

СИСТЕМА ОПЛАТЫ ТРУДА: важные «мелочи» и риски для руководителя школы



Галина Константиновна Лапушинская,
*заведующая кафедрой государственного управления
Тверского государственного университета,
профессор, доктор экономических наук*

В рамках структурных преобразований система общего и дополнительного образования фактически перешла ко второму этапу модернизации систем оплаты труда в школах. Его особенности, важные для директора, рассматривает автор статьи.

- фонд оплаты труда • стимулирование руководителя и персонала
- локальные акты школы • стимулирующие выплаты • бухгалтерское сопровождение • нагрузка учителя

НСОТ

На первом этапе модернизации, когда осуществлялся переход от ЕТС к новой системе оплаты труда (далее — СОТ) (запущенный в 2008 г.), основной задачей разделения фонда оплаты труда на базовую, компенсационную и стимулирующую части была увязка заработной платы с качеством и результативностью труда, рост заработной платы в образовании.

При этом усилилась роль руководителя школы, так как порядок стимулирования персонала, критерии оценки и подходы к определению величины стимулирующих выплат определялись локальными актами школ. Задача руководителя

в этом случае была не только в организации разработки и утверждения этого документа, позволяющего запустить чёткую и прозрачную систему действенного мотивирования сотрудников к получению задаваемых руководителем в интересах развития школы результатов. Руководитель школы должен был, учитывая риски введения оценочных процедур для работы педагогов, исключить из механизма стимулирования те из них, которые приводили бы к внутренним конфликтам в коллективе.

Однако введение СОТ в 2008 г. часто сопровождалось напряжением в учительских коллективах. Прежде всего оно было связано с неготовностью учителей к внешней оценке — со стороны родительской общественности. Кроме того, формируемые механизмы очень часто выступали как субъективные и немотивированные

механизмы в распределении стимулирующих надбавок. Несмотря на ориентацию стимулирования на качество педагогической деятельности, критерии результативности работы педагога чётко определены не были, каждый регион формировал свой подход к определению результативности, а руководитель школы в этом случае вынужден был маневрировать между необходимостью привязывать часть фонда оплаты труда к результативным показателям педагогов и восприятием в коллективе стимулирующих выплат, как проявления дискриминации и субъективизма руководства школы, а также выполнением требований учредителя к результатам функционирования школы в целом.

При этом Федеральный закон № 83-ФЗ от 08.05.2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» на основе организационного разграничения функций заказчика (государства, местного самоуправления, работодателей, населения), учащихся и образовательных организаций ввёл в пункт 2 статьи 120 части первой Гражданского кодекса РФ абзац об исключении субсидиарной ответственности у бюджетных учреждений: «Собственник имущества бюджетного учреждения не несёт ответственности по обязательствам бюджетного учреждения». Для руководителя школы это означало, что ответственность за исполнение Трудового кодекса РФ для персонала учебного заведения (своевременность и полнота выплаты заработной платы, отпускных и прочих законодательно регламентированных выплат, соблюдение процедур найма и увольнения и т.п.), за исполнение Налогового кодекса РФ (полное и своевременное начисление и уплата налогов и прочих законодательно установленных платежей), за исполнение Бюджетного кодекса РФ и других законодательных актов ложится на руководителя школы.

Проблемы

Это отразилось на трудовых договорах руководителей школ с учредителем (заключаемых учредителем, опираясь на типовую форму трудового договора с руководителем государственного (муниципального) учреждения, утверждённую постановлением Правительства РФ от

12 апреля 2013 г. № 329). В результате в условия договора вводились дополнительные условия, по которым учредитель, например, может разорвать контракт, опираясь на статью 81 Трудового Кодекса РФ. Однако увеличение ответственности руководителя школы не компенсировались. Основные проблемы были связаны с тем, что:

- учредитель школы был не готов к такому переходу к самостоятельным решениям школ после жёсткой регламентации. В результате, используя своё право определять порядок формирования и реализации государственных/муниципальных заданий и согласовывать применяемые школой документы, органы управления образованием фактически их утверждали; выполнить его учреждение не имело возможности);
- руководитель школы тоже был совершенно не готов к такой ответственности и такому функционалу, а следовательно, и не стремился самостоятельно принимать управленческие решения. В качестве локальных документов школы принимали типовые, рекомендованные учредителем, и не рассматривали эти документы как действенный механизм управления школой.

