

ФИНАНСИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ систем общего образования: проблемы и решения

Татьяна Львовна Клячко,

директор Центра экономики непрерывного образования Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук

Елена Александровна Семионова,

старший научный сотрудник Центра экономики непрерывного образования, кандидат экономических наук

Галина Световна Токарева,

научный сотрудник Центра экономики непрерывного образования

Ежегодно Центр экономики непрерывного образования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации проводит межрегиональный мониторинг эффективности школы. В рамках мониторинга анализируются статистические данные, а также осуществляется социологический опрос родителей учащихся, учителей и руководителей школ по актуальным вопросам общего образования¹. География мониторинга включает разные типы поселений субъектов Российской Федерации, дифференцированных по критериям социально-экономического положения.

Показатели финансово-экономической деятельности общеобразовательных организаций

Общий объем финансовых средств, поступивших в общеобразовательные организации в 2017 г., варьируется от 4774 млрд руб. в Ивановской области до 211 783 млрд руб. в г. Москве.

В основном финансирование общего образования идет из бюджетов субъектов Российской Федерации: доля поступлений

из бюджетов этого уровня составляет в рассматриваемых регионах от 53,9% в Свердловской области до 95,6% в г. Санкт-Петербурге². Из федерального

¹ Руководители социологического исследования: Е.М. Аврамова, зав. лабораторией исследований социального развития Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС, д-р экон. наук; Д.М. Логинов, старший научный сотрудник лаборатории исследований социального развития ИНСАП РАНХиГС, канд. экон. наук.

² Рассчитано по данным Федерального статистического наблюдения — форма № ОО-2 «Сведения о материально-технической и информационной базе, финансово-экономической деятельности общеобразовательной организации за 2017 г.».

бюджета самая большая доля средств поступила в 2017 г. в систему общего образования Ивановской области (1,34%). Из местных бюджетов самая большая доля средств направляется в систему общего образования в Свердловской области (42,39%). Доля средств организаций и внебюджетных фондов от общего объёма средств, поступивших в школы, в большинстве рассматриваемых регионов России в 2017 г. составила менее 1%. Что касается средств населения, то они составляли от 1,85% (Воронежская область) до 7,26% (г. Москва) в общем объёме полученных школами средств.

Годовой объём всех поступивших средств (бюджетные расходы; средства населения, организаций и внебюджетных фондов, направленные на общее образование) в расчёте на одного учащегося школы варьировался в 2017 г. от 49,6 тыс. руб. в Ивановской области до 223,7 тыс. руб. в г. Москве. Принимая во внимание тот факт, что система общего образования финансируется в основном за счёт средств регионального и местного бюджетов, очевидно, что уровень финансирования во многом зависит от социально-экономического положения того или иного региона России.

Очевидно, что не только объём финансирования системы общего образования, но и расходы школ существенно отличаются в разных регионах России. По данным 2017 г., среди рассматриваемых субъектов Российской Федерации самые большие расходы ожидаемо были у московских школ, а самые низкие — в Ивановской области³.

В структуре расходов школ основную часть составляли расходы на оплату труда: от 71,5% (Ивановская область) до 83,07% (г. Санкт-Петербург)⁴. Остальные расходы были значи-

тельно меньшими: от 14,88% (Челябинская область) до 24,33% (Ивановская область) всех расходов школ.

В структуре расходов школ большую часть составляют три группы: коммунальные услуги; работы, услуги по содержанию имущества, а также прочие работы и услуги⁵. Относительно меньше на коммунальные услуги тратили школы Москвы, в Ивановской области, напротив, коммунальные расходы были самыми большими, если говорить об оплате работ и услуг.

Таким образом, различия в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации оказывают сильное влияние на ресурсное обеспечение региональных систем общего образования и, как следствие, на доступность качественного общего образования для учащихся.

Уровень заработной платы и оценка удовлетворённости учителей

В структуре расходов общеобразовательных организаций основную часть составляют расходы на оплату труда. При этом уровень средней заработной платы учителей существенно различается в рассматриваемых субъектах Российской Федерации (табл. 1)⁶.

