

НА СЧЕТ ПЕДАГОГА

Целевые ориентиры и ограничения в разных системах оплаты труда

Ольга Ястребова, Андрей Лазарев, Дарья Зубринская

АННОТАЦИЯ В статье рассматриваются факторы, определяющие общий уровень и окладную часть заработной платы педагога в действующем нормативном правовом поле и в рамках бюджетных ограничений. Анализируются преимущества и недостатки применяемых в регионах Российской Федерации систем оплаты труда, в том числе с точки зрения влияния на ее общий уровень, окладную часть и другие параметры. Предлагается введение системы оплаты труда на основе нормированного ученико-часа с ограничением учитываемой наполняемости, формируемой на основе целевых параметров и нормативных требований к заработной плате педагога.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА Оплата труда учителя, системы оплаты труда, МРОТ, окладная модель, ученико-час, должностной оклад учителя, финансирование школ.

DOI 10.22394/2078-838X-2021-2-96-106

Введение

В настоящее время ведется активная дискуссия об оплате труда педагогов. Имеют место существенные различия ставок/окладов заработной платы даже в пределах одного региона, сложность и непрозрачность применяемых систем оплаты труда педагогических работников. В качестве основной проблемы отмечается низкий, ниже прожиточного минимума, размер ставок заработной платы учителя, существенные различия ставок за труд одинаковой сложности как между субъектами Российской Федерации, так и нередко в пределах одного субъекта¹. Исследования показывают, что за период 2013–2017 гг. заработная плата педагогических работников росла медленнее, чем средняя заработная плата по стране в целом и в большинстве субъектов Российской Федерации (Синица, 2019).

В связи с этим в 2020 году Совет Федерации принял обращение к Правительству по вопросу установления единой отраслевой системы оплаты труда педагогов, обеспечивающей минимальные государственные гарантии по оплате труда и стимулирующей непрерывный профессиональный рост². Минпросвещения России

сформировало ключевые подходы к изменениям систем оплаты труда педагогов, предлагающие понятность и прозрачность системы оплаты труда для учителей, установление единых размеров ставок (должностных окладов) для всех организаций субъекта Российской Федерации (Колесникова, 2021). Звучат также предложения о привязке ставки заработной платы учителя к региональному МРОТ в определенной кратности, от одного до двух размеров³.

Проблема низкого уровня и дифференциации окладной части заработной платы звучит тем более остро, что выявляется в условиях достаточно жесткого контроля средних заработных плат педагогов и их привязки к среднемесячному доходу от трудовой деятельности по соответствующему региону. Отмечается, что

1 Фонд «Национальные ресурсы образования». (2019). Зарплата и нагрузка учителей: нормативы и практика. Получено из <https://nro.center/analytics/zarplata-i-nagruzka-uchitelej-normativy-i-praktika/>.

2 Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации. (2020). Принято Обращение СФ к Правительству по вопросу установления единой системы оплаты труда педагогических работников. Получено из <http://council.gov.ru/events/news/112584/>.

3 Фонд «Национальные ресурсы образования». (2019). Зарплата и нагрузка учителей: нормативы и практика. Получено из <https://nro.center/analytics/zarplata-i-nagruzka-uchitelej-normativy-i-praktika/>.

Ольга Константиновна
ЯСТРЕБОВА

к. э. н., генеральный директор
консалтинговой компании ЭККОНИС
(117997, РФ, Москва, ул. Профсоюзная, 23).
E-mail: oy@ekkonis.ru

Андрей Александрович
ЛАЗАРЕВ

замминистра образования Московской области
(143026, РФ, Новоивановское, ул. Калинина, 1).
E-mail: AALasarev@mosreg.ru

Дарья Павловна
ЗУБРИНСКАЯ

ведущий специалист консалтинговой
компании ЭККОНИС
(117997, РФ, Москва, ул. Профсоюзная, 23).
E-mail: zud@ekkonis.ru

«повышение заработной платы учителей стало одним из символов социальной политики российского государства, выполнения майских указов президента» (Клячко, Токарева, 2017). По данным Росстата, подавляющее большинство регионов Российской Федерации обеспечивает заработную плату учителей на уровне средней по региону⁴, то есть обеспечивает выполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. «О мероприятиях по реализации

4 Федеральная служба государственной статистики. (2020). Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки за январь–сентябрь 2020 года. Получено из <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/fiSmaFOg/itog-monitor04-20.htm>.

5 Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2021 год. (2020). Получено из <https://docs.cntd.ru/document/573218356>.

6 Письмо Министерства образования и науки РФ от 29 декабря 2017 г. № ВП-1992/02 «О методических рекомендациях». (2017). Получено из <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71756416/>.

7 Федеральная служба государственной статистики. (2020). Квартальная оценка среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (нарастающим итогом). Получено из <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/jl7yx5Pa/ozenka-zar.htm>.

государственной социальной политики» (далее – Указ Президента) и Распоряжения Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 722-р «Об утверждении плана мероприятий (“дорожной карты”) “Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки”» (далее – Дорожная карта) по доведению средней заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций до средней заработной платы в соответствующем субъекте Российской Федерации.

