

УДК 371

СТРОЕНИЕ БЕЗ ФУНДАМЕНТА?

**К дискуссии о базовых окладах педагогов
и медицинских работников**



Олег Николаевич Смолин,
*профессор, доктор философских наук, академик РАО,
первый заместитель председателя Комитета
Государственной думы РФ по образованию и науке*

• *Федеральный закон* • *законопроект* • *Трудовой кодекс* • *бюджетная сфера* • *система оплаты труда* • *заработная плата* • *оклад*

Из истории вопроса

7 апреля 2021 г. Государственная Дума голосами фракции «Единая Россия» отклонила внесённый депутатами фракции КПРФ в полном составе при участии автора проект Федерального закона № 911641-7 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (в части установления базовой ставки заработной платы педагогических и медицинских работников). Законопроект почти 4 месяца переносился из повестки в повестку пленарного заседания

(с 16.12.2020 г.). Но прежде более двух лет из повестки в повестку переносился аналогичный законопроект, подготовленный лично автором этих строк в отношении учителей школ¹.

Бесконечные переносы рассмотрения законопроектов имели причину и повод. На заседаниях профильного Комитета

¹ № 600116-7 «О внесении изменения в главу 52 Трудового кодекса Российской Федерации в части установления минимального размера базовой ставки заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций».

по труду, социальной политике и делам ветеранов, где годами не рассматривался законопроект по базовому окладу учителя, в качестве повода использовались переговоры, которые по вопросу о системах оплаты труда в бюджетной сфере «Единая Россия» вела с Правительством. Как известно, закончились эти переговоры принятием чисто рамочного закона № 362-ФЗ от 9 ноября 2020 г. «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», позволяющего Правительству утверждать требования системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений, хотя в принципе Правительству никто не запрещал делать это и прежде.

Более того, на рубеже первого десятилетия XXI в. отраслевые системы оплаты труда уже вводились. В частности, в образовании одна из таких систем получила название «ученико-час» (некий аналог «койко-места» в медицине). В своё время автор предсказывал, что без существенных финансовых влияний эти «новые» системы не приведут к повышению статуса педагогических и медицинских работников. Цитирую:

«Образовательные отношения по своей сути и смыслу — это отношения личностные, а не функциональные; отношения сотрудничества, а не взаимного использования. И неслучайно многие творческие учителя говорят резко и прямо: уберите деньги из школы!»

Если учитель или профессор будут идти на занятия с мыслью о том, сколько они сегодня заработают, образование или выродится, или немедленно умрёт. Слава Богу, абсолютному большинству педагогов пока ещё не приходит в голову мысль: “Эх, обслужука я сегодня учеников, да подороже!”

Однако новая система заставляет не думать о детях, каждый из которых — неповторимая индивидуальность. Она требует, чтобы педагог считал баллы и предъявлял счёт на повышенную заработную плату директору

или комиссии. Как сказал на наших парламентских слушаниях директор из Краснодарского края: «Дети, уходите из школы — не мешайте реализовывать национальный проект “Образование”»!

Школа не бизнес, где конкуренция может быть движущей силой, но единый организм, где социальная солидарность, пожалуй, важнее конкуренции. Учтём также, что около 90% всех учителей России и около 80% в Москве — это женщины. Развивать конкуренцию в женской среде — значит рисковать появлением фурий, способных разрушить любой мир. Женщины особенно болезненно реагируют на любую несправедливость — реальную или кажущуюся. “Новая” система очень многих заставит думать не столько о деле и о детях, сколько о том, почему Марии Ивановне заплатили на тысячу рублей больше. Вред общему делу очевиден.

Убеждён, что статус педагога — один из главных факторов качества образования. А право ребёнка на качественное образование не должно зависеть от того, в каком регионе ему посчастливилось или не посчастливилось родиться, в какую школу ему повезло или не повезло поступить.

На мой взгляд, универсальный статус педагога — это одна из главных скреп единого образовательного пространства. При новой системе это образовательное пространство активно разрушается.

Очевидно, что рыночные принципы оплаты учительского труда представляют собой часть новой образовательной системы, наряду с концепцией образовательных услуг, бюрократической отчётностью, формализованным ЕГЭ и т.п. К лучшим отечественным традициям эта система отношения не имеет и тащит страну не вперёд, а назад»².

² Опубликовано: Хвостом вперёд // Советская Россия. — 2011. — 1 октября; перепечатка под заголовком «Ласточки — хвостом вперёд?» // Школа. Гимназия. Лицей: наши новые горизонты. — 2012. — № 3. — С. 20–24.

По-видимому, появление в Указе Президента № 597 от 7 мая 2012 г. норм об оплате труда педагогических и медицинских работников связано с разочарованием в прежних отраслевых системах такой оплаты.

Автор этих строк задавал заместителю Председателя Правительства, министру финансов РФ Антону Силуанову вопрос о том, как можно увеличить зарплаты и базовые оклады педагогическим и медицинским работникам, сокращая финансирование образования и здравоохранения. Вот фрагмент дискуссии на эту тему.

О.Н. Смолин, фракция КПРФ.

Уважаемый Антон Германович! Правительство заявило о намерении вводить новые системы оплаты труда, начиная с медиков. При этом обещано, что доля базового оклада в зарплате будет повышаться, как и сама зарплата. Однако в проекте бюджета на 2021 год федеральное софинансирование оплаты труда в бюджетной сфере уменьшено по сравнению с действующим трёхлетним бюджетом.