По итогам III квартала 2018 г., средняя заработная плата учителей школ

³ Сведения о материально-технической и информационной базе, финансово-экономической деятельности общеобразовательной организации за 2017 г. // Единая информационная система обеспечения деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://eis.mon.gov.ru>, свободный. — (Дата обращения: 10.10.2018).

⁴ Рассчитано по данным Федерального статистического наблюдения — форма № ОО-2 «Сведения о материально-технической и информационной базе, финансово-экономической деятельности общеобразовательной организации за 2017 г.».

⁵ Рассчитано по данным Федерального статистического наблюдения — форма № ОО-2 «Сведения о материально-технической и информационной базе, финансово-экономической деятельности общеобразовательной организации за 2017 г.».

⁶ Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. — Режим доступа http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/, свободный. — (Дата обращения: 26.10.2018).

Таблица 1

Средняя заработная плата педагогических работников образовательных организаций общего образования государственной и муниципальной форм собственности, руб.

	Российская Федерация	Воронежская область	Ивановская область	Свердловская область	Москва	Алтайский край	Ставропольский край	Челябинская область	Санкт-Петербург
2013	29 038	22 331	19 097	29 187	60 027	17 361	22 544	25 099	38 583
2014	31 535	24 737	20 022	31 341	59 866	19 556	23 226	27 325	42 282
2015	32 638	25 238	20 465	32 531	65 941	18 738	24 203	28 924	44 305
2016	33 338	25 161	21 426	32 989	68 491	19 078	24 481	30 940	48 011
2017	34 921	25 346	21 466	33 304	75 783	21 079	24 543	31 129	51 045
Январь-март 2018	36 826	27 335	22 020	33 765	83 379	22 965	24 631	31 095	52 987
I полугодие 2018	42 226	30 596	27 202	42 112	83 679	23 336	29 221	37 521	53 552
Январь-сентябрь 2018	37 697	27 527	22 120	33 868	90 690	22 900	24 504	31 333	53 491

регионов-лидеров составляет: в Санкт-Петербурге — 53 491 руб., г. Москве — 90 690 руб. В других регионах уровень оплаты труда учителей значительно ниже: в Ивановской области — 22 120 руб., Алтайском крае — 22 900 руб., Ставропольском крае — 24 504 руб. Свердловская и Челябинская области занимают в этом ряду среднее положение.

В каждом из рассматриваемых регионов России также имеются различия в заработной плате педагогов, и связаны они с формой собственности образовательной организации. Уровень оплаты труда учителей в 2017 г. в школах, находящихся в федеральной собственности, существенно отличался от уровня оплаты труда педагогических работников в других школах. Например, в Свердловской области в 2017 г. средняя зарплата учителей в федеральных школах была практически в 2 раза выше, чем в ре-

гиональных и муниципальных школах: 52 507 руб. в среднем получали педагоги образовательных организаций, находящихся в федеральной собственности, в то время как учителя из муниципальных школ получали в среднем 33 399 руб., а учителя в школах, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации, — 30 688 руб.⁷ Поэтому, даже если средний уровень оплаты труда учителей по субъекту Российской Федерации превышает среднюю зарплату по региону, внутрирегиональные различия в учительской заработной плате могут быть весьма существенными.

Значительный разрыв в уровне оплаты труда учителей в одном и том же регионе России становится в последние годы

⁷ Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки. Федеральная служба государственной статистики. <http://www.gks.ru/>

одним из источников роста неудовлетворённости большинства педагогов получаемой заработной платой.

По итогам мониторинга 2018 г. можно утверждать, что удовлетворённость учителей заработной платой снизилась по сравнению с 2017 г. Доля тех учителей, кого не устраивает размер заработной платы, остаётся высокой и составляет 62% (в 2017 г. — 59,1%), при этом полностью удовлетворены лишь 7% (в 2017 г. — 11,8%).

В территориально-поселенческом разрезе в 2018 г. отмечается снижение доли учителей, которых полностью устраивает уровень оплаты их труда. Размером заработной платы удовлетворены менее половины опрошенных педагогов — 33,8% учителей сельских школ (в 2017 г. 40,1%), 40% учителей региональных столиц (41,3% в 2017 г.) и 40,5% учителей, работающих в городских школах (но не столицах регионов) (41,6% в 2017 г.). Как и прежде, наибольшая доля педагогов, которых совершенно не устраивает материальная сторона их профессиональной деятельности, это сельские учителя — 26,8% (в 2017 г. — 25,6%).

