



О Б Р А З О В А Т Е Л Ь Н А Я
П О Л И Т И К А

ПАРЛАМЕНТСКИЕ СЛУШАНИЯ: реформирование системы оплаты труда работников образования



На парламентских слушаниях Комитета Государственной Думы по образованию и науке обсуждался проект «Концепции реформирования системы оплаты труда работников организаций бюджетной сферы (в части образования)», разработанный Министерством труда и социального развития.

Для обсуждения основной, ключевой проблемы модернизации образования собрались представители 52 субъектов Федерации: органов законодательной, исполнительной власти субъектов Федерации, руководители комитетов по образованию, министры образования. Вёл заседание председатель Комитета А. В. Ш и ш л о в .

Необходим разумный компромисс: при переходе на отраслевую систему должны быть увеличены государственные федеральные гарантии, и эти гарантии необходимо обеспечить и более высокой тарифной сеткой, и тарифным коэффициентом.

Выступавшая первой **И.М. Хакамада** (курирует в Государственной Думе вопросы, связанные с образованием), отметила, что, несмотря на объявленное в 2001 г. увеличение почти в два раза заработной платы учителей, мы пришли к ситуации, когда в ряде регионов зарплата учителям не выплачивается. Она выделила две ключевые проблемы: недостаточный уровень оплаты труда работников сферы образования и отсутствие эффективного механизма выплаты даже той невысокой заработной платы, которая обеспечивается сегодня соответствующими бюджетами.

— Сейчас нам предлагается новая концепция, в рамках которой мы, с одной стороны, наконец, переводим оплату труда с муниципального уровня на региональный, получая государственные гарантии выплаты зарплаты учителям, потому что, наконец, исполнительная власть увидела проблему: школа — государственное учреждение, но не имеет никаких государственных гарантий в оплате труда.

Выполнение бюджетных обязательств наталкивается и на то, что существует единая тарифная система оплаты труда, которая уже реализовала свои функции. Теперь же наступило время, когда различия в бюджетных сферах требуют отраслевых систем заработной платы. Отраслевая специализация может помочь сформировать новую систему оплаты труда, при которой будет учтена вся специфика отрасли. Но на этом всё положительное заканчивается и дальше начинается огромное количество «но».



Первое «но» заключается в том, что в предложенной концепции государственных гарантий на федеральном уровне обеспечивается только минимальный уровень заработной платы, всё остальное имеет рекомендательный характер.

Готовы мы к этому или нет? Все прекрасно понимают, что не готовы, потому что сегодняшняя система оплаты труда работников сферы образования не привела и не приведёт в ближайшее время к качественному изменению образования.

«Перекладывая» на муниципальный, региональный уровень выплату прежней заработной платы, пусть даже и по отраслевым ставкам с учётом отраслевой и региональной специфики, мы должны быть уверены в эффективности действия этого механизма на региональном и муниципальном уровне.

Администрация Президента разработала целый пакет документов (они будут предложены Государственной Думе в эту весеннюю сессию), в соответствии с которыми произойдут серьёзные структурные изменения в формировании и распределении полномочий между федеральными органами и органами местного самоуправления.

До сих пор со стороны государства в федеральных законах не зафиксирован тот объём полномочий, который должен чётко выполняться на каждом уровне власти, и та налоговая база, которая обеспечивает выполнение этих обязательств без вмешательства федерального органа власти, или с вмешательством, но с нормативным, прогнозируемым, известным и стабильным в соответствии с потребностями территорий.

В предлагаемой концепции есть серьёзное противоречие: с одной стороны, спешат ввести отраслевую систему бюджетной оплаты труда работникам образования, перекладывая ответственность на регионально-муниципальный уровень. А с другой — признаётся, что этот механизм у нас абсолютно неэффективен и никаких гарантий для выполнения принятых обязательств ни на местном уровне, ни на региональном нет. Работа по этому плану может привести к жесточайшему кризису в оплате труда работников, ещё более серьёзному, чем сегодня.

Председатель Комитета Государственной Думы по образованию и науке

А.В. Шишлов чётко охарактеризовал суть концепции, которая предлагается Минтруда: отказ от Единой тарифной сетки; отказ от федеральных финансовых и правовых гарантий системы оплаты труда.

— Первое положение вызывает одобрение и поддержку, — отметил выступающий. — Идея создания отраслевой системы оплаты труда родилась не сегодня, эта идея закреплена в Законе «Об образовании», Указе № 1 Президента, в других нормативно-правовых актах. Но переход к отраслевой системе оплаты труда нельзя рассматривать в отрыве от размера предлагаемого увеличения средней заработной платы и от финансовых и правовых гарантий такого увеличения.

Переход к отраслевой системе оплаты труда имеет смысл лишь при увеличении общего фонда оплаты труда не менее чем в 2 раза. Предлагаемое же в проекте концепции увеличение заработной платы работников образования в 1,33 раза с 1 октября 2003 г. лишь частично компенсирует рост стоимости жизни со времени предыдущего увеличения заработной платы 1 декабря 2001 г. И поэтому предлагаемое в концепции увеличение не решает задач создания эффективной отраслевой системы оплаты труда работников образования, которое стимулировало бы работу квалифицированных и молодых специалистов в сфере образования. Более предпочтительны предложения Министерства образования, сформулированные во втором варианте концепции, которые предусматривают увеличение заработной платы работников образования в зависимости от стажа, от уровня квалификации в диапазоне от 1,9 до 2,4 раза.

Озабоченность и тревогу вызывает отсутствие в проекте концепции иных, кроме минимального размера оплаты труда, федеральных гарантий формирования отраслевой

По мнению экспертов, экономистов, двукратное увеличение общего фонда заработной платы — это минимум, не достигнув которого говорить о внедрении отраслевой системы оплаты труда бессмысленно.



