

ПЕДАГОГИКА



УДК 371

ОПЛАТА ТРУДА В ОБРАЗОВАНИИ: ЕСТЬ ЛИ ВОЗМОЖНОСТЬ ЗАРАБАТЫВАТЬ БОЛЬШЕ?

В.Н.Аверкин, О.М.Зайченко, А.А.Осипов

Новгородский институт развития образования, post@iro.nov.ru

Обращаясь к проблеме повышения заработной платы учителей, авторы статьи в качестве одного из инструментов ее решения видят развитие внебюджетной деятельности в образовании. Анализируются причины, сдерживающие в настоящее время привлечение образовательными учреждениями дополнительных финансовых средств. Даются рекомендации по расширению этой деятельности.

Ключевые слова: *заработная плата учителей, привлечение частных средств в образование, платные образовательные услуги*

Turning to the problem of the teachers' wage increase the authors of the article consider the development of the off-budget activities in education as one of the instruments of its solving. They analyze the factors which restrain at present the attraction of additional capital by educational institutions. They formulate recommendations which are aimed at the extension of such activities.

Keywords: *teachers' wage, attraction of private capital in the education, paid educational services*

Попытки повысить заработную плату педагогов предпринимались неоднократно. Из реальных шагов можно назвать реализацию национального проекта «Образование», а также повышение заработной платы учителей за счет сокращения неэффективных расходов в ходе выполнения комплексных проектов модернизации образования.

В 2011 г. в рамках модернизации региональных систем образования поставлена задача в ближайшие годы довести уровень оплаты труда учителей до средней заработной платы в экономике субъекта РФ. Для ее решения бюджетам субъектов РФ предоставляются субсидии из федерального бюджета на реализацию комплекса мер по модернизации общего образования (приобретение оборудования, транспортных средств для перевозки обучающихся, пополнение фондов школьных библиотек и др.). Благодаря этому в бюджетах субъектов РФ высвобождаются средства, которые должны быть направлены на повышение зарплат учителей.

Финансирование из федерального бюджета предоставляется при условии, что субъект РФ берет на себя ряд обязательств. Центральное из них связано с достижением определенного соотношения среднемесячной заработной платы учителей и среднемесячной заработной платы работников в целом по экономике субъекта РФ. Такое соотношение устанавливается соглашением между Минобрнауки России и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и является одним из показателей результативности предоставления субсидии. Предусмотрен и ряд других показателей (доля школьников, обучающихся по федеральным государственным образовательным стандартам, доля учителей, получивших первую, высшую квалификационную категорию

и подтверждение соответствия занимаемой должности, и др.), конкретные значения которых также устанавливаются указанным соглашением. Если в отчетном финансовом году по каким-то показателям не достигнуты установленные соглашением значения, размер субсидии на текущий финансовый год подлежит сокращению на 2% по каждому из этих показателей.

Поскольку, как правило, оплата труда учителей ниже средней заработной платы в экономике, реализация данного проекта, безусловно, будет способствовать улучшению их материального положения. Вместе с тем, признавая масштабность проекта, хочется надеяться, что он только *открывает* ряд шагов государства и общества, направленных на то, чтобы превратить учителей в средний класс [см. лит.].

По данным, имеющимся на официальном сайте Росстата, среднемесячная начисленная заработная плата одного работника в июле 2011 г. составила 23895 р. А среднемесячная начисленная заработная плата в образовании в июне 2011 г. по РФ составила 16878 р. Таким образом, разница со средним уровнем оплаты труда в экономике в целом составляет примерно 7 тыс. р. Однако увеличение заработной платы учителей на эту сумму можно считать значительным только в сравнении с ее имеющимся низким уровнем, но не с оплатой труда во многих других сферах экономической деятельности. Даже после увеличения она окажется ниже, чем *существующий* (на июнь 2011 г.) средний размер оплаты труда в таких отраслях, как транспорт и связь (30568 р.), производство и распределение электроэнергии, газа и воды (27542 р.), государственное управление, обеспечение военной безопасности, социальное страхование (27930 р.), научные исследования и разра-

ботки (37521 р.), не говоря уж о добыче полезных ископаемых (43552 р.) и финансовой деятельности (51746 р.).

Сравним также предстоящий рост зарплаты учителей с планируемым повышением денежного довольствия военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел. На официальном сайте Министерства внутренних дел РФ есть информация, что с 2012 г. размер денежного довольствия лейтенанта полиции составит не менее 33 тыс. р. в месяц. «Российская газета» от 26 мая 2011 г. публикует данные, что с 1 января 2012 г. денежное довольствие военнослужащих вырастет в среднем в три раза и составит для офицеров не менее 50 тыс. р. в месяц. При этом для военнослужащих и сотрудников полиции предусмотрен ряд дополнительных социальных льгот, фактически увеличивающих уровень их доходов. Возможно, полицейские и военные и должны получать заработную плату выше, чем работники образования. Но почему эта разница должна быть столь существенной?

Планируемое увеличение средней заработной платы учителей недостаточно не только в плане общего повышения их жизненного уровня, но и в контексте задач, выдвигаемых новой системой оплаты труда. Известно, что НСОТ вводится прежде всего с целью дифференциации заработной платы педагогов и формирования на этой основе действенных материальных стимулов, побуждающих к более ответственному и качественному исполнению профессиональных функций. Однако весьма невысокий, даже после предстоящего повышения, средний уровень оплаты труда учителей практически исключает возможность гибкого материального вознаграждения.

При планировании и оценке эффективности мер по увеличению заработной платы в образовании весьма ценной может оказаться информация о средних зарплатных ожиданиях педагогических работников.

В марте 2011 г. исследовательский центр рекрутингового портала Superjob.ru провел анализ 10 тыс. резюме представителей 20 профессий и специальностей, окончивших московские вузы в 2006 — 2010 гг., в том числе 500 резюме специалистов, обучавшихся педагогическим профессиям (педагог, учитель, преподаватель). Изучались требования по зарплате специалистов, которые они указывали в своих резюме. Выяснилось, что преподаватели, окончившие вуз 5 лет назад, претендуют на заработную плату 35 тыс. р., 2-4 года назад — 30 тыс. р., молодые специалисты 2010 г. выпуска — 28 тыс. р.

Конечно, притязания учителей в Москве выше, чем в других городах. Тем не менее, нам представляется, что средняя заработная плата учителей в диапазоне 30 — 35 тыс. р. за ставку в целом соответствует сложности и интенсивности труда учителя, и именно она сегодня должна служить определенным ориентиром при реализации мер по увеличению доходов педагогических работников в большинстве субъектов РФ.

Заметим, что среди представителей 20 специальностей, защитивших диплом 5 лет назад, по величине желаемого заработка педагоги оказались на

предпоследнем месте. Запросы других специалистов превышают запросы педагогов на 5 — 22 тыс. р. Так что притязания педагогов едва ли можно расценить как завышенные.

Следует также иметь в виду, что средний уровень оплаты труда в России остается невысоким, отставая от европейского уровня. Отчасти по этой причине, согласно мнению ряда экспертов, производительность труда в российской экономике является одной из самых низких среди индустриально развитых государств: малооплачиваемый труд не создает необходимых стимулов. В связи с этим «догоняющая» стратегия оплаты труда учителей недостаточна для того, чтобы в должной мере обеспечить рост их трудовой мотивации. Действительно, если средняя заработная плата работников производственных отраслей признается низкой и недостаточной для решения проблемы повышения мотивации к труду в промышленности, почему следует ожидать, что такой же уровень оплаты труда способен создать материальный интерес в системе образования?

Стратегия *доведения* заработной платы учителей до средней по экономике в перспективе поэтому должна уступить место стратегии *опережающего роста* оплаты труда в образовании (по сравнению с производственным сектором). Для этого, безусловно, необходимо последовательное продолжение курса на увеличение оплаты труда педагогов, взятого с начала 2000-х гг.

Источниками финансовых средств для увеличения заработной платы учителей, как и вообще для роста финансирования системы образования, могут служить: 1) дополнительные бюджетные средства; 2) экономия, создаваемая более оптимальным расходованием имеющихся ресурсов; 3) доходы от платных услуг.

Будем исходить из того, что проект по доведению уровня оплаты труда учителей до средней заработной платы в экономике субъекта РФ исчерпывает существующие на сегодняшний день возможности по улучшению материального положения учителей за счет роста бюджетных расходов.

Что касается перераспределения средств между статьями расходов внутри системы образования в пользу расходов на оплату труда, то и этот путь, с нашей точки зрения, едва ли возможен. Если говорить о периоде с 2000 по 2010 гг., то, как показывает анализ данных Росстата и Министерства финансов РФ, среднемесячная заработная плата в образовании в эти годы росла более высокими темпами, чем в целом расходы на образование из средств консолидированного бюджета РФ. Из этого можно сделать вывод, что задача увеличения оплаты труда педагогических работников решалась в какой-то мере за счет «ущемления» других статей расходов на образование. Подобная «стратегия» в дальнейшем, безусловно, недопустима, ибо неудовлетворительное состояние учебно-материальной базы большинства образовательных учреждений хорошо известно.

Снижение неэффективных расходов в образовании является вполне реальным источником получения дополнительных средств для повышения заработной

платы учителей. Однако бесконечно экономить нельзя, и при выходе на оптимальные параметры расходования ресурсов в образовании воспользоваться этим способом поиска недостающих средств будет уже нельзя или его значение резко снизится.

Переходя к обсуждению возможностей роста дополнительного, так называемого «внебюджетного», финансирования как одного из источников расширения финансовой базы образования, в том числе увеличения фонда оплаты труда учителей, следует прежде всего констатировать, что хотя законодательство, регламентирующее привлечение частных ресурсов в образование, многими юристами и признается недостаточным, тем не менее, принципиальных правовых барьеров в этом направлении деятельности нет.

Известно, что Закон РФ «Об образовании» предоставляет образовательному учреждению право привлекать дополнительные финансовые средства за счет предоставления платных дополнительных образовательных и иных предусмотренных уставом образовательного учреждения услуг, а также за счет добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц (п. 8 ст. 41).

Значительно расширяет права образовательных учреждений в осуществлении внебюджетной деятельности их переход в статус автономных учреждений. Более того, ряд документов стратегического характера определяет привлечение дополнительного финансирования в образование не только как возможность, но, по сути, и как одну из ключевых задач.

Что же в таком случае препятствует широкому привлечению в образование дополнительных финансовых средств, которые могли бы быть направлены в том числе и на увеличение заработной платы учителей? Здесь действует целый ряд причин.

Недостаточное признание важности развития государственно-частного партнерства в образовании, повышения активности образовательных учреждений в осуществлении экономической деятельности, создания условий для инвестирования в образование негосударственных средств.

Поддержка идеи «бесплатного» образования значительной частью учительского корпуса. Без изменения данной позиции педагогических работников любые действия государства по развитию внебюджетной деятельности в образовании имеют риск превратиться в насаждаемые «сверху».

Слабая нацеленность руководителей образовательных учреждений на проявление деловой активности в рыночной среде как одной из составляющих их профессиональной деятельности. Основное внимание руководителей образовательных учреждений сконцентрировано на получении как можно большего объема финансовых ресурсов из бюджета. Привлечение же частных средств, в том числе на основе расширения спектра и повышения качества платных услуг, многими из них рассматривается как вынужденная и побочная для образовательного учреждения деятельность.

Усиление надзора за финансово-хозяйственной и экономической деятельностью образовательных учреждений. При этом на практике различие между

точным исполнением многочисленных норм и правил, регулирующих указанную деятельность, и отступлением от них остается в ряде случаев неясным. Тем самым руководители образовательных учреждений, активно привлекающие внебюджетные средства, непрерывно рискуют нарушить действующее законодательство и понести за это наказание. Развитие же самих правовых норм по данному вопросу идет в сторону усиления ответственности за их несоблюдение.

Недостаточная прозрачность отношений по поводу привлечения и использования дополнительных средств между образовательным учреждением и его инвесторами (включая родителей) приводит к тому, что плата за дополнительные услуги и иные взносы нередко воспринимаются как «поборы», произвольно устанавливаемые образовательными учреждениями и идущие на «обогащение» администрации и педагогов.

Исходя из указанных причин неразвитости внебюджетного финансирования образовательных учреждений, которое могло бы стать одним из важных источников роста заработной платы учителей, представляется возможным дать следующие рекомендации.

1. Следует отойти от дальнейшей поддержки мифа о «бесплатности» образования. Речь идет об адекватном разъяснении сути данного понятия. Общество должно понимать, что одним из главных источников финансирования «бесплатного» образования являются налоги с физических и юридических лиц, поступающие в соответствующий бюджет, и что поэтому в ресурсном обеспечении образования, предоставляемого в государственных и муниципальных учреждениях, участвуют все граждане, являющиеся налогоплательщиками. В тех случаях, когда это возможно, мы предлагаем использовать термин «бюджетное образование» как более точно отражающий суть вопроса, чем термин «бесплатное образование».

Полезным будет обратиться к опыту стран Западной Европы, где еще в 80-е годы общественность имела возможность ознакомиться с публикациями, посвященным действительной природе «бесплатного» образования.

2. Необходимо более определенно заявить о смешанном (государственном и частном) характере финансирования образования, как это и есть в действительности. Наиболее рационально сделать это в базовом концептуальном документе, определяющем стратегию развития образования на долгосрочный период, который должен получить широкую известность не только в профессиональной, но и в общественной среде. Такой документ, с одной стороны, выведет образовательные учреждения из той неясной ситуации с привлечением частных средств, в которой они находятся сейчас, с другой, — подготовит общество к мысли о необходимости участия в финансировании образования.

3. Каждый гражданин должен быть уверен в том, что частично или полностью оплачивая образовательную услугу, он не получает за свои деньги то, что вправе получить за счет средств бюджета. Для этого необходимо четко определить и довести до сведения

населения количество учебных часов в пределах каждого года обучения (с 1-го по 11-й классы), оплачиваемых из бюджетных источников. Это будет объем обязательств государства в сфере образования, который было бы целесообразно зафиксировать в федеральных сертификатах, выдаваемых на каждого обучающегося, имеющего право на получение бюджетных образовательных услуг. Тогда оплата образования производилась бы гражданином только в случае его желания получить образовательные услуги сверх данного количества учебных часов или в ситуации улучшения условий предоставления образования по сравнению с предусмотренными образовательными стандартами.

Помимо сведений о количестве часов, оплачиваемых за счет бюджета, сертификаты должны также содержать информацию непосредственно о сумме финансовых средств, выделяемых государством на данное количество часов.

4. Как важную задачу следует рассматривать повышение уровня профессиональной компетентности руководителей образовательных учреждений в вопросах экономики образования и продвижения образовательных услуг (образовательного маркетинга). Инструментами решения этой задачи должны стать:

- предъявление соответствующих требований к знаниям и навыкам при подборе руководителей образовательных учреждений, а также при их аттестации;
- организация курсов повышения квалификации управленческого персонала образовательных учреждений по указанным вопросам.

5. Для организации продвижения своих услуг, особенно на начальном этапе, многим образовательным учреждениям потребуются квалифицированные консультации, без которых риск правовых и экономических ошибок или по меньшей мере неэффективных действий может оказаться весьма значительным. Однако таких специалистов на сегодняшний день в нашей стране явно недостаточно. Исправить положение способно создание общероссийского кадрового ресурса ведущих консультантов, предусмотренное Федеральной целевой программой развития образования на 2011-2015 гг. Крайне важно, чтобы такие консультанты обладали компетенциями необходимыми в том числе и для оказания помощи образовательным учреждениям в разработке стратегии и тактики наиболее эффективного поведения на рынке образовательных услуг с учетом особенностей конкретной ситуации. Особое внимание следует обратить на изучение консультантами различных вариантов привлечения негосударственных ресурсов в сферу образования на Западе, где по данному вопросу имеется значительный опыт. Практическое овладение элементами такого опыта возможно в рамках запланированных зарубежных стажировок ведущих консультантов.

6. Следует предпринять меры по обучению населения способам участия в финансировании расходов на образование. Результатом этих мер должно стать доведение до граждан четких и по возможности простых алгоритмов действий, связанных с частичной или полной оплатой образовательных услуг, пре-

доставляемых сверх государственного стандарта. Для этого могут использоваться как формы работы, свойственные непосредственно самой системе образования, например родительские собрания, дни открытых дверей в образовательных учреждениях и т.д., так и формы, которые были апробированы при внедрении социальных инноваций в других сферах (пенсионное обеспечение, медицинское страхование и т.д.):

- распространение информационных буклетов, постеров, содержащих необходимые пошаговые руководства (в том числе в виде схем, рисунков);
- размещение соответствующей информации в сети Интернет, в СМИ;
- организация правовых консультаций;
- встречи с населением.

7. В образовательных учреждениях должны быть утверждены четкие и как можно более короткие по времени схемы распределения внебюджетных средств, обеспечивающие уверенность в том, что такое распределение будет осуществлено максимально справедливо и без каких-либо административных проволочек.

У работников, непосредственно предоставляющих платные услуги, не должно быть повода думать, что заработанные ими средства идут в первую очередь на оплату труда избыточного, по их мнению, административно-управленческого персонала. В то же время управленческие работники также должны видеть зависимость своей заработной платы от поступления внебюджетных средств.

8. Следует более активно и полно использовать возможности организации внебюджетной деятельности в сфере образования, открывающиеся переходом образовательных учреждений в статус автономных в соответствии с Федеральным законом «Об автономных учреждениях».

В этой связи хочется обратить внимание на то обстоятельство, что государственное (муниципальное) задание образовательным учреждениям на оказание государственных (муниципальных) предусматривает оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе.

По мнению специалистов, учредители государственных (муниципальных) учреждений могут установить задание для учреждений не только на услуги, полностью или частично финансируемые за счет средств бюджета, но и на платные услуги (в случае, если законодательством Российской Федерации предусмотрена возможность оказания государственной (муниципальной) услуги на платной основе).

Асмолов А.Г. Мотивация учительского труда: социальный проект социального государства // Образовательная политика. 2011. №1. С.2-4.

Bibliography (Transliterated)

Asmolov A.G. Motivacija ucitel'skogo truda: social'nyj projekt social'nogo gosudarstva // Obrazovatel'naja politika. 2011. №1. S.2-4.