Уровень нагрузки учителей продолжает оставаться высоким — 63,5% опрошенных работают более чем на одну ставку, что на 3,5 п.п. больше по сравнению с прошлым учебным годом. В 2014 г. только 48,1% учителей сообщали о том, что их нагрузка составляет полторы или две ставки.

О более интенсивной нагрузке по сравнению с предыдущим периодом говорили учителя как городских, так и сельских школ. В 2018 г. работали более чем на одну ставку 60,3% опрошенных учителей сельских школ (в 2017 г. — 52,6%, в 2014 г. — 39,4%). В городских школах доля педагогов, учебная нагрузка которых составляет полторы или две ставки, ещё выше — 64,1% (в 2017 г. — 63,8%, в 2014 г. — 45,9%), в школах региональных столиц — 66,5% (в 2017 г. — 63,7%, в 2014 г. — 51,6%).

В 2017 г. 46,7% учителей отметили необходимость для них получения дополнительного заработка. Другими словами, почти 47%

школьных педагогов вынуждены подрабатывать периодически или на регулярной основе (в 2016 г. — 42,6%). Наибольшее число учителей, ответивших таким образом, работают в школах региональных столиц — 56,3% (в 2016 г. — 48,7%). Сельские учителя (37,6%) также стремятся к получению дополнительного заработка, вместе с тем в сельской местности реализовать данную потребность сложнее.

Рассматривая динамику размера заработной платы, представленную в ответах учителей, следует учитывать, что в опросе представлены их оценочные суждения по этому вопросу, а на эти суждения оказывает влияние общая оценка экономической ситуации в стране, в регионе и в собственном домохозяйстве. Так, о том, что размер их зарплат вырос, указало в 2018 г. на 1,5 п.п. учителей больше, чем годом ранее (в 2017 г. — на 9,3 п.п.). О том, что зарплата не изменилась, сообщили 30,6% учителей, что на 3 п.п. меньше по сравнению с предшествующим годом. И, наконец, доля учителей, которые отметили, что размер их заработной платы снизился, в 2018 г. составила 30,9% (в 2017 г. — 31,7%).

О росте заработной платы сообщила примерно треть опрошенных — в большей степени повышение зарплат отметили учителя школ региональных столиц — 35,4% (в 2017 г. — 33,2%) и сельских школ — 31,4% (в 2017 г. — 25%).

Динамика величины заработной платы учителей существенно различается по регионам мониторинга. Изменилась в сторону улучшения ситуация в Алтайском крае, где существенное снижение зарплат отметили в 2018 г. 11,5% учителей (в 2017 г. — 23,6%, а в 2016 г. ещё больше — 46%). В Челябинской области, напротив, по сравнению с предыдущим годом ситуация ухудшилась — зарплаты выросли у 30%

учителей (2017 г. — 47,4%). В Алтайском крае отметили рост зарплаты 43,5% опрошенных педагогов (в 2017 г. — только 24,6%).

Учителя различных возрастов по-разному отвечают на вопрос об изменении их заработной платы. О её снижении в основном говорят учителя более старших возрастов. Что касается молодых учителей, то в 2018 г. наибольшую группу представляют педагоги, которые затруднились с ответом на данный вопрос, в частности, потому что ранее не работали в школе. Вместе с тем 18% заявили о снижении зарплаты (в 2017 г. — 20,2%), а о её росте лишь 18,7% (в 2017 г. — 38,6%).

В 2017/18 учебном году стимулирующие выплаты получали 89,3% (в 2017 г. — 90% учителей). Если по итогам опроса предыдущего года соответствующая группа респондентов увеличилась на 4,7 п.п., то в текущем году она незначительно сократилась — на 0,7 п.п. Стимулирующие надбавки, как следует из опроса, получают 93,6% учителей сельских школ (95,8% в 2017 г.), в региональных столицах таких учителей меньше — 81,4% (79,6% в 2017 г.).