системы оплаты труда. Особенно удивляют противоречия этой концепции с тем, что внесённым в Государственную Думу Президентом России законопроектом об изменении отдельных законодательных актов в области финансирования общего образования, в котором отдельной строкой говорится: 28-я статья Закона «Об образовании» дополняется положением о том, что ведению Российской Федерации в лице федеральных органов государственной власти подлежит обеспечение государственных гарантий прав граждан в области образования.

Сложилась странная ситуация: Президент вносит законопроект, в котором отмечается, что ответственность федеральных органов власти усиливается, а Министерство труда и социального развития предлагает концепцию оплаты труда, в которой государство от ответственности отказывается.

В отраслевых системах оплаты труда, предложенных в проекте концепции, предусматривается введение на федеральном уровне не фиксированных или минимальных размеров ставок и должностных окладов, а лишь рекомендуемых. Нетрудно предсказать, к чему привела бы реализация такой концепции в реальной жизни. Ведь введение в действие отраслевой системы оплаты труда предусматривается за счёт средств соответствующих бюджетов. А при отсутствии федеральных государственных гарантий минимальных размеров ставок следует ожидать, что увеличится дифференциация в уровне оплаты труда по регионам, которая уже сегодня недопустимо велика.

Возникнет неопределённость с индексацией зарплат в связи с ростом цен. И, по сути дела, такой подход, когда решение будет приниматься на уровне регионов и муниципалитетов, ставит под угрозу сохранение единого образовательного пространства в стране. Ведь что получается? Мы, с одной стороны, работаем над законом о федеральных государственных стандартах в сфере образования, ведём эксперимент по Единому государственному экзамену, который призван обеспечить доступность высшего образования для всех граждан России. Мы строим, сохраняем и развиваем единое образовательное пространство, а нам предлагается принять концепцию реформирования оплаты труда, которая разрушает образовательное пространство, что прямо противоречит концепции модернизации образования, развития образования и страны в целом.

Мы предлагаем не переходить на отраслевую систему оплаты труда в сфере образования с 1 октября, а произвести предусмотренную бюджетом индексацию в рамках существующей Единой тарифной сетки. В проекте бюджета 2004 г. необходимо предусмотреть средства, достаточные для двукратного, по крайней мере, увеличения общего фонда оплаты труда в сфере образования, и после этого с 1 января 2004 г. можно переходить на отраслевую систему оплаты труда, при условии, что эта система будет гарантирована федеральным законом, обеспечена федеральными правовыми и финансовыми гарантиями, которые приведут к действительному увеличению заработной платы.

Такой подход будет способствовать решению проблемы оплаты труда в сфере образования, даст возможность сделать первый шаг и двигаться вперёд.

...Зарботная плата в результате последнего повышения в нашей Астраханской области в системе образования только уменьшилась, потому что правительство, подняв тарифные ставки, при этом уменьшило межразрядные коэффициенты, денег не дало, и регион был вынужден отменить собственные надбавки. Сейчас многие работники образования получают на 35, на 40% меньше, чем получали до повышения заработной платы.

Нельзя говорить об изменениях в системе оплаты труда без изменения вначале таких документов, как Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс. Если несколько лет назад налоги делились по системе 50% на 50%, то сейчас 60% на 40% в пользу федерального центра.

Необходимо очень чётко расписать систему так называемых надтарифных выплат, чтобы они распределялись непосредственно коллективами, совместно с профессиональными союзами, а не по прихоти работодателя и администрации. И, бесспорно, нам необходимы единые государственные гарантии в оплате труда работников бюджетной сферы и образования, потому что мы имеем единые образовательные стандарты, единые требования к тем знаниям, которые даются учащимся, соответственно, должна быть единая заработная плата для тех, кто эти знания даёт.

О.В. Шеин,
депутат Государственной Думы



И.В. Ильин, начальник управления оплаты, нормирования и производительности труда Министерства труда и социального развития, как представитель разработчиков концепции, прокомментировал обсуждаемый проект.

— В прошлом году в соответствии с Единой тарифной сеткой, которую мы сейчас критикуем, были в среднем в 1,89 раза повышены оклады и при этом до 11,5 сокращён диапазон соотношения между 1-м и 18-м разрядом сетки.

Повышение было очень тяжёлым для всех субъектов Федерации, ведь в некоторых территориях бюджеты на 70–80% и до сих пор состоят из заработной платы. Это говорит о том, что дальнейшее повышение таким же путём будет весьма и весьма затруднительным.

То же можно сказать о самих системах заработной платы. Этими изменениями, которые мы внесли в Единую тарифную сетку, практически завершились, исчерпались возможности улучшить действующую систему оплаты труда.

Значит, надо искать другие пути и другие возможности. Они неоднократно обсуждались на самом высоком уровне. Было принято решение отказаться от Единой тарифной сетки и перейти на отраслевую систему оплаты труда именно потому, что Единая тарифная сетка на данном этапе себя исчерпала.

Одна из главных задач — поднять тарифную часть заработной платы, т.е. сами должностные оклады и тарифные ставки, сделать их выше, чем доплаты. Ведь сейчас выплаты, надбавки, доплаты, повышения различного рода составляют большую часть оплаты труда, чем сами ставки.

Ясно, что всё это должно измениться в пользу тарифной части. Поэтому одной из основных частей концепции стало то, что тарифная часть должна составлять не менее 60% от всей заработной платы. В тарифную часть предлагается включать тарифную ставку, оклад, который будет устанавливаться на различных уровнях. И повышения теперь будут включены в тарифную ставку заработной платы для работников образования и ста-
нут гарантированной тарифной частью.

