СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (2009–2010 гг.)

УДК.37.013.42

М. А ФЕЛЬДМАН

Реформирование системы оплаты труда в российской образовательной системе и в образовательных учреждениях культуры занимает одно из ведущих направлений модернизации образования. Успех реформы образовательной сферы во многом зависит от качества социального управления со стороны органов власти на всех уровнях. Каким образом проходит указанная реформа в Свердловской области? Отличается ли ее ход на Среднем Урале от общероссийских процессов? Этой проблеме посвящена предлагаемая статья.

Переход на НСОТ (новую систему оплаты труда) был обусловлен тем, что оплата труда по разрядам единой тарифной сетки (ЕТС) отражала, как правило, только сложность выполняемых работ (функций) без учета условий труда, значимости тех или иных профессий (должностей), других факторов. Разработчики НСОТ, а именно Министерство здравоохранения и социального развития РФ совместно с Министерством образования и науки РФ отмечали, что новая система нацелена прежде всего на стимулирование роста профессионализма, продуктивности и качества педагогического труда и развитие инновационных методик преподавания. Повышение зарботной платы предполагалось, прежде всего, за счет введения стимулирующих выплат, связанных с качеством труда учителя [1, с. 31].

В Свердловской области на сегодняшний день все образовательные учреждения, подведомственные Министерству образования Свердловской области, перешли на НСОТ. Переход на НСОТ носил плановый характер и завершился к концу 2008 г. С 1 декабря 2010 г. на новую систему оплаты труда перешли учреждения культуры, в том числе и образовательные (детские школы искусств). Министерство образования Свердловской области обеспечивало организационно-информационное сопровождение перехода на НСОТ. 14 апреля 2009 г. в Министерстве общего и профессионального образования Свердловской области прошло совещание по вопросам информационного сопровождения введения новой системы оплаты труда [2].

В совещании участвовали председатель Правительства Свердловской области, министр общего и профессионального образования Свердловской области, председатель Федерации профсоюза Свердловской области, председатели городских и районных организаций профсоюза, директора школ.

Участники обсудили первые итоги комплексного проекта модернизации образования, ведь 2009 г. был завершающим и предполагал выполнение всех показателей, в первую очередь, трех основных: оптимизации сети общеобразовательных учреждений, введения нормативного подушевого финансирования и введения новой системы оплаты труда. Как было заявлено председателем Правительства Свердловской области Анатолием Грединым, субвенции на оплату труда всем муниципальным образованиям были предоставлены в полном объеме, для каждого муниципального образования рассчитаны надбавка на МРОТ, надбавка на стабилизацию заработной платы. Главную задачу, поставленную на совещании, председатель Правительства Свердловской области выразил следующим образом: Министерству образования, профсоюзным организациям и педагогическим коллективам необходимо эффективно использовать выделенные средства на увеличение фондов заработной платы.

Обращает на себя внимание тот факт, что подобное совещание прошло не перед переходом на НСОТ, а в после его завершения. Согласно плановым документам, экспертно-аналитической группе работу по принятию нормативно-правовой базы, регламентирующей вопросы по введению НСОТ, было рекомендовано завершить к середине июня 2008 г. (т. е. завершающего года переходного периода). К этому же времени необходимо было подготовить дополнительные методические материалы по расчету заработной платы и довести их до каждого учреждения с целью более подробного освещения всех вопросов оплаты труда [3].

Только 30 июня 2010 г., с большим запозданием от намеченного плана, в Министерстве образования прошло заседание коллегии, своего рода продолжение первого совещания, которое состоялось 14 апреля 2009 г. Участвовали все те же лица и обсуждались те же проблемы [4].

Министр образования Свердловской области отмечал, что основными составляющими

кадровой политики в системе образования Свердловской области являются: подготовка, переподготовка, повышение квалификации работников образования, аттестация руководящих и педагогических работников; мотивация и стимулирование работников образования (использование мер материального поощрения, внедрение новой системы оплаты труда, награждение работников образования различными видами наград); система поддержки педагогических кадров (пособия на обзаведение хозяйством молодых специалистов, присвоение первой квалификационной категории молодым педагогам по окончанию учреждения профессионального образования); оптимизация штатной численности работников образования, разработка подходов к формированию кадрового резерва в системе образования. Анализ материалов коллегии указывает на преобладание постановочных задач, но не анализ первых результатов внедрения НСОТ.

