

**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ АППАРАТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ**



Серия: Основные проблемы социального развития России - 139

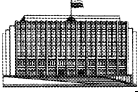
АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 17 (535)

**Резервы повышения производительности
труда в бюджетной сфере**

*(по материалам научно-методического семинара
Аналитического управления)*

Москва
2014

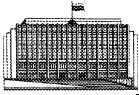


Настоящий аналитический вестник подготовлен по материалам заседания научно-методического семинара Аналитического управления, посвященного вопросам производительности труда в бюджетной сфере, различным подходам к ее измерению, к оценке эффективности творческого труда. Участниками заседания стали представители Министерства труда и социальной защиты России, научного сообщества, эксперты Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации. Большой интерес участников вызвало выступление Министра образования и науки Калужской области, представившего опыт оптимизации системы образования области и повышения качества образования.

Как показывают материалы семинара, производительность труда в таких сложных, ориентированных на нематериальный результат областях как образование, наука, культура, здравоохранение не может быть определена так же, как на производстве, и применительно к ним целесообразно рассматривать такие показатели, как эффективность труда, качество предоставляемых услуг, достижение поставленных целей.

Развернувшаяся дискуссия выявила проблемы оценки эффективности творческого труда, труда, связанного с предоставлением важнейших социальных услуг. Были высказаны предложения по совершенствованию подходов к эффективным контрактам в социальной сфере, предполагающим установление зависимости оплаты труда от его объема, качества и эффективности. Выступавшими отмечалась важность разграничения понятий эффективности труда и его интенсификации.

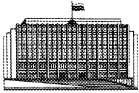
Данная публикация может быть полезна членам Совета Федерации, представителям законодательных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, экспертного сообщества.



СОДЕРЖАНИЕ

Научно-методический семинар Аналитического управления на тему «Резервы повышения производительности труда в бюджетной сфере» (12 марта 2014 года)

Из материалов стенограммы	3
В.Д. КРИВОВ , начальник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации.....	3
И.В. БАРБАШИН , заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации.....	4
С.Ю. ГОРБАРЕЦ , заместитель директора департамента оплаты труда, трудовых отношений и социального партнерства Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.....	5
А.С. АНИКЕЕВ , министр образования и науки Калужской области.....	16
Е.В. ЕГОРОВ , заведующий кафедрой экономики социальной сферы Экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.....	30
И.В. СОБОЛЕВА , заведующая лабораторией социально-трудовых отношений Института экономики Российской академии наук.....	38
В.В. КАРДАШЕВСКИЙ , советник генерального директора ОАО «Всероссийский центр уровня жизни».....	40
Т.В. ЕФЕРИНА , начальник Управления программ социологических исследований ФГБУ «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации».....	43
А.А. САЛМИНА , заместитель начальника Управления программ социологических исследований ФГБУ «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации».....	48
Материалы к семинару	51
Министерство образования и науки Российской Федерации	
<i>Об обеспечении увеличения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест</i>	51
Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации	
<i>Информационно-аналитическая записка «Результаты общественной экспертизы проекта «Концепции поддержки развития педагогического образования»</i>	61
Н.А. ВОЛГИН , первый заместитель генерального директора ОАО «Всероссийский центр уровня жизни»	
<i>Производительность и оплата труда в бюджетной сфере: особенности, проблемы взаимосвязи и взаимодействия</i>	70



Научно-методический семинар Аналитического управления на тему «Резервы повышения производительности труда в бюджетной сфере»

12 марта 2014 года

Из материалов стенограммы

В.Д. КРИВОВ, начальник Аналитического
управления Аппарата Совета Федерации

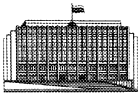
Уважаемые коллеги! Спасибо всем, кто откликнулся на наше приглашение и нашел возможность принять участие и выступить на нашем семинаре.

Тема, которую мы сегодня предложили для обсуждения, чрезвычайно важная, это очевидно всем, поскольку это сейчас главное направление для подъема и экономики страны, и непромышленной сферы, и в целом для улучшения качества жизни всех нас, всех граждан России.

У нас семинар научно-методический и носит характер главным образом научной, экспертной дискуссии. Поэтому мы предполагаем возможность достаточно свободного обмена мнениями и призываем к этому. По итогам семинара будет подготовлен сборник. Коллеги могут направить для публикации уточненный, доработанный материал. Поэтому просьба это иметь в виду. Мы предполагаем в качестве применения результатов сегодняшнего обсуждения этот сборник предложить на заседание Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации по теме производительности труда. И, видимо, мы пригласим основных участников, тех, кто изъявит такое желание, на заседание Научно-экспертного совета, которое планировалось на апрель, но сейчас по ряду обстоятельств, связанных с графиком работы, скорее всего, состоится в июне. Оно будет по более широкой проблематике, то есть в целом не только, как сегодня у нас обозначено в теме – производительность труда в бюджетной сфере – но в целом по проблеме производительности труда, включая и экономику, промышленное производство.

Мы подготовили проект аналитического доклада о состоянии производительности труда. Мы предполагаем, что часть мыслей, идей, которые сегодня будут высказаны, тоже будут включены уже в окончательный текст этого аналитического доклада.

В качестве одной из мыслей на старте, которая может стать предметом дискуссии, – некие крайности (это, конечно, условно) в подходе к повышению производительности труда. Один подход



заключается в том, чтобы сокращать издержки. Второй подход – при тех же издержках увеличивать объемы производства продукции, услуг.

Нам представляется, что в сегодняшних условиях российской экономики и вообще для нашей страны важно следовать именно второму подходу, поскольку задачу увеличения объемов ВВП (не только удвоения, а, возможно, и гораздо большие коэффициенты, на что ориентировал и ориентирует Президент России В.В. Путин в своих посланиях Федеральному Собранию) иначе невозможно будет решить, потому что если сокращать издержки, то получится, что объем ВВП будет сокращаться. Это очень упрощенная схема, но это в качестве одной из стартовых мыслей для продолжения дискуссии.

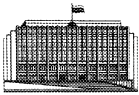
Разрешите передать слово Барбашину Игорю Викторовичу, первому заместителю начальника Аналитического управления, который курирует это направление в целом. Он кратко проинформирует вас, возможно, я что-то упустил, и по организационным моментам сегодняшнего нашего заседания, и по содержательной части.

И.В. БАРБАШИН, заместитель начальника
Аналитического управления Аппарата
Совета Федерации

Еще раз, уважаемые коллеги, огромное спасибо за то, что вы нашли возможность и время посетить наше мероприятие. Цель сегодняшнего мероприятия заключается в обсуждении актуальной проблемы, вынесенной в заглавие, выработки неких предложений, которые затем будут использованы Аналитическим управлением, Аппаратом Совета Федерации для обеспечения деятельности палаты и ее органов, должностных лиц, и в первую очередь деятельности Председателя Совета Федерации.

Предполагается, что наше мероприятие продлится около 2 часов. Запланирован ряд выступлений, поэтому график у нас будет достаточно плотный, до 7 минут предлагается регламент выступлений и до 3 минут выступления в дискуссии и реплики.

Еще раз хотел бы обратить внимание на то, что мы предполагаем опубликовать материалы сегодняшнего мероприятия в «Аналитическом вестнике». «Аналитический вестник Совета Федерации» – официальное издание палаты, распространяемое как в субъектах Российской Федерации, так и размещаемое в Интернете в открытом доступе, возможно, кто-то из вас знаком с этим изданием. Поэтому если о чем-то не удастся рассказать, если какие-то материалы не удастся обнародовать, мы предполагаем опубликовать их, используя площадку «Вестника».



С.Ю. ГОРБАРЕЦ, заместитель директора департамента оплаты труда, трудовых отношений и социального партнерства Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации

Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 годы (далее - Программа) утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2013 г. № 2190-р во исполнение подпункта «е» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

При этом согласно Указу повышение оплаты труда работников должно быть обусловлено достижением конкретных показателей качества и количества оказываемых услуг.

Программой запланирован комплекс мероприятий, увязывающих вопросы повышения заработной платы, организации и нормирования труда, оценки и стимулирования работников, развития кадрового потенциала с вопросами повышения качества услуг отраслей социальной сферы.

Мероприятия, предусмотренные первым этапом плана реализации Программы на 2012-2013 годы, выполнены в полном объеме.

Применительно к созданию условий для повышения производительности труда в бюджетном секторе экономики выполнена следующая работа:

Развитие систем нормирования труда в бюджетной сфере направлено на:

создание условий, необходимых для внедрения рациональных организационных, технологических и трудовых процессов, улучшения организации труда;

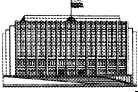
обеспечение нормального уровня напряженности (интенсивности) труда при выполнении работ (оказании государственных (муниципальных) услуг);

повышение эффективности обслуживания потребителей государственных (муниципальных) услуг.

В соответствии с пунктами 5, 6 и 10 Плана мероприятий Программы Минтрудом России разработаны и утверждены:

Методические рекомендации для федеральных органов исполнительной власти по разработке типовых отраслевых норм труда (приказ Минтруда России от 31 мая 2013 г. № 235);

Методические рекомендации по разработке систем нормирования труда в государственных (муниципальных) учреждениях (приказ Минтруда России от 30 сентября 2013 г. № 504).



Минтрудом России, Минздравом России, Минкультуры России и Минобрнауки России утверждены планы разработки в 2014 году типовых отраслевых (межотраслевых) норм труда. В соответствии с ними планируется:

утверждение типовых отраслевых (межотраслевых) норм труда для социальных работников, на работы по кадровому делопроизводству и управлению персоналом, для уборщиков служебных, производственных и культурно-бытовых помещений;

выявление потребности в разработке новых и пересмотре действующих типовых норм труда в сфере образования с их последующей разработкой и апробацией в производственных условиях;

разработка типовых норм времени приема на 1 пациента: врачом-педиатром участковым, врачом-терапевтом участковым, врачом общей практики (семейным врачом), медицинской сестрой врача общей практики (семейным врачом), медицинской сестрой участковой, врачом-офтальмологом, врачом-оториноларингологом, врачом-неврологом, врачом акушером-гинекологом;

внесение изменений в типовые нормы труда для работников библиотек и разработку типовых отраслевых норм труда на работы в музеях, зоопарках и других организациях музейного типа, фильмофондах, библиотеках.

В субъектах Российской Федерации при разработке стандартов оказания государственных (муниципальных) услуг проводится работа, связанная с нормированием затрат по видам услуг, в том числе расходов на оплату труда, нормированием труда.

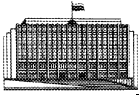
На сайте Минтруда России создан раздел по нормированию труда для информационного сопровождения данной работы.

Мероприятия по оптимизации неэффективных организаций и программ предусмотрены отраслевыми и региональными «дорожными картами», планами учреждений по их реализации.

Планом мероприятий («дорожной картой») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки», утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 2620-р, предусмотрено:

для системы дошкольного образования увеличение числа воспитанников на одного педагогического работника с 8,7 в 2012 году до 9,8 в 2018 году с условием обеспечения высокого качества услуг дошкольного образования и реализации мероприятий, направленных на ликвидацию очередности на зачисление детей в дошкольные образовательные организации;

для системы общего образования увеличение числа обучающихся в расчете на одного педагогического работника с 10,9 в 2012 году до 13 в 2018 году. При этом будут проводиться мероприятия по повышению



эффективности и качества услуг в сфере общего образования, соотнесенные с этапами перехода к «эффективному контракту»;

в системе дополнительного образования детей возрастет доля охваченных образовательными программами дополнительного образования детей, в общей численности детей и молодежи 5-18 лет с 57% (при общей численности 19,75 млн. человек) в 2012 году до 71% (при общей численности 21,78 млн. человек) в 2018 году. При этом численность педагогических работников увеличится в указанный период незначительно с 257,1 тысяч человек до 262,1 тысяч человек. Таким образом, среднее число детей, охваченных образовательными программами дополнительного образования, на одного преподавателя увеличится с 43,78 до 58,99 человек;

для системы профессиональной подготовки и среднего профессионального образования увеличение числа обучающихся на одного педагогического работника (включая мастеров производственного обучения) с 12,7 в 2012 году до 13,5 в 2018 году;

для системы высшего профессионального образования увеличение числа студентов на одного преподавателя с 9,4 в 2012 году до 12 в 2018 году.

Планом мероприятий («дорожной картой») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры», утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2606-р, предусмотрено:

увеличение в 2012-2018 годах количества посещений театрально-концертных мероприятий ежегодно на 3,1-4,2%;

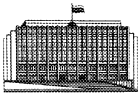
увеличение в 2012-2018 годах численности участников культурно-досуговых мероприятий ежегодно на 6,5-7,2%;

увеличение посещаемости музейных учреждений (посещений на 1 жителя в год) с 0,52 до 0,9.

Планом мероприятий («дорожной картой») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013-2018 годы)», утвержденным приказом Минтруда России от 29 декабря 2012 г. № 650, предусмотрено повышение уровня и качества предоставления социальных услуг на основе:

реализации перспективных схем развития и размещения стационарных учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, разработанных субъектами Российской Федерации, в которых запланированы строительство и реконструкция объектов социального обслуживания населения, что приведет к увеличению коечной мощности в указанных субъектах на 16187 койко-мест к 2018 году;

укрепления материально-технической базы стационарных и полустационарных учреждений социального обслуживания для граждан



пожилого возраста и инвалидов в рамках софинансирования региональных социальных программ, в том числе за счет субсидий Пенсионного фонда Российской Федерации бюджетам субъектов Российской Федерации;

привлечения негосударственных организаций, в том числе социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворителей и добровольцев к предоставлению социальных услуг в сфере социального обслуживания;

развития стационарозамещающих технологий социального обслуживания с преимущественной ориентацией на предоставление социальных услуг на дому.

Анализ региональных «дорожных карт» в сфере социального обслуживания населения свидетельствует, что основными, характерными для всех субъектов Российской Федерации, ключевыми мероприятиями в данном направлении определены следующие:

проведение работы по инвентаризации и оптимизации структуры и штатной численности учреждений социального обслуживания;

сокращение административно-управленческого персонала;

повышение интенсивности труда работников с обязательным введением в практику контроля качества предоставляемых населению услуг;

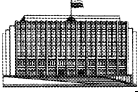
предельная доля оплаты труда работников административно-управленческого персонала в фонде оплаты труда учреждений социального обслуживания населения (не более 40%);

соотношение средней заработной платы основного и вспомогательного персонала учреждений социального обслуживания населения (соответственно до 1:0,9 в 2013 году).

Кроме того, принято постановление Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2012 г. № 975 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 583», предусматривающее с 1 января 2013 года введение предельного уровня соотношения средней заработной платы руководителя федерального учреждения и средней заработной платы работников учреждения в кратности от 1 до 8.

Указанный предельный уровень устанавливается федеральным государственным органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя соответствующих учреждений.

При этом, учитывая специфику отдельных бюджетных учреждений, прежде всего в сфере культуры и образования, предусматривается, что указанный предельный уровень может быть увеличен по решению федерального государственного органа – главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится учреждение, в отношении руководителя учреждения, включенного в соответствующий



перечень, утверждаемый Правительством Российской Федерации.

В настоящее время в данный перечень включены 50 федеральных учреждений (распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 2627-р в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2013 г. № 1700-р).

Едиными рекомендациями по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2013 год, утвержденными решением Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений от 25 декабря 2013 г. (протокол № 11) субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления также рекомендуется устанавливать предельный уровень соотношения средней заработной платы руководителей учреждений и средней заработной платы работников учреждений за отчетный год в кратности от 1 до 8.

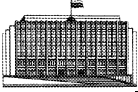
По данным мониторинга Программы примерно в 90% государственных и муниципальных учреждений соотношение средней заработной платы руководителей учреждений и средней заработной платы работников учреждений не превысило 4 раз.

В соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации формой правового оформления трудовых отношений между работником и работодателем является трудовой договор. Введение «эффективного контракта» подразумевает качественное совершенствование трудовых отношений в рамках трудовых договоров. При этом в отношении каждого работника должны быть уточнены и конкретизированы его трудовая функция, показатели и критерии оценки эффективности деятельности, установлен размер вознаграждения, а также размер поощрения за достижение коллективных результатов труда.

Примерная форма трудового договора с работником государственного (муниципального) учреждения, соответствующая «эффективному контракту», приведена в приложении № 3 к Программе. Рекомендации по оформлению трудовых отношений с работником государственного (муниципального) учреждения при введении эффективного контракта утверждены приказом Минтруда России от 26 апреля 2013 г. № 167н.

Минобрнауки России ведется подготовка Методических рекомендаций по внедрению апробированных моделей «эффективного контракта» в системе профессионального обучения и среднего профессионального образования с учетом данных субъектов Российской Федерации о структуре нагрузки и заработной плате отдельных категорий работников региональных систем профессионального образования.

В соответствии с пунктом 3 Плана мероприятий Программы



отраслевыми федеральными органами исполнительной власти были подготовлены и утверждены методические рекомендации по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников:

- приказ Минздрава России от 28 июня 2013 г. № 421;
- приказ Минтруда России от 1 июля 2013 г. № 287;
- приказ Минкультуры России от 28 июня 2013 г. № 920;
- письмо Минобрнауки России от 20 июня 2013 г. № АП-1073/02.

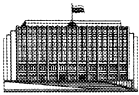
Кроме того, Минобрнауки России утверждена Методика расчета показателей мониторинга эффективности образовательных организаций высшего образования (А.А. Климов, письмо от 12 августа 2013 г. № АК-76/05вн), Комиссией по оценке эффективности работы образовательных учреждений, находящихся в ведении Минобрнауки России, 13 ноября 2013 года был одобрен перечень показателей эффективности деятельности учреждения для оценки эффективности работы руководителя.

С учетом вышеуказанных методических рекомендаций соответствующими органами власти и местного самоуправления утверждаются показатели эффективности деятельности учреждений и руководителей в отношении подведомственных государственных (муниципальных) учреждений. Эта работа организована на всех уровнях, при этом учитывается опыт установления соответствующих показателей при введении новых систем оплаты труда, а также новые задачи, поставленные в государственных программах, отраслевых, региональных «дорожных картах», вышеуказанных методических рекомендациях.

Показатели эффективности будут актуализироваться по мере утверждения и внедрения профессиональных стандартов, обучения работников, изменения систем оплаты труда, анализа лучших практик.

В соответствии с отраслевыми и региональными «дорожными картами» проводится работа по внедрению нормативно-подушевого финансирования.

Так, в соответствии с пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 467 «О мерах по осуществлению перехода на нормативно-подушевое финансирование имеющих государственную аккредитацию программ высшего профессионального образования» Минобрнауки России приказом от 2 августа 2013 г. № 638 утвердило методику определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего



образования по специальностям и направлениям подготовки, которая позволяет учесть средства, направляемые на реализацию Программы, в составе нормативных затрат на единицу государственной услуги.

Внедрению нормативно-подушевого финансирования в социальной сфере способствует работа по установлению общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг, а также расширение практики распределения финансовых ресурсов через использование государственных именных финансовых обязательств (сертификат, ваучер или иной документ). Средства бюджетов поступают в учреждение или организацию после обращения потенциального потребителя. При этом соответствующий документ (сертификат, ваучер и пр.) может приниматься в качестве частичной или полной оплаты услуг, предоставляемых организациями на платной основе.

