
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИИ

N.N. Lomovtseva
Reforming the Remuneration
System in the Public Sector
in Russia during the Transition
to a Market Economy
(1992–2011)

The basic stages of transition from the rigid centralized criteria of remuneration system for public sector employees to the new remuneration system during the market reforms are explored.

Key words and word-combinations: public sector, remuneration regulation, new remuneration system.

Рассматриваются основные этапы перехода от жесткой централизации критериев оплаты труда работникам бюджетной сферы в России к новой системе оплаты труда в период рыночных преобразований.

Ключевые слова и словосочетания: бюджетная сфера, регулирование оплаты труда, новая система оплаты труда.

УДК 331(470+57)
ББК 65.24(2Рос)

Н.Н. Ломовцева

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОПЛАТЫ ТРУДА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ РОССИИ В ПЕРИОД ПЕРЕХОДА К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ (1992– 2011)

В бюджетной сфере России сегодня занято более 14 миллионов человек. При этом основная часть работников государственных и муниципальных учреждений трудится в таких социальных отраслях, как образование – 5,4 миллиона человек, здравоохранение и социальные услуги – около 4 миллионов человек, культура и физический спорт – 900 тысяч человек. Численность работающих в бюджетном секторе составляет примерно пятую часть от численности всех работников, занятых в экономике страны, поэтому формирование заработной платы в бюджетной системе, определение критериев ее дифференциации согласно квалификации и должностям всегда вызывали интерес у всех слоев общества как в период «развитого» социализма правления, так и сегодня.

Оплата труда работников бюджетных организаций в советском государстве происхо-

дила централизованно и носила отраслевой характер. Соответствующие министерства (Министерство образования, Министерство здравоохранения и др.) разрабатывали схемы окладов, которые в дальнейшем координировались Правительством страны и Государственным комитетом по труду. Размер оклада устанавливался согласно занимаемой должности в соответствии с образованием, квалификацией, стажем работы и был закреплен в отраслевых тарифных сетках. Премияльные выплаты предполагались в зависимости от экономики фонда заработной платы по четко установленным критериям. Отраслевые системы оплаты труда работников были жестко регламентированы и являлись важнейшим элементом управления персоналом в условиях плановой экономики.

Реформирование системы оплаты труда в организациях бюджетной сферы началось в 1992 г. переходом на Единую тарифную сетку на основании ныне утратившего свою силу постановления Правительства РФ «О дифференциации в уровнях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки» [1]. В разработке данной формы оплаты труда принимали участие министерства и ведомства Российской Федерации, а также научные организации. *Целью перехода на Единую тарифную сетку было обеспечение социальной защиты работников бюджетной системы. При дефицитном бюджете и большом объеме государственного долга, в первой стадии развития рыночных отношений в экономике страны Правительство приняло решение унифицировать оплату труда работникам государственных учреждений и гарантировать им минимальный размер оплаты труда.*

Единая тарифная сетка (ЕТС) представляла собой шкалу тарификации всех категорий работников бюджетной сферы независимо от отрасли – руководителей, специалистов, служащих, рабочих. Были внесены изменения в Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих, разработан Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих, а также тарифно-квалификационные характеристики работников по должностям. Основной целью создания указанных справочников было установление единства тарификации работ и единых подходов в определении должностных обязанностей и предъявляемых к ним квалификационных требований, то есть к уровню квалификации и стажу работы.

Шкала включала 18 разрядов с повышающими коэффициентами. Каждый из разрядов учитывал квалификацию и сложность выполняемых работ. На основании установленного разряда по шкале ЕТС и профессионально-квалификационной группе каждому работнику определялся соответствующий оклад, который обеспечивал минимум заработной платы за выполнение обязанностей согласно занимаемой должности. Первоначально первый разряд был равен минимальному размеру оплаты труда, установленному соответствующим постановлением Правительства РФ, и присваивался рабочим низкого профессионального уровня. Руководителям бюджетных организаций в основном утверждались 17– 18 разряды.