При этом в Единых рекомендациях по оплате труда на федеральном, региональном и местном уровнях⁵, а также в Методических рекомендациях Минобрнауки России по формированию системы оплаты труда работников общеобразовательных организаций⁶ рекомендуется на установление окладов (должностных окладов), ставок заработной платы работников направлять не менее 70 процентов фонда оплаты труда организации. Соблюдение данного условия обеспечивает в среднем уровень окладной части заработной платы педагога выше МРОТ даже в регионе с минимальным среди субъектов Российской Федерации среднемесячным доходом от трудовой деятельности (Кабардино-Балкария, где 70 % от среднемесячного дохода от трудовой деятельности в 2020 году составляют 15 481 руб. при уровне МРОТ 12 130 руб.)⁷.

В связи с этим закономерны вопросы: во-первых, о причинах низкого уровня и дифференциации окладной части заработной платы учителей при обеспечении, в основном, целевого уровня зарплаты по регионам; во-вторых, о том, в какой степени сложившаяся ситуация связана с применяемыми системами оплаты труда; и, наконец, о том, в какой степени и при каких условиях возможны унификация базового оклада учителей и его привязка к МРОТ в действующем нормативном правовом поле и в рамках действующих финансовых ограничений.

Звено общей модели финансирования

Вопрос о системах оплаты труда учителей и их эффективности рассматривается преимущественно с точки зрения достаточности для обновления кадрового состава и мотивирования педагогов (Абанкина, 2009). Наряду с этим

системы оплаты труда необходимо оценивать в качестве конечного звена общей системы финансирования школы и отдельного педагога, инструмента, влияющего на соблюдение целевых значений заработной платы и ее окладной части.

Хотя формирование системы оплаты труда является прерогативой трудового коллектива организации, фонд оплаты труда педагогических работников формируется в рамках субвенций субъекта Федерации муниципалитетам с последующим их доведением до конкретных школ в форме субсидий на выполнение муниципального задания. Поэтому на уровень оплаты труда педагога влияют нормативные требования и финансовые ограничения в каждом звене цепочки «субъект Федерации — муниципалитет — школа».

На уровне субъектов Российской Федерации основополагающим документом, устанавливающим целевые ориентиры по оплате труда педагогов, является Распоряжение Правительства РФ от 30.04.2014 № 722-р, выполнение которого, как отмечалось выше, обеспечивает большинством регионов России. Субъектами Российской Федерации формируется субвенция муниципалитетам на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях на фонд оплаты труда.

ЧЕМ НИЖЕ ОБЩИЙ ФОНД ОПЛАТЫ ТРУДА В РАСЧЕТЕ НА ПЕДАГОГИЧЕСКОГО РАБОТНИКА В ШКОЛЕ, ТЕМ СЛОЖНЕЕ ГАРАНТИРОВАТЬ ОПРЕДЕЛЕННЫЙ УРОВЕНЬ ЕГО БАЗОВОЙ ОКЛАДНОЙ ЧАСТИ

В соответствии с Законом «Об образовании в Российской Федерации»⁸, нормативы на оплату труда, формируемые при расчете субвенции, не могут быть ниже уровня средней заработной платы в соответствующем субъекте Российской Федерации, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации. Таким образом, доводимые до муниципалитетов объемы субвенции должны обеспечивать размер заработной платы педагогов муниципальных школ не ниже

среднего по региону уровня. Далее, на уровне муниципалитетов, в соответствии с утверждаемыми ими локальными актами о финансовом обеспечении выполнения муниципального задания, финансирование доводится до конкретных школ. Именно на этих «этажах» реализуется возможность формирования уровней оплаты труда педагогов как на целевом, не ниже средней заработной платы по региону, уровне, так и с учетом отклонений от него.

В соответствии с Общими требованиями Минпросвещения России по определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) образовательных услуг, нормативные затраты определяются в расчете на одного обучающегося по каждому уровню образования⁹. А это значит, что при определении норматива на фонд оплаты труда педагогических работников в субвенции закладывается соотношение ученик — учитель, определенное региональными нормативными актами. При соблюдении в муниципалитетах и отдельных школах соотношения ученик — учитель, заложенного при формировании субвенции, доводимый до школы фонд оплаты труда обеспечивает средний размер зарплаты педагога не ниже целевого уровня по региону.

Однако если в конкретной школе (или в отдельных школах, или в среднем по муниципалитету) численность педагогов на одного обучающегося превышает заложенное при формировании субвенции соотношение, средняя заработная плата учителя за счет субвенции

такой школы или такого муниципалитета не сможет достичь целевого уровня. Соответственно, чем ниже общий фонд оплаты труда в расчете на педагогического работника в школе, тем сложнее гарантировать определенный уровень его базовой окладной части. В наибольшей степени вероятность снижения окладной части заработной платы ниже МРОТ возрастает в малоодоходных регионах.

