации, к расчету переменной (стимулирующей) части оплаты труда педагогических работников.

3. Формирование показателей эффективности педагогических работников:

- определение оптимального количества показателей эффективности;
- решение проблемы дублирования показателей эффективности и должностных обязанностей;
- выстраивание взаимосвязанной (между уровнями управления) системы показателей эффективности деятельности.

1. Алгоритм введения эффективного контракта

Учитывая большой спектр особенностей конкретных профессиональных образовательных организаций СПО (отраслевую при-

---

каждый учебный год по количеству часов учебной нагрузки с использованием ставки заработной платы для расчета). В связи с этим определение в Положении об оплате труда порядка применения ставок представляется излишним.

надлежность, зависимость финансового и материально-технического состояния организации от экономического положения отрасли, для которой организация СПО готовит кадры, и другим характеристикам), не может существовать одинаковых моделей введения эффективного контракта, подходящих для всех профессиональных образовательных организаций среднего профессионального образования.

Алгоритм введения эффективного контракта с педагогическими работниками опирается на согласование характеристик образовательной организации, целей ее развития/функционирования и способов достижения этих целей.

Поэтому на первом этапе введения эффективного контракта в профессиональной образовательной организации СПО необходимо следующее.

1. Проведение анализа сложившейся в образовательной организации ситуации (положение на рынке образовательных услуг, характеристики кадрового состава и состава обучающихся, финансово-экономическое положение) и формирование целей ее развития/функционирования.

Процедура анализа сложившейся в образовательной организации ситуации может основываться на экспертной оценке ее руководителя и представителей органов государственно-общественного управления, анализе программы развития организации, а также документов, которые готовятся в организации в обязательном порядке в соответствии с законодательством (публичный доклад, отчет о результатах самообследования, данные мониторинга системы образования и др.).

Ниже приведены возможные цели развития/функционирования профессиональной образовательной организации СПО:

- повышение удовлетворенности работодателей качеством подготовки выпускников профессиональной образовательной организации СПО на локальном и региональном рынке труда;
- обеспечение кадрами одного крупного промышленного предприятия, являющегося основным «потребителем» выпускников профессиональной образовательной организации СПО, расширение спектра образовательных услуг для данного предприятия;

- расширение спектра образовательных программ в соответствии с запросами учредителя (например, в части подготовки кадров для организаций социальной сферы);
- расширение спектра услуг для лиц с особыми потребностями (инвалиды, учащиеся с ОВЗ и др.);
- создание крупной эффективной организации СПО на основании объединения нескольких профессиональных образовательных организаций СПО;
- сохранение традиций определенной школы преподавания (для образовательных организаций сферы культуры: хореографических, цирковых и других колледжей);
- получение статуса пилотной площадки для проведения чемпионатов профессионального мастерства в рамках движения WorldSkills Russia; занятие учащимися призовых мест в конкурсах профессионального мастерства и т.д.

2. Определение ориентиров в управлении кадрами образовательной организации.

Формулирование цели развития/функционирования профессиональной образовательной организации СПО подразумевает соответствующее определение ориентиров в управлении кадровыми ресурсами. Среди таких ориентиров могут быть следующие:

- сохранение существующих кадровых ресурсов, ориентация на сохранение и поддержку «костяка» преподавательского состава;
- привлечение квалифицированных кадров с рынка труда, обновление кадрового состава организации;
- развитие молодых специалистов, повышение их профессионального уровня;
- привлечение в коллектив «звездных» преподавателей;
- профессиональное развитие коллектива, улучшение показателей — характеристик кадровых ресурсов: повышение квалификации, уровня образования, ориентация кадров на работу в соответствии с зарубежными стандартами подготовки рабочих кадров и специалистов среднего звена;
- освоение новых для образовательной организации методов, технологий, а также — видов деятельности (образовательных программ, форм реализации образовательных услуг, видов образовательных услуг и т.п.) и соответствующая подготовка коллектива преподавателей и др.

3. Анализ соответствия существующей в организации системы оплаты труда ориентирам в управлении кадрами должен быть проведен после выбора ориентиров в управлении кадровыми ресурсами. Существующая система оплаты труда может быть оценена с помощью критериев, определенных в Единых рекомендациях по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений, разработанных Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений:

- прозрачность — понятны ли правила определения вознаграждения, установленные действующими в организации документами по оплате труда, каждому работнику и ориентируют ли работников на деятельность, позволяющую достигать целей образовательной организации;
- предсказуемость — устанавливают ли действующие в организации документы по оплате труда гарантии получения вознаграждения и его размера для работников в случае достижения тех результатов труда, которые приоритетны с точки зрения целей образовательной организации;
- адекватность — адекватно ли вознаграждение, установленное действующими в организации документами по оплате труда, трудовому вкладу каждого работника в результат деятельности, приоритетный и важный с точки зрения целей всего учреждения.

По результатам сопоставления существующей в организации системы оплаты труда и ориентиров в управлении кадрами должны появиться подходы к обновлению (совершенствованию) системы стимулирования.

4. Разработка обновленной системы стимулирования: определение концептуального подхода, количества показателей эффективности и их основных групп, предполагаемых показателей эффективности.

Возможные подходы к определению системы стимулирования прописаны в разделе 3 данных методических рекомендаций — «Подходы к формированию показателей эффективности педагогических работников в образовательных организациях СПО».

5. Оценка возможностей имеющегося фонда оплаты труда. Согласование количества и перечня показателей эффективности,

размеров разовых выплат и их периодичности с характеристиками фонда оплаты труда.

Подробно прописано в разделе 2 данных методических рекомендаций — «Определение подходов к распределению фонда оплаты труда работников образовательной организации, к расчету переменной (стимулирующей) части оплаты труда педагогических работников».

6. Внесение изменений в существующие документы по оплате труда в соответствии с новой системой стимулирования. Проведение эксперимента по новой системе стимулирования.

7. Мониторинг изменений в кадровом составе, оценка созданной системы стимулирования, ее корректировка (через 3–5 лет). Переосмысление стратегии работы с кадрами, внесение изменений (если нужно) в действующую систему стимулирования.

2. Определение подходов к распределению фонда оплаты труда работников образовательной организации, к расчету переменной (стимулирующей) части оплаты труда педагогических работников

Управление финансовыми ресурсами при введении эффективного контракта в образовательной организации включает следующие действия.

2.1. Определение составных частей фонда оплаты труда и их процентного соотношения.

2.2. Установление принципов распределения стимулирующей части оплаты труда.

2.1. Определение составных частей фонда оплаты труда и их процентного соотношения

В целях введения эффективного контракта фонд оплаты труда образовательной организации СПО помимо доли, направляемой на условно-постоянную часть оплаты труда (должностные оклады за выполнение трудовых обязанностей/ставки заработной платы за выполнение нормы труда с применением повышающих коэффициентов и компенсационные выплаты), должен содержать переменную (стимулирующую) часть оплаты труда. Однако на федеральном уровне до сих пор не решена проблема терминологического характера, т.е. четкого разграничения компенсационных,

стимулирующих, премиальных выплат и выплат, определяемых в рамках повышающих коэффициентов к окладам (ставкам). Разными федеральными и региональными органами, имеющими подведомственные организации, состав этих выплат трактуется по-разному.

До решения этой проблемы на федеральном уровне руководителям образовательных организаций СПО можно предложить следующий вариант конкретизации и закрепления в локальных актах групп выплат в структуре заработной платы:

- должностной оклад за выполнение трудовых обязанностей/ставка заработной платы за выполнение нормы труда;
- компенсационные выплаты за условия труда, установленные федеральным законодательством;
- специальные выплаты за дополнительные виды работ (заведование кабинетом, кафедрой или методическим объединением, проверка тетрадей, руководство классным коллективом, воспитательная работа со студентами, проведение профориентационной работы и т.п.);
- стимулирующие выплаты постоянного характера, включающие выплаты за квалификационную категорию, ученую степень, почетные звания, уровень образования, стаж работы и др. (могут устанавливаться путем применения повышающих коэффициентов к окладу/ставке или через закрепление фиксированных доплат);
- стимулирующие выплаты переменного характера, назначаемые по результатам оценки выполнения установленных в организации показателей эффективности деятельности работников.

