

# ДОРОЖНАЯ КАРТА ШАГАЕТ ПО СТРАНЕ



**Анатолий Борисович Вифлеемский,**  
действительный член Академии педагогических и социальных наук, доктор экономических наук

На страницах журнала<sup>1</sup> автор уже писал о последствиях, связанных с принятием нового закона об образовании и проводимых реформах, отражённых в так называемой «дорожной карте». Наши прогнозы о нарастании «оптимизации», то есть сокращения системы образования, к сожалению, подтверждаются. «Дорожные карты» подлежат уточнению, а школам придётся сократить («оптимизировать») свои расходы. Такая политика, в сочетании с другими негативными законодательными новациями ухудшает и без того непростое положение школ-хозяйств.

• Закон об образовании • дорожная карта • оптимизация • закупки для государственных и муниципальных нужд • заработная плата педагогических работников

## Дорожная карта заведёт в тупик

Распоряжением Правительства РФ от 30.12.2012 № 2620-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» были утверждены предписания регионам, каким образом им реформировать систему образования. Экономический кризис в стране, нарастающий вследствие неадекватной экономической политики, растущие военные и другие неэффективные для экономики расходы заставили власти кор-

ректировать свои планы для снижения социальных расходов, к которым в России традиционно относят и расходы на образование.

Минобрнауки России дало указания произвести корректировку региональных отраслевых «дорожных карт» с учётом поручений Президента РФ от 18 октября 2013 г. № Пр-2431 (пункт 2); от 27 декабря 2013 г. № Пр-3086 (пункт 5, пп. 2); Правительства РФ: поручением Д. Медведева от 31 декабря 2013 г. № ДМ-П13-9589 (пункт 40) и поручениями О. Голодец от 6 февраля 2014 г. № ОГ-П12-23пр (пункты 3, 4) и от 13 марта 2014 г. № ОГ-П12-57пр (пункт 5), а также с учётом собственных Рекомендаций о корректировке

<sup>1</sup> Вифлеемский А.Б. Деградация... по закону // Народное образование. 2013. № 4; Вифлеемский А.Б. Куда ведёт дорожная карта // Народное образование. 2013. № 6.

региональных отраслевых «дорожных карт» от 12 марта 2014 г. № 02-128.

Минобрнауки требует повышения эффективности бюджетных расходов и качества услуг в сфере образования, под которым понимает следующее:

*Оптимизация бюджетной сети и образовательных программ с учётом специфики образовательных организаций.*

На практике это означает дальнейшее сокращение малокомплектных и других признаваемых неэффективными учреждений, а также сокращение реализации более дорогих общеобразовательных программ повышенного уровня. Всё неизбежно идёт к тому, чтобы за счёт бюджета оплачивались лишь «стандартные» программы, а лицейские и гимназические программы, углублённое изучение отдельных предметов переводились на официально платную основу.

*Оптимизация неэффективных расходов, в том числе на оплату труда вспомогательного, административно-управленческого персонала.*

Как и прежде, о «всяких» психологах и социальных педагогах вспоминают лишь в случае различных ЧП с детьми, а воспитательная работа в школе, по мнению федеральных чиновников, должна вестись сама собой без выделения на неё каких-либо средств. Предельная доля расходов на оплату труда административно-управленческого и вспомогательного персонала в фонде оплаты труда должна быть установлена на уровне не более 40%.

Минобрнауки России обращает внимание, что по отдельным категориям педагогических работников целевые значения по заработной плате установлены в указах Президента РФ для достижения к 2018 году (педагоги дополнительного образования детей, преподаватели и мастера производственного обучения, профессорско-преподавательский состав вузов) соответствующие уровни заработной

платы должны быть обеспечены лишь по итогам 2017 года. Иными словами, пока что можно не торопиться повышать им заработную плату.