Отраслевые особенности оплаты труда работников были учтены путем введения множества надтарифных выплат в виде доплат и надбавок к тарифным ставкам (окладам) ЕТС. Другие факторы по условиям оплаты труда, которые должны отражаться на уровне заработной платы (ненормированный рабочий

день, работа в особых условиях, напряженность и интенсивность труда и т.п.) , учитывались в соответствии или с нормами законодательства, или с нормами, принятыми в самом учреждении на основании локального акта. В указанном постановлении Правительства РФ [1] устанавливалось, что учреждения, находящиеся на бюджетном финансировании, в пределах выделенных бюджетных ассигнований самостоятельно определяют виды и размеры надбавок, доплат и других выплат стимулирующего характера.

В условиях высокой инфляции в период рыночных реформ 1990-х годов государство пыталось обеспечить своевременную индексацию должностных окладов бюджетников. В связи с этим тарифная ставка первого разряда ЕТС систематически корректировалась в соответствии с изменением МРОТ. Однако в определенные периоды (1995, 1997, 1998 гг.) размер 1 разряда ЕТС становился ниже минимального размера оплаты труда и тем более прожиточного минимума для трудоспособного населения страны (см. табл. 1) .

**Размеры минимальной оплаты труда (МРОТ) ,
прожиточного минимума для трудоспособного населения (ПМТН)
и тарифной ставки первого разряда ЕТС по оплате труда работников
бюджетной сферы, в месяц, руб.***

Год	1992 декабрь	1993 декабрь	1995 декабрь	1997 май	1998 май	1999 апрель	2000 июль	2002 май	2005 сентябрь
МРОТ	900	14 620	60 500	83 490	83,49	83,49	132,0	450,0	800,0
Размер 1 разряда ЕТС	1800	16 000	60 000	60 000	60,0	110,0	132,0	450,0	800,0
1 разряд к МРОТ, %	200,0	109,4	99,2	71,9	71,9	131,8	100,0	100,0	100,0
ПМТН	4832	48 363	264 000	469 282	555	966	1320	1968	3255
1 разряд к ПМТН, %	37,3	33,1	22,7	12,8	10,8	11,4	10,0	22,9	24,6

**Примечание.* Таблица составлена на основании данных статистических сборников России.

Одновременно менялся и диапазон ЕТС. При введении ЕТС в 1992 г. диапазон между разрядами составлял 1:10,07, то есть уровень последнего 18 разряда превышал уровень первого разряда в 10 раз. В странах Евросоюза данный разрыв составляет от 1:5 до 1:7. Тарифные коэффициенты и тарифные ставки ЕТС утверждались (пересматривались) постановлениями Правительства РФ за время действия тарифной сетки несколько раз, диапазон между разрядами менялся от 1:10,07 до 1:4,5.

Несмотря на постоянную корректировку тарифных коэффициентов и их диапазона, реальный уровень заработной платы работников бюджетной сферы значительно снизился по сравнению с дореформенным периодом и оставался ниже, чем в других отраслях экономики. Например, средний уровень заработной платы работников образования по отношению к среднему российскому уровню оплаты труда в номинальном выражении в 1992 г. составил 62%, в 2000 г. – 56%, в 2005 г. – 63% [2]. Такие процессы привели к оттоку профессиональных кадров из отраслей социальной сферы и снижению качества оказываемых услуг.

В середине 1990-х годов при хроническом недофинансировании деятельности бюджетных учреждений они стали оказывать платные услуги. Средства, полученные от оказания этих услуг, направлялись в том числе и на оплату труда работников, что повысило средний уровень заработной платы в бюджетных отраслях, но не решило кардинально проблемные вопросы: во-первых, не все бюджетные учреждения имели возможность оказывать платные услуги; во-вторых, данное направление деятельности не нашло отражения в законодательных актах Российской Федерации; в-третьих, отсутствовал механизм стимулирования работников по результатам их труда.

Единая тарифная система, несмотря на то, что она способствовала унификации оплаты труда бюджетных работников в различных отраслях социальной сферы и их социальной защищенности имела ряд недостатков:

- невозможность учета отраслевой принадлежности и территориальных различий в уровне стоимости жизни бюджетных работников при оплате их труда;
- низкий уровень тарифных ставок и небольшой разрыв между тарификацией работников неквалифицированного труда и высококвалифицированными работниками;
- отсутствие стимулирующей функции оплаты труда; наличие множества отраслевых надтарифных выплат в виде доплат и надбавок, занимавших в структуре заработной платы от 40 до 80%;
- отсутствие возможности регулирования уровня заработной платы в зависимости от факторов, складывающихся на рынке: например, от средней заработной платы работников той же квалификации в частном секторе, промышленности и т.д.

Данные обстоятельства показывали неэффективность организации оплаты на основе Единой тарифной сетки, что обусловило разработку новых систем оплаты труда в бюджетной сфере.

После принятия в 2001 г. Трудового кодекса РФ Правительством РФ в ноябре 2002 г. был разработан проект Концепции реформирования системы оплаты труда работников организаций бюджетной сферы [3], в которой предполагался отказ от ЕТС и перевод бюджетников на отраслевые системы оплаты труда. В качестве основных подходов к реформированию оплаты труда и переходу к отраслевым системам ее построения для работников организаций бюджетной сферы предлагалось следующее:

1. Отменить Единую тарифную сетку и перейти к дифференцированным условиям оплаты по отраслям бюджетной сферы, исходя из особенностей условий труда в каждой отрасли.

2. Систематизировать стимулирующие выплаты и сформировать единые подходы к их применению в отдельных отраслях.

3. Разработать системы поощрения каждого сотрудника бюджетной организации за достигнутые им результаты и качество работы.

4. Сформировать фонды оплаты труда в бюджетных организациях с учетом средств, полученных от предпринимательской деятельности, и направить их в том числе на стимулирующие выплаты.

5. Приблизить минимальную тарифную ставку и минимальный оклад к величине прожиточного минимума трудоспособного населения регионов России.

6. Разграничить полномочия между Российской Федерацией и субъектами РФ, а также расширить права субъектов РФ и органов местного самоуправления в части оплаты труда работников организаций бюджетной сферы, в том числе по установлению размеров тарифных ставок, стимулирующих и компенсационных выплат.

Правительством РФ предполагалось разработать и ввести в действие федеральный закон «О системах заработной платы работников организаций бюджетной сферы», где бы устанавливались единые принципы оплаты труда данных работников, порядок формирования отраслевых систем, основные подходы при определении сложности труда и квалификации исполнителей, другие вопросы этого рынка труда.

Все изменения в систему оплаты труда работников бюджетной сферы Российской Федерации планировалось внести в конце 2003 г., но, к сожалению, представленная Концепция не была реализована по ряду причин, в том числе в связи с отсутствием необходимых финансовых средств на уровне региональных и местных органов власти.

С 1 января 2005 г. полномочия государственных и муниципальных органов в части оплаты труда работников подведомственных бюджетных учреждений были разграничены Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ [4], согласно которому органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления было предоставлено право самостоятельно определять размеры и условия оплаты труда работников подведомственных государственных и муниципальных учреждений. При этом применение тарифной сетки было обязательным для всех учреждений, находящихся на бюджетном финансировании. Оплата труда работников федеральных государственных учреждений стала производиться в соответствии с постановлением Правительства РФ «О размере тарифной ставки (оклада) первого разряда и о межразрядных коэффициентах Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных бюджетных учреждений» [5]. *Предоставленные возможности по расширению полномочий были реализованы только 22 субъектами РФ, которые ввели свои системы оплаты труда для работников бюджетной сферы. Остальные регионы продолжали использовать Единую тарифную сетку, установленную для федеральных учреждений.*

В 2007 г. были рассмотрены направления новой реформы оплаты труда в социальных отраслях, основывающиеся на нормах Концепции, разработанной Министерством труда и социального развития в 2002 г. В августе 2008 г. приня-

то постановление Правительства РФ введении новых систем оплаты труда бюджетных работников [6], которое предусматривало отказ от ЕТС в федеральных бюджетных учреждениях и переход на новые условия оплаты труда. С 1 декабря 2008 г. новая система оплаты начала внедряться в бюджетных учреждениях всех уровней государственной и муниципальной власти. 2011 год был объявлен последним годом перехода бюджетных учреждений на новую систему оплаты труда (НСОТ).

Отмена Единой тарифной сетки не означала отказа от дифференциации базовой части заработной платы в зависимости от квалификации работников и сложности выполняемых работ. Базовые оклады теперь должны устанавливаться в зависимости от отнесения каждого работника к той или иной профессионально-квалификационной группе (ПКГ). Министерством здравоохранения и социального развития России были утверждены четыре ПКГ по всем отраслям бюджетной сферы: для здравоохранения и культуры – в 2007 г., для сферы образования и науки – в 2008 г. В каждой ПКГ в зависимости от отраслевой принадлежности определены профессионально-квалификационные уровни (ПКУ), отражающие повышающий коэффициент к минимальному окладу по каждой группе в зависимости от уровня профессиональной подготовки работника, сложности и важности выполняемой работы, стажа его работы и других факторов: например, в здравоохранении – 12 уровней, в образовании – 10, в сфере высшего и дополнительного образования – 9, в сфере культуры, искусства и кинематографии ПКУ не выделены и базовые оклады дифференцированы только по группам. Таким образом, степень дифференциации базовых окладов сократилась. Если в ЕТС количество разрядов было одним для всех отраслей (18 разрядов), то сегодня общее количество профессионально-квалификационных уровней различается в зависимости от отрасли социальной сферы.

В настоящее время согласно постановлению Правительства РФ [6] структура заработной платы работников бюджетной сферы складывается из трех элементов: базовый оклад на основании ПКГ, компенсационные выплаты в соответствии с законодательными нормами и стимулирующие выплаты по результатам труда. Перечни компенсационных и стимулирующих выплат утверждены соответствующими приказами Минздравсоцразвития. Каждый учредитель (соответствующий исполнительный орган) разработал типовое Положение об оплате труда, учитывая отраслевые особенности своих учреждений.

Размеры базовых окладов и выплаты компенсационного и стимулирующего характера в государственных (муниципальных) учреждениях сегодня определяются в соответствии с нормативными документами учредителей коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами учреждений с учетом мнения представительного органа работников. Руководителю государственного (муниципального) учреждения дано право устанавливать персональные повышающие коэффициенты к минимальному окладу по соответствующей ПКГ и размеры стимулирующих выплат конкретному работнику. В целом введение новой системы оплаты труда для бюджетных работников направлено на повышение качества оказываемых социальных услуг путем материального стимулирования каждого работника по результатам его труда.

Разработка критериев стимулирования и показателей результативности труда привлекает много внимания как самих работников бюджетной сферы, так и общественности. Несмотря на то, что в 2011 г. почти все учреждения бюджетной сферы перешли на НСОТ, остается немало вопросов по регулированию данной системы в различных отраслях, так как оценка труда в общественном секторе достаточно затруднена в силу многих факторов и часто носит субъективный характер.

Анализируя историю развития системы оплаты труда в бюджетной сфере Российской Федерации за период 1992– 2011 гг., можно выделить основные этапы и их особенности.

1. В период перехода от советского регулирования оплаты труда бюджетников к рыночным способам регулирования, с учетом резких экономических колебаний в начале 1990-х годов, правительство России приняло решение о едином подходе к оплате труда работников социальной сферы путем введения Единой тарифной сетки для всех отраслей. *ЕТС обеспечила социальную защиту данных работников, но при этом ее главным недостатком стал низкий уровень заработной платы в бюджетной сфере и жесткая систематизация должностей. Отсутствовала возможность определения особенностей деятельности отдельных категорий работников различных отраслей, а соответственно и разных подходов в их оплате.*

2. В 2002 г. с учетом изменений в экономике страны и указанных недостатков ЕТС Правительством РФ была разработана Концепция реформирования системы оплаты труда работников организаций бюджетной сферы, в которой предполагался отказ от единой тарифной сетки. *Основным нововведением данной Концепции было установление отраслевых принципов оплаты труда бюджетных работников. Кроме этого, предусматривалось разграничить полномочия между Российской Федерацией и субъектами РФ, а также расширить их права в части определения норм оплаты труда работникам организаций бюджетной сферы. Данная Концепция не была реализована.*

3. В 2004 г. принят Федеральный закон, разграничивший полномочия Правительства РФ, органов власти в субъектах РФ и органов местного самоуправления в части определения систем оплаты труда работникам подведомственных государственных и муниципальных учреждений. При этом применение тарифной сетки для всех бюджетников стало обязательным. *Государство законодательно дало возможность органам власти в субъектах РФ учитывать финансовые, отраслевые и территориальные особенности при оплате труда бюджетников.*

4. В 2008 г. принято постановление Правительства России в части отмены ЕТС и введения новой системы оплаты труда для работников федеральных учреждений. Для субъектов РФ данное постановление носило рекомендательный характер. *Законодательный акт ввел новый рыночный подход к принципам оплаты труда в государственных и муниципальных учреждениях. Во-первых, оплата труда стала носить отраслевой характер; во-вторых, в ее структуре появилась стимулирующая часть, составляющая не менее 30% от общего фонда заработной платы; в-третьих, расширены полномочия как уч-*

редителей, так и руководителей бюджетных учреждений в части установления критериев и размеров выплат по итогам труда. В основу данных изменений положен принцип «большая оплата за лучший труд», или «оплата по эффективности» (Performance Related Pay) . Высокая заработная плата для работников бюджетного сектора сегодня должна быть связана с качеством общественного обслуживания.

Подводя итоги, можно охарактеризовать перемены, произошедшие в системе оплаты труда в бюджетной сфере России за период рыночных преобразований 1992– 2011 гг., как постепенный переход от жесткой централизации норм и требований по условиям выплат бюджетным работникам к новым принципам оплаты. К основным из них относятся такие, как разработка органами государственной и муниципальной власти систем оплаты труда с учетом отраслевых и региональных особенностей; расширение самостоятельности руководителей учреждений в части назначения основных и поощрительных выплат своим работникам; выделение в структуре заработной платы ее стимулирующей составляющей. Все эти преобразования нацелены на повышение качества труда в бюджетной сфере и его результативность. Данные подходы с переменным успехом реализуются в государственном секторе экономически развитых стран (США, Великобритания, Канада и др.) . Россия только вводит новую систему оплаты труда, и насколько она эффективна – покажет время.

Библиографический список

1. О дифференциации в уровнях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки: постановление Правительства РФ от 14 окт. 1992 г. № 785 (в ред. от 20 дек. 2003 г.) // СЗ РФ. 1992. № 16. Ст. 1253; 2003. № 52 (ч. 2). Ст. 5067.
2. Труд и занятость в России. 2011: стат. сб. / Росстат. М., 2011.
3. Проект Концепции реформирования системы оплаты труда работников организаций бюджетной сферы от 6 нояб. 2002 г. URL: <http://upr.1september.ru/2002/46/4.htm>
4. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федер. закон от 22 авг. 2004 г. № 122-ФЗ // Рос. газ. 2004. № 188.
5. О размере тарифной ставки (оклада) первого разряда и о межразрядных коэффициентах Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных бюджетных учреждений: постановление Правительства РФ от 29 апр. 2006 г. № 256 (в ред. от 10 марта 2009 г.) // СЗ РФ. 2006. № 18. Ст. 2015; 2009. № 12. Ст. 1427.
6. О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений: постановление Правительства РФ от 5 авг. 2008 г. № 583 (в ред. от 16 мая 2012 г.) // Рос. газ. 2008. 13 авг.; 2012. 23 мая.