Вопрос. Как можно увеличить базовые оклады и зарплату, уменьшая финансирование? Готово ли Правительство ввести президентские надбавки классным руководителям в техникумах и колледжах, хотя бы с осени 2021 г.?

А.Г. Силуанов, зам. Председателя Правительства, министр финансов РФ.

Уважаемый Олег Николаевич, уважаемые депутаты!

Я в докладе тоже говорил о том, что у нас расходы на медицину сокращаются к текущему году. Но в текущем году мы нарастили расходы и точно оказали поддержку субъектам Российской Федерации, медикам в части выплат дополнительных мер стимулирующего характера для тех медицинских работников, которые работают в ковидной зоне.

Поэтому мы считаем, что это были разовые решения. Конечно, они повысили расходы, но 2021 год по отношению к 2019-му, доковидному, году <...> расходы на медицину возрастают, расходы растут также и на образование.

<...> Мы 90 миллиардов рублей учли в качестве дополнительной поддержки субъектов Российской Федерации и рассмотрели на Трёхсторонней комиссии распределение этих средств. 90 миллиардов даёт закрытие примерно 90 процентов всего прироста расходов на оплату труда всем работникам бюджетной сферы в соответствии с указом президента о том, что зарплата бюджетной сферы должна соответствовать среднему уровню по экономике в зависимости от категории бюджетников.

Поэтому <...> мы готовим предложения по изменению оплаты труда, повышению базовой составляющей и сокращению стимулирующей. Такие предложения будут подготовлены и при необходимости они, конечно, будут обеспечены финансовыми ресурсами. Вопрос — с какого периода. С какого периода мы их введём, с такого периода и будем, значит, рассматривать финансовое обеспечение этой меры. Спасибо.

Председательствующий,
В.В. Володин, Председатель Государственной Думы.

Антон Германович! <...> Средняя зарплата по региону — это показатель, который должен учитываться при начислении заработной платы в школах или двукратный в учреждениях здравоохранения и в высшей школе. Но по факту на деле получается, что учитель зачастую получает заработную плату и 15 тысяч, и 17 тысяч при средней по экономике региона порядка 30. Поэтому то, что основная зарплата будет расти, а стимулирующие будут уменьшаться, правильно: ведь мы неоднократно говорили, и, кстати, профильное министерство поддерживает, что она должна быть порядка 70 процентов. Сегодня определяется только МРОТ, и, конечно, здесь надо наводить порядок и как можно быстрее решение принимать. <...>

Но меньше определённой заработной платы учитель не должен получать, врач не должен получать, работник высшей школы не должен получать, потому что все ждут от нас решений.

У нас есть главный врач, в разы больше получает, иногда в десятки, чем врач, замы главного врача. Есть ректор, который получает зарплату будь здоров, которой нет ни у министров, ни у депутатов, ни у губернаторов, и есть ассистент, доцент, который получает в десять раз, в пятнадцать раз меньше.

Поэтому давайте примем эти решения, и, возможно, они многие проблемы снимут. Мы от вас этого ждём». (*Аплодисменты.*)

О последствиях принятия упомянутого выше закона № 362-ФЗ скажем чуть ниже, а пока вернёмся к основной теме.

Содержание законопроекта: аргументы защиты

Суть предложенного нами законопроекта состояла в том, чтобы установить базовую ставку (оклад) заработной платы педагогическим и медицинским работникам государственных и муниципальных учреждений не ниже двукратного минимального размера оплаты труда, установленного в субъекте РФ, на территории которого расположено данное учреждение.

Для этого предлагалось дополнить статью 144 Трудового кодекса РФ (от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ) частью четвёртой, которая содержала соответствующий текст³. Уже упоминалось, что в основу данного законопроекта был положен другой, подготовленный персонально автором и относившийся только к педагогическим работникам школ. Поэтому,

³ «Установить, что базовая ставка заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений, указанных в Главе 52 и статье 350 настоящего Кодекса, не может быть ниже двукратного минимального размера оплаты труда, установленного в субъекте Российской Федерации».

строого говоря, правильнее было бы дифференцировать базовую ставку с учётом того, что, согласно указу Президента РФ № 597 от 7 мая 2012 г., средняя заработная плата врачей и преподавателей вузов должна была равняться не одной, а двум средним заработным платам в данном регионе. Однако и в таком виде законопроект актуален для подавляющего большинства педагогических и медицинских работников, причём, как увидит читатель, даже во вполне благополучных регионах России.

Основные аргументы в пользу законопроекта были изложены автором на пленарном заседании Государственной Думы 7 апреля 2021 г. Приведу их в развёрнутом виде.

Аргумент первый: дефицит педагогических и медицинских кадров и угроза кадрового кризиса в этих областях общественного производства в большинстве регионов России.

Начнём с педагогов. Выступая на «правительственном часе» в Государственной Думе 7 ноября 2018 г., министр просвещения О.Ю. Васильева утверждала, что дефицит учительских кадров составляет около 1%. Однако 24 июня 2019 г. на расширенных парламентских слушаниях в Госдуме она называла другие данные — около 11%.

По данным же Общероссийского народного фронта, картина совершенно иная. Согласно опросу 1300 учителей, выполненному ОНФ в 2018 г., о нехватке в их школах педагогических работников заявили:

- учителей математики — 44%;
- учителей иностранного языка — 39%;
- учителей русского языка и литературы — 30%;
- учителей начальных классов — 26% опрошенных⁴.