Внедрение нормативно-подушевого финансирования даст возможность размещения заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере наряду с оказанием услуг в соответствии с государственным (муниципальным) заданием (внесение соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации).

При внедрении «эффективного контракта» важным условием является соответствие фактически выполняемой работы и трудовых обязанностей работника, определенных трудовым договором. Кроме того, в трудовом договоре должны быть подробно отражены условия оплаты труда работника. При этом условия получения стимулирующих выплат должны быть увязаны с повышением качества и объема выполняемой работы.

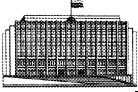
Введение «эффективного контракта» не ограничивается корректировкой содержания трудовых договоров работников.

Не менее важной является качественная проработка локальных нормативных актов, регламентирующих режимы труда и отдыха, систему нормирования труда учреждения, порядок и условия оплаты труда работников для четкого соблюдения в учреждении трудовых прав работников и выполнения государственного (муниципального) задания своевременно и в полном объеме.

Также важным является укомплектованность учреждения работниками. Значительная нехватка персонала несет риск потери качества предоставляемых услуг.

Е.В. ЕГОРОВ

Уважаемый Сергей Юрьевич, как Вы считаете, можно ли разрабатывать эффективный контракт без разработки профессиональных стандартов в наших отраслях?



С.Ю. ГОРБАРЕЦ

Одним из важных факторов введения эффективного контракта, как я уже сказал, является четкое описание трудовых обязанностей работников. Когда человек поступает на работу, ему, конечно, надо объяснить, что он должен делать. И в этом плане, во-первых, это можно сделать на уровне учреждений или организаций. И в бюджетном, и в реальном секторе экономики. Это можно сделать. Но качественно разработанные либо квалификационные характеристики, либо профессиональные стандарты – это хорошая помощь для кадрового работника.

В идеале вместо того, чтобы изначально смотреть, изучать и четко описывать трудовую функцию, можно взять готовый документ (тот же профстандарт или квалификационную характеристику) за основу. Посмотреть, что есть в учреждении, что выполняется, что не выполняется, дополнить. Поэтому, на мой взгляд, это те документы, которые идут в помощь.

О.Б. АНИКЕЕВА (*начальник отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации*)

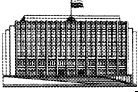
Повышается количество детей в расчете на одного воспитателя, учителя, видимо и библиотекаря тоже. Вместе с тем, у нас сейчас реализуется программа «Доступная среда» для инвалидов. И, конечно, если в классе есть ребенок с инвалидностью, если в библиотеку приходит инвалид, то время его обслуживания увеличивается. Есть ли какие-то рекомендации по нормированию с учетом того, что эти люди будут все больше и больше вовлекаться в социальную жизнь?

С.Ю. ГОРБАРЕЦ

Как я уже сказал, отраслевые нормы разрабатываются отраслевыми министерствами. И здесь приведены такие целевые значения, что по мере того, как будут вводиться новые технологии, организации работы и прочее, удастся качественно и эффективно оказывать услуги меньшим количеством работников.

У нас есть при Минтруде России учреждения среднего профессионального образования, которые ориентированы на обучение детей-инвалидов. И когда мы взаимодействовали с Минобрнауки, то понятно, что здесь коллеги говорили о том, что в отношении этих конкретных учреждений это немножко другие нормы труда.

Когда мы говорим о некоем среднем значении, как некий ориентир, который получится в сумме, мы всегда понимаем, что у кого-то может быть немножко меньше, у кого-то может быть немножко больше. Такие же вопросы возникали, насколько я помню, у Минкультуры, потому что когда учат артистов, массовость не всегда может иметь место. В каждом конкретном случае это свои вещи, но, тем не менее, когда мы говорим о типовых отраслевых нормах труда, мы говорим о некоем среднем



значении, о рациональном трудовом процессе, к которому идеально должно стремиться большинство учреждений либо организаций, в которых эти работы выполняются. Понятно, что те или иные отклонения либо нормируются особо, либо определение норм труда осуществляется на уровне учреждений на основе типовых отраслевых норм с учетом специфики. У нас есть эта специфика и идет корректировка. В принципе в нашем 504-м приказе как раз приводятся примеры, как на основе типовых отраслевых норм труда определить нормы труда на уровне учреждений в большую, меньшую сторону.

И.В. СОБОЛЕВА (*Институт экономики Российской академии наук*)

К врачу понятно, там всегда стоит очередь, там нормы. А вот в библиотеках я что-то большой очереди не видела. Вот если сельская библиотека, там сидит человек, иногда к нему приходят. Ее закрывать или как с этим поступать?

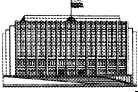
С.Ю. ГОРБАРЕЦ

Первое. Опять повторюсь, что решение о развитии отрасли о нормах труда принимает отрасль, в данном случае Минкультуры. Но если мы хотим повысить эффективность обслуживания сельского населения, нужна ли в каждом селе стационарная библиотека гипотетически? Человек берет книжку, он прочитал, через какое-то время отдал, взял новую книжку. Ему важен фонд библиотеки. И опять же обеспечить каждую деревню большим набором книг... А вдруг человеку будет интересно? Может, есть смысл создать большое культурно-досуговое учреждение? Может, необязательно в каждом селе должна быть стационарная библиотека?

Но, может, есть смысл делать какие-то выездные... Скажем, на постоянной основе разъездная форма обслуживания, когда приезжает автомобиль, желающие почитать книги делают заказы, через неделю им привозят, причем оперируя большим фондом, который рассчитан на достаточно большое количество читателей. Опять же я не делал расчетов, это вопрос отрасли, может, такой сценарий им не подойдет, но просто как некий пример, что можно сделать. С одной стороны, сократить количество стационарных единиц. С другой стороны, повысить и качество обслуживания, и доступность, потому что такая форма может охватить большее количество населенных пунктов.

Г.И. КЛИМАНТОВА (*заведующая кафедрой социальной политики Института повышения квалификации руководящих кадров Правительства Москвы*)

Скажите, пожалуйста, вот переход на эффективный контракт и вообще повышение производительности труда в бюджетной сфере. Есть такой вопрос, который смущает очень многих, – очень трудно определить эффективность труда именно в творческих отраслях. Не



является ли каким-то камнем преткновения то, что фактически будет происходить погоня за количественными показателями, потому что количественные показатели будут определять эффективность? И погоня за количественными показателями приведет к тому, что о качестве, очевидно, будет очень трудно говорить. Вот это, мне кажется, очень серьезный вопрос. Сложно определить, что ученику в голову положили. Это какой критерий?

С.Ю. ГОРБАРЕЦ

Во-первых, сейчас вводится система независимой оценки оказания услуг, и это тоже как некий инструмент независимой оценки качества, это тоже инструмент, который позволит оценить, действительно ли произошло увеличение объема или, там, повышение эффективности и повышение качества. Тоже один из инструментов.

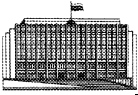
Второй момент. В принципе есть общие подходы к разработке, допустим, системы стимулирования труда. То есть они даны и в рекомендациях РТК, такие базовые вещи. Прежде всего, надо сформулировать, что мы хотим от работника. Если мы сами для себя не можем это сформулировать, то, наверное, проще поднять оклад, чем придумывать что-то такое. Работник всегда говорит: «Я хочу заработать деньги. Что я для этого должен сделать?» Вот если это четко можно сформулировать и формализовать, то это первый шаг к введению той или иной стимулирующей выплаты.

Важно, чтобы достижение, выполнение этого показателя зависело от работника. Мы можем прописать, что зарплата уборщицы зависит от преодоления Россией всемирного финансово-экономического кризиса, но не каждая уборщица сможет проследить эту взаимосвязь, и такой показатель не всегда будет эффективным. Выполнение показателя должно быть достижимым и зависеть от работника, то есть человек должен понимать, что он это может выполнить. Если мы ставим заведомо невыполнимые условия, соответственно, мы никакой эффективности не получим.

Следующий момент. Показатель и его выполнение должны быть понятны и работнику, и работодателю, они должны быть очень прозрачные. Здесь тоже понятно: когда мы оцениваем результаты своего труда, наверное, мы не всегда говорим «гениально», но как минимум – «замечательно», «отлично», «превосходно»; когда мы оцениваем деятельность кого-то – ну, сделал и сделал, хорошо.

Так вот работник оценивает свою работу, а работодатель оценивает работу работника. И если не будет четкого, формального, прозрачного инструмента оценки, то это опять же риск трудового спора.

Следующий момент – влияние введения показателя эффективности на выполнение других работ. То есть человек может сосредоточиться на выполнении какой-то одной задачи. Предположим, в



образовании мы выплачиваем сумму, равную годовой зарплате, если ученик займет какое-то призовое место на олимпиаде. Понятно, что это информация для учителя, а детей можно не учить, найти одного талантливого и зарабатывать деньги. Вот чтобы этого тоже не было.

Ну и, наконец, вопрос администрирования показателей эффективности. Их можно придумать много хороших, замечательных, красивых, написать красивые слова о творчестве, но если мы их не сможем быстро и качественно администрировать, то работник придет и скажет: я выполнил, дайте премию. И вы либо заплатите ему, либо – трудовой спор. И это тоже важно. Поэтому если руководствоваться таким подходом, то количество показателей эффективности, которые действительно можно оценить, – это будет сравнительно немного. Более того, как некий вариант это может быть премирование за коллективный результат труда, если мы говорим о творческом коллективе. Если мы говорим о научном исследовании – есть задание, есть заказчик. Сдали работу – значит задание выполнено. Вот, пожалуйста, премия творческому коллективу. Если мы говорим о культуре, то тут надо грамотно ставить задачи, смотреть, что мы будем оценивать.

В основном это касается больше отраслевых министерств, отраслевых направлений. Но, в принципе, это тоже можно оценить и задать те или иные направления развития.

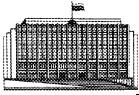
Что касается творческого труда, то здесь как раз важно, что направлений может быть много. Вы можете поставить задачу перед театром, допустим, взять «Золотую маску» или победить на каком-то фестивале, можете поставить задачу по наибольшему охвату жителей района спектаклями. То есть в зависимости от того, какие задачи вы будете ставить, вы будете предусматривать направления.

И.В. БАРБАШИН

Поскольку мы находимся в законодательном органе власти, Сергей Юрьевич, каково место в разработке типовых отраслевых норм труда законодателей, как Вы оцениваете? Достаточно ли урегулирована эта сфера с точки зрения именно законодательства, не подзаконных актов, а законодательства?

С.Ю. ГОРБАРЕЦ

Трудовым кодексом, на мой взгляд, достаточно нормально урегулированы основные моменты. Нужно ли что-то совершенствовать в сфере законодательства, навскидку сказать не могу, но определенная линейка выстроена. Мы действуем на основе кодекса. Есть раздел в кодексе, есть статьи кодекса. Дальше идут подзаконные акты, дальше идет вопрос реализации.

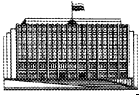


А.С. АНИКЕЕВ, министр образования и науки Калужской области

Образование всегда было самой бюджетоемкой сферой, сегодня она является таковой в особенности. Так, за последние три года бюджет по отрасли «образование» нашего региона вырос более чем в два раза и составляет сегодня более 11 млрд. рублей. Доля расходов бюджета Калужской области по отрасли «образование» в общем объеме расходов областного бюджета сегодня составляет более 20%.

Понятно, что с принятием государством большого количества бюджетных социальных обязательств, в частности, по повышению уровня заработной платы работников образования, с закреплением в новом 283-ФЗ в качестве расходного обязательства субъектов федерации обеспечения госгарантий прав граждан на получение дошкольного образования нагрузка на бюджеты субъектов Российской Федерации резко увеличилась. Причем значительную долю их социальных обязательств составляют, прежде всего, зарплатные обязательства. При этом существует необходимость существенного увеличения и других расходных обязательств. Так, в докризисный период (2010-2013 гг.) нам удавалось в значительных объемах финансировать областные целевые программы, такие как «Модернизация дошкольного образования», «Модернизация общего образования», «Модернизация профессионального образования», «Повышение уровня безопасности образовательных учреждений Калужской области», «Капитальный ремонт образовательных учреждений Калужской области» и другие. Сейчас же, в связи с необходимостью направления значительного объема бюджетных средств на выполнение обязательств по повышению уровня зарплаты работников образования, значительная часть расходов по этим направлениям в Государственной программе «Развитие образования в Калужской области на период до 2020 г.» была свернута.

В связи с этим мы осознаем необходимость поиска внутренних резервов по оптимизации бюджетных расходов в своей отрасли. Оптимизация бюджетных расходов в образовании должна быть напрямую связана с повышением производительности труда в отрасли, поскольку нас ожидает поступательный рост среднего уровня заработной платы работников системы. При этом (и это необходимо ясно осознавать) рост заработной платы работников образования должен сопровождаться ростом производительности их труда, повышением качества образования. Но этого не наблюдается и, скорее всего не будет никогда. Мировой, да и наш недавний российский опыт свидетельствует о том, что прямой (да и опосредованной) зависимости между ростом заработной платы в образовании и повышением качества труда работников отрасли не наблюдается. Следовательно, необходимо



изыскивать другие пути. При этом нам необходимо понимать, что все прочие пути повышения производительности труда и повышения эффективности работы отрасли, кроме дополнительного вливания средств в отрасль, крайне социально непопулярны. И, тем не менее, какие из них наиболее возможны?

1. Перевод финансирования системы на реальные, а не декларированные принципы нормативно-подушевого финансирования

Система финансируется по ним относительно давно (в частности, в Калужской области с 2007 года), но необходимо жестко проводить данный принцип. Это заставляет осуществлять бюджетирование образовательных организаций в жестких заданных рамках, когда одной из важнейших позиций формирования бюджета организации становится численность обучающихся. Этим определяются и объемы фонда оплаты труда организации, и уровень заработной платы ее работников, и особенности формирования штатного расписания. Это служит и движущей силой к оптимизации штатных расписаний и сети образовательных организаций.

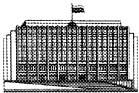
В нашем регионе действуют единые для всех учреждений (по видам) нормативы финансирования образовательной услуги, отличающиеся друг от друга только объективными факторами, например в дошкольном учреждении – режимом работы группы, в общеобразовательном учреждении – ступень образования и т.д. Таким образом, независимо от того, где оказывается образовательная услуга, объем средств, направляемых на нее из бюджета будет одинаков.

Когда и руководитель и учредитель знают, сколько денег принесет организации та или иная услуга, и на практике усвоили, что объем бюджетных средств зависит только от количества потребителей услуги, тогда и руководитель заинтересован в недопущении раздувания штатного расписания и проведении мероприятий по выявлению и сокращению неэффективных затрат, и учредителю значительно легче оценивать эффективность деятельности организации и разрабатывать комплекс мер по повышению эффективности бюджетных расходов.

2. Важнейшей задачей становится оптимизация сети образовательных органов

Для достижения целевых показателей уровня средней заработной платы отдельных категорий работников сферы образования, определенных указами Президента Российской Федерации, должно быть осуществлено с привлечением на эти цели не менее трети бюджетных средств, получаемых за счет реорганизации неэффективных организаций и снижения неэффективных расходов.

Для этого необходимо осуществить комплекс мероприятий, направленных на оптимизацию бюджетных расходов с учетом



сохранения качества оказания государственных (муниципальных) услуг (работ) образовательными учреждениями.

Таким образом, цель оптимизации – повышение эффективности и рациональности использования бюджетных средств при сохранении качества и объемов образовательных услуг.

Задачами оптимизации сети бюджетных учреждений являются:
повышение эффективности исполнения публичных обязательств;
оптимизация расходов бюджета;

создание условий для сохранения и развития кадрового и материального потенциала бюджетных учреждений в наиболее гибких и адаптивных организационных формах;

улучшение системы мониторинга и контроля за результатами деятельности бюджетных учреждений со стороны органов власти, в ведении которых они находятся;

повышение качества предоставления образовательных и прочих услуг и эффективности использования бюджетных ассигнований за счет экономии бюджетных средств, возникающей вследствие устранения дублирующих функций и прекращения предоставления аналогичных видов услуг различными учреждениями.

Сокращение числа малоэффективных учреждений может осуществляться через:

1). Реорганизацию путем слияния учреждений в одно или присоединения нескольких учреждений к одному наиболее крупному, эффективно работающему.

Под эти способы наиболее подходят учреждения, у которых наблюдается дублирование (или существенное пересечение) с составом и содержанием работ, выполняемых другим (другими) бюджетными учреждениями.

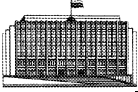
Одним из значимых результатов реализации этого способа является снижение административных издержек на оказание образовательных услуг при сохранении их доступности и качества.

2). Ликвидацию неэффективных учреждений.

Данный механизм считается наименее привлекательным в условиях необходимости сохранения рабочих мест и снятия социальной напряженности. Однако он имеет смысл в случае отсутствия (или низкого количества) потребителей предоставляемых образовательных услуг с учетом демографической ситуации и других факторов и при возможности предоставления таких же услуг другой организацией.

3). Упразднение отделений, филиалов, оказывающих неэффективные или маловостребованные населением услуги.

4). Принятие решения о репрофилировании учреждений, изменения их структуры в случае несовпадения спроса и предложения на рынке образовательных услуг.



Одним из механизмов выявления неэффективности организаций, низкого качества образования является их государственная аккредитация. Мы активно используем эту процедуру, в частности, отказ в выдаче аккредитационных документов с последующей ликвидацией ОО и других форм оптимизации.

Так, число общеобразовательных школ в области с 2009 года последовательно сокращается (с 390 в 2009 до 346 в 2014 году), число организаций дополнительного образования детей - с 68 до 51 (имеется в виду многопрофильные учреждения дополнительного образования и ДЮСШ, подведомственные муниципальным органам управления образованием, всего организаций дополнительного образования детей - 136), организаций среднего профессионального образования, подведомственных министерству образования и науки Калужской области - с 47 до 27. И все это произошло безо всякого ущерба для качества образования.

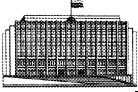
Замечена такая тенденция: в тех муниципальных образованиях, где оптимизация школ была проведена планомерно и успешно и таким образом была сформирована адекватная сеть образовательных организаций, наблюдался рост качества образования. Из ликвидированных школ дети переводятся на обучение в базовые школы, в которых созданы все необходимые условия обучения в соответствии с требованиями к организации современной образовательной среды. Их подвоз к месту обучения ежедневно осуществляется централизованно силами ГКУ «Школьный автобус». Сейчас на территории области ежедневно действуют 210 маршрутов школьного автобуса, которые осуществляют ежедневную доставку к месту учебы и обратно более 7 тысяч детей школьного возраста.

Таким образом, оптимизация сети муниципальных общеобразовательных учреждений в регионе осуществлялась с учетом следующих особенностей:

оптимизация сети городских общеобразовательных учреждений была направлена на то, чтобы средняя наполняемость классов городских школ приблизилась к норме, установленной Типовым положением об общеобразовательном учреждении;

оптимизация школьной сети на территориях муниципальных образований с развитой сетью учреждений образования происходила путем изменения соотношения начальных, основных и средних (полных) школ внутри муниципальной образовательной системы, создания базовых школ и ресурсных центров, дающих старшеклассникам возможность выбора индивидуального образовательного маршрута;

в случае необходимости сохранения общеобразовательного учреждения с невысокой численностью обучающихся осуществлялось объединение начальных классов с низкой наполняемостью в классы-



комплекты; объединение классов основной и средней ступеней в классы-комплекты при обучении отдельным предметам (ИЗО, музыке, технологии, физкультуре);

расширялась практика использования различных форм обучения: очной, очно-заочной, заочной, семейной, самообразования, экстерната, дистанционного обучения.