Второй момент, который очень важен принципиально, — это перераспределение полномочий между различными ветвями власти. Если мы ставим вопрос о гарантиях, мы должны все решения, которые принимаем на федеральном уровне, обеспечить из федерального бюджета.

Перераспределение полномочий предполагает, что сама система оплаты труда будет формироваться на федеральном уровне. Все составные части системы будут приняты постановлением Правительства. Но в отличие от Единой тарифной сетки эта система не будет являться гарантией по законодательству, она будет рекомендована субъектам Федерации.

Действительно, здесь есть расхождение. Некоторые субъекты Федерации достаточно свободно и легко преодолеют тот барьер, который предполагается предложить на федеральном уровне. Но тем субъектам Федерации, которым это трудно сделать, будет оказываться такая же финансовая помощь, как и сейчас, — никто не отменяет ни системы трансфертов, ни системы субсидий и субвенций. Поэтому беспокойство, что у нас очень сильно отстанет часть регионов, по-моему, тут не вполне обоснованно.

Необходима ещё очень серьёзная работа над нормативной базой. Новая система оплаты труда должна быть ориентирована на нормативы по труду — нормативы численности, времени, обслуживания и т.д. Нужно возобновить нормирование труда, с тем

...Мы, профсоюзы трёх отраслей — здравоохранения, образования и культуры, собрались на своё собрание представителей из всех регионов и выразили своё категорическое несогласие с предложенной Минтруда концепцией. Предлагаем сохранить предусмотренный Трудовым кодексом принцип установления на федеральном уровне ставок и окладов для работников бюджетной сферы на всей территории России как минимальной социальной гарантии; перенести сроки введения отраслевой системы оплаты труда до увеличения бюджетных ассигнований, как минимум, в два раза на реализацию этих мероприятий и провести индексацию тарифных ставок и окладов в 2003 г. не менее, чем в 1,5 раза, чтобы не допустить ухудшения материального положения работников.

В.М. Яковлев,
председатель ЦК профсоюза работников
народного образования и науки



чтобы наши бюджетные организации получали деньги на оплату труда в соответствии с нормативами и все их расходы в этой части должны быть очень чётко подкреплены необходимыми документами.

Предполагается ввести так называемые срочные трудовые договора. Но они будут иметь ограниченное действие, применяться только для отдельных высококвалифицированных специалистов и руководителей: в каждой отрасли работают люди, которые по своему уровню квалификации и знаний никак не могут быть «вмещены» в какую-либо систему оплаты труда — будь-то Единая тарифная сетка или отраслевые системы. Для таких работников планируется установить индивидуальные условия оплаты труда, в том числе и должностные оклады, ограниченные лишь финансовыми возможностями данного учреждения.

Депутат Государственной Думы, председатель Подкомитета по образованию Комитета по образованию и науке О.Н. Смолин отметил, что идея отраслевых систем оплаты труда правильная и законодатели предлагают её уже более 10 лет.

— Однако проект реформы неверно характеризуется как создание отраслевых систем оплаты труда. Точнее было бы назвать его созданием региональных или даже муниципальных систем. Фактически планируется ликвидация большинства федеральных гарантий в области оплаты труда. Каждому региону или даже муниципальному образованию предлагается исходить из собственных финансовых возможностей при сохранении минимальной зарплаты, установленной федеральным законом. Сейчас эта зарплата составляет 450 рублей, к концу года будет повышена до 600 рублей. Все остальные показатели заработной платы предлагается сохранить лишь в качестве федеральных рекомендаций регионам.

Это неизбежно приведёт к большому разрыву в заработной плате педагогов в разных регионах: в немногих регионах зарплата может даже вырасти, однако в регионах дотационных и депрессивных, которых абсолютное большинство, она может снизиться, поскольку федеральный центр не будет закладывать соответствующие средства в трансферты и субвенции регионам.

Разумеется, вместе с профсоюзами мы выступаем против такой «реформы», требуя сохранения федеральных гарантий по всем ставкам и окладам отраслевой системы оплаты труда, минимальные размеры которых должны быть едиными и обязательными для всей страны. На наш взгляд, такой подход соответствует и предложениям президентского законопроекта, согласно которым в статье 28 Закона РФ «Об образовании» нужно отнести к компетенции Российской Федерации установление федеральных гарантий реализации права граждан на образование.

Совершенно очевидно, что без дополнительных денег никакая реформа оплаты труда невозможна. Как бы мы ни делили наш «тришкин кафтан», всё равно придётся «укорачивать» либо рукава, либо полы.

Специалисты Минобрнауки и ЦК Профсоюза работников народного образования и науки подсчитали: для введения отраслевой системы оплаты труда в образовании нужно увеличить финансирование (включая тарифный и надтарифный фонды) в 2,7 раза или, как минимум, хотя бы в 2 раза. В противном случае пользы от такого реформирования не будет. После повышения в конце 2001 г. зарплата в образовании составляла 60% от её уровня в промышленности (с учётом зарплат вузовских работников). При существующих темпах роста оплаты труда в промышленности соотношение зарплат в октябре 2003 г. снова опустится до уровня 45%. Увеличение

...Предлагаемая концепция реформирования оплаты труда в сфере образования не согласуется с теми законами, которые внесены Президентом в Государственную Думу по реформированию местного самоуправления и по организации деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, не согласуется в вопросах передачи полномочий. Кроме того, в этих законах предусматривается ещё и разграничение налоговых доходных источников. Согласовывая эти законы, мы должны увидеть и вторую составную часть, а именно налоги и доходы, которые должны быть переданы на уровне субъекта Федерации.

