

ОПЛАТА ТРУДА ПЕДАГОГОВ

Гатьяна Викторовна Куприянова,
заместитель председателя *Общероссийского профсоюза образования*

Проблемы, с которыми сегодня сталкивается российская система образования, характерны и для развитых, и для развивающихся стран, и для стран с переходной экономикой. Эти проблемы связаны с качеством образования, его доступностью, эффективностью образовательных систем, непрерывностью и открытостью образования, оплатой труда педагогов.

- *заработная плата в сфере образования*
- *новая система оплаты труда*
- *модельная методика*
- *принципы оценки труда*
- *минимальный размер оплаты труда*
- *проект Единых рекомендаций*

Оплата труда педагогов

С апреля 2005 г. по июнь 2009 г. включительно среднемесячная начисленная (номинальная) заработная плата в сфере образования (по данным Росстата) увеличилась:

- в целом — в 2,6 раза (с 5,0 до 13,0 тыс. руб.);
- в начальном общем образовании — в 2,4 раза (соответственно с 4,2 до 10,0 тыс. руб. и с 4,9 до 11,8 тыс. руб.);

- в среднем полном (общем) образовании — почти в 2,7 раза (с 4,6 до 12,5 тыс. руб.);
- в высшем профессиональном образовании — в 2,6 раза (с 7,6 до 19,5 тыс. руб.).

Средняя заработная плата страны в целом увеличилась за этот период примерно в 2,4 раза или с 8,2 до 19,3 тыс. руб.

Рост потребительских цен за рассматриваемый период составил более 50%, а рост прожиточного минимума трудоспособного населения, оцениваемого по показателям, официально утверждаемым Правительством РФ, — более 70%.

Таким образом, реальное повышение средней заработной платы за этот период с учётом роста потребительских цен составило в сфере образования (в среднем), а также в дошкольном и высшем профессиональном образовании — примерно 70%, в начальном общем и начальном профессиональном образовании — 55%, а в среднем полном (общем) образовании — 75%. При этом реальная средняя заработная плата по экономике в целом возросла на 55%. Несколько улучшилось соотношение в оплате труда работников в образовании и в среднем по экономике — с 64% в 2005 г. до 72% в первом полугодии 2009 года.

Объективности ради нужно признать, что значительная часть прироста заработной платы — результат последовательной и эффективной деятельности общероссийских профсоюзов образования, здравоохранения, культуры.

Новая система оплаты труда

Совету Ассоциации удалось настоять на ускорении введения НСОТ в федеральных бюджетных учреждениях, добиться концентрации средств федерального бюджета в канун 2008 г. для увеличения фондов оплаты труда на 30% для реализации этого мероприятия, тогда как ранее экономическим блоком Правительства РФ предполагалось практически «заморозить» заработную плату работников федеральных бюджетных учреждений: в 2008–2010 гг. предлагалось проводить индексацию лишь на уровне инфляции; соответственно 5%, 13%, и 13%, а в первоначальном варианте: 2008 год — 7% (с 1 сентября), 2009

год — 6,8% (с 1 августа), 2010 — 6,5% (с 1 января).

Таким образом, введение НСОТ с 1 декабря 2008 года позволило увеличить заработную плату работников федеральных бюджетных учреждений на 16,8%, в том числе за счёт бюджетных ассигнований рост зарплаты составил 40,4%, за счёт средств от приносящей доход деятельности — 7%. При этом минимальный рост зарплаты по образовательным учреждениям составил 115,0%, максимальный — 275,3%. Эти данные получены в результате мониторинга эффективности введения НСОТ Минздравсоцразвития России совместно с другими федеральными органами исполнительной власти за II квартал 2009 г. в сравнении с октябрём 2008 г. Очевидно, что дальнейшее промедление с введением НСОТ в федеральных бюджетных учреждениях могло бы в условиях финансово-экономического кризиса привести к переносу сроков их введения на 2–3 и более лет.

Новые системы оплаты труда во всех типах государственных и муниципальных образовательных учреждений введены в 32 субъектах РФ, в том числе в 14 регионах — участниках региональных комплексных проектов модернизации образования.

При этом новые системы оплаты труда в общеобразовательных учреждениях введены в полном объёме в 48 субъектах РФ, в том числе в 27 регионах — участниках КПМО.

В 2009 г. в регионах будет продолжено введение НСОТ, а в 14 из них оно должно быть завершено во всех типах образовательных учреждений.