Первые четыре вида выплат (должностной оклад, компенсационные, специальные и стимулирующие выплаты постоянного характера), относящихся к постоянным выплатам, предлагается относить к базовой части заработной платы.

Введение эффективного контракта означает установление в структуре заработной платы работников стимулирующих выплат постоянного и переменного характера, либо только стимулирующих выплат переменного характера.

Определение процентного соотношения долей фонда оплаты труда, идущих на перечисленные группы выплат, осуществляется образовательной организацией самостоятельно: для автономных

и бюджетных учреждений — в рамках бюджетных субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания и средств от приносящей доход деятельности; для казенных учреждений — в рамках объема бюджетных ассигнований на обеспечение выполнения функций казенного учреждения и соответствующих лимитов бюджетных обязательств в части оплаты труда работников.

Схема определения и распределения фонда оплаты труда в образовательной организации СПО может быть представлена следующим образом.

1. Формирование фонда оплаты труда бюджетного и автономного учреждения:

$$ФОТ = N_б \times Д_1 + N_{внеб} \times Д_2,$$

где ФОТ — фонд оплаты труда образовательной организации; $N_б$ — объем финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания образовательной организации; $N_{внеб}$ — объем внебюджетных доходов образовательной организации; $Д_1$ — доля бюджетных средств, идущая на фонд оплаты труда образовательной организации, определяемая образовательным учреждением самостоятельно; $Д_2$ — доля внебюджетных средств, идущая на фонд оплаты труда образовательной организации, определяемая образовательным учреждением самостоятельно.

Распределение фонда оплаты труда казенного учреждения осуществляется в рамках установленного объема бюджетных ассигнований на обеспечение выполнения функций казенного учреждения и соответствующих лимитов бюджетных обязательств в части оплаты труда работников.

2. Фонд оплаты труда состоит из базовой части ($ФОТ_б$) и стимулирующей части ($ФОТ_{ст}$): $ФОТ = ФОТ_б + ФОТ_{ст}$.

Объем стимулирующей части определяется по формуле:

$$ФОТ_{ст} = ФОТ \times s,$$

где s — стимулирующая доля ФОТ, устанавливаемая образовательной организацией самостоятельно.

Стимулирующая часть фонда оплаты труда направляется на стимулирующие выплаты переменного характера для педагогических работников, на стимулирование и премирование остальных (кроме педагогических) работников образовательной организации.

3. Базовая часть фонда оплаты труда обеспечивает гарантированную заработную плату административно-управленческого персонала (руководитель образовательного учреждения, руководитель структурного подразделения, заместители руководителя и др.), педагогических работников (преподаватели, мастера производственного обучения и др.), учебно-вспомогательного (техники, лаборанты, инженеры, механики, слесари и др.) и обслуживающего (повара, подсобные рабочие, гардеробщики, дежурные по общежитию, уборщики, дворники, водители и др.) персонала и складывается из:

$$ФОТ_б = ФОТ_{ауп} + ФОТ_{пп} + ФОТ_{увп} + ФОТ_{оп},$$

где $ФОТ_{ауп}$ — доля фонда оплаты труда для административно-управленческого персонала, определяемая образовательной организацией самостоятельно; $ФОТ_{пп}$ — доля фонда оплаты труда для педагогических работников, осуществляющих учебный процесс, определяемая образовательной организацией самостоятельно; $ФОТ_{увп}$ — доля фонда оплаты труда для учебно-вспомогательного персонала, определяемая образовательной организацией самостоятельно; $ФОТ_{оп}$ — доля фонда оплаты труда для обслуживающего персонала, определяемая образовательной организацией самостоятельно.

Руководитель образовательного учреждения формирует и утверждает штатное расписание учреждения в пределах базовой части фонда оплаты труда.

Базовая часть фонда оплаты труда для педагогического персонала ($ФОТ_{пп}$) должна включать постоянные и условно-постоянные группы выплат:

- должностной оклад за выполнение трудовых обязанностей/ставка заработной платы за выполнение нормы труда;
- компенсационные выплаты за условия труда, установленные федеральным законодательством;
- специальные выплаты за дополнительные виды работ;
- стимулирующие выплаты постоянного характера.

Процентное соотношение перечисленных групп выплат определяется образовательной организацией самостоятельно исходя из фактически сложившихся объемов финансового обеспечения на соответствующие выплаты (на компенсационные выплаты, на

стимулирующие выплаты постоянного характера), а также в зависимости от целей развития образовательной организации (на специальные выплаты за дополнительные виды работ).

В образовательных организациях, ориентированных на развитие собственных молодых кадров, повышение образовательного и квалификационного уровня преподавателей, освоение новых для организации видов деятельности, освоение новых образовательных технологий и методов преподавания, соответствующих требованиям чемпионата рабочих профессий WorldSkills, — оправдано установление повышенной доли фонда оплаты труда педагогических работников на стимулирующие выплаты переменного характера (по сравнению с фондом оплаты труда, направляемого на другие группы выплат), а также на специальные выплаты за дополнительные виды работ.

В образовательных организациях, состоящих из высококвалифицированных специалистов и потому ориентированных на сохранение сложившегося коллектива, традиций преподавания, сохранение педагогической школы (хореографического, циркового искусства, например) упор может быть сделан на долю фонда оплаты труда, идущего на стимулирующие выплаты постоянного характера, а также на долю фонда оплаты труда, направляемую на должностные оклады (ставки заработной платы). Гарантированная высокая квалификация работника, стаж и т.п. в такой ситуации должны обеспечивать высокий постоянный заработок.

В образовательных организациях, ориентированных на привлечение квалифицированных кадров с рынка труда, в том числе в организациях, имеющих признание на рынке, результаты работы, соответствующие требованиям работодателей, и значительные доходы из внебюджетных источников, оправдано установление повышенной доли фонда оплаты труда, идущей на должностные оклады и ставки заработной платы. Установление высоких базовых окладов в этой ситуации целесообразно сопровождать введением повышенных (относительно ситуации на рынке — других образовательных организаций среднего профессионального и высшего образования) обязательных требований к сотрудникам, в том числе — к преподавателям и мастерам производственного обучения, выражающихся, в частности, в опыте работы на профильном предприятии, сроках прохождения курсов повышения квалификации,

уровне квалификации, обязательном прохождении конкурсных процедур перед занятием преподавательской должности, прохождении обучения в соответствии со стандартами WorldSkills и т.п.

2.2. Установление принципов распределения стимулирующей части оплаты труда

Исходя из сложившейся практики, профессиональными образовательными организациями СПО могут использоваться следующие подходы к распределению стимулирующей части фонда оплаты труда.

1-й вариант. *Балльно-рейтинговая система стимулирования*, ориентированная на всех педагогических работников. Процедуре рейтингования подвергаются все педагогические работники образовательной организации с определенной периодичностью (как правило, один раз в год). По результатам выставления баллов каждому преподавателю в оценочных листах (показатели имеют балльное выражение), формирования рейтинга с учетом установленной стоимости балла определяются индивидуальные стимулирующие выплаты на следующий период.

При этой системе принципиально важным является установление постоянной стоимости балла. В обратном случае возможно проявление негативных последствий в виде отсутствия мотивации сотрудников к достижению показателей эффективности.

2-й вариант. *Стимулирование «по представлению»*. В случае достижения работником результата, соответствующего основаниям стимулирования, перечисленным в локальном положении об оплате труда, происходит «представление» кандидатуры работника его непосредственным руководителем на дополнительное вознаграждение. При такой системе стимулирования локальные акты образовательной организации должны содержать конкретные измерители результатов труда, процедуры подачи кандидатуры на дополнительное вознаграждение, а также конкретные размеры вознаграждений за достигнутые результаты.

3-й вариант. *Индивидуальные обязательства, прописываемые в трудовых договорах с работниками*. Такая система предполагает установление приоритетных для образовательной организации направлений работы на определенный период (например, исходя из программы развития образовательной организации), формализа-

цию этих направлений в виде конкретных показателей деятельности организации и работников и распределение ответственных лиц в коллективе за выполнение работ, планируемых в соответствии с приоритетами образовательной организации. Общий перечень показателей эффективности деятельности работников закрепляется в Положении об оплате труда (либо в Положении о стимулировании, о премировании работников). Индивидуальные (персонифицированные) показатели эффективности закрепляются в трудовых договорах (дополнительных соглашениях к трудовым договорам), а также в индивидуальных планах работы преподавателя. В трудовом договоре закрепляется размер оплаты за выполнение взятых на себя работником дополнительных обязательств.