А для повышения заработной платы федеральное министерство предписывает использовать прежде всего следующие источники финансирования: средства консолидированных бюджетов субъектов РФ, внебюджетные источники, внутренняя экономия средств в результате реализации мероприятий, обеспечивающих повышение эффективности бюджетных расходов и качества услуг в сфере образования.

*Оптимизация численности отдельных категорий педагогических работников, определённых указами Президента РФ от 7 мая 2012 г., с учётом планирования мероприятий по увеличению производительности труда и проводимых институциональных изменений, обеспечивающих повышение качества предоставляемых услуг.*

Это наиболее страшное для учителей и других работников школ направление, в рамках которого грядёт значительное увеличение объёмов нагрузки на них (без какого-либо увеличения оплаты труда). Это направление будет рассмотрено далее подробнее.

Что на самом деле требует Минобрнауки России от регионов, наглядно отражают следующие показатели, которые требуют обязательно внести в региональные «дорожные карты». По мнению федеральных образовательных чиновников, эти показатели характеризуют результаты мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов:

- численность учащихся в расчёте на одного педагога (по уровням образования; в дополнительном образовании детей — численность детей в возрасте от 5 до 18 лет в расчёте на одного педагога;
- число реорганизуемых (ликвидируемых) образовательных организаций;

- доля расходов в сфере образования, переориентированных в плановом периоде на выполнение положений указами Президента РФ от 7 мая 2012 г. по сравнению с предыдущим периодом, с других направлений расходования средств.

Естественно, что численность учащихся в расчёте на одного педагога должна расти, как и число ликвидируемых (или хотя бы реорганизуемых) образовательных учреждений. На повышение зарплаты теперь необходимо «переориентировать» средства с других направлений расходов. Иными словами, «модернизация образования» закончилась — никаких ремонтов и никакого оборудования — все средства направить на достижение целевых значений по средней зарплате педагогов, сокращая при этом «лишний» вспомогательный персонал, «лишние» учреждения и «неэффективные» образовательные программы, за которые можно заставить заплатить родителей или вообще перестать их реализовывать.

Для достижения таких результатов предписывается обязательно (!) в «дорожных картах» предусмотреть разработку и реализацию следующих мероприятий:

*Внедрение (или совершенствование) нормативного подушевого финансирования в образовательных организациях дошкольного, дополнительного образования детей, организациях профессионального и высшего образования, обеспечивающего в том числе достижение целевых соотношений заработных плат педагогов.*

Усовершенствованное нормативное подушевое финансирование естественным образом позволит освободиться от учреждений, которым не хватает денег на выплату заработной платы. Они должны будут или уволить значительную часть своего персонала, или закрыться (реорганизоваться, ликвидироваться). В рамках нормативного подушевого финансирования можно, например, установить предельные доли фонда оплаты труда, выделяемого на оплату отдельных категорий персонала. Это будет способствовать, в частности, окончательному «вымыванию» из школ психологов и «прочего педагогического персонала».

Например, в Москве несколько лет назад установили предельную долю фонда оплаты тру-

да руководителей школ с заместителями в размере 15,1% от общего фонда оплаты труда. Последствия оказались вполне прогнозируемыми — директора резко сократили число своих заместителей (часто даже сверх разумного), зато премии многих директоров школ Москвы в конце года стали превышать годовую зарплату директоров школ в регионах.

*Внедрение показателей эффективности деятельности основных категорий работников в соответствии с Методическими рекомендациями Минобрнауки России по разработке органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений в сфере образования, их руководителей и работников, утверждёнными 18 июня 2013 г.*

Всех, кто ещё не перешёл на «эффективные контракты», заставляют поторопиться и заключить трудовые договора в соответствии с примерной формой трудового договора («эффективный контракт»), приведённой в приложении 3 к Программе совершенствования системы оплаты труда. Интересно, что Минобрнауки России даже не пытается обосновать свои требования — какого-либо положительного опыта использования так называемых «эффективных контрактов» просто нет.