В.Н. Иванова, заместитель председателя Комитета по образованию и науке



...Мы давно уже выступаем за то, чтобы создать механизм целевого финансирования школы. И, наконец, заставить заработать соответствующую статью Конституции, которая говорит об обязательности государственных стандартов в области образования. Мы считаем, что эти гарантии могут быть реализованы только при создании специального механизма. Чтобы те деньги, которые направляются из федерального бюджета в регионы, не растворялись в трансфертах и не отдавались на усмотрение губернаторов и законодательных собраний, а чтобы эти деньги были выделены уже в федеральном бюджете в виде специального бюджетного фонда. Это должен быть целевой бюджетный фонд, связанный с аналогичными фондами в региональных и местных бюджетах, и через эту «кровеносную систему» деньги должны целевым образом поступать на нужды образования там, где с финансированием образования не в состоянии справиться муниципалитеты и регионы.

С.С. Митрохин, заместитель председателя Комитета по вопросам местного самоуправления

зарплаты в бюджетной сфере на 1/3 не покрывает даже роста прожиточного минимума.

В условиях экономического роста существуют абсолютно реальные возможности повышения заработной платы не только в образовании, но и по всему народному хозяйству страны. Вот лишь некоторые из этих возможностей.

1. Использование бюджетного профицита и дополнительных доходов. В 2001 г. дополнительные доходы федерального бюджета составили 318 млрд руб. В 2002 г. плановое превышение доходов над расходами должно составить 109 млрд руб., а фактическое будет намного больше. В 2003 г. бюджетный профицит планируется на уровне 72 млрд. руб. Увы, все эти деньги предполагается направить лишь в два адреса: либо на опережающее погашение внешних долгов, либо в резерв Правительства. Почему из этих денег нельзя повысить заработную плату, с точки зрения здравого смысла понять невозможно!

2. Отказ от снижения таможенных пошлин, как минимум, на импорт продовольствия и на экспорт природных ресурсов. Готовясь к вступлению во Всемирную торговую организацию, Россия практически ежегодно такие пошлины снижает, иногда до 50 млрд руб. Это много больше, чем требуется для повышения зарплаты учителям.

3. Изменение налоговой политики. Россия по-прежнему остаётся единственной более или менее цивилизованной страной в мире с плоской шкалой налогообложения, где 13% от своих доходов платят в качестве налога и начинающий учитель, и олигарх, многоопытный в приватизации чужого имущества. Я другой такой страны не знаю! Более того, в 2003 г. отменён налог на обмен валюты, который давал бюджету около 2,5 млрд руб. Их тоже можно было бы направить на повышение заработной платы.

4. Ограничение вывоза капитала. Два года назад Президент признал, что из страны ежегодно вывозится не менее 20 млрд долларов. Но при этом под давлением Правительства и Президентской Администрации в июле 2001 г. Госдума приняла закон, облегчающий вывоз капитала из России.

5. Возвращение обществу доходов от природных богатств. По расчётам экономического отделения Российской академии наук, если бы в России те, кто приватизировал природные ресурсы, отдавали в бюджет, как это принято в большинстве государств мира, не менее 50% своих доходов вместо 6%, как сейчас, мы получили бы дополнительно примерно 70 млрд долларов, т.е. практически второй федеральный бюджет!

Не имеем мы права забывать, что труд учителя — один из наиболее квалифицированных и поэтому должен оплачиваться достаточно высоко как по либеральному принципу «Дайте людям заработать!», так и по социалистическому принципу «Каждому — по труду». С нищим учителем войти в информационное общество и обеспечить будущее страны невозможно.

Предлагаем:

- поддержать идею перехода к отраслевым системам оплаты труда, в том числе в образовании. Силами депутатов и профсоюзов подготовить законопроект об основах такой системы;
- в основе законопроекта должен быть федеральный закон «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учрежде-



ний», который неоднократно принимался Госдумой, один раз был одобрен Советом Федерации, но отклонён Президентом. При этом включить в законопроект:

- нормы статьи 54 действующего Закона РФ «Об образовании», в частности, о том, что средние ставки педагогических работников должны быть выше средней зарплаты в промышленности, а профессорско-преподавательского состава вузов — на уровне двух средних зарплат в промышленности;
 - требования широких слоёв педагогической общественности и многих региональных законодательных собраний о том, чтобы к заработной плате педагогических работников были установлены те же надбавки и доплаты, какие существуют в системе государственной службы;
 - положение о том, что минимальный уровень всех ставок и окладов в отраслевой системе устанавливается федеральным законом (или Правительством на основе федерального закона), а субъекты Федерации и органы местного самоуправления вправе увеличивать размеры оплаты труда педагогов, но не вправе их снижать по сравнению с федеральными гарантиями;
- подготовить и направить в Правительство России парламентский запрос с изложением позиции участников Парламентских слушаний по данной проблеме;
 - поддержать в основном предложение Министерства образования по увеличению и новой структуре оплаты педагогического труда. Считать целесообразным переход на отраслевую систему заработной платы при условии повышения тарифной и надтарифной частей фонда оплаты труда не менее, чем в 2 раза.

Г.В. Башкина — заместитель начальника Управления экономики Министерства образования РФ привела несколько цифр, характеризующих на сегодняшний момент систему образования. В России действует более 127 тысяч образовательных учреждений различных типов и видов. Среди них 120 тысяч общеобразовательных учреждений, в которых учатся 33,8 млн человек и работают около 6 млн человек. При этом 75% работников образования получают заработную плату из местных бюджетов.

— При подготовке предложений по отраслевой системе оплаты труда мы исходим из того, что в этой системе должны быть отражены особенности организации труда, специфичность именно педагогического труда, усилена стимулирующая роль заработной платы с привлечением и закреплением квалифицированных кадров, учтена эффективность педагогического труда. Как решаются эти задачи?