Для реализации этого подхода в образовательной организации должна быть налажена открытая работа по обсуждению приоритетов деятельности, обеспечена прозрачность выбора ответственных за выполнение различных работ, а также возможность учета предложений конкретных преподавателей по выполнению работ, способствующих достижению целей развития образовательной организации.

Реализация любого из перечисленных подходов должна сопровождаться ежегодным мониторингом соответствия фонда оплаты труда, направляемого на стимулирующие выплаты переменного характера, и показателей, отражающих результаты работы коллектива в целом. Недопустимы ситуации нехватки финансовых средств на уже выполненные преподавателями работы и достигнутые работниками результаты. Необходим пересмотр показателей стимулирования при достижении коллективом нового качества работы (изменение «планки качества»).

В случае принятия в образовательной организации решения о повышении должностных окладов и сопутствующем сокращении стимулирующего фонда оплаты труда рекомендуется пересматривать установленные в организации перечни показателей эффективности (их количество, количественные измерители (отражающие трудозатраты работника) и др.) и размеры индивидуального вознаграждения в случае выполнения работником показателей эффективности.

3. Подходы к формированию показателей эффективности педагогических работников в образовательных организациях СПО

3.1. Определение состава показателей эффективности

В соответствии с приказом Минтруда России от 26 апреля 2013 г. № 167н при введении эффективного контракта в отношении каждого работника должны быть уточнены и конкретизированы его трудовая функция, показатели и критерии оценки эффективности деятельности, установлен размер вознаграждения, а также размер поощрения за достижение коллективных результатов труда. Критерии эффективности не должны дублировать должностные обязанности работника.

Должностные обязанности работников определяются на основании квалификационных характеристик, утвержденных приказом Минздравсоцразвития России от 26 августа 2010 г. № 761н «Об утверждении единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих» (раздел «Квалификационные характеристики должностей работников образования») или на основании положений профессионального стандарта. До утверждения профессионального стандарта педагога СПО основным документом, определяющим квалификационные характеристики и, соответственно, должностные обязанности педагогического работника профессиональной образовательной организации СПО, является приказ Минздравсоцразвития России № 761н.

Мониторинг введения эффективного контракта с педагогическим работниками профессиональных образовательных организаций СПО показывает, что проблема дублирования в показателях эффективности формулировок должностных обязанностей преподавателя и мастера производственного обучения до сих пор не решена. Во избежание этого руководителям при разработке показателей эффективности предлагается предусматривать количественные измерители, которые отражают различный уровень качества и трудозатрат при выполнении работниками своих должностных обязанностей (например, табл. 9).

Таблица 9. Примеры установления количественных измерителей в показателях эффективности педагогических работников

Должностные обязанности преподавателя в соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 26 августа 2010 г. № 761н	Примеры показателей эффективности педагогических работников
Проводит обучение обучающихся в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов	Доля студентов, имеющих по результатам промежуточной аттестации отметки «4» и «5» по преподаваемой учебной дисциплине (междисциплинарному курсу, профессиональному модулю). Доля студентов, получивших на защите выпускной квалификационной работы отметку «5» в общем числе студентов, писавших и защищавших выпускные квалификационные работы под руководством преподавателя. Доля выпускников, подтвердивших и повысивших на государственной (итоговой) аттестации итоговые оценки по соответствующему предмету
Организует и контролирует их (обучающихся) самостоятельную работу, индивидуальные образовательные траектории (программы), используя наиболее эффективные формы, методы и средства обучения, новые образовательные технологии, включая информационные	Доля учебных дисциплин, реализация которых осуществляется с применением технологий дистанционного обучения и/или электронного обучения в общем числе преподаваемых дисциплин. Количество учебных материалов для студентов, подготовленных и размещенных на сайте колледжа
Осуществляет контрольно-оценочную деятельность в образовательном процессе с использованием современных способов оценивания в условиях информационно-коммуникационных технологий (в том числе ведение электронных форм документации)	Обеспеченность фондом оценочных средств учебных дисциплин (междисциплинарных курсов, профессиональных модулей) для всех видов контроля в общем числе преподаваемых дисциплин (междисциплинарных курсов, профессиональных модулей)

Окончание табл. 9

Должностные обязанности преподавателя в соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 26 августа 2010 г. № 761н	Примеры показателей эффективности педагогических работников
Содействует развитию личности, талантов и способностей обучающихся, формированию их общей культуры, расширению социальной сферы в их воспитании	Количество студентов-победителей и/или призеров олимпиад, конкурсов профессионального мастерства, спартакиад, сопряженных с преподаваемой учебной дисциплиной (междисциплинарным курсом, профессиональным модулем), городского, регионального, всероссийского и международного уровней за отчетный период. Общее количество проведенных преподавателем внеурочных мероприятий (досуговых, спортивных и др.). Количество учащихся, студентов, с которыми учитель, преподаватель занимается дополнительно по подготовке к конкурсам, олимпиадам и т.п. от общего количества учащихся в группе
Поддерживает учебную дисциплину, режим посещения занятий, уважая человеческое достоинство, честь и репутацию обучающихся	Количество пропусков учебных занятий студентами в сравнении с предыдущим периодом отчетности
Участвует в работе предметных (цикловых) комиссий (методических объединений, кафедр), конференций, семинаров	Количество представленных педагогами докладов (публикаций) на конференциях, участие в методических конкурсах. Количество подготовленных и проведенных открытых уроков (мастер-классов)
Разрабатывает рабочие программы учебных дисциплин (модулей) по своей дисциплине и другие материалы, обеспечивающие воспитание и качество подготовки обучающихся	Количество авторских учебников и учебных пособий, рекомендованных региональными или отраслевыми УМК, НМК, с грифом УМО, ФИРО и т.д.
Обеспечивает охрану жизни и здоровья обучающихся во время образовательного процесса	Отсутствие случаев травматизма, несчастных случаев во время учебного процесса

3.2. Определение количества показателей эффективности

Мониторинг введения эффективного контракта показывает, что число показателей эффективности в профессиональных образовательных организациях СПО варьирует значительно: от использования 7–10 до более 50 показателей (или оснований стимулирования). Количество показателей эффективности педагогических работников должно согласовываться с целями развития/функционирования образовательной организации, ориентирами в управлении кадрами, принципами распределения стимулирующей части оплаты труда (раздел 2.2 данных методических рекомендаций), а также с реальными результатами работы коллектива образовательной организации.

1. *Балльно-рейтинговая система стимулирования* может быть основана как на большом количестве показателей, так и на относительно небольшом их перечне, что зависит от целей управления кадрами. Рейтинг предполагает проведение оценки эффективности с определенной периодичностью и является обязательным для всех педагогических работников (система стимулирования ориентирована на всех, а не на отдельных работников).

Рейтинговая система стимулирования с большим числом показателей и невысокой долей фонда оплаты стимулирующих выплат переменного характера подходит для образовательных организаций, педагогический коллектив которых не имеет значительных различий между отдельными работниками по показателям эффективности деятельности; для образовательных организаций, ориентированных на сохранение «костяка» преподавательского коллектива. Поскольку участие в рейтинге обязательно для всех преподавателей, то в данном случае перечень показателей эффективности должен учитывать специфику работы разных преподавателей (общеобразовательных и профессиональных дисциплин, преподавателей гуманитарных и естественно-научных дисциплин) и виды их деятельности (образовательная, воспитательная, административная нагрузка).

Рейтинговая система стимулирования с небольшим числом показателей в рейтинге и повышенной долей фонда оплаты стимулирующих выплат переменного характера подходит для образовательных организаций, ориентированных на обновление кадрового состава, на улучшение показателей, характеризующих кадровый состав или рейтинг организации (публикационная активность,

освоение новых образовательных технологий или методов преподавания, выход на преподавание в соответствии со стандартами чемпионата WorldSkills и др.).

2. *Стимулирование «по представлению»* предполагает небольшой перечень показателей эффективности, которые должны быть сформулированы в локальном акте так, чтобы не иметь двойного толкования. Критерии оценки достигнутых результатов должны быть общепризнанными, исключать субъективный фактор, а ситуации выдвижения кандидатуры на «представление» должны быть понятными для каждого работника.

