Второстепенное или основное?

В 31 регионе России решали уравнения с разными неизвестными

Когда в 2007 году в некоторых регионах страны начался переход на новую систему оплаты труда (НСОТ), в списке аргументов за эту перемену было по крайней мере семь пунктов: рост доходов учителей; заслон погоне за часами – урокодательству; поддержка лидеров; не административное, а экономическое стимулирование перехода на школу полного дня; формирование готовности к внешней оценке труда общественными экспертами и родителями; заинтересованность педагогов в достижениях их учеников; повышение престижа работы в школе для мужчин и молодежи. Удалось ли регионам, внедрявшим комплексные проекты модернизации образования (КПМО), достичь желаемых результатов, с какими трудностями они столкнулись и какие выводы будут полезны тем, кому только предстоит переход на НСОТ? Вопросов немало. За ответами мы отправились в Государственный университет – Высшую школу экономики, где совсем недавно были представлены итоги исследования в регионах – участниках комплексных проектов модернизации образования «Новая система оплаты труда учителей: что удалось сделать и как удержать институциональные изменения». Автор исследования Ирина АБАНКИНА, директор Института развития образования ГУ – ВШЭ.

– Ирина Всеволодовна, базовая часть НСОТ должна гарантировать оплату всех видов труда учителя, которые он выполняет. По сути, именно в базовую часть должна входить оплата за работу с родителями, изготовление дидактических материалов, консультирование, заведование кабинетами и другими элементами инфраструктуры школы. Скажите, эту часть НСОТ удалось полностью нормировать?

– Нам обязательно надо продвигаться к современному нормированию труда учителя, пока оно, к сожалению, несколько запаздывает.

В то же время именно базовая часть существенно повышена в регионах, реализующих комплексные проекты модернизации образования. Регионы ее повысили даже больше, чем планировалось по их обязательствам. И сегодня именно базовая часть фактически позволяет учителям приблизиться к средней зарплате по экономике в своем регионе.

– А как изменить ситуацию с нормированием?

– Должны быть предложения от Минсоцздравразвития, Минтруда, Минобрнауки. Труд учителя – не рутинный, а творческий, и для экономического расчета самая простая часть – урок, проверка тетрадей, видно же, сколько их проверено. Труднее оплачивать индивидуальную работу с учениками, с талантливыми, с отстающими, подготовку к урокам. Все ведь готовятся по-разному и разное количество времени. Трудно обсчитать и методическую работу, внедрение авторских разработок. Некоторые учителя много времени отдают тому, чтобы разработать и внедрить новые программы, другие пользуются чужими. У одних получаются призеры олимпиад, у других учебный процесс вообще не нацелен на то, чтобы выявлять лидеров, раскрывать их потенциал по индивидуальным образовательным траекториям. Эта позиция во многих регионах включена в стимулирующую часть НСОТ.

– Было объявлено, что размер стимулирующей части должен постепенно достигнуть 30 процентов...

– Именно постепенно и поэтапно. Зависит это от возможностей конкретного региона. На данный момент эта цифра колеблется от 7–10 до 24 процентов. При этом 30 процентов – это общий стимулирующий фонд, который получает школа, а не конкретно каждый учитель. Сегодня по результатам КПМО можно сказать, что практически никто из регионов максимального объема в стимулирующей части не достиг, для этого требуются значительные дополнительные средства. Активному увеличению стимулирующей части помешало масштабное повышение МРОТ, которое шло в регионах. Теперь не 2300, а 4330 рублей составляет минимальный уровень, который должен быть гарантирован всем, кто трудится полный рабочий день.

– Стимулирующая часть оплаты труда распределяется вместе с общественными органами управления. Это может происходить ответственно, а может – формально...

– Быстро создать хорошо работающие органы общественной оценки, конечно, довольно трудно. Общественных управляющих надо учить, чтобы они понимали свою ответственность, что и как они делают. И тем не менее институционально эта структура создана. Распределение стимулирующей части – не единоличное решение директора. И учитель защищен от субъективизма руководства школы.

– Ирина Всеволодовна, в вашем исследовании отмечается, что НСОТ в 23 регионах полностью соответствует модельной методике Минобрнауки, 5 отличаются существенно, а 3 – незначительно. Что это означает?

