

# Заработная плата в общем образовании в 2013 г.:

## межрегиональный анализ, тенденции и перспективы

**Н. Г. Типенко**

Статья поступила  
в редакцию  
в мае 2014 г.

**Типенко Наталия Георгиевна**  
кандидат экономических наук, директор  
ООО «Центр универсальных программ».  
Адрес: Москва, 119192, Мичуринский  
пр., 54/3. E-mail: tipenko@cmprog.org

**Аннотация.** На основе данных, полученных в ходе электронного мониторинга, проанализированы сложившиеся в 2013 г. и в предшествующие годы тенденции в оплате труда учителей, дается сравнение со средней по экономике регионов заработной платой. С помощью индексов бюджетных расходов сопоставлены уровни заработных плат в субъектах Федерации. Обсуждаются особенности

региональных политик в области формирования стимулирующих выплат как инструмента влияния на качество образования. Прослеживается изменение нагрузки учителей как одного из показателей интенсивности труда. Дана оценка влияния состояния региональных бюджетов и проводимой федеральной трансфертной политики на перспективы повышения заработной платы учителей в разных группах регионов.

**Ключевые слова:** школьные учителя, заработная плата, стимулирующие выплаты, трудовая нагрузка, качество образования, региональная политика, реформы образования.

**Насколько  
корректно  
использовать  
данные  
мониторинга**

Использованы  
данные, полученные  
в рамках Электронного  
мониторинга  
развития образова-  
ния МОН РФ,  
реализованного  
АНО «Эврика».

Министерство образования и науки инициировало мониторинг заработной платы учителей в 2007 г., с началом осуществления Комплексного проекта модернизации образования (КПМО). Требовалось отслеживать повышение заработной платы не только в 31 субъекте РФ — участнике проекта, но и в других регионах, которые начали вводить новые системы оплаты труда. Росстат в региональном разрезе предоставлял по отрасли «Образование» единственную цифру — «заработная плата занятых», без выделения групп персонала и уровней образования. Зарплата по уровням системы образования фиксировалась только по результатам выборочных обследований. С 2011 г. МОН РФ организует электронный мониторинг по большой группе показателей, в том числе и по заработной плате, по всем 83 субъектам Федерации. Сбор информации осуществляется с уровня учреждения.

С 2013 г. в связи реализацией Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597, которым, в частности, предусмотрено повышение

заработной платы работников социальной сферы<sup>1</sup>, Росстат начал предоставлять данные по заработной плате педагогических работников в учреждениях общего образования. Зарплаты учителей в данных Росстата нет, так как в указах президента речь идет о педработниках, а не об учителях. В электронном мониторинге МОН РФ можно проследить зарплату не только педработников и учителей, но и прочих категорий персонала общеобразовательных учреждений<sup>2</sup>. Кроме того, мониторинг собирает информацию о трудовой нагрузке и структуре заработной платы.

У исследователей, занимающихся вопросами оплаты труда, сложилось достаточно осторожное отношение к данным электронного мониторинга. В основном они стараются опираться на результаты выборочных обследований и показатели Росстата [Абанкина, 2009; Абанкина, Савельева, Сигалов, 2013]. При этом если ранее данные по заработной плате в общем образовании, полученные в ходе электронного мониторинга, сравнивать было практически не с чем, то с начала 2013 г. появилась возможность сопоставить их с цифрами Росстата (по кварталам). Сравнение заработной платы педработников в среднем по РФ с сайта Росстата<sup>3</sup> и данных, полученных в ходе мониторинга, дает разницу около 2%<sup>4</sup>. Таким образом, нам представляется, что для анализа ситуации с заработной платой работников учреждений общего образования использование данных мониторинга является обоснованным. Показатели Росстата не могут заменить их ни по степени детализации, ни по оперативности.

Заработная плата учителей растет уже в течение нескольких лет. С сентября 2011 г. по ноябрь 2013 г. средний показатель увеличился более чем в 1,5 раза: с 19 тыс. руб. до 30 тыс. руб.

Сравнение помесечной динамики средней заработной платы учителей и средней по экономике РФ с января 2013 г. по январь 2014 г. показывает, что зарплата учителей несколько отстает по всем месяцам, кроме сентября, когда она незначительно превысила среднюю по экономике (рис. 1).

Обращает на себя внимание неравномерность динамики заработной платы по месяцам, в частности ее резкий рост в декабре и «проседание» в январе. Причины очевидны и объективны: премиальные в декабре и обилие праздничных дней в январе.

**Что происходило с заработной платой учителей в 2013 г.**

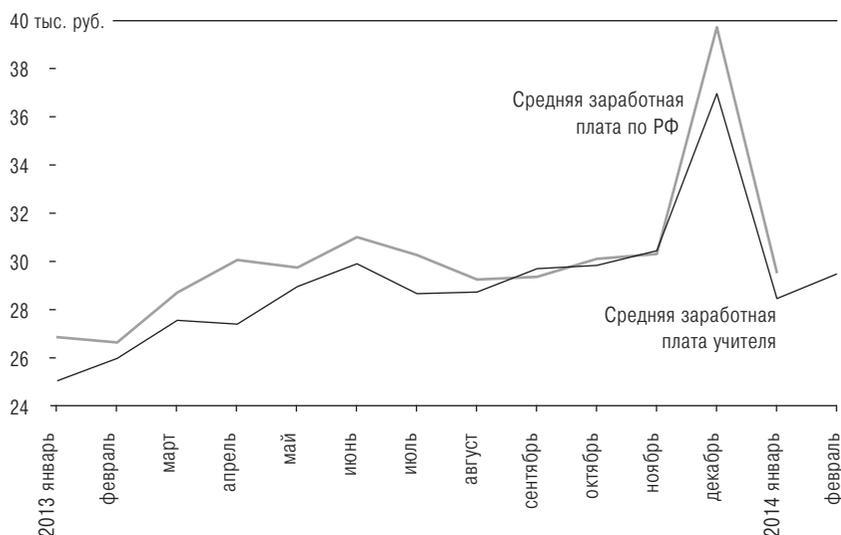
<sup>1</sup> Приказы Росстата № 20 от 18 января 2013 г. и № 508 от 30 декабря 2013 г.

<sup>2</sup> <http://www.kpmo.ru/nns/graph/view>

<sup>3</sup> [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/truc](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/truc)

<sup>4</sup> Для некоторых субъектов Федерации расхождения более существенные: Камчатка — 6%, Бурятия — 9%.