Локальные акты школы

Все локальные акты, регламентирующие СОТ и влияющие на выплаты, должны быть прописаны в коллективном договоре. При этом необходимо обратить особое внимание на включённые в финансовый механизм «выплаты социального характера» — осуществляемые за счёт средств фонда оплаты труда выплаты работникам, направленные на их социальную поддержку, но не связанные с выполнением ими трудовых функций.

Необходима чёткость разграничения обязательных выплат персоналу и выплат, осуществляемых при наличии определённых условий не только со стороны персонала, но и самой школы

(например, наличие финансовых возможностей). В противном случае перечисленные в коллективном договоре социальные выплаты (например, материальная помощь при потере близкого родственника, выплата к юбилею и т.п.) будут расцениваться персоналом (и надзорные органы при обращении персонала к ним будут расценивать их так же) как обязательные к выплате.

Положение об оплате труда работников школы

Положение утверждается руководителем школы и согласуется с выборным органом первичной профсоюзной организации. Но в последнее время, не видя для себя отдачи от членства в профсоюзе и пытаясь сэкономить на профсоюзных взносах, многие учителя выходили из профсоюзной организации. В результате появились школы, где отсутствует первичная профсоюзная организация. В этом случае единолично утвердить Положение руководитель не может, оно тогда должно приниматься на собрании трудового коллектива и утверждаться как руководителем, так и протоколом собрания. Кроме того, может быть принято решение и о необходимости согласовать Положение по оплате труда с учредителем или главным распорядителем бюджетных средств (далее — ГРБС).

Штатное расписание

Согласно пункту 18 Единых рекомендаций по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений (утверждённых решением Российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений) расписание утверждается руководителем школы и включает все должности служащих (профессии рабочих) данной школы. Если штатное расписание было утверждено (должны только согласовывать!) учредителем или ГРБС, то фактически этим подтверждён факт возникновения субсидиарной ответственности со стороны органа власти.

Положение о порядке и условиях стимулирования

Конкретизирует условия и основания для назначения стимулирующих надбавок работникам; перечень видов стимулирующих выплат и перечень показателей (критериев), применяющихся для их назначения; методику расчёта при назначении премий конкретного вида; размеры стимулирующих надбавок; документальное оформление назначения стимулирующих выплат; условия, при которых премия не выплачивается либо выплачивается в меньшем размере; основания для отмены стимулирующих выплат.

Очень часто школы ограничиваются только разделом, связанным с регламентацией процесса стимулирования в Положении об оплате труда, и не принимают Положение о порядке и условиях стимулирования как отдельный документ. В этом случае теряется чёткость восприятия стимулирующих выплат не как гарантированной работодателем части заработной платы, а той части, которая формируется школой по результатам её работы (не только индивидуальных результатов работников, но и коллектива в целом).

Стимулирующие выплаты

В Программе № 2190-р в качестве причин недейственности используемых механизмов стимулирования названы следующие:

- показатели и критерии эффективности деятельности работников учреждений часто недостаточно проработаны, а их применение имеет формальный характер;
- в системах оплаты труда работников школ во многих случаях сохранились ранее применявшиеся выплаты стимулирующего характера, имеющие низкую эффективность в современных условиях (например, добросовестное выполнение обязанностей, интенсивность труда, качество труда и т.п. без указания конкретных измеримых параметров);

- в ряде образовательных учреждений стимулирующие выплаты применяются в качестве гарантированной части заработка, которая не увязана с результатами труда.

