

Оплата труда учителей в России: постановка проблемы

Ф. К. Ногайлиева, М. В. Филиппова

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Для цитирования: Ногайлиева, Фатима К., и Марина В. Филиппова. 2024. «Оплата труда учителей в России: постановка проблемы.» *Ежегодник трудового права* 14: 77–93.
<https://doi.org/10.21638/spbu32.2024.105>

Предметом исследования являются две основные модели, по которым выстроены действующие системы оплаты труда учителей общеобразовательных организаций в России. Анализ норм выявил, что федеральное законодательство относит вопросы установления систем оплаты труда к компетенции образовательных организаций. При этом обязательные нормативные требования к величине оклада, а также к составу и размеру доплат и надбавок учителей как таковые отсутствуют. На федеральном уровне установлен лишь ряд гарантий по обеспечению минимального уровня оплаты труда педагогов, в то время как выбор конкретных механизмов его реализации отдается на уровень субъектов РФ, органов местного самоуправления, образовательных организаций. Изучение региональных и муниципальных нормативно-правовых актов показало, что отсутствие в окладной системе централизованного нормативного закрепления ограничений на структуру фонда оплаты труда в школе при несоблюдении множества рекомендаций по величине и доле окладов приводит к размытости структуры заработной платы, большой и необоснованной региональной дифференциации базового оклада и его низкому уровню. Большой разрыв в величине ставок, самостоятельно устанавливаемых в субъектах РФ, приводит к разной оплате за труд равной ценности, что нарушает один из базовых принципов трудового права — равной оплаты за труд равной ценности, и ставит материальное (и, как следствие, социальное) положение учителей в зависимость не от качества и количества их труда, а от уровня экономического развития региона. В статье подвергается критике идея о введении единого федерального оклада как меры, направленной на повышение общего размера заработной платы учителя. В числе возможных способов решения проблем авторы указывают на необходимость выработки комплекса федеральных рекомендаций: по минимальной доле оклада педагогических работников в общей сумме заработной платы; по основаниям установления повышающего коэффициента к окладу; по основаниям установления выплат компенсационного характера за выполнение работы, выходящей за пределы трудовой функции преподавателя; по основаниям установления выплат стимулирующего характера, в том числе для отражения в заработной плате показателей качества и эффективности педагогического труда.

Ключевые слова: система оплаты труда, общеобразовательная организация, педагогические работники, должностной оклад, ставка, надбавки, выплаты компенсационного характера.

1. Введение

Современная цифровая экономика диктует дополнительные требования к качеству школьного образования, главным образом к кадровому обеспечению. В условиях изменения образовательных задач (усложнение учебных дисциплин, углубление программ и акцент на метапредметных навыках, усложнение контингента школьников) принципиально важным становится создание эффективных стимулов, побуждающих педагогов к высокой самоотдаче при выполнении своих трудовых обязанностей (Заир-Бек, Мерцалова и Анчиков 2020, 1–2). Главное место в числе таких стимулов отводится справедливому и достойному размеру вознаграждения за педагогический труд (Синица 2019, 103). Размер заработной платы должен позволять восстанавливать силы как самому работнику, так и членам его семьи. Низкая покупательная способность заработной платы означает серьезные лишения, низкий престиж профессии педагога и его низкий социальный статус. Кроме того, низкий трудовой доход приводит к тому, что система образования сталкивается с двойным негативным отбором: в образовательные организации на педагогические образовательные программы будут поступать не самые мотивированные выпускники школ, а те, кто зачастую не поступил на более успешные, по их мнению, программы; далее, по окончании профессионального обучения в качестве педагогов будут трудоустроиваться выпускники, которые не смогли найти работу где-либо еще, помимо школ. В условиях экономики знаний экономия на оплате труда педагогов, в особенности начальных этапов системы образования, на которых дается основной массив знаний и формируются личности будущих работников, является фактором социально-экономического и технологического отставания России.

Для постановки проблем, существующих в современной системе оплаты труда педагогов общеобразовательных организаций, и поиска возможных путей их решения в статье анализируются международные стандарты по организации и оплате труда, федеральные и региональные правовые акты.

2. Основное исследование

2.1. *Международно-правовые стандарты в оплате труда педагогов*

Представителями ЮНЕСКО и Международной организации труда 05.10.1966 была подписана Рекомендация о статусе учителей — единственный комплексный международно-правовой документ, закрепляющий права и обязанности учителей, устанавливающий целевые ориентиры в отношении прав и обязанностей учителей¹. По анализируемой проблематике оплаты труда Рекомендация о положении учителей 1966 г. содержит ряд важных положений в разд. X. Заработная плата учителей должна быть по меньшей мере соразмерной заработной плате, выплачиваемой лицам других профессий, требующих аналогичной или эквивалентной квалификации. Обязательный характер носит рекомендация в п. 16 о том, что заработная плата учителей *должна*

¹ Здесь и далее все ссылки на российские и международные нормативные правовые акты приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.10.2023).

устанавливаться в соответствии со шкалой окладов, разработанной по согласованию с учительскими организациями. Допускается, что заработная плата может быть неоднородной по своей структуре на усмотрение государства или учительских организаций. Но, во всяком случае, элементы заработной платы подлежат определению таким образом, чтобы не допускать несправедливостей: различия в заработной плате должны основываться на объективных критериях, таких как уровень квалификации, стаж работы по специальности, степень ответственности, при соблюдении разумного соотношения между низшим и высшим уровнями окладов.

В Рекомендациях уделяется внимание соответствию размера заработной платы реальному уровню стоимости жизни, а также динамике роста уровня оплаты труда конкретного учителя. Так, *следует предусматривать повышение заработной платы в рамках каждой категории путем надбавок к окладам*, предоставляемых через регулярные промежутки времени, предпочтительно ежегодно; при этом срок продвижения от минимального к максимальному уровню шкалы основной заработной платы не должен превышать 10–15 лет.

В последнем докладе Объединенного комитета экспертов ЮНЕСКО и МОТ (CEART) обращается внимание на неблагоприятную тенденцию, распространяющуюся во многих странах². Власти при этой тенденции фактически манипулируют заработной платой: учителям предлагается заключение срочного трудового договора с более высокой заработной платой, нежели при заключении бессрочного трудового договора, предоставляющего гарантии стабильной занятости (п. 80). В п. 81 отмечается еще один аспект, которого нужно избегать государствам в своей нормативной политике: в ряде случаев распространение системы индивидуальных (эффективных) контрактов и пренебрежение системой шкал и дифференцированных окладов приводят к несправедливой оплате за труд равного количества и ценности.

2.2. Федеральные нормы и рекомендации об оплате труда педагогов

До 2004 г. оплата труда работников организаций, финансируемых из бюджета, строилась на основе Единой тарифной сетки (ЕТС), утверждавшейся Правительством РФ. Каждая должность была отнесена к определенным разрядам по ЕТС (всего 18), размер тарифной ставки 1-го разряда устанавливался федеральным законом, а тарифные коэффициенты остальных разрядов — Правительством РФ по согласованию с общероссийскими объединениями профсоюзов и общероссийскими объединениями работодателей. Таким образом осуществлялось централизованное регулирование оплаты труда в бюджетной сфере, в том числе и учителей.

В настоящее время ТК РФ в ст. 144 предусматривает, что системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ.

² Final Report Fourteenth Session. Joint ILO–UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel (Geneva, 4–8 October 2021). URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/meetingdocument/wcms_839719.pdf (дата обращения: 05.06.2023).

Это означает, что сегодня системы оплаты труда педагогов в России устанавливаются их работодателем, т.е. самой школой (образовательной организацией). Системы оплаты труда учителей устанавливаются школой с учетом определенных требований и рекомендаций (ст. 144 ТК РФ): 1) единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих или профессиональных стандартов; 2) государственных гарантий по оплате труда; 3) рекомендаций Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений; 4) мнения соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов) и объединений работодателей.

Рассматривая комплекс специфических гарантий по оплате труда педагогических работников, укажем, что он включает в себя различные нормативно-правовые акты разной степени подробности.

Во-первых, ст. 99 ФЗ «Об образовании» предусматривает, что в объем финансового обеспечения реализации образовательной программы включаются затраты на оплату труда педагогических работников. При этом расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций, включаемые органами государственной власти субъектов РФ в нормативы, *не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в субъекте РФ*, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации.

Во-вторых, ряд подзаконных нормативно-правовых актов ставят цели и нормативные показатели по доведению средней заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций *до средней зарплаты в соответствующем субъекте Российской Федерации*.

В-третьих, Минобрнауки РФ разработало Модельную методику формирования системы оплаты труда и стимулирования работников государственных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений, реализующих программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования (письмо Минобрнауки России от 26.11.2007 № 244/03).

Формулы предложенной этим документом *новой системы оплаты труда* положили в основу расчетов оклада систему ученико-часа исходя из общего объема фонда оплаты труда (ФОТ) в рамках субвенции муниципалитетам.

Базовая часть фонда оплаты труда для педагогического персонала, непосредственно осуществляющего учебный процесс, состоит из (I) *общей части* и (II) *специальной части*.

(I) *Общая часть* ФОТ обеспечивает *гарантированную оплату труда педагогического работника*, исходя из количества проведенных им учебных часов и численности обучающихся в классах (часы аудиторной занятости), а также часов неаудиторной занятости.

Для определения величины гарантированной оплаты труда педагогического работника для аудиторной занятости вводится условная единица «стоимость 1 ученико-часа». Стоимость одного ученико-часа — стоимость бюджетной образовательной услуги, включающей один расчетный час учебной работы с одним расчетным учеником в соответствии с учебным планом.

(II) Специальная часть ФОТ включает в себя:

- выплаты компенсационного характера, предусмотренные ТК РФ либо нормативными актами субъекта РФ (примерная доля — 10 % ФОТ);
- повышающие коэффициенты, например за сложность и приоритетность предмета в зависимости от специфики образовательной программы данного учреждения и за квалификационную категорию педагога (примерная доля — 15 % ФОТ);
- доплаты за наличие почетного звания, государственных наград и т. п. (примерная доля — 5 % ФОТ).

Определение ФОТ по этой Методике, с одной стороны, учитывает интенсивность труда с точки зрения численности учеников на одного учителя. Кроме того, доля базовой части формируется из расчета 70 % ФОТ педагогического персонала, что должно обеспечивать требуемую долю гарантированной части заработной платы. Это означает, что не происходит занижения доли гарантированной части заработной платы и нехватки средств на оплату труда. Но Методика может мотивировать увеличение наполняемости классов сверх санитарных норм, поскольку стимулирует увеличение размеров должностных окладов. *При существенных различиях наполняемости классов применение Методики приводит к необоснованной и дискриминационной дифференциации заработной платы учителей при выполнении одинаковой нормы нагрузки.* Отмечается, что при апробации Методики в субъектах РФ муниципалитетам выделялись дополнительные средства на возмещение затрат 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.

Кроме того, рекомендованные соотношения базовой (гарантированной) и стимулирующей частей фонда оплаты труда, 70 и 30 % соответственно, не дают представлений о том, каков реальный уровень гарантированной заработной платы работников (Абанкина, Вавилова и др. 2021, 6). В силу этих обстоятельств и по причине технической сложности расчета окладов многие регионы отказались от использования Модельной методики в пользу более простой в применении окладной системы. В регионах, где эта методика применялась, удельный вес гарантированной части заработной платы в средней заработной плате находился в диапазоне от 20,3 до 25,8 % вместо рекомендуемых 70 %.

Механизм гарантирования достойного размера оплаты труда педагогических работников предусмотрен Методическими рекомендациями по формированию системы оплаты труда работников общеобразовательных организаций, разработанными в соответствии с п. 2 Поручения Правительства Российской Федерации от 25.08.2016 № ДМ-П8-5082 и направленными письмом Минобрнауки России от 29.12.2017 № ВП-1992/02. Согласно этому документу, месячная заработная плата работника, полностью отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего норму труда (трудовые обязанности), не может быть ниже минимального размера оплаты труда. Одним из направлений достижения указанной цели является упорядочение структуры заработной платы путем перераспределения средств, предназначенных на оплату труда, *с тем чтобы на установление размеров окладов (должностных окладов), ставок заработной платы работников направлялось не менее 70 % фонда оплаты труда в организации.*

2.3. Анализ систем оплаты труда учителей в субъектах Российской Федерации

В качестве объекта исследования выступали нормативно-правовые акты в сфере образования, принятые и действующие в 15 субъектах РФ, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления 2–3 муниципальных образований в каждом из субъектов. Проведенный анализ позволил сделать определенные выводы о системах оплаты труда в государственных образовательных организациях субъекта РФ и в муниципальных образовательных организациях.

Дихотомия в подходах, заложенная федеральными нормами, отчетливо видна и в нормативной политике субъектов РФ на примере того, как исчисляются оклады педагогических работников. Доля выплат по ставкам заработной платы (окладам) педагогических работников в структуре заработной платы, как правило, не регламентирована, по общему правилу она достаточно низкая (Конюкова 2020, 9).

Основания компенсационных и стимулирующих выплат в целом соответствуют федеральному законодательству и учитывают специфику образовательной деятельности. В то же время порядок определения их размера и собственно размер существенно различаются, зачастую без достаточных к тому оснований. Это приводит и к существенным различиям в размере средней заработной платы учителей по регионам, что подтверждается и данными других исследователей (Герашенко, Марус и Коваленко 2021, 57–58).

2.3.1. При анализе нормативных правовых актов выявлено *две основных модели к установлению должностных окладов (ставок заработной платы)*.

В *первой модели* должностные оклады устанавливаются в соответствии с профессиональными квалификационными группами по приказу Минздравсоцразвития России от 05.05.2008 № 216н. Такой подход применяется в Челябинской, Архангельской, Самарской областях, Хабаровском крае, Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Татарстан. К окладам здесь устанавливаются повышающие коэффициенты за специфику работы, за наличие ученой степени, за наличие ученого звания, почетных званий, наград; за специфику работы в отдельном учреждении (отделении, группе, классе); персональный повышающий коэффициент; повышающий коэффициент молодому специалисту.

Но и в рамках этой модели нет единообразия:

- в установлении критериев определения размеров базовых окладов по профессиональным квалификационным группам (только на основании приказа Минздравсоцразвития РФ либо с учетом уровня образования);
- в установлении оснований для повышающих коэффициентов и в их размерах;
- в том, образует ли повышающий коэффициент новый оклад либо нет.

Во *второй модели* должностные оклады устанавливаются исходя из стоимости образовательного часа (педагогическая услуга, ученико-часа и т. п.). Эта модель применяется в Новосибирской, Тюменской областях, Республике Бурятия, Краснодарском крае. При большом единообразии в определении принципиальных положений данной модельной методики (фактически расчет ведется исходя из объемов финансирования образовательной организации) здесь также наблюдается разнообразие:

- в учете внеаудиторной нагрузки преподавателей;
- в определении оснований повышающих коэффициентов (квалификационный разряд преподавателя, сложность и приоритетность предмета, работа по адаптивным программам и т. п.).

Таким образом, обе модели расчета размера оклада формально призваны гарантировать справедливые и обоснованные выплаты за работу. Однако при отсутствии нормативных требований к величине оклада эти гарантии не могут быть реализованы. Средняя заработная плата по экономике региона рассматривается как норматив при формировании фонда оплаты труда, а не индивидуального размера заработной платы; размеры базовых окладов незначительны.

Этот тезис находит отражение во многих экономических исследованиях. Например, расчеты, проведенные в СОШ № 1 г. Могочи, выявили, что один учитель в среднем ведет 1,31 ставки в неделю в связи с недостаточно высокой оплатой одной ставки, соответствие среднего уровня оплаты труда учителей и среднего уровня оплаты труда в экономике региона достигается за счет увеличенной аудиторной занятости (Городкова, Дроздова и др. 2022).

Поэтому гарантированный размер заработной платы при норме труда не менее МРОТ обеспечивается только за счет повышающих коэффициентов или стимулирующих и компенсационных выплат. В этой ситуации наиболее сложным является положение молодых работников, не имеющих стажа и достаточной квалификации. Именно поэтому во многих субъектах установлены специальные выплаты для молодых специалистов.

Ставка, рассчитанная в рамках второго подхода, учитывает также и количество труда, поскольку ее размер напрямую зависит от объема выполненной работы (числа часов нагрузки). Однако в основе расчета лежит объем финансирования, определенный исходя из нормативов по соотношению числа учителей и учеников. Если это соотношение менее нормативного, что особенно чувствительно для небольших школ (например, в сельской местности), то объема субвенции может оказаться недостаточно для выполнения норматива по величине заработной платы не менее среднего в субъекте РФ.

2.3.2. Что касается *выплат компенсационного характера*, включаемых в систему оплаты труда педагогических работников, то их перечень, закрепленный в упомянутых ранее федеральных актах, воспроизведен во всех изученных субъектах РФ. В региональных и муниципальных актах, в локальных нормативных актах может быть лишь повышен их размер.

Специальный порядок устанавливается в отношении выплат, характерных для педагогической деятельности. Наиболее типичные среди них — выплаты за проверку письменных работ, за классное руководство как за выполнение работы, не предусмотренной по должности, а также за работу в сельской местности как за работу в особых условиях.

Выплаты за классное руководство установлены во всех субъектах РФ, однако порядок определения их размеров не во всех случаях соответствует требованиям федерального законодательства с точки зрения зависимости от наполняемости класса. При этом в ряде случаев установлены иные, обоснованные особенностями работы, критерии дифференциации, например особенности категорий обучающихся. Выплаты за проверку письменных работ предусмотрены не во всех субъектах

ектах. При определении их размеров могут учитываться особенности предмета, возраст обучающихся и иные критерии.

2.3.3. *Выплаты стимулирующего характера* должны ориентировать работника на достижение результатов, соответствующих целям деятельности организации, и поощрять его за достигнутые результаты. В силу этого они должны отражать квалификацию работника и стимулировать к его повышению, а также учитывать качественные показатели работы.

На федеральном уровне перечень выплат стимулирующего характера включает выплаты за интенсивность и высокие показатели работы, за качество выполняемых работ, за непрерывный стаж работы, выслугу лет, а также премиальные выплаты по итогам работы. Однако в сложившемся регулировании к указанным основаниям стимулирующих выплат добавляются выплаты за особые условия осуществления педагогической деятельности, вызванные либо особенностями обучающихся, либо особенностями образовательной программы, либо особенностями деятельности образовательной организации. Представляется, что природа этой части выплат существенно отличается — они призваны компенсировать дополнительные затраты труда (временные, эмоциональные, интеллектуальные и пр.), которые требуются от лица, выполняющего такую работу. Это выплаты компенсационного характера, и логика построения системы оплаты труда требует отнесения их именно к этой группе.

Стимулирующая часть заработной платы учителя в *Республике Бурятия* делится на тарифицируемые выплаты (за квалификационную категорию, почетные звания, стаж) и выплаты за качество работы, которые установлены Типовым положением о распределении стимулирующих выплат за качество работы педагогических работников общеобразовательных организаций, непосредственно осуществляющих учебный процесс, утвержденным Постановлением Правительства Республики Бурятия от 16.07.2021 № 390.

В *Хабаровском крае* в перечень стимулирующих выплат включены выплаты за квалификационную категорию, ученую степень, звания «заслуженный», «народный», за качество выполняемых работ, за стаж непрерывной работы, выслугу лет.

В *Кабардино-Балкарской Республике* стимулирующим выплатам придана форма повышающего оклад коэффициента. Повышающий коэффициент к окладу, образующий новый оклад и учитываемый при начислении иных стимулирующих и компенсационных выплат, устанавливается в зависимости от отнесения должности к квалификационному уровню по профессиональным квалификационным группам с учетом сложности и объема выполняемой работы, специфики работы с учетом возрастных особенностей детей. Остальные повышающие коэффициенты новых окладов не образуют.

В *Республике Татарстан* к выплатам стимулирующего характера отнесены выплаты за квалификационную категорию; за специфику образовательной программы; за наличие государственных наград; за стаж работы по профилю; за интенсивность труда; премиальные и иные поощрительные выплаты; за качество выполняемых работ. Часть из них установлена в процентном отношении к окладу, часть — в твердых размерах с учетом ряда показателей.

В *Архангельской области* к выплатам стимулирующего характера отнесены премии за интенсивность и высокие результаты работы; премиальная выплата за

выполнение особо важных и сложных работ; надбавка за стаж непрерывной работы или надбавка за выслугу лет; надбавка за ученую степень и за ученое звание; надбавка за почетное звание; надбавка за спортивное звание; премиальная выплата при награждении государственными наградами Российской Федерации, ведомственными наградами Российской Федерации, наградами Архангельской области, наградами муниципального образования «Северодвинск»; надбавка молодым специалистам, окончившим образовательные организации высшего образования или профессиональные образовательные организации, впервые приступившим к выполнению трудовых обязанностей по специальности; надбавка за квалификационные категории (классы квалификации, категории); надбавка за работу в сельской местности; надбавка по муниципальным учреждениям.

Педагогическим работникам государственных образовательных учреждений *Москвы* устанавливается специальная система стимулирующих выплат к ставкам заработной платы и должностным окладам (п. 5 ст. 15 Закона г. Москвы от 20.06.2001 № 25 «О развитии образования в городе Москве»). В административных округах, районах города Москвы за счет средств соответствующих бюджетов возможно установление иных стимулирующих выплат. Выплаты стимулирующего характера могут быть установлены коллективными договорами, соглашениями, локальными актами в соответствии с наименованиями, предусмотренными Справочником видов выплат по оплате труда, социальных выплат и гарантий в государственных учреждениях, подведомственных Департаменту образования и науки города Москвы. Такой справочник утвержден приказом Департамента образования и науки г. Москвы 12.08.2021 № 376. В нем предусмотрены такие наименования выплат, как доплата за работу с обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, детьми-инвалидами и инвалидами; доплата за индивидуальное обучение на дому обучающихся (нуждающихся в длительном лечении, детей-инвалидов, детей с ограниченными возможностями здоровья), в том числе с использованием дистанционных образовательных технологий; доплата за проверку письменных работ; доплата за заведование кабинетами (лабораториями, отделениями и т. д.); доплата за руководство научными и творческими объединениями, предметными и цикловыми комиссиями и т. д.; доплата за выполнение функций классного руководителя (куратора); ежемесячное городское вознаграждение за выполнение функций классного руководителя (куратора); федеральное ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство (кураторство) педагогическим работникам. В качестве стимулирующих указаны выплаты со следующими наименованиями: выплата за наличие квалификационной категории; выплата за наличие ученой степени и (или) ученого звания и отраслевых наград; выплата молодым специалистам в течение первых трех лет работы; выплата за наличие почетного звания или отраслевого нагрудного знака; выплата за стаж непрерывной работы.

К числу стимулирующих выплат, отражающих квалификацию педагога, как правило, относят выплаты за ученую степень, за квалификационную категорию, за почетные звания, за стаж работы, персональные выплаты.

Стимулирующие выплаты за особый характер работы связаны с работой в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по адаптированным общеобразовательным программам, в классах для детей с ограниченными возможностями здоровья, с работой в санаторных образовательных организациях,

организациях для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, с обучением детей на дому, с работой в классах с углубленным изучением отдельных предметов и профильным обучением.

Стимулирующие выплаты за результаты работы (качественные показатели эффективности работы), в отличие от других, имеют множество оснований для установления, большинство из которых требует неформальной оценки достигнутых результатов.

Критерии, по которым оценивается качество педагогической работы, весьма разнообразны, но в целом сводятся к оценке результатов, достигнутых обучающимися, оценке эффективности применения инновационных технологий, оценке качества учебно-методических материалов, разработанных педагогом, оценке эффективности применяемых форм распространения педагогического опыта, оценке результатов внеурочной работы воспитательного характера и работы с родителями, а также к таким формальным критериям, как сохранность численности обучающихся.

Довольно удачно эти показатели сформулированы в *Новосибирске*. Для педагогического персонала это положительная динамика индивидуальных образовательных результатов обучающихся (по итогам мероприятий внутришкольного контроля, промежуточной и итоговой аттестации, всероссийских проверочных работ, процедур независимой оценки качества, региональных, всероссийских и международных исследований); положительная динамика метапредметных результатов обучающихся; результативность участия обучающихся в олимпиадах, конкурсах, турнирах, конференциях различного уровня в соответствии с всероссийским и региональным календарем событий; процент занятий, проводимых с использованием практико-ориентированных технологий и интерактивных форм обучения; процент обучающихся, занятых во внеурочной деятельности, дополнительном образовании, в том числе через формы партнерства с учреждениями дополнительного образования, организациями культуры, спорта, молодежной политики, предприятиями; процент учеников, обучающихся по данному предмету по индивидуальным образовательным программам; результативность коррекционно-развивающей работы с обучающимися, в том числе имеющими инвалидность и ограниченные возможности здоровья; результаты организации и проведения мероприятий, способствующих сохранению и восстановлению психического и физического здоровья обучающихся (здоровьесберегающие технологии, тематические классные часы о здоровом образе жизни, дни здоровья, туристические походы и т. п.); доля обучающихся — участников внеклассных мероприятий по актуальным направлениям модернизации образования; снижение пропусков обучающимися уроков без уважительной причины; результативность трансляции профессионального опыта (открытые уроки, мастер-классы, выступления на конференциях, семинарах, методических объединениях и пр.); снижение частоты обоснованных обращений обучающихся, родителей, педагогов по поводу конфликтных ситуаций и высокий уровень решения конфликтных ситуаций; благоприятный психологический климат в классе (группе); обеспечение безопасности жизнедеятельности обучающихся (воспитанников) в учебно-воспитательном процессе; работа с родителями (законными представителями); сохранность численности обучающихся и пр. Механизм подведения итогов оценки качества выполняемых работ (баллы и (или) проценты)

учреждение выбирает самостоятельно. Результаты выполнения качественных показателей оцениваются комиссионно не реже одного раза в квартал.

Иные выплаты стимулирующего характера носят внесистемный характер, вводятся в тех случаях, когда имеется необходимость отразить в заработной плате особенности труда или квалификации педагога, не отраженные в иных выплатах. Так, в *Новороссийске* предусмотрена дополнительная стимулирующая выплата учителям при выполнении объема работы не менее установленной нормы часов педагогической работы на одну ставку в размере 3000 руб. в месяц. При занятии более одной ставки производится одна выплата. При объеме нагрузки менее ставки выплата производится пропорционально объему нагрузки. Там же предусмотрена ежегодная выплата к началу учебного года в размере 57 500 руб. при условии работы по трудовому договору, заключенному по 1 сентября и занятии не менее 0,5 ставки. Дополнительные стимулирующие выплаты педагогическим работникам в возрасте до 35 лет, трудоустроившимся в течение двух лет со дня окончания образовательной организации профессионального или высшего образования в муниципальных общеобразовательные организации *Новороссийска* по основному месту работы в соответствии с полученной квалификацией, устанавливаются при условии установления в трудовом договоре нагрузки не менее 0,5 ставки с 1 сентября (или с даты трудоустройства) на 3 года. Размер — 3000 руб.

В *Кабардино-Балкарской Республике* предусмотрены премии за организацию и проведение мероприятий, направленных на повышение авторитета и имиджа учреждения; соответствие результатов труда заранее поставленным на определенный период целям, задачам; инициативу, творчество и применение в работе современных форм и методов организации труда; подготовку призеров олимпиад, конкурсов; личный профессиональный вклад в обеспечение эффективной деятельности учреждений; настойчивость и инициативу в достижении поставленных задач, целей, умение достигать результата (поставленной цели, задачи) с наименьшими затратами материальных и денежных средств; способность принятия управленческих решений в критических ситуациях; умение положительно воздействовать на коллег и подчиненных личным примером сознательного отношения к делу; непосредственное участие в реализации национальных проектов, федеральных и республиканских целевых программ. Конкретные значения критериев оценки эффективности деятельности работников учреждения определяются и корректируются исходя из задач, стоящих перед учреждением. Конкретный размер премии может определяться как в процентах к должностному окладу (новому окладу) работника через коэффициент трудового участия, так и в абсолютном размере.

В *Архангельской области* предусмотрены надбавки молодым специалистам, которые окончили профессиональные образовательные организации и впервые приступили к выполнению трудовых обязанностей по специальности в течение года. Надбавка молодым специалистам начисляется в течение трех лет со дня заключения первого трудового договора, предусматривающего работу по специальности. Надбавка молодым специалистам также начисляется, если в течение трех лет со дня заключения первого трудового договора, предусматривающего работу по специальности, они имели перерывы в работе по специальности, сопровождавшиеся прекращением трудового договора и заключением нового. Минимальный размер надбавки — 20 % оклада, а имеющим диплом с отличием — 30 % оклада.

В *Республике Дагестан* установлены стимулирующие выплаты молодым специалистам в первые три года работы в размере 20 % от оклада. Молодым считается дипломированный специалист (в том числе бакалавр, магистр, вне зависимости от формы обучения), который в первые два года после окончания учреждения среднего или высшего профессионального образования устроился на работу на должность, относящуюся к основному (педагогическому) персоналу учреждения.

В *Хабаровском крае* установлен повышающий коэффициент молодому специалисту в размере 0,35 к ставке заработной платы. Повышающий коэффициент молодому специалисту начисляется с учетом обеспечения указанных выплат финансовыми средствами не более трех лет со дня трудоустройства (Комсомольск-на-Амуре).

К иным выплатам относятся установленные в *Москве* доплаты в размере 40 % ставок молодым специалистам, а имеющим диплом с отличием — в размере 50 % в течение трех лет работы; повышение на 15 % ставок педагогическим работникам лицеев, гимназий и прогимназий и работникам по профильным дисциплинам школ с углубленным изучением отдельных предметов, педагогическим работникам, участвующим в экспериментальной и инновационной деятельности, педагогическим работникам школ с этнокультурным (национальным) компонентом образования по дисциплинам этнокультурного (национального) компонента.

Как видно, стимулирующие выплаты, предусмотренные в системах оплаты труда, установленных учредителями образовательных организаций, разнообразны по всем параметрам, что приводит к нарушению принципа равной оплаты за труд равной ценности. При сохранении права субъектов РФ, органов местного самоуправления устанавливать системы оплаты труда в соответствующих учреждениях, представляется целесообразным для упорядочивания оплаты труда педагогов разработать методические рекомендации, определяющие общие начала установления стимулирующих выплат, такие как примерные критерии и рекомендованные размеры. Представляется необходимым установить также и перечень таких выплат для обеспечения единообразия в их наименовании и в основаниях установления.

2.4. Предложения о совершенствовании системы оплаты труда учителей

Низкий, часто ниже прожиточного минимума, размер ставок заработной платы учителя, существенные различия ставок за труд одинаковой сложности как между субъектами Российской Федерации, так и в пределах одного субъекта, послужили поводом к активной подготовке законодательных изменений в этой сфере (Ястребова, Лазарев и Зубринская 2021, 96–97). В 2020 г. Совет Федерации принял обращение к Правительству РФ по вопросу установления единой отраслевой системы оплаты труда педагогов, обеспечивающей минимальные государственные гарантии по оплате труда и стимулирующей непрерывный профессиональный рост. Минпросвещения РФ, руководствуясь этим обращением и результатами собственных мониторингов, сформировало ключевые подходы к изменениям систем оплаты труда педагогов, предполагающие понятность и прозрачность системы оплаты труда для учителей:

1) ставки зарплаты (должностные оклады) должны устанавливаться в единых размерах для всех организаций субъекта РФ;

2) дифференциация этой ставки должна устанавливаться по сложности труда, в зависимости от квалификационных уровней профессиональных квалификационных групп (их четыре);

3) необходимо сформировать четкий перечень компенсационных выплат и стимулирующих выплат, при этом у субъектов должна быть возможность устанавливать свои дополнительные выплаты компенсационного и стимулирующего характера.

В случае если существующие сейчас размеры действующей ставки/оклада в субъекте РФ превысят те, которые будут рассчитываться по новой системе, то педагогам сохранят старые — более высокие зарплаты. Экспертами Общероссийского народного фронта также озвучивались предложения о привязке ставки заработной платы учителя к МРОТ в определенной кратности; об установлении предельной нагрузки не более 27 уроков в неделю и о введении гарантированного достойного оклада за одну ставку.

Предложения о совершенствовании системы оплаты труда педагогов, высказываемые в науке (Абанкина, Вавилова и др. 2021, 36–49; Головчин 2021, 27), в основном построены на идее перехода от модели ученико-часа к окладной модели (например, модель интегрированного оклада, учитывающего различные виды педагогической нагрузки).

Представляется, что в принципиальных своих характеристиках единая система оплаты труда, основанная на профессионально-квалификационных группах, в действительности должна выстраиваться централизованно, на федеральном уровне и состоять:

- из базовых должностных окладов по группам должностей педагогических работников общеобразовательных организаций, утверждаемым Правительством РФ;
- выплат компенсационного характера в соответствии с утверждаемыми Правительством РФ единым перечнем выплат компенсационного характера, размерами и условиями их осуществления, а также иных выплат компенсационного характера, предусмотренных законодательством субъекта РФ;
- выплат стимулирующего характера в соответствии с утверждаемыми Правительством РФ единым перечнем выплат стимулирующего характера, размерами и условиями их осуществления, а также иных выплат стимулирующего характера, предусмотренных законодательством субъекта РФ.

Кроме того, императивно следует установить предельное соотношение окладной части заработной платы и сумм компенсационных и стимулирующих выплат для сохранения тарифного значения оклада (ставки заработной платы). Размеры должностных окладов могут определяться по профессионально-квалификационным группам должностей работников путем умножения расчетной величины, утверждаемой Правительством РФ, на коэффициенты сложности труда и коэффициенты, учитывающие экономическую дифференциацию субъектов РФ.

Региональные коэффициенты должны рассчитываться в соответствии с методикой расчета региональных коэффициентов, утверждаемой Правительством РФ, на основании либо средней заработной платы в субъекте РФ, либо МРОТ в субъек-

те РФ, либо прожиточного минимума в среднем на душу населения в субъекте РФ пропорционально к аналогичной величине в России.

При этом сумма выплат педагогическому работнику по должностному окладу, а также доплат и надбавок, установленных в процентном отношении к должностному окладу, фиксированных ежемесячных выплат, установленных в абсолютном размере, *не может быть в абсолютном выражении меньше* суммы выплат по должностному окладу, доплат и надбавок, установленных в процентном отношении к должностному окладу, фиксированных ежемесячных выплат, установленных в абсолютном размере, в действующих системах оплаты труда.

Необходима также разработка новых Методических указаний о разработке систем оплат труда в государственных и муниципальных образовательных организациях, которые предусматривают рекомендации по минимальной доле базового оклада педагогических работников в общей сумме заработной платы; рекомендации по основаниям установления повышающего коэффициента к базовому окладу; рекомендации по основаниям установления выплат компенсационного характера за выполнение работы, выходящей за пределы трудовой функции преподавателя; рекомендации по основаниям установления выплат стимулирующего характера, в том числе для отражения в заработной плате качества и эффективности педагогического труда.

3. Заключение

Анализ федерального законодательства выявил, что обязательные нормативные требования к величине оклада, а также к составу и размеру доплат и надбавок как таковые отсутствуют. Несмотря на положения Методических рекомендаций 2017 г., нормы о доле окладной части не менее 70 % часто не закреплены в локальных нормативных актах муниципальных органов и школ. В результате во многих регионах отсутствует какая-либо нормативно закреплённая величина должностного оклада, размеры окладов утверждаются вместе с надбавками.

На практике игнорируется положение Методических рекомендаций 2017 г. 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 профессионально-квалификационных групп без применения к ним каких-либо повышающих коэффициентов и (или) повышений.

Большой разрыв в величине базовых окладов (ставок), самостоятельно устанавливаемых в разных субъектах РФ, приводит к разной оплате за труд равной ценности и ставит материальное (и, как следствие, социальное) положение учителей в зависимость не от качества и количества их труда, а от уровня экономического развития региона. Поскольку многие компенсационные и стимулирующие выплаты рассчитываются, как правило, в процентном отношении к окладу (ставке), при большой разнице в окладах разрыв по регионам еще больше увеличивается.

Кроме того, порядок определения размера и сам размер компенсационных и стимулирующих выплат для педагогов существенно различается в субъектах РФ, притом что основания таких выплат соответствуют федеральному законодательству и учитывают специфику образовательной деятельности. Эти обстоятельства приво-

дят к существенным различиям в размере средней заработной платы учителей по регионам (зачастую без достаточных к тому оснований), что способствует существенной нехватке педагогов в отдельных регионах (отдельных местностях) России.

При полном единообразии структуры заработной платы, состоящей из должностных окладов (ставок), компенсационных и стимулирующих выплат, проанализированные законодательство субъектов РФ и нормативные правовые акты органов местного самоуправления непоследовательны в использовании терминов, обозначающих отдельные виды выплат, а также в определении природы тех или иных выплат и их места в системе заработной платы.

Отсюда следует вывод, что отсутствие в окладной системе централизованного нормативного закрепления ограничений на структуру фонда оплаты труда в школе при несоблюдении множества рекомендаций по величине и доле окладов приводит к размытости структуры заработной платы, большой и необоснованной региональной дифференциации условного гарантированного оклада и его низкому уровню, нередко в разы ниже МРОТ. Кроме того, несогласованность в установлении системы надбавок и выплат, предусмотренных в региональных законах о субвенции и в системах оплаты труда школ, приводят к возникновению обязательств, не обеспеченных средствами субвенции.

Возможным способом упорядочения систем оплаты труда и выравнивания положения учителей в разных субъектах является установление единой системы оплаты труда, основанной на профессионально-квалификационных группах, состоящей из предельного соотношения тарифной части оплаты и суммы стимулирующих выплат для работника и нацеленной на сохранение тарифного значения оклада (ставки заработной платы). Императивно установленная, единая система должна быть дополнена комплексом рекомендаций для образовательных организаций по минимальной доле базового оклада педагогических работников в общей сумме заработной платы; основаниям установления повышающего коэффициента к базовому окладу; основаниям установления выплат компенсационного и стимулирующего характера.

Библиография

- Абанкина, Ирина В., Анна А. Вавилова, Павел В. Деркачев, Кирилл В. Зиньковский, Иван А. Кравченко и Надежда Е. Суркова. 2021. «Оплата труда педагогов: как изменить ситуацию к лучшему?» *Современная аналитика образования* 7 (56): 1–68.
- Герашенко, Ирина П., Юлия В. Марус и Елена В. Коваленко. 2021. «Региональная дифференциация оплаты труда учителей: проблемы, тенденции и перспективы.» *Фундаментальные исследования* 11: 56–60.
- Головчин, Максим А. 2021. «Реализация принципа достойной оплаты труда в российском образовании: экономико-статистическое исследование.» *Вопросы статистики* 28 (3): 15–30.
- Городкова, Светлана А., Марина И. Дроздова, Наталья В. Медведева и Анна А. Алетдинова. 2022. «Особенности оплаты труда педагогических работников как многомерного объекта, основанного на факторах рационализации.» *Baikal Research Journal* 13 (3).
- Заир-Бек, Сергей И., Татьяна А. Мерцалова и Константин М. Анчиков. 2020. «Кадры школьного образования: возможности и дефициты.» *Мониторинг экономики образования*. Вып. 18. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». URL: <https://clck.ru/SCjzk> (дата обращения: 14.06.2023).
- Конюкова, Наталья И. 2020. «Создание единой системы оплаты труда в общем образовании в контексте экономической безопасности.» *Развитие территорий* 3 (21): 9–12.

- Синица, Арсений Л. 2019. «Влияние формы собственности образовательной организации на заработную плату педагогических работников.» *Экономическая наука современной России* 2: 103–114.
- Ястребова, Ольга К., Андрей А. Лазарев и Дарья П. Зубринская. 2021. «На счет педагога. Целевые ориентиры и ограничения в разных системах оплаты труда.» *Образовательная политика*. 2 (86): 96–106.

Статья поступила в редакцию 18 июня 2023 г.;
рекомендована к печати 24 июля 2023 г.

Контактная информация:

Ногайлиева Фатима Курмановна — ассистент; f.nogaylieva@spbu.ru
Филиппова Марина Ваплентиновна — канд. юрид. наук, доц.; m.v.filippova@spbu.ru

Remuneration of teachers in Russia: Problem statement

F. K. Nogaylieva, M. V. Filippova

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

For citation: Nogaylieva, Fatima K., and Marina V. Filippova. 2024. “Remuneration of teachers in Russia: Problem statement.” *Russian Journal of Labour & Law* 14: 77–93.
<https://doi.org/10.21638/spbu32.2024.105> (In Russian)

The subject of the study is two main models according to which the current systems of remuneration of teachers of general education organizations in Russia are built. The analysis of the norms revealed that federal legislation refers the issues of establishing wage systems to the competence of educational organizations. At the same time, there are no mandatory regulatory requirements for the salary amount, as well as for the composition and amount of surcharges and allowances of teachers as such. At the federal level, only a number of guarantees have been established to ensure the minimum wage for teachers, while the choice of specific mechanisms for its implementation is given to the level of subjects of the Russian Federation, local governments, educational organizations. The study of regional and municipal regulatory legal acts has shown that the absence in the salary system of centralized regulatory consolidation of restrictions on the structure of the salary fund at school, if many recommendations on the size and proportion of salaries are not followed, leads to a blurring of the salary structure, a large and unjustified regional differentiation of the base salary and its low level. A large gap in the amount of rates independently set in the subjects of the Russian Federation leads to different pay for work of equal value, which violates one of the basic principles of labor law — equal pay for work of equal value, and puts the material (and, as a consequence, social) position of teachers dependent not on the quality and quantity of their work, it depends on the level of economic development of the region. The article criticizes the idea of introducing a single federal salary as a measure aimed at increasing the total salary of a teacher. Among the possible ways to solve the problems, the authors point to the need to develop a set of federal recommendations: on the minimum share of the salary of teaching staff in the total amount of wages; on the grounds of establishing an increasing coefficient to the salary; on the grounds of establishing compensatory payments for the performance of work that goes beyond the labor function of the teacher; on the grounds of establishing incentive payments, in particular to reflect in the salary indicators the quality and effectiveness of pedagogical work.

Keywords: remuneration system, educational organization, teaching staff, official salary, rate, allowances, compensation payments.

References

- Abankina, Irina M., Anna A. Vavilova, Pavel V. Derkachev, Kirill V. Zinkovsky, Ivan A. Kravchenko and Nadezhda E. Surkova. 2021. "Payment for teachers: how to change the situation for the better?" *Sovremennaya analitika obrazovaniia* 7 (56): 1–68. (In Russian)
- Gerashchenko, Irina P., Yulia V. Marus and Elena V. Kovalenko. 2021. "Regional differentiation of teacher remuneration: Problems, trends and prospects." *Fundamental'nye issledovaniia* 11: 56–60. (In Russian)
- Golovchin, Maxim A. 2021. "Implementation of the Principle of Decent Wages in Russian Education: Economic and Statistical Study." *Voprosy statistiki* 28 (3): 15–30. (In Russian)
- Gorodkova Svetlana A., Marina I. Drozdova, Natalia V. Medvedeva and Anna A. Aletdinova. 2022. "Nuances of Remuneration of Pedagogical Workers as a Multidimensional Object, Based on Rationalization Factors." *Baikal Research Journal* 13 (3). (In Russian)
- Konyukova, Natalia I. 2020. "Creation of unified system of wage in general education in context of economic security." *Razvitie territorii* 3 (21): 9–12. (In Russian)
- Sinitsa, Arseny L. 2019. "The Influence of the Ownership Form of the Educational Organization on the Salary of Pedagogical Employees." *Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii* 2: 103–114. (In Russian)
- Yastrebova, Olga K., Andrey A. Lazarev and Daria P. Zubrinskaya. 2021. "Teacher's pay: Targets and limitations in the different pay systems." *Obrazovatel'naya politika* 2 (86): 96–106. (In Russian)
- Zair-Bek, Sergey I., Tatiana A. Mertsalova and Konstantin M. Anchikov. 2020. "School education personnel: Opportunities and deficits." *Monitoring ekonomiki obrazovaniya*. Iss. 18. HSE University. Available at: <https://clck.ru/SCjzk> (accessed: 14.06.2023). (In Russian)

Received: June 18, 2023

Accepted: July 24, 2023

Authors' information:

Fatima K. Nogaylieva — Assistant; f.nogaylieva@spbu.ru

Marina V. Filippova — PhD in Law, Associate Professor; m.v.filippova@spbu.ru