В сфере среднего профессионального образования региона акцент сделан на концентрацию материальных, финансовых, кадровых и методических ресурсов на наиболее перспективных для экономики региона направлениях подготовки кадров в региональных образовательных профессиональных организациях-лидерах и создание ресурсных центров подготовки кадров. Оптимизация сети профессиональных организаций проводится по отраслевому принципу, а также путем создания многопрофильных колледжей (в основном в малых городах).

Сложность оптимизации сети в остром социальном контексте этого процесса.

Сейчас начаты активные оптимизационные процессы в системе дошкольного образования региона. Несмотря на то, что в регионе сейчас открывается много новых мест в дошкольном образовании, число детских садов в сравнении с 2009 годом сократилось с 266 до 262. Этому способствует проведение следующих мероприятий:

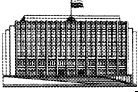
ликвидация дошкольной образовательной организации как юридического лица с последующим присоединением к более крупной образовательной организации в качестве структурного подразделения, либо филиала;

создание нового типа образовательной организации (например, образовательная организация для детей дошкольного и младшего школьного возраста);

изменение структуры образовательных организаций (например, организация дошкольных групп на базе общеобразовательных школ в качестве их структурных подразделений);

размещение групп дошкольной образовательной организации на площадях школ и т.д. Так, в нашей области сегодня дошкольные группы действуют на базе 187 школ области (около 52% от всех школ области).

Кроме того, переведя дошкольные организации на нормативно-подушевое финансирование и на отраслевую систему оплаты труда, ориентированную на оценку труда работника по его результатам, мы требуем проведения оптимизации штатных расписаний ДОО, особенно в части сокращения административно-управленческого аппарата. Освободившиеся в результате оптимизации штатных расписаний средства направляются на повышение заработной платы работников детских садов.



3. Повышению качества образования в отрасли будет способствовать и практика создания школ-ступеней, где происходит концентрация лучших ресурсов для обучения детей одного возраста

4. Оценка эффективности кадровых ресурсов образовательных организаций

В условиях применения принципа финансирования учреждений на основании государственного (муниципального) задания и стоимости единицы образовательной услуги (подушевой норматив финансирования) возникает необходимость в проведении инвентаризации и оптимизации структуры и штатной численности работников образовательной организации.

Очень часто в образовательной организации неэффективные расходы складываются в результате низкой эффективности управления кадровыми ресурсами прочего персонала.

В первую очередь, в рамках мероприятий по оптимизации штатной численности работников в сфере образования, необходимо проведение анализа численности заместителей руководителей учреждений и прочего административно-управленческого персонала. Увеличение числа «замов» не способствует повышению управляемости учреждения и организации его наиболее эффективной работы.

Также необходимо проведение анализа штатных расписаний учреждений в части обоснованности введения штатных должностей прочего персонала. По результатам анализа (включая и выявление наличия непрофильных активов и излишних площадей) должна последовать выработка предложений о сокращении непрофильных должностей прочего персонала, подготовка плана-графика мероприятий по передаче коммунальных сетей, котельных, жилых домов, других коммуникаций и помещений, не участвующих в образовательном процессе, с баланса учреждений образования, а также передача ряда функций, таких как организация питания, охрана и пр., на аутсорсинг сторонним организациям.

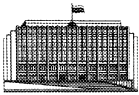
5. Совершенствование системы оплаты труда работников учреждений, ориентированной на достижение конкретных показателей качества и количества оказываемых образовательных услуг населению

В рамках этой задачи в регионе уже проведены следующие мероприятия:

базовые оклады работников установлены по профессиональным квалификационным группам;

в структуре оклада работника исключены такие неэффективные составляющие как надбавка за стаж работы и уровень образования;

установлено оптимальное соотношение в структуре фонда оплаты



труда учреждения гарантированной части, а также компенсационных и стимулирующих выплат;

законодательно закреплено соотношение по распределению стимулирующих выплат основному (педагогическому и учебно-вспомогательному персоналу) и административно-управленческому и обслуживающему персоналу (65%/35%);

устранена необоснованная дифференциация в оплате труда работников и руководителя учреждения; оклад руководителя напрямую зависит от размера заработной платы педагогических работников; оклады главного бухгалтера и заместителей руководителя устанавливаются в процентном отношении от оклада директора организации.

Однако, несмотря на принятые меры по совершенствованию системы оплаты труда, остаются и проблемы, которые с учетом необходимости внедрения «эффективного контракта» пока не решены.

Это, в первую очередь, сложности в оценке деятельности руководителя и работников образовательных организаций.

Для увеличения производительности труда и повышения мотивации работника необходимо разработать такие показатели стимулирования, которые не только были бы понятны и прозрачны любому работнику, но и адекватно и объективно позволяли оценить его работу.

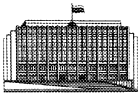
В настоящее время отсутствуют единые рекомендации по разработке критериев оценки деятельности работников системы образования. Понятно, что работа, выходящая за рамки должностных обязанностей, должна быть соответствующим образом оплачена. Однако в работе, например, учителя, порою очень сложно провести грань между работой в рамках должностного регламента и вне его рамок.

Также и усилия учителя по достижению образовательных результатов учащихся сложно поддаются оценке; брать за основу только успеваемость класса или результаты проведения итоговой аттестации необъективно, так как все ученики обладают различными способностями и особенностями усвоения знаний.

Сейчас каждая образовательная организация в нашем регионе устанавливает свои показатели стимулирования работников с учетом своих особенностей и приоритетов развития, но отсутствие на федеральном и региональном уровнях грамотных рекомендаций по оценке деятельности работников приводят к невозможности внедрения работающего, «не формального» эффективного контракта.

Заключение

Подводя итог вышесказанному, проблему повышения эффективности бюджетных расходов можно решать по четырем



основным направлениям:

внедрение единой стоимости образовательной услуги (норматив финансирования);

оптимизация сети образовательных учреждений;

эффективное управление кадровыми ресурсами;

совершенствование системы оплаты труда и, особенно, показателей оценки деятельности работников образовательных организаций.

В связи с обсуждением проблем повышения производительности труда в бюджетной сфере и, в частности, в сфере образования, хотел бы отметить несколько факторов, затрудняющего, с нашей точки зрения, этот процесс.

Это, прежде всего, несовершенство трудового законодательства:

наличие широких трудовых прав работника и отсутствие таковых у работодателя, препятствующих повышению интенсивности труда и расширению трудовых функций работников;

отсутствие ясных норм, устанавливающих нормирование труда работников бюджетной сферы и, в частности, работников образования. Это является существенным препятствием при переходе к т.н. «эффективному контракту», т.к. его положения в этом случае будут носить слишком общий и неконкретный характер.

ИЗ ЗАЛА

Вы сказали о том, что у вас сократилась численность школ в Калужской области. При этом известны демографические данные о том, что число школьников у нас в стране растет. У вас число школьников тоже сократилось? Как стыкуются эти показатели?

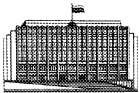
А.С. АНИКЕЕВ

Во-первых, рост количества обучающихся наблюдается только в последние два-три года. Мы наблюдаем такую ситуацию, что рост числа учащихся происходит непропорционально по территориальному признаку. Наблюдается увеличение количества детей в крупных городах и районных центрах, скажем, Калуга, Обнинск. Это первое.

Второй момент заключается в том, что все-таки сеть учреждений, которая существует в настоящее время, сложилась еще в советский период. С тех пор прошло достаточно много лет, и изменилась и демографическая ситуация, изменилась вообще сама логистика предоставления образовательных услуг. И демографические факторы, конечно, во многом являются определяющими при оптимизации сети, но не только они. Я бы здесь назвал одним из главных – качество образовательных услуг, которые предоставляют учащимся те или иные школы.

ИЗ ЗАЛА

То есть я так понял, что у вас в несколько смен проходят занятия?



А.С. АНИКЕЕВ

Нет, в нашей области только в 19 процентах школ обучение в две смены.

ИЗ ЗАЛА

И автобусы ходят хорошо?

А.С. АНИКЕЕВ

Автобусы ходят очень хорошо.

ИЗ ЗАЛА

То есть сбоев нет в доставке школьников?

А.С. АНИКЕЕВ

Бывают сбои. Они крайне редки, потому что у нас, во-первых, действует система «ГЛОНАСС», каждый автобус подключен к ней. Во-вторых, есть четкая увязка дорожной сети и сети маршрутов школьного автобуса. И зачастую бывает так, что необходимость открытия того или иного автобусного маршрута в регионе приводит к развитию дорожной сети межмуниципальных сообщений или межпоселенческих сообщений.

Сокращается как численность сельских школ, так и численность городских школ.

ИЗ ЗАЛА

Какие-то цифры есть? Статистика?

А.С. АНИКЕЕВ

Я могу привести численность школ по городу Калуге. Опять же с 2007 года (почему я говорю о Калуге, я был начальником городского управления, и проводилась эта работа в мою бытность начальником) численность обучающихся в городе Калуге в общем образовании с 2000 по 2010 год сократилась с 40 тысяч детей до 28 тысяч. И количество школ мы сократили в городе Калуге с 2007 по 2010 год с 57 до 49.

ИЗ ЗАЛА

Вы сказали, что исключили уровень образования из доплат. Да?

А.С. АНИКЕЕВ

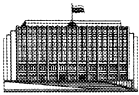
Да.

ИЗ ЗАЛА

А как же тогда стимулируется повышение уровня образования, особенно, например, в дошкольном образовании? Уже весь мир переходит к высшему образованию специалистов, которые работают с маленькими детьми.

А.С. АНИКЕЕВ

Вы знаете, я говорил о том, что мы исключили прежде всего стажевые показатели и надбавки за уровень образования. То есть в нашем законе о системе оплаты труда нет коэффициентов, которые устанавливают надбавки за эти параметры. Но уровень образования имеет очень важное значение при определении уровня квалификации работника, который устанавливается через аттестацию кадров.



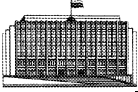
Мое глубокое убеждение, и его разделяют очень многие мои коллеги, заключается в том, что, к сожалению, продолжительность работы в сфере, в профессии и уровень образования, и даже уровень повышения квалификации, он, к сожалению, не влияет на качество работника. К сожалению.

ИЗ ЗАЛА

Вы говорите, что уволить нерадивого работника трудно. Если бы у вас сейчас были такие возможности и полномочия – уволить всех нерадивых учителей, а достаточно ли кадрового потенциала, чтобы каждого нерадивого заменить по конкурсу «радивым»?

А.С. АНИКЕЕВ

Вы знаете, конечно, большой очереди в школы и в детские сады не стоит сейчас, но, тем не менее, к счастью, за последние три года мы очень существенно ликвидировали кадровый «голод». И по ряду учебных предметов, скажем, в городе Калуге, в Обнинске, в северных районах области у нас вакансий нет и работу найти выпускникам педагогических университетов очень сложно. Это объясняется не только тем, что мы сейчас затормозили процесс выхода на пенсию пенсионеров. Но отношение к пенсионерам понятно, здесь возраст не имеет никакого значения, главное – качество работы. И на это влияет повышение уровня заработной платы, безусловно. Даже есть немало сельских муниципальных образований, где вакансий нет. У нас есть целые районы, где, когда я приезжаю туда на прием граждан по личным вопросам, приходят люди и просят помочь устроиться. Есть очередь на несколько лет вперед. Самыми дефицитными специальностями сейчас являются: воспитатели дошкольных учреждений в связи с открытием новых групп и учителя иностранного языка, учителя технологии и немного – учителя физкультуры и учителя начальной школы. А вообще, знаете, вот я сказал, употребил такой термин – «нерадивый работник», но в целом их не так много. Когда мы говорим об этом, то мы имеем в виду в основном тех педагогов, которые нарушают трудовую дисциплину, которые создают, скажем, определенный конфликтный фон в образовательных организациях. Это ведь не секрет, что учительские коллективы вообще являются крайне сложными. И сейчас, в условиях опубликования вот этого, как мы говорим, кодекса чести работников образования, это становится крайне актуальным. И на протяжении моей работы в должности я постоянно наблюдаю, как одни и те же люди, скажем, дестабилизируют обстановку в тех или иных коллективах. Руководители пытаются каким-то образом от них избавиться, но сделать это просто невозможно. И нужно очень сильно концентрироваться на этом, устраняя или не обращая внимания на какие-то другие участки работы. Но думаю, что все-таки очень многие директора школ сейчас очень заинтересованы в том, чтобы пришли квалифицированные



работники, потому что конкуренция между школами сейчас очень сильно растет.

Недавно у меня была встреча со студентами – выпускниками госуниверситета. Они мне говорят откровенно, что они уже сейчас ходят и ищут работу в школах, а им директора говорят: «Нет, ребята, нам нужен работник со стажем».

ИЗ ЗАЛА

Есть ли у вас в области неграмотные дети?

А.С. АНИКЕЕВ

Вы знаете, есть такая категория, как системно уклоняющиеся от учебы дети, но это не значит, что они неграмотные. Мы обязаны обеспечить всех детей образованием, за этим строго следит прокуратура. И даже детей цыганской национальности, которые у нас этим иногда отличаются, все равно мы привлекаем.

Т.В. КУПРИЯНОВА

(заместитель председателя

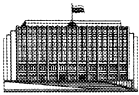
Общероссийского профсоюза работников образования)

Мы с Вами знакомы, неоднократно встречались. И недаром, наверное, Вы были приглашены на это совещание, потому что действительно всем известно, что в Калужской области много делается для того, чтобы достаточно взвешенно и разумно осуществлять модернизацию образования, и, конечно, много делается для того, чтобы оптимизация численности работников сети не служила только для того, чтобы изыскать дополнительные средства для решения тех же социальных проблем. Но сегодня, очень внимательно слушая Ваше выступление, у меня возник целый ряд вопросов, но я задам самые главные, которые хотелось бы прояснить.

Александр Сергеевич, Вы сказали о том, что вы ликвидировали практически потребность в кадрах по основным предметам. Как вы это сделали? Есть ли приток молодых? Каков он сейчас? Есть ли у вас система наставничества в школах, развивается ли она? То есть то, что называется сопровождением профессиональным молодых учителей. Если мы их выращивать не будем, то обновления-то никогда не будет. Вот как вы здесь поступаете?

А.С. АНИКЕЕВ

Я считаю, что в немалой степени торможению процесса оттока кадров и, наоборот, привлечению новых кадров способствовало, конечно, обеспечение уровня оплаты труда в регионе, это очень важно. В то же время мы разработали целый комплекс мер, направленных на привлечение в отрасль молодых педагогов и их закрепление. Помимо того, что есть и специальные губернаторские выплаты, направленные на закрепление молодых учителей, когда, там, в первый, второй, третий годы работы молодых педагогов им выплачиваются определенные суммы. Помимо программы жилищного ипотечного кредитования,



которое тоже развивается, и программ обеспечения жильем молодых специалистов в сфере образования, которые действуют на уровне очень многих муниципалитетов, мы постарались внедрить и систему сопровождения педагогов в школе, так называемую систему наставничества. Было очень много дискуссий по этому поводу, нужно ли возрождать вот этот советский опыт и так далее, но тем не менее большинство склонилось к тому, что, конечно, нужно. Я тоже являюсь сторонником этого.

Система сопровождения молодых педагогов. Во-первых, в нашем законе об оплате труда установлены специальные доплаты и надбавки молодым учителям, и это продублировано в каждом образовательном учреждении. Кроме того, у нас есть методические рекомендации по сопровождению молодых учителей, и есть вот эта система наставничества в каждой школе. Есть школы молодого учителя на региональном уровне, на муниципальных уровнях и так далее. Есть система региональных и муниципальных конкурсов для молодых учителей, есть отдельный конкурс «Молодой учитель года» и так далее.

На протяжении двух последних лет у нас в школу приходят около 180 молодых выпускников педагогических учреждений всех уровней. Два года назад – 150, потом 179 было, 182 и так далее.

Мы посмотрели, примерно это соответствует тем параметрам обновления кадров, которые существовали в перестроечный период.

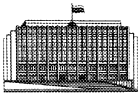
Сколько остается? Уходят примерно 20 процентов учителей.

С удовольствием отмечу еще вот такой факт. Мы анализировали процент закрепления в школе молодых педагогов – выпускников нашего университета. Я знаю, что цифры разные по регионам, называют от 4 до 10 процентов, у нас около 30 процентов – закрепление в школе молодых выпускников Калужского государственного университета. Кроме того, скажем, в северных районах... В этом году в городе Обнинске, например, пришли на работу 18 молодых учителей, подавляющее большинство из них – это выпускники московских вузов. Из смоленского университета, брянского и так далее к нам тоже идут. Кстати, к нам едут на работу и брянские учителя тоже.

Т.В. КУПРИЯНОВА

Ну, еще бы! У вас уровень оплаты труда другой.

Александр Сергеевич, Вы сказали, что есть большие проблемы с наполнением рабочего времени, установленного Трудовым кодексом, какими-то видами работ. Вы знаете, для меня это было, честно говоря, неожиданностью. Мы проводим в профсоюзе вот уже два года мониторинг видов работ, которые выполняют учителя, и по результатам этого мониторинга по 15 регионам в результате хронометража и исследования этой задачи, от 54 до 67 часов в неделю – продолжительность рабочего времени учителя. И поэтому, наверное,



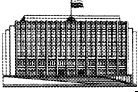
речь-то идет о другом – о том, что должны быть как-то нами общими усилиями установлены определенные рамки интенсификации труда учителя, потому что за этим уже следует снижение качества работы. Поэтому не секрет, что в настоящее время повышение заработной платы, которое было определено указами Президента, что мы приветствовали, конечно, привело тем не менее к увеличению нагрузки – и учебной нагрузки, и, конечно, очень большой нагрузки, связанной с отчетностью. Поэтому это задача, которую нам, наверное, всем надо будет решать, – разобраться, какие виды работ выполняет учитель, какие не свойственны ему, не соответствуют ни квалификационным характеристикам, ни профстандарту, который сейчас утвержден, и принимать какие-то решения. Потому что все, что мы сегодня уже обсуждали, говорит об одном – что все меры, связанные с оптимизацией расходов на сферу образования (и они часто вынужденные, потому что такие амбициозные социальные задачи стоят), они все-таки все равно имеют определенные ограничения, потому что вслед за очень серьезными и непродуманными решениями в этом плане идет снижение качества, то, в чем мы, конечно, не заинтересованы.

Вы сказали сегодня о производительности труда. Дело в том, что мы неоднократно уже в рамках Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений рассматривали вопрос о факторах и о состоянии динамики производительности труда по разным отраслям, по всем четырем группам. И вот по той группе, которая занимается производством человеческого капитала (к чему образование относится), там, как утверждают специалисты Минэкономики, расчет динамики производительности труда не определяется, потому что добавленная стоимость, в общем-то, характеризуется фондом оплаты труда и потреблением капитала. И если это разделить на затраты времени, то это отражает никак не производительность труда, а в первую очередь что? Отношение государства к сфере образования, и состояние, объем частных услуг в сфере образования. Поэтому тут надо очень серьезно разбираться.