**Рис. 1. Помесячная динамика средней заработной платы учителей и средней по экономике (январь 2013 г. — февраль 2014 г.)**



Поэтому для анализа динамики заработной платы данные по январю и декабрю не являются показательными.

С мая 2012 г. — после принятия «майских указов», в которых была поставлена задача довести заработную плату учителей (педработников) до средней по экономике региона, — отклонение заработной платы учителей от средней стало основным показателем, характеризующим развитие региональных систем образования, и объектом ежемесячного мониторинга<sup>5</sup>. Помесячный анализ заработной платы учителей показал, что отклонение заработной платы учителей от средней по региону может меняться (как «в плюс», так и «в минус»).

В некоторых регионах из тех, где зарплата учителей в первом полугодии 2013 г. превысила среднюю заработную плату по субъекту РФ, во втором полугодии ситуация ухудшилась и наметилось отставание (табл. 1).

Помесячный мониторинг этого показателя вносит определенную нервность в работу органов управления разных уровней и выдвигает на повестку дня «ручное управление» для достижения желаемого результата. Такая практика, несомненно, входит в противоречие с порядком планирования и выделения средств

<sup>5</sup> Здесь и далее мы будем говорить о зарплате учителей, а не педработников, так как до 2013 г. именно зарплата учителей была объектом мониторинга. Зарплата педагогических работников меньше зарплаты учителей на 5–6 процентных пунктов.

**Таблица 1. Регионы с максимальным превышением уровня зарплаты учителей над средней по субъекту Федерации (ранжированы по первому полугодю 2013 г.), %**

	Январь — июнь	Июль — декабрь
Москва	121,19	128,91
Пермский край	114,79	97,99
Хабаровский край	113,78	108,55
Кабардино-Балкарская Республика	113,60	108,25
Республика Алтай	113,03	99,90
Ленинградская область	112,24	108,58
Белгородская область	112,13	102,64
Тверская область	111,71	99,11
Республика Татарстан	111,50	95,94

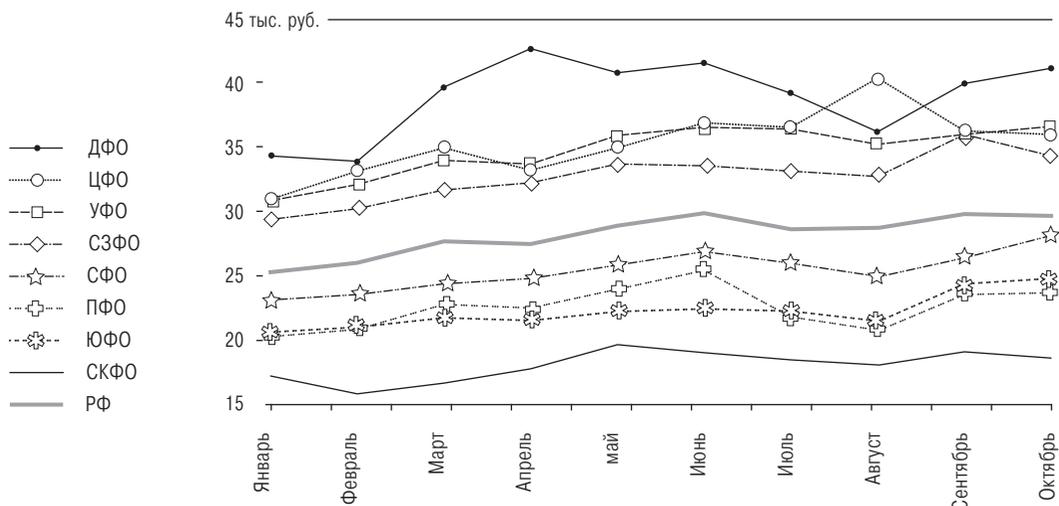
**Таблица 2. Регионы, в которых декабрьские зарплаты учителей превышают ноябрьские 2013 г. более чем на 40%**

	Декабрьская зарплата к ноябрьской, %
Республика Северная Осетия — Алания	273,98
Республика Бурятия	178,44
Республика Саха (Якутия)	171,19
Республика Тыва	163,65
Омская область	149,12
Ханты-Мансийский автономный округ	148,38
Магаданская область	148,09
Волгоградская область	146,45
Карачаево-Черкесская Республика	143,89

на нормативной основе. Данные 2013 г. показывают, что доведение зарплаты учителей до средней по экономике дается регионам все с большим напряжением. Это подтверждает, в частности, и рост размеров премиальных по итогам года, которые часто весьма значительны (табл. 2). Большие выплаты в декабре во многих регионах обусловлены необходимостью выполнять указы.

Для работников гораздо комфортнее, если зарплата растет равномерно и постоянно. Учитывая особенности формирования фондов оплаты труда в начале и конце года, для характери-

Рис. 2. Среднемесячная средняя заработная плата учителей по федеральным округам (январь — октябрь 2013 г.)



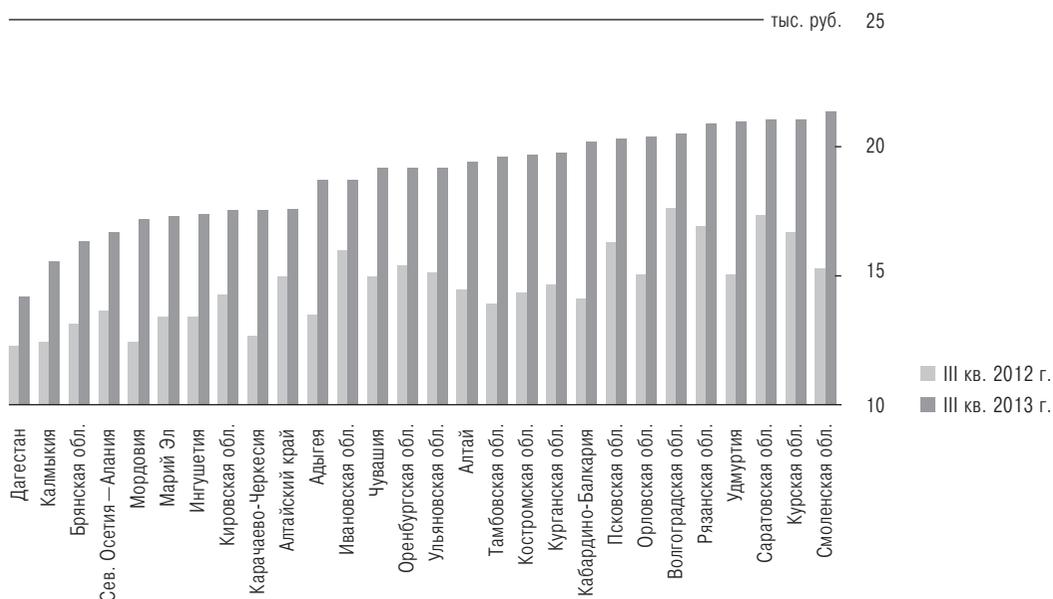
ки динамики заработной платы учителей за год целесообразно сравнивать зарплату февраля и ноября 2013 г. Именно этот период дает лучшее представление о тенденциях в оплате труда в регионах.