Они решаются с помощью внутриотраслевой и междолжностной дифференциации заработной платы, которая отражает такие факторы, как уровень образования, уровень квалификации работника, сложность труда по типам и видам образовательных учреждений, профессиональный стаж, объёмные показатели по группам оплаты труда руководящих работников.

Основным принципом построения новой системы оплаты труда в образовании является введение базовых размеров ставок и окладов по уровню образования работника. Объективной количественной мерой, которая выступает в качестве измерителя базовой квалификации работника, становится время его общеобразовательной и профессиональной подготовки, которая необходима для выполнения той или иной работы.

Базовые размеры ставок устанавливаются в соответствии с коэффициентами соотношений по количеству лет общеобразо-

...Безусловно, необходимо увеличить бюджетное финансирование. Невозможно построить что-то новое, если у нас не будет дополнительных финансовых ресурсов. Но это не единственный путь для того, чтобы развивать систему оплаты труда. Существуют ещё механизмы более эффективного использования имеющихся финансовых ресурсов, и один из них — механизм нормативного бюджетного финансирования общего образования, который формально существует в законодательстве, но в реальной жизни его нет. И мы сейчас стремимся через Закон «О государственном стандарте общего образования» ввести его в реальную практику.

А.В. Шишлов,
председатель Комитета Государственной Думы
по образованию и науке



...Я не очень понимаю, как, не решив проблему, что сначала оплачивать, выстраивают систему оплаты труда. Сначала надо понять, за что платят сегодня в школе? Это один из важнейших вопросов.

Опыт внедрения системы нормативного подушевого финансирования Ярославской, Самарской и Чувашской областей очень различается. Сегодня практически во всех регионах России муниципальные бюджеты формируются на основе норматива минимальной бюджетной обеспеченности. К чему это приводит? Все руководители финансовых органов, муниципальных и глав администраций говорят о том, что с появлением норматива подушевого финансирования или с появлением норматива минимальной бюджетной обеспеченности у нас теперь новая задача — найти деньги, которые он должен дать образованию.

Что это изменяет — введение норматива? То, что эти деньги всё-таки достигнут школы. Мы устанавливаем чёткие правила игры. Например, перевод бюджетных расходов на региональный и муниципальный уровень мы можем осуществить только при одном условии: когда и налоговые поступления будут в муниципальном или региональном бюджете.

Главный вопрос — за что платить? Если мы в концепции содержания образования говорим о равенстве доступа к образованию и увеличении его эффективности, то, в первую очередь, мы должны найти элементы повышения эффективности педагогического труда. Ведь до сих пор педагоги говорят, что им платят за творчество, а не за работу, потому что практически отсутствуют нормативы труда.

М.М. Мусарский, директор Центра экономики образования Московского государственного областного университета

вательной, профессиональной подготовки. За единицу для педагогических работников принимается среднее, полное, общее образование, а размер минимальной оплаты труда устанавливается для работников, не имеющих даже основного общего образования и занятых трудом, не требующим профессиональной подготовки.

Мы предусматриваем, что базовые размеры ставок и окладов должны повышаться одновременно с повышением минимального размера оплаты труда, т.е. здесь закладывается механизм дальнейшей индексации оплаты труда в сфере образования. Внутритраслевая дифференциация стала заработной платой и окладом, осуществляется в зависимости от сложности и условий труда по типам, видам образовательных учреждений.

Особое значение имеет, конечно, профессиональный стаж, это один из основных тарифообразующих факторов, поскольку с увеличением профессионального стажа объективно совершенствуются трудовые навыки работника, растёт квалификационный уровень, профессиональное мастерство. По каждому типу образовательных учреждений предполагается устанавливать пять стажевых групп, а межстажевые соотношения могут меняться по мере необходимости при наличии финансовых ресурсов, для привлечения педагогических работников той или иной квалификации, что и позволяет решать проблему привлечения, закрепления и сохранения кадров.

Ставки и оклады повышаются в зависимости от стажа, квалификационной категории, а также за почётные звания, за работу в образовательных учреждениях в сельской местности, в закрытых административных территориальных образованиях, но и с учётом других условий, которые в настоящее время предусмотрены федеральным законодательством.

При приёме на работу в образовательные учреждения высококвалифицированных специалистов руководителю учреждения предоставляется право заключать с работником трудовой договор, который предусматривает особые условия оплаты, но в пределах, естественно, фонда оплаты труда. Всё это касается педагогических работников.

Оклады руководящим работникам устанавливаются по типам образовательных учреждений и в зависимости от группы по оплате труда руководителей. Группа по оплате труда определяется по объёмным показателям, сами эти объёмные показатели мы сейчас разрабатываем, но ясно, что основным из них будет, конечно, показатель численности обучающихся.

Следующая категория — это рабочие и служащие. Оплата их труда будет устанавливаться на основе единого квалификационного справочника руководителей, специалистов и служащих,

который разрабатывается Минтруда, но и, конечно, с учётом специфических для сферы образования должностей. Чем сложнее и разнообразней труд, тем больше должна быть надтарифная часть оплаты труда. Учитывая значительную численность работников, занятых педагогической деятельностью в образовательных учреждениях, многообразие характера работы и условий, в которой она осуществляется, установлены ежемесячные



выплаты за учёные степени доктора и кандидата наук работникам профессорско-преподавательского состава, занимающим штатные должности в государственных аккредитованных образовательных учреждениях высшего и дополнительного профессионального образования, которые имеют факультеты и кафедры.