Поэтому, уважаемые коллеги, мы очень благодарны, что вы пригласили на это совещание, но тут действительно требуется очень внимательная оценка подходов к тому, что такое «производительность труда в сфере образования». Поэтому мне и хотелось понять, как вы оцениваете?

А.С. АНИКЕЕВ

Действительно, учителя жалуются, что с повышением уровня заработной платы возрастает интенсивность их труда. Мы у себя проводили анализ, у нас средняя учебная нагрузка учителя в неделю составляет 23,5 часа. Я считаю, что этот нормально. Возможно, я был неправильно понят или неправильно сформулировал мысль, но я хотел



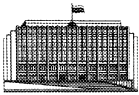
сказать вот о чем. Дело в том, что нам нужно очень четко нормировать рабочий день или рабочую нагрузку учителя, расписать, что составляет его аудиторную нагрузку, что составляет неаудиторную нагрузку. И вообще, иными словами, за что учитель получает заработную плату. Например, присутствие на заседании методического объединения является ли это его рабочим временем или нет? Если это рабочее время, как его диффинировать?

Второй момент – повышение квалификации. Сколько времени в год учитель должен уделять повышению квалификации? Вы знаете, что в ряде стран, где пытались это каким-то образом нормировать, скажем, в той же Финляндии и Великобритании, это вызывало очень большие проблемы. Пять часов в год обязательных установили в Великобритании, еще когда Майкл Барбер был заместителем министра образования, были волнения среди британских учителей и так далее.

Скажем, проведение родительских собраний – то же самое. Все это надо описать.

Приведу собственный пример. Я стажировался в Соединенных Штатах Америки, у них у учителей твердый рабочий день, он начинается в 8 утра и заканчивается в 16 часов. У нас в Калуге работает международная школа, которая действует по международным стандартам, вот вчера, например, я позвонил туда, время было половина пятого вечера, мне сказали: извините, у нас на работе никого нет, рабочий день у нас закончился. И когда я в Штатах попытался встретиться со своей коллегой (я тогда был учителем истории), мне сказали: извините, у нее сейчас уроков нет, но, тем не менее, она занимается планированием. Понятно, возможно, пишет план – это тоже ее рабочее время, и поэтому, если она захочет с вами встретиться, пожалуйста, если нет, то нет. Почему бы нам таким же образом не сделать? Вот это я имел в виду прежде всего.

Что касается отчетности, Татьяна Викторовна, то, с моей точки зрения, жалобы педагогов на увеличение отчетности абсолютно не обоснованы. Мы проводили мониторинг и выясняли, каковы же формы отчетности именно педагогов? И кроме тех, что были у нас еще в то время, когда я работал, в 90-е годы, в постперестроечный период - ничего не изменилось, скорее вырос вал отчетности для администрации, но никак не для педагогов. И никто не спрашивает с учителей каких-то отчетов за отработанное время. По крайней мере у нас.



Е.В. ЕГОРОВ, заведующий кафедрой
экономики социальной сферы
Экономического факультета МГУ имени
М.В. Ломоносова

Проблемы повышения производительности труда в бюджетной сфере

Отличительной особенностью сферы услуг является высокий объем трудовых затрат, непосредственно связанных с обслуживанием клиентов, требующих прямого контакта с ними. Эти операции трудно поддаются механизации и автоматизации, что определяет высокую долю затрат живого труда в общих затратах на производство услуг.

Американским профессором У. Баумолем была открыта закономерность отставания производительности труда работников сферы услуг, в том числе в бюджетной сфере, от материального производства. Эта закономерность была названа в его честь «болезнью Баумоля». Она объясняется тем, что научно-технический прогресс и замена живого труда овеществленным (физическим капиталом) идут в сфере услуг, в том числе в социальной сфере, медленнее, чем в сфере производства материальных благ. В результате этого трудоемкость услуг в отраслях социальных услуг выше, чем в производственных отраслях¹.

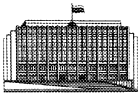
По мнению У. Баумоля, сегодня издержки на образование и здравоохранение, так же как и на живые исполнительские искусства продолжают расти быстрее, чем инфляция практически повсеместно. Болезнь является хронической, потому что эти виды деятельности по сути своей препятствуют инновациям, экономящим трудозатраты, так как природа и качество этих услуг требуют непосредственных вложений живого труда.

С точки зрения измерения производительности труда (ПТ) услуги могут быть классифицированы следующим образом:

услуги, которые носят массовый рыночный характер, с легко идентифицированными единицами выпуска и простым способом денежной оценки (транспорт, связь, автосервис, отели и др.). В этом случае процедура измерения ПТ близка той, что используется в материальном производстве;

государственные и муниципальные бюджетные услуги, для

¹ Справочно: В 1966 г. Уильям Баумоль опубликовал работу «Исполнительские искусства: экономическая дилемма», написанную совместно с Уильямом Боуэном. Авторы впервые доказали, что издержки организаций культуры превышают их доходы, и чтобы покрыть эти издержки, необходимы частные и общественные взносы. Баумоль ввел понятие «болезни издержек» и предсказал их дальнейший рост в искусстве, опережающий рост цен в экономике. Работа У. Баумоля и У. Боуэна до сих пор остается ориентиром исследований в области грантовой поддержки искусства. Ее роль трудно переоценить: благодаря «Исполнительским искусствам» в США, Великобритании, Франции, Японии и ряде других стран увеличили субсидирование творческой деятельности.



которых конечный результат трудно идентифицируется (образование, здравоохранение, правительственные услуги). Здесь пока нет однозначных измерительных процедур и существуют различные подходы. Официальная статистика ПТ в бюджетной сфере Росстатом не ведется.

услуги, для которых ПТ в общепринятом экономическом смысле рассчитываться не должна (например, для скульпторов, художников).

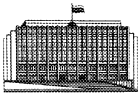
В бюджетной сфере социальных услуг приоритетными задачами являются обеспечение государственных социальных гарантий, повышение качества и обеспечение доступности услуг населению, повышение культуры обслуживания потребителей и эффективности работы государственных и муниципальных учреждений.

При этом повышение производительности труда в бюджетной сфере, выходящее за рамки установленных нормативов (число обслуженных пациентов, прооперированных больных в расчете на 1 врача – в медицинских учреждениях; число прочитанных лекций в день, подготовленных выпускных квалификационных работ студентов в год в расчете на 1 преподавателя вуза) ведет к снижению качества обслуживания потребителей.

Повышение производительности труда в бюджетной сфере услуг возможно и необходимо на основе замещения рутинного ручного труда персональными компьютерами, внедрения эффективных информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в деятельность бюджетных учреждений, органов управления (электронное правительство) и потребителей их услуг (населения и организаций), создания автоматизированных рабочих мест, комплексной информатизации отраслей социальной сферы, в частности, на основе реализации Государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» (на 2011-2020 гг.).

Кроме того, в образовании – на основе развития программ дистанционного обучения, электронного образования без ущерба качеству предоставляемых услуг. В здравоохранении – на основе развития телемедицины, использования робототехники, современных технологий комплексной диагностики, профилактики и лечения. В органах государственного управления повышение производительности труда целесообразно за счет использования суперкомпьютеров для крупномасштабных социально-экономических расчетов и прогнозов развития национального и мирового хозяйства; многоцелевого использования космических спутников (дистанционное зондирование земли, прогнозирование стихийных бедствий и техногенных катастроф, развитие системы ГЛОНАСС и др.).

В условиях повышения оплаты труда работникам бюджетных учреждений социальной сферы до уровня средней зарплаты в



соответствующем регионе страны необходима разработка современных профессиональных стандартов и рациональных норм труда для обоснования параметров «эффективного контракта» для дальнейшего последовательного повышения оплаты труда бюджетных работников, увязанного с целевыми показателями программы развития бюджетного учреждения.

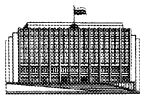
Проблемы оптимизации бюджетных учреждений

Проблема оптимизации сети российских вузов должна решаться путем развития федеральных университетов и расширения сети национальных исследовательских университетов во всех федеральных округах и отраслях экономики России в качестве ведущих образовательных, научных и инновационных центров ускоренной модернизации и инновационного развития крупных регионов и ведущих отраслей экономики страны. Они являются важнейшими элементами формирования национальной и региональных инновационных систем страны.

При этом постановка задачи повышения оплаты труда научно-педагогических кадров (НПК) вузов до средней по региону при снижении бюджетного финансирования высшей школы в ближайшие годы и сокращении штатов НПК могут привести к сокращению молодых перспективных преподавателей и научных сотрудников с низкими зарплатами при повышении доли НПК старших возрастов с высокой оплатой труда и невысокой пенсией, препятствующей их выходу на заслуженный отдых или более гибкой занятости в вузе.

Укрупнение общеобразовательных учреждений на основе формирования территориальных образовательных комплексов многоуровневого образования (детский сад – школа – гимназия – учреждения внешкольного дополнительного образования) с централизацией управленческих, экономических и финансовых функций должны привести к эффекту масштаба, повышению эффективности функционирования новых образовательных кластеров. При этом существуют риски потери их управляемости при удаленности объединяемых образовательных учреждений и значительном числе интегрируемых организаций с существенными различиями в их педагогическом и «ученическом» потенциале. Необходимы целевые программы развития таких комплексов, направленные на повышение качества общего образования, гражданского воспитания учащихся и эффективности бюджетных расходов при повышении стимулирующей роли оплаты труда руководителей, педагогов и воспитателей для формируемых, в частности, в Москве, общеобразовательных многоуровневых полифункциональных комплексов.

Развитие программ дополнительного образования (довузовских, повышения квалификации и переподготовки кадров по перспективным



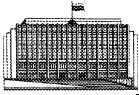
профессиям, специальностям и направлениям подготовки, развитие университетов третьего возраста и др.) – важное направление повышения эффективности работы российских вузов в условиях модернизации экономики, структурных реформ, перехода на инновационный путь развития, преодоления низких темпов экономического роста и переподготовки безработных.

Развитие дуального образования, сочетающего профессиональную подготовку в образовательном учреждении с практической подготовкой на производстве, целесообразно не только в установленных формах (производственной практики, стажировки студентов в компаниях и др.), но и путем развития очно-заочного профессионального образования для граждан, работающих в организациях по профильным специальностям и направлениям подготовки.

В сфере здравоохранения реализуются программы модернизации, направленные на оснащение медицинских учреждений современным лечебно-диагностическим оборудованием, информатизацию отрасли и ее учреждений, повышение оплаты труда и квалификации персонала, укрупнение амбулаторно-поликлинических учреждений путем централизации управленческих, бухгалтерских, планово-экономических и других функций, что ведет к повышению эффективности расходов на уровне медицинских организаций, региональных систем здравоохранения и отрасли в целом².

При этом в отдельных районах г. Москвы наблюдается снижение временной доступности услуг врачей, особенно узких специалистов в амбулаторно-поликлиническом звене в результате введения электронной записи больных на прием к врачам. Повышение фондовооруженности труда врачей, развитие системы современных диагностических центров (ИНВИТРО, Московский институт кибернетической медицины и др.) способствует повышению производительности труда в здравоохранении, в том числе в негосударственных организациях, работающих на платной основе. При этом введение их в систему ОМС на основе лицензирования и конкурса позволит стимулировать конкуренцию, эффективность и качество работы бюджетных учреждений при условии согласования тарифов на медицинские услуги в системе ОМС и частном секторе здравоохранения РФ, где они выше. Одним из путей является введение минимальных страховых взносов на ОМС, взимаемых непосредственно с заработка работников, что позволит повысить уровень финансирования программ ОМС в системе здравоохранения страны. Повышению эффективности работы отечественных медицинских учреждений препятствует в ряде

² Справочно: Сокращение-оптимизация напрямую затронуло лечебные учреждения Москвы. По плану до конца первого квартала 2014 года в Москве 65 стационаров, работающих в системе ОМС, должны объединиться в 34-35 многопрофильных высокотехнологичных медицинских центров. Почти 400 городских поликлиник образуют 46 взрослых и 40 детских амбулаторно-поликлинических центров.



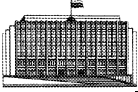
случаев дешевизна российских лекарств, используемых при лечении заболеваний, качество которых обусловлено невысоким содержанием медицинских субстанций по сравнению с более дорогими и, соответственно, более эффективными зарубежными аналогами. Целесообразно более активное использование в практике внедрения новых отечественных лекарственных препаратов и медицинских технологий в РФ комплекса эффективных методов клинико-экономического анализа, позволяющего определять сравнительную эффективность традиционных и новых лекарств, методов профилактики, диагностики и лечения (реабилитации).

Важнейшим социально-экономическим фактором, определяющим рост совокупных расходов на здравоохранение в Российской Федерации и зарубежных странах является старение населения, следствием которого является существенный рост потребности в медицинской помощи и социальном обслуживании пожилого населения, в том числе инвалидов и лиц с хроническими неинфекционными заболеваниями. Это – серьезный вызов для всех современных систем здравоохранения в развитых и постсоциалистических странах. Политика повышения эффективности расходов на здравоохранение требует коренного пересмотра сложившейся парадигмы медицинского обслуживания, интеграции экономики здравоохранения в экономику здоровья с выявлением важнейших факторов риска жизни и здоровью населения и пересмотра приоритетов в политике охраны общественного здоровья в направлении социальной и медицинской профилактики, способствующих снижению распространенности важнейших факторов риска, в частности, формированию здорового образа жизни у населения страны, начиная с раннего детства и до глубокой старости, искоренения вредных привычек, в том числе на основе формирования Национальной системы реабилитации. При этом целесообразно использовать успешные христианские реабилитационные центры для социальной реабилитации наркозависимых и страдающих алкоголизмом граждан РФ³.

Наконец, в бюджетной сфере повышение эффективности деятельности государственных и муниципальных органов управления, бюджетных и автономных учреждений социальной сферы связано с развитием эффективных форм государственно-частного партнерства (ГЧП) и государственно-общественного партнерства (ГОП).

При этом важно развивать параллельно два направления ГЧП:

³ Справочно: на данный момент отмечаются успехи в деятельности ряда религиозных организаций в борьбе с наркоманией. Это - успешная деятельность Реабилитационный центра при храме Коневской иконы Божией Матери в пос. Саперное (Ленинградская обл.), Спасо-Преображенского реабилитационного центра Ставропольской епархии, Душепопечительского центра во имя святого праведного Иоанна Кронштадтского в г. Москве, Общественного объединения «Исход» (центр г. Краснодар).



инвестиционные проекты по модернизации и развитию социальной инфраструктуры, апробированные в развитых странах;
проекты, связанные с эксплуатацией и обслуживанием социальных объектов.

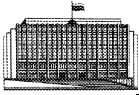
Для этого необходимо скорейшее принятие базового федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в РФ» с выделением раздела, отражающего его специфику в социальной сфере и соответствующие ему законы субъектов РФ (скорректировать или принять новые), разработать пакет типовых соглашений о ГЧП.

В отношении развития государственно-общественного партнерства необходимо использовать потенциал сотрудничества государственных и муниципальных органов власти с конструктивными общественными объединениями, некоммерческими организациями (НКО), прежде всего с социально ориентированными НКО, развивающимися саморегулируемыми организациями и негосударственными фондами, на основе их участия в государственно-общественном управлении, оказании социальных услуг и финансировании социальных проектов.

Наряду с развитием социально ответственного бизнеса и его социальных, благотворительных программ, важным направлением поддержки бюджетного сектора социальной сферы является развитие в РФ социального предпринимательства, ориентированного на использование значительной части получаемой прибыли на реализацию инновационных социальных проектов.

Критерии оценки эффективности творческого труда

Говоря о повышении производительности труда в бюджетной сфере, особенно в отраслях и учреждениях социальной сферы, необходимо иметь в виду, что в социальной сфере важнейшую роль играет ее креативный сектор, наука и социально-культурный комплекс, формирующий и развивающий интеллектуальный (НИОКР) и человеческий капитал (капитал образования, капитал здоровья, капитал культуры и др.), являющиеся важнейшими факторами повышения конкурентоспособности современной национальной экономики России на основе ее технологической и структурной модернизации и научно-инновационного развития, ведущего к повышению общественной производительности труда в реальном секторе экономики, к ее преобразованию в экономику знаний и инноваций. Таким образом, значение бюджетного сектора социальной сферы в решении задачи двукратного и более повышения производительности общественного труда в национальной экономике заключается прежде всего в его воздействии на значительный рост производительности труда в реальном секторе экономики, а также в повышении производительности труда в самой социальной сфере, которая должна увеличиваться не за

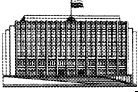


счет административного сокращения штатов и затрат на социальную сферу, а путем внедрения новейших трудосберегающих технологий и повышения технической вооруженности труда бюджетных работников.

Сегодня понятие творческого труда тесно связано с понятиями «креативная экономика» и «креативные отрасли», составляющие ее и вошедшими в научный оборот во второй половине 1990-х годов. Существуют различные классификации видов деятельности, составляющих креативную экономику, в частности, используемых ЕС, ЮНКТАД, Международной организацией интеллектуальной собственности и др. Например, классификатор ЮНКТАД выделяет такие области творческой (креативной) деятельности, как дизайн, визуальное искусство, издательский бизнес, музыкальный и кинобизнес, новые технологии аудио- и видеозаписи, реклама и маркетинг, архитектура, исследования и разработки, а также виды деятельности в «сопутствующих отраслях», необходимых для производства, распространения и потребления креативных товаров и услуг (производство компьютеров, фото- и видеокамер, телевизоров и др.). Отличие подходов – в широте спектра «креативных отраслей», в которых экономический результат обеспечивается за счет новых идей, получаемых на основе использования творческих (креативных) способностей, защищаемых законодательством об интеллектуальной собственности, и воплощении этих идей в «креативные продукты и услуги», как правило, реализуемые на рынке. Эффективность креативного сектора оценивается на основе соотношения его вклада в ВВП, в экспорт товаров и услуг страны (в %) по отношению к доле занятых в нем в общей занятости (в %) ⁴.

Критерии эффективности оценки творческого труда представлены сегодня в качестве ожидаемых результатов реализации Государственных программ Российской Федерации до 2020 г. в сфере образования, здравоохранения, науки, культуры и туризма и других креативных отраслей. В частности, в Госпрограмме Российской Федерации «Развитие образования» в числе ее результатов зафиксированы следующие: улучшение результатов российских школьников по итогам международных сопоставительных исследований качества общего образования (PIRLS, TIMSS, PISA); повышение удовлетворенности населения качеством образовательных услуг; полное обеспечение потребности экономики России в кадрах высокой

⁴ Справочно: по данным Дубиной И.Н. (Алтайский госуниверситет), в США занятость в креативном секторе экономики – 8,5%, его вклад – 11% ВВП. В России занятость в данном секторе – 7,3%, его вклад – 6,0% ВВП страны. (Дубина И.Н. Подходы к определению, характеристике и анализу креативной экономики // Проблемы развития инновационно-креативной экономики - 2009/ Сб. научных статей по итогам Международной научной конференции, С.-Петербург, 19-20 мая 2009 г. / Под общ. ред. проф. Горелова Н.А., проф. Мельникова О.Н. – М.: Издательство «Креативная экономика», 2009.— <http://www.creativeconomy.ru/articles/21258/>).



