

# УСЛОВИЯ И ОПЛАТА ТРУДА в сфере образования

Из выступления на совещании Минобрнауки РФ  
с руководителями региональных органов управления  
образованием 8 февраля 2008 г.



**Галина Меркулова,**  
*председатель ЦК Профсоюза работников  
народного образования и науки РФ*

Как известно, механизмом реализации Комплексного проекта модернизации образования (КПМО) стало предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, ставшим победителями конкурсного отбора. В условиях, когда большинство субъектов РФ продолжают оставаться дотационными, несомненно, проведение такого конкурса, оказание регионам дополнительной финансовой поддержки — стимул к развитию. Значительно повысилась заинтересованность и ответственность руководителей регионов: участвуя в конкурсе на условиях софинансирования, они привлекли финансовые средства, размеры которых в некоторых случаях превышают объём выделенных федеральных субсидий.

Вполне ощутимы первые результаты конкурса: растёт заработная плата, в том числе на основе формирующейся системы стимулирующих выплат, позволяющих оценивать качество и результативность труда учителя. Но сегодня хотелось бы обсудить разногласия, которые, несмотря

на обсуждения и дискуссии, сохраняются между Министерством образования и науки РФ и Профсоюзом: к сожалению, нам пока так и не удалось прийти к компромиссу.

Именно поэтому до сего времени Министерством и Профсоюзом не согласована (как того требует законодательство и предусмотрено в соглашении Профсоюза с Минобрнауки РФ) модельная методика формирования новой системы оплаты труда и стимулирования работников государственных образовательных учреждений субъектов РФ и муниципальных образовательных учреждений, реализующих программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, утверждённая Министерством и рекомендованная регионам.

Прежде всего коснусь правовых аспектов. Проведение конкурса регламентируется двумя нормативно-правовыми актами: постановлением Правительства РФ от 30.12.2006г. № 848 (с изменениями, внесёнными постановлением

от 01.12.2007г. № 826) и приказом Министерства образования и науки РФ от 15.01.2007г. № 8.

Эти нормативные правовые акты направлены на формирование конкретных организационно-правовых и финансовых механизмов поддержки субъектов РФ, внедряющих КТМО, и не предусматривают положений, связанных с изменением действующего федерального законодательства по вопросам, которые относятся к правовому регулированию основных направлений конкурса, и, прежде всего, вопросов введения новых систем оплаты труда (эти вопросы касаются сферы трудовых отношений, правовое регулирование которых осуществляется и федеральным, и региональным законодательством). Вместе с тем нельзя забывать, что нормативные правовые акты, принятые субъектами РФ, не могут противоречить федеральному законодательству и, в частности, Трудовому кодексу и Конституции РФ.

Таким образом, участие субъекта РФ в конкурсе никак не может расцениваться как карт-бланш на нарушение федерального законодательства, даже при достижении определённых результатов — повышения доходов учителей по итогам первого года реализации проекта.

### Модельная методика

К сожалению, Министерство образования и науки РФ направляет в субъекты РФ документы методического характера, которые не являются нормативными правовыми актами, но содержат положения, ориентирующие участников конкурса на принятие нормативно-правовой базы, противоречащей федеральному законодательству. В частности, это касается модельной методики, направленной Министерством в регионы 22.11.2007г., которая (в отличие от первого этапа конкурса — по его итогам победили территории, заявившие иные методики) предложена участникам в качестве практически безальтерна-

тивной, что может расширить масштабы формирования регионального правового поля, противоречащего федеральному законодательству.

Кроме того, принято постановление Правительства РФ от 22.09.2007г. № 605, Минздравсоцразвития России, утверждены Методические рекомендации по введению новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений; Российской трёхсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений утверждены в соответствии со статьёй 144 Трудового кодекса РФ Единые рекомендации на 2008 год об установлении систем оплаты труда работников бюджетных учреждений, финансируемых из бюджетов соответствующих уровней, которые определяют принципы и перечень норм по оплате труда, обязательные для применения на всей территории России. Игнорировать эти документы и эти принципы регионам вряд ли удастся.

Министерство Рособразования и Профсоюз в рамках созданной Министерством рабочей группы готовят предложения по формированию нормативной правовой базы для введения новой системы оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений (в тесном взаимодействии с Минздравсоцразвития РФ — единственным министерством, которое имеет полномочия по определению государственной политики в области оплаты труда). Эти предложения готовятся в рамках реализации Постановления Правительства № 605 и в соответствии с принципами формирования систем оплаты труда бюджетных учреждений, определённых Трудовым кодексом РФ, на основе базовых ставок (базовых окладов), устанавливаемых Правительством РФ по профессиональным квалификационным группам должностей руководителей, специалистов и служащих, рабочих профессий.