В 2013 г. заработная плата учителей в период с февраля по ноябрь снизилась в Ямало-Ненецком АО и Республике Карелия. Минимальный прирост (до 5%) имел место в восьми регионах: Калужской, Магаданской, Ленинградской, Белгородской областях, Республике Алтай, Карачаево-Черкесской Республике, Северной Осетии — Алании, Татарстане. Такое увеличение зарплаты не компенсирует инфляцию, так что, по сути, ростом оно не является. Москва отсутствие роста заработной платы учителей за этот период возместила большими премиальными в конце года (134%). В то же время в Красноярском крае, республиках Мордовия, Коми, Якутия, а также в Чукотском АО прирост зарплаты учителей за этот период составил более 50%.

Анализируя оплату труда учителей в разрезе федеральных округов, можно отметить не только разный уровень заработной платы, но и разную помесечную динамику (рис. 2). Максимальен уровень зарплаты учителей в Дальневосточном федеральном округе, минимален — в Северо-Кавказском федеральном округе.

Лидеры по уровню заработной платы — Ямало-Ненецкий АО, Ненецкий АО, Чукотка, Москва (от 70 тыс. руб. до 77 тыс. руб.). В группу субъектов Федерации с максимальным уровнем среднегодовой заработной платы учителей вошли также Московская область, Санкт-Петербург и регионы, имеющие большие «северные» надбавки и коэффициенты: Магаданская, Мурман-

Рис. 3. Среднемесячная зарплата учителей в субъектах РФ (регионы с заработной платой ниже 20 тыс. руб.)



ская области, республики Коми и Якутия, Ханты-Мансийский АО (от 40 тыс. руб. до 60 тыс. руб.).

Минимальное значение среднемесячной начисленной заработной платы учителей за 2013 г. (менее 20 тыс. руб.) отмечено в 14 регионах, причем их география довольно широка — это и Северо-Кавказский, и Центральный, и Приволжский федеральные округа: Республики Дагестан, Калмыкия, Марий Эл, Карачаево-Черкесия, Мордовия, Адыгея, Ингушетия, Северная Осетия; Алтайский край; области Брянская, Ивановская, Тамбовская, Кировская, Ульяновская.

На рис. 3 представлены данные о заработной плате учителей за III квартал 2013 г. и за тот же период 2012 г. В 50 регионах прирост за год составил от 20 до 50%. В регионах с низким уровнем заработной платы учителей за год зарплата практически удвоилась. Регионы с высоким уровнем заработной платы демонстрируют более скромный рост.

Рост зарплаты учителей важен не столько сам по себе, сколько в контексте повышения социального статуса учительства, создания для образования как отрасли некоторого конкурентного преимущества с целью стимулирования притока в него высококачественных кадров. Для сравнения положения учителей в разных регионах такой показатель, как абсолютные значения зарплаток, неинформативен. Целью повышения зарплаты учителей

**Зарботная плата, скорректированная на индекс бюджетных расходов**

Таблица 3. **Регионы с максимальной и минимальной заработной платой учителей, скорректированной на ИБР**

Регионы с максимальной зарплатой учителей (с учетом ИБР), руб.		Регионы с минимальной зарплатой учителей (с учетом ИБР), руб.	
Москва	73 821	Камчатский край	9 330
Санкт-Петербург	48 736	Республика Саха (Якутия)	11 465
Ненецкий АО	45 989	Республика Алтай	11 662
Московская область	44 072	Чукотский АО	12 074
Ленинградская область	37 174	Республика Тыва	13 024
Свердловская область	32 839	Магаданская область	13 197
Республика Татарстан	31 293	Республика Дагестан	17 617
Калужская область	31 012	Республика Бурятия	18 507
Краснодарский край	30 670	Архангельская область	19 254
Самарская область	29 654	Республика Марий Эл	19 760

является их переход в категорию населения, которая называется средним классом, поэтому целесообразно сопоставить уровень их зарплаты с прожиточным минимумом в регионе или определить ее покупательную способность [Родина, 2014]. По сути, повышение зарплаты учителей до средней зарплаты по субъекту Федерации выравнивает межрегиональные социально-экономические различия в их положении.

Встает вопрос: насколько обоснованна межрегиональная дифференциация зарплаты учителей — от 14 тыс. руб. в Дагестане до 77 тыс. руб. в Ямало-Ненецком АО? Для ответа оценим зарплату учителей с учетом показателя «индекс бюджетных расходов» (ИБР). Он используется Минфином РФ при расчете трансфертов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов. Индекс бюджетных расходов показывает, насколько больше (или меньше) необходимо затратить бюджетных средств в расчете на душу населения в данном субъекте Федерации с учетом объективных региональных факторов и условий, по сравнению со средним по РФ уровнем предоставления одного и того же объема бюджетных услуг.

При использовании ИБР список субъектов РФ — лидеров по уровню заработной платы учителей сильно меняется (табл. 3, для сравнения см. табл. 1)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Без Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого АО — в связи с тем, что ИБР отдельно для автономных округов не рассчитывается. Они учитываются в составе Тюменской области.

Представленные в табл. 3 десять регионов с максимальной заработной платой учителей можно считать регионами-лидерами по итогам 2013 г. (с учетом разной стоимости услуг в регионах). Камчатский край, Саха (Якутия), Чукотка, попавшие в список субъектов Федерации с самым низким уровнем заработной платы учителей, противоречат стереотипным представлениям о «гигантских» заработках на Севере и Дальнем Востоке.

В результате такого «масштабирования» заработной платы становится видно, что разница в заработках учителей между «богатыми» и «бедными» регионами достигает 3,5 раза. Москва, как всегда, стоит особняком, обгоняя по зарплатам учителей своего ближайшего соседа в списке, Санкт-Петербург, более чем на треть.