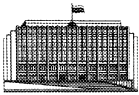
квалификации по приоритетным направлениям модернизации и технологического развития; увеличение числа российских вузов среди первых 500 в наиболее массово признаваемых рейтингах мировых университетов; создание условий для получения любым гражданином страны профессионального образования, повышения квалификации и переподготовки на протяжении всей жизни; создание инфраструктуры поддержки раннего развития детей (0-3 года); охват не менее 75% детей 5-18 лет программами дополнительного образования; увеличение доли молодых людей, участвующих в деятельности молодежных общественных объединений (с 17% в 2010 г. до 28% к 2020 г.) и др. Сопоставление ожидаемых (фактических) результатов, выраженных в единой, например, балльной оценке, с совокупными затратами на реализацию данной программы отражает, соответственно, потенциальную (фактическую) эффективность совокупного творческого труда в сфере образования страны. При этом важнейшим условием ее выполнения является принятие государственных региональных и местных программ развития образования, включающих аналогичные сквозные показатели их реализации на соответствующем уровне, а также программы развития образовательных учреждений и организаций (комплексов), отражающие достижение соответствующих результатов деятельности их творческих коллективов и молодежных объединений. Такой системный многоуровневый подход обеспечит переход на консолидированный программный бюджет, ориентированный на достижение вышеуказанных конечных результатов в масштабе страны. Это касается и других Государственных программ РФ, принятых в креативных отраслях социальной сферы на период до 2020 года.

И.В. БАРБАШИН

Я хотел бы еще пояснить немножко. Мы свои семинары проводим и задумываем на темы, мягко сказать, неоднозначные. Министр финансов высказался в том ключе, что зарплату мы вам всем повысили, а мы ждем от вас повышения производительности труда.

Понятно, Вы совершенно справедливо говорите, что не только в образовании и в культуре сложно себе представить, что такое повышение производительности труда, но также сложно представить это же в прокуратуре, например, или в законотворчестве. Так можно ускориться до безумия, и никому хорошо не покажется. Поэтому мы на такие темы устраиваем семинары, чтобы нам самим лучше понять. Конечно, речь идет, скорее всего, и это, наверное, имел в виду Министр финансов и Правительство Российской Федерации, что под производительностью в таких чувствительных направлениях имеется в виду глубина оказываемых услуг и качество этих услуг.

А что касается информатизации, то же самое Правительство констатирует иногда интересный парадокс: вот смотрите, когда не было



великолепных средств информатизации, которые позволяют делать чудеса, как-то лучше работали налоговые регистраторы, как-то лучше работали другие сервисы, которые выходят на население. Вот совершенно непонятная вещь. И тут Вы совершенно правы.

И.В. СОБОЛЕВА, заведующая лабораторией социально-трудовых отношений Института экономики Российской академии наук

1. Сама постановка вопроса о необходимости изыскать резервы повышения производительности труда в бюджетной сфере задает неверный стратегический ориентир.

Во-первых, более или менее точно измерить производительность труда можно только в очень простых видах деятельности, преимущественно в материальном производстве.

Во-вторых, существует эффект интерактивности: эффективность (производительность) труда конкретного учителя, врача, артиста в не меньшей мере, чем от него самого, зависит от того, на кого направлен труд – ученика (и его родителей), пациента, зрителя.

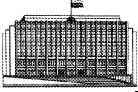
В-третьих, для многих творческих видов труда (например, в исполнительских искусствах) постановка о повышении его производительности вообще бессмысленна.

2. Значительно легче, чем производительность, измерить интенсивность труда. К сожалению, часто происходит подмена одного другим. Сегодня за лозунгом о необходимости повышения производительности труда в бюджетной сфере по существу скрывается призыв к повышению интенсивности труда бюджетников. Именно к повышению интенсивности призывал в своем знаменитом выступлении 4 октября Министр финансов Силуанов, предлагая теснее увязать заработную плату учителей и врачей с почасовой нагрузкой и длительностью отпусков.

Но (в отличие от производительности) интенсивность – мера нагрузки, а не результата труда. Рост интенсивности труда чреват снижением его качества. Это особенно опасно в творческих видах деятельности, где производится нестандартный неосязаемый продукт, качество которого сложно напрямую оценить и контролировать. Именно такие виды деятельности преобладают в бюджетной сфере.

Поэтому в качестве стратегического ориентира развития бюджетной сферы нужно выбирать не производительность, а качество результатов труда и его эффективность, понимаемую не как соотношение результатов и затрат (efficiency), а как степень достижения цели (effectiveness).

3. Сейчас апробируются разнообразные стимулирующие системы оплаты труда в социальных отраслях, особенно изоциренные в сфере



образования. Но чтобы добиться лучшей отдачи и качества труда бюджетников, нужно не стимулировать интенсификацию их труда, как это, к сожалению, происходит сегодня, а наоборот, посмотреть, как разгрузить работника, как облегчить их труд.

Сейчас подход – максимально загрузить, но тут же срабатывают механизмы самозащиты – сокращается труд вне аудитории, падает внимание, растет раздражительность, появляется равнодушие к ученикам, пациентам и т.д.

4. В творческих видах деятельности, к которым в широком понимании можно отнести не только культуру и искусство, но и труд учителей, медиков, научных работников, действует очень сильная незарплатная мотивация к труду. Поэтому стимулирующая функция заработной платы здесь менее актуальна, чем, например, в массовых профессиях материального производства. На первый план выходит воспроизводственная функция: зарплату не нужно пытаться как можно точнее увязать с сиюминутными результатами деятельности или колебаниями нагрузки. Она просто должна быть достаточной для нормального воспроизводства работника, в терминологии Международной организации труда – достойной, т.е. обеспечивающей возможность удовлетворения потребностей, необходимых для поддержания в нормальном состоянии сложной рабочей силы.

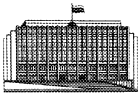
Усиление стимулирующей функции зарплаты приводит к тому, что: значительная часть совокупных трудовых усилий используется непроизводительно, т.е. не на выполнение основных функций и прямых обязанностей (по лечению, обучению, решению научных задач и т.д.), а на то, чтобы наилучшим образом представить вовне свои достижения и результаты трудовой деятельности;

выигрывают те, кто перераспределяет свой фонд времени с основных функций на представительские;

возникает нездоровая конкуренция, зависть, ухудшается атмосфера в коллективах.

5. В творческих видах деятельности результат труда (который измерить, как уже неоднократно отмечалось, довольно сложно) зависит, прежде всего, от уровня профессионализма работников – его-то и надо измерять и стимулировать, устанавливая градации качества, лежащие в основе дифференциации уровней заработной платы, гарантированной работнику при условии добросовестного выполнения своих обязанностей. Критерием допуска к работе, гарантирующей оплату соответствующего уровня, должно быть жесткое соответствие профессиональным стандартам.

6. В экономической теории есть понятие «эффективной заработной платы», под которой понимается зарплата достаточно высокая для того, чтобы заставить работника дорожить своим рабочим местом, не



халтурить, не отлынивать и пр. Эффективная зарплата применяется там, где внешний контроль по отношению к работнику применить трудно. Это, прежде всего, относится к творческим видам деятельности, где производится нестандартный неосязаемый продукт, качество которого сложно напрямую оценить и контролировать. Эффективная зарплата, соизмеряющая оплату аналогичных по сложности и качеству трудовых усилий в государственном (бюджетном) и в частном секторе, могла бы способствовать повышению престижа бюджетной сферы (государства как работодателя) и способствовала бы привлечению лучших кадров в государственные бюджетные учреждения.

В.В. КАРДАШЕВСКИЙ, советник генерального директора ОАО «Всероссийский центр уровня жизни»

Бюджетная сфера несет очень важную государственную и социальную функцию и поэтому она должна быть устойчивой и эффективной. Вместе с тем, в ней существуют реальные проблемы, связанные с оценкой результатов деятельности, порядком регулирования оплаты труда, возможностью использования показателей производительности труда.

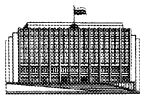
Простых ответов на эти вопросы нет. Часть проблем, связанных с методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти с использованием показателей оценки изложена в постановлении Правительства Российской Федерации⁵.

Касаясь подходов к оплате труда бюджетников, некоторые специалисты считают, что размер окладов должны определять компетентные и независимые комиссии из вышестоящих органов, другие предлагают сделать зарплату бюджетников высокой и достойной, третьи обращают внимание на то, что численность бюджетников в аналогичных сферах в других странах значительно ниже, чем у нас.

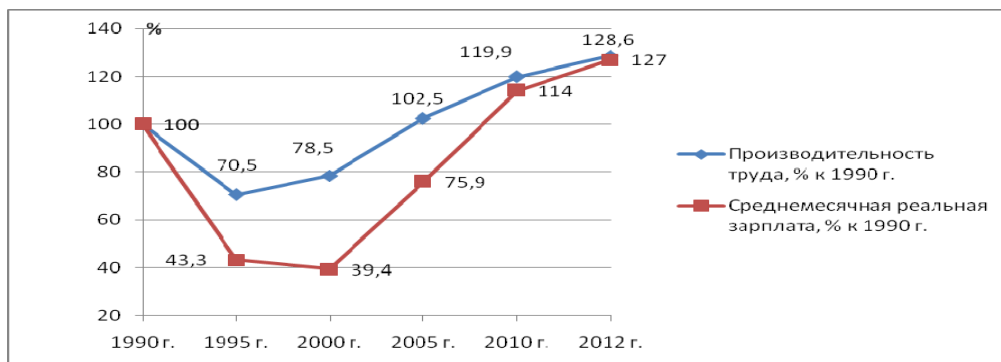
Надо иметь в виду, что основным источником дополнительных средств для бюджетной сферы является рост производительности труда, который тесно связан с ростом заработной платы. Показатели производительности труда, к сожалению, после 1992 года исчезли из статистической отчетности, что, безусловно, снизило роль государства в повышении эффективности экономики.

В настоящее время значительная часть дохода, получаемого от роста производительности труда, направляется на финансирование расходов на государственное управление, содержание учреждений бюджетной сферы (образования, медицины, культуры, ЖКХ и др.). На

⁵Постановление Правительства РФ от 3.11.2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 21.08.2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».



рисунке приведены показатели роста производительности труда (по данным Международной организации труда) и реальной заработной платы в России за 1990-2012 гг.



Темпы роста производительности труда за исследуемый период в России были недостаточно высокие и уступали, например, аналогичным показателям США (мирового лидера по производительности). Так, если производительность труда в России в 1990 г. составляла 31,9% от показателей США, то в 2012 г. она снизилась до 28,7%.

Из приведенных данных видно, что за период с 1990 г. по 2012 г. показатели роста производительности труда и среднемесячной заработной платы в России практически сравнялись. Проанализировав данные по производительности труда за 2012 г. большинства стран Европы, нами была выявлена взаимосвязь показателей производительности труда с показателями среднемесячной заработной платой в странах Европы, США и России, приведенными в таблице.

Страны	Производительность труда, \$	Среднемесячная зарплата, \$
США	68374	3263
Финляндия	50200	2925
Германия	43243	2720
Греция	32256	2300
Россия	19656	1215

Обработка показателей по производительности и среднемесячной зарплате по 17 странам Европы и России показала, что взаимосвязь между этими показателями выражается уравнением регрессии вида:

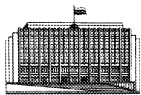
$$Y = 0,058 * X + 86,16$$

где: Y – среднемесячная заработная плата одного работника, \$⁶;

X - производительность труда, \$ на одного работника.

Коэффициент корреляции уравнения $r = 0,82$.

⁶ Источник данных: Международная организация труда (ILO) <http://www.diary.ru/~yurist-i-advokat/p175761364.htm> (обращение от 11.01.2014 г.).



Применив полученное уравнение к показателю производительности труда России в 2012 г. – 19656\$ на одного работника, получаем расчетное значение среднемесячной заработной платы – 1226\$ США. По данным МОТ (сноска 2) – среднемесячная зарплата в России в 2012 г. составляла 1215\$, т.е. результаты сопоставимы с показателями анализируемых стран.

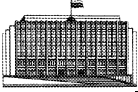
Таким образом, можно сделать вывод, что в 2012 году среднемесячная заработная плата в России стала соответствовать достигнутому показателю производительности труда. В дальнейшем она не должна опережать производительность труда, т.к. это может приводить к обесцениванию рубля.

Дополнительные объемы финансирования бюджетных организаций могут формироваться только за счет роста производительности труда, на основе установления соответствующего финансового норматива. Рост заработной платы работников бюджетной сферы не должен превышать роста производительности труда в стране или соответствующем регионе (в зависимости от статуса бюджетной организации), а заработная плата каждого работника и стимулирующие выплаты должны устанавливаться с учетом квалификации, объема, качества и условий выполнения работы.

Касаясь вопроса об измерении показателя производительности труда в бюджетной сфере, следует исходить из того, что по определению производительность труда измеряется выработкой, т.е. количеством продукции, выпущенной работником за единицу времени или в расчете на одного среднеспособного работника. Бюджетные организации, как известно, не производят товарную продукцию, а оказывают управленческие и социальные услуги, количество которых разнообразно и они имеют различную сложность. В этом случае представляется целесообразным разработать для каждой из бюджетных организаций ключевые показатели результатов деятельности, которые в итоге могут быть сведены в условный интегральный показатель общего результата, который мог бы стать показателем производительности труда.

Разработка системы ключевых показателей для бюджетных организаций может включать в себя следующие действия:

- четкое определение целей и задач бюджетной организации;
- распределение целей и задач по уровням управления организации;
- определение основных функций бюджетной организации;
- формирование набора показателей, характеризующих выполнение функций и установление пределов их количественных значений;
- разработка методики расчета условного интегрального показателя результатов деятельности организации;
- апробирование результатов разработок показателя



производительности труда для их практического применения.

Наряду с этим, считалось бы целесообразным:

разработать стандарты нормативов численности персонала в каждой бюджетной организации, включая основной и вспомогательный персонал;

определить возможность вывода отдельных функций бюджетных организаций на аутсорсинг;

исследовать напряженность и качество труда работников бюджетной сферы и возможность выполнения отдельных работ меньшей численностью персонала с сохранением установленного фонда оплаты труда бюджетной организации.

Т.В. ЕФЕРИНА, начальник Управления программ социологических исследований ФГБУ «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации»

Правительство Российской Федерации приняло план по увеличению производительности труда, состоящий из четырех основных блоков, включающий создание стимулов и мотиваций к новым высокопроизводительным рабочим местам, развитие кадрового потенциала, повышение эффективности работы государственных компаний по инновационному развитию, корректировку отраслевых и государственных программ⁷. Важной мерой в развитии кадрового потенциала является разработка и принятие профессиональных стандартов⁸, которые ориентированы на применение:

работодателями при формировании кадровой политики и управлении персоналом, при организации обучения и аттестации работников, разработке должностных инструкций, тарификации работ, присвоении тарифных разрядов работникам и установлении систем

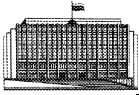
⁷ Совместное заседание Госсовета и Комиссии по мониторингу достижения целевых показателей развития страны. 23 декабря 2013 года. Электронная версия: <http://state.kremlin.ru/face/19882>. Постановка задач, ряд мероприятий нашли свое отражение в документах:

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года; Указ президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; Государственная программа Российской Федерации «Содействие занятости населения»;

Федеральная целевая программа развития образования на 2011-2015 годы;

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2012 года № 2204-р «План разработки профессиональных стандартов на 2012-2015 годы».

⁸ Ключевое событие 1.1.1/1 «Трудовые отношения между работниками и работодателями основываются на современных требованиях к квалификации работников, работники получают более широкое признание своей квалификации в целях трудоустройства и карьерного роста на основе независимой оценки квалификации: приняты не менее 800 профессиональных стандартов, правила разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов; рекомендации по их разработке, уровни квалификаций, макет профессионального стандарта, (единиц, нарастающим итогом))» включено в публичный план деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.



оплаты труда с учетом особенностей организации производства, труда и управления;

образовательными организациями профессионального образования при разработке профессиональных образовательных программ;

при разработке в установленном порядке федеральных государственных образовательных стандартов профессионального образования.

Согласно публичным планам Минтруда России, в 2013-2014 годах должны быть разработаны и введены в действие 800 профессиональных стандартов⁹. В рамках проведения Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации экспертно-аналитических мероприятий были выявлены факторы риска, связанные с невыполнением/ненадлежащим выполнением подготовки профессиональных стандартов¹⁰. Наиболее значимыми являются следующие:

Недоучет компетенций разработчиков процесса

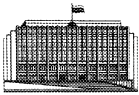
Опыт разработки профстандартов в 2013 году показал, что при принятии решения о выборе разработчиков профстандартов был недоучтен важный фактор - обязательное наличие практических знаний и опыта работы у разработчика в той сфере, в которой ведется разработка профстандарта. Это привело к тому, что по итогам открытых конкурсов в ряде случаев были определены разработчики, не имеющие профильных компетенций в области разрабатываемого профстандарта. Таким образом, адекватность и качество разрабатываемых профстандартов может быть поставлена под сомнение.

Конкурсная документация оформляется не по принципу кластеров

На открытые конкурсы по разработке профстандартов выставляются единичные лоты. В результате профессиональные стандарты в одной области готовят несколько разработчиков. Данная ситуация может привести к тому, что смежные специальности будут

⁹Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2012 года № 2204-р «План разработки профессиональных стандартов на 2012-2015 годы». Документ утратил силу с 31 марта 2014 года в связи с распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.03.2014 г. № 485-р.

¹⁰ Аналитическим центром был проведен оперативный срез хода реализации процесса разработки профстандартов. В рамках данной работы были проведены интервью с ответственными разработчиками профессиональных стандартов; проведены экспертные опросы, в которых принял участие 81 эксперт из 29 субъектов Российской Федерации, чья профессиональная деятельность связана с научно-исследовательской деятельностью, являющиеся руководителями научных организаций, имеющие опыт разработки профессиональных и образовательных стандартов; проведен анализ средств массовой информации на основе информационных материалов Интернет-библиотеки СМИ Public.ru за период в 01.01.2010 по 01.02.2014 гг.; проанализированы документы, представленные на сайтах Минтруда России, едином портале раскрытия информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения.



разработаны на базе различных теоретических, методологических подходов, что порождает риск несовместимости данных профстандартов друг с другом, а в последующем их не востребованности на практике.

Сроки подготовки проектов профстандарта недостаточны

Согласно конкурсной документации, желательный срок реализации работ составлял 90 дней. Однако если к предоставленному проекту профстандарта имеется ряд замечаний для доработки, то только обсуждение проекта согласно регламенту занимает до 122 дней, что вступает в противоречие с конкурсной документацией¹¹.

Из-за данных ограничений в сроках, время, отведенное на собственно разработку профстандарта, почти не остается, возникает риск подготовки профстандарта, формально отвечающего требованиям, практически же слабо реализуемого.