Бухгалтерское сопровождение

Влияние на используемые школой финансовые механизмы оказывает и форма бухгалтерского сопровождения: если школа обслуживается централизованной бухгалтерией, то используется одинаковая учётная политика в отношении всех обслуживаемых учреждений вне зависимости от их специфики. Общие подходы и принципы снижают риск финансовых нарушений (жёсткий контроль) и переносят ответственность с уровня школы на уровень централизованной бухгалтерии, которая и будет нести ответственность за выявляемые при проверке нарушения (но далеко не за все — полного переноса ответственности не происходит!).

Централизованную бухгалтерию, обслуживающую школу, можно было бы рассматривать, как компанию, осуществляющую на основе аутсорсинга бухгалтерское сопровождение, но для централизованной бухгалтерии основным заказчиком на данную деятельность выступает не сама школа, а её учредитель — орган управления образованием, а следовательно, именно его требования и являются основными в определении взаимодействия (не случайно в этом случае централизованные бухгалтерии часто формируются в форме казенных учреждений).

Если школа имеет собственную бухгалтерию, то руководитель несёт полную ответственность вместе с главным бухгалтером за бухгалтерский учёт. Несомненным плюсом для руководителя в этом случае становится оперативность финансовых операций, учёт особенностей школы и её финансового состояния при управленческих решениях. Однако заработная плата бухгалтера школы намного ниже, чем в коммерческих организациях, а трудности учёта связаны с тем, что необходимо одновременно вести бюджетный учёт (имеющий очень высокий темп ежегодных изменений) и внебюджетный учёт (по приносящей доход деятельности), обеспечивая при этом формирование первичных для учёта документов. Именно поэтому немало вакансий бухгалтеров в школах на территориях, которые не использу-

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

ют централизованные бухгалтерии для бухгалтерского сопровождения, а уровень квалификации бухгалтеров достаточно невысок, что повышает риски для руководителя.

Условия выплат

Определение условий, порядка выплаты стимулирующих начислений, а также их размера — прерогатива работодателя. Перечень оснований для начисления премии работодатель определяет самостоятельно, поэтому при указании в договоре размера премии необходимо отразить условия премирования и (или) дать ссылки на локальные акты школы, регулирующие выплату премий работникам. Отсутствие этих сведений и доказательств ознакомления работников с данными локальными актами будет означать, что премии являются составной частью заработной платы и должны быть выплачены в обязательном порядке.

Таким образом, фактически в рамках «совершенствования СОР работников учреждений, ориентированной на достижение конкретных показателей качества и количества оказываемых государственных/муниципальных услуг» (из приоритетов Программы № 2190-р) ужесточается регламентация процесса и итоговый результат, но не способ расчёта стимулирующих выплат, положенных конкретному работнику, по заданным основным заказчиком (формирующим заданием) результативным показателям. Реализация нового этапа совершенствования СОР в школах (запуск Программы № 2190-р) сделало величину размера заработной платы педагогов объектом жёсткого контроля со стороны органов власти. Требование: не снижать осуществляемую выплату. При этом методика расчёта фактического уровня средней заработной платы отдельных категорий работников, определённых указами Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и от

1 июня 2012 г. № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы», утверждена как Приложение 5 к Программе № 2190-р.

Руководителю важно понимать основные проблемы и риски, связанные с контролем данного показателя по его школе.

Показатель средней заработной платы исчисляется только в отношении работников списочного состава по основной работе без учёта внешних совместителей и привлечённых по договорам гражданско-правового характера лиц, не являющихся работниками школы. В этом случае становится невыгодно (снижает значение показателя) привлекать внешних работников (вне зависимости от формы привлечения — на условиях внешнего совместительства или временно по договору гражданско-правового характера), так как из общего объёма средств фонда оплаты труда будет исключена сумма, которую заплатили привлечённым работникам, а следовательно, расчётный показатель будет ниже, чем при реализации работниками из списочного состава всех видов работ. В результате даже при болезни учителя руководителю выгоднее осуществлять замену силами собственного педагогического состава, чем привлекать учителей со стороны.