Стимулирование «по представлению» подходит для небольших организаций СПО с невысокой численностью педагогических работников, для образовательных организаций, ориентированных на поощрение наиболее активных, инициативных работников.

3. *Индивидуальные обязательства, прописываемые в трудовых договорах*, предполагают гибкий перечень показателей (устанавливаемых открыто по результатам коллективных переговоров в образовательной организации и не ограничивающихся максимальными пределами). Такая система стимулирования может быть использована в образовательных организациях, ориентирующихся на освоение новых видов деятельности, форм реализации образовательных программ, имеющих четкие ориентиры развития, в образовательных организациях, ориентирующихся на запросы потребителей — учащихся и их родителей, работодателей — и имеющих значительную долю доходов от оказания платных образовательных услуг физическим и юридическим лицам.

Для всех перечисленных систем стимулирования перечень показателей эффективности, их количество должны определяться с учетом возможного изменения фонда оплаты труда и его стимулирующей части. Рекомендуется включать в положения об оплате труда только те критерии стимулирования, которые могут быть реально оплачены исходя из сложившегося в организации фонда оплаты труда.

3.3. Выстраивание взаимосвязанной системы показателей эффективности

Введение эффективного контракта предполагает выстраивание взаимосвязанной системы показателей эффективности между

уровнями управления[40]. Решение о количестве показателей эффективности работников, которые обеспечивают достижение показателей эффективности образовательной организации, принимается образовательной организацией самостоятельно, в том числе с учетом возможностей имеющихся фондов оплаты труда.

При выборе показателей эффективности педагогических работников, взаимосвязанных с показателями эффективности образовательной организации и ее руководителя, организация СПО может ориентироваться на следующие системы оценки.

1. Федеральный мониторинг качества подготовки кадров в образовательных организациях, реализующих программы среднего профессионального образования (приказ Минобрнауки России от 17 июня 2016 г. № 723).

2. Критерии эффективности профессиональных образовательных организаций СПО и их руководителей, разработанные и утвержденные учредителем: федеральными, региональными и муниципальными органами власти, имеющими подведомственные образовательные организации СПО.

3. Критерии прохождения аттестации педагогическими работниками (на подтверждение или присвоение квалификационной категории).

4. Критерии и показатели независимой оценки качества услуг, предоставляемых организацией.

Федеральный мониторинг качества подготовки кадров в образовательных организациях, реализующих программы СПО, включает оценку по восьми критериям (образовательная деятельность, международная деятельность, качество подготовки выпускников образовательных программ СПО, инфраструктура, финансово-экономическая деятельность, кадровый состав, трудоустройство выпускников, реализация программ ДПО). Из них три критерия могут быть декомпозированы в показатели эффективности педагогических работников или использованы при назначении других выплат (специальных (за объем дополнительной работы, за про-

[40] «Совершенствование системы стимулирующих выплат будет осуществляться... на основе: введения взаимоувязанной системы отраслевых показателей эффективности от федерального уровня до конкретных учреждения и работника» (Программа совершенствования оплаты труда).

хождение обучения), стимулирующих выплат постоянного характера (например, за наличие у преподавателя определенных сертификатов, подтверждающих его профессиональное мастерство)):

1) образовательная деятельность;
2) качество подготовки выпускников образовательных программ СПО;
3) кадровый состав.

Таблица 10. Примеры декомпозиции показателей федерального мониторинга организаций СПО в показатели эффективности педагогических работников и в другие выплаты переменного характера (кроме показателей эффективности)

Критерии и показатели федерального мониторинга качества подготовки кадров 2016 г.	**Примеры декомпозиции**
1. Образовательная деятельность	
Средний балл аттестата студентов, принятых на обучение по очной форме по программам подготовки специалистов среднего звена и квалифицированных рабочих, служащих	Положительная динамика среднего балла аттестата студентов, принятых на обучение по очной форме по программам подготовки специалистов среднего звена и квалифицированных рабочих, служащих, по отношению к базовому году (только для преподавателей, ведущих профориентационную работу среди учащихся школ)
Средний балл аттестата студентов, принятых на обучение по очной форме по программам СПО по договорам об оказании платных образовательных услуг	Положительная динамика среднего балла аттестата студентов, принятых на обучение по очной форме по программам СПО по договорам об оказании платных образовательных услуг (только для преподавателей, ведущих профориентационную работу среди учащихся школ)
Средний балл аттестата студентов, принятых на обучение по всем формам обучения	Положительная динамика среднего балла аттестата студентов, принятых на обучение по всем формам обучения (только для преподавателей, ведущих профориентационную работу среди учащихся школ)

Продолжение табл. 10

Критерии и показатели федерального мониторинга качества подготовки кадров 2016 г.	Примеры декомпозиции
Удельный вес профессий и специальностей СПО, по которым внедрена ГИА в форме демонстрационного экзамена с учетом конкурсных заданий всероссийских олимпиад, конкурсов профессионального мастерства, в том числе WorldSkills, в общем числе реализуемых профессий и специальностей СПО	Выполнение обязанностей ответственного куратора в профессиональной образовательной организации СПО по организации проведения ГИА в форме демонстрационного экзамена (подготовка необходимой документации, рабочих мест, материально-техническое обеспечение рабочих мест)
Удельный вес численности студентов с ограниченными возможностями здоровья, обучающихся по программам СПО по очной форме обучения, в общей численности студентов, обучающихся по очной форме обучения	Количество студентов с ограниченными возможностями здоровья, в группах, в которых ведутся занятия преподавателем (мастером производственного обучения)
Удельный вес инвалидов в общей численности студентов, обучающихся по программам СПО по очной форме обучения	Количество инвалидов в группах, в которых ведутся занятия преподавателем (мастером производственного обучения)
2. Качество подготовки выпускников образовательных программ СПО	
Численность студентов, участвовавших в региональных чемпионатах профессионального мастерства WorldSkills Russia, региональных этапах олимпиад, конкурсах профессионального мастерства, обучающихся по программам СПО	Численность студентов, участвовавших в региональных чемпионатах профессионального мастерства WorldSkills Russia, региональных этапах олимпиад, конкурсах профессионального мастерства, подготовленных преподавателем

Продолжение табл. 10

Критерии и показатели федерального мониторинга качества подготовки кадров 2016 г.	**Примеры декомпозиции**
Численность студентов, участвовавших в национальных чемпионатах профессионального мастерства WorldSkills Russia, всероссийских олимпиадах, конкурсах профессионального мастерства, обучающихся по программам СПО	Численность студентов, участвовавших в национальных чемпионатах профессионального мастерства WorldSkills Russia, всероссийских олимпиадах, конкурсах профессионального мастерства, подготовленных преподавателем
Численность студентов, участвовавших в международных олимпиадах, конкурсах профессионального мастерства, обучающихся по программам СПО	Численность студентов, участвовавших в международных олимпиадах, конкурсах профессионального мастерства, подготовленных преподавателем
3. Кадровый состав	
Удельный вес преподавателей и мастеров производственного обучения, имеющих сертификат эксперта WorldSkills, в общей численности преподавателей и мастеров производственного обучения	Получение (наличие) у преподавателя сертификата эксперта WorldSkills
Удельный вес преподавателей и мастеров производственного обучения образовательной организации, освоивших дополнительные программы повышения квалификации и/или профессиональной переподготовки за предыдущий учебный год, в общей численности преподавателей и мастеров производственного обучения образовательной организации	Прохождение обучения преподавателем или мастером производственного обучения по дополнительной программе повышения квалификации и/или программе профессиональной переподготовки

Окончание табл. 10

Критерии и показатели федерального мониторинга качества подготовки кадров 2016 г.	Примеры декомпозиции
Удельный вес преподавателей, мастеров производственного обучения, имеющих высшее образование, в общей численности преподавателей и мастеров производственного обучения	Прохождение обучения преподавателем или мастером производственного обучения по образовательной программе высшего образования

При необходимости улучшения в профессиональной образовательной организации СПО показателей, характеризующих качество кадрового состава, в показателях, критериях стимулирования и основаниях для разового премирования сотрудников могут учитываться результаты прохождения аттестации педагогическими работниками на подтверждение/присвоение квалификационной категории. Денежное вознаграждение (доплата) за прохождение аттестации на присвоение квалификационной категории должно согласовываться с другими основаниями стимулирования (нежелательно двойное стимулирование: когда, например, высокие результаты освоения образовательной программы или результаты участия обучающихся в конкурсных мероприятиях учитываются и при прохождении аттестации, и при выплате вознаграждения в соответствии с другими критериями стимулирования).