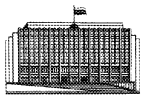
Следует также отметить, что реализуется единый временной подход к организации труда, который предполагает разработку проектов профстандарта как для тех специальностей, которые уже имели формализованное оформление в отечественной практике и были внесены в нормативно-правовые документы (справочники, классификаторы) существующих профессий и специальностей, так и для тех, которые готовятся «с нуля», хотя для выполнения качественной работы в последнем случае требуется больше времени. В данной ситуации может возникнуть дополнительный риск создания непроработанного профстандарта по впервые создаваемой специальности.

Освещение в профессиональных сообществах и средствах массовой информации недостаточно

Анализ информационного поля свидетельствует о невысокой активности информационной кампании заинтересованных федеральных органов власти (см. рисунок¹²).

¹¹ В соответствии с пунктом 10 а) постановления Правительства Российской Федерации от 22 января 2013 года № 23 «О правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов» разработчикам необходимо представить в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации в 2-х экземплярах: Проекты профессиональных стандартов. Пояснительную записку. Сведения о разработчиках и экспертах с их подписями. Результаты обсуждения проектов профстандартов. Порядок рассмотрения профстандарта в Министерстве труда: Размещение проекта профстандарта на сайте Минтруда – 10 дней. Общественное обсуждение (висит на сайте Минтруда) – до 30 дней. Рассмотрение в федеральных органах исполнительной власти – 15 дней. Рассмотрение экспертным советом – до 30 дней. Направление заключения Экспертного совета разработчику в течение 7 дней. Если поступают замечания и рекомендации о доработке, то происходит вторичное рассмотрение экспертным советом – до 30 дней.

¹² Контент-анализ проведен на основе базы данных Public.ru с помощью программного обеспечения АТИС (Анализ текстов и ситуаций, авторская разработка Аналитического центра).

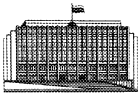


разработки профессионального стандарта для вновь вводимых специальностей; определить реальные сроки для разработки профстандартов (от 120 дней) или/и скорректировать регламент их утверждения, в части сокращения сроков прохождения обязательных согласований; установить дополнительные фильтры при подготовке конкурсной документации на открытых конкурсах – приоритет участника, разработчики должны быть из профильных организаций, обладать набором компетенций (опыт обучения, опыт трудовой деятельности, опыт выполнения НИР по темам аналогичным тематике конкурса, выполненных работ по разработке и реализации стратегий, концепций и целевых программ, образовательных стандартов, иметь публикации и проч., характеризующих компетенции трудового коллектива-исполнителя в соответствующей сфере);

формировать конкурсную документацию по принципу кластеров, в которых схожие или связанные специализации будут создавать один разработчик, которого необходимо наделить ограниченным правом привлечения к этой работе соисполнителей, не более чем на 30% от общего объема работ. Предусмотреть обязательное участие разработчиков одной сферы в обсуждениях по разработке и принятию профстандартов смежных сфер для создания единой методологической, терминологической базы, минимизации риска несовместимости трудовых функций;

разработать информационную кампанию профессиональных стандартов, направленную на различные группы заинтересованных сторон. Информационный посыл для работодателей должен заключаться в том, что профстандарт позволит оценить и повысить профессионализм своих работников, активизировать их мотивацию, добиться повышения эффективности и качества труда. Информационная кампания для участников сферы образования должна содержать посыл о том, что профстандарты станут основой для корректировки федеральных образовательных стандартов и образовательных программ всех уровней профессионального образования, разработки методических материалов и выбора форм и методов обучения в системе профессионального образования;

предусмотреть на этапе внедрения профессиональных стандартов регламент пилотажа внедрения профессиональных стандартов, систему сопровождения по внедрению профессиональных стандартов и дальнейшего мониторинга с целью внесения изменений в соответствии с новыми потребностями практики, новыми инновационными технологиями и прочее.



А.А. САЛМИНА, заместитель начальника
Управления программ социологических
исследований ФГБУ «Аналитический центр
при Правительстве Российской Федерации»

Несколько слов хотелось бы сказать о системе оплаты труда в сфере общего образования.

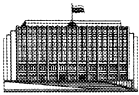
Повышение качества образования и престижа профессии учителя невозможно без значительного повышения оплаты труда учителей. Согласно данным официальной статистики по итогам 2013 г., в рамках реализации «майских» указов и нового закона «Об образовании» произошло значительное повышение заработных плат учителей - до «средних» по региону.

Согласно данным Росстата, уровень средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования по итогам 2013 г. был выше среднего по субъекту в 61 субъекте Российской Федерации из 83. При этом всего в 3 субъектах уровень заработной платы был более чем на 5% ниже среднего по субъекту (Республика Калмыкия, Республика Марий Эл, Республика Тыва). Средняя заработная плата учителей в 2013 г. составила 29038 руб. при средней по России – 29960 руб. И это, пожалуй, действительно немалое достижение. Но можно ли говорить, что необходимые цели повышения уровня жизни учителей достигнуты?

Опрос директоров школ, проведенный Аналитическим центром при Правительстве РФ в конце декабря 2013 г. – январе 2014 г., позволил выявить ряд побочных эффектов, которые возникли в результате попытки регионов в короткие сроки реализовать поставленные цели. Опрос показал, что *заработная плата в большинстве регионов действительно выросла до средней по региону, но – главным образом – за счет роста нагрузки учителей.* В большинстве школ значительно выросла нагрузка – в среднем до 1,5 ставки. То есть сегодня учителя в России получают зарплату не ниже средней по региону, но за примерно в 1,5 раза больший объем работы.

Денежные средства – в большинстве опрошенных нами школ – поступали главным образом в качестве стимулирующих выплат, а не как увеличение основного оклада. Таким образом, оклад по-прежнему остается очень маленьким, а вот остальная сумма зависит от дополнительной нагрузки. Кроме того, в связи с тем, что оклад учителя устанавливается, в частности, исходя из количества учащихся в классе, - в школах, где наполняемость классов низкая, - учителя вынуждены брать большую нагрузку. Особенно сильно эта тенденция выражена в сельских школах.

С учетом этого, представляется необходимым при мониторинге изменения заработной платы учителей, а также других работников



бюджетной сферы, использовать дополнительный показатель - изменения нагрузки работников. А сами денежные средства должны поступать не в качестве стимулирующих выплат, а как увеличение основного оклада.

Кроме того, если раньше учителя больше времени уделяли непосредственно преподаванию, общению с детьми, то – в последние годы – очень сильно вырос объем «бумажной» работы (заполнение большого количества отчетов как в бумажном, так и электронном виде). На это постоянно – во всех опросах – жалуются как сами учителя, так и директора школ. И это тоже важная проблема, которую нужно как-то решать.

Значительно затрудняет объективно оценивать реальное изменение заработных плат учителей и выбранный для этого показатель – а именно «среднее значение» по региону. Более правильным было бы, наравне со средним значением (или просто – вместо него), использовать медианные значения заработной платы.

И.В. БАРБАШИН

У нас есть какое-то небольшое время, поэтому можно перейти к вопросам и ответам.

ИЗ ЗАЛА

Виктор Владимирович, Вы затронули очень важную тему – рост производительности труда в целом и в производственном секторе тоже.

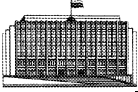
Сейчас поставлена цель, что мы достигаем в социальных отраслях (непроизводственных) уровня заработной платы в среднем по региону. Но если мы будем наращивать производительность труда в производственном секторе, там же тоже зарплаты пойдут вверх? Не получится ли, что мы будем постоянно догоняющими в этом смысле? Или это нормальная ситуация?

В.В. КАРДАШЕВСКИЙ

Я считаю, что это нормальная ситуация, это производство, это добавленная стоимость, это производительность труда. Другое дело, какой результат?

Сейчас просто добавляют зарплаты, не оглядываясь на производительность труда, на конечные результаты. Это неправильно. Потому что производительность труда и фонд оплаты труда уже пришли в соответствие. Сейчас добавить зарплату, повысить оплату труда за счет чего-то уже нельзя, это инфляция, это уже отсутствие источников. Поэтому здесь должны быть основания. Рост производства. А резервы у роста производства есть, но они тоже не использованы.

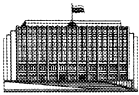
Вот я бы с удовольствием поучаствовал на следующем семинаре, где пойдет речь о повышении производительности труда в Указе Президента. Потому что на сегодня эта работа действительно так неважно идет. И невозможно узнать, кто ей занимается, по-моему,



никто. Уже так было в программе до 2020 года.

На самом деле, раньше, когда какой-то опыт появлялся, и важная задача ставилась правительством, мобилизация была на этот период. У нас производительность сейчас неважная. Президент издал очень сильный указ, по которому ее надо в полтора раза повысить.

Теперь Правительство пишет в своем постановлении: мы ожидаем повышения производительности труда. Чего ожидать? Надо работать над тем, как ее обеспечить. Есть опыт. Допустим, Татарстан разработал программу региональную повышения производительности труда. Но раньше все бы сейчас собрались, чтобы передовой опыт распространить на другие субъекты Российской Федерации. Я не знаю, может быть, у Калуги есть какое-то направление, желание?.. Чтобы вся страна была в курсе, какими методами повышать, как организовывать работу, как программу составлять повышения производительности труда.



Материалы к семинару

Об обеспечении увеличения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест

Министерство образования и науки
Российской Федерации

1. В соответствии с утвержденным Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичем 14 ноября 2013 г. № 6818п-П13 Планом мероприятий по обеспечению увеличения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест (далее – План) за Минобрнауки России закреплен ряд мероприятий (Приложение).

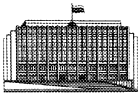
2. В рамках реализации поручений Правительства Российской Федерации (от 16 декабря 2013 г. № АД-П13-238-пр, пункт 2; от 18 марта 2014 г. № АД-П13-1800) о корректировке утвержденного Плана Министерством были направлены соответствующие предложения в Минэкономразвития России, письмом от 21 марта 2014 г. № АП-301/02 проект был согласован с учетом замечаний.

3. В рамках обеспечения подготовки докладов в Правительство Российской Федерации Министерством регулярно представляется в Минэкономразвития России информация о ходе исполнения Плана (письма Минобрнауки России от 27 января 2014 г. № АП-38/02; от 20 марта 2014 г. № АП-283/02).

4. В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 14 марта 2014 г. № АД-П13-1711 по вопросу совершенствования методики расчета показателя прироста высокопроизводительных рабочих мест в части раздельного учета основных и вспомогательных рабочих мест, а также использования показателя добавленной стоимости, Министерством была направлена информация в Минэкономразвития России (письмом от 31 марта 2014 г. № АП-352/02).

Позиция Минобрнауки России: целесообразна доработка Методики, принимая во внимание, что:

Методикой установлено отнесение к высокопроизводительным рабочим местам рабочие места в организациях (на предприятиях), в которых среднемесячная заработная плата работников превышает определенные в методикой пороговые значения, при этом не представлена информация о пороговых значениях среднемесячной заработной платы работников, учтенных при определении численности высокопроизводительных рабочих мест, а также их прогнозных значениях, необходимых для формирования



плановых значений показателей количества высокопроизводительных рабочих мест в планах деятельности Минобрнауки России, при этом в соответствии с майскими указами Президента Российской Федерации предусмотрено повышение заработной платы педагогических работников (научных сотрудников);

в федеральном бюджете и консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов предусмотрены дополнительные ассигнования на повышение средней заработной платы соответствующих категорий работников.

Таким образом, критерий среднемесячной заработной платы работников нельзя рассматривать эффективным инструментом измерения производительности труда в системе образования. Целесообразно использовать показатели, увязанные с результативностью и качеством оказываемых услуг в соответствии с показателями, отраженными в федеральном и региональных планах мероприятий «дорожных картах» повышения эффективности и качества образования и науки.

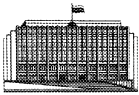
5. Актуализированы ведомственные планы и государственные программы с учетом внесения в них мер по созданию и модернизации высокопроизводительных и высокотехнологичных рабочих мест и формированию соответствующих целевых показателей (включая актуализацию уже предусмотренных в действующих программах мер, результатом которых должно стать создание высокопроизводительных мест).

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 29 сентября 2013 г. № Пр-2266 в части включения показателей увеличения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест в ведомственные планы и государственные программы Минобрнауки России внесло изменения в государственную программу Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 295) (далее - государственная программа) и в План деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации на 2013-2018 годы (утвержден Министром образования и науки Российской Федерации Ливановым Д.В. от 17 марта 2014 г. № ДЛ-3/02вн) (далее - План).

В государственную программу включены следующие мероприятия и показатели, направленные на увеличение высокопроизводительных рабочих мест.

Мероприятия:

1. Подготовка специалистов федеральными вузами по



реализуемым ими основным образовательным программам (в том числе для удовлетворения потребности в высококвалифицированных специалистах, необходимых для работы на создаваемых высокопроизводительных рабочих местах);

2. Повышение эффективности труда педагогических работников и увеличения соотношения числа обучающихся (воспитанников) в расчете на 1 педагогического работника;

3. Совершенствование механизмов учета потребностей региональных экономик при распределении контрольных цифр приема граждан на образовательные программы в разрезе специальностей и направлений подготовки;

4. Мероприятия по реструктуризации сети соответствующих региональных образовательных организаций по результатам мониторинга их эффективности;

5. Реализация Президентской программы повышения квалификации инженерных кадров: поддержка на конкурсной основе переподготовки, повышения квалификации и стажировки специалистов инженерно-технического профиля предприятий и организаций реального сектора экономики; мониторинг реализации Программы;

6. Оценка эффективности деятельности вузов в рамках мониторинга системы образования;

7. Реализация программы реорганизации сети федеральных вузов и их филиалов;

8. Разработка требований и новых образовательных программ для подготовки, повышения квалификации и переподготовки педагогических кадров;

9. Реализация программ подготовки (повышения квалификации) руководителей образовательных организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти Российской Федерации;

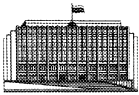
10. Разработка требований и новых образовательных программ для подготовки, повышения квалификации и переподготовки педагогических кадров.

Показатели:

1. Структура подготовки кадров по профессиональным образовательным программам (удельный вес численности выпускников, освоивших профессиональные образовательные организации соответствующего уровня, в общей численности выпускников);

2. Удельный вес численности лиц, принятых на обучение по программам прикладного бакалавриата в общей численности принятых на обучение по программам высшего образования — бакалавриата;

3. Численность студентов, обучающихся по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата,



программам специалитета, программам магистратуры, в расчете на одного работника профессорско-преподавательского состава;

4. Удельный вес выпускников организаций профессионального образования последнего года выпуска, трудоустроившихся по полученной специальности;

5. Охват населения программами дополнительного профессионального образования (удельный вес численности занятого населения в возрасте 25-55 лет, прошедшего повышение квалификации и (или) профессиональную переподготовку, в общей численности занятого в экономике населения данной возрастной группы);

6. Численность специалистов инженерно-технического профиля, повысивших квалификацию в рамках мероприятий Президентской программы повышения квалификации инженерных кадров;

7. Число разработанных образовательных программ для подготовки, повышения квалификации и переподготовки педагогических кадров, разработанных; в соответствии с утвержденными федеральными государственными образовательными стандартами и профессиональным стандартом педагога.

В рамках актуализации мер, направленных на увеличение высокопроизводительных рабочих мест, в государственную программу включен ряд показателей, синхронизированных с Планом (в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2013 г. № СП-П13-8207, согласно которому показатели и плановые значения ведомственных планов и государственных программ должны быть единообразны).

Показатель 33. Госпрограммы; 1.6. Плана:

«Численность детей дошкольного возраста в расчете на 1 педагогического работника»;

Показатель 37. Госпрограммы; 2.7. Плана:

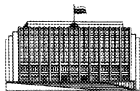
«Численность учащихся организаций общего образования в расчете на 1 педагогического работника»;

Показатель 12. Госпрограммы; 4.7. Плана:

«Численность обучающихся образовательных организаций, реализующих программы среднего профессионального образования, в расчете на 1 педагогического работника (включая мастеров производственного обучения)»;

Показатель 13. Госпрограммы; 4.9. Плана:

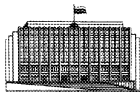
«Численность обучающихся по программам высшего образования в расчете на 1 преподавателя».



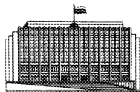
Приложение

Мероприятия, закрепленные за Минобрнауки России, в соответствии с Планом по обеспечению увеличения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест (утвержден Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичем 14.11.2013 г. № 6818п-П13)

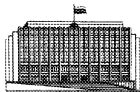
Цель деятельности Правительства Российской Федерации	Дата ключевого события, год								Информация о ходе исполнения
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Ключевое событие 3.3 Сформирован план обновления и разработки примерных образовательных программ высшего образования с учетом использования новых технологий в увязке с потребностями экономики		4 кв.							Информация об исполнении Ключевого события – в соответствии с установленным планом мероприятий сроком.
Ключевое событие 3.6 Совместно с объединениями работодателей обеспечено функционирование рабочей группы по развитию профессионально- общественной аккредитации образовательных программ высшего образования	4 кв.	1-4 кв.							Минобрнауки России сформирована Комиссия по вопросам профессионально-общественной аккредитации образовательных программ профессионального образования и обучения (далее – Комиссия). В состав Комиссии вошли представители общероссийских объединений работодателей, компаний, Минобрнауки России, Минтруда России, Национального агентства развития квалификаций. В рамках деятельности Комиссии была проведена серия заседаний с целью выработки подходов к проведению профессионально-общественной аккредитации. В результате проведенной работы подготовлен проект постановления общероссийских объединений работодателей «Российский союз промышленников и предпринимателей» и «Объединения предпринимательских организаций работодателей малого



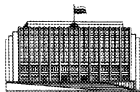
									и среднего бизнеса» (ОПОРА России) об утверждении Положения о профессионально-общественной аккредитации образовательных программ (далее – Положение). Утверждение Положения будет осуществлено в рамках реализации установленных частью 6 статьи 96 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» полномочий объединений работодателей по установлению порядка профессионально-общественной аккредитации, форм и методов оценки при ее проведении. Предложения по механизмам развития профессионально-общественной аккредитации, разработанные нормативные документы и методические рекомендации будут рассмотрены на заседаниях Рабочей группы Минобрнауки России (приказ Минобрнауки России от 7 декабря 2012 г. № 901) во втором квартале 2014 года.
Ключевое событие 4.2 Доработаны и скорректированы с учетом требований по созданию высокопроизводительных рабочих мест утвержденные ведомственными нормативными актами и распоряжениями Правительства Российской Федерации отраслевые стратегии развития		3 кв.							Информация об исполнении Ключевого события – в соответствии с установленным планом мероприятий сроком.
Ключевое событие 4.3 Утверждены методические рекомендации по разработке региональных программ, направленных на увеличение		2 кв.							Информация об исполнении Ключевого события – в соответствии с установленным планом мероприятий сроком.