*Заключение дополнительных соглашений к трудовым договорам с руководителями образовательных организаций (трудоустройство для вновь назначаемых руководителей) по типовый форме, утверждённой постановлением Правительства РФ от 12 апреля 2013 г. № 329.*

Главное, чем отличается эта форма от действующих трудовых договоров руководителей школ, — это его обязанность «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)».

В качестве поощрения руководителю устанавливаются выплаты стимулирующего характера, которые должны быть перечислены в трудовом договоре в следующей таблице.

Наименование выплаты	Условия осуществления выплаты	Размер выплаты при достижении условий её осуществления (в рублях или процентах)

Одно из условий выплат стимулирующего характера — достижение значений показателей, предусмотренных процитированным выше пунктом трудового договора. Таким образом, директоров прямо заинтересовывают увеличивать нагрузку учителей и увольнять «лишний» «прочий педагогический персонал», ведь другими способами обеспечить требуемую среднюю зарплату учителей просто не получится.

Обеспечение контроля за выполнением в полном объёме мер по созданию прозрачного механизма оплаты труда руководителей государственных и муниципальных образовательных организаций (Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания прозрачного механизма оплаты труда руководителей государственных (муниципальных) учреждений и предоставления руководителями этих учреждений сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера») с учётом установленных предельных соотношений средней заработной платы руководителей школ и средней за-

работной платы их работников, включая предоставление ими сведений о доходах и имуществе и размещение их в системе Интернет.

Итак, сначала руководителей государственных и муниципальных школ, так же как и чиновников, заставили сдавать сведения о доходах и имуществе, причём не только своих, но и членов своей семьи (супруги (супруга) и несовершеннолетних детей). Теперь же эти сведения должны оказаться в сети Интернет для всеобщего обозрения.

Включение в 2014 году мероприятий по подготовке к внедрению с 2015 года профессиональных стандартов с проведением мероприятий по повышению квалификации и переподготовке педагогических работников школ для обеспечения соответствия работников современным квалификационным требованиям.

Что такое «профессиональный стандарт педагога», мы рассматривали в статье в № 3 «Народного образования». Оказывается, «квалификационные требования» изменились и надо будет ещё учиться, чтобы им соответствовать. Практического смысла для педагогов в этом нет никакого.

Внедрение в школах систем нормирования труда, направленных на создание условий, необходимых для внедрения рациональных организационных и трудовых процессов, улучшения организации труда и повышения эффективности и качества реализации образовательных программ.

Системы нормирования труда должны разрабатываться в соответствии с Методическими рекомендациями, утверждёнными приказом Минтруда России от 30 сентября 2013 г. № 504, в том числе с учётом мнения представительных органов работников соответствующих организаций и/или положений соответствующих коллективных договоров (согласно статье 159 Трудового кодекса РФ).

Системы нормирования труда в школах согласно предписаниям Минобрнауки России направлены на:

- создание условий, необходимых для внедрения рациональных организационных и трудовых процессов, улучшения организации труда;
- обеспечение нормального уровня напряжённости (интенсивности) труда при выполнении работ (оказании государственных (муниципальных) услуг);
- повышение эффективности обслуживания потребителей государственных (муниципальных) услуг.

Скоро мы увидим, какие же уровни напряжённости (интенсивности) чиновники сочтут «нормальными». Кто-нибудь сомневается, что эти уровни будут уж никак не меньше достигнутых? А это значит, что за повышенную зарплату учителям придётся работать ещё больше, что никак не будет способствовать повышению качества образования. А в сочетании с «оптимизацией» образовательных программ неизбежным результатом станет дальнейшая деградация системы образования России.

### За что штрафуют директоров школ

Изменение трудовых договоров директоров школ (включение им обязанности обеспечивать нужные показатели средней заработной платы руководителей) — необходимое условие для увольнения директоров, которые не смогли или не захотели уволить «лишний» персонал своей школы. Однако уже сегодня такого директора вездесущая прокуратура вполне может оштрафовать. По крайней мере, такие прецеденты были в Челябинской области.