Возможности учета независимой системы оценки качества услуг при выстраивании взаимосвязанной системы показателей эффективности определяются степенью развитости этой системы в различных субъектах Российской Федерации. Результаты независимой системы оценки качества услуг по решению руководителя образовательной организации могут использоваться:

1) для индивидуального вознаграждения педагогических работников в случае: а) проведения в образовательной организации по решению ее руководителя независимой оценки качества работы отдельных сотрудников; б) выполнения отдельными работниками дополнительной работы, направленной на улучшение показателей, характеризующих деятельность образовательной организации

и используемых в субъектах Российской Федерации в их системах независимой оценки качества услуг (например, обеспечение представленности информации об образовательной организации на ее сайте и др.);

2) для вознаграждения коллектива или групп сотрудников в случае улучшения позиции образовательной организации в рейтинге, проводимом в субъекте Российской Федерации в рамках независимой системы оценки качества услуг в профессиональных образовательных организациях среднего профессионального образования.

Приложение 9

Методические рекомендации по реализации эффективного контракта в научных организациях (учреждениях)

Несмотря на многочисленные попытки улучшения состояния и динамики сектора исследований и разработок (далее — ИР) в России, создание благоприятных условий для внедрения гибких механизмов оплаты труда его работников с целью повышения конкурентоспособности и эффективности науки, используемые инструменты до сих пор не демонстрируют полноту, системность и требуемый уровень эффективности. Главная сложность заключается в относительно слабой действенности конкретных механизмов, включая стимулы развития негосударственных источников финансирования науки, критерии оценки (учета) творческих компонент деятельности научных работников всех категорий, а также ее эффективности, чрезмерный акцент на наукометрических показателях в «правилах» оценки качества научной работы и др.

Принятие комплекса нормативных правовых актов разных уровней показало, что на практике процесс перехода на эффективный контракт оказался заточенным под трудовое законодательство, что, собственно, и определило нормативную базу этого перехода. Особенности научной деятельности (институциональные, связанные с креативным характером труда и др.) не были учтены. Очевидно, что для внедрения эффективного контракта в науке важно не столько добиваться известных балансов в оплате научного труда (бюджет — внебюджетные источники, конкурс — государственное задание, базовая — стимулирующая составляющие и др.), но и транслировать массовые культурные, технологические и другие изменения научной среды (научно-технологической парадигмы), которые отражаются в лучших международных практиках. Речь идет, в частности, о принципах открытой науки (Open Science), проблематика которой активно обсуждается, например, странами ОЭСР, Европейской комиссией в рамках программы Горизонт-2020 (OECD, 2015; European Commission, 2016) и др.

Развитие науки в целом, внедрение мер по повышению продуктивности научного труда рассматриваются в контексте достиже-

ния ряда специальных (неформальных) целей, связанных с непрерывным прогрессом интеллектуального капитала исследователей, стимулированием их вовлеченности и заинтересованности в результатах своего труда; распространением принципов открытости, интенсивного перетока идей; расширением направлений деятельности ученых, возможностей свободного научного познания.

Повестка эффективного контракта для работников научных учреждений в России должна также быть более широкой, предусматривая, например, поощрение:

- стремления к повышению прозрачности методологий экспериментов, наблюдений, сбора данных, возможностей их свободной трансляции другим коллективам, научным сообществам, отдельным исследователям;
- публичного доступа и возможностей повторного использования научных данных (что в перспективе может обеспечить сокращение бюджетных расходов, развитие новых отраслей науки, стимулировать стремление ученых к саморазвитию и получению дополнительных навыков, например цифровых, большей креативности);
- открытости и доступности научного дискурса, участия в научных коллаборациях, коллективных результатах труда;
- активного использования цифровых инструментов для распространения научного знания, информации и кооперирования.

Продвижение по этим и другим современным направлениям возможно при ощутимой самостоятельности научных коллективов, прозрачных механизмах финансирования, поощрении реальных достижений. Следование принципам открытости научной работы, доступа к методологии и эмпирическим данным позволяет подвергать гипотезы и результаты исследований многогранной критике, что делает весь процесс более устойчивым. Одновременно растет мотивированность и заинтересованность научных сотрудников. К дополнительным стимулам относят влияние в научно-исследовательском пространстве (измеряемое количественными индикаторами), а также уровень нефинансовой ресурсной обеспеченности исследований (нагрузки, другие нематериальные факторы).

В России при позиционировании эффективного контракта как трудового договора эти факторы пока не учитываются или учиты-

ваются в минимальной степени. Конкретные трудовые договоры в учреждениях носят в значительной степени формальный характер, что открывает широкие возможности для их дополнения.

Творческая (нематериальная) составляющая научной деятельности, сопутствующие ей компоненты и принципы открытости недостаточно конкретизированы в части выплат стимулирующего характера в имеющихся нормативных документах, а также самих трудовых договорах. Например, не учитывается (и, как правило, не проводится) экспертная оценка научных работ перед публикацией, реальное «проектное лидерство», ведение научно-популярных блогов, создание новых баз научных данных, подготовка отчетных материалов и др.

В связи с этим предлагается учесть в нормативной базе эффективного контракта следующие важные моменты:

- расширить понятие «эффективный контракт»; полнее учитывать творческие характеристики научной работы при оформлении соответствующих трудовых договоров;
- систематизировать (и расширить) функции научных сотрудников (в разрезе должностей, критериев эффективности их труда) в зависимости от сферы исследований;
- постепенно вводить дополнительные (но, возможно, пока необязательные) условия выплат стимулирующего характера для работников научных организаций с учетом принципов открытой науки; например, количество публикаций и единиц данных, опубликованных в системах открытого доступа; вклад в создание исследовательской инфраструктуры, способствующей развитию открытой науки (онлайн-библиотек, архивов и т.д.);
- внедрять новые инструменты политики для постепенного перехода к ее открытой модели (программы обеспечения открытого доступа к публикациям и исследовательским данным, открытым официальным данным/open government data, большим данным и др.);
- содействовать появлению условий для развития инновационных идей и методов коммуникации;
- добиваться улучшения менеджмента ИР в научных организациях (ориентация на эффективность и целевые индикаторы, развитие интеллектуальных ресурсов, обновление материально-технической базы); поддерживать при возмож-

ности более свободный трудовой распорядок без ущерба для результативности деятельности.

Сегодня с учетом российских реалий на систему эффективного контракта могут (и должны) быть возложены дополнительные (по отношению собственно к оплате труда) задачи и функции. Речь может идти не только о традиционном «социальном пакете» или повышении веса базового (гарантированного) финансирования, но и об улучшении жилищных условий, помощи молодым семьям, содействии академической мобильности и др.

К важным нерешенным вопросам перехода на эффективный контракт в науке, которые в рамках НИР ранее не рассматривались, можно отнести развитие механизмов оценки результативности научной деятельности отдельного работника (коллективов работников); привязки показателей результативности, в том числе к тарифной части заработной платы и др.

В частности, следует решить вопрос баланса между публикациями (и цитированием) на английском (других зарубежных) и русском языке. Такие проблемы существуют не только в России, но и в некоторых других неанглоязычных странах. Объективно существуют исследования с сильной привязкой к национальной специфике, не все хорошие ученые стремятся к международному признанию, по-прежнему актуальна и задача коммуникаций внутри страны и др. При этом следует уделять внимание качеству публикаций на родном языке, в российских журналах.

Важно понимать, что достижение целевых индикаторов само по себе, жесткий контроль в этой области влекут за собой повышение издержек на поддержание интенсивной работы, а также снижение (с какого-то момента) мотивированности и продуктивности деятельности сотрудников.