Кроме того, возможны ситуации, когда и при соблюдении двух основных условий финансирования (формирование норматива в субвенции на уровне среднедушевого дохода по региону и соответствие фактического соотношения ученик — учитель нормативному) доведенного по нормативу фонда оплаты туда не хватит для предусмотренных системой оплаты труда выплат конкретным педагогам. Такие ситуации встречаются на практике довольно часто и связаны с несогласованностью системы надбавок и выплат в локальных актах по оплате труда муниципалитетов и школ с выплатами, предусмотренными при расчете субвенции и заложенными в нормативных затратах на оплату труда. Если в документах, регулирующих оплату труда, предусмотрены доплаты, надбавки и выплаты, не заложенные в нормативе, вероятность дефицита средств на оплату труда за счет субвенции тем выше, чем выше в конкретной школе доля педагогов, заслуживающих такие надбавки и выплаты.

Окладная модель и модель на основе ученико-часа

В настоящее время в регионах наиболее распространенной является окладная система, при которой в качестве базы устанавливается размер должностного оклада (ставки) заработной платы за норму рабочего времени. Должностной оклад умножается на повышающие коэффициенты (повышения), к ним добавляются компенсационные выплаты за выполнение дополнительных работ, не входящих в должностные обязанности, но непосредственно связанных с образовательной деятельностью. При этом нормативные требования к величине оклада, а также к составу и размеру доплат и надбавок отсутствуют; рекомендованные Едиными рекомендациями и Методическими указаниями

нормы по доле окладной части не менее 70 % часто не закреплены в муниципальных и локальных актах по оплате труда.

В результате во многих регионах нормативно закрепленная величина должностного оклада отсутствует, размеры окладов утверждаются вместе с надбавками. Не выполняется положение Методических рекомендаций Минобрнауки России об «исчислении размера оплаты за фактический объем учебной (преподавательской) или педагогической работы исходя из конкретных размеров ставок заработной платы, ...установленных в организации по квалификационному уровню ПКГ ...без применения к ним каких-либо повышающих коэффициентов и (или) повышений».

Наиболее распространенными являются надбавки за квалификационную категорию, ученую степень (звание) и стаж педагогической работы. Однако, поскольку эти параметры не учитываются в субвенции, а во многих регионах преобладают педагоги с большим стажем, возрастает вероятность дефицита средств на осуществление таких выплат за счет субвенции. Вероятность усиливается открытым перечнем и массовым применением компенсационных выплат, которые рассчитываются применительно к окладу с учетом надбавки. В итоге нередко случаи превышения в структуре фонда оплаты труда компенсационных выплат над окладной частью, отсутствия средств на стимулирующие либо иные предусмотренные выплаты.

Таким образом, отсутствие в окладной системе нормативно закреплённых ограничений на структуру фонда оплаты труда при несоблюдении рекомендаций по величине и доле окладов приводит к размытости структуры заработной платы, дифференциации гарантированного оклада и, с высокой вероятностью, его низкому уровню, в том числе ниже МРОТ. Эта вероятность усиливается несогласованностью надбавок и выплат, установленных в региональных законах о субвенции и в системах оплаты труда, приводящей к возникновению обязательств, не обеспеченных средствами субвенции.

Принципиально иной подход к формированию заработной платы учителя и ее окладной части сформулирован в системе «ученико-час», представленной в Модельной методике Минобрнауки

России 2007 года (далее — Модельная методика)¹⁰. В противовес окладной системе расчет базового оклада на основе ученико-часа осуществляется обратным счетом, исходя из общего объема фонда оплаты труда в рамках субвенции муниципалитетам. Стоимость одного ученико-часа рассчитывается каждым образовательным учреждением самостоятельно по определенной в Модельной методике формуле, в пределах общей части фонда оплаты труда педагогических работников.

Определение фонда оплаты труда на основе объема субвенции, то есть гарантия достаточности средств на оплату труда, является преимуществом системы. К преимуществам следует отнести также учет интенсивности труда не только в часах учебной нагрузки, но и с точки зрения численности учеников на одного учителя. Кроме того, в рамках Модельной методики доля базовой части оплаты труда формируется из расчета 70 % фонда оплаты труда педагогического персонала, что обеспечивает требуемую долю гарантированной части заработной платы. Объемы компенсационных и стимулирующих выплат педагогам в Модельной методике также ограничены рекомендуемыми значениями. Таким образом, при использовании Модельной методики не возникает отклонения от предусмотренной структуры фонда оплаты труда, занижения доли гарантированной части заработной платы и нехватки средств на оплату труда — при условии, что наполняемость классов школы не ниже нормативной и существенно не превышает ее.

Однако при отсутствии дополнительных корректирующих параметров Модельная методика мотивирует увеличение наполняемости классов, в том числе сверх санитарных норм (25 чел.)¹¹, поскольку повышает размеры должностных окладов и, соответственно,

среднюю заработную плату учителей при той же стоимости ученико-часа. И наоборот, установление прямой зависимости оплаты труда учителей от количества учеников в каждом классе при отсутствии дополнительных корректирующих факторов приводит к снижению оплаты учителей в классах или подгруппах с низкой наполняемостью. При больших различиях наполняемости классов применение такой системы приводит к резкой дифференциации заработной платы учителей при выполнении одинаковой нормы учебной нагрузки в часах, что противоречит действующему законодательству. Поэтому при апробации Модельной методики в субъектах Российской Федерации муниципалитетам в рамках реализации Комплексных проектов модернизации образования выделялись дополнительные средства из региональных бюджетов на возмещение затрат образовательных организаций на доведение окладов педагогов до первоначального уровня в случае их снижения при низкой наполняемости классов. Для смягчения дифференциации вводились дополнительные коэффициенты, расчет стоимости ученико-часа и заработной платы педагога существенно усложнялся. Составление тарификационного списка становилось технически сложной задачей.

Кроме того, при равном соотношении ученик — учитель по модельной методике стоимость ученико-часа в двух школах могла быть дифференцирована в зависимости от количества часов учебной нагрузки (которые по ФГОС задаются интервалами, а не точными значениями), при этом в школах с большей нагрузкой стоимость часа была меньшей. С точки зрения финансового планирования серьезным недостатком системы является невозможность спрогнозировать, какую долю в объеме субсидии (субвенции) школы будут занимать непосредственно выплаты окладов учителям, так как на стоимость ученико-часа влияет одновременно множество факторов: плановый объем выплат персоналу за счет средств субсидии в каждой школе, квалификационные категории учителей, количество классных руководителей, совокупное годовое число ученико-часов в каждой школе, и другие. Разная стоимость ученико-часа приводит к дифференциации размеров должностных окладов

педагогических работников при равных условиях труда. В такой системе задача установления единой величины должностного оклада является практически нерешаемой.

Вероятно, в силу этого, а также из-за отмечаемой регионами технической сложности расчета окладов по системе «ученико-час» после прекращения дополнительного финансирования в рамках комплексных проектов модернизации образования многие регионы отказались от использования Модельной методики в пользу более простой в применении окладной системы.

Однако вместе с этим была разорвана связь между подходами к расчету фонда оплаты труда и формированию выплат в субвенции и в системах оплаты труда. Это привело к разбалансированности структуры фонда оплаты труда, применению не обеспеченных субвенцией выплат и необоснованному снижению окладов учителей.

Возможное решение ключевых проблем

Достоинства модели «ученико-час» могут быть усилены, а недостатки устранены при ее модификации с применением нормативно-целевого подхода¹². Использование целевых параметров, определяющих среднюю заработную плату педагога, нормативную нагрузку учителя в часах, максимально допустимое учитываемое количество учеников в классе и рекомендуемую долю оклада в заработной плате педагогического работника, позволяет установить целевое значение стоимости ученико-часа, единое в рамках каждого субъекта Российской Федерации. Стоимость ученико-часа рассчитывается в такой системе как отношение целевого размера оклада учителя к

ДОСТОИНСТВА МОДЕЛИ «УЧЕНИКО-ЧАС» МОГУТ БЫТЬ УСИЛЕНЫ, А НЕДОСТАТКИ УСТРАНЕНЫ ПРИ ЕЕ МОДИФИКАЦИИ С ПРИМЕНЕНИЕМ НОРМАТИВНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА

его нагрузке, выраженной в ученико-часах, в месяц. Месячная нагрузка одного учителя, выраженная в ученико-часах, определяется исходя из установленной нагрузки педагогического работника в неделю, среднего количества недель в месяце и максимально допустимой наполняемости классов, которая принимается на уровне 25 чел. Среднее количество недель в месяце, используемое в расчетах, учитывает продолжительность удлиненного оплачиваемого отпуска

педагогических работников. Таким образом, размер оклада учителя в субъекте Российской Федерации и его нагрузка определяются с учетом положений, предусмотренных нормативными правовыми актами, а также учитывает рекомендации направлять на оплату труда педагогических работников 70 % от уровня среднемесячного дохода от трудовой деятельности в субъекте Федерации. На основе нормируемого ученико-часа оклад учителя определяется достаточно просто, с учетом фактической учебной нагрузки и фактической наполняемости класса, не требует сложных расчетов и средств автоматизации.

Системы выплат в заработной плате строго увязаны с выплатами, предусмотренными субвенцией. Окладная часть фонда оплаты труда формируется в зависимости от установленной на уровне региона стоимости ученико-часа, количества учеников в школе и средней наполняемости класса. Прочие факторы, такие как квалификационные категории учителей, количество классных руководителей и т. д., оказывают влияние только на размер фонда компенсационных и стимулирующих выплат. Использование нормативного подхода позволяет прогнозировать объем выплат окладов учителям для любой школы, так как стоимость одного ученико-часа в каждой школе едина, следовательно, моделирование для каждой отдельной школы не требуется.

Важным отличительным принципом системы «нормированный ученико-час» является ограничение учитываемой наполняемости,

10 Письмо Минобрнауки России от 26.11.2007 № 244/03. (2007). Получено из <https://base.garant.ru/70309182/>.

11 Максимально допустимая наполняемость класса образовательной организации общего образования, согласно п. 18 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам — образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 30.08.2013 № 1015, принимает значение 25 человек. С января 2021 г. п. 18 Порядка утратил силу, однако новая норма предельной наполняемости класса в общеобразовательной организации не утверждена.

12 Модель «нормированногоученико-часа с ограничением учитываемой наполняемости» разработана и успешно апробирована в 2020–2021 гг. в ряде школ Московской области.

ограничивающей рост оклада учителя при установленной предельной учитываемой наполняемости и его снижение при работе с небольшим классом или подгруппой. Установление ограничения на учитываемую наполняемость класса позволяет сократить диапазоны окладов педагогических работников при больших отклонениях минимальных и максимальных значений наполняемости в школе, а также упорядочить размеры окладов по всем организациям вне зависимости от контингента обучающихся. При допустимом разбросе наполняемости класса система обеспечивает более высокие оклады учителям с более высокой интенсивностью труда.

Применение механизма ограничения учитываемой наполняемости обеспечивает неснижение окладов учителей в школах и классах с низкой наполняемостью относительно сложившегося уровня при переходе с окладной системы, а значит, не требует дополнительного финансирования из муниципального или регионального бюджета на возмещение снижения окладов. Это позволяет рассматривать нормированный ученико-час в качестве «мягкого» инструмента для оптимизации в среднесрочном периоде численности учеников в школах в тех случаях, когда исторически сложившиеся соотношения ученик – учитель ниже заложенного в субвенции и школы испытывают хроническое недофинансирование фонда оплаты труда. Система мотивирует повышение наполняемости классов до нормативного уровня, однако не требует единовременной реорганизации и не создает для школы кризисных ситуаций.

Следует также отметить, что система мотивирует приток в систему школьного образования молодых учителей, поскольку устанавливает зависимость оклада от нагрузки с учетом количества учеников, а не от стажа работы.

Наконец, нормативный подход позволяет рассчитывать окладную часть заработной платы учителя при выполнении нормы учебной нагрузки в часах на одну ставку и нормативной наполняемости классов на уровне 25 учеников для каждого региона. Так, стоимость нормативного ученико-часа в 2020 году с учетом значений среднемесячного дохода от трудовой деятельности в Москве составляла 31 рубль, в Карачаево-Черкесской Республике – 10 рублей, в Чукотском автономном округе – 45 рублей.

Выводы

Возвращаясь к поставленным в начале статьи вопросам о причинах низкого уровня и дифференциации окладной части заработной платы учителей, отметим в качестве основной причины невыполнение в регионах, муниципалитетах или школах одного или нескольких из рассмотренных выше условий. К ним относятся:

- соблюдение в полной мере требований Дорожной карты и Закона «Об образовании в Российской Федерации» об обеспечении уровня нормативов на оплату труда, формируемых при расчете субвенции, не ниже уровня средней заработной платы в соответствующем субъекте Российской Федерации, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации;
- соблюдение рекомендации об обеспечении окладной части фонда оплаты труда педагогов на уровне не ниже 70 %;
- соблюдение установленного в регионе и заложенного в субвенции целевого соотношения ученик – учитель;
- увязка надбавок и выплат, предусмотренных муниципальными и локальными системами оплаты, с выплатами, предусмотренными в субвенции на оплату труда.

Для снижения как общего уровня заработной платы, так и ее окладной части достаточно невыполнения хотя бы одного из перечисленных условий.

Кроме того, необходимо учитывать, что и в Указе Президента, и в Дорожной карте речь идет о средней заработной плате педагогических работников, без ее корректировки в расчете на ставку при перевыполнении установленной нормы рабочего времени. Если же ужесточить данные требования требованием о доведении до среднедушевого дохода от трудовой деятельности не просто средней заработной платы педагога, а заработной платы при выполнении нормы часовой нагрузки в расчете на одну ставку, то в ряде регионов объем субвенции, направляемой на оплату труда педагогических работников, необходимо будет увеличить более

13 Фонд «Национальные ресурсы образования». (2019). Зарплата и нагрузка учителей: нормативы и практика. Получено из <https://nro.center/analytics/zarplata-i-nagruzka-uchitelej-normativy-i-praktika/>.

чем в полтора раза. По имеющимся данным, коэффициент педагогической нагрузки, рассчитываемый как отношение фактической нагрузки в часах к 18 часам нормативной нагрузки на ставку, в регионах варьирует от 1,06 в Республике Дагестан до 1,83 в Магаданской области при среднем по стране значении в 2019 г. 1,41¹³.

С учетом регионального коэффициента педагогической нагрузки скорректированное значение окладной части заработной платы в расчете на ставку по региону с минимальным среднемесячным доходом от трудовой деятельности (Кабардино-Балкарии) в 2020 году составит 13 232 руб., что несколько превышает региональный МРОТ¹⁴. По-разному складывается ситуация в регионах с высокими коэффициентами нагрузки. Так, в регионах с максимальной нагрузкой – Магаданской и Кемеровской областях, – где коэффициенты педнагрузки составили соответственно 1,83 и 1,78¹⁵, ввиду более высокого уровня среднедушевого дохода установление средней заработной платы на уровне не ниже 70 % от среднемесячного дохода от трудовой деятельности обеспечивает ее уровень с превышением МРОТ. Однако в регионах с высоким уровнем нагрузки и низкими доходами, например, в Костромской области и Чеченской Республике, базовый оклад в расчете на одну ставку в 2020 году не достигает уровня регионального МРОТ – соответственно 10 964 руб. при уровне МРОТ 12 713 руб. в Костромской области и 9 969 руб. при уровне МРОТ 12 130 руб. в Чеченской Республике. Таким образом, при ужесточении требований к среднему уровню заработной платы учителя с

14 Фонд «Национальные ресурсы образования». (2019). Зарплата и нагрузка учителя. Получено из <https://nro.center/wp-content/uploads/2019/10/zarplata-i-nagruzka-uchitelja.pdf>.

15 Фонд «Национальные ресурсы образования». (2019). Мониторинг «Зарплата и нагрузка учителя» на июнь 2019. Получено из <https://nro.center/analytics/zarplata-i-nagruzka-uchitelja-2019/>.

16 В соответствии с Методическими рекомендациями Минобрнауки России от 29.12.2017 № ВП-1992_02.

ВОЗМОЖНО НОРМАТИВНОЕ
УСТАНОВЛЕНИЕ МРОТ
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
В КАЧЕСТВЕ НИЖНЕЙ
ГРАНИЦЫ БАЗОВОЙ
СТАВКИ (ОКЛАДА)
ПЕДАГОГИЧЕСКОГО
РАБОТНИКА

учетом коэффициента педнагрузки отдельным регионам потребуется дополнительное финансирование.

Что касается применяемых систем оплаты труда, то наиболее распространенная окладная система не предполагает ни контроля доли или уровня окладной части, ни увязки формируемого фонда оплаты труда с объемом субвенции. Отсутствие связи между подходами к расчету фонда оплаты труда и к формированию выплат в субвенции и в системах оплаты труда неизбежно приводит к разбалансированности структуры заработной платы, применению не обеспеченных субвенцией выплат, снижению окладов и дефициту средств на оплату труда при обеспечении нормативного финансирования в субвенции.

Для повышения эффективности окладной системы требуется нормативное закрепление требований к структуре фонда оплаты труда, упорядочение выплат и обеспечение гарантированного минимума окладной части.

Относительно последнего необходимо учитывать, что при одновременном соблюдении требований о целевой заработной плате педагога на уровне среднемесячного дохода от трудовой деятельности по региону и об обеспечении гарантированной (окладной) части не менее 70 % от уровня заработной платы¹⁶ его значение в 2020 году варьировало по субъектам Российской Федерации от порядка 15,5 тыс. руб. в Кабардино-Балкарской Республике до 74 тыс. руб. в Чукотском автономном округе. В этой связи предложения об установлении единого значения оклада учителей в размере двух МРОТ по России в целом (24,26 тыс. руб. в 2020 году или 25,584 тыс. руб. в 2021 году) невозможно в рамках действующих бюджетных ограничений, так как в таком случае в ряде регионов (Ивановской области, Республике Дагестан, Республике Ингушетии, Кабардино-Балкарской Республике, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Северная Осетия – Алания) размер должностного оклада учителя будет превышать среднемесячный

В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ В РЕГИОНАХ
НАИБОЛЕЕ РАСПРОСТРАНЕННОЙ
ЯВЛЯЕТСЯ ОКЛАДНАЯ СИСТЕМА

доход от трудовой деятельности по субъекту, т. е. целевое значение всей заработной платы. Если рассматривать предложение об установлении должностного оклада в размере двух МРОТ за ставку заработной платы и учитывать при расчете оклада фактические часы педагогической нагрузки, то размер должностного оклада одного педагогического работника превысит общее целевое значение его заработной платы в 54 субъектах Федерации. При этом установление единого значения оклада учителей в размере 1–1,5 МРОТ будет существенно ниже 70 % от среднемесячного дохода для высокодоходных регионов страны.

Таким образом, установление единой нормативной величины оклада учителей в привязке к МРОТ при сохранении целевых значений заработной платы на уровне среднемесячного дохода от трудовой деятельности по субъекту в условиях существенной дифференциации доходов по субъектам малодостижимо. Однако возможно нормативное установление МРОТ субъекта Российской Федерации в качестве нижней границы базовой ставки (оклада) педагогического работника. При таком подходе обеспечивается привязка к МРОТ минимально допустимого значения оклада в заработной плате педагога при сохранении 70 % от среднего дохода от трудовой деятельности в качестве целевого ориентира для размера оклада учителя. Чем менее доходным является регион и чем ближе значения МРОТ к целевому уровню окладной части, тем более жесткой должна быть структура фонда оплаты труда и тем меньше доля надбавок, компенсационных и стимулирующих выплат¹⁷.

Таким образом, в условиях окладной системы оплаты труда возможно выполнение требований о нормативно установленной величине оклада педагога, однако на практике эта величина будет варьировать от близкой к МРОТ в регионах с низким уровнем доходов до существенно превышающей МРОТ и близкой

к целевому значению в 70% от средней заработной платы учителя.

Отметим, что из перечисленных выше четырех условий гарантированного целевого уровня заработной платы и ее окладной части наиболее сложным для выполнения в краткосрочной перспективе является условие о соответствии фактического соотношения ученик — учитель целевому, заложенному в субвенции. Очевидно, что в школах или муниципалитетах с низкой наполняемостью в условиях действующих бюджетных ограничений повышение наполняемости классов требует изменения учебных расписаний, реорганизации классов, возможно — сокращения численности учителей. Для ее мягкого решения предлагается использование системы нормированного ученико-часа с ограничением учитываемой наполняемости.

Литература

Абанкина, И. В. (2009). Исследование результатов и эффектов введения новой системы оплаты труда учителей. *Вопросы образования*, 4, 153–169.

Абанкина, И. В., Филатова, Л. М. (2015). Эффективный контракт: тенденции изменения мотивации учителей. *Народное образование*, 7, 98–104.

Аврамова, Е. М., Логинов, Д. М. (2016). О социально-экономическом значении повышения оплаты труда учителей. *Экономика региона*, 12(4), 1135–1145. DOI: 10.17059/2016-4-15.

Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2021 год. (2020). Получено из https://docs.cntd.ru/document/573218356.

Клячко, Т. Л., Токарева, Г. С. (2017). Заработная плата учителей: ожидания и достигнутые результаты. *Вопросы образования*, 4, 199–216. DOI: 10.17323/1814-9545-2017-4-199-216.

Колесникова, К. (2021). *Какой будет новая система оплаты труда учителей*. Получено из https://rg.ru/2021/03/10/minprosveshcheniia-raskrylo-detali-novoj-sistemy-oplaty-truda-uchitelej.html.

Письмо Министерства образования и науки РФ от 29 декабря 2017 г. № ВП-1992/02 «О методических рекомендациях». (2017). Получено из https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71756416/.

Письмо Минобрнауки России от 26.11.2007 № 244/03. (2007). Получено из https://base.garant.ru/70309182/.

Постановление Правительства РФ от 11.07.2015 г. № 698 «Об организации федеральных статистических наблюдений для формирования официальной статистической информации о среднемесячном доходе от трудовой деятельности». (2015). Получено из https://base.garant.ru/71136488/.

Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 30.08.2013 № 1015. (2013). Получено из https://base.garant.ru/70466462/.

Приказ Минпросвещения России от 20.11.2018 № 235 «Об утверждении общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, среднего профессионального образования, дополнительного образования детей и взрослых, дополнительного профессионального образования для лиц, имеющих или получающих среднее профессиональное образование, профессионального обучения, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) государственным (муниципальным) учреждением». (2018). Получено из https://base.garant.ru/72111660/.

Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы, утв. распоряжением Правительства РФ от 26.11.2012 г. № 2190-р. (2012). Получено из https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70169234/.

Синица, А. Л. (2019). Заработная плата в общем образовании в регионах России. *Народонаселение*, 2, 78–90. DOI: 10.24411/1561-7785-2019-00017.

Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации. (2020). *Принято Обращение СФ к Правительству по вопросу установления единой системы оплаты труда педагогических работников*. Получено из http://council.gov.ru/events/news/112584/.

Федеральная служба государственной статистики. (2020). *Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки за январь — сентябрь 2020 года*. Получено из https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/fiSmaFOg/itog-monitor04-20.htm.

Федеральная служба государственной статистики. (2020). Квартальная оценка среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (нарастающим итогом). Получено из https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/jl7yx5Pa/ozenka-zar.htm.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.201 № 273-ФЗ. (2012). Получено из http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/.

Фонд «Национальные ресурсы образования». (2019). *Зарплата и нагрузка учителей: нормативы и практика*. Получено из https://nro.center/analytics/zarplata-i-nagruzka-uchitelej-normativy-i-praktika/.

Фонд «Национальные ресурсы образования». (2019). *Зарплата и нагрузка учителя*. Получено из https://nro.center/wp-content/uploads/2019/10/zarplata-i-nagruzka-uchitelja.pdf.

Фонд «Национальные ресурсы образования». (2019). Мониторинг «Зарплата и нагрузка учителя» на июнь 2019. Получено из https://nro.center/analytics/zarplata-i-nagruzka-uchitelja-2019/.

Teacher's pay: targets and limitations in the different pay systems

Olga K. YASTREBOVA.
PH.D in Economics, SEO LLC EKKONIS (consulting company)
(23, Profsoyuznaya ul., 117997, Moscow, Russian Federation).
E-mail: oy@ekkonis.ru

Andrey A. LAZAREV.
Deputy Minister of Education of Moscow region (1, Kalinina ul., 143026, Novoivanovskoye, Moscow region, Russian Federation). E-mail: AALasarev@mosreg.ru

Daria P. ZUBRINSKAYA.
LLC EKKONIS, Lead expert (23, Profsoyuznaya ul., 117997, Moscow, Russian Federation). E-mail: zud@ekkonis.ru

Abstract

The article considers main factors which determine the total pay level and the main salary part of secondary school teachers under the acting legislative norms and budgetary constraints. The article analyses the advantages and deficiencies of the school teachers pay systems applied in the regions of the Russian Federation, also in terms of their impact on total pay level, basic salary and other parts of pay system. The article offers a pay system based on a «normalized pupil-hour» salary with limited number of pupils. The system is formed on a targeted school teachers' pay level and regulatory requirements for wages.
Keywords: school teacher's pay, teacher's pay systems, the basic salary, salary based on pupil-hours, financing of schools, system of normalized pupil-hour.

References

Abankina, I. V. (2009). *Research on outcomes and effects of the new teachers' pay system. Educational studies. Moscow*, 4, 153–169. (In Russian).

Abankina, I. V., & Filatova, L. M. (2015). Effective contract: trends in teacher motivation. *Narodnoe obrazovanie*, 7, 98–104. (In Russian).

Avraamova, E. M., & Loginov, D. M. (2016). The socio-economic value of teacher salaries rise. *Economy of region*, 12(4), 1135–1145. DOI: 10.17059/2016-4-15. (In Russian).

Decree of the Government of the Russian Federation No. 698 of 11.07.2015 “On the Organization of Federal Statistical Observations for the Formation of Official Statistical Information on the Average Monthly Income from Work”. (2015). Retrieved from https://base.garant.ru/71136488/. (In Russian).

Federal State Statistics Service. (2020). *Unified recommendations on civil servants pay system at federal, regional and municipal levels for 2021*. Retrieved from https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/fiSmaFOg/itog-monitor04-20.htm. (In Russian).



Federal State Statistics Service. (2020). *Quarterly assessment of the average monthly accrued salary of employees in organizations, individual entrepreneurs and individuals (cumulative total)*. Retrieved from <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/jl7yx5Pa/ozenka-zar.htm>. (In Russian).

Federal Law No. 273-FZ of 29.12.2012 "On Education in the Russian Federation". (2012). Retrieved from http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/. (In Russian).

Klyachko, T. L., Tokareva, G. S. (2017). Teachers' Salary: Expectations and Results. *Educational studies, Moscow* 4, 199–216. DOI: 10.17323/1814-9545-2017-4-199-216. (In Russian).

Kolesnilova, K. (2021). *All-Russia expert council approved approaches of the RF Ministry of education on the new teachers' pay system*. Retrieved from <https://rg.ru/2021/03/10/minprosveshcheniia-raskrylo-detali-novoj-sistemy-oplaty-truda-uchitelej.html>. (In Russian).

Letter No. 244/03 of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation dated 26.11.2007. (2007). Retrieved from <https://base.garant.ru/70309182/>. (In Russian).

Letter of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation No. VP-1992/02 "On Methodological Recommendations on implementation of pay system at schools" dated December 29, 2017. (2017). Retrieved from <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71756416/>. (In Russian).

National Education Resources Foundation. (2019). *Monitoring "Teacher's salary and workload" for June 2019*. Retrieved from <https://nro.center/analytics/zarplata-i-nagruzka-uchitelja-2019/>. (In Russian).

National Education Resources Foundation. (2019). *Teacher's Pay and load*. Retrieved from <https://nro.center/analytics/zarplata-i-nagruzka-uchitelej-normativy-i-praktika/>. (In Russian).

National Education Resources Foundation. (2019). *Teachers' salary and workload*. Retrieved from <https://nro.center/wp-content/uploads/2019/10/zarplata-i-nagruzka-uchitelja.pdf>. (In Russian).

Order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation No. 1015 of 30.08.2013. (2013). Retrieved from <https://base.garant.ru/70466462/>. (In Russian).

Order of the Ministry of Education of the Russian Federation No. 235 of 20.11.2018" On the approval of the general requirements for the determination of standard costs of public services in education, applied for calculations of financing of public services provided by public educational entity" (2018). Retrieved from <https://base.garant.ru/72111660/>. (In Russian).

Program of step-by step improvement of civil servants pay system for 2012-2018, enacted by the Government of the Russian Federation order No. 2190-r of 26.11.2012. (2012). Retrieved from <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70169234/>. (In Russian).

Sinita, A. L. (2019). Pay in secondary education in Russian regions. *Population*, 78–90. DOI: 10.24411/1561-7785-2019-00017. (In Russian).

The Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation. (2020). *Call to the Government on the introduction of the unified teachers' pay system has been accepted*. Retrieved from <http://council.gov.ru/events/news/112584/>. (In Russian).

Unified recommendations on the establishment at the federal, regional and local levels of remuneration systems for employees of state and municipal institutions for 2021. (2020). Retrieved from <https://docs.cntd.ru/document/573218356>. (In Russian).