Далее в надтарифной части предусматриваются доплаты за выполнение работы, не входящей в круг основных обязанностей работника, а также стимулирующие надбавки за напряжённость, качество труда (в том числе премия) и другие. И порядок выплаты, и размеры этих надбавок и доплат устанавливаются образовательным учреждением самостоятельно в пределах фонда оплаты труда.

При этом в своих предложениях мы считаем целесообразным установить на законодательном, т.е. на федеральном уровне соотношение тарифной и надтарифной частей фонда оплаты труда. Сейчас тарифная часть составляет примерно 70% в фонде оплаты труда работников образования. Предлагается установить тарифную часть 60% и надтарифную часть 40%, т.е. несколько повысить надтарифную часть.

Это основные принципиальные подходы, которые заложены в отраслевую концепцию системы оплаты труда. А основные условия введения новых систем оплаты труда, конечно, определяются и концепцией, общей для всей бюджетной сферы, которая разрабатывается Министерством труда и социального развития.

Мы считаем, что независимо от того, из какого бюджета финансируются образовательные учреждения, оплата труда их работников должна выстраиваться по единым принципам и параметрам, а её минимальный размер должен быть гарантирован на федеральном уровне.

Таковыми гарантиями должны стать ставки заработной платы и оклады с учётом их повышений, те, которые устанавливаются на федеральном уровне. Это положение должно быть отражено в федеральном законе «О системах заработной платы работников организаций бюджетной сферы». Соответствующие предложения внесены Министерству труда и социального развития.

Н.Г. Типенко, эксперт Комитета по образованию и науке, отметила, что обсуждается не только форма оплаты труда в образовании — обсуждаются вопросы конституционных гарантий, их присутствие или отсутствие, бесплатность образования в России.

Потому что Единая тарифная сетка выполняет функции не только механизма регулирования оплаты труда, но и гарантирования определённого уровня оплаты, расходов на образование. И в Бюджетном кодексе, и в Законе «Об образовании» есть нормы, которые гарантируют государственные, бюджетные расходы на образование.

В Законе «Об образовании» мы читаем про норматив финансирования образования, который должен быть федеральным. В Бюджетном кодексе мы говорим о минимальных социальных стандартах. Но, несмотря на то, что законодательство позволяло нам иметь эти финансово выраженные нормы конституционной гарантии образования, ни Закона «О минимальных социальных стандартах», ни нормативов бюджетного федерального финансирования у нас сегодня нет.

И так сложилось, что Единая тарифная сетка, как действительно единая на всей территории страны, выполняла эту самую нормотворческую функцию и функцию единого норматива, с помощью которого вне зависимости от того, где расположено образовательное учреждение, можно количественно оценить федеральную гарантию, конституционно

...Проект концепции имеет ряд противоречий и неясностей: не представлены системы надтарифных выплат, что не позволяет судить об их рациональности; не разработаны новые системы нормирования оплаты труда и изменения стандартов. Тарифы повышаются в основном за счёт отмены надтарифных выплат, предложение по использованию срочных трудовых договоров вступает в противоречие с Трудовым кодексом РФ, который содержит достаточно норм для рациональной организации труда.

М.Г. Оглуздина, председатель Комитета по образованию, культуре и здравоохранению Законодательного Собрания Вологодской области



...Невозможно создать эффективную систему оплаты труда в рамках того увеличения ассигнований на оплату труда, которое заложено в федеральном бюджете.

Нельзя снимать ответственность с федерального центра за обеспечение социальных гарантий в области оплаты труда и под разговоры о расширении полномочий субъектов Федерации, притом что абсолютное большинство из них соответствующих ресурсов не имеет. Федеральное правительство, по существу, ставит учителя школы в положение заложника отношения местного или же областного начальства к образованию.

Это два самых главных недостатка предлагаемой концепции, которые не позволяют с ней согласиться. Можно было бы устанавливать и размер тарифных ставок должностных окладов, основные надбавки, предусмотренные законодательством, именно федеральным законом. Именно эти показатели, установленные законом, а не только минимальный размер оплаты труда станут минимальными государственными гарантиями в области оплаты труда.

Из перечня отдельных должностей служащих организаций бюджетной сферы выпадают научные сотрудники, работники вузовских библиотек и музеев, другие специалисты.

Нельзя согласиться с дифференциацией окладов преподавательского состава вузов только по стажу.

А.А. Матвеев, заместитель председателя территориальной организации Профсоюза работников образования и науки С.-Петербурга и Ленинградской области

записанную. Никто не претендует на изменение статьи Конституции, но тем не менее получилось, что Единая тарифная сетка выполняла не свойственные ей функции. Но теперь, убирая Единую тарифную сетку и понимая, что она действительно имеет массу недостатков, мы убираем кирпичик, финансовую основу единого образовательного пространства, финансового обеспечения образования на всей территории нашей страны.

Никто не спорит с тем, что Единая тарифная сетка отжила и, возможно, её нужно заменить. Речь идёт о том, что нельзя вынимать этот кирпичик, не построив что-то, не дав что-то взамен, не создав некоего фундамента и конституционных гарантий бесплатности образования.

Что в данном случае можно предложить? Норматив финансирования, который уже записан в ряде документов, в первую очередь в Законе «Об образовании», может стать тем кирпичиком, основой финансовых гарантий бесплатности образования на всей территории, вне зависимости от того, какой это регион: «депрессивный» или с достаточными финансовыми возможностями.

Поэтому пока идёт законотворческий процесс, пока не определена система местного самоуправления и финансовых основ местного самоуправления, Единая тарифная сетка выполняет некую сдерживающую, поддерживающую функцию, которая цементирует образовательное пространство с точки зрения экономики. Ведь образовательная услуга и норматив финансирования этой образовательной услуги должны быть конституционно гарантированы. Поэтому необходимо активизировать работу по формированию нормативов финансирования в целях образования. Они и станут той системой сдержек и противовесов, которые не позволят рухнуть системе образования с точки зрения именно финансового обеспечения.