⁴ ОНФ обнаружил нехватку учителей в российских школах // РБК, 2018, 30 июля [Электронный ресурс] // URL: <https://www.rbc.ru/society/30/07/2018/5b5ae5709a7947020db02fd3>

Ситуация в медицине аналогична. Так, по данным Счётной палаты, в 2015 г. в России кадровый дефицит составлял 55,2 тысяч врачей. В 2016 г., по данным Росстата, дефицит терапевтов, работающих в первичном звене здравоохранения, составил 27%, педиатров — 18%, а врачей общей практики — 23%⁵.

По данным Росстата, на конец 2018 г. в стране оставались свободными около 50 тысяч вакансий для врачей и примерно столько же — для среднего медицинского персонала. В конце 2018 г. в половине регионов оставалось свободным каждое двадцатое рабочее место высшего и среднего медперсонала, а в шести регионах — каждое десятое. Однако самое сложное положение в службе «Скорой помощи», где пустовала четверть рабочих мест.

По оценкам сопредседателя профсоюза медицинских работников «Действие» Андрея Коновалова, в 2020 г. реальное количество бригад «Скорой помощи» было в 1,5–2 раза ниже утверждённого по нормативам и даже имеющиеся бригады не были укомплектованы⁶.

Аргумент второй: низкая зарплата и социальный статус.

Дефицит педагогических кадров покрывается за счёт значительной, а временами безумной перегрузки тех, кто работает в школе. В очередной раз сошлюсь на данные Общероссийского народного фронта. Согласно этим данным, в 2015 г. средняя нагрузка учителя составляла 28 уроков в неделю, т.е. более полутора ставок. Согласно же данным Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), в 2015 г. 7%, а в 2017 г. уже 14% учителей работали на две ставки и более⁷.

⁵ В российском здравоохранении остаются только те, кто не может жить по-другому [Электронный ресурс] // URL: <https://medrussia.org/21848-v-rossijskom-zdravookhraneni-ostayut/>

⁶ Известия. 2020. 20 октября.

⁷ Мониторинг эффективности школы «Что изменилось в работе учителя за последние годы (2014–2017 гг.)». [Электронный ресурс] // URL: <https://www.ranepa.ru/images/News/2018-04/25-04-2018-1-monitoring-otcheta.pdf>

Когда эти данные были «озвучены» мною на встрече с педагогическим коллективом одной из лучших омских гимназий, реакция коллег была такой: ничего удивительного, немало педагогов в школе ведут по 40 часов, а учительница иностранного языка — 50. Однако и это не предел: известный автору учитель-«рекордсмен» ведёт 54 урока в неделю!

Читателю, не работавшему и не работающему в системе образования, напомню: чтобы вычислить полную рабочую неделю учителя, количество уроков необходимо умножить как минимум на два, а, скорее, на два с половиной. Иными словами, при 28 уроках полная рабочая неделя педагога окажется продолжительностью до 70 часов! Понятно, что эмоциональное выгорание при такой нагрузке неизбежно, а о качестве образования приходится забыть.

Но даже и при такой нагрузке, по данным опроса 5 тысяч учителей, выполненного группой экспертов ОНФ под руководством Л.Н. Духаниной (2016 г.), в 75-ти регионах России из 85-ти Указ президента № 597 от 7 мая 2012 г. в части заработной платы учителей не был исполнен. Более того, по данным исследования «РИА Рейтинг» за 2019 год, в 53 регионах России каждый третий учитель получал меньше 15 тыс. руб.⁸ С тех пор ситуация не улучшилась, скорее наоборот.

В вузах разрыв между установленными указом показателями уровня оплаты труда преподавателей и реальностью ещё больше. По официальным данным, вузовские преподаватели в 2019 г. получали почти 90 тысяч рублей — в 2,3 раза больше средней по экономике. По данным же Общероссийского народного фронта, в 2017 г. — всего лишь 26,5 тыс. руб.

⁸ Зарплаты в сфере образования в регионах России — Рейтинг 2019 [Электронный ресурс] // URL: <http://riarating.ru/infografika/20190312/630119246.html>

Таблица 1

Зарплата преподавателей вузов по данным всероссийского опроса преподавателей высших учебных заведений, проведённого Общероссийским народным фронтом (опубликовано в ноябре 2017 г.)

Средний доход в РФ за январь-декабрь 2016 г.	32 667 руб.
Средняя зарплата опрошенных	26 550 руб.
Средняя зарплата респондентов, работающих на 1,5 ставки	28 954 руб.
Средняя зарплата педагогов с учёной степенью	29 227 руб.

При среднем доходе в стране за январь-декабрь 2016 г. округлённо в 32 700 рублей опрошенные заявили, что получают 26 550, т.е. почти в 2,5 раза меньше того, что предусмотрено Указом Президента от 7 мая 2012 г. № 597! При этом работающие на полторы ставки — почти 29 тыс. рублей. Педагоги с учёной степенью — примерно те же 29 тыс. рублей. В зависимости от региона зарплата опрошенных колебалась в промежутке от 6,5 (Ярославль) до 60–65 тыс. рублей (Москва). Разумеется, с 2017 г. зарплата в вузах выросла, но выросла и средняя по стране.