Учет ИБР при межрегиональном сопоставлении уровня зарплат, на наш взгляд, позволяет более адекватно охарактеризовать положение учителей и является дополнением к показателю «отклонение зарплаты учителей от средней по субъекту РФ».

Обязательство довести заработную плату учителей до средней по экономике субъекта РФ возникло у регионов с конца 2012 г. Но рост заработных плат в общем образовании начался значительно раньше, с введением новых систем оплаты труда (НСОТ). В 2007–2009 гг. заработки учителей росли довольно быстро: введение НСОТ проходило в субъектах Федерации под пристальным вниманием федерального центра, губернаторы отчитывались по проведенным мероприятиям, а также следили за тем, чтобы новая заработная плата была выше прежней за счет появления фонда стимулирования. Для осуществления этого важнейшего проекта регионы изыскивали дополнительные финансовые средства.

Но в 2010 г. рост зарплаты учителей в ряде регионов замедлился, а в некоторых (Белгородская область, Ставропольский край) практически остановился. В 13 регионах зарплата начала снижаться: в Брянской области средняя зарплата учителей упала с более чем 10 тыс. до 7 тыс. руб., в Томской — с 20 до 16 тыс. Менее значительный спад наблюдался в Республике Удмуртия, в Саратовской, Тульской областях и ряде других.

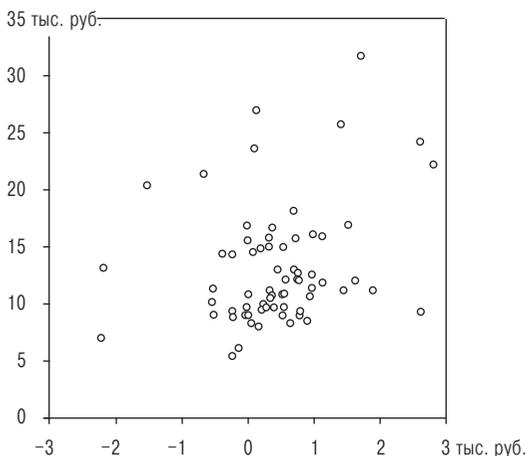
Сравнение среднегодовой заработной платы учителей на 1 октября 2010 г. со средней заработной платой за 2009 г. (рис. 4) показало рост по 56 регионам и снижение по 14 регионам [Типенко, 2011].

Когда НСОТ только вводили, предполагалось, что увеличение оплаты труда учителей будет осуществляться за счет значительного роста фонда стимулирования, и тем самым будет обеспечено повышение качества работы учителей. Это не удалось осуществить в полной мере.

У регионов просто не было достаточных средств: 2008 г. отмечен кризисом, в 2009 г. часть образовательных бюджетов

**Зарплата учителей и средняя зарплата по региону (история вопроса)**

**Рис. 4. Рост (уменьшение) заработной платы учителей в 2010 г. в сравнении с 2009 г.**



съело увеличение окладов работников с минимальным размером оплаты труда — их зарплаты пришлось срочно подтягивать до 4330 руб.

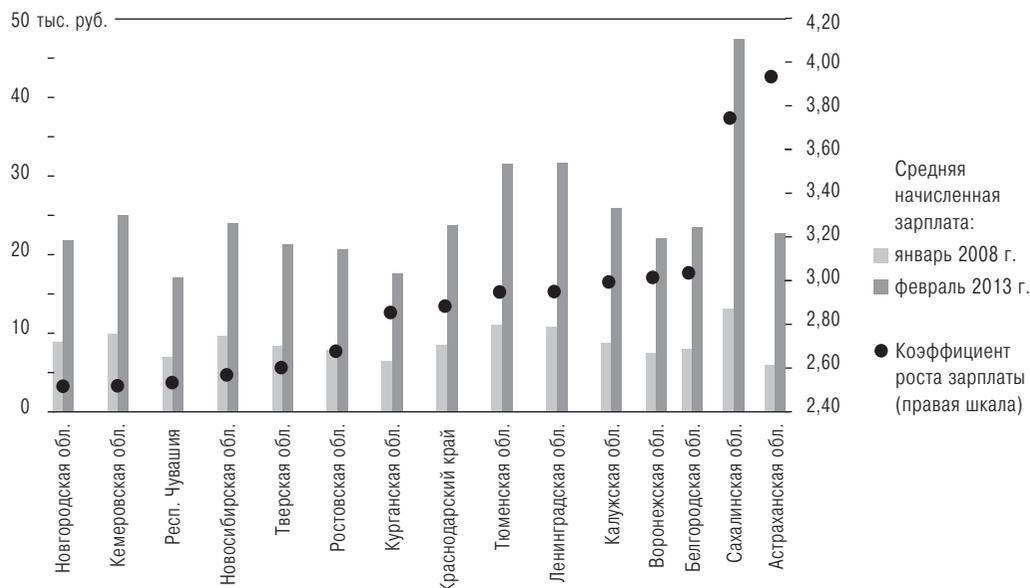
В 2010 г. НСОТ помимо учреждений образования стали вводить в других социальных отраслях: здравоохранении, культуре, спорте, что также потребовало дополнительных денег. Увеличивать фонды стимулирования многим регионам стало сложно.

Замедление роста заработных плат обусловлено также и тем, что средства, идущие на введение НСОТ, в большинстве случаев выделялись дополнительно, сверх утвержденных бюджетных проектировок. Они не влияли на величину подушевых нормативов (даже в тех регионах, где бюджеты планировались на нормативно-подушевой основе). То есть местные органы управления образованием не имели юридических оснований требовать на следующий бюджетный год сохранения уровня финансово-обеспечения для обеспечения достигнутого размера зарплат.

Тем не менее рост заработной платы учителей продолжался. Средняя заработная плата учителей в октябре 2009 г. в 14 субъектах РФ приблизилась к средней по региону, отставание составило меньше 10% (Красноярский край, Ленинградская, Псковская, Ивановская, Саратовская, Сахалинская, Новгородская, Брянская, Кемеровская, Калининградская, Белгородская области, Алтайский край, Чувашская Республика, Республика Хакасия).

С 2011 г. из федерального бюджета стали выделяться целевые средства на модернизацию региональных систем общего образования (Распоряжение правительства № 1064-р от 21 июня 2011 г.). На 2011, 2012 и 2013 гг. было запланировано выделить регионам 20 млрд руб., 60 млрд руб. и 40 млрд руб. соответственно.