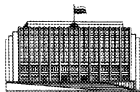
производительности труда, создание и модернизацию высокопроизводительных рабочих мест									
Ключевое событие 4.1 Актуализированы ведомственные планы и государственные программы с учетом внесения в них мер по созданию и модернизации высокопроизводительных и высокотехнологичных рабочих мест и формированию соответствующих целевых показателей (включая актуализацию уже предусмотренных в действующих программах мер, результатом которых должно стать создание высокопроизводительных рабочих мест		1 кв.							<p>Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 29 сентября 2013 г. № Пр-2266 в части включения показателей увеличения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест в ведомственные планы и государственные программы Минобрнауки России внесло изменения в государственную программу Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 295) (далее – государственная программа) и в План деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации на 2013-2018 годы (утвержден Министром образования и науки Российской Федерации Ливановым Д.В. от 17 марта 2014 г. № ДЛ-3/02вн) (далее – План).</p> <p>В государственную программу включены следующие мероприятия и показатели, направленные на увеличение высокопроизводительных рабочих мест.</p> <p>Мероприятия:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Подготовка специалистов федеральными вузами по реализуемым ими основным образовательным программам (в том числе для удовлетворения потребности в высококвалифицированных специалистах, необходимых для работы на создаваемых высокопроизводительных рабочих местах);2. Повышение эффективности труда педагогических работников и увеличения соотношения числа обучающихся (воспитанников) в расчете на 1 педагогического работника;3. Совершенствование механизмов учета потребностей



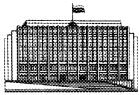
								<p>региональных экономик при распределении контрольных цифр приема граждан на образовательные программы в разрезе специальностей и направлений подготовки;</p> <p>4. Мероприятия по реструктуризации сети соответствующих региональных образовательных организаций по результатам мониторинга их эффективности;</p> <p>5. Реализация Президентской программы повышения квалификации инженерных кадров: поддержка на конкурсной основе переподготовки, повышения квалификации и стажировки специалистов инженерно-технического профиля предприятий и организаций реального сектора экономики; мониторинг реализации Программы;</p> <p>6. Оценка эффективности деятельности вузов в рамках мониторинга системы образования;</p> <p>7. Реализация программы реорганизации сети федеральных вузов и их филиалов;</p> <p>8. Разработка требований и новых образовательных программ для подготовки, повышения квалификации и переподготовки педагогических кадров;</p> <p>9. Реализация программ подготовки (повышения квалификации) руководителей образовательных организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти Российской Федерации;</p> <p>10. Разработка требований и новых образовательных программ для подготовки, повышения квалификации и переподготовки педагогических кадров.</p> <p>Показатели:</p> <p>1. Структура подготовки кадров по профессиональным образовательным программам (удельный вес численности выпускников, освоивших профессиональные образовательные организации соответствующего уровня, в общей численности выпускников);</p> <p>2. Удельный вес численности лиц, принятых на обучение</p>
--	--	--	--	--	--	--	--	---



								<p>по программам прикладного бакалавриата в общей численности принятых на обучение по программам высшего образования – бакалавриата;</p> <p>3. Численность студентов, обучающихся по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, в расчете на одного работника профессорско-преподавательского состава;</p> <p>4. Удельный вес выпускников организаций профессионального образования последнего года выпуска, трудоустроившихся по полученной специальности;</p> <p>5. Охват населения программами дополнительного профессионального образования (удельный вес численности занятого населения в возрасте 25–65 лет, прошедшего повышение квалификации и (или) профессиональную переподготовку, в общей численности занятого в экономике населения данной возрастной группы);</p> <p>6. Численность специалистов инженерно-технического профиля, повысивших квалификацию в рамках мероприятий Президентской программы повышения квалификации инженерных кадров;</p> <p>7. Число разработанных образовательных программ для подготовки, повышения квалификации и переподготовки педагогических кадров, разработанных в соответствии с утвержденными федеральными государственными образовательными стандартами и профессиональным стандартом педагога.</p> <p>В рамках актуализации мер, направленных на увеличение высокопроизводительных рабочих мест, в государственную программу включен ряд показателей, синхронизированных с Планом (в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2013 г. № СП-П13-8207, согласно которому</p>
--	--	--	--	--	--	--	--	---



									<p>показатели и плановые значения ведомственных планов и государственных программ должны быть единообразны).</p> <p>Показатель 33. Госпрограммы; 1.6. Плана: «Численность детей дошкольного возраста в расчете на 1 педагогического работника» предусматривающий достижение следующих плановых значений: в 2013 г. – 9 чел.; в 2014 г. – 9,2 чел.; в 2015 г. – 9,6 чел.; в 2016 г. – 9,8 чел.; в 2017 г. – 9,8 чел.; в 2018 г. – 9,8 чел.;</p> <p>Показатель 37. Госпрограммы; 2.7. Плана: «Численность учащихся организаций общего образования в расчете на 1 педагогического работника» предусматривающий достижение следующих плановых значений: в 2013 г. – 11 чел.; в 2014 г. – 11,2 чел.; в 2015 г. – 11,5 чел.; в 2016 г. – 11,8 чел.; в 2017 г. – 12,4 чел.; в 2018 г. – 13 чел.;</p> <p>Показатель 12. Госпрограммы; 4.7. Плана: «Численность обучающихся образовательных организаций, реализующих программы среднего профессионального образования, в расчете на 1 педагогического работника (включая мастеров производственного обучения)» предусматривающий достижение следующих плановых значений: в 2013 г. – 12,8 чел.; в 2014 г. – 12,9 чел.; в 2015 г. – 13,1 чел.; в 2016 г. – 13,2 чел.; в 2017 г. – 13,4 чел.; в 2018 г. – 13,5 чел.;</p> <p>Показатель 13. Госпрограммы; 4.9. Плана: «Численность обучающихся по программам высшего образования в расчете на 1 преподавателя» предусматривающий достижение следующих плановых значений: в 2013 г. – 9,4 чел.; в 2014 г. – 9,9 чел.; в 2015 г. – 10,5 чел.; в 2016 г. – 11 чел.; в 2017 г. – 11,5 чел.; в 2018 г. – 12 чел.</p>
--	--	--	--	--	--	--	--	--	---



Информационно-аналитическая записка «Результаты общественной экспертизы проекта «Концепции поддержки развития педагогического образования»

Аналитический центр при Правительстве
Российской Федерации¹³

Введение

В данной информационно-аналитической записке, подготовленной в инициативном порядке Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации (далее - Аналитический центр), представлена экспертная оценка проекта Концепции поддержки развития педагогического образования, подготовленного Минобрнауки России и опубликованного на сайте для общественного обсуждения.

Основная цель Концепции поддержки развития педагогического образования (далее - Концепция) состоит в «повышении качества подготовки педагогических кадров, приведении системы педагогического образования в соответствие со стандартами профессиональной деятельности педагога и ФГОС общего образования». В результате реализации Концепции должна быть создана новая система педагогической подготовки, которая призвана решить существующие на сегодняшний день в этой сфере проблемы.

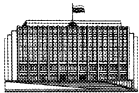
Программа реформы рассчитана на 2014-2017 годы и пройдет в два этапа. В 2014 и 2015 годах пилотные проекты стартуют в 17-25 вузах, которые должны отработать новые программы и технологии. В 2016 и 2017 годах новая модель будет расширена на всю систему подготовки педагогических кадров в Российской Федерации.

Представленные в данной записке рекомендации подготовлены на основе *экспертного опроса*, проведенного Аналитическим центром в период с 28 января по 3 февраля 2014 г. Опрос проводился в дистанционном режиме по полужформализованной анкете, в нем приняло участие 38 специалистов. В выборку включены эксперты, представляющие как сферу среднего общего образования, так и высшего (руководители школ, проректоры и заведующие кафедр педагогических вузов).

Результаты экспертного обсуждения проекта «Концепция поддержки развития педагогического образования»

Экспертам в рамках опроса было предложено оценить ключевые элементы новой системы подготовки педагогических кадров, которая

¹³ Материал предоставил заместитель руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации Г.Г. Покатович.



должна быть создана в ходе реализации Концепции. Эксперты также описали возможные риски внедрения данной системы. В итоге был подготовлен ряд рекомендаций по совершенствованию проекта Концепции.

1. Развитие во всех программах подготовки практических компетенций на основе нового профессионального стандарта, в том числе через практику в школах-партнерах.

Большинство экспертов положительно оценили то, что большее внимание будет уделяться развитию практических компетенций учителей¹⁴. При этом было замечено, что введение педагогической практики не является само по себе новшеством, так как и сейчас она является одной из форм учебного процесса в педагогических вузах. Но проблема заключается в том, что она проходит недостаточно эффективно и ей уделяется недостаточное количество часов.

Риски реализации

Признавая необходимость уделять большее количество часов практике студентов в школах, эксперты выразили опасение, что это отрицательно скажется на теоретической и методической подготовке студентов в стенах педвузов¹⁵.

Рекомендации:

Должны быть разработаны организационные и финансовые механизмы педагогической практики студентов.

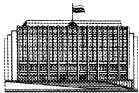
Отдельное внимание уделить отбору и, при необходимости, обучению руководителей практики¹⁶.

Программа практики должна содержать не только преподавание

¹⁴ Приведем некоторые высказывания экспертов: «Поддерживаю полностью, так как сегодня таким практическим компетенциям, как коммуникативная (умению общаться и взаимодействовать с детьми, родителями, речевой культуре и т.д.), организаторская (умение организовать свою деятельность и деятельность детей), прогностическая и т.д. в системе подготовки учителя не уделяется внимания вообще.»; «Важно развитие практических компетенций, которые должны соответствовать профессиональному стандарту и важно, чтобы у организаций были базовые площадки (школы и детские сады)»; «Учителя-новички в методическом плане достигают уровня опытных коллег за 1-2 года. Предлагаемая мера сократит срок методического «выравнивания», что приведет к улучшению результатов подготовки школьников»; «Предлагаемой мерой, с одной стороны, можно закрепить будущих учителей в школах, с другой - студент получает реальные практические компетенции и, кроме того, по приходе в школу сократится период адаптации к работе»).

¹⁵ См. некоторые высказывания экспертов: «Внедрение такого стандарта грозит резким снижением теоретической и методической подготовки педагогических кадров».

¹⁶ См. некоторые высказывания экспертов: «При этом следует помнить, что увеличение доли занятий, проводимых на базе школ и т.п., может привести к снижению качества образовательного процесса в этих учреждениях, либо необходимо говорить о специальной подготовке педагогов-руководителей практики и, соответственно, об увеличении оплаты их труда»; «...Но на практике для нормального овладения практическими компетенциями в естественных школьных условиях совершенно необходимо, чтобы руководитель практики владел этими компетенциями в совершенстве. Предлагаемый образовательному сообществу профессиональный стандарт педагога явно нацелен на будущее, предполагает, что когда-то сформируется подобный тип педагога. К современному среднему учителю данный стандарт применим с большими оговорками. Но ведь будущие учителя (студенты педвузов) придут на практику в реальную школу к реальным педагогам, которые сегодня и сами не очень хорошо понимают, что «от них хочет» ФГОС. И потому руководители фактически будут передавать студентам то, чем они хорошо владеют сами».



предмета, но и взаимодействие с детьми, родителями и коллегами.

2. Введение прикладного педагогического бакалавриата как основной модели подготовки педагогических кадров, реализуемой в сетевом взаимодействии вузов, организаций СПО и школ, программа которого предполагает замену значительного объема теоретических курсов на практический компонент.

Модель прикладного педагогического бакалавриата признается экспертами необходимой. Но, как и в первом случае, серьезные опасения вызывает предполагаемое снижение объема теоретических курсов¹⁷.

Рекомендации:

Увеличение часов педагогической практики не должно приводить к снижению часов теоретической подготовки.

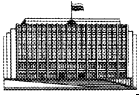
Включить в модель сетевого взаимодействия вузов, организаций СПО и школ также и учреждения дополнительного профессионального образования¹⁸.

3. Введение программы педагогической подготовки для студентов 3 и 4 курсов непедагогического бакалавриата, в вузах непедагогического профиля, мотивированных к педагогической деятельности.

Данная мера большинством экспертов была оценена неоднозначно. С одной стороны, возникает желание поддержать создание возможности для студентов непедагогического бакалавриата, которые хотят работать в школе, получить педагогическое

¹⁷ См. некоторые высказывания экспертов: «Конечно, практических курсов должно быть больше. Но, ни в коем случае нельзя жертвовать фундаментальной подготовкой. Необходимо искать оптимальное сочетание теоретической и практической подготовки будущего учителя»; «Замена значительного объема теоретических курсов на практический компонент» звучит устрашающе. Особенно если это касается учителей математики, физики, химии и пр. Нужен взвешенный подход и хорошо продуманные решения»; «Практики без теоретических основ не бывает. Как можно научить русскому языку или математике, не зная законов науки, а главное, знанию личности школьника? Это модель эрзац-образования»; «Невозможно формировать компетенции в условиях замены значительного объема теоретических курсов на практический компонент, поскольку, получив такое «практическое» образование, учителю будет сложно совершенствовать компетенции в соответствии с уровнем развития образования, науки, общества в целом. Необходимо заложить (помимо практических умений и навыков) теоретический базис, позволяющий осуществлять в будущем непрерывное образование учителей на протяжении всего периода работы»; «Настораживает формулировка «замена значительного объема теоретических курсов на практический компонент»; «Практика не должна быть в ущерб знаниям студентов»; «Однако существует опасность перекоса в сторону практики за счет сокращения теоретических знаний, что, на наш взгляд, недопустимо, поскольку практический компонент может формироваться только на основе теоретических сведений».

¹⁸ См. некоторые высказывания экспертов: «Чтобы реализовать прикладной бакалавриат, в сетевое взаимодействие необходимо включить также учреждения дополнительного профессионального образования (институты повышения квалификации)»; «В данной модели сетевого взаимодействия потеряны образовательные организации системы дополнительного профессионального образования. В этих организациях накоплен большой опыт взаимодействия со школами, методический и организационный опыт».



образование¹⁹. В то же время большинство экспертов сходятся во мнении, что дать студентам все необходимые знания для дальнейшей работы в школе в рамках дополнительных занятий на 3 и 4 курсах невозможно²⁰. Тем более невозможно за это время получить практические навыки.

Ряд экспертов допускают введение данной меры, но не массово, а «точечно», в качестве исключения - в тех регионах, где дефицит педагогических кадров ощущается особенно остро²¹.

Рекомендации:

Введение программы педагогической подготовки для студентов 3 и 4 курсов непедагогического бакалавриата целесообразно провести в рамках эксперимента и только в тех регионах, где наиболее остро ощущается дефицит педагогических кадров.

Для введения программы педагогической подготовки для студентов 3 и 4 курсов непедагогического бакалавриата должны совпадать программы профильной подготовки²².

Представляется необходимым провести исследование наличия спроса со стороны студентов непедагогического бакалавриата вузов непедагогического профиля на введение программы педагогической подготовки. Это позволит оценить, насколько будут востребованы программы педагогической подготовки для студентов 3 и 4 курсов.

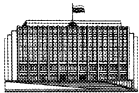
4. Создание универсального бакалавриата (аналогичного бакалавриату Liberal Arts) в педагогических вузах, предполагающего повышенные требования (в том числе - к результатам ЕГЭ) при выборе педагогического профиля подготовки.

¹⁹ См. некоторые высказывания экспертов: «Это придаст мобильность выпускникам непедагогического бакалавриата, которые получают возможность трудиться в сфере образования»; «Это очень правильно! Это уже осознанный выбор, и из таких студентов, как правило, получаются самые лучшие учителя!»; «Возможно, но по индивидуальным программам, при наличии спроса на специалиста (гарантировано рабочее место), при условии прохождения специального отбора (проверка готовности и способности работать с людьми, разрешать конфликты и др.)».

²⁰ См. некоторые высказывания экспертов: «Если они мотивированы, то после освоения таких программ для допуска к педагогической работе в школах, должны закончить магистратуру»; «Логично было бы бакалаврам естественнонаучного, математического и гуманитарного направления предлагать магистратуру по направлению педагогика»; «Весьма возможно, если учесть, что не все люди определяются с выбором профессии в 17-18 лет. Но опять же, без практической деятельности говорить о склонности к педагогике - бессмысленно. А уложить и теоретический, и практический курс в 2 года - задача архитрудная»; «А вообще, учить профессии «учитель» надо специально, а не в дополнение к основной»; «Достаточно сложно в рамках учебного плана. Реально - через систему дополнительной профессиональной подготовки».

²¹ См. некоторые высказывания экспертов: «Это можно рассматривать как крайнюю меру при условии усиления нехватки педагогических кадров в регионах, но не как основное направление подготовки»; «Вводить необходимо точно там, где дефицит педкадров ощущается наиболее остро».

²² См. некоторые высказывания экспертов: «Такая подготовка возможна только при условии совпадения программ профильной подготовки, например, по русскому языку и литературе, математике и др. В этом случае введение программ педагогической подготовки позволит сформировать психолого-педагогические компетенции будущего учителя и продолжить обучение дисциплинам соответствующего профиля».



Идея создания универсального бакалавриата (аналогичного бакалавриату Liberal Arts) в педагогических вузах является важной, но требует дополнительной экспериментальной проверки. При этом большинству экспертов модель «универсального» бакалавриата и проводимая аналогия с бакалавриатом Liberal Arts не до конца понятна. Также не понятно, чем будет отличаться универсальный бакалавриат от прикладного бакалавриата (а также магистратуры).

Рекомендации:

Необходимо дать определение, уточнить новые понятия, которые ввели авторы Концепции: «универсальный бакалавриат», «прикладной бакалавриат», «практическая модульная магистратура»²³ и др.

С учетом того, что в педагогические вузы привычно поступают не самые «сильные» выпускники школ, не понятно, за счет чего будут обеспечены высокие требования к абитуриентам²⁴. Для того, чтобы введение повышенных требований к абитуриентам было возможно, необходимо одновременно повышать престиж профессии учителя.

5. Создание магистратуры для подготовки учителей-методистов и управленцев, введение приоритетного приема на бюджетные места для работающих в системе образования.

Эксперты положительно оценили данную меру²⁵.

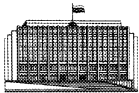
Рекомендации:

Так как данная магистратура создается в основном для работающих специалистов, необходимо предусмотреть предоставление

²³ «Авторы выводят новую терминологию: «прикладной бакалавриат», «универсальный бакалавриат», «практическая модульная магистратура» и др. Возникают вопросы: 1) что подразумевается под каждым из них (ссылка на Liberal Arts кажется нам не вполне возможной); 2) будет ли это как-то соотносено с Законом об образовании (в ст. 69 Федерального закона № 273-ФЗ указаны программы бакалавриата, специалитета, магистратуры, подготовки научно-педагогических кадров (аспирантура)? С каким-то другим документом (существующие проекты такой классификации не предлагают); 3) авторы Концепции ничего не говорят про образование на 4-й ступени (аспирантура), вскользь упоминая о дополнительном профессиональном образовании, что существенно, и недопустимо для федеральной Концепции, ограничивая сферу педагогического образования».

²⁴ «Важное, но трудноосуществимое мероприятие, пока не повышен престиж работника образования»; «Если бы педагогические специальности пользовались популярностью у абитуриентов, тогда данное положение имело бы смысл. Идея неплохая по сути, но не понятно, каким образом будут предъявляться «повышенные требования» (в том числе - к результатам ЕГЭ) претендентам на такое образование. Кроме того, система, предполагающая повышенные требования к абитуриенту - будущему педагогу, может работать только в условиях адекватного повышения материального стимулирования выпускника-педагога (по сравнению с выпускниками других профилей)».

²⁵ «Естественно, нужны определенные знания для работников школ, но ни в коем случае нельзя управлять органами образования, не имея педагогического образования. А в министерствах образования часто сидят люди без педагогического образования»; «Нужны особые требования к программам такой магистратуры. Значительное число ее курсов должны вести практики, добившиеся значительных успехов в качестве методистов и управленцев».