За рассматриваемый период величина минимального размера оплаты труда (МРОТ), утверждаемого федеральным законом, возросла почти в 6 раз, с 720 руб. до 4330 руб., а соотношение

МРОТ к прожиточному минимуму трудоспособного населения соответственно изменилось с 23% до 79%.

Именно поэтому V Пленум ЦК Профсоюза принял Обращение Пленума ЦК Профсоюза в адрес Председателя Правительства РФ В.В. Путина с предложением поручить внимательно рассмотреть предложения участников Пленума:

- об индексации в 2009 г. заработной платы работников бюджетной сферы в размере не ниже реального уровня инфляции с обеспечением соответствующего механизма оказания финансовой помощи из федерального бюджета при отсутствии необходимых средств на эти цели в бюджетах субъектов РФ и муниципальных образований;
- об утверждении размеров базовых ставок заработной платы, базовых окладов по профессиональным квалификационным группам работников государственных и муниципальных бюджетных учреждений для установления государственных гарантий по размерам оплаты труда и определения объемов финансовых средств из бюджетов всех уровней на оплату труда работников бюджетных учреждений;
- о внесении изменений и дополнений в статьи 129, 133 Трудового кодекса РФ, касающихся изменения состава МРОТ для восстановления дифференциации в оплате труда между работниками бюджетных образовательных учреждений, занятыми трудом, не требующим квалификации, и работниками с высоким уровнем профессиональной подготовки, квалификации, сложности и ответственности выполняемой работы, а также восстановления дифференциации в оплате труда работников бюджетных учреждений с учетом климатических условий проживания.

Модельная методика

В 33 субъектах РФ, большинство из которых реализуют региональные комплексные проекты модернизации образования (КПМО), новая система оплаты труда сформирована на основе модельной методи-

ки, рекомендованной Министерством образования и науки РФ для применения в регионах — участниках КПМО. Практика применения этой системы оплаты труда в общеобразовательных учреждениях вызывает нарекания и недовольство педагогических и других работников.

Общероссийский профсоюз образования проводил экспертизу предложенной Минобрнауки РФ модельной методики, направлял обращения в адрес руководителей страны, федеральных органов исполнительной власти, в том числе в Генеральную прокуратуру РФ, Минюст России, проводил семинары, совещания, консультации с региональными органами всех ветвей власти для того, чтобы внести изменения в эту модельную методику и предотвратить её применение в регионах России.

Разделяя недовольство учителей тех регионов, оплата труда которых поставлена в непосредственную зависимость от числа учащихся в классе, от их наполняемости и определяется на основе стоимости бюджетной образовательной услуги за 1 ученико/час, Профсоюз считает этот метод определения оплаты труда за учебную нагрузку (за обучение детей в классе) контрпродуктивным, поскольку наполняемость класса не зависит напрямую от учителя, а потому такой организационно-финансовый механизм повышения эффективности расходования бюджетных средств, широко распространенный в регионах, следует признать неправомерным.

Практика реализации в образовательных учреждениях более 40% регионов модельной методики формирования и распределения средств фонда оплаты труда наглядно показала её неэффективность, в первую очередь, с точки зрения влияния на повышение качества работы учителя, в большинстве случаев привела к недооценке при оплате

труда факторов, отражающих квалификацию, сложность и ответственность работы учителя.

Критерии оценки труда

Профсоюз считает крайне важным ускорить разработку и утверждение единых унифицированных критериев оценки труда учителя, всех педагогических работников, определив конкретные показатели их квалификации, соответствующих профессиональному (компетентностному) стандарту. Именно на основе профессионального стандарта должны формироваться должностные обязанности учителя, преподавателя, за выполнение которых следует устанавливать соответствующий фиксированный размер ставки заработной платы (оклада) за установленные нормы учебной работы в качестве государственной гарантии по оплате труда.

Оплата труда педагога за надлежащее выполнение должностных обязанностей должна стать преобладающей долей его заработной платы, особенно при ограниченных финансовых ресурсах.

Профсоюз разделяет неудовлетворённость многих учителей, на практике испытывавших на себе проявления волонтаризма, необъективности и предвзятости со стороны руководителя школы при распределении стимулирующих выплат, поскольку нет ясных, понятных или транспарентных для всех педагогов принципов оценки их труда, а также из-за недостаточной обученности и во многом формальных подходов к решению этих вопросов различных общественных советов, созданных в школе.

Федеральным законодательством при регулировании вопросов оплаты труда определены основные принципы, в соответствии с которыми должны устанавливаться системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений, соблю-

дать государственные гарантии по оплате труда, учитываться мнение профсоюзов.