Одним из первых официальных аналитических размышлений стала статье начальника Управления образования Екатеринбурга Евгении Умниковой в «Учительской газете». В статье было отмечено, что в 2009 г. наметилось изменение финансового состояния множества учителей, но часто не в лучшую сторону. В большинстве школ, в которых наблюдался рост номинальной оплаты труда, зарплаты учителей стали больше лишь на несколько сотен рублей. Если учесть, что в 2009 г. цены выросли в среднем на 8,8%, то номинальный рост зарплат даже на 1,3–1,5 тыс. рублей инфляцию практически не покрывал. С поправкой на инфляцию учительские заработки часто либо оставались на уровне прежнего года, либо сокращались. «Смысл изменения системы оплаты труда состоял в принципиальном увеличении зарплаты, что стимулировало бы учителей на работу иного качества. Однако по факту заметного роста нет: ни денег, ни качества» [5].

Анализ многочисленных публикаций по указанной тематике, содержания «прямой линии» по актуальным вопросам образования, прошедшей 22 ноября 2010 г. в Министерстве образования Свердловской области [6] позволяет выделить общие трудности в процессе внедрения НСОТ в 2009–2010 гг. Руководители образовательных учреждений, особенно школ искусств, столкнулись с рядом проблем при внедрении подушевого финансирования и НСОТ. К ключевым проблемам можно отнести:

• малую информационную освещенность данного вопроса;

• практически повсеместное сокращение штата, особенно в школах искусств;

• снижение конкурентоспособности и качества образования в специализированных школах и гимназиях;

• под угрозой закрытия в связи с маленьким контингентом учащихся оказался ряд музыкальных школ.

Проблемы кроются в ошибках, которые допустили органы власти при организации управлением внедрения НСОТ:

• федеральными органами недостаточно грамотно разработанная нормативно-правовая база;

• на всех уровнях отсутствует четкая структура органов власти, контролирующих внедрение новой системы.

• эффект «демографических ножниц» (расчет бюджета следующего года основывается на контингенте учащихся года предыдущего [6].

Министерство образования Свердловской области осуществило переход на новую систему, допустив ошибку в недостаточном информировании директоров школ, бухгалтеров, учителей о специфике НСОТ и ее расчета, что привело к ошибочным действиям при начислении зарплаты в школах, а увеличение дифференциации зарплат породило конфликты между учителями.

Министерством образования и науки РФ, а также Министерством Свердловской области при разработке положений об оплате труда и методических рекомендаций не была учтена узкая специфика и профиль образовательных учреждений.

На муниципальном уровне не были разработаны четкие критерии эффективности, позволяющие должным уровнем проанализировать работу учителя. Введение подушевого финансирования урезало бюджет образовательного учреждения, следовательно, и фонд оплаты труда.

19 ноября 2010 г. состоялась пресс-конференция, посвященная переходу бюджетных учреждений Среднего Урала на новую систему оплаты труда с 1 декабря 2010 г. [7]. На вопросы журналистов ответил председатель Правительства Свердловской области Анатолий Гредин, но результаты данной пресс-конференции не были опубликованы: факт, скорее символичный для харктеристики информационного обеспечения реформы образования.

Так, по состоянию на 2009 г., было обучено по специальной программе, «Подготовка управленческих кадров по обеспечению реализации перехода на НСОТ» организованной Министерством образования Свердловской области всего 75 человек, в то время как общеобразователь-

ных учреждений только в г. Екатеринбурге – 195, а детских школ искусств – 52, следовательно, только в городе примерно 247 директоров школ, которые должны были пройти обучение и ознакомиться с основными вопросами и спецификой НСОТ.

Возникает вопрос, кто участвует в разработке критериев эффективности и анализе работы учителей? Выплаты стимулирующего характера производятся по решению руководителя учреждения в пределах бюджетных и внебюджетных средств. Однако одна из приоритетных целей введения НСОТ – это расширение участия общественности в управлении образовательным учреждением. Следовательно, в определении критериев эффективности и анализа педагогической работы должен участвовать весь коллектив школы, и даже родители учеников.