Более того, выступая в Госдуме 12.03.2020 перед группой ректоров аграрных вузов, автор задал вопрос: «Кому вы больше верите — официальной статистике или опросам Общероссийского народного фронта?» Ответ был однозначен: «Данным Народного фронта».

Ситуация с медиками аналогична.

Напоминаю: согласно Указу Президента РФ № 597 от 7 мая 2012 г., средняя заработная плата врачей должна составлять не менее двух средних по региону, а заработная плата среднего медперсонала — не менее одной средней заработной платы в регионе.

Однако, по данным Росстата, средняя зарплата врачей за 2017 год составила 56 445 рублей, или 144% средней по стране. По данным же Общероссийского народного фронта, в 2018 г. получали зарплату меньше предусмотренной Указом Президента РФ 86%

врачей-специалистов; меньше 25 тыс. рублей — 58% врачей; более 100 тыс. рублей — 2% врачей. При этом работали на полторы и более ставки 40% врачей, а на 2 и более ставки — 10% врачей⁹.

Несколько лучше ситуация с оплатой труда среднего медицинского персонала. По данным Росстата, средняя зарплата среднего медицинского персонала за 2017 год — 30 246 рублей, или 77% к средней по стране (согласно Указу, должна быть не менее 100%).

По данным ОНФ, в 2018 г. получали зарплату меньше 25 тыс. рублей 64% работников среднего медицинского персонала, имели зарплату, сопоставимую со средней по стране, около 25% таких работников¹⁰.

Проведённое 20 февраля — 6 апреля 2021 г. исследование портала SuperJob, в котором участвовали пять тысяч опрошенных из 863 населённых пунктов, подтвердило, что именно педагоги и медицинские работники являются самыми перегруженными профессиональными группами в стране¹¹.

⁹ Независимый опрос Общероссийского народного фронта при помощи мобильного приложения «Справочник врача», апрель 2018 г. [Электронный ресурс] // URL: <https://onf.ru/2018/04/27/narodnyy-front-sozdast-ekspert-nuyu-ploshchadku-po-sovershenstvovaniyu-sistem-oplaty/>

¹⁰ Там же.

¹¹ 6 из 10 россиян жалуются на переработки, больше всего — врачи и учителя [Электронный ресурс] // URL: <https://www.superjob.ru/research/articles/112781/6-iz-10-rossiyan-zhaluyutsya-na-pererabotki/>

Таблица 2

Трудовые нагрузки некоторых категорий работников (по данным портала SuperJob)

Профессия	Количество работающих сверх нормы рабочего времени	Объём переработки
1. Медицинские работники	69%	40% от нормы рабочего времени
2. Педагогические работники	65%	37% от нормы рабочего времени
3. Администраторы	79%	29% от нормы рабочего времени
4. Программисты	72%	20% от нормы рабочего времени
5. Менеджеры по продажам	29%	18% от нормы рабочего времени
6. Психологи	27%	17% от нормы рабочего времени

Аргумент третий: осознание проблемы частью политической элиты.

Острый кадровый дефицит в медицине признавали Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко¹² и заместитель Председателя Правительства по социальным вопросам Т.А. Голикова¹³. Отвечая на мой вопрос во время отчёта Правительства РФ в Государственной Думе 22 июля 2020 г., Председатель правительства М.В. Мишустин заметил, что, по его данным, учитель в России получает в среднем 41 тыс. руб. Однако Председатель Государственной Думы возразил:

«...средняя зарплата в регионах не просто разная, она отличается в разы. И поэтому, когда, допустим, Вы говорите про среднюю заработную плату в размере 40 тысяч, её нет. <...>

Средняя зарплата по регионам составляет порядка 28 тысяч в большинстве регионов. А, допустим, учитель начинающий может получать и 18 тысяч. И по этой причине, когда звучит цифра 40, нам сразу наши избиратели-учителя, с кем мы постоянно в контакте, гово-

¹² Заседание совета по региональному здравоохранению в Совете Федерации. 22 октября 2019 г. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4134260>

¹³ Стенограмма заседания Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам. 25 декабря 2019 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-zasedaniya-soveta-po-strategicheskomu-razvitiyu-i-nacproektam-25-12-2019.html>

рят: “Где вы нашли такую заработную плату?” Поэтому правильно было бы профильным министерствам это учесть».

Соглашаясь в основном с Председателем Государственной Думы, хотелось бы отметить следующее. По данным Росстата в 2020 г., средняя зарплата учителя в России составляла уже 42 тыс. руб. в месяц. Однако ситуация от этого не изменилась. Статданные в данном случае являются либо «средней температурой по больнице» либо чаще всего результатом «чудес», позволяющих, как в известном старом анекдоте, из 100 граммов лимона выжать 120 граммов сока.

Аргумент четвёртый: концептуальное соответствие законопроекта Указу Президента № 597 от 7 мая 2012 г.

Смысл заложенных в Указ норм об оплате труда педагогических и медицинских работников в том и состоял, чтобы они получали предусмотренную Указом зарплату не ниже средней или не ниже двух средних по региону за норму часов рабочего времени (одну ставку). В частных разговорах автору не раз приходилось слышать подтверждение именно такой концепции Указа в беседах с представителями Администрации Президента. Однако, как уже отмечалось, в настоящее время работникам образования и здравоохранения сплошь

и рядом приходится работать «за себя и за того парня», а получают они в лучшем случае только за себя. Причём далеко не всегда.