Сегодня стали очевидными серьезные барьеры для эффективного реформирования российской науки в контексте внедрения системы эффективного контракта. Среди них:

- разбалансировка источников финансирования научной, научно-технической деятельности, характерная как для фундаментальных, так и для прикладных сегментов науки. Некоторые организации объективно оказываются в замкнутом кругу ограничений для роста исследовательской продуктивности, связанных с дефицитом финансирования, слабым спросом на научные результаты и др.;

- непрозрачные механизмы аккумулирования и распределения финансовых потоков (включая бюджетное финансирование);
- отсутствие общей культуры открытости на всех уровнях от отдельных ученых до органов власти, свободного перетока знаний и компетенций, сопряженное с пробелами законодательства в области охраны прав интеллектуальной собственности и сохранения преемственности в научной среде;
- слабость действующих механизмов поддержки коммерциализации научных результатов;
- слабый учет (в том числе в рамках перехода на ЭК) выполнения исследователями разнообразных «непрофильных» функций, включая наставничество.

Внедрение в практику спектра принципов эффективного контракта (по всем аспектам, сопутствующим улучшению оплаты труда) может привести к значительным позитивным изменениям как российской науки в целом, так и социальных «ощущений» научных работников.

Приложение 10

Рекомендации по реализации эффективного контракта в двух типах медицинских учреждений: городской поликлинике и городской больнице

Представленные рекомендации основаны на результатах исследования реализации эффективного контракта в 10 учреждениях двух регионов страны. В каждом из них были проведены глубинные интервью с руководителями и практическими врачами. Их оценки и предложения стали основой для наших обобщений. Кроме того, были изучены положения об оплате труда, действующие в этих учреждениях. Они также дают основания для выводов и рекомендаций.

Часть рекомендаций носит общий характер — они применимы как для амбулаторных, так и для стационарных учреждений. Другая часть относится отдельно к городским поликлиникам (включая поликлиники в составе объединенных больниц) и городским больницам (стационарам). Выбранные типы медицинских учреждений оказывают наиболее массовую медицинскую помощь, поэтому их анализ отражает ситуацию в здравоохранении в целом.

Общие рекомендации для поликлиник и городских больниц

1. Сохранить курс на повышение доли базового оклада в общей оплате труда, обеспечив его конкретизацию в каждом регионе и региональном учреждении.

Этот курс, объявленный Минздравом России в 2015 г., воспринимается практиками здравоохранения отнюдь не однозначно. Большинство опрошенных руководителей считают, что снижение доли стимулирующих выплат ведет к ослаблению рычагов управления персоналом учреждения. Некоторые руководители утверждают, что это возврат к единой тарифной сетке. Напротив, сами медики почти единогласно выступают за повышение доли постоянной части оплаты труда.

Представляется, что опасения и утверждения руководителей учреждений неоправданны. В записках и материалах НИУ ВШЭ неоднократно отмечалось, что при определении базового оклада

также должны быть заложены стимулирующие механизмы. Его размер следует устанавливать с учетом *накопленных* компетенций работника и по итогам хорошо подготовленной аккредитации работников, а стимулирующие выплаты устанавливаются с учетом *текущих* результатов деятельности работников. При таком подходе руководители сохраняют рычаги управления персоналом.

Проблема состоит в том, что сегодня отсутствует серьезная нормативная база и процедуры определения уровня квалификации работников. Запуск новых механизмов аккредитации откладывается, остается неясным, за что и как конкретно нужно платить. Остаются также сомнения в отношении прозрачности процедур установления зарплаты. Именно это привело к запрету использования индивидуальных поправочных коэффициентов. Это ограничивает возможности для повышения доли базовой части оплаты труда наиболее квалифицированных работников.

Хотя основания для такого решения, безусловно, имеются, тем не менее вряд ли оправдан полный запрет таких коэффициентов. Для некоторых категорий работников поправочный коэффициент можно устанавливать на основе объективных данных. Например, для хирургов — в зависимости от сложности выполняемых операций. Другое дело, что это надо делать открыто и с серьезным обоснованием. Поэтому целесообразно *установить процедуру согласования случаев использования индивидуальных коэффициентов с органами управления здравоохранением с обязательным представлением обоснований*. При этом установить перечень специальностей, по которым можно устанавливать такие коэффициенты.

Предварительно можно выделить две такие группы специальностей. Первая — хирургические специальности. Сложность и частота выполняемых хирургами операций — объективный и легко верифицируемый показатель для установления индивидуальных коэффициентов. Вторая группа — врачи общей практики. Объем выполняемых ими функций подтверждается документом об окончании обучения (переобучения) по специальности «Общая врачебная практика» и легко верифицируется путем анализа состава их лечебных функций (например, ведут ли они ЛОР-больных). Перечень этих категорий врачей можно расширить.

Целесообразно *дать региональным органам управления право устанавливать перечень специальностей, по которым возможно установление индивидуальных коэффициентов*. Главный критерий

формирования такого перечня — измеримость показателей деятельности врачей. Одновременно разработать механизмы согласования установления таких коэффициентов с органами управления здравоохранением, главным элементом которых должно стать обоснование каждого конкретного случая.

Важно также *упростить структуру оплаты труда, выделив в ней две части — постоянную и переменную*. Первая охватывает базовый оклад и компенсационные выплаты, вторая — стимулирующие выплаты. Сегодняшняя система оплаты дает основания для очень противоречивых оценок уровня и структуры оплаты труда самими работниками, поскольку в ней трудно разобраться. Разумеется, компенсационные выплаты должны быть сохранены для целей ведения учета оплаты труда, но во взаимодействии «руководитель — работник», на наш взгляд, лучше перейти на более простую структуру оплаты труда.

2. Активизировать использование эффективного контракта для привлечения работников на вакантные должности, борьбы с совместительством и обеспечения эффективного использования медицинского оборудования.

Масштабы совместительства в здравоохранении остаются очень значительными, что во многом девальвирует усилия по повышению качества медицинской помощи (например, участковый врач не может осуществлять полноценное наблюдение за населением, работая на 1,5–2 ставки и обслуживая более 4 тыс. человек при норме 1,7 тыс. человек), а также снижает доступность медицинской помощи (во многих регионах страны приходится ждать несколько дней приема участкового). Эффективный контракт должен стать механизмом привлечения дополнительных работников. Наше исследование показывает, что руководители учреждений начинают пользоваться этим инструментом путем установления более высокого оклада врачей наиболее дефицитных специальностей. Чтобы активизировать этот процесс, целесообразно *сделать уровень и динамику совместительства в учреждении показателем реализации эффективного контракта*. Чем ниже совместительство, тем более активно используются возможности эффективного контракта. Такая постановка проблемы предполагает проведение мониторинга реализации эффективного контракта органами управления здравоохранением. Это даст возможность выделить передовые практики с последующим их тиражированием в других учреждениях.

Следует также использовать эффективный контракт для увеличения времени использования дорогостоящей диагностической и медицинской техники. Как показывает опыт ряда обследованных учреждений, можно заметно расширить временны́е границы применения этой техники (в вечернее время и по выходным) за счет назначения более высокой ставки оплаты труда, причем без ограничений ее размера. Например, в одном из учреждений регионального здравоохранения специалистам по УЗИ и рентгену дают два оклада за внеурочную диагностику, плюс выплаты за качество оказанных услуг по установленным показателям. Поступления средств от оказания дополнительных услуг вполне оправдывают такое решение. Важно пропагандировать такую практику.

3. Сделать эффективный контракт инструментом борьбы с чрезмерной специализацией врачей.

Многие из опрошенных руководителей отмечали остроту этой проблемы, указывая на многочисленные примеры искусственного дробления функций по отдельным врачебным ставкам (особенно диагностических услуг, которые почти полностью выполняются узкими специалистами по параклинике). Необходимо взять курс на расширение функционала лечащих врачей и поддержать его эффективной политикой оплаты труда — доплачивать этим врачам за освоение части функций смежных специалистов. Например, платить дополнительно кардиологу за освоение части функций специалистов по функциональной диагностике, акушеру-гинекологу — за самостоятельное проведение ультразвуковых исследований и т.д. По мнению вице-губернатора одного из обследованных регионов, на «смежной» основе можно развивать значительную часть диагностических исследований, что даст экономию средств. Но самый главный эффект, по нашему мнению, — это повышение уровня компетенций врача, а следовательно, и повышение качества медицинской помощи.

4. Использовать на уровне медицинского учреждения сочетание ежемесячных, ежеквартальных и годовых показателей для установления стимулирующих надбавок.