По мнению учителей, размер стимулирующих надбавок не изменился — об этом заявили 38,4% педагогов, в отличие от прошлого года, когда большинство опрошенных заявили о его снижении — 75,6%. Вместе с тем рост размера стимулирующих надбавок в 2018 г. отметили только учителя школ региональных столиц, при этом их доля увеличилась на 4,3 п.п.

В целом система начисления стимулирующих выплат представляется примерно половине учителей справедливой — так считают 52,5% опрошенных (в 2017 г. — 51,5%). Мнение о том, что выплаты распределяются недостаточно справедливо, высказали 19,9% респондентов (в 2017 г. — 18,9%). Вместе с тем вопрос об объективности начисления выплат

стимулирующего характера оказался непростым для учителей — около четверти из них (22,7%) затруднились с ответом или не захотели отвечать на него.

Учителя высказали своё отношение к дифференциации заработной платы в их школах. По мнению 58,6% опрошенных, в школе, где они работают, существует незначительная дифференциация в оплате труда учителей (в 2017 г. так считали 59,7% респондентов). Наличие большой разницы в зарплате отметили 25,1% учителей сельских школ (в 2017 г. — 26,9%), в городских школах так считали 15,2% педагогов, в школах региональных столиц — 18,8%. При этом отсутствие разницы в оплате труда, напротив, констатировали учителя школ региональных столиц — 23,6% (в 2017 г. — 21,9%), 16,4% учителей городских школ (в 2017 г. — 21%), 17,2% учителей сельских школ (в 2017 г. — 16,2%).

Более половины учителей рассматривают уровень своего материального положения как средний — 57% (53,2% в 2017 г.), и лишь 4,8% считают его выше среднего и высоким (3,3% в 2017 г.). В то же время немалая доля учителей — 27,5% — оценивают его ниже среднего уровня (31,4% в 2017 г.) и ещё 10,6% — как низкий (12,1% в 2017 г.). Указанную оценку (низкий и ниже среднего) дали 41,1% учителей сельских школ (45,5% в 2017 г.), 35% учителей городских школ (41,6% в 2017 г.) и 38,8% учителей, работающих в школах региональных столиц (43,7% в 2017 г.). Если говорить о сопоставлении с данными предыдущей волны мониторинга, то можно увидеть некоторый сдвиг в сторону более позитивных оценок.

Как следует из результатов мониторинга, педагоги испытали на себе воздействие неблагоприятной экономической ситуации. В сильной степени оказались затронутыми кризисом 28,1% опрошенных. Среди негативных проявлений учителя назвали рост стоимости жизни, увеличение риска

потерять работу, снижение возможностей для подработок, сокращение объёма и стоимости платных образовательных услуг в школе. В числе других проявлений — снижение размера заработной платы — 28,1% (в 2017 г. — 34,1%). По сравнению с предыдущим годом доля учителей школ региональных столиц, ответивших таким образом, снизилась на 9,3 п.п., доля учителей городских школ — на 4,5 п.п., а доля учителей сельских школ — на 5 п.п.

Таким образом, результаты социологического опроса учителей в рамках мониторинга эффективности школы показали, что интенсивность работы учителей остаётся высокой: учебная нагрузка 63,5% опрошенных составляет более одной ставки, что почти на 3,5 п.п. больше, чем было в прошлом учебном году.

Удовлетворённость учителей уровнем заработной платы в 2018 г. снизилась по сравнению с 2017 г.: доля учителей, которых не устраивает размер заработной платы, выросла и соста-

вила 62% (в 2017 г. — 59,1%), при этом полностью удовлетворены лишь 7% (в 2017 г. — 11,8%). Вместе с тем изменения в оценке учителями величины их заработной платы зависят во многом от социально-экономического положения региона.

Уровень оплаты труда учителей в муниципальных школах и школах, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации, в большинстве случаев отличается не существенно. Вместе с тем различия в средней заработной плате учителей в общеобразовательных организациях, находящихся в федеральной собственности, по сравнению с зарплатой педагогов региональных и муниципальных школ зачастую весьма велики, что, по-видимому, является одним из главных источников роста неудовлетворённости уровнем оплаты труда в учительской среде, которая отмечается все последние годы.