В Обращении ЦК Профсоюза участники Пленума предложили председателю Правительства РФ поручить внимательно рассмотреть их предложения для обеспечения деятельности учреждений системы образования и защиты социально-трудовых прав работников, в частности:

- об определении единых принципов и условий, учитываемых при формировании фиксированных размеров ставок заработной платы (окладов) работников образовательных учреждений за исполнение должностных обязанностей, при применении повышающих коэффициентов в зависимости от их квалификации, а также при стимулировании труда работников с учётом качества и результатов труда;
- об исключении зависимости размеров оплаты труда учителей от числа учащихся в пределах, не превышающих нормативную наполняемость классов, для того, чтобы предотвратить возложение ответственности за демографическую ситуацию в России на учителей;
- о безусловном учёте Правительством РФ положительных результатов мер, осуществляемых в регионах — участниках КПОМО, по повышению заработной платы работников региональных и муниципальных образовательных учреждений с учётом результативности и качества их труда при оценке выполнения принятых этими регионами обязательств по введению НСОТ, независимо от применяемых методик формирования и распределения фондов оплаты труда;
- осуществлять действенный контроль за соблюдением федерального трудового законодательства, не допуская принятия нормативных правовых актов на уровне субъектов РФ, устанавливающих

параллельное правовое регулирование, противоречащее федеральному законодательству, в ходе проводимых экспериментов в области оплаты, нормирования труда и аттестации работников;

- об индексации в 2009 г. заработной платы работников образовательных учреждений в размере не ниже реального уровня инфляции с обеспечением соответствующего механизма финансовой помощи из федерального бюджета при отсутствии необходимых средств на эти цели в бюджетах субъектов РФ и муниципальных образований;
- о выделении дополнительных бюджетных ассигнований из федерального бюджета в порядке финансовой помощи бюджетам субъектов РФ с учётом уровня их бюджетной обеспеченности на восполнение расходов, связанных с выполнением федерального закона об установлении с 1 января 2009 г. МРОТ в размере 4330 рублей;

Минимальный размер оплаты труда

В результате увеличения МРОТ в январе 2009 г. по сравнению с ноябрём 2008 г. сократилась дифференциация в оплате труда педагогических работников и обслуживающего персонала в общеобразовательных учреждениях 27 из 34 регионов. Вместе с тем примерно в трети регионов увеличился разрыв в оплате труда административно-управленческого персонала и педагогических работников во всех типах муниципальных образовательных учреждений.

Кроме того, при крайне ограниченных финансовых средствах введение нового МРОТ в связи с включением в его величину выплат компенсационного и стимулирующего характера привело к существенному ущемлению трудовых прав работников, осуществляющих аналогичную деятельность в объективно различных условиях труда. Это привело к ликвидации разницы в оплате труда работников в центральных регионах России и в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территорий, выполняющих свои обязанности во вредных усло-

виях труда, в ночное время, в коррекционных учреждениях и группах.

Проект Единых рекомендаций

ЦК Профсоюза совместно со специалистами общероссийских профсоюзов здравоохранения и культуры подготовили и направили в Минздравсоцразвития России для рассмотрения и последующего обсуждения в рабочей группе Российской трёхсторонней комиссии проект Единых рекомендаций по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников организаций, финансируемых из соответствующих бюджетов, на 2010 год.

Развитию творческой инициативы учителей, формированию «точек» роста инновационной деятельности в образовательных учреждениях послужило введение систем оплаты труда, предусматривающих распределение стимулирующих выплат между работниками школ, других образовательных учреждений с учётом результативности и качества их труда при участии общественности, установление дополнительных мер государственной поддержки в виде выделения грантов лучшим учителям за счёт средств федерального бюджета. Но эти меры не могут стать основой системных изменений в сфере общего образования, в частности, основой изменений кадрового потенциала.

Информация Счётной палаты РФ и федеральных органов исполнительной власти о реализации и результатах ПНПО, а также перспектив его продолжения на заседании Комитета Госдумы РФ по образованию позволила сделать вывод о том, что в результате реализации проекта удалось решить ряд общесистемных управленческих задач. Проект привлёк общественное внимание к проблемам российского

образования, способствовал формированию в отрасли навыков проектной деятельности, повышению управленческой культуры сотрудников органов управления образованием всех уровней. Вместе с тем, в перспективе есть риск неравномерности развития образовательной системы: по данным Счётной палаты РФ за три года реализации ПНПО государственную поддержку на работу по инновационным образовательным программам в размере одного миллиона рублей получили 8266 общеобразовательных учреждений, или всего около 15% от общего их количества.