Аргумент пятый: концептуальное соответствие законопроекта в части оплаты педагогического труда Постановлению Государственной Думы от 23 июля 2019 г. № 6683-7 ГД «О рекомендации парламентских слушаний на тему “О мерах по повышению качества образования в Российской Федерации”», за которое депутаты всех фракций голосовали единогласно. Цитирую:

«Правительству Российской Федерации: ...разработать комплекс мероприятий и сформировать совместно с субъектами Российской Федерации “дорожные карты”, гарантирующие минимальную заработную плату при условии работы за одну ставку заработной платы (18 часов) в размере не менее 70 процентов от средней заработной платы в субъекте Российской Федерации и её фиксацию в трудовых договорах с каждым педагогическим работником, проработав одновременно механизмы оказания субъектам Российской Федерации финансовой поддержки в случае недостаточности у них собственных средств».

В федеральных бюджетах на 2020 и 2021 годы и бюджетах большинства субъектов Российской Федерации необходимые для реализации постановления средства отсутствуют. В этой связи позволю себе обратить внимание на несколько обстоятельств.

Во-первых, именно это положение было согласовано на расширенных парламентских слушаниях 24 июня 2019 г. Председателем Госдумы и Министром просвещения РФ (в то время О.Ю. Васильева).

Во-вторых, несмотря на это, на заседании Комитета Госдумы по образованию и науке 22 июля 2019 г., где рассматривался проект Постановления, представители Минпросвещения выступали против! Т.е. Министерство было не согласно с министром или министр

оказалась несогласной с собственным мнением... Короче, без комментариев!

В-третьих, при обсуждении на Комитете Госдумы по образованию и науке проектов федеральных бюджетов на 2020–2022 гг. и на 2021–2023 гг., соответственно, 10 октября 2019 г. и 13 октября 2020 г. представители Минфина прямо заявляли, что, формируя бюджет, рекомендацию Государственной Думы во внимание не принимали¹⁴.

В-четвёртых, добиваясь исполнения постановления Госдумы, мы предложили поправку к федеральному бюджету на 2020–2022 гг. с тем, чтобы в течение трёх лет исполнить требование парламента, независимо от его игнорирования Минфином. Однако это вызвало возмущение председателя Бюджетного комитета А.М. Макарова¹⁵, и поправка была провалена.

Приведу сравнительные результаты голосований за Постановление и за нашу поправку, которая предполагала его поэтапную (подчёркиваю — поэтапную) реализацию (табл. 3).

Как видим, непоследовательность проявили не только руководство Минпросвещения, но и депутаты фракции большинства. После того, как все проголосовали за Постановление 23 июля, оставалось только два варианта: либо добиваться, чтобы правительство его исполнило, либо принять решение самостоятельно, независимо от правительства. Иначе получается, что большинство Государственной Думы, принимая бюджет, не согласилось с собственным мнением, которое оно же высказало, принимая Постановление.

В-пятых, каждый, кто встречается с педагогическими коллективами и коллекти-

¹⁴ См. соответствующие стенограммы заседаний Комитета Госдумы по образованию и науке.

¹⁵ См. стенограмму пленарного заседания Госдумы от 19.11.2019.

Таблица 3

**Сравнительная характеристика результатов голосований по вопросу
о повышении базового оклада педагогических работников (за 18 часов) до 70%
от средней заработной платы по региону**

Наименование фракции ГД	Результат голосования за Постановление ГД № 6683-7 ГД 23.07.2019	Результат голосования за поправку О.Н. Смолина № 59 от 19.11.2019
КПРФ	За: 95,3%	За: 79,1%
«Справедливая Россия»	За: 82,6%	За: 78,3%
ЛДПР	За: 84,6%	За: 75%
«Единая Россия»	За: 95%	За: 0

вами медицинских работников в большинстве регионов, прекрасно знает, что социальное напряжение в этих коллективах растёт. Если говорить об учителях, полагаю, что наиболее высокую зарплату в реальном исчислении в целом по России мы наблюдали в 2012 г. А затем она, если и росла, то не выше инфляции и почти исключительно за счёт роста нагрузки.

Результат — падение удовлетворённости учителей социальным положением и уровнем зарплаты.

Прямым диссонансом всему этому массиву данных выступают результаты исследований TALIS-2018 (международное сравнительное исследование педагогического корпуса TALIS — Teaching

Таблица 4

Доля педагогических работников, удовлетворённых своим статусом

По результатам опроса учителей средних школ, проведённого Высшей школой экономики (ВШЭ) и «Левада-центром» (Признана Правительством РФ иностранным агентом)

	Доля учителей, которым всё нравится в их работе в школе	Доля недовольных зарплатой
2015/2016 учебный год	42%	28%
2016/2017 учебный год	22%	34%

До 2016/2017 учебного года удовлетворённость росла.

По результатам опроса учителей средних школ, преподавателей вузов, частных преподавателей, проведённого компанией по поиску персонала HeadHunter (октябрь 2019 г.)

	Удовлетворённость своей работой в целом	Доля недовольных зарплатой
Учителя средних школ	39%	70%
Преподаватели вузов	48%	81%
Преподаватели, занимающиеся частной практикой	61%	55%

and Learning International Survey), согласно которому 91% учителей удовлетворены своей работой¹⁶.

Именно эти данные на расширенных парламентских слушаниях 24 июня 2019 г. в Госдуме приводила Министр просвещения О.Ю. Васильева. В чём причина таких расхождений: в постановке вопроса, в задании заказчика или в чём-то ином — приходится только гадать.