Мы намерены настаивать на внесении некоторых изменений и дополнений

в постановление Правительства РФ № 605, добиваться установления дополнительных гарантий дифференциации уровней оплаты труда отдельных категорий должностей руководителей, специалистов и служащих по квалификационным уровням внутри профессиональных квалификационных групп, установления перечней компенсационных и стимулирующих выплат с учётом специфики сферы образования. Кроме того, начаты консультации по определению принципов установления размеров базовых ставок (базовых окладов). Позиция Профсоюза: начальный базовый оклад для группы должностей, где не требуется профессиональное образование, должен быть установлен на уровне не ниже утверждённого законом минимального размера оплаты труда.

В соответствии с установленными сроками работа над формированием новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений должна быть завершена к 1 июня текущего года. Затем Правительством России будут определены сроки, порядок и объём финансирования мероприятий по введению новых систем оплаты труда в разных видах деятельности в бюджетной сфере.

Поэтому нам всем вместе предстоит много потрудиться для эффективной реализации запланированного масштабного социального проекта — введения новой системы оплаты труда в сфере образования и для того, чтобы исправить некоторые непродуманные решения, устранить нарушения в сфере нормирования и оплаты труда учителей и других работников образования.

Сегодня мы можем уже обсуждать первые итоги реализации Комплексного проекта модернизации образования, поскольку с сентября 2007 года значительно расширилась география введения новых систем оплаты труда в регионах.

К сожалению, пока не обнародованы итоги мониторинга по вопросам социальной напряжённости в связи с введением новой системы оплаты труда (НСОТ), проведённого федеральными модераторами проекта (декабрь 2007 г.), а ведь это — важный индикатор успешности проведения конкурса.

Так, в Республике Бурятия, победившей в 2007 г. в первом конкурсе регионов на право получения государственной поддержки для модернизации региональной системы образования в рамках КПОМО, в начале 2007/2008 учебного года было принято решение (18 сентября 2007 г.) об изменении методики формирования НСОТ по сравнению с указанной в заявке на участие в конкурсе. В результате подготовка нормативной правовой базы формирования НСОТ по новой методике, основанной на стоимости одного ученико/часа, растянулась до конца 2007 года. При этом расчёт заработной платы работников школ, определённых для участия в эксперименте в 2007 году, до настоящего времени осуществляется, исходя из порядка её исчисления, используемого в предыдущем учебном году.

В трудовые договоры с работниками экспериментальных школ не внесены необходимые изменения, не внесены они и в коллективные договоры и соглашения.

Ситуация с введением НСОТ в республике усугубляется тем, что используется несовершенная методика нормативно-подушевого финансирования школ, которую необходимо серьёзно доработать. Однако руководство республики готовит решение о введении НСОТ во всех школах республики с апреля 2008 года.

Республиканская организация Профсоюза настаивает на пересмотре срока перевода на НСОТ всех образовательных учреждений региона, переносе его на более поздний срок и предлагает предварительно отработать НСОТ в экспериментальном режиме в ранее определённых для этого образовательных учреждениях.

Итоговые материалы по результатам реализации Комплексного проекта модернизации образования за 2007 год должны содержать объективную оценку

опыта введения КПМО в каждом регионе, отношение работников общеобразовательных учреждений к изменившимся условиям труда, достигнутые результаты по всем направлениям проекта. Предложения по дальнейшей реализации проекта должны быть составлены на основе анализа предыдущей работы. Профсоюз будет настаивать на проведении такого анализа и доступности итоговой информации по реализации КПМО для всех заинтересованных учреждений и регионов, а не только для участников проекта.

С точки зрения Профсоюза не осуществлено надлежащее правовое оформление эксперимента по введению НСОТ в регионах.

Напомним: основа — Указ Президента РФ от 6.06.2007 г. № 722 «Об утверждении Положения о порядке проведения экспериментов в ходе реализации федеральных программ развития федеральной государственной гражданской службы» (с изменениями от 6 декабря 2006 г.). В этом Положении предусмотрено также, что в течение трёх месяцев со дня завершения эксперимента Президентом или Правительством РФ принимается решение о целесообразности использования результатов эксперимента.

### **О предлагаемых методиках введения новых систем оплаты труда в регионах**

- Недостаточным можно назвать уровень работы Министерства образования и науки РФ по методическому сопровождению и правовому регулированию вопросов, связанных с введением новых систем оплаты труда в регионах.

Профсоюз не может согласиться с порядком формирования базовой части заработной платы учителя, устанавливаемой в соответствии с модельной методикой Минобрнауки РФ в зависимости от количества учащихся в классе. Снижение размера оплаты

труда учителей за меньшее (по сравнению с нормативным) количество учеников в классе, на комплектование которых они не могут повлиять, путём применения понижающих базовые оклады коэффициентов учителя воспринимают как незаслуженное наказание. Учитель становится заложником не зависящих от него обстоятельств, не позволяющих формировать классы установленной наполняемости.