Каковы же были первые результаты НСОТ? Об этом на пресс-конференции сообщил заместитель министра общего и профессионального образования региона Андрей Ефимов [8]. По его словам, в 2009 г. этот показатель составлял 15 тыс. 254 руб. в месяц, а с учетом классного руководства – 16 тыс. 821, что на 11% превышает показатели 2008 г. Близкий процент роста произошел и в 2010 г. Так, по итогам первого полугодия этого года средняя заработная плата выросла до 15 тыс. 719 руб., а для классных руководителей – до 17 тыс. 261 руб. Однако с учетом высокой инфляции говорить о качественном изменении заработной платы учителей в 2009–2010 гг. в Свердловской области не приходится

Как заметила присутствовавшая на пресс-конференции председатель Свердловской областной организации профсоюза работников народного образования и науки РФ Татьяна Трошкина, в то же время увеличилась и нагрузка на учителей. «Зарплата учителя идет не от какой-то стандартной нормы, а от количества учебных часов, которые он на себя взял. Если у него 18 часов, что теоретически считается нормой, – это одна заработная плата. Но на 18 часов сегодня в школе не работает никто. Средняя нагрузка на учителей 23–24 часа, и нагрузка в 30 не является редкостью», – сообщила она. Татьяна Трошкина также напомнила, что с введением новой системы оплаты труда, которая зависит от результатов работы работников образования, количества учеников и часов, сократилось число самих работников образования. «Принципиального увеличения зарплаты именно педагогам не получилось. Заработная плата выросла у младшего обслуживающего персонала, потому что тут был введен в действие новый закон о минимальной оплате труда. А также у руководящего звена. Педагоги выиграли в меньшей степени, и то за счет того, что в системе произошли сокращения», – говорит она, отмечая, что в школах наблюдается повышение зарплаты на тот же процент, на который сократилось количество персонала. Она пояснила, что отсутствие особых положительных изменений для педагогов после введения новой системы оплаты труда связано с тем, что муниципалитетам не были выделены дополнительные средства на стимулирующую часть зарплаты. Только с сентября 2010 г., средства на эти цели из областного бюджета поступили в муниципальные образования.

В 2010 г. не только в Свердловской области, но и в УРФО в целом средняя заработная плата учителей не превышала 72 % от по экономике [1, с. 38]. Все это говорит о том, что в 2009–2010 гг. цели социального направления реформы образования не были достигнуты. Речь идет как о Свердловской области, так и о подавляющем числе регионов России [1].

1. Типенко Н. Г. Новые системы оплаты труда в школах: особенности введения и первые итоги // Уровень жизни населения регионов России. – 2011. № 2. С. 31–41.
2. Министерство образования Свердловской области и руководители профсоюзов продолжают диалог по актуальным вопросам модернизации образования // Официальный сайт Министерства общего и профессионального образования Свердловской области. URL: http://www.minobraz.ru/news/date200904/document494/(дата обращения: 31.05.2011).
3. Итоги экспертно-аналитического семинара «Общественное обсуждение результатов конкурсного отбора субъектов РФ для государственной поддержки и проведении мониторинга развития и продвижения регионального комплексного проекта на территории Свердловской области».
4. Прошло заседание Коллегии министерства // Официальный сайт Министерства общего и профессионального образования Свердловской области. URL: http://www.minobraz.ru/news/date201006/document790/(дата обращения: 31.05.2011).
5. Новая система оплаты труда в Свердловской области // Учительская газета. 1 декабря 2009 года. URL: http://www.ug.ru/archive/29781.
6. Итоги «прямой линии» минобразования // Официальный сайт Министерства общего и профессионального образования Свердловской области. URL: http://www.minobraz.ru/news/date201011/document979/(дата обращения: 31.05.2011).
7. В пятницу, 19 ноября, состоятся следующие события: // Сайт информационного агентства JustMedia. URL: http://justmedia.ru/news/society/2010/11/19/80203 (дата обращения: 31.05.2011).
8. http://www.e1.ru/news/spool/news_id-333842-section_id-33.html.