**Рис. 5. Регионы с коэффициентом роста заработной платы учителей с января 2008 г. по февраль 2013 г. выше 2,5**



Но при всей значимости этой поддержки она носила ограниченный характер. В среднем по регионам РФ дополнительные федеральные средства составили 6% расходов на заработную плату общеобразовательных школ (данные 2011 г.).

С 2008 г. по февраль 2013 г. по ряду регионов зарплаты выросли более чем в 2,5 раза, а в некоторых субъектах РФ (Астраханская и Сахалинская области) — почти в 4 раза, причем этот рост достигнут преимущественно за счет собственных источников (рис. 5)<sup>7</sup>. В большой группе регионов — в 20 субъектах РФ — за тот же период отмечен более скромный рост учительских зарплат: от 1,8 раза до 2,5 раза.

Тем не менее в 2013 г. часть регионов так и не смогла выполнить сформулированные в Указе Президента задачи в отношении уровня заработной платы учителей: в 19 регионах по итогам девяти месяцев соотношение средней заработной платы учителей и средней по экономике было меньше единицы. В октябре 2013 г. в 29 субъектах РФ средняя начисленная заработная плата педагогических работников не достигла уровня средней по экономике, но только в шести из них отклонение было больше 10% (Забайкальский край, республики Дагестан, Бурятия и Ингушетия, Северная Осетия — Алания и Брянская область). При этом именно в этих регионах средняя зарплата по экономике была самой

<sup>7</sup> За исключением Сахалинской области, где в 2013 г. резко выросли межбюджетные трансферты.

низкой (от 25 тыс. руб. до 16 тыс. руб.). Некоторые регионы в декабре попытались преодолеть это отставание: в Бурятии, например, декабрьская зарплата составила 178% ноябрьской. Но сути дела это не меняет. Очевидно, что данной группе регионов довести зарплату учителей до средней по экономике оказалось сложно, несмотря на низкий уровень этой средней.

В I квартале 2013 г. средняя заработная плата учителей в России составляла 96,2% средней по экономике регионов, во II квартале — 95,5%, в III квартале — 96,4%. В начале 2014 г. наметилась негативная динамика — число регионов, в которых имеется отставание зарплаты учителей от средней по экономике, увеличилось.

Повышенное внимание к уровню заработной платы учителей (педагогов), с одной стороны, привело к существенному повышению зарплаты, что позволило учительству по уровню доходов приблизиться к категории «средний класс». И это несомненное достижение. С другой стороны, постоянный мониторинг уровня заработной платы учителей по отношению к средней по экономике региона обусловил ослабление внимания к другим важным вопросам в политике оплаты труда, в частности к связи роста зарплаты с качеством обучения. Более того, во многих регионах от каждого муниципалитета (или даже от каждой школы) стали требовать, чтобы зарплата их учителей достигала средней по экономике региона. Тем самым во многом оказались сведены на нет все предшествующие усилия по дифференциации заработной платы в зависимости от качества труда учителя.

Насколько оправданна сложившаяся дифференциация заработной платы учителей внутри одного муниципалитета или внутри школы и какой ее уровень можно признать оптимальным для учета качества труда — для решения этих вопросов необходимы отдельные исследования. Данные мониторинга предоставляют возможность проследить изменения в структуре заработной платы, а также учет квалификационных характеристик учителей в их заработной плате.

#### Стимулирующие выплаты

Наличие стимулирующих выплат и их доля в фонде оплаты труда (ФОТ) учителей — важные характеристики политики субъектов РФ в сфере заработной платы. Эта политика сильно различается в разных регионах: в одних стимулирующие выплаты составляют 30–40% ФОТ учителей, в других — меньше 10%.

По данным на октябрь 2013 г. доля стимулирующих выплат была максимальной в Чукотском АО (44%), Республике Башкортостан (42%), Новгородской, Костромской, Вологодской, Ленинградской, Томской, Кемеровской, Астраханской областях (35–37%). Примерно такими же были доли стимулирующих выплат в этих регионах и в 2012 г.

На уровне 30% — именно такой показатель был рекомендован Постановлением Правительства № 583 — удерживают сти-

мулирующую часть заработной платы менее 20% субъектов РФ. Четырнадцать субъектов РФ устойчиво держат стимулирующие выплаты на уровне менее 15% ФОТ, среди них Удмуртская Республика (11%), Оренбургская, Воронежская, Брянская, Иркутская области (12%), Еврейская АО (14%).

Низкая доля стимулирующих выплат не обязательно является показателем бедности региона. Примером могут служить Москва (12%), Ямало-Ненецкий АО (14%) или Московская область, где доля стимулирующих выплат стабильно менее 10%. Наряду с этими регионами низкую долю стимулирующих выплат имеют финансово недостаточные субъекты Федерации, например Республика Тыва (7%) и Орловская область (10%).

С другой стороны, высокую долю стимулирующих выплат в ФОТ, когда они аккумулируют все повышение заработной платы, нельзя считать однозначно удачной моделью. Такая структура чревата нестабильностью, поскольку любые проблемы в доходной части бюджета субъекта Федерации могут привести к снижению заработной платы учителей, ведь стимулирующие выплаты не являются ее обязательной частью. Перед регионами, сделавшими такой выбор, неизбежно встанет задача перевода части стимулирующего фонда в базовую заработную плату.

Мониторинг показал, что доля стимулирующих выплат с годами меняется незначительно. То есть если регион выбрал определенную модель структуры заработной платы, то он ее придерживается.

Степень, в которой на заработную плату работника влияет уровень его квалификации, зависит от выбранной регионом системы оплаты труда. В системах оплаты труда, основанных на ученико-часе, влияние квалификации на уровень заработной платы минимально. В этом случае важнее наполняемость классов. Такой вывод подтверждают опросы, которые проводились среди учителей Воронежской, Свердловской и Ивановской областей (все они работают по модели оплаты труда, основанной на ученико-часе)<sup>8</sup>. Если система оплаты труда в регионе основана на базовом окладе или на профессионально-квалификационных группах (ПКГ), разница в размерах заработной платы у работников, различающихся по уровню квалификации, должна быть более значительной.