Предложенные в модельной методике Минобрнауки РФ организационно-экономические механизмы формирования и распределения фонда оплаты труда, основанные на стоимости бюджетной образовательной услуги в расчёте на один ученико/час и направленные на повышение эффективности бюджетных расходов, по мнению Профсоюза, неправомерно использовать для формирования собственно системы оплаты труда в связи с отсутствием основных принципов и норм её построения, устанавливаемых трудовым законодательством. Профсоюз исходит из того, что в зависимости от количества учащихся в школе при использовании нормативно-подушевого финансирования образовательного учреждения формируется фонд оплаты труда работников. А в школе, в свою очередь, фонд оплаты труда распределяется в зависимости от результативности и качества труда педагогических и других работников в соответствии с утверждёнными принципами формирования системы оплаты труда, закреплёнными в соответствующих нормативных правовых актах.

Сложность процесса совершенствования новой системы оплаты труда можно наглядно проследить на примере Тюменской области, в которой впервые была применена методика формирования и распределения фонда оплаты труда, основанная на стоимости бюджетной образовательной услуги в расчёте на один ученико/час, рекомендованная впоследствии Министерством всем регионам.

Так, в постановление администрации Тюменской области об утверждении методики формирования и распределения фонда оплаты труда работников общеобразовательных учреждений изменения вносились неоднократно: дважды — в 2005 году, затем в 2006 году, и, наконец, в августе 2007 года методика была утверждена в новой редакции: предусмотрена обязательность устанавливать в трудовом договоре конкретный должностной оклад работника, компенсационные выплаты, в том числе за вредные условия труда, т.е. предусмотрен более высокий уровень социальных гарантий по оплате труда по сравнению с начальной методикой.

Внесены также существенные изменения в порядок формирования и распределения стимулирующей части фонда оплаты труда, а также централизованного органом управления образованием фонда оплаты труда. Всё это позволило создать значительно более стабильный порядок финансирования затрат на оплату труда работников общеобразовательных учреждений области.

Таким образом, внесённые в методику Тюменской области изменения стали адекватным ответом на утверждение Профсоюза о том, что применение понижающего коэффициента к базовой (расчётной) части оплаты труда учителя при меньшей (по сравнению с нормативной) фактической наполняемости класса лишает учителей постоянной, гарантированной части оплаты труда.

На декабрьском Форуме регионов — кандидатов на участие в реализации КПМО все указанные замечания были поддержаны участниками Форума: поддерживая формирование заработной платы из двух частей — базовой и стимулирующей, они выразили негативное отношение к порядку расчёта заработной платы на основе модельной методики формирования новой системы оплаты труда, направленной Минобрнауки в субъекты Федерации.

● Изменение порядка нормирования труда учителя, других педагогических работников на региональном уровне, введение так называемой штатно-окладной системы оплаты труда вызывают возражения Профсоюза по следующим причинам:

— изменение нормирования труда педагогических работников нормативными правовыми актами субъектов РФ противоречит федеральному законодательству, поскольку это — компетенция Российской Федерации;

— переход к штатно-окладной системе оплаты труда, предусматривающий пребывание учителя в течение 6–7 часов в здании школы, как правило, не сопровождается созданием необходимых условий, т.е. наличием оборудованного рабочего места, организацией горячего питания для учителя и т.д. Кроме того, реализуемое регионами нормирование проведено самостоятельно, без хронометража отдельных видов работ, включая время на подготовку к урокам.

Замещение уроков отсутствующих учителей оплачивается либо в рамках этих же 36 рабочих часов, либо применяется почасовая оплата. В результате при провозглашённой 18-часовой учебной нагрузке у некоторых учителей она гораздо больше.

● Введение оплаты труда за внеаудиторную нагрузку в данном случае не сопровождается изменением базисного учебного плана и может быть осуществлено за его рамками, что, безусловно, приводит к дополнительному финансированию затрат на заработную плату и дополнительной нагрузке учителя и учащихся. Если дополнительное финансирование не производится, введение внеаудиторной нагрузки учителя приведёт либо к нарушениям базисного учебного плана, либо к уменьшению стоимости педагогического часа учителя. Практика введения штатно-окладной системы оплаты труда чаще всего ведёт к уменьшению стоимости педагогического часа учителя.

● Ещё одна проблема — оценка качества труда учителя, результатов его работы при решении вопросов об установлении стимулирующих выплат с участием общественности.

На федеральном уровне не разработаны рекомендации, методики оценки результативности и качества труда учителя, опирающиеся на научно-обоснованные критерии и показатели. Предлагаемые механизмы оценки труда учителя через ЕГЭ, средний балл успеваемости, как считает Профсоюз, не могут объективно оценить труд учителей разных предметов с учётом психофизических особенностей детей, от которых зависит степень и результат их обучаемости.