Директор Центра социально-экономического развития школы, директор московской школы № 1060 А.А. Пинский считает, что в федеральные нормативы бюджетного финансирования образования должны быть заложены федеральные гарантии заработной составляющей норматива, ну, и, соответственно, её роста. Это нужно делать с бюджета 2004 г., и уже сейчас надо готовить бюджетные проективки.

— Был сделан шаг вперёд: 16 декабря 2002 года Президент России внёс законопроект о государственном гарантировании

норматива и его заработной составляющей субъекта Федерации и отношений субъект — муниципалитет. Этот законопроект устраняет «зазор» между субъектом Федерации и муниципалитетом, и, соответственно, муниципальной школой; «зазор» же между субъектом и федеральным центром этим законопроектом никак не затрагивается. Такая же огромная разница в финансовой обеспеченности в регионах, как у муниципалитетов. Значит, только федеральный норматив бюджетного финансирования может на самом деле устранить все эти 89 «дыр» между Москвой, московским федеральным центром и, соответственно, субъектами Федерации.

Реальную проблему обозначил Президент России: «В связи с тем, что оплата труда учителей привязана к объёму работы, они стремятся работать больше и соответственно



увеличивают нагрузку на учеников». Для устранения этого недостатка нужно переходить к отраслевой системе финансирования. Но предложенная в проекте концепции версия отраслевой системы финансирования не работает на решение этой проблемы. Более того, она её не замечает.

В концепции модернизации, одобренной Правительством, записано, что нам нужно переходить к системе оплаты труда за результат и за качество. Но как может та, другая или третья разработанная в Москве система оплаты труда уловить реальную разницу в качестве труда даже двух учителей любой школы любого города? Никак.

Значит, правильно было бы: финансировать школу по нормативам; установить некоторые минимальные ограничители, меньше которых нельзя платить учителю. Всё остальное — на усмотрение школы. Естественно, мгновенно мы к этой системе сейчас перейти не можем, потому что у нас нет никакого общественного контроля и общественного участия в финансовом управлении внутри школы. Это означало бы полное самодержавие директора.

Таким образом, мы видим: для того чтобы произвести осмысленную системную подвижку в школьной сфере, мы не можем взять отдельно взятый компонент, скажем, зарплату, и — раз, как-то её реформировать или модернизировать. Не будет толка. Реальной подвижкой в школьной системе может быть только целостная система, которая затронет и финансы, и управление, и связку «стандарт — норматив», и межбюджетные отношения, и так далее. Вот если в 2003 г. удастся сдвинуться по этому системному пути обновления школ, это будет шаг вперёд.

Председатель Российского профсоюза учителей, заместитель председателя Российской партии труда. У.Ш. Бородина отметила, что анализ проекта Концепции реформирования системы оплаты труда работников бюджетной сферы приводит к неоднозначным выводам. С точки зрения свободных профсоюзов некоторые новации заслуживают положительной оценки. Это относится к намерению изменить структуру заработной платы в пользу преобладания тарифной части, иными словами — не надбавки и доплаты, а твёрдый, заранее известный тариф должен составлять основную часть заработка. У большинства педагогов, особенно в тех школах, где существуют две профсоюзные организации, и сегодня в заработной плате преобладает тарифная часть. Лишение доплат и надбавок стало распространённым способом оказывать давление на членов свободных профсоюзов со стороны работодателей и традиционных профсоюзов. Поэтому намерение правительства изменить структуру заработной платы может уменьшить разницу в оплате труда угодных и негодных администрации коллег. Это же относится и к планам устанавливать размеры ставок в соответствии с типом образовательного учреждения, уровнем образования, стажем педагогов. Оклады повышаются за почётные звания, за работу в сельской местности, в образовательных учреждениях при исправительно-трудовых колониях Минюста. Всё это объективные факторы, они не зависят от работодателей и способны уменьшить субъективизм при оплате труда. Одновременно сохраняется система аттестации работников и надтарифные выплаты, которые обещают усовершенствовать, унифицировать, обеспечить единые подходы. Это обстоятельство мы считаем очень важным.

Проведённое объединением профсоюзов России анкетирование работников образования показало, что 98% опрошенных дали резко отрицательную оценку действующей системе аттестации. Она полностью попала под контроль чиновников, необъективна

...Предлагаю в рекомендации, которые сегодня будут приняты, записать, что представители более 52 субъектов Федерации на парламентских чтениях резко высказались против предложенной Минтруда концепции. Мы считаем недопустимым без тщательных экономических расчётов реформировать систему оплаты труда, тем более что основная тяжесть бремени по её выполнению ляжет на регионы.

Н.А. Афанасьева, председатель Комитета по социальной политике Астраханской Государственной Думы



и коррумпирована. Сейчас аттестация — единственный критерий оценки учительского труда, на основании которого определяется заработная плата. В руках некоторых работодателей она превратилась в настоящую дубинку для расправы с неугодными. Анкетирование показало, что аттестации проводятся с нарушениями законов. В результате многие работники вообще от неё отказываются, тем более что в 2001 г. была «сжата» сетка и уменьшены межразрядные коэффициенты. Эта мера лишила работников материальной заинтересованности в аттестации.