Выявленный в ходе исследования порядок стимулирующих выплат предусматривает такое сочетание, но ежеквартальные (а иногда и годовые) выплаты осуществляются не на основе собственных решений, а в зависимости от решения территориального фонда ОМС — по результатам оценки работы учреждения в целом

(а иногда и без такой оценки). После получения этих выплат раз в квартал учреждения рассчитывают и выплачивают ежеквартальные бонусы работникам. Если нет поступлений от фонда, то нет ежеквартальных стимулирующих выплат работникам.

Представляется, что *на уровне учреждения должна проводиться самостоятельная политика выплаты стимулирующих надбавок — безотносительно к стимулирующим выплатам фонда*. Последний обеспечивает дополнительные источники средств для стимулирования, но совсем необязательно синхронизировать во времени внешнее стимулирование работы учреждения в целом и внутреннее распределение средств на стимулирование работников. Ведь такой порядок подрывает принцип регулярности (предсказуемости) бонусов для конкретного работника. Если у фонда не хватило средств на ежеквартальное поощрение учреждений, то в этом нет вины работника, он должен получить причитающийся бонус.

Даже при небольших средствах для стимулирования можно их спланировать так, чтобы часть выплат отражала более долговременные результаты работы учреждения, которые невозможно «уловить» на ежемесячной основе. Некоторые результаты труда накапливаются в течение довольно длительного периода времени, например показатели смертности на дому, частоты госпитализаций по контролируемым заболеваниям, используемые для оценки деятельности врачей поликлиник. Используя поступления из всех источников (в том числе и стимулирующие выплаты в системе ОМС), учреждения здравоохранения должны самостоятельно принимать решения о соотношении ежемесячных, ежеквартальных и годовых выплат. Это соотношение определяется исключительно приоритетными задачами развития учреждения, поэтому ТФОМС не должен диктовать, когда нужно выплачивать бонусы работникам. При этом ежемесячные выплаты, по нашей оценке, не должны быть больше 70–75% общего годового объема стимулирующих выплат.

Разумеется, такой подход может негативно отразиться на психологическом восприятии стимулирующих выплат (работаем сейчас, а выплаты неизвестно когда). Поэтому нужно обеспечить предсказуемость стимулирующих выплат (реально их гарантировать, а не просто обещать) и повысить долю базового оклада в общем размере оплаты труда. Если доля стимулирующих выплат в общей оплате работников невелика, то эти выплаты легче реально обеспечить.

5. Управлять структурой показателей оценки работы медицинского персонала.

Следует учитывать два возможных негативных эффекта стабильных показателей: а) привыкание к ним; б) манипулирование структурой работ в пользу тех, которые измеряются показателями. Как свидетельствуют опрошенные руководители медицинских учреждений, уже есть признаки этих негативных эффектов. Управлять структурой показателей можно двумя путями. Первый — повышать значение интегрированных показателей, второй — периодически менять состав показателей в пользу тех, которые характеризуют недостаточно качественно выполняемые работы, т.е. усиливать акцент на нерешенные проблемы.

6. Изменить порядок учета показателя «обоснованные жалобы» при определении размеров оплаты труда руководителей и работников медицинских учреждений.

Этот показатель предлагается в качестве оценочного практически для всех категорий медицинских работников. Повсеместно действует правило, что наличие даже одной обоснованной жалобы в течение квартала чувствительно уменьшает сумму вознаграждения. Это лишает стимула к сокращению числа жалоб, поскольку добиться полного их отсутствия малореально. Целесообразно использовать более дифференцированную шкалу учета значений этого показателя для целей оплаты труда.

7. Отказаться от использования «Порядков оказания медицинской помощи» для обоснования количества должностных ставок.

Утвержденные Минздравом России «Порядки» и вытекающие из них штатные нормативы, по общему признанию, нереалистичны. Они явно завышают потребность в отдельных категориях специалистов и никак не увязаны с имеющимся и планируемым числом врачей и медсестер[41]. Это существенно влияет на возможности реализации эффективного контракта: медицинские учреждения вынуждены увеличивать число должностных ставок при ограниченном числе физических лиц, в результате чего растет совместительство. По мнению вышеупомянутого руководителя социальной сферы, «из-за Порядков оказания медицинской помощи регионы слабо контролируют ситуацию с кадрами и оплатой труда».

---

[41] Подробней о действующих нормативах см.: *Шейман И.М., Шевский В.И.* Почему в России не хватает врачей? // Экономическая политика. 2014. № 3.

Альтернатива такому подходу: а) для оценки потребности в кадрах на уровне учреждений использовать старые штатные нормативы (пока не будут разработаны новые — более реалистичные); б) дать возможность руководителям учреждений вносить коррективы в эти нормативы; в) исключить выполнение штатных нормативов из круга контролируемых показателей. Необходимо сделать акцент на контроль результатов работы медицинских учреждений.

8. Анализировать причины перегрузки медицинского персонала, связанной с оптимизационными мероприятиями.

В ходе исследования многие опрошенные руководители подразделений, врачи и медсестры отмечали сильно возросшую нагрузку персонала, которая нередко выходит за все разумные пределы. При этом практически все респонденты называли сокращения коек и персонала главной причиной чрезмерной нагрузки. Вот характерное высказывание заведующего отделением московской больницы: *У меня отделение было 60 коек. Я выписывала с 60 коек 1000 человек в год... Сейчас мы выписываем 2000 пациентов на 30 койках... Хотя больные стали не легче...*

Совершенно очевидно, что оптимизация сети учреждений внесла свой вклад в перегрузку персонала. Но это далеко не единственная причина. Достаточно отметить, что общее число врачей в 2013–2015 гг. сократилось незначительно. По нашему мнению, существенный вклад в перегрузку врачей вносит управленческий фактор — прежде всего неспособность органов управления здравоохранением и территориальных фондов ОМС перераспределить нагрузку с одних учреждений в другие, не подвергшиеся оптимизации. Для этого необходимо более эффективное планирование и согласование объемов медицинской помощи.

Приведенное высказывание — это свидетельство того, что планирующий орган не учитывает новые реалии и само учреждение не отстаивает свои права в ходе согласования объемов помощи. Как могло число пациентов подскочить в 2 раза при двукратном сокращении мощности отделения? Скорее всего, плановые органы не смогли перераспределить нагрузку отделения в менее загруженные отделения в других учреждениях, не смогли наладить межучрежденческую кооперацию, не смогли повлиять на работу скорой медицинской помощи, которая доставляет экстренных больных в перегруженное отделение, и т.д.

Важно учитывать крайне негативный эффект перегрузки персонала на ход реструктуризации отрасли. Реальные (а иногда и мнимые) случаи перегрузки обычно подаются как аргумент против оптимизации сети и во многом дискредитируют этот процесс.

Предлагается в региональных органах управления здравоохранением *создать «горячую линию» для медиков — специально для фиксации случаев перегрузки персонала*. Накапливать эту информацию и использовать ее для: а) пересмотра планируемых показателей объемов медицинской помощи (ключевую роль в этом процессе должна играть Комиссия по разработке территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи); б) анализа работы диспетчерской скорой медицинской помощи; в) анализа эффективности управления учреждений, в которых отмечается наиболее сильная перегрузка персонала. За перегрузку надо спрашивать с управленцев всех уровней.

Кроме того, на уровне учреждений, в которых проводятся наиболее значительные оптимизационные мероприятия, *сокращение персонала необходимо увязывать с повышением зарплаты оставшихся работников* — за исключением случаев, когда уволенные были явно не у дел. Также нельзя допускать снижения оплаты за дежурства. Как показало наше исследование, участились случаи отказа от дежурств — в силу общей перегрузки и низких ставок их оплаты. Бездействие в этой области может обострить остроту проблемы.

Нерешенность проблемы перегрузки персонала существенно сужает возможности реализации эффективного контракта. Возможности этого механизма оказываются недостаточными, чтобы сохранить высокую мотивацию к труду.

Дополнительные рекомендации для поликлиник

1. В комплексе оценочных показателей для поликлиники снизить значение (вес) показателя числа посещений и повысить значение показателей качества и результатов ПМСП.