По сообщениям СМИ<sup>2</sup>, в результате прокурорской проверки установлено, что средняя заработная плата педагогических работников средней общеобразовательной школы № 12 в Верхнем Уфалее значительно ниже средней зарплаты педагогов по Челябинской области (в декабре 2013 года — 21 тысяча 216 рублей). На основании постановления прокурора директор школы привлечён к ответственности по части 1 статьи 5.27 (нарушение законода-

тельства о труде) Кодекса РФ об административных правонарушениях и оштрафован на 3 тысячи рублей.

Обоснование привлечения к ответственности «сшибает с ног» (цитируется дословно с сохранением орфографии сообщения):

«Указом Президента РФ установлено, что средняя заработная плата педагогических работников школ должна быть доведена до средней по региону. Такая зарплата должна быть максимально достижима для каждого конкретного работника в рамках отдельно взятого образовательного учреждения. **Несоответствие уровня оплаты труда педагогов верхнеуфалейской школы № 12 обещаниям президента**, несмотря на то, что они достигали необходимых показателей качества труда, **нарушает трудовые права работников».**

Дожили — теперь у нас *несоответствие зарплаты обещаниям*, пусть даже и президента, является нарушением трудового законодательства. Раньше штрафовали лишь за нарушение закона, теперь штрафуют за нарушение обещаний. Причём штрафуют не того, кто обещал!

Интересно, если такая практика будет продолжена, кого оштрафуют за то, что мы до сих пор не живём при коммунизме? Ведь обещал же один из прежних Генеральных секретарей ЦК КПСС...

### Сокращение («оптимизация») расходов

Между тем в регионах о сокращении расходов уже начали говорить прямо, но опять же ссылаясь на выполнение указаний Президента РФ.

В той же Челябинской области заместитель министра образования и науки так прямо и написала в своём письме от 24.03.2014 № 02/1965: «Бюджетным

<sup>2</sup> <http://www.nr2.ru/chel/490051.html>

посланием Президента РФ Федеральному собранию от 13.06.2013 года «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» отмечено, что в связи с исчерпанием возможностей для наращивания общего объема расходов бюджета, основными резервами являются проведение структурных реформ в социальной сфере; повышение эффективности бюджетных расходов в целом, в том числе за счёт оптимизации государственных закупок, бюджетной сети, штатной численности.

В целях выполнения поручения временно исполняющего обязанности Губернатора Челябинской области Б.А. Дубровского, данного на областном совещании, необходимо повышение заработной платы педагогических работников осуществить в том числе за счёт собственных источников денежных средств, направив на указанные цели 30% от потребности средств».

Таким образом, в этом регионе уже прямо предписано «ужаться» на треть «от потребности» и изыскать собственные «резервы» для повышения заработной платы, соответственно сократив другие расходы.

Что может быть на практике с директором, который не найдёт такие резервы, мы только что рассмотрели. А после выполнения планов «дорожной карты» по корректировке трудовых договоров такие директора будут, скорее всего, уволены.

### **«Совершенствование» норм труда**

Статья 47 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает, что в рабочее время педагогических работников в зависимости от занимаемой должности включается учебная (преподавательская), воспитательная работа, индивидуальная работа со школьниками, научная, творческая и исследовательская работа, а также другая педагогическая работа, предусмотренная тру-

довыми (должностными) обязанностями и (или) индивидуальным планом, — методическая, подготовительная, организационная, диагностическая, работа, предусмотренная планами воспитательных, физкультурно-оздоровительных, спортивных, творческих и других мероприятий с учениками. Конкретные трудовые (должностные) обязанности педагогических работников определяются трудовыми договорами (служебными контрактами) и должностными инструкциями. Соотношение учебной (преподавательской) и другой педагогической работы в пределах рабочей недели или учебного года определяется соответствующим локальным нормативным актом школы, с учётом количества часов по учебному плану, специальности и квалификации работника.