Мониторинг позволяет сравнить зарплаты педработников без категории и с категорией (первой или высшей). Можно выделить регионы, в которых разница между зарплатой педработников без категории и с высшей категорией минимальна, т. е. квалификация учитывается слабо, а также регионы, в которых повышение ква-

**Влияние квалификации на уровень заработной платы**

<sup>8</sup> Исследование, проведенное Т. Л. Клячко с соавторами в 2013 г. [Клячко, Авраамова, Логинов, 2014].

Таблица 4. **Регионы, в которых отношение зарплаты педработников с высшей категорией к зарплате педработников без категории максимально (%)**

	Апрель 2013 г.	Ноябрь 2013 г.	Февраль 2014 г.
Владимирская область	189	191	195
Ненецкий АО	145	147	194
Республика Тыва	189	189	189
Вологодская область	179	182	181
Республика Коми	152	167	177

лификации дает работнику максимальные преимущества в оплате труда.

В Краснодарском и Красноярском краях педработники без категории получают меньше, чем педработники с высшей категорией, только на 20%. В Пензенской, Тюменской, Псковской областях, Республике Мордовия разница в зарплатах этих групп педработников составляет 25% (данные за апрель, ноябрь 2013 г. и февраль 2014 г.). При этом модель оплаты труда, основанная на ученико-часах, реализуется только в Краснодарском крае и Тюменской области. Остальные регионы этой группы используют более традиционные модели НСОТ: ПКГ или базовый оклад.

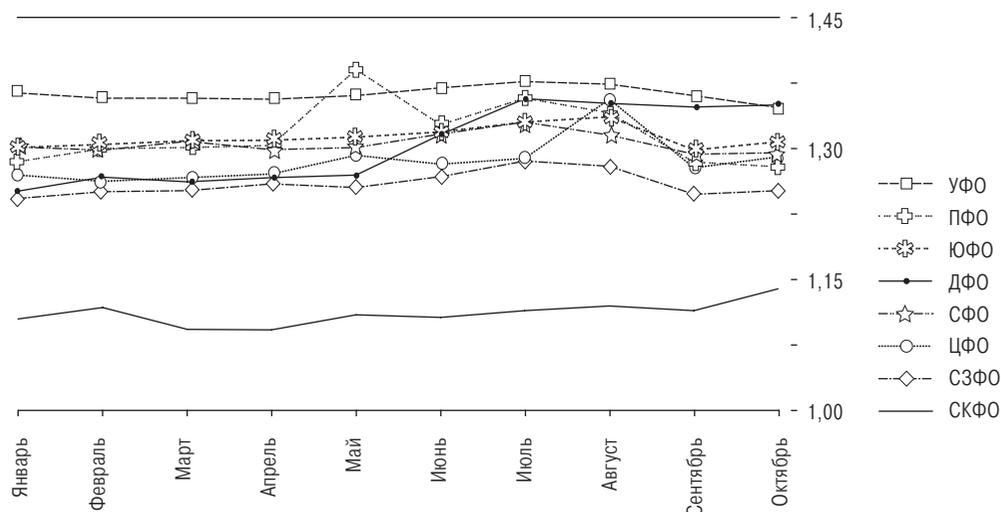
Во Владимирской области, Ненецком АО, Республике Тыва, Вологодской области педработники с высшей категорией получают почти в 2 раза больше, чем работники без категории (табл. 4).

**Нагрузка как показатель интенсивности труда**

В общественном мнении бытует представление, что рост заработной платы достигается в основном за счет повышения нагрузки. При работе над новым законом «Об образовании» обсуждалось предложение установить, что средней зарплате по экономике должна соответствовать не фактическая зарплата учителей, а зарплата на ставку (18 часов) [Клячко, 2013], так как возникли обоснованные опасения, что рост зарплаты будет достигнут за счет увеличения нагрузки, интенсификации учительского труда. Насколько обоснованы такие опасения, можно выяснить на основании данных электронного мониторинга. В нем собиралась информация по двум показателям: «средняя нагрузка по основной должности, ставка» и «средняя нагрузка с учетом внутреннего совместительства».

В начале проведения Электронного мониторинга развития образования, в сентябре 2011 г., средняя нагрузка учителя составляла 1,20 ставки. Средняя нагрузка в октябре 2013 г. составила 1,29 ставки, т. е. за два года она выросла на 7,5%.

Рис. 6. Нагрузка учителей по основной должности по федеральным округам с января по октябрь 2013 г.



Максимальную нагрузку по основной должности имеют учителя Уральского ФО (1,38 ставки), минимальную — Северо-Кавказского ФО (рис. 6). Последний достаточно сильно отличается от остальных округов с точки зрения положения на рынке труда: работа в бюджетном секторе даже при невысоких зарплатах здесь является очень привлекательной.

За год в 21 субъекте Федерации нагрузка учителей по основной должности снизилась. Максимальное снижение имело место в Нижегородской области (16%), республиках Удмуртия и Чечня, Ямало-Ненецком и Чукотском АО, Алтайском крае и Тамбовской области (10%). Максимальный рост нагрузки учителей по основной должности с января по декабрь 2013 г. произошел в Белгородской области (32%), Хабаровском крае (27%) и Дагестане (65%). В целом по РФ за год нагрузка практически не изменилась. Разница между нагрузкой по основной должности и нагрузкой с учетом внутреннего совместительства в декабре составила 0,06 ставки.

Во многих регионах резкий рост нагрузки произошел при переходе на НСОТ, а затем она постепенно снижалась.

Несомненно, нагрузка является одним из важных факторов, влияющих на величину заработной платы. По данным мониторинга, нагрузка 10% самых высокооплачиваемых педагогов составляет 23–24 часа в неделю (при норме 18 часов), нагрузка 10% самых низкооплачиваемых — около 14 часов. Данные по двум федеральным округам, приведенные в табл. 5, показывают, что более высокий уровень заработной платы характерен для учителей с уровнем нагрузки, превышающим норму, и наоборот.

**Таблица 5. Учебная (урочная) нагрузка 10% самых высокооплачиваемых и 10% самых низкооплачиваемых учителей в 2009 и 2010 гг. (часы)**

Показатель	В среднем за 2009 г.		На 1.06.2010		На 1.10.2010	
	Высокооплачиваемые	Низкооплачиваемые	Высокооплачиваемые	Низкооплачиваемые	Высокооплачиваемые	Низкооплачиваемые
Северо-Западный федеральный округ						
Среднее	23	15	24	15	25	16
Максимум	28	21	29	22	29	21
Минимум	20	6	19	7	19	7
Сибирский федеральный округ						
Среднее	25	15	25	16	25	16
Максимум	30	18	28	22	27	22
Минимум	23	12	23	12	24	12

Вклад повышенной нагрузки в заработную плату тех учителей, которые берут дополнительные часы, наглядно представлен на рис. 7.

В целом анализ данных Электронного мониторинга развития образования выявил очень неоднородную картину в оплате труда учителей. Региональные особенности в меньшей степени зависят от выбранных моделей оплаты труда, а доминирующим фактором все больше становятся финансовые ограничения.

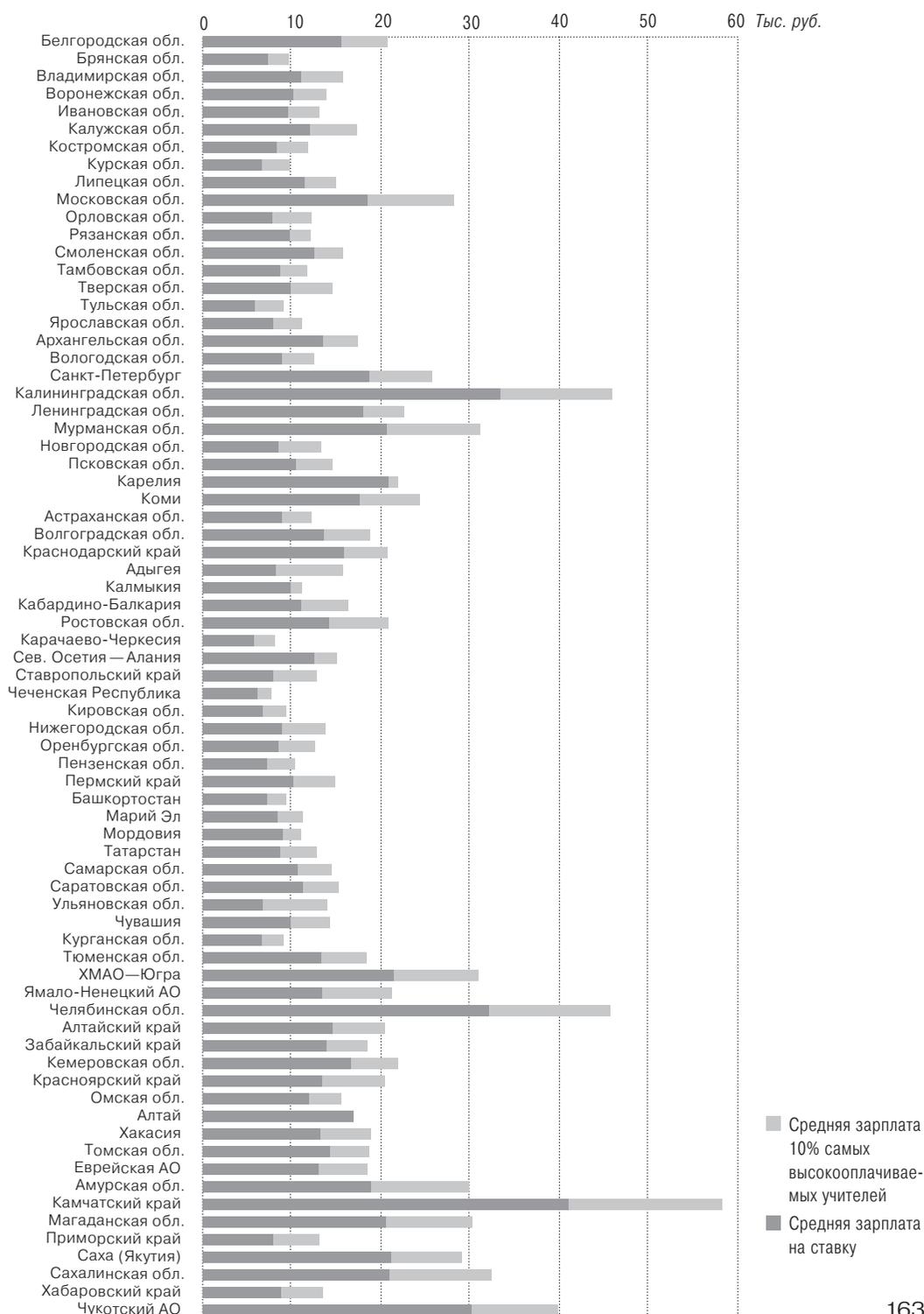
За последние годы центр тяжести в политике оплаты труда все больше переносится с качественных характеристик труда на обеспечение уровня оплаты, соответствующего средней по экономике региона, и такой подход провоцирует уравнильность при распределении ФОТ.

**Перспективы**<sup>9</sup> В 2013 г. практически всем субъектам РФ удалось выйти на уровень оплаты труда учителей, соответствующий средней по экономике региона. Отставание кое-где еще имеет место, но весьма незначительное. Цель достигнута — что дальше? Смогут ли регионы удержать достигнутый уровень заработной платы учителей, проводя ту политику, которой они придерживаются в сфере оплаты труда?

С одной стороны, с ростом учительских зарплат стало наконец возможно всерьез говорить об учителе как о представителе

<sup>9</sup> Используются данные Федерального казначейства.

**Рис. 7. Средняя заработная плата 10% самых высокооплачиваемых учителей, фактическая и при стандартной урочной нагрузке на ставку, по состоянию на 1 октября 2010 г.**



среднего класса, что было нонсенсом несколько лет назад. С другой стороны, погоня за средней по экономике привела к истощению региональных ресурсов: закрыты многие инвестиционные программы, заморожены проекты. Кроме того, связь повышения заработной платы с качеством обучения отошла на второй план.

Перспективы заработной платы учителей и других работников общего образования зависят от возможностей региональных бюджетов. В последние 2–3 года число регионов, которые опираются на собственные доходы, сокращается. У остальных растет зависимость от федеральных трансфертов. В 2013 г. регионов, у которых доля трансфертов в доходах меньше 5%, было только четыре: Москва, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ненецкий АО. Именно они устойчиво лидируют по размерам заработных плат и, безусловно, смогут сохранить их на том же уровне в будущем.