В ряде регионов рекомендуется использовать до ста критериев для установления стимулирующих надбавок, и учителя пишут по всем этим критериям отчёты; в других — педагоги в качестве внешней оценки сами сдают ЕГЭ (!) и при положительном результате имеют возможность получить стимулирующую часть зарплаты (больше, чем те, у кого по предмету единый экзамен не предусмотрен).

Велика опасность возврата к «процентомании» в стремлении оценить качество и результативность труда учителя в количественных показателях.

Не сделана попытка разработать соответствующие рекомендации, методики в рамках Федеральной целевой программы развития образования, хотя Профсоюзом такие предложения были сделаны в прошлом году.

При введении системы штатно-окладной оплаты труда учителей велик риск создать ещё большую перегрузку учащихся, поскольку учителя вынуждены отрабатывать своё увеличенное внеурочное рабочее время за счёт свободного времени учеников. Кроме того, при стремлении учесть в рабочем времени учителя все возможные виды его деятельности и обязанности на подготовку к занятиям остаётся минимальное количество времени.

Совершенствование нормирования труда учителя — предмет научных и практических исследований, которые должны завершиться утверждением соответствующего нормативно-

го правового акта на федеральном уровне, поскольку определение продолжительности рабочего времени конкретных категорий педагогических работников — компетенция Правительства РФ.

● Как известно, катализатором системных изменений в образовании, направленных на обеспечение доступности качественного образования для всех граждан, создание современных условий обучения, достижение современного качества образования, адекватного меняющимся запросам общества, был избран и стал Приоритетный национальный проект «Образование» (ПНПО), реализация его основных принципов — ставка на лидеров, внедрение новых финансово-экономических механизмов, способствующих повышению эффективности бюджетных расходов, широкое привлечение общественности, а также государственная поддержка усилий субъектов РФ по модернизации региональных образовательных систем, включая изменение системы оплаты труда и повышение доходов учителей.

Законодательное закрепление новой структуры государственного образовательного стандарта и порядка его принятия (№ 309-ФЗ от 01.12.2007 г.), разработка федеральных государственных образовательных стандартов общего образования и соответствующая перестройка системы повышения квалификации педагогических и управленческих кадров стали для федерального центра, если можно так выразиться, задачами второго плана. Именно поэтому, по мнению Профсоюза, аттестация педагогических и руководящих работников общеобразовательных учреждений всё чаще используется в субъектах РФ как инструмент повышения качества общего образования и, в первую очередь, как мотивационный механизм повышения квалификации кадров. Однако при этом в законодательном порядке регионам не переданы полномочия по изменению порядка аттестации кадров.

Многие педагогические работники, особенно молодые, обеспокоены усложняющимся доступом к получению квалификационной категории из-за вводимых региональными нормативными актами условий аттестации, устанавливающих к аттестуемым новые повышенные требования, которые не соответствуют действующим федеральным требованиям по оценке квалификации и уровня профессиональной компетентности для присвоения квалификационной категории, а также федеральному положению о порядке аттестации.

Среди таких новых требований к аттестуемым: всевозможные дополнительные справки, портфолио учителя, прилагаемые к его заявлению; установление обязательных требований к стажу и образованию для присвоения квалификационной категории; требования обязательно предварительно пройти курсы повышения квалификации, в том числе по информационным технологиям, сдача учителями ЕГЭ по предмету, компьютерное тестирование; установление правил переаттестации работников, уже имеющих квалификационные категории, до завершения срока их действия, для получения права на более высокий уровень оплаты труда и т.д.

Приходится сделать вывод, что Министерство образования и науки РФ, имеющее в соответствии с Законом РФ «Об образовании» полномочия по установлению порядка аттестации руководящих и педагогических работников общеобразовательных учреждений, в том числе по его изменению, затянуло процесс внесения изменений в федеральное положение о порядке аттестации, требуемых в связи с новыми задачами по обновлению содержания и повышению качества образования.

По мнению Профсоюза, определение порядка аттестации руководящих и педагогических работников общеобразовательных учреждений должно остаться в компетенции Российской Федерации, как и разработка и утверждение федеральных государственных образовательных стандартов общего образования.

Необходимо ускорить подготовку и утверждение нового положения о порядке аттестации с учётом новых требований к содержанию и повышению качества образования,

стимулирующих развитие профессионального потенциала педагогических и руководящих кадров. Эта работа должна быть проведена при участии Профсоюза, способного сформировать предложения по изменению федерального порядка аттестации педагогических и руководящих работников государственных и муниципальных образовательных учреждений, требований по оценке квалификации и уровня профессиональной компетентности при присвоении квалификационных категорий руководителям, специалистам (педагогическим работникам). **НО**