Между тем некоторые положения предлагаемой концепции способны перечеркнуть положительные моменты. В первую очередь это относится к системе финансирования образовательных учреждений. И сейчас из федерального бюджета финансируются только бюджетные учреждения федерального подчинения, все остальные финансируют субъекты РФ или органы местного самоуправления в зависимости от подчинения, но по законодательно устанавливаемым на федеральном уровне ставкам. Как следует из проекта концепции, предполагается отказ федеральных властей от гарантий размера оплаты труда бюджетников регионального и местного подчинения. Федеральная власть, таким образом, гарантирует выплату только минимального размера оплаты труда и предоставляет регионам право самим определять зарплату бюджетников в зависимости от стоимости жизни населения и возможностей (!). Какие у регионов возможности, мы хо-

...Зашёл вчера в школу в Митино. Обычная московская школа, около тысячи человек учится. Номер и фамилию директора не называю. Минимальная зарплата по восьмому разряду — 1400 рублей. Правда, доплата 40% за первый год работы, 30% — за второй и 20% — на третьем году. У директора оклад 3200 рублей. Да на этот оклад не найдёшь продавцов в магазин...

А.А. Зотиков, доцент кафедры труда и социальных отношений Российской академии государственной службы

рошо знаем: большинство из них находятся в глубоком экономическом кризисе, дотационны. Учительские деньги тратятся на посевную весной и отопление зимой. Последнее (декабрь 2001 г.) повышение оплаты труда работников образования в полтора раза оказалось непосильным для регионов, вновь начались задержки с выплатой заработной платы и забастовки.

Часто местные власти используют забастовочную активность учителей как средство давления на федеральные власти и выбивания средств. На съезде свободных учительских профсоюзов в Москве (ноябрь 2001 г.) большинство делегатов высказали пожелание перевести всю систему народного образования страны в федеральное подчинение и финансирование. К сожалению, этим мечтам сбыться не суждено. Всё это происходит в условиях, когда федеральные власти вводят государственные образовательные стандарты и Единый государственный экзамен, а также обещают

по результатам этого экзамена оценивать труд учителей и школ. Таким образом, государство гарантирует единые по всей стране требования к учительскому труду при различной оплате этого труда.

Любая, даже самая совершенная система оплаты труда не решит сегодняшних проблем образования без достаточного финансирования. При введении с 1 октября 2003 г. новой системы работникам учреждений федерального подчинения будет поднята заработная плата на 33%. По самым оптимистичным прогнозам прожиточный минимум возрастет на 40%. Разница в 7% составит уровень обнищания бюджетников. Образовательные учреждения субъектов Федерации и органов местного самоуправления предусмотрено реформировать с 1 января 2004 г. Эти учреждения составляют большинство. Как их работники выдержат инфляцию в 40%, трудно себе представить.

Таким образом, новая система оплаты труда финансово не обеспечена и в силу этого способна дискредитировать самые благие намерения реформаторов.

Серьёзный недостаток предлагаемой системы оплаты труда — исключение из процессов финансирования профсоюзов, советов школ, попечительских советов. Они вообще не упоминаются в проекте концепции. В то же время многие её положения не могут эффективно работать без участия этих общественных организаций. Так, руководителям об-



разовательных учреждений предоставляется право заключать с работниками трудовые договора, предусматривающие особые условия оплаты труда, осуществлять индивидуальные доплаты, привлекать средства из благотворительных и спонсорских фондов. Эти права без общественного контроля могут обернуться злоупотреблениями, тем более что результаты труда учителя сложно оценить.

А.В. Шишлов, завершая обсуждение, резюмировал:

— Сегодня мы все едины в том, что предложенная Министерством труда и социального развития концепция не может быть принята. Нельзя перейти к профессиональным системам оплаты труда в рамках предлагаемой концепции с 1 октября 2003 г., не может быть создана эффективной системы оплаты труда при таком объёме бюджетного финансирования, при отсутствии федеральных государственных гарантий. Все эти задачи надо решать.

Изменение системы оплаты труда без изменения законодательства невозможно. Голосование по законам проходит здесь, в Государственной Думе. И мы вместе должны принимать решения, учитывая нашу общую цель: образование должно соответствовать величии нашей страны, требованиям нового века.

Рекомендации парламентских слушаний «О проекте Концепции реформирования системы оплаты труда работников организаций бюджетной сферы (в части образования)»

Участники парламентских слушаний отмечают назревшую необходимость совершенствования системы оплаты труда работников образования и поддерживают идею создания отраслевой системы оплаты труда. Именно отраслевая система оплаты труда предусмотрена действующими нормативно-правовыми актами в области образования: Указом Президента России № 1 от 11 июля 1991 г. «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР», Законом Российской Федерации «Об образовании», Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 года.

Однако переход к отраслевой системе оплаты труда невозможно рассматривать в отрыве от размера предлагаемого увеличения средней заработной платы и от финансовых и правовых гарантий такого увеличения.

Неисполнение органами государственной власти вышеупомянутых правовых актов в вопросах соотношения уровня средней заработной платы работников образования и уровня средней заработной платы работников промышленности приводит к тому, что уровень оплаты труда в сфере образования остаётся крайне низким и составляет на октябрь 2002 г. в среднем 2,9 тыс. рублей в месяц, или 53,2% от среднемесячной заработной платы в промышленности. При таких обстоятельствах переход к отраслевой системе оплаты труда, по мнению участников парламентских слушаний, имеет смысл лишь при увеличении общего фонда оплаты труда не менее, чем в два раза.

Участники парламентских слушаний считают, что предлагаемое в проекте концепции увеличение заработной платы работникам образования в 1,33 раза с 1 октября 2003 г. лишь частично компенсирует рост стоимости жизни со времени предыдущего увеличения заработной платы 1 декабря 2001 г., поскольку, согласно экспертной оценке ЦК профсоюза работников народного образования и науки, с 1 декабря 2001 г. по октябрь 2003 г. прожиточный минимум возрастёт на 40%. Поэтому предлагаемое в проек-