В-шестых, упоминавшийся выше проект федерального закона об установлении базовой ставки для учителей не ниже двух минимальных размеров оплаты труда по региону был внесён раньше, чем принято постановление от 23 июля 2019 г. — 18 декабря 2018 г. Однако он требует для учителя примерно того же уровня оплаты труда, какой записан в постановлении. Вот примеры.

В Московской области в 2019 г. минимальная заработная плата была установлена на уровне 15 тыс. руб., соответственно, две минимальные заработные платы составили бы 30 тыс. руб. Средняя же зарплата в Московской области в том же году составляла 55 555 руб., и 70% от неё, соответственно, 38 888 руб., что почти на 9 тысяч больше, чем две минимальные заработные платы в соответствии с проектом федерального закона

В Омской области минимальная заработная плата в 2019 г. была установлена на уровне 13 317 руб., соответственно, две минимальные заработные платы составили бы 26 634 руб. Средняя же зарплата в Омской области в том же году составляла 35 368 руб., и 70% от неё, соответственно, 24 757,6 руб. В данном случае две мини-

мальные заработные платы превышают 70% от средней по региону на 2 тысячи рублей. Соответствующее расхождение можно было устранить при рассмотрении законопроекта во втором чтении.

Аргумент шестой: радикальное расхождение между базовыми окладами заработной платы педагогических и медицинских работников в большинстве регионов России.

Некоторые данные о том, каковы в настоящее время базовые оклады учителей, собрал профсоюз «Учитель», которому принадлежит идея приравнивания базового оклада педагогов школ к двум минимальным размерам оплаты труда в регионе (табл. 5).

Как видим, базовые оклады отличаются от требований законопроекта, а равно и от рекомендаций постановления Госдумы от 23 июля 2019 г. в пределах от 1,4 до почти 6 раз.

Аргументы «обвинения»: фрагменты парламентской полемики

Аргументы противников законопроекта можно разделить на три основные группы.

Первая — формально-бюрократические. Самый распространённый среди них — обвинение авторов законопроекта в том, что они нарушают уже действующий закон (или законы). Так, в заключении Комитета по труду, социальной политике и делам ветеранов на рассматриваемый законопроект читаем:

«Законопроектом предлагается внести изменение в статью 144 Трудового кодекса Российской Федерации, а именно дополнить её частью четвёртой, в которой устанавливается, что базовая ставка заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений, указанных в Главе 52 и статье 350 ТК РФ, “не может быть ниже двукратного

¹⁶ Отчёт по результатам Международного исследования учительского корпуса по вопросам преподавания и обучения TALIS-2018 (teaching and learning international survey) [Электронный ресурс] // URL: <https://fioco.ru/Media/Default/Documents/TALIS/Национальный%20отчет%20TALIS-2018.pdf>

Таблица 5

**Размеры базовых ставок учителей по отношению к заработной плате в регионах РФ
(по данным профсоюза «Учитель» на октябрь 2020 г.)**

Название региона	Размер базовой ставки для 1 категории (руб.)	Средняя зарплата пед.работников госучреждений (руб.)	Доля базовой ставки от заработной платы
Республика Алтай	3 460	29 671	12%
Брянская область	5 207	27 556	19%
Москва	20 195	97 320	21%
Амурская область	10 010	45 004	22%
Саратовская область	8 005	29 226	27%
Омская область	9 429	31 480	30%
Московская область	21 630	55 366	39%
Республика Дагестан	12 182	25 292	48%
Республика Крым	15 900	32 334	49%

минимального размера оплаты труда, установленного в субъекте Российской Федерации”.

В то же время, согласно статье 133 ТК РФ, минимальный размер оплаты труда устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации федеральным законом»¹⁷.

Для любого непредвзятого читателя очевидно: базовый оклад педагогического или медицинского работника и минимальный размер оплаты труда — это, как говорили в Одессе, две большие разницы. Но главное даже не в этом. Пр процитирую собственное заключительное слово при обсуждении законопроекта.

О.Н. Смолин: «...Я очень уважаю наш комитет по труду и социальной политике, но его заключение напоминает мне... фразу Лермонтова: “Жалкий лепет оправдания!..” Любой законопроект нарушает действующий закон в том смысле, что он его меняет. Мы предлагаем вносить изменения в Трудовой кодекс,

¹⁷ Заключение Комитета по труду, социальной политике и делам ветеранов по проекту Федерального закона № 911641-7 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации (в части установления базовой ставки заработной платы педагогических и медицинских работников)».

кто нам мешает поменять и некоторые другие его статьи.” Ссылка, мягко говоря, не выдерживает никакой критики»¹⁸.

Вторую группу аргументов можно назвать фантастическими. Цитирую Заключение правительства на подготовленный мною и упоминавшийся выше законопроект № 600616-7 о базовой ставке заработной платы для учителей: «Установление работнику справедливой заработной платы регламентируется положениями Кодекса, предусматривающими обязанность работодателей обеспечивать работникам равную оплату за труд равной ценности...»

Авторы заключения, видимо, не знают своей собственной статистики. И тем более данных других исследований. Так, согласно Росстату, в 2019 г. самую высокую зарплату в стране получали учителя на Чукотке (99 тыс. рублей), а самую низкую — учителя в Северной Осетии (21,9 тыс. рублей). Разница составляет 4,5 раза.