В 2006–2008 гг. в рамках государственной поддержки талантливой молодёжи денежные премии ежегодно получали 5350 человек, что составляет меньше 0,1% численности учащих. Расходные обязательства федерального бюджета по поддержке талантливой молодёжи действуют до 2010 года.

За три года денежные поощрения по 100 тыс. рублей каждое «За высокое профессиональное мастерство и значительный вклад в развитие образования» получили 30 тыс. человек, что составляет около 2% от общего числа учителей. Начиная с 2012 г., это мероприятие планируется финансировать из бюджетов субъектов РФ.

Государственная поддержка внедрения комплексных проектов модернизации образования в 2007–2008 гг. оказана 31 субъекту РФ; в 2009 г. реализация этих проектов завершается.

С 2008 г. на конкурсной основе проводятся мероприятия «по совершенствованию организации питания в общеобразовательных учреждениях», в 2009 г. работы по таким программам ведутся в 21 субъекте РФ.

По инициативе территориальных организаций Профсоюза всех уровней практически в каждом втором регионе приняты допол-

нительные решения по поддержке лучших учителей и школ за счёт средств региональных и муниципальных бюджетов. В итоге число школ и учителей, получивших гранты, возросло в среднем по сравнению с федеральными квотами соответственно на 40% и 30%.

Труд и заработная плата

Мнение Профсоюза о необходимости увеличить постоянную часть заработной платы, ставки заработной платы, должностные оклады, выплачиваемые за выполнение должностных обязанностей, поддерживают многие российские экономисты, долгие годы изучающие проблемы труда и заработной платы.

Очевидно, что финансово-экономический кризис обострил накопившиеся проблемы, связанные с деформацией заработной платы в условиях рыночных преобразований. Об этом свидетельствуют публикации в российских журналах. В них отмечается, что деформация заработной платы выражается сегодня не только в резком снижении уровня заработной платы по отношению к ВВП, изменении её соотношений по отраслям и регионам, чрезмерной дифференциации, но и в нарушении её воспроизводственной и стимулирующей функций.

Учёные крайне обеспокоены и нарушениями в организации заработной платы: постоянно запаздывающим пересмотром состава и стоимости потребительской корзины и прожиточного минимума, уменьшением доли тарифа в общем заработке, из-за чего снижается, а то и вовсе теряется необходимая зависимость размеров оплаты труда от уровня квалификации, условий выполнения работ, их сложности и значимости.

К сожалению, сосредоточенность правительства на проблемах инфляции, бюджетного дефицита, обменного курса рубля и т.п., жёсткое следование рецептам

монитаризма привели к печальным результатам: за пределами государственного внимания остались проблемы труда и заработной платы, которые растворились в массе других социальных проблем.

Понятно, что конкуренция предприятий и конкуренция на рынке труда приводят к более или менее справедливой рыночной цене рабочей силы. Но при неразвитости рыночных отношений в образовании и других видах деятельности в бюджетной сфере отсутствуют механизмы адекватного возмещения трудовых затрат и восстановления работоспособности. Тем не менее, при реформировании оплаты труда работников бюджетных учреждений попытались использовать модель, применяемую на коммерческих предприятиях. Отношения найма в образовании изменились: ужесточены требования к качеству труда и квалификации работников. Однако при этом государство, как главный работодатель, старается использовать все механизмы и аргументы, чтобы не допустить сколько-нибудь значительного роста заработной платы.

Казалось бы, понятно, что размер оплаты должен быть адекватен затратам, связанным с функциональной занятостью работника, и учитывать отклонения условий производственной среды от оптимальной комфортности, а также затраты на возмещение расходов по совершенствованию индивидуальных качеств работника, благодаря которым он увеличивает количество создаваемой продукции либо улучшает её качество. Речь идёт о его работоспособности, профессионализме, образовании, опыте работы. По мере увеличения наукоёмкости производства и роли инноваций многократно возрастает значение физического и психического здоровья работника, его профессиональной и квалификационной выучки.

Сохранение здоровья, как и обновление знаний, расширение кругозора требуют времени и дополнительных средств. Важно оптимально распределить время работника между трудом и отдыхом, работой и учёбой. Здесь уже недостаточно средств, необходимых для поддержания жизнедеятельности: нужны дополнительные расходы на развитие деловых,

профессиональных, интеллектуальных способностей человека, предупреждения его чрезмерной занятости и удлинения рабочего времени. К сожалению, эти условия не выполняются и в сфере образования, заработная плата в целом не справляется с воспроизводственной функцией.