учебного отпуска для получения образования сроком на 2 года²⁶.

Также стоит рассмотреть вариант развития аналогичных дистанционных обучающих программ.

Не до конца понятно, почему авторы Концепции рассматривают вопрос подготовки учителей-методистов и управленцев именно в рамках магистратуры, а не через систему дополнительного профессионального образования. Необходимы дополнительные пояснения в проекте Концепции.

6. Введение практической модульной магистратуры с возможностью быстрого входа в профессию лиц, не имеющих педагогического образования, с преимущественным зачислением для уже работающих в общем образовании.

Необходимо дать определение «практической модульной магистратуры».

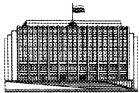
7. Введение квалификационного экзамена на основе нового профессионального стандарта педагога, упрощающего вход в профессию и позволяющего оценивать качество подготовки. Общественно-профессиональная аккредитация основных образовательных программ подготовки педагогических кадров на основе результатов независимого квалификационного экзамена выпускников таких программ.

Введение квалификационного экзамена на основе нового профессионального стандарта педагога представляется, безусловно, очень важной для оценки качества подготовки студентов. В то же время ряд экспертов разделяют опасения, что введение общественно-профессиональной аккредитации основных образовательных программ подготовки педагогических кадров приведет не к упрощению, а к усложнению входа в профессию²⁷.

Из проекта Концепции не ясно, чем данный квалификационный экзамен на основе нового профессионального стандарта педагога будет отличаться от существующих на сегодняшний день других форм контроля в вузе, в частности, от государственного аттестационного экзамена, по итогам которого в настоящее время присваивается

²⁶ «Но остается вопрос о выделении времени на освоение программы магистратуры? Какой руководитель отпустит работника на учебу? Аналогичная проблема в системе заочного обучения. Работодатели неохотно позволяют, а иногда просто запрещают студентам-заочникам идти в академический отпуск на сессию. Без решения о предоставлении длительного отпуска в режиме стажировки это практически неразрешимая проблема. Что практически наблюдается с современными программами». «Сегодня данное положение для директоров школ и учителей существует. Проблема состоит в том, что они не поступают в магистратуру, и данное пожелание не предлагает конструктивного решения проблемы»; «Идея хорошая, но требует материальной мотивации для работающих в системе образования».

²⁷ «А в чем упрощение входа в профессию? Такие формы, в лучшем случае, вырождаются в профанацию, в худшем - служат инструментом «негативного отбора»; «Заявленный профессиональный стандарт педагога не упрощает, а усложняет вход в профессию. Многие ли из реально работающих учителей-практиков смогут успешно сдать такой квалификационный экзамен?».



квалификация выпускнику вуза²⁸. Возможно, имеет смысл совместить квалификационный экзамен с итоговой государственной аттестацией в вузе.

Необходимо также продумать механизм действий при неудовлетворительной сдаче данного экзамена.

8. Сопровождение начинающих педагогов, обеспечивающее их профессиональное сопровождение и профессиональное развитие.

Практика сопровождения начинающих педагогов существует в настоящее время во многих образовательных организациях, и ожидать больших изменений от формализации этой практики не стоит. В то же время сам по себе перевод данной частной практики на нормативную основу может дать положительный эффект, в том числе за счет привлечения внимания к проблеме «воспитания» молодых педагогов²⁹.

Рекомендации:

Целесообразно разработать единую модель сопровождения (организации и финансирования сопровождения начинающих педагогов).

При разработке механизма сопровождения необходимо учитывать наиболее успешный опыт существующих на сегодняшний день систем наставничества и Школы молодого педагога.

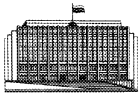
Необходимо включение дополнительных часов в нагрузку учителей-методистов, руководителей школьных учебно-методических объединений, которые будут сопровождать практику студентов.

В рамках реализации системы сопровождения должна быть предусмотрена совместная работа преподавателя вуза и педагога из школы.

9. Создание системы стимулирования практической работы студентов в школах: схема оплаты труда этих студентов (в том числе - школой) и содержательного руководства практикой со стороны работников школы и вуза (в том числе - вузом), не

²⁸ «Если речь идет о независимом квалификационном экзамене, то мы уже не доверяем учебному заведению? И как долго независимые комиссии смогут оставаться независимыми?»; «А главное - нет уверенности в том, что только что принятого «профессионального стандарта педагога» достаточно для разработки такого экзамена»; «Рациональней было бы квалификационный экзамен совместить с итоговой государственной аттестацией»; «Чем данный квалификационный экзамен в принципе будет отличаться от Государственного аттестационного экзамена, по итогам которого в настоящее время присваивается квалификация выпускнику вуза?»

²⁹ «В данном случае хорошо зарекомендовали себя Школы молодого педагога, имеющиеся в образовательных учреждениях, и система наставничества»; «Институт «наставничества», «школа молодого педагога» существуют и сегодня во многих образовательных организациях. Есть система повышения квалификации с различными формами обучения для молодых педагогов. Не понятно, что подразумевают авторы текста»; «В хороших школах подобного рода наставничество присутствовало всегда. Иное дело, если данный процесс поставить на нормативную основу и внимательно следить за тем, чтобы начинающих педагогов «не забывали» в коллективе»; «Это необходимо, т.к. практика показывает, что многие не выдерживают даже одного года, так как реалии работы отличаются от практики»; «Вполне осуществимо при наличии партнерских программ вузов со школами и организациями СПР. Наш университет открыл базовую кафедру в одном из лицеев города, что является примером решения задачи сопровождения начинающих педагогов».



приводящие к излишнему ухудшению показателей эффективности этих образовательных учреждений.

Создание системы стимулирования практической работы студентов в школах является, безусловно, необходимой³⁰.

Рекомендации:

Нормативно закрепить нижнюю границу оплаты работы студента. В противном случае, вероятнее всего, она будет носить символический характер.

10. Создание условий в образовательных учреждениях для организации стажировок студентов (включая оплату труда стажеров) с выделением для этого необходимых финансовых средств.

Данная мера является очень важной, но в данной формулировке не несет в себе ничего нового³¹. Значительным шагом в подготовке условий для таких стажировок могло бы быть создание необходимой нормативно-правовой базы.

Рекомендации:

В Концепции необходимо уточнить, что имеется в виду под «созданием условий», где именно будут стажировки, о каких образовательных учреждениях идет речь. Уточнить, чем стажировка отличается от практики, в какое время организуется и проводится, с отрывом от учебы или нет и др.

Уточнить источники финансовых средств.

Включить в показатели эффективности образовательных организаций системную и содержательную работу со студентами и молодыми специалистами.

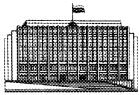
Включить в систему материального стимулирования учителей показатели работы со студентами и молодыми специалистами.

Использовать опыт лучших учителей, в том числе победителей приоритетного национального проекта «Образование», конкурсов «Учитель года», «Воспитатель года» и др.

11. Введение возможности самостоятельной педагогической деятельности студентов-практикантов (подготовка и проведение уроков) с ее фиксацией в информационной среде, с последующим обсуждением совместно с учителями и преподавателями, создание

³⁰ «Опыт показывает, что привлечение студентов к дополнительной оплачиваемой работе в период практики и после нее позволяет выявить наиболее подготовленных, работоспособных и заинтересованных в учительской работе. Школа получает возможность сознательного выбора при привлечении молодых учителей к дальнейшей профессиональной деятельности»; «Эта мера должна быть обязательной. Очень часто приходят в нашу образовательную организацию выпускники вузов, но, узнав о размере зарплаты, не устраиваются на работу»; «Мера хорошая, но необходима координация действий, в том числе финансовых, Министерства образования и науки Российской Федерации, Министерства образования региона, вуза и школы».

³¹ «Ничего нового, все это давно работает в отдельных школах для отдельных студентов. Можно вспомнить опыт педагогической практики в пионерских лагерях».



цифрового портфолио работ студента и учащихся для использования при аттестации и предъявления работодателю.

Данная мера нашла широкую поддержку со стороны опрошенных экспертов³².

Заключение

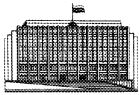
Результаты опроса свидетельствуют о том, что эксперты в целом поддерживают проект Концепции, считая ее необходимым шагом в процессе реформирования системы педагогического образования в соответствии со стандартами профессиональной деятельности педагога и ФГОС общего образования. Но на данном этапе Концепция требует значительной доработки и детализации. В частности, требуют уточнения основные понятия, которые используют авторы Концепции. Многие используемые формулировки являются достаточно расплывчатыми. В тех случаях, когда авторы используют новые понятия, необходимо четко определить, как они соотносятся с понятиями, используемыми в новом «Законе об образовании».

На следующем этапе подготовки проекта Концепции целесообразно подготовить программу мероприятий с четкой системой оценки результативности мер.

Большинство предложений по реформированию системы педагогического образования вызвали поддержку со стороны экспертов. Наибольшее опасение вызвало введение прикладного педагогического бакалавриата и предполагаемое уменьшение объема теоретических курсов - большинство экспертов склонны считать, что невозможно подготовить хорошего педагога за четыре года обучения.

В данной Концепции большое внимание уделяется «входу» выпускников педагогических вузов в профессию и почти ничего не говорится о мерах, необходимых для удержания молодых педагогов в профессии. Последнее очень тесно связано с престижностью профессии педагога. Вопрос повышения заработной платы учителей последовательно решается в рамках реализации «майских» Указов Президента Российской Федерации. Но, очевидно, что экономических стимулов недостаточно - престиж профессии учителя в сознании нашего общества во многом утрачен. Решение данной проблемы требует дополнительных мер.

³² «Из своей практики работы со студентами могу сказать, что портфолио - прекрасное средство стимулирования познавательной, общественной и др. активности студентов»; «Образовательная организация - открытая система; эта мера позволит повысить ответственность и студентов, и преподавателей, и образовательной организации, базы практики»; «Данная мера представляется самой действенной, так как перекладывает ответственность за результаты педагогического труда хотя бы частично на самих студентов. И в «прежние времена» весьма ценились молодые специалисты, которые во время учебы параллельно полноценно работали, совмещая, таким образом, теорию с практикой».



Производительность и оплата труда в бюджетной сфере: особенности, проблемы взаимосвязи и взаимодействия

Н.А. ВОЛГИН, первый заместитель
генерального директора ОАО
«Всероссийский центр уровня жизни»

В классическом понимании производительность труда – это количество произведенной продукции в единицу времени.

Например, за час работы токарь может выточить три детали, другой – две, следующий – четыре. Уже в таком формате чувствуется значимость производительности труда, как для предприятия, так и для самого работника.

Однако нас сейчас интересует производительность труда не в материальном производстве, а в бюджетной сфере – образовании, здравоохранении, культуре, социальной защите, организациях и учреждениях других известных социальных отраслей.

И вышеизложенная классика понимания производительности труда применительно к социальной сфере выглядит как-то реально нелепо и научно сомнительно. Ведь получается, что увеличить здесь производительность труда – это значит за одно и то же время (за час, два, и т.д.) в университете прочитать больше лекций, в больнице сделать больше операций, в театре поставить больше спектаклей и т.д. и т.п. Конечно, такая методика измерения производительности труда в социальной сфере уязвима, спорна и нуждается в приближении к специфике соответствующих видов деятельности и учета особенностей производимых услуг.

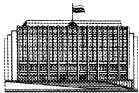
В этой связи напомним еще одну принципиальную и очевидную характеристику производительности труда. Это показатель эффективности, эффективности труда, то есть, по-крупному – отношение результатов к затратам живого труда. В качестве результатов в бюджетной сфере могут рассматриваться показатели объемов услуг (образовательных, медицинских, культурно-просветительных и др.) в стоимостном (рублях) и натуральном (количестве услуг) выражении (Р). А затраты живого труда могут измеряться объемами оплаты труда, выплаченной работникам на производство вышеперечисленных объемов услуг (З).

Таким образом, формула определения производительности труда через его эффективность (ЭТ) выглядит следующим образом:

$$\text{ЭТ} = \frac{P}{Z} = \frac{P}{\text{ФОТ}},$$

где:

ФОТ – фонд оплаты труда (организации, учреждения бюджетной сферы или отрасли, региона, страны в целом);



ЭТ – это своеобразная зарплатоотдача. Она показывает, сколько выплачено зарплаты на выпуск единицы услуг (в стоимостном или натуральном выражении). Рост этого показателя означает, что увеличение заработной платы допустимо только при положительной динамике (количества и качества) услуг, произведенных в организациях бюджетной сферы.

Конечно, такую методику анализа производительности труда нельзя признать абсолютно точной. Ведь, например, числитель формулы (Р) является результатом затрат (З), связанных не только с оплатой труда (ФОТ), но и с использованием средств и предметов труда. И тем не менее, она вполне актуальна и может быть востребованной для оценки производительности труда в социальной сфере.

Возможен расчет и анализ обратного зарплатоотдаче (ЭТ) показателя – зарплатоемкости ($\frac{ФОТ}{P}$), как доли оплаты труда в объеме выпускаемых услуг.

Производительность труда, начиная с ее расчета, как видим, тесно связывается с оплатой труда. Рост производительности труда в вышепредставленном варианте ее понимания применительно к бюджетной сфере, является финансово-экономическим условием, базой и основой для повышения заработной платы работникам организаций и учреждений.

С другой стороны, и это важно подчеркнуть, оплата труда и ее организация могут и должны быть ключевым фактором роста производительности труда за счет обеспечения мотивации и заинтересованности персонала в высококачественной результативной работе. Однако, к сожалению, на практике возможны и обратные взаимозависимости.

В этой связи приведем авторский анализ конкретной ситуации и его отдельные выводы.

Заменять старое на новое надо лишь в том случае, если новое превосходит прежнее по ключевым параметрам и свойствам. Это очевидный тезис, который можно бы и не повторять. Но приходится, в частности, для предварительной оценки эффективности новых отраслевых систем оплаты труда, на которые, как известно, начали переходить российские бюджетники с 1 декабря 2008 года взамен Единой тарифной сетки. Лучше ли стало стимулирование учителей, врачей, ученых, преподавателей вузов, работников сферы культуры и т.д. в новых условиях? К сожалению, позитивного ответа на этот вопрос, при всем желании, дать не получается, о чем как раз свидетельствуют ответы на соответствующие вопросы ведущих специалистов по оплате

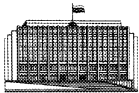
труда России (Таблица 1)³³.

Таблица 1

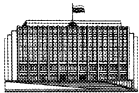
№п/п	Ответы	% опрошенных экспертов	
		больше	меньше
1.	в новых условиях стимулирования проблем в оплате труда бюджетников больше /меньше	больше	меньше
		29,3	5,2
2.	заработная плата стала заметно больше /меньше	больше	меньше
		6,9	12,1
3.	эффективно, больше и качественно работать теперь более/менее интересно, так как это адекватно отражается на динамике заработной платы	более интересно	менее интересно
		8,6	8,6
4.	система оплаты труда стала проще, нагляднее и понятней/сложней и запутанней	проще, нагляднее и понятней	сложней и запутанней
		0,0	36,2
5.	ничего не изменилось, ни в лучшую, ни в худшую сторону	27,6	
6.	затрудняюсь ответить	19,0	
7.	другие изменения	0,0	

По мнению экспертов, в новых условиях стимулирования: проблем в оплате труда стало не меньше (5,2%), а больше (29,3%); заработная плата не увеличилась (6,9%), а уменьшилась (12,1%); система оплаты труда стала не проще и понятней (никто этот факт не отметил), а сложнее и запутанней (36,2% ответов экспертов); наконец, ничего не изменилось ни в лучшую, ни в худшую сторону (почти 30% опрошенных).

Такая, прямо скажем, тревожная ситуация, не способствующая росту производительности труда в бюджетной сфере. Да и можно ли было получить высокое качество вновь вводимого мотивационного продукта, когда он создавался наспех, без нужных государственных и методических пояснений, доводился до конечной кондиции самими организациями и учреждениями не всегда объективно, профессионально и качественно.

Бесспорный плюс – это уход от единства и слепого однообразия в стимулировании разного труда. Понятно, что труд в образовании,

³³ Опрос проведен в РАНХиГС в 2011 г. Эксперты (около 100 специалистов) – участники Международного «круглого стола» на тему «Оплата труда в России и современном мире: проблемы, действия».



здравоохранении, культуре и т.д. серьезно отличается, а ЕТС «загоняла» его в единые мотивационные координаты. Теперь в этом плане – отраслевые подходы. Это правильно. Однако, практически, почти все имевшие место недостатки ЕТС перешли в новые отраслевые системы оплаты труда. К тому же появились еще и дополнительные проблемы. Например, связанные, с одной стороны, с новыми аспектами уравниловки (часто работников бывших первых, вторых и третьих разрядов ЕТС включают в один первый профессионально-квалификационный уровень, естественно, с выплатой одинаковых вознаграждений – ставок и окладов). Кроме того, разница в оплате труда между «соседними должностями» (квалификационными уровнями, группами) по должностным окладам не достигает порога чувствительности, что может быть серьезным тормозом роста квалификации и профессионализма персонала, стремления к получению более высоких ученых степеней и научных знаний. С другой стороны – усилились возможности для необоснованной завышенной дифференциации оплаты труда в учреждениях, которая теперь может достигать 50, 60 раз, а то и трехзначных цифр по должностным окладам. Это происходит, прежде всего, за счет введенной нормы 1:5 – допустимого разрыва максимальной оплаты труда в сравнении со **средней зарплатой** основных работников организации. Здесь, как минимум, два вопроса и нюанса. Первый. Почему в сравнении со средней зарплатой, а не минимальной!? Ведь тем самым формируется благоприятная мотивационная среда для установления низких и очень низких размеров оплаты труда, дальнейшего углубления бедности в бюджетной сфере. Второй нюанс. Почему дифференциация 1:5 учитывает только так называемый основной персонал организации? Как следствие такой нормы – установление в штатных расписаниях окладов и ставок сотрудников (кроме которых у многих из них в общей структуре оплаты труда больше ничего и нет) ниже не только уровня ПМ - прожиточного минимума, но и МРОТ. Конкретные примеры – распространенные размеры окладов в 3000-4000 рублей и т.д., не дотягивающие, причем основательно, до МРОТ в 5554 руб. (на апрель 2014 г.). Здесь уже речь идет не о бедности, а о другом, еще более опасном явлении. Такого даже в условиях ЕТС не было.

Конечно, видимо, есть и отдельные позитивные примеры в этом плане. Однако общий вывод такой: новая система оплаты труда в бюджетной сфере не мотивирует работников к производительному и качественному труду. Она нуждается в срочном серьезном совершенствовании и реформировании.

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 17 (535)

**Резервы повышения производительности
труда в бюджетной сфере**

(по материалам научно-методического семинара
Аналитического управления)

Составители:
О.Б. Аникеева, И.М. Бородушкина, С.Н. Титов

Электронная версия аналитического вестника размещена: в сети Интранет Совета Федерации
в разделе «Информационные материалы» и в сети Интернет (www.council.gov.ru)
в разделе «Аналитические материалы»
Контактные телефоны: 8 (495) 697-44-87, 8 (495) 697-75-47
При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна

Подписано в печать 09.06.2014 г. Формат 21 x 29,7
Тираж 45 экз. Заказ № ...

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации