

МОДЕРНИЗАЦИЯ на словах и на деле

Анатолий Борисович Вифлеемский,
директор Центра экономики образования,
доктор экономических наук, г. Н. Новгород

Про модернизацию образования очень много говорят в последние годы. Составляются отчёты о том, как она успешно идёт, но реальные изменения всё больше и больше расходятся с отчётностью...

Отчёты и факты

В отчётности на сайте Минобрнауки России можно увидеть массу весьма занимательных цифр. Например, форма ПФ (полугодовая) на 1 июля 2011 года — **Сведения о параметрах реализации приоритетного национального проекта «Образование»**.

Численность «поддерживаемых лучших учителей» запланирована в одну тысячу человек, значение на отчётную дату — 1893. При этом из планового значения на год 200 млн рублей кассовое исполнение составило лишь 800 тыс. рублей. Получается, что планировали «поддержать» 1000 учителей и каждому выдать по 200 тыс. рублей, а в результате «поддержку» получили почти вдвое больше учителей, но каждому досталось лишь примерно по 500 рублей?

С поддержкой «талантливой молодёжи» примерно та же картина. Планировали поддержать 5 350 человек на 200 млн, а поддержали 6 897 на 510 тыс. рублей (меньше чем по 100 рублей на человека в среднем!). Хорошая поддержка?! Интересно, что будет в отчётности по итогам года....

Новая система оплаты труда: требования Минобрнауки и жизнь

Министр образования и науки РФ отчитывался перед Президентом РФ об успехах в модернизации образования. В частности, неоднократно говорилось о почти повсеместном переходе на новую систему оплаты труда (более половины регионов перевели на такую систему оплаты труда свои общеобразовательные учреждения).

При этом по отчётам Минобрнауки под таковой понимали систему оплаты труда, соответствующую Модельной методике (направлена Письмом Министерства образования и науки РФ от 13 сентября 2006 г. № АФ-213/03 «О подготовке и направлении вариантов модельных методик»), предусматривающей переход к подушевой оплате труда учителей.

Впрочем, формально это вообще не модель новой системы оплаты труда, а лишь рекомендуемая методика формирования системы оплаты труда и стимулирования работников государственных образовательных учреждений субъектов РФ и муниципальных образовательных учреждений, реализующих программы начального общего, основного общего,

А.Б. Вифлеемский. **Модернизация на словах и на деле**

среднего (полного) общего образования. Вместо полноценного описания системы оплаты в ней содержатся лишь некие не соответствующие действующему трудовому законодательству рекомендации по определению окладов педагогических работников и формированию фонда оплаты труда с использованием «стоимости бюджетной образовательной услуги в образовательном учреждении».

Новые термины типа «базовая часть оплаты труда» и «стимулирующая часть оплаты труда» на самом деле ничего нового собой не представляли как абсолютный аналог тарифного и надтарифного фонда оплаты труда. Действительно новым в этой методике было определение величины гарантированной оплаты труда учителей с помощью некоей условной единицы «стоимость одного ученико-часа», представляющей собой стоимость «бюджетной образовательной услуги, включающей один расчётный час учебной работы с одним расчётным учеником в соответствии с учебным планом».

Стоимость одного ученико-часа согласно Методике рассчитывается каждой школой самостоятельно по определённой в данной модельной методике формуле, в пределах объёма вышеуказанной составляющей фонда оплаты труда. Таким образом, устанавливается пропорциональная зависимость гарантированной оплаты труда педагогического работника от объёма его учебной нагрузки, т.е. при уменьшении количества учебных часов в целом по школе стоимость одного ученико-часа увеличивается. Считается, что тем самым создаются условия для обеспечения оптимальной наполняемости классов и предотвращения необоснованного расширения учебных планов.

Модельная методика входит в противоречие с ежегодно принимаемыми Едиными рекомендациями по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений. На 2011 год Единые рекомендации были утверждены

Решением трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 10.12.2010 (протокол № 10).

В частности, органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления Едиными рекомендациями было рекомендовано при введении новых систем оплаты труда устанавливать тарифные ставки, базовые оклады (базовые должностные оклады), базовые ставки заработной платы по профессиональным квалификационным группам (ПКГ), утверждённым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда.

Также при разработке нормативных правовых актов по вопросам оплаты труда работников учреждений органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления наряду с применением принципов формирования систем оплаты труда, а также норм труда (норм часов педагогической работы за ставку заработной платы) и условий оплаты труда, регламентируемых федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, содержащими нормы трудового права, рекомендуется использовать порядок формирования систем оплаты труда, установленный для федеральных государственных учреждений, обратив особое внимание на определение размеров тарифных ставок, окладов (должностных окладов), ставок заработной платы за исполнение трудовых (должностных) обязанностей за календарный месяц либо за установленные нормы труда (нормы часов педагогической работы за ставку заработной платы) по занимаемой работником должности с учётом требований к квалификации и сложности выполняемых работ.

Именно Единые рекомендации, а отнюдь не Модельная методика Минобрнауки, были использованы многими регионами при введении новых систем оплаты труда,

в том числе и в школах. Это понятно, так как Модельная методика не нормативный правовой акт, т.е. с правовой точки зрения не имеет абсолютно никакого значения, а Единые рекомендации предусмотрены действующим трудовым законодательством. В соответствии со статьёй 135 ТК РФ Российская трёхсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений ежегодно до внесения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год разрабатывает единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников организаций, финансируемых из соответствующих бюджетов. Эти рекомендации учитываются Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления при определении объёмов финансирования учреждений здравоохранения, образования, науки, культуры и других учреждений бюджетной сферы. Если стороны Российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений не достигли соглашения, указанные рекомендации утверждаются Правительством РФ, а мнение сторон Российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений доводится до субъектов РФ Правительством РФ.

Из отчётности (см. сайт krto.ru) оказывается, что регионы активно используют Модельную методику. Но так ли это на самом деле?

На этом сайте ведётся мониторинг реализации президентской инициативы «Наша новая школа», который предусматривает, в частности, удельный вес числа общеобразовательных учреждений, перешедших на новую систему оплаты труда в соответствии с Модельной методикой Минобрнауки России. В частности, из отчётности следует, что почти все общеобразовательные учреждения Республики Удмуртия и Нижегородской области якобы перешли на НСОТ согласно Модельной методике, причём умиляют показатели: Нижегородская область — 97,9%; а Удмуртская Республика — 99,37% от общего числа учреждений.

Однако если обратить внимание на нормативные акты, принятые в этих регионах, мы уви-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

дим, что на самом деле никакого перевода на систему оплаты труда на основе Модельной методики в этих регионах не произошло. Так, в Республике Удмуртия в соответствии с постановлением Правительства УР от 11.10.2010 № 299 «Об утверждении Положения об оплате труда работников бюджетных учреждений, подведомственных Министерству образования и науки Удмуртской Республики» размеры должностных окладов по профессиональным квалификационным группам работников образования устанавливаются на основе отнесения занимаемых ими должностей к ПКГ должностей работников образования, утверждённым приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 5 мая 2008 г. № 216н «Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников образования». Это постановление рекомендует такой порядок использовать и муниципалитетам, что те дисциплинированно и делают, дословно переписывая областное положение (с заменой слов «государственные учреждения» на «муниципальные учреждения»). В частности, в Ижевске это было сделано Приказом Администрации г. Ижевска от 17.01.2011 № 8п «Об утверждении Положения об оплате труда работников бюджетных учреждений, подведомственных Управлению образования администрации города Ижевска».

Обратим внимание: такая «новая» система оплаты труда была принята лишь в 2011 году, а до этого использовалась другая «новая» система оплаты труда, которая отличалась от ЕТС (Единой тарифной сетки) лишь используемой терминологией.

Постановление Администрации г. Ижевска от 24.12.2008 № 1034 «Об оплате труда работников бюджетных учреждений муниципального образования «Город Ижевск» предусматривало, что вместо ЕТС с 1 января

А.Б. Вифлеемский. **Модернизация на словах и на деле**

2009 года оклады (должностные оклады) работникам бюджетных учреждений муниципального образования «Город Ижевск» устанавливаются в соответствии с присвоенными тарифными разрядами по утверждённому тарифно-квалификационному (квалификационному) характеристикам согласно приложению к этому постановлению. Кроме того, выплачивалась повышающая надбавка в размерах согласно приложению к тому же постановлению (которая не образовывала новый оклад).

Эта надбавка выплачивалась по первым девяти разрядам, а всего тарифных разрядов было 18 (первый — 1710 рублей, 18-й — 7694), то есть на самом деле под видом «новой системы оплаты труда» в Удмуртской Республике использовали все ту же ЕТС.

Интересно, что в Удмуртской Республике до сих пор действует Закон УР от 29.12.2004 № 92-РЗ «Об оплате труда и мерах социальной поддержки работников государственных учреждений Удмуртской Республики», в соответствии со статьёй 7 которого заработная плата работников образовательных учреждений включает тарифную ставку (оклад) с учётом специфики работы в образовательных учреждениях, надбавки за работу в образовательных учреждениях (классах, группах), обеспечивающих дополнительную (углублённую) подготовку по предметам технического, естественно-научного и гуманитарного профиля, надбавку (доплату) за ученую степень, спортивные и учёные звания и иные компенсационные и стимулирующие выплаты.

Зато в бравадных отчётах Министерстве образования и науки РФ всё это магическим образом превращается в использование Модельной методики и введение «новой системы оплаты труда, стимулирующей качество работы учителя».

Точно так же и в Нижегородской области:

- должностной оклад работника формируется на основании минимального оклада по про-

фессиональной квалификационной группе и применения повышающих коэффициентов (постановление Правительства Нижегородской области от 15.10.2008 № 468 «Об оплате труда работников государственных образовательных учреждений Нижегородской области, а также иных государственных учреждений Нижегородской области, учредителем которых является Министерство образования Нижегородской области»);

- должностной оклад (ставка заработной платы) работника формируется на основании базового должностного оклада по соответствующему квалификационному уровню профессиональных квалификационных групп и применения повышающих коэффициентов по должности и в зависимости от особенностей функционирования учреждения (постановление Администрации г. Н. Новгорода от 31.10.2008 № 5202 «Об утверждении Положения об оплате труда работников муниципальных образовательных учреждений города Нижнего Новгорода»).

Как видим, Модельной методикой Минобрнауки никто не руководствуется. Но тогда каким образом в отчётности идут проценты? И для чего фальсифицируются данные о НСОТ?

«Шанцевая» модернизация

Минобрнауки России также говорит о расширении финансово-хозяйственной самостоятельности общеобразовательных учреждений, более того, НСОТ декларируется как важный шаг на пути достижения этой цели.

Если же обратиться, например, к нормативным правовым актам Нижегородской области, то становится ясным, что ни о какой самостоятельности в оплате труда речи не идёт. В частности, стимулирующие выплаты регламентированы многостраничными заумными приложениями к Постановлению Правительства Нижегородской области

от 15.10.2008 № 468, призывающими производить балльную оценку за любое телодвижение педагога. При этом такой порядок строго рекомендовано использовать и муниципалитетам при оплате труда работников муниципальных образовательных учреждений.

В частности, для учителя утверждено 13 критериев, за которые следует выставить баллы, «повышающие стимулирующую часть оплаты труда», и ещё пять «понижающих стимулирующую часть оплаты труда».

А вот для руководителей образовательных учреждений, кроме ряда критериев, обязательным условием выплаты стимулирующей надбавки «является наличие лицензии на ведение образовательной деятельности по образовательным программам, реализуемым учреждением». А затем идёт многостраничное описание порядка установления «стимулирующих выплат». Естественно, что на страницах журнала мы можем лишь кратко пересказать суть этой процедуры, чтобы стало понятно, какие титанические усилия требуются для установления стимулирующей части оплаты труда.

Итак, основанием для определения размера выплат стимулирующего характера является итоговый оценочный лист и решение органа самоуправления школы о согласовании оценки результативности деятельности работников. Оценка результативности и качества труда работников проводится экспертно-аналитической группой с оформлением оценочного листа работника.

Эти оценочные листы на педагогических работников заполняются согласно критериям и баллам, утверждённым положением о распределении стимулирующей части фонда оплаты труда школы. Координирует деятельность экспертно-аналитической группы руководитель или заместитель руководителя школы. Затем заполняются итоговые оценочные листы работников, которые ещё и утверждаются «на итоговом заседании экспертно-аналитической группы с оформлением письменного протокола» (требования к протоколу также приводятся).

В течение пяти рабочих дней с момента итогового заседания экспертно-аналитической груп-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

пы руководитель школы должен лично ознакомить каждого сотрудника (!) с итоговым оценочным листом, в котором работник ставит дату ознакомления и подпись.

При несогласии с оценкой результатов своей деятельности работник школы в течение пяти рабочих дней с момента ознакомления с итоговым оценочным листом вправе обратиться в письменном виде за разъяснением в экспертно-аналитическую группу. Эта группа рассматривает письменное обращение работника и принимает решение об удовлетворении или отклонении обращения в течение пяти рабочих дней. Результаты рассмотрения обращения оформляются протоколом, с которым может ознакомиться работник, а также «органы, уполномоченные рассматривать трудовые споры, или орган самоуправления».

Далее директор школы представляет органу самоуправления итоговый оценочный лист, включающий критерии и количество баллов, а этот орган «принимает решение о согласовании представленных результатов или же предлагает мотивированные изменения».

На основании проведённой оценки достижений работников школы подсчитываются баллы за соответствующий период, по каждому работнику составляется итоговая ведомость, отражающая сумму баллов по всем критериям оценки, зафиксированных в итоговых оценочных листах по каждому работнику, определяется итоговое количество баллов по школе (в отношении директора школы всё это должен проделать учреждение). Также предусмотрено вычисление «денежного веса (в рублях) каждого балла» и формула для исчисления ежемесячной стимулирующей выплаты работнику.

В рамках проверок ревизоры из областного министерства проверяют правильность заполнения всех бумаг, о качестве

А.Б. Вифлеемский. Модернизация на словах и на деле

образования при этом никто из ревизоров даже не заикается. Впрочем, школам в Нижегородской области не так часто приходится осуществлять эту процедуру, так как стимулирующий фонд в большинстве из них сведён усилиями областных властей к весьма незначительным величинам.

Кроме того, городские власти не стали следовать рекомендациям области и оставили порядок премирования работников школ на усмотрение самих школ. Вот как об этом написано в городском положении об оплате труда: «Премирование производится за качественное и добросовестное исполнение должностных обязанностей и выполнение установленных показателей премирования по категориям работников. Размер премии может исчисляться в процентах от должностного оклада или в абсолютных величинах. Премии устанавливаются приказом директора в порядке, предусмотренном коллективным договором, локальным актом школы в пределах фонда оплаты труда, и максимальным размером не ограничены».

Полагаем, что именно такие нормы соответствуют требованиям обеспечения финансово-хозяйственной самостоятельности школ.

Впрочем, губернатор Нижегородской области В.П. Шанцев продолжает заниматься «модернизацией» новой системы оплаты труда. По крайней мере, к началу учебного года на сайте областной администрации в разделе «Модернизация образования» было размещено постановление губернатора от 26.08.2011 № 672 «О внесении изменений в постановление Правительства Нижегородской области от 15 октября 2008 года № 468», где он запретил платить руководителям образовательных учреждений более трёх средних заработных плат учителей. Подчеркнём, что в отличие от федеральных рекомендаций ограничению подверглись уже не оклады руководителей, а размеры их заработных плат, включающие все стимулирующие выплаты (в том числе премии по итогам работы).

Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2011 год предписывают устанавливать должностной оклад руководителя школы в размере, не превышающем пятикратного размера средней заработной платы работников, включённых в перечни должностей и профессий работников учреждений, относящихся к основному персоналу по видам экономической деятельности.

Судя по всему, экономика области оказалась в столь тяжёлом положении, что повышение заработной платы учителям решили провести за счёт директоров школ. Причём при этом идут на грубые нарушения законодательства, рассчитывая на то, что никто из директоров не осмелится обжаловать такие непромерные решения.

В соответствии со статьёй 132 Трудового кодекса РФ заработная плата каждого работника зависит от его квалификации, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда и максимальным размером не ограничивается. При этом запрещается какая бы то ни было дискриминация при установлении и изменении условий оплаты труда. Таким образом, последние решения губернатора Нижегородской области В.П. Шанцева являют собой весьма неожиданную трактовку «модернизации» — ограничение зарплаты руководителей школ.

Впрочем, и повышать зарплату учителям областные власти решили также довольно оригинально. Всё тем же постановлением, изданным к началу учебного года, было предписано увеличить на 30% с 1 сентября 2011 года должностные оклады педагогическим работникам по должностям «учитель», «преподаватель», «педагог» государственных общеобразовательных учреждений. Органам местного самоуправления было рекомендовано руководствоваться именно такой трактовкой

повышения и произвести «увеличение на 30% должностных окладов и фондов оплаты труда педагогическим работникам муниципальных общеобразовательных учреждений».

Естественно, что такая трактовка повышения зарплаты лишь по нескольким должностям стала весьма неожиданным «подарком» к началу учебного года. Возможно, поэтому местный министр образования решил поправить губернатора (на самом деле, в первую очередь самого себя, так как готовило решения для губернатора областное Министерство образования) и направил в муниципальные органы Управления образования письмо от 08.09.2011 № 316-01-52-4061/11, где разъяснил, что перечень должностей педагогических работников общеобразовательных учреждений следующий: «учитель, учитель-логопед, учитель-дефектолог, преподаватель-организатор ОБЖ, педагог-психолог, педагог дополнительного образования, педагог-организатор, социальный педагог, тренер-преподаватель».

Заодно министр поправил и Президента России вместе с премьер-министром, разъяснив, что повышаются лишь должностные оклады, а такие выплаты учителям, как надбавка за выслугу лет, доплата за классное руководство и за проверку письменных работ несколько не повышаются и по-прежнему рассчитываются от минимального оклада по ПКГ. В результате из приведённого в письме примера следует, что повышение зарплаты (ведь все перечисленные доплаты — составляющие именно заработной платы) составит никак не 30%, а лишь примерно 20%.

В то же время, понимая, что перед федеральным Министерством образования и науки отчитываться придётся всё же именно за 30%-ное повышение зарплаты, министр далее предлагает такой выход (не просто процитируем, а с тем же выделением, какое было сделано в письме): **«Регулируется общее повышение зарплаты учителя именно стимулирующей частью, и увеличение по ней может составлять по работающим учителям как до 30 процентов, так и более 30 процентов в зависимости от показателей деятельности каждого учителя (педагога) исходя из возможностей стимулирующей части увеличенного на 30% фонда оплаты труда учителей по учреждению»**.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

С учётом описанного выше механизма установления стимулирующей части в школах ещё надо будет подогнать показатели оценки деятельности учителей, заполнить многочисленные «оценочные листы» и рассчитать баллы таким образом, чтобы обеспечить повышение учителю зарплаты именно в 30%. А уж областное Министерство образования отчитается перед федеральным Министерством образования и науки об успешно проделанной работе.

Этого и следовало ожидать...

Во время введения НСОТ мне часто задавали вопрос: «А зачем вводится НСОТ?», на что я честно отвечал: «Чтобы уменьшить зарплату педагогов, сократить расходы бюджета на образование и сократить другие бюджетные расходы!». И много писал об этом: «Принципиальная разница между единой тарифной сеткой и окладной системой заключается прежде всего в том, что разрушается окончательно единая система индексации уровня оплаты труда, причём разрушение идёт как по отраслям, так и по регионам и даже муниципалитетам. По каждой отрасли в каждом регионе будут приниматься отдельные решения по размерам индексации работникам тех или иных отраслей (либо, что более реально, зарплата вообще не будет индексироваться). Всё чаще учреждениям будут предлагать искать «внутренние резервы» для повышения оплаты труда работников....

В чём же разница? А разница в том, что в результате реформы можно будет во всеуслышание заявлять о большом росте оплаты труда именно учителей, при этом сократить как ненужный иной персонал, заставив оставшихся работать значительно больше. Естественно, что индексация оплаты труда при этом для оставшихся будет значительно ниже инфляции. Им будет вместо этого

А.Б. Вифлеемский. **Модернизация на словах и на деле**

предлагаться ещё больше интенсифицировать свою работу»¹.

К сожалению, эти прогнозы сбылись.

В большинстве регионов ЕТС сменили системы, основанные на использовании так называемых базовых (или минимальных) окладов по профессионально-квалификационным группам, что уже сильно уменьшило дифференциацию в оплате труда квалифицированного и малоквалифицированного персонала. Это позволило властям повышать заработную плату отдельно по отраслям, а не всем бюджетникам, при этом на каждом повышении пиариться, говоря о «своей заботе о народе».

Затем верховные власти страны решили направить ресурсы на вооружение (20 трлн рублей), естественно, что на «остальное» денег не стало хватать. Поэтому теперь пошла следующая стадия «российской экономики» — повышать зарплату только учителям, в следующем году будут говорить о повышении зарплат только воспитателям детских садов. Через несколько лет очередь, возможно, дойдёт и до уборщиц. При этом уже повышать даже базовые оклады не собираются (стремятся уменьшить затраты бюджета) — повышение проходит практически как установление некоей надбавки, которая, впрочем, выглядит скорее как подачка.

¹ Вифлеемский А.Б. Новые системы оплаты труда работников образовательных учреждений. М.: НИИ школьных технологий, 2009. С. 12–13.

* * *

Итак, по отчётам используется Модельная методика Минобрнауки России, на практике же модернизация в регионах имеет уродливую местную специфику. Но Минобрнауки России и оплаченные им «эксперты» упорно отчитываются об успешной модернизации — введении новой системы оплаты труда в соответствии с их рекомендациями (наверное, точно так же будут отчитываться и о повышении заработной платы учителям на 30%).

Как минимум Счётная палата РФ должна установить неэффективное использование Минобрнауки России средств, выделенных на ФЦПРО: ведь результаты на самом деле не достигнуты. В соответствии со статьёй 34 Бюджетного кодекса РФ принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достичь заданных результатов с использованием наименьшего объёма средств или достижения наилучшего результата с использованием определённого бюджета объёма средств. Деньги потрачены, а результаты не достигнуты, более того, даже квалифицированный мониторинг оплаченные министерством «эксперты» не в состоянии провести.

Идёт обман всех — от педагогов вплоть до высшего руководства страны, которому предоставляют недостоверную информацию. И весь этот обман гордо именуется «модернизацией образования».