

## **Тенденции изменения мотивации учителей в условиях внедрения эффективного контракта**

*Абанкина Ирина Всеволодовна* – кандидат экономических наук, ординарный профессор, директор Института развития образования Института образования НИУ ВШЭ.

*Филатова Людмила Михайловна* – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Института развития образования Института образования НИУ ВШЭ.

### **Введение**

До последнего времени в бюджетном секторе сложилась модель социальной занятости. Основными характеристиками такой модели можно считать феномен «много работников на низкой зарплате», отсутствие заинтересованности в результатах труда и негативный отбор кадров в отрасли социальной сферы. Модель социальной занятости характеризуется низким уровнем дифференциации в оплате труда работников между верхними и нижними децилями, что отражало уравнивательные подходы к зарплате, низким темпом обновления кадров, отсутствием конкурса на занятие должности, что нередко сочеталось с неукomплектованностью кадрами в организациях социальной сферы.

Результатом распространения модели социальной занятости стало снижение мотивационных стимулов и социального статуса работников. Частично распространение этой модели можно объяснить социальными гарантиями при трудоустройстве в организации социальной сферы, барьерами на пути сокращения кадров в силу охранительной направленности Трудового Кодекса, частично демографическими причинами. Например, снижение контингента обучающихся не компенсировалось сопоставимым темпом снижения численности педагогов.

В отличие от модели социальной занятости модель эффективной занятости характеризуется другими соотношениями ключевых индикаторов, таких как соотношение среднемесячной начисленной зарплаты основного персонала по отношению к средней по региону, конкурс на занятие

вакантных должностей, что препятствует негативному отбору кадров в отрасли социальной сферы, высокий уровень дифференциации в оплате труда между верхним и нижним децилями. Положительная динамика этих показателей, в процессе реализации эффективного контракта, позволяет судить о переходе от модели социальной занятости к модели эффективной занятости.

Повышение оплаты труда в социальной сфере нередко осуществлялось как разовая акция и не закреплялось решениями об изменении соответствующих бюджетов, в том числе изменением нормативов бюджетного финансирования. В результате на следующий год при планировании расходов бюджета за основу брались нормативы без учета дополнительных средств, направленных на повышение зарплаты работников социальной сферы. Тем самым не обеспечивалась стабильность заработной платы, решения носили не системный, а ситуативный характер. По некоторым регионам это приводило даже к снижению зарплаты работников через год после введения НСОТ, т.к. решения не были институционально закреплены. Все решения по повышению зарплаты работников в отраслях социальной сферы должны быть связаны с повышением нормативов бюджетного финансирования, закреплением этих решений в законах о бюджетах и использованием новых значений нормативов с учетом роста зарплаты при планировании расходов бюджетов на следующий год и плановый период.

Мы имели явную деформацию в трудовой мотивации. В частности, как показали результаты сравнительного международного исследования CITES – comparative IT education study, проведенного в 2006 году, Россия характеризовалась одним из самых высоких уровней недовольства учителей и практическим отсутствием в учительской среде индивидуальных планов саморазвития и продуманной стратегии профессионального роста. Отсутствие этих компетенций не могло способствовать развитию аналогичных навыков у учащихся, а уровень недовольства создавал психологический дискомфорт в образовательной среде, отрицательно влиял на мотивацию учащихся.

Социальный статус практически любой профессиональной группы во многом определяется ее экономическим положением. Средняя зарплата работников менялась в зависимости от целого ряда факторов:

- формы собственности учреждений социальной сферы: в частном секторе зарплата была выше, сейчас по некоторым регионам она уступает зарплате в муниципальных организациях в силу отмены льготы для частных организаций по тарифам за коммунальные услуги и налогам на имущество;

- типа и вида учреждения: гимназии и лицеи получали на 15% выше зарплату, чем педагоги в обычных школах, сейчас эти положения отменены;

- поселенческой структуры: за счет надбавок сельским работникам, а также компенсации им расходов на отопление, освещение и другие льготы по коммунальным платежам обуславливали более высокую зарплату в селах, чем в города.

Механизм эффективного контракта предполагает системные изменения в организационной культуре, восстановление профессиональных ценностей, ориентированных на творческий характер труда, на результативность. Социальный статус работников должен увязываться с личными достижениями, а не типом и видом учреждения, в противном случае переход на эффективный контракт не достигает намеченных целей.