¹⁸ Цит. по: Стенограмма пленарного заседания Госдумы. — 7 апреля 2021.

По данным Общероссийского народного фронта за 2017 год, разрыв в оплате труда учителей по регионам — более 4,5 раз: от 20 087 рублей в Алтайском крае до 96 220 рублей в Ямало-Ненецком автономном округе. Однако, по официальным данным за один из кварталов 2020 г., заработная плата учителей в Москве составила 107 тыс. рублей. Наконец, на коллегии Минпросвещения РФ 23 октября 2020 г. были озвучены данные, согласно которым разрыв в оплате труда учителей школ в стране достиг 7 раз. При такой системе о равной оплате труда можно просто забыть.

К третьей группе аргументов противников законопроекта относятся такие, которые противоречат друг другу и логике. Так, в Заключении Правительства РФ утверждается, что законопроект потребует дополнительного финансирования. Тем самым фактически признаётся, что Указ Президента № 597 от 7 мая 2012 г. в части оплаты труда педагогических и медицинских работников не исполняется. Если бы средняя заработная плата большинства этих работников соответствовала Указу, т.е. была бы не ниже средней (двух средних) по региону, то и зарплата за одну ставку никак не могла быть ниже двух минимальных размеров оплаты труда.

Одновременно в том же Заключении Правительства РФ, а также профильного Комитета Госдумы по труду, социальной политике и делам ветеранов утверждается, что принятие законопроекта не решит поставленных задач, поскольку заключение регионального соглашения о минимальной заработной плате в субъекте РФ — это право, а не обязанность сторон социального партнёрства.

В данном случае противникам законопроекта следовало выбрать одно из двух: либо законопроект не обеспечивает повышения базовых окладов педагогических и медицинских работников, либо он потребует денег. То и другое одновременно — «две вещи несовместные».

Наконец, предметом четвёртой группы аргументов является вопрос об ответственности законодательной власти. Как уже не раз упоминал, в последнее время Государственная Дума в основном принимает законы рамочного характера, которые отдают всё новые и новые полномочия парламента Правительству и перераспределяют полномочия между чиновниками. Депутат Вострецов, выступавший от профильного комитета, постоянно призывал перейти от слов к делу и создать по вопросу об оплате труда педагогических и медицинских работников специальную рабочую группу. Автор этих строк возражал: «...призывы создавать рабочую группу — это слова, а <...> законопроект — это дело. Нас избирают не для того, чтобы мы призывали, а для того, чтобы мы готовили законопроекты»¹⁹.

Соответственно, и депутат С.А. Вострецов, и депутат С.В. Бессараб напоминали, что недавно Государственная Дума приняла закон, позволяющий Правительству устанавливать отраслевые (профессиональные) системы оплаты труда для работников бюджетной сферы, ссылались на разрабатываемые Правительством методики для медицинских работников. На что автор возражал: «Все ваши хваленые новые методики, они что делают? Они пытаются перераспределять деньги внутри учреждений и регионов. При этом разница в оплате труда в регионах, по данным коллегии Минпросвещения, в семь раз по учителям. И никакие ваши методики ничего не сделают, потому что без денег этого сделать просто невозможно»²⁰. Кстати, в тот же день в Госдуме руководитель Счётной палаты А.Л. Кудрин напомнил, что Фонд национального благосостояния в стране составил 13,5 трлн рублей. В настоящее время он достиг 14 трлн.

Позиция Правительства (а следовательно, и «партии власти» в парламенте) может

¹⁹ Цит. по: Стенограмма пленарного заседания Госдумы. — 7 апреля 2021.

²⁰ Там же.

измениться в связи с тем, что 20 июня 2021 г. Президент страны В.В. Путин, поздравляя медицинских работников с профессиональным праздником²¹, заявил о намерении установить для них на федеральном уровне базовый оклад (базовые оклады). Цитирую: «Новая система оплаты труда в здравоохранении должна предусматривать одинаковые для всех регионов размеры базового оклада и сверх этого понятный, прозрачный перечень дополнительных выплат и надбавок».

Очевидно, такое решение будет означать признание концептуальной правильности законопроекта о базовых окладах, который до этого заявления отвергался и Правительством, и парламентским большинством.

Позволю себе ещё две цитаты из собственного заключительного слова при обсуждении законопроекта, посвящённых ответственности парламентариев и политиков.

«Я почитал политическую программу фракции “ЕДИНАЯ РОССИЯ” “Россия 2020”. Читали, коллеги? Я уверен: большинство — нет. А там написано: расходы на образование должны быть в 2020 г. 6 с половиной — 7 процентов от валового внутреннего продукта; сейчас, по данным Кудрина, 3,9 процента. Расходы на медицину в 2020-м должны быть 5,2–5,5 процента от ВВП, по данным Кудрина — 3,1 процента. Коллеги! Это мы стараемся исполнить программу вашей партии. Вообще-то, с вас причитается!..»

²¹ Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65888>

«Политику положено придерживаться формулы: “Обещать — значит жениться!”»

Вы все голосовали за постановление Государственной Думы, которое предусматривало... 70 процентов — базовый оклад для учителей от средней заработной платы по региону. Мы просим меньше, но вы голосуете против. Коллеги! Призываю вас быть последовательными».