Нагрузка

Процесс увеличения объёмов внутреннего совместительства отражает на сегодняшний день мониторинг (<http://www.kpmo.ru/pns/info/mrso.html>): нагрузка на учителя продолжает расти как по основной должности, так и с учётом внутреннего совместительства.

Руководитель должен чётко понимать, что:

- в течение одного месяца продолжительность рабочего времени при работе по совместительству не должна превышать половины месячной нормы рабочего времени, установленной для соответствующей категории работников (статья 284 ТК РФ). А следовательно, до бесконечности повышать величину внешнего совместительства невозможно (в ряде субъектов РФ она уже сейчас приближается к своему максимуму — 1,5 ст.);
- увеличение нагрузки на учителя за счёт внутреннего совместительства чаще всего снижает качество педагогической деятельности (уменьшается время на подготовку к урокам, проверку тетрадей и т.п.);
- в условиях заданной рамками государственного (муниципального) задания величины фонда оплаты труда увеличить среднюю заработную плату можно не только за счёт увеличения нагрузки на педагога за счёт совместительства, но и за счёт сокращения (только обоснованного!) или совмещения функций прочего персонала. Но любые изменения в условиях труда должны оформляться только дополнительными соглашениями к трудовым договорам в рамках и условиях, определённых ТК РФ;
- при расчёте средней заработной платы учитывается не только сумма начисленной заработной платы работникам списочного состава по основной работе, но и оплата труда по внутреннему совместительству, а также вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, заключённым работниками списочного состава

Нагрузка учителя по субъектам РФ (сентябрь 2012 г. / сентябрь 2013 г.)

Субъект РФ	Средняя нагрузка учителя по основной должности	Средняя нагрузка учителя с учётом по основной должности внутреннего совместительства
Тверская область	1,3 ст./1,24	1,36 ст./1,35
Ярославская область	1,26 ст./1,3	1,35 ст./1,36
Рязанская область	1,26 ст./1,29	1,38 ст./1,41

со своей школой. Руководитель при этом должен чётко понимать, что рост средней заработной платы возможен не только за счёт снижения численности работников списочного состава при сохранении или росте совокупного фонда оплаты труда школы или за счёт увеличения внутреннего совместительства (что ограничено как со стороны ТК РФ, так и физиологическими возможностями учителя), но и за счёт увеличения оплаты труда работников по дополнительно осуществляемым сверх основной работы дополнительным платным образовательным услугам по договорам гражданско-правового характера. При этом руководителю необходимо учитывать, что с 1 сентября 2013 года вступили в силу Правила оказания платных образовательных услуг, утверждённые Постановлением Правительства РФ 15.08.2013 г. № 706, меняющие многие механизмы их реализации.

Если при расчёте учитываются договора гражданско-правового характера основных работников, а их использование возможно только для непостоянных видов деятельности для сотрудников (т.е. чаще всего тогда, когда школа осуществляет приносящую доход деятельность), то увеличение средней заработной платы связано с ситуацией, когда объём платных услуг населению, реализуемых школой и формирующих дополнительные выплаты работникам, фактически не должен уменьшаться, а в лучшем случае должен расти.

Стимулирование руководителя школы

В типовую форму трудового договора с руководителем государственного (муниципального) учреждения, утверждённую Постановлением Правительства РФ от 12 апреля 2013 г. № 329, в обязанности руководителя, определяемые в пункте 9, включён подпункт ч): «обеспечивать достижение установленных учреждению ежегодных значений показателей соотношения средней заработной платы отдельных категорий работников учреждения со средней заработной платой в соответствующем субъекте РФ, указанных в дополнительном соглашении, являющемся неотъемлемой частью трудового договора (в случае их установления)». А пункт 20 определяет достижение названного соотношения как условие выплат

стимулирующего характера самому руководителю школы. Таким образом, учителем может быть использован показатель средней заработной платы как один из оценочных результатов деятельности руководителя, формируя материальную заинтересованность в его повышении.

Кроме того, стимулирование руководителя муниципального образовательного учреждения фактически осуществляется исходя из следующих условий:

- в соответствии со статьёй 135 Трудового кодекса РФ заработная плата работнику (состоящая, в том числе, и из выплат стимулирующего характера — статья 129 ТК РФ) устанавливается трудовым договором, сторонами которого согласно статье 56 ТК РФ являются работодатель и работник. Трудовой коллектив учреждения, не являясь работодателем для его руководителя, не вправе устанавливать ему выплаты стимулирующего характера;
- порядок осуществления выплат стимулирующего характера руководителю муниципальных бюджетных учреждений на основании статьи 145 ТК РФ определяется самостоятельно органами местного самоуправления. При этом выплаты стимулирующего характера заместителям руководителей учреждений рекомендуется устанавливать с учётом целевых показателей эффективности работы, устанавливаемых руководителям учреждений (статья 26 Единых рекомендаций по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2013 год от 21.12.2012 г. протокол № 11). Именно поэтому так важен переход на эффективный контракт, определяемый как трудовой договор с работником, в котором конкретизированы его должностные обязанности, условия оплаты труда, показатели и критерии оценки эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг,

а также меры социальной поддержки. Форма эффективного контракта утверждена Приложением 3 Программы № 2190-р, а рекомендации по оформлению трудовых отношений с работником при введении эффективного контракта утверждены Приказом Министерства труда и социальной защиты РФ № 167н от 26.04.2013 и предназначены для практической помощи государственным (муниципальным) учреждениям в связи с его введением.

Перечень выплат

Эти Рекомендации в статье 11 определяют перечень рекомендованных к использованию в СОТ, в трудовых договорах и дополнительных соглашениях к трудовым договорам с работниками образовательного учреждения следующих выплат стимулирующего и компенсационного характера:

- надбавка за интенсивность труда; премия за высокие результаты работы; премия за выполнение особо важных и ответственных работ;
- выплаты за качество выполняемых работ: надбавка за наличие квалификационной категории; премия за образцовое выполнение государственного (муниципального) задания;
- выплаты за стаж непрерывной работы, выслугу лет: надбавка за выслугу лет; надбавка за стаж непрерывной работы;
- премиальные выплаты по итогам работы: премия за месяц, квартал, год;
- выплаты работникам, занятым на тяжёлых работах, работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда;
- выплаты за работу в местностях с особыми климатическими условиями: районный коэффициент; коэффициент за работу в пустынных и безводных местностях; в высокогорных районах; надбавка за стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- выплаты за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных (при выполнении работ различной квалификации, совмещении профессий (должностей), расширении зон обслуживания,

увеличении объёма выполняемых работ, сверхурочной работе, работе в ночное время и при выполнении работ в других условиях, отклоняющихся от нормальных); доплата за совмещение профессий (должностей); доплата за расширение зон обслуживания; доплата за увеличение объёма работы; доплата за исполнение обязанностей временно отсутствующего работника без освобождения от работы, определённой трудовым договором; доплата за выполнение работ различной квалификации; доплата за работу в ночное время;

- надбавка за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, их засекречиванием и рассекречиванием, а также за работу с шифрами.

Но эти виды выплат (за исключением компенсационных) всё равно остаются достаточно общими и требуют детализации в локальных актах школы. Исходя из этого, Рекомендации уточняют, что в СОТ, трудовых договорах и дополнительных соглашениях к трудовым договорам с работниками школ могут быть предусмотрены другие выплаты компенсационного и стимулирующего характера в соответствии с трудовым законодательством, другими нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, а также коллективными договорами и соглашениями.

Таким образом, сегодня для руководителя школы в связи с существенным изменением регламентирующих СОТ документов возникает необходимость переработки или корректировки локальных актов с учётом новаций законодательства, альтернатив развития школы, рисков и необходимостью обеспечить открытые, объективные демократические процедуры при стимулировании деятельности работников. При этом меняется сам подход к локальным актам: от типовых, не учитывающих специфику школы, достаточно формальных документов школы должны перейти к активному регламенту, позволяющему повысить результативность деятельности трудового коллектива. **НО**