### **Взаимосвязь бюджетного планирования и перехода на эффективный контракт.**

Для обеспечения перехода на эффективный контракт педагогических работников должна быть сформирована нормативная правовая база, учитывающая требования федерального законодательства, которая и определяет региональную систему нормативного подушевого финансирования образования. В случае невключения на уровне субъекта Российской Федерации в норматив тех или иных видов расходов соответствующий норматив не обеспечит в полной мере перехода на эффективный контракт с педагогическими работниками, и создаст угрозу выполнения гарантий прав граждан на образование. Проведенный анализ региональных нормативных правовых актов<sup>1</sup> показывает, что при определении нормативов финансового обеспечения муниципальных общеобразовательных организаций:

---

<sup>1</sup> Нормативные правовые акты, на основании которых можно оценить выполнение рассматриваемого требования, приняты всего в 52 субъектах Российской Федерации.

напрямую учитывают целевую среднюю заработную плату по региону в качестве показателя оплаты труда педагогических работников 9 субъектов Российской Федерации: Амурская, Иркутская, Калининградская, Сахалинская, Смоленская и Тульская области, Республики Адыгея, Коми и Северная Осетия – Алания;

коэффициенты доведения оклада педагогических работников до средней заработной платы используются в 10 субъектах Российской Федерации: Ставропольский край, Архангельская, Владимирская, Волгоградская, Ивановская, Костромская, Ленинградская, Мурманская и Нижегородская области, Республика Дагестан;

в 8-ми субъектах Российской Федерации используется несколько коэффициентов, напрямую не направленных на доведение оклада до средней заработной платы, но произведение которых, со значительной вероятностью, может обеспечить указанное доведение: Камчатский и Красноярский края, Калужская, Кемеровская, Свердловская, Тамбовская и Тверская области, Республика Мордовия;

в Забайкальском крае при расчете потребности в оплате труда педагогического персонала используется произведение средней сложившейся заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций и коэффициента ее доведения до целевой заработной платы;

в 18-ти субъектах Российской Федерации при расчете норматива финансирования реализации образовательных программ в муниципальных общеобразовательных организациях требование части 3 статьи 99 273-ФЗ не соблюдается: Пермский, Приморский и Хабаровский края, Московская, Омская, Пензенская, Псковская, Рязанская, Саратовская, Томская и Ульяновская области, Республики Алтай, Башкортостан, Ингушетия, Татарстан и Тыва, Удмуртская Республика, Чувашская Республика – Чувашия.

В случаях, когда при расчете потребности в оплате труда педагогического персонала не используется целевая заработная плата такого персонала, занижение норматива происходит не только в части оплаты труда педагогического персонала, но и в части оплаты труда прочих категорий работников, которая определяется через соотношение фондов оплаты труда разных категорий работников.

При определении нормативов должны учитываться, в том числе, расходы на обеспечение дополнительного профессионального образования педагогическим работникам. Проведенный анализ региональных нормативных правовых баз показывает, что данное требование в большинстве случаев не выполняется. Так, при расчете нормативов отдельно определяется норматив на обеспечение ДПО для педагогов лишь в 6-ти субъектах Российской Федерации: Архангельская, Кемеровская, Курганская, Омская, Пензенская и Сахалинская области, Республика Адыгея. При этом достаточными с точки зрения реальных потребностей на обеспечение повышения квалификации педагогического персонала можно считать лишь нормативы, установленные в Омской и Сахалинской областях. Кроме того, можно говорить о том, что расходы на ДПО учитываются также в нормативе, определяемом в Забайкальском крае.

Описанные недостатки, которые заключаются в игнорировании или не полном учете отдельных категорий расходов, предопределяют существенное недофинансирование сферы образования и трудности перехода на эффективный контракт для обеспечения доступности качественного образования.

### **Изменения мотивации педагогических работников при переходе на эффективный контракт**

Мотивации педагогических работников на протяжении ряда лет уделялось очень мало внимания. А ведь мотивация играет ключевую роль на этапе перехода к эффективному контракту, при проведении кадровой политики, ориентированной на обеспечение качественного образования, отвечающего современным требованиям и вызовам времени. При этом следует отметить, что влияние на мотивационную структуру педагогических коллективов крайне сложно: результаты могут носить отложенный характер, методы административного давления тут неприменимы, требуется деликатное косвенное воздействие и стимулирование.

В период с 2007 по 2011 гг. по результатам Мониторинга экономики образования, проводимого НИУ ВШЭ, лишь 60% педагогов хотели остаться работать в своих учреждениях. А 40% были настроены сменить место работы. Только незначительная часть из них имели реальные альтернативы

на момент опроса. Остальные собирались уходить, но пока не предпринимали никаких усилий, либо были уверены, что не смогут найти альтернативу, либо собирались на пенсию. Это очень сложная мотивация в педагогическом коллективе, в котором 40% не настроены на работу, а собираются уходить, однако не уходят. Опереться на них в решении задач повышения качества образования очень трудно, стимулов в условиях ограниченности ресурсов практически нет. Эта ситуация стагнации. Однако при введении эффективного контракта уже в 2013 году произошли заметные изменения в мотивации – на всех уровнях образования резко возросла доля тех педагогов, которые хотели бы остаться работать в своих организациях. (рис. 1, 2).

**«Хотели бы вы перейти с работы в данном учебном заведении на какую-либо другую работу, или вообще перестать работать?»**

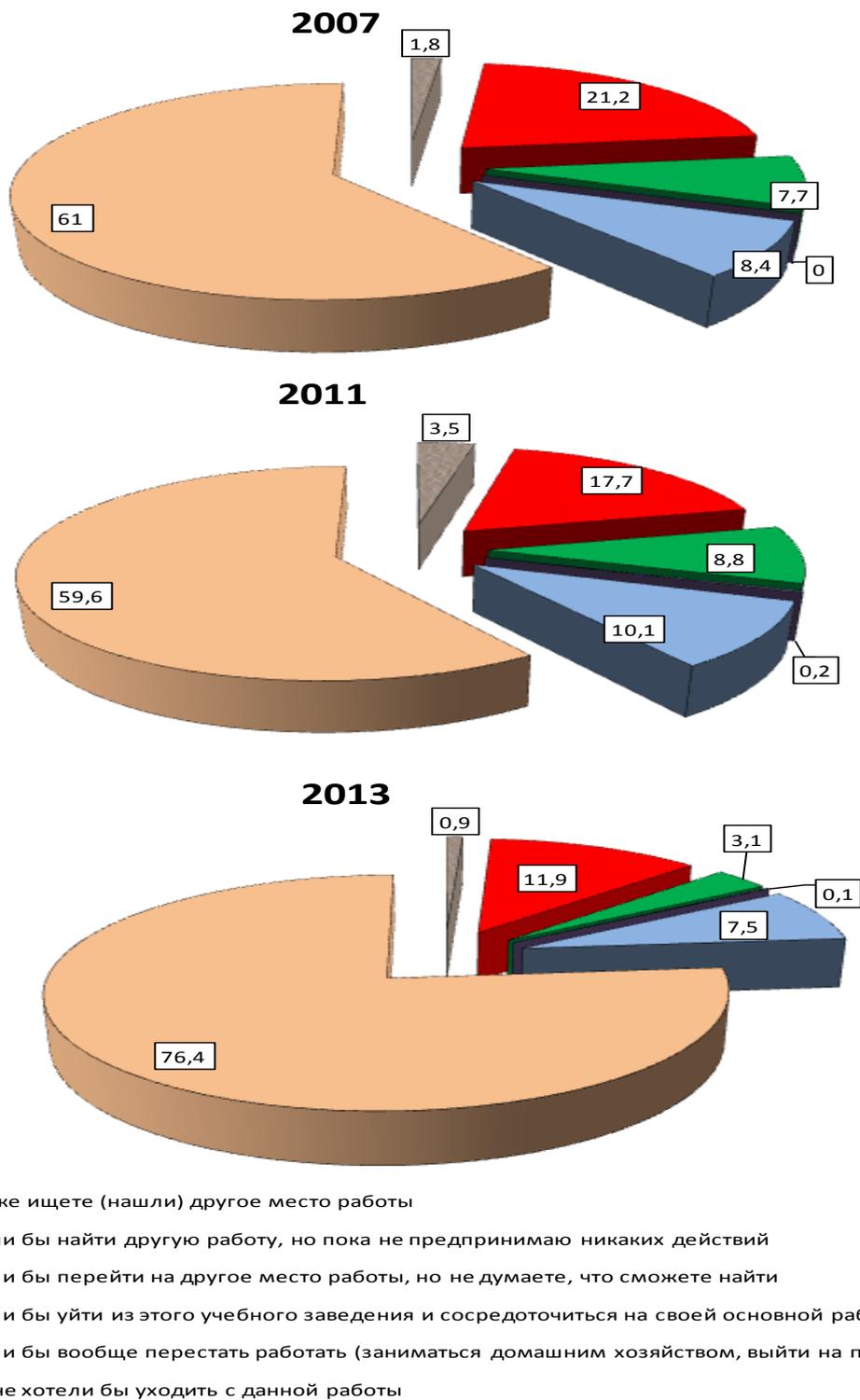


Рис. 1. – Мотивация педагогов дошкольного образования по результатам Мониторинга экономики образования, проводимого НИУ ВШЭ

**«Хотели бы вы перейти с работы в данном учебном заведении на какую-либо другую работу, или вообще перестать работать?»**

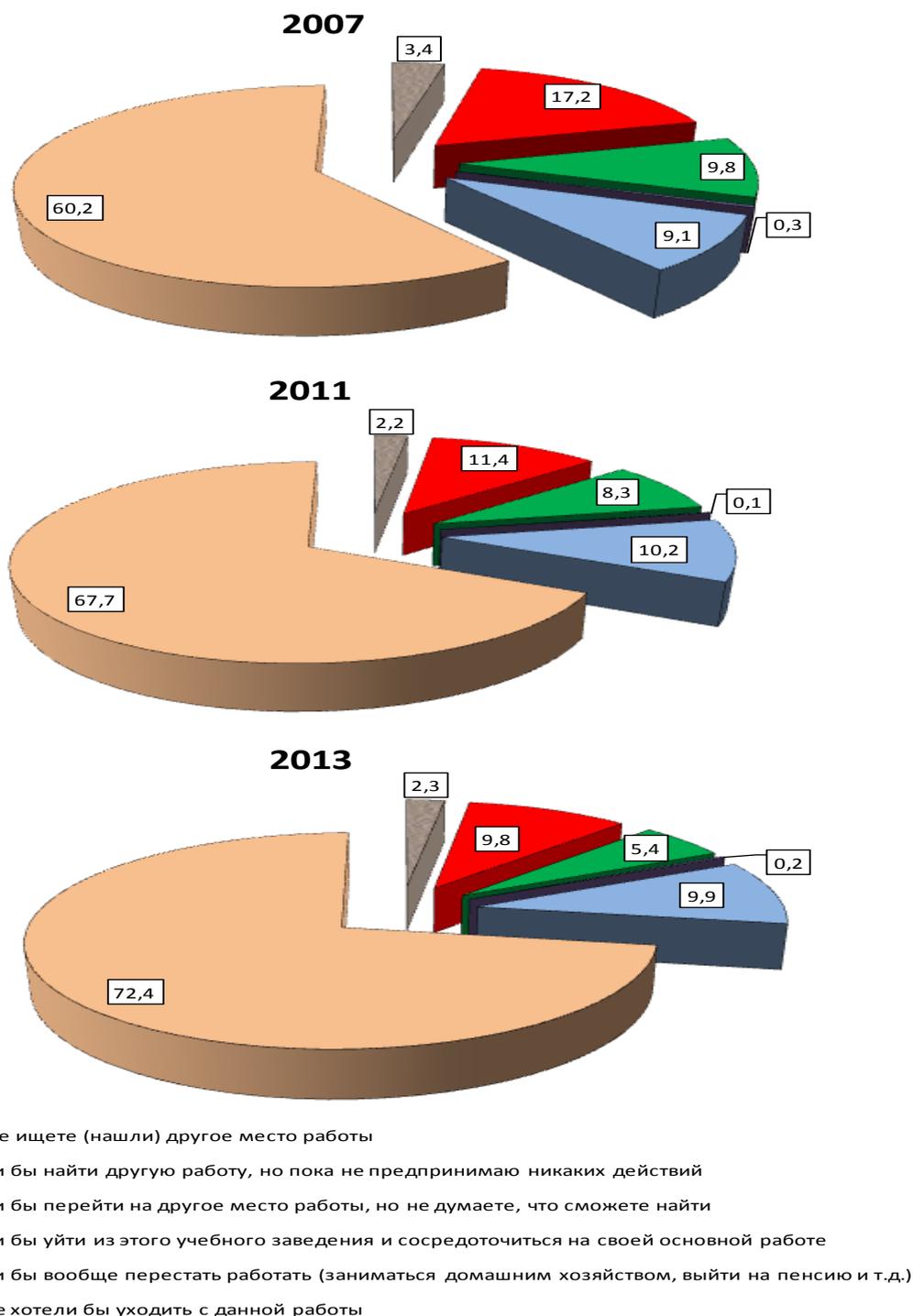


Рис. 2 – Мотивация педагогов школьного образования по результатам Мониторинга экономики образования, проводимого НИУ ВШЭ

Педагоги откликнулись на сигналы по повышению заработной платы, созданию новых условий для работы, выдвижению новых задач, новым возможностям профессионального развития. Возможности проведения кадровой политики и переход на эффективный контракт в таких коллективах

принципиально отличается от ситуации 2011 года. Подавляющее большинство в педагогических коллективах связывают свои ожидания и перспективы с работой в этой организации. Изменились приоритеты в работе – на первый план вышла интересность работы. Креативный характер работы стал играть первостепенную роль в мотивации, заметно опередив другие факторы. Это создает возможности отказа от рутины в педагогической работе, возвращение творчества, инициативы, формирование возможностей профессионального развития в соответствии со способностями. Например, в дошкольном образовании педагоги выделили не только уровень заработной платы, но и интересность работы, престижность профессии, ее общественно полезный характер. Безусловно, нельзя отрицать значимость хорошей оплаты труда, ее гарантированности и социальных льгот в виде длительного отпуска – эти позиции уверенно занимают второе по значимости место ( рис. 3).

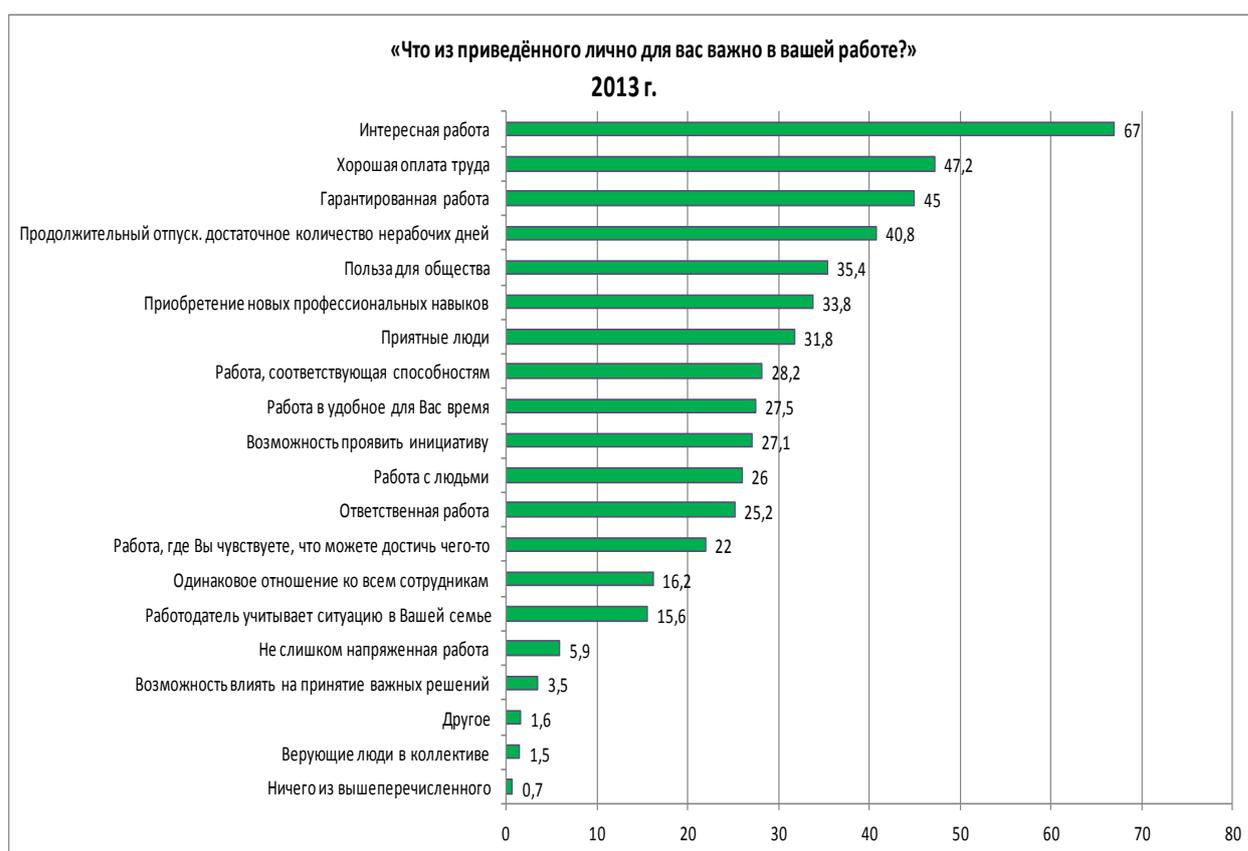


Рисунок 3 – Важность работы в дошкольном образовательном (по результатам Мониторинга экономики образования, проводимого НИУ ВШЭ)

Особо следует выделить группу педагогов, которая собирается на пенсию. Численность этой группы достаточно стабильна на протяжении последних лет. Для обновления кадров и грамотной ротации требуется

адресная политика в отношении этой группы, которая бы на основе стимулов (предлагаемых бонусов при выходе на пенсию, награждений за самоотверженный труд на благо общества и т.д.) способствовала реальному выходу на пенсию этой части педагогов. Это одна из задач современной кадровой политики в сфере образования.

В половине образовательных организаций доля молодых педагогов в текущий момент времени остается стабильной. В то же время, как показывают результаты Мониторинга экономики образования, проводимого НИУ ВШЭ, более чем в трети образовательных организаций наблюдался рост числа молодых педагогов, еще выше доля руководителей, которая ожидает роста доли молодых педагогов.

На основе анализа данных можно сделать вывод, что педагогические коллективы уже среагировали на сигналы федеральной политики введения эффективного контракта, серьезно изменив мотивацию и желание работать в этой сфере. Это ключевой позитивный эффект за очень короткое время.

В образовании сложилась ситуация, когда заработная плата педагогических работников заметно превышает заработную плату обслуживающего персонала и в некоторых случаях превышает заработную плату самих руководителей образовательных организаций (за исключением высшего образования). Сложившаяся ситуация вызывает напряжение в педагогических коллективах, избежать которое возможно включив отдельные категории непедagogических работников в перечень тех, кому обеспечивается соответствующий уровень заработной платы.

Необходимо определение путей преодоления резкой дифференциации в оплате труда разных групп работников образовательного учреждения, поскольку относительно резкого повышения заработной платы педагогов происходит снижение привлекательности административной работы.

### **Риски при введении эффективного контракта в образовании**

В реализации политики повышения заработной платы в образовании при сохранении общего объема финансирования (без дополнительных ресурсов) наметился ряд **существенных рисков**:

- замедленное внедрение новых ФГОС в дошкольном и общем образовании из-за отсутствия финансовых ресурсов на переоснащение

(основной поток нормативного финансирования направляется на повышение оплаты труда в ущерб развитию образовательных организаций),

- консервация устаревших педагогических технологий,
- рост стресса и недовольства педагогов.

Динамика темпов роста на оплату труда педагогических работников общеобразовательных организаций опережает темпы роста расходов в целом по государственным и муниципальным общеобразовательным организациям. Доля расходов на оплату труда педагогических работников в общих расходах государственных и муниципальных общеобразовательных организациях в 2013 году составила 81,3 % относительно 76,7% в 2010 году. Динамика доли расходов на оплату труда педагогических работников в общих расходах общеобразовательных организаций, в том числе в разрезе городских и сельских поселений представлена в таблице 1.

*Таблица 1*

Динамика доли расходов на оплату труда педагогических работников в общих расходах государственных и муниципальных общеобразовательных организаций, %

	Всего	Город	Село
2009	78,3	77,7	79,4
2010	76,7	76,2	77,4
2011	77,8	77,5	78,4
2012	78,8	78,9	78,6
2013	81,3	81,3	81,3

Наблюдается обратная зависимость уровня заработной платы педагогов общего образования от их доли, занятой в сельской местности. Чем выше доля сельских педагогов, тем ниже заработная плата педагогов, чем более урбанизированный регион, тем заработная плата – выше. Эта зависимость является производной от описанной выше: более урбанизированные регионы в России в основном более экономически развиты, чем сельские. Следует добавить, что педагогам, проживающим и работающим в сельской местности, (в соответствии с законом «Об образовании в РФ» 273-ФЗ) выплачивается компенсации расходов на оплату отопления, освещения и содержания жилья. Стоимость компенсации определяется самими регионами

и заметно различается по регионам, в частности, напрямую зависит от газификации сельских населенных пунктов в регионах. В регионах с низким уровнем газификации компенсация может составлять более 10 тыс. рублей в месяц, причем не только в восточных регионах (например, в республиках Бурятия и Тыва), но и в южных (например, Ставропольский край). Поэтому общий доход педагогов в сельской местности складывается из заработной платы и компенсации на оплату жилищно-коммунальных расходов, которая может составлять более половины от суммарных доходов педагогов в сельской местности.

Можно сделать вывод, что доля оплаты труда в структуре субсидии стала чрезвычайно высокой, она создает угрозу содержанию имущественных комплексов учебных заведений, и практически аннулирует расходы на развитие образовательных организаций, включая их переоснащение, развитие лабораторной базы, материально-предметной среды, библиотек, переход на электронную образовательную среду. Все это усиливает риски недофинансирования имущественных комплексов в условиях перехода на новые ФГОС, которые сейчас внедряются в основной школе.

Запущенная после «майских указов» программа приведения заработной платы учителей к средней заработной плате по субъекту РФ повлияла на межрегиональное распределение по этому показателю. Теперь уровень заработной платы школьных педагогов напрямую связан с доходностью, успешностью экономики соответствующего региона. Как следствие, группу аутсайдеров составляют экономически слаборазвитые регионы, а группу лидеров – регионы-локомотивы. Однако в 2014 году наметилась тенденция резкого наращивания кредиторской задолженности в регионах, которые до этого обходились своими силами, в частности, Краснодарский край и Красноярский край. Если принять во внимание корректировку уровня заработной платы на величину прожиточного минимума, то регионы Дальнего Востока «уходят» из группы лидеров в середину рейтинга.

Учитывая, что идет внедрение эффективного контракта целесообразно повышение оплаты труда педагогических работников образования осуществлять одновременно с изменением требований к содержанию деятельности педагогов<sup>2</sup>. В ситуации изыскания дополнительных резервов

---

<sup>2</sup> В соответствии с зарегистрированным в Минюсте РФ 6 декабря 2013 г. № 30550 профессиональным стандартом педагогических работников, утвержденным приказом Минтруда России от

для повышения уровня оплаты труда большинство руководителей учреждений образования сходятся во мнении, что у них отсутствует потенциал для сокращения численности работающих сотрудников. В случае, когда по указанию органов власти оптимизация штатного расписания все же проводится, руководители сокращают обслуживающий персонал и педагогов, ведущих развивающие занятия. При этом функционал уволенных сотрудников передается оставшимся педагогам, которые недовольны объемами выплат за дополнительную нагрузку. В случае нехватки обслуживающего персонала на педагогических работников ложится дополнительная нагрузка по закрытию этого функционала, что неизбежно отражается на качестве их основной работы. Отсутствие стимулов к эффективной работе у отдельных категорий сотрудников снижает успешность функционирования образовательных организаций в целом.

В качестве резерва для изыскания дополнительных средств на повышение зарплаты руководители рассматривают развитие платных услуг. Однако в сельской местности и в небольших городах запрос от родителей на получение платных образовательных услуг существенно ниже, и данный источник поступления средств является малозначимым. Поэтому без сохранения динамики повышения нормативов финансового обеспечения реализации программ школьного образования осуществить переход на эффективный контракт с педагогами представляется затруднительным.