Однако парламентское большинство в очередной раз уклонилось от ответственности. Результаты голосований по законопроекту выглядят следующим образом:

- КПРФ: за — 100%;
- «Справедливая Россия»: за — 87%; не голосовало — 13%;
- ЛДПР: за — 84,6%; не голосовало — 15,4%;
- «Единая Россия»: за — 1,2%; воздержалось — 0,3%; не голосовало — 98,5%.

Очевидно, что провал законопроекта ускорит нарастание кадрового кризиса в образовании и медицине большинства регионов страны. Остановить кризис может реализация процитированного выше предложения Президента РФ, если это предложение, в отличие от Указа № 597 от 7 мая 2012 г., будет исполнено в полном объёме. **НО**

A Building Without A Foundation? Towards A Discussion About The Basic Salaries Of Educators And Medical Professionals

Oleg N. Smolin, Professor, Doctor of Philosophy, Academician of RAO, First Deputy Chairman of the State Duma Committee on Education and Science of the Russian Federation

Abstract: From the history of the issue of introducing the draft Federal Law «On Amendments to the Labor Code of the Russian Federation» (in terms of establishing the base wage rate for pedagogical and medical workers). The content of the bill. Defense argumentation. Arguments of the «accusation»: fragments of parliamentary controversy.

Keywords: Federal law, bill, Labor Code, budgetary sphere, labor remuneration system, wages, salary.

Spisok ispol'zovannykh istochnikov

1. № 600116-7 «О внесении изменений в главу 52 Трудового кодекса Российской Федерации в части установления минимального размера базовой ставки заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций».
2. Опубликовано: Хвостом вперед // Sovetskaya Rossiya. — 2011. — 1 октября; перепечатка под заголовком «Lastochki — хвостом вперед?» // Shkola. Gimnaziya. Licej: nashi novye gorizonty. — 2012. — № 3. — С. 20–24.
3. «Установит, что базовая ставка заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений, указанных в Главе 52 и статье 350 настоящего Кодекса, не может быть ниже двукратного минимального размера оплаты труда, установленного в субъекте Российской Федерации».
4. ONF обнаружил нехватку учителей в российских школах // RBK, 2018, 30 июля [Elektronnyj resurs] // URL: <https://www.rbc.ru/society/30/07/2018/5b5ae5709a7947020db02fd3>
5. В российском здравоохранении остаетса то, кто не может жить по-другому [Elektronnyj resurs] // URL: <https://medrussia.org/21848-v-rossijskom-zdravookhranении-ostayut/>
6. Izvestiya. 2020. 20 октября.
7. Monitoring effektivnosti shkoly «Chto izmenilos' v rabote uchitelya za poslednie gody (2014–2017 gg.)». [Elektronnyj resurs] // URL: <https://www.ranepa.ru/images/News/2018-04/25-04-2018-1-monitoring-otchet.pdf>
8. Zarplaty v sfere obrazovaniya v regionah Rossii — Rejting 2019 [Elektronnyj resurs] // URL: <http://riarating.ru/info-grafika/20190312/630119246.html>
9. Nezavisimyj opros Obshcherossiyskogo narodnogo fronta pri pomoshchi mobil'nogo prilozheniya «Spravochnik vracha», aprel' 2018 g. [Elektronnyj resurs] // URL: <https://onf.ru/2018/04/27/narodnyy-front-sozdast-ekspertnuyu-ploshchadku-po-sovershenstvovaniyu-sistemy-oplaty/>
10. Tam zhe.
11. 6 iz 10 rossiyan zhaluyutsya na pererabotki, bol'she vsego — vrachi i uchitelya [Elektronnyj resurs] // URL: <https://www.superjob.ru/research/articles/112781/6-iz-10-rossiyan-zhaluyutsya-na-pererabotki/>
12. Zasedanie soveta po regional'nomu zdravookhraneniyu v Sovete Federacii. 22 oktyabrya 2019 g. [Elektronnyj resurs] // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4134260>
13. Stenogramma zasedaniya Soveta pri Prezidente RF po strategicheskemu razvitiyu i nacional'nym proektam. 25 dekabrya 2019 g. [Elektronnyj resurs] // URL: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-zasedaniya-soveta-po-strategicheskemu-razvitiyu-i-nacproektam-25-12-2019.html>
14. Sm. sootvetstvuyushchie stenogrammy zasedaniy Komiteta Gosdumy po obrazovaniyu i nauke.
15. Sm. stenogrammu plenarnogo zasedaniya Gosdumy ot 19.11.2019.
16. Otchet po rezul'tatam Mezhdunarodnogo issledovaniya uchitel'skogo korpusa po voprosam prepodavaniya i obucheniya TALIS-2018 (teaching and learning international survey) [Elektronnyj resurs] // URL: <https://fioco.ru/Media/Default/Documents/TALIS/Nacional'nyj%20otchet%20TALIS-2018.pdf>
17. Zaklyuchenie Komiteta po trudu, social'noj politike i delam veteranov po proektu Federal'nogo zakona № 911641-7 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации (в части установления базовой ставки заработной платы педагогических и медицинских работников)».
18. Cit. po: Stenogramma plenarnogo zasedaniya Gosdumy. — 7 aprelya 2021.
19. Cit. po: Stenogramma plenarnogo zasedaniya Gosdumy. — 7 aprelya 2021.
20. Tam zhe.
21. Oficial'nyj sayt Prezidenta Rossii [Elektronnyj resurs] // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65888>