Согласно Приказу Министерства труда и социальной защиты РФ от 30 сентября 2013 г. № 504 «Об утверждении методических рекомендаций для государственных (муниципальных) учреждений по разработке систем нормирования труда» в каждом государственном (муниципальном) учреждении должно быть разработано «Положение о системе нормирования труда учреждения». Это положение принимается локальным нормативным актом школ с учётом мнения представительного органа работников, либо включается в качестве отдельного раздела в коллективный договор.

В локальных нормативных актах или коллективном договоре должны быть определены:

- применяющиеся в школе нормы труда по видам работ и рабочим местам при выполнении тех или иных видов работ (функций), а также методы и способы их установления;
- порядок и условия введения норм труда применительно к конкретным производственным условиям, рабочему месту;
- порядок и условия замены и пересмотра норм труда по мере совершенствования или внедрения новой техники, технологии и проведения организационных либо иных

мероприятий, обеспечивающих рост производительности труда, а также в случае использования физически и морально устаревшего оборудования;

- меры, направленные на соблюдение установленных норм труда.

При определении норм труда рекомендовано проводить анализ имеющихся типовых (межотраслевых, отраслевых, профессиональных и других) норм труда, утверждённых федеральными органами исполнительной власти, и соотносить их с фактическими организационно-техническими условиями выполнения технологических (трудовых) процессов в школе.

На основе типовых норм труда могут быть определены:

- нормы времени (затраты рабочего времени на выполнение единицы работы (функции) или оказание услуги одним или группой работников соответствующей квалификации);
- нормы обслуживания (количество объектов (рабочих мест, оборудования, площадей и т.п.), которые работник или группа работников соответствующей квалификации обязаны обслужить в течение единицы рабочего времени);
- нормы численности (установленная численность работников определённого профессионально-квалификационного состава, необходимая для выполнения конкретных производственных, управленческих функций или объёмов работ).

Ещё раз подчеркнём, что этим придётся заниматься в каждой школе.

В результате точно так же как в каждой школе, система оплаты труда теперь вводится собственными локальными актами; нормы труда, за которые выплачивается заработная плата, также будут вводиться собственными локальными актами. На практике это будет означать, что теперь в регионах будет отличаться не только заработная плата, но и объём нагрузки, которую надо отработать за ставку заработной платы.

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Вполне могут коснуться изменения и обслуживающий персонал: многие хотели бы установить норму убираемой площади на ставку уборщицы не 500 кв.м., а 1000, чтобы не придумывать способов доведения заработной платы уборщицы до минимального размера оплаты труда (МРОТ).

Работники извещаются о внедрении новых норм труда не позднее чем за два месяца до их введения в действие.

Интересно, что Министерство труда и социальной защиты РФ понимает, сколько будет допущено на местах ошибок. Ошибочными нормами труда считаются нормы труда, при установлении которых были неправильно учтены организационно-технические условия выполнения технологических (трудовых) процессов или допущены неточности в применении нормативных материалов либо в проведении расчётов.

А ведь ошибки при массовых разнообразных расчётах действительно могут оказаться неизбежными, причём школам придётся пересматривать нормы труда и при переходе к новым ФГОС (хотя пока непонятно, как именно). В соответствии с Методическими рекомендациями Министерства труда и социальной защиты РФ рекомендуется внедрять новые нормы труда в учреждениях одновременно с внедрением новых стандартов оказания услуг, новой техники, технологии, видов продукции (услуг).

Обратим также внимание на то, что перевыполнение норм труда отдельными работниками, в том числе за счёт высокого уровня личных профессиональных качеств, применения по их инициативе новых приёмов труда и совершенствования рабочих мест, не может рассматриваться в качестве основания для пересмотра установленных в школе норм труда. **НО**