– Различные подходы к ведению НСОТ. Например, в Самарской области пока еще нет регионального регламента для закрепления стимулирующей части оплаты руководителей, это отрабатывается. И торопиться они не хотят, ведь у руководителей в отличие от учителей совсем другое стимулирование. Руководитель несет ответственность за сохранение здоровья и безопасность детей, кадровые ресурсы, за качество и общедоступность общего образования, за условия, в которых проходит учебный процесс, за различные социальные критерии, за то, чтобы образовательное учреждение в целом имело положительную репутацию, эффективно решало возложенные задачи.

На НСОТ по-разному отразилась дискуссия о приоритетности предметов. Какие из них наиболее важны? Это долго обсуждалось в педагогическом сообществе. Многие считали, что такое ранжирование развалит школу, что нет никаких второстепенных и основных, что физика не важнее физкультуры, хоть обе начинаются на Ф. Как регионы вышли из этой ситуации? У части предметов на самом деле есть больший объем работы, связанный с проверкой тетрадей. Так и выявилась приоритетность. В Якутии, например, за русский и якутский языки ввели 15-процентную доплату, потому что надо ежедневно проверять тетради, довольно часто писать и проверять сочинения. За математику и начальные классы доплачивают 10 процентов, а вот за физику и биологию, где такого рода нагрузка значительно меньше, – 5 процентов. Остальные учителя, которые не проверяют письменные работы, таких доплат не получают. Но подходы в регионах разные. В Мордовии и Астраханской области, например, вообще не учитывают приоритетность предметов.

Существенно отличается от модельной методики Минобрнауки НСОТ в Волгоградской, Псковской, Тверской областях, Чувашии. Там не введено принципиальное различие – оплата аудиторных часов в зависимости от числа обучающихся в классе. В Красноярском крае расчет ученико-часа есть, но это пока никак не закреплено новым законом. В крае действует документ 2006 года, принятый вслед за Тюменью. У них тариф-надтариф, внутри надтарифа – стимулирующая часть.

Ирина АБАНКИНА

Очень большое внимание регионы уделяли наполняемости классов. Хорошие результаты в Пермском крае, Самарской области. Я бы особенно отметила Калининградскую область, где сформирован фонд поддержки лучших школ в дополнение к стимулирующему. Кстати, в Калининградской области не торопились закрепить НСОТ сразу на весь регион. Все детально отрабатывалось. Быть неуклюжим очень легко, сделать грамотно и необидно – трудно. И конечно, торопиться нельзя, годдва нужны для привыкания. И еще важно научиться отслеживать динамику. Динамику развития творческой жизни в школе, желание учителя применять разные методики для работы с разными ребятами. Это необходимо стимулировать, поддерживать зарплатой. Я сторонник того, чтобы стимулирующая часть вообще выплачивалась раз в год.

– А как это происходит в регионах?

– По-разному. Самый, по-моему, неудачный вариант, когда регион устанавливает эту выплату каждый месяц. Ну нет результатов за месяц! У географа четыре урока получается! А на работу с учеником нужно время. Поэтому многие регионы оценивают раз в квартал или раз в полгода. Некоторые, доверяя учителю, – раз в год. Именно так делают в Московской области. Правда, в Подмосковье был хороший опыт выплаты губернаторской надбавки. Там ее решили выплачивать не по 5 тысяч ежемесячно, а единовременно – 60 тысяч рублей. И такая сумма видна сразу, она может быть потрачена на другие цели. И воспринимается она по-другому. Так же поступили и со стимулирующими выплатами.

Конечно, эти деньги удобнее выплачивать ежемесячно и поквартально. Потому что и учреждения получают свои лимиты раз в квартал. А если это делается два раза в год, нужно зарезервировать средства, договориться с финансистами. Это дополнительные усилия. И надо сказать, есть регионы, где финансисты прекрасно работают с образованием. Например, в Чувашии.

– Ирина Всеволодовна, в чем, с вашей точки зрения, заключаются риски введения НСОТ?

– Они есть. Прежде всего для тех учителей, которые раньше получали полторы ставки. В НСОТ у них снижается объем аудиторной нагрузки, они переходят с полторы ставки на 1,25 или вообще на одну ставку. И, конечно, их зарплата становится меньше. Но и занятость снижается.