Заниженный уровень минимальной оплаты, который не увязан даже с минимальным потребительский бюджетом, формирует заниженный уровень показателя средней заработной платы. Это отрицательно влияет на качество трудовых ресурсов, становится анти-стимулом для работника и мощным ограничителем покупательной способности населения. Заниженная заработная плата создаёт ситуацию, при которой работник как будто по собственной воле идёт на удлинение рабочего времени. Однако если продолжать минимизировать расходы, нельзя рассчитывать на повышение качества трудового потенциала, можно получить только его истощение и деградацию.

Какими бы жёсткими ни были силы экономического принуждения, человек по-разному относится к труду, и эта разница во многом зависит от оплаты. Любой работник вольно или невольно «дозирует» свою трудовую отдачу в зависимости от того, справедливой или несправедливой (заслуженной или незаслуженной) он считает оплату своего труда и труда других, уверен или не уверен в завтрашнем дне и будущем своей семьи. При низкой зарплате нельзя рассчитывать на эффективный труд и развитие человека, так необходимые для перехода к инновационной экономике.

Управление экономической жизнью в целом не может оставаться делом исключительно мониторингов. Доля зарплаты в ВВП у нас — 26–27%, за рубежом — около 50%.

Уменьшение доли постоянной части зарплаты специалисты связывают со стимулированием заинтересованности в результатах труда; на самом деле это снижает стимулы к повышению квалификации. Низкая доля тарифа в общем заработке свидетельствует о высокой степени эксплуатации наёмных работников.

Особенности оплаты труда как экономической категории вытекают из двух ключевых функций, которые зарплата должна выполнять, — воспроизводственной и стимулирующей.

Воспроизводственная функция оплаты труда — способность зарплаты компенсировать (физические, умственные, интеллектуальные затраты) работника в процессе труда. Стимулирующая (мотивационная) функция оплаты труда — её способность направлять интересы работников на достижение требуемых результатов труда (более высокого качества, большего его количества). Степень реализации воспроизводственной функции, или эффективность воспроизводства работника, в основном зависит от размера оплаты труда, а стимулирующие функции — от взаимосвязи между величиной зарплаты и фактическими результатами труда работника с учётом его квалификации, профессионализма. Отказ от установления базовых окладов (ставок) хотя бы на уровне минимального потребительского бюджета как минимальных госгарантий по уровням оплаты труда привёл к резкой дифференциации в оплате по регионам, поскольку ставки (оклады) устанавливались с учётом имеющихся средств.

Попытки усилить мотивационную функцию зарплаты без решения вопроса о выполнении зарплатой воспроизводственной функции привели к снижению постоянной, гарантированной части заработной платы. Но при этом при отсутствии механизма, обеспечивающего сохранение финансирования текущих расходов в образовательных

учреждениях на уровне утверждённого регионального норматива финансирования в условиях финансового кризиса, фонд оплаты труда стал уменьшаться и, следовательно, стала уменьшаться заработная плата как за счёт сокращения стимулирующей части зарплаты, так и за счёт уменьшения возможности работать по совместительству (либо в порядке совмещения в одном и том же учреждении). Недофинансирование расходов на реализацию минимального размера оплаты труда (МРОТ) привело к перераспределению средств для того, чтобы довести зарплату малообеспеченных категорий работников до нового МРОТ. В результате в первом полугодии 2009 г. снизилась зарплата по сравнению с последними месяцами 2008 года по образованию в целом — в восьми регионах, в дошкольных учреждениях — в шести, в начальном общем образовании — в 12, по основному среднему общему образованию — в восьми, в высшем профессиональном образовании — в 24 регионах.

Нивелируется заработная плата учителей, особенно начинающих, и обслуживающего персонала.

Отсутствие условий для выполнения зарплатой воспроизводящей и стимулирующей функций в образовательных учреждениях становится главным тормозом ускоренной модернизации российского образования, повышения качества и результативности труда педагогических работников.

Участники Пленума ЦК Профсоюза обсудили ситуацию с оплатой труда в сфере образования и предложили Правительству систему мер по её исправлению. В Правительстве изучают это обращение, понимая, что предложенный Профсоюзом комплекс мер требует не только значительных средств, но и кардинального пересмотра направлений государственной политики в сфере труда и заработной платы. **НО**