Как свидетельствуют руководители обследованных поликлиник, врачи сегодня легко выполняют объемные показатели. Потребность в их наращивании отсутствует — даже в регионе с традиционно более низким числом врачебных посещений на одного жителя, чем в среднем по России. При более высоком значении показателей качества формируется стимул к повышению «услуго-

емкости» каждого посещения, повышению роли активных посещений и более внимательному отношению к хронически больным. Кроме того, исчезнет интерес к приписке посещений, с которым практически невозможно бороться без изменения стимулирующих показателей.

В качестве временной меры можно допустить значение (вес) показателя врачебных посещений на уровне 10–15% с дифференциацией по специальностям (выше для наиболее дефицитных специальностей). А затем в пределах 2–3 лет довести его до нуля, за исключением тех регионов, где число посещений составляет менее 7 на жителя (средний показатель 9,5).

2. Дифференцировать критерии и оценочные показатели для участковых врачей и узких специалистов поликлиник.

Анализ действующей практики показал, что в поликлиниках устанавливаются общие критерии для всех врачей соматического профиля в амбулаторно-поликлиническом звене, т.е. участковые врачи и узкие специалисты оцениваются совершенно одинаково. Между тем их функциональные обязанности существенно различаются. Участковые врачи отвечают за постоянное наблюдение за приписанными контингентами, узкие специалисты имеют дело с отдельными эпизодами лечения. Для последних не подходят такие показатели, как наличие запущенных случаев заболевания туберкулезом, уровень госпитализации приписанного населения и другие показатели, характеризующие процесс постоянного наблюдения за пациентом. Они необходимы для оценки и стимулирования деятельности участковых врачей.

3. Сильней стимулировать развитие общих врачебных практик.

Сегодня зарплата врачей общей практики лишь на 20–25% выше, чем участковых врачей, хотя лучшие из них способны снижать потребность в ставках 2–3 узких специалистов. Необходимо платить за реальное освоение части функций узких специалистов (чем больше освоенных функций, тем выше базовый оклад), а также с учетом снижения потребности в них: ведь это обеспечивает реальную экономию средств. Кроме того, важно наладить сравнение результатов работы в разрезе отдельных врачебных участков поликлиник и по итогам сравнения выплачивать бонусы. Если врачи общей практики реально доказывают свои преимущества перед участковыми терапевтами и педиатрами, то вполне допустимым является превышение их зарплаты на 40–50% (в одном из обсле-

дованных учреждений установлены повышающие коэффициенты к окладу для врачей общей практики в размере 0,5 должностного оклада). Если это не сделать, то институт врача общей практики не получит массового развития. С высокой степенью вероятности ВОПы предпочтут работу участкового врача. Такие примеры уже есть.

4. Повысить значение показателей, способных комплексно отразить процесс и результаты работы поликлиники.

Например, показателей смертности на дому, уровня госпитализации и вызовов СМП, частоты вызовов скорой медицинской помощи для постоянно наблюдаемого населения (общий или по наиболее распространенным хроническим заболеваниям), первичного выхода на инвалидность, смертности на дому.

5. Сделать эффективный контракт инструментом повышения преемственности лечения и координации деятельности врачей поликлиник разных специальностей.

Для этого оценивать участие поликлинических врачей в формировании совместных планов ведения пациентов (как между собой, так с врачами стационара), оперативность реакции врачей, отвечающих за диспансеризацию «хроников», на обострение их заболеваний, участие в мероприятиях по долечиванию больных после госпитализаций в связи с перенесенным инсультом, инфарктом и прочими катастрофическими состояниями. Для этого необходимо разработать набор постоянных показателей деятельности как участковых врачей, так и узких специалистов.

6. Обеспечить доступность информации, необходимой для расчета показателей деятельности отдельных звеньев поликлиник.

Часть этой информации не может быть собрана собственными силами поликлиник. Например, трудно или невозможно оценить частоту вызовов скорой медицинской помощи и уровень госпитализации в разрезе отдельных участков (поэтому эти важные показатели редко используются для стимулирующих выплат). Эту информацию должны представить либо территориальные фонды ОМС, либо страховые медицинские организации. В правилах ОМС субъекта Российской Федерации необходимо указать, какой субъект отвечает за предоставление установленного набора информации для поликлиник, и установить процедуры предоставления информации для реализации эффективного контракта.

Кроме того, при развитии Единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ) необходимо по-

ставить задачу формирования общедоступных для всех медицинских служб баз данных об объемах стационарной и скорой медицинской помощи в разрезе отдельных поликлиник и врачебных участков.

7. Скорректировать показатели профилактической деятельности.

Практически во всех рассмотренных нами положениях о стимулирующих премиях предусматривается стимулирующая выплата за проведение профилактических медицинских осмотров. Эти выплаты производятся на основании протокола итогов работы за месяц, подписанного заведующим отделением профилактики или заведующим структурным подразделением. За каждый осмотр установлена ставка выплат. Например, в исследованном регионе участковые врачи получают 44 руб. за осмотр, медсестра — 12 руб. Этого явно мало, чтобы создать сильные стимулы к расширению профилактики. Кроме того, осмотр, свойственный любому приему, может расцениваться как выполнение профилактики. С учетом этих обстоятельств предлагается отказаться от показателя числа профилактических осмотров и ввести четыре показателя диспансеризации:

- охват населения диспансеризацией;
- выявляемость заболеваний;
- доля пациентов с выявленными заболеваниями, взятых на динамическое диспансерное наблюдение;
- результативность динамического диспансерного наблюдения по наиболее важным заболеваниям (разработать показатели результативности).

Дополнительные рекомендации для стационаров

1. Изменить состав показателей и критериев оценки эффективности деятельности детского и взрослого стационара и его руководителя.

Рекомендованный Минздравом России состав таких показателей включает[42]:

---

[42] Приказ Минздрава России от 28 июля 2013 г. № 421 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности подведомственных государственных (муниципальных) учреждений, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников».

- выполнение государственного задания (заказа);
- средние сроки пребывания больного на койке;
- выполнение планов по достижению соотношений заработной платы по всем категориям медицинских работников со средней заработной платой в субъекте РФ;
- обоснованные жалобы;
- удовлетворенность качеством оказанной медицинской помощи;
- укомплектованность врачебным персоналом (в процентах от штатной численности);
- укомплектованность средним медицинским персоналом (в процентах от штатной численности).

Опыт применения этих показателей показывает, что их состав неоправданно узок и требует расширения для более полного отражения характеристик качества медицинской помощи, оказываемой в стационарах. Предлагается дополнить состав оценочных показателей следующими показателями:

- частота повторной госпитализации в течение определенного периода времени после выписки из больницы (в международной практике используется период до 90 дней);
- частота осложнений;
- летальность по установленному перечню медицинских вмешательств.

В свою очередь, предлагается исключить из состава указанных показателей показатель «Средние сроки пребывания больного на койке». Внедряемые способы оплаты стационарной помощи на основе клинико-статистических групп создают вполне достаточные по силе стимулы для сокращения средней длительности госпитализации.

2. Активизировать использование неэкономических стимулов к повышению квалификации и профессиональной отдачи. Это особенно актуально для молодых специалистов. Главное — предоставить возможность учиться и возможность проявить себя. Например, чтобы повысить операционную активность молодых хирургов, обеспечить им возможность чаще оперировать (доступ в операционную). Это предполагает внутренние сдвиги в организации оказания медицинской помощи (в нашем примере — увеличение числа операционных и времени их работы).

3. Сделать общей практикой децентрализацию принятия решений о выплатах до уровня заведующих отделениями. Наиболее оправдавшим себя является порядок, при котором сами руководители отделений принимают решение о размерах выплат сотрудникам на основе установленных показателей оценки работы персонала соответствующих отделений. Главврач утверждает их. Для этого нужны дополнительные показатели для отделений в целом. Особенно это важно для крупных многопрофильных больниц с крайне неоднородной структурой работ.

Научное издание

Эффективный контракт для профессионалов социальной сферы: тренды, потенциал, решения

Экспертный доклад

Под редакцией Я.И. Кузьминова, С.А. Поповой, Л.И. Якобсона

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*
Художник *А.М. Павлов*
Компьютерная верстка и графика: *Н.Е. Пузанова*
Корректор *Е.Е. Андреева*

Формат 60×88 1/16
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 8,6. Уч.-изд. л. 6,0
Тираж 2000 экз. (1-й завод — 200 экз.). Изд. № 2161. Заказ №

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20,
тел.: +7 (495) 772-95-90 доб. 15285