Еще риск – высокие издержки администрирования, стимулирующей части, если ее доля не превышает 10 процентов от фонда оплаты труда. Так, например, в Алтайском и Пермском краях. Представьте, какую гигантскую работу нужно провести, чтобы распределить крохотные суммы. Надо изменить устав школы, обсудить и разработать положение, создать управляющий совет, наделить его полномочиями через устав школы, апробировать все это и разъяснить родителям. Сопоставление трудностей становления системы и размер стимулирующих выплат приводят к мысли: а стоит ли игра свеч? Очевидно, что имеет смысл только значительный региональный фонд на стимулирующие выплаты.

И конечно, наши учителя еще не привыкли к внешней оценке. Да и на осмысление перемен должно уйти время. Директора рассказывали, что даже после очень подробной разъяснительной работы в день зарплаты к ним выстраивалась длинная очередь, все равно что-то осталось непонятным для педагогов. Чувашия, кстати, нашла ресурсы и пригласила на этот период в школы конфликтологов и социологов, чтобы сопровождать процесс. Московская область открывала консультационную «горячую линию».

– Это было до кризиса. А сейчас в регионах говорят о сокращении бюджетных доходов. Имеют ли они право уменьшить стимулирующий фонд с заявленных семи процентов, как в Карелии, до, например, пяти?

– Стимулирующую часть, конечно, имеют право уменьшать. Главное, чтобы осталась базовая. Ее нужно сохранить. Есть угроза, что даже принятые обязательства региональный обвал бюджета может поставить под сомнение. В Красноярском, Пермском краях обвал бюджета прогнозировался на уровне 30 процентов, а в Белгородской области возможен даже на 50 процентов. Это ведь значительные суммы. Как пойдет секвестирование, будет понятно, когда закончится первый квартал, пока об этом говорить трудно. Я считаю, что здесь должна быть очень ответственная помощь Федерации. По адресной целевой помощи, позволяющей стабилизировать бюджетную обеспеченность, причем в первую очередь по тем отраслям социальной сферы, где есть социальные гарантии. К счастью, и президент Медведев, и премьер Путин несколько раз говорили, что государство будет максимально стараться сохранить гарантии. А оплата труда учителей – одна из базовых гарантий государства. Да и механизмы доведения субвенций федерального бюджета через регионы до школ у нас есть.

– В проекте КПМО 31 регион. Что вы считаете их успехом?

– Успехи многих пилотных регионов несомненны. Среди них я бы назвала попытку сформировать новые системы аттестации. Чувашия, например, провела ЕГЭ среди учителей-предметников и включила единый госэкзамен в систему аттестации. Там по новой системе оплаты труда стоимость часа зависит от уровня квалификации. И кстати, 25 процентов претендуют на высшую квалификационную категорию.

На мой взгляд, важно, что школы в регионах – участниках проекта КПМО экономически превращаются в школы полного дня.

А вообще работа только начинается. Разные социальные группы по-разному представляют себе, что такое качество образования и что конкретно входит в это понятие. Определить, кто именно является лучшим учителем, за что мы хотим стимулировать педагогов, оказалось непростой задачей. И хотелось бы меньше давить со стороны Федерации, дать больше свободы регионам в творческом поиске и реальном проектировании, чтобы потом распространить эти результаты с учетом конкретных особенностей.

С другой стороны, это палка о двух концах, потому что давлению всегда противостоит консервация. Есть опасность погрязнуть в подготовке и так ничего и не начать. А я считаю большим достижением, что до кризиса нам удалось апробировать и нормативно закрепить введение НСОТ в значительном количестве регионов страны. И сейчас иметь там уже другую зарплату учителей. Вспомните 2005–2006 годы, мы обсуждали зарплату 3–5 тысяч рублей, сегодня 7–9 тысяч рублей в месяц. Не спорю, этого недостаточно. Конечно, нужно двигаться дальше. Но возьмите Тверскую область, где сегодня 12 тысяч, и Калининградскую область, где 16 тысяч рублей. Это другие зарплаты. Не с этого мы начинали. Субъекты Федерации сумели под губернаторским началом собрать стратегические команды, которые, по сути, спроектировали будущее региональной системы образования, сумели обратить внимание именно на учителей и решить задачу в короткие сроки. Это очевидный управленческий успех.

Ольга МАКСИМОВИЧ
Фото автора

NB!

Список нормативных правовых актов, принятых субъектами РФ – участниками КПМО для внедрения НСОТ, опубликован на сайте нашей газеты www.ug.ru в разделе «Спецвыпуски «УГ» «Модернизация: шаг в будущее».

Полный текст интервью с Ириной АБАНКИНОЙ также читайте на нашем сайте.