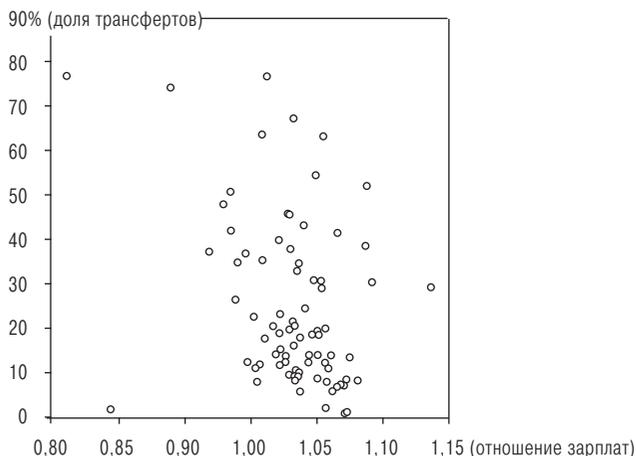
У семи регионов доля трансфертов в доходах устойчиво больше 60%: республики Ингушетия, Тыва, Дагестан, Алтай, Карачаево-Черкесия, Чечня, Камчатский край. Эти регионы полностью зависят от федеральных дотаций. В 2013 г. они испытывали трудности с повышением заработной платы учителей. При этом что уровень средней заработной платы по экономике региона в республиках Дагестан, Ингушетия, Алтай низок, отставание зарплаты учителей в этих субъектах Федерации от средней по региону составляет около 10%. Прогноз по этим субъектам обусловлен сохранением высокого уровня дотационности в будущем и поддержкой федерального центра.

Среди оставшихся 74 субъектов Федерации можно выделить группу регионов, для которых прогноз по заработной плате определяется ростом федеральных трансфертов выравнивания бюджетной обеспеченности. В 2013 г. максимальные по сравнению с 2012 г. темпы роста трансфертов (120–140%) отмечены в субъектах Дальневосточного ФО: в Амурской области, Еврейской АО, на Сахалине, в Хабаровском крае. Здесь заработная плата учителей не только достигла средней по региону, но и превысила ее, очевидно, именно за счет роста федеральных трансфертов.

У 11 регионов в прошлом году произошло существенное уменьшение межбюджетных трансфертов, и именно этим фактом можно объяснить отставание в этой группе субъектов РФ зарплаты учителей от средней по экономике. В эту группу входят, в частности, Калининградская, Челябинская, Астраханская области, Республика Калмыкия. Для них ситуация в 2014 г. может ухудшиться.

Тем не менее однозначной связи между долей трансфертов в доходах бюджетов регионов и превышением уровня зарплаты учителей над средней по экономике (или недостижением ее) не выявлено (рис. 8). Среди регионов, в которых учительские зарплаты не достигли уровня средней по экономике, есть как

Рис. 8. Доля трансфертов в доходах субъекта РФ и отношение средней зарплаты учителей к средней по субъекту РФ, 2013 г.



субъекты Федерации, получающие небольшие трансферты, т. е. опирающиеся на собственные доходы, так и высокودотационные, например Республика Дагестан.

На прогноз по заработной плате наряду с трансфертной политикой влияют и собственные доходы регионов. Общая тенденция состоит в снижении доходов при росте подоходного налога (следствие роста заработной платы бюджетников). В шести регионах — в Тюменской, Новгородской областях, Чеченской Республике, Краснодарском крае, республиках Мордовия и Калмыкия — снижение доходов в 2013 г. составило 10% или превысило этот показатель [Чернявский, 2014].

При сохранении проявившейся в 2013 г. тенденции к снижению собственных доходов регионов и снижению федеральных трансфертов выравнивания поддерживать уровень зарплат в ближайшие год-два будет все сложнее. Другими словами, все меньше окажется регионов, которые самостоятельно, за счет собственных налогов и уменьшенных трансфертов, смогут поддерживать уровень заработных плат учителей [Акиндинова, 2013].

Если в 2010 г. дефицит региональных бюджетов составлял 1,5% доходов, то в 2013 г. он вырос до 7,9%. Доля заработной платы в расходах регионов выросла с 24% в 2012 г. до 34% в 2013 г. По ряду регионов она превысила 50%<sup>10</sup>. С учетом трудностей, которые испытывают субъекты Федерации в достижении уровня зарплат учителей, равного средней по экономике региона, Минфин уже предлагает скорректировать требования соответ-

<sup>10</sup> Ведомости. 2014. 4 июля. С. 4.

ствующих указов. Предлагается допустить отклонение среднего заработка бюджетников от целевого значения на 5% или брать за ориентир данные по среднегодовой зарплате в регионе за предыдущий год<sup>11</sup>.

Прогноз по заработной плате учителей и других педагогов по большинству регионов напрямую зависит от политики федерального центра. Для поддержания достигнутого уровня заработных плат необходимо увеличение федеральных трансфертов. В противном случае неизбежна новая волна оптимизации, роста наполняемости классов, сокращения малокомплектных школ и т. д. Вопросы качества образования неизбежно станут жертвой жестких бюджетных ограничений и отступят на второй план.

## Литература

1. Абанкина И. В. Исследование результатов и эффектов введения новой системы оплаты труда учителей // Вопросы образования. 2009. № 4. С. 153–169.
2. Абанкина И. В., Савельева М. Б., Сигалов С. В. Политика общеобразовательных учреждений по результатам опроса их руководителей // Мониторинг экономики образования. Информационный бюллетень. 2013. № 4 (67).
3. Акиндинова Н. В., Чернявский А. В. Бюджетная политика 2014–2016 гг.: ограниченные ресурсы и ухудшение структуры расходов // Банковское дело. 2013. № 11. С. 6–13.
4. Клячко Т. Л. Тенденции изменений в системе образования. НПФ, НСОТ и оптимизация сети // Журнал руководителя управления образованием. 2013. № 4. С. 5–9.
5. Клячко Т. Л., Авраамова Е. М., Логинов Д. М. Учительская зарплата и эффективность работы школы // Народное образование. 2014. № 5. С. 26–38.
6. Родина Н. В. Межрегиональные различия в заработной плате педагогов до и после принятия указов о повышении оплаты труда // Вопросы образования. 2014. № 1. С. 64–79.
7. Типенко Н. Г. Новые системы оплаты труда в школах: особенности введения и первые итоги // Уровень жизни населения регионов России. 2011. № 2. С. 31–41.
8. Чернявский А. В. Правительству поручено решить бюджетные проблемы регионов [http://www.hse.ru/data/2014/05/21/1321954340/bd\\_14-07.pdf](http://www.hse.ru/data/2014/05/21/1321954340/bd_14-07.pdf)

<sup>11</sup> Ведомости. 2014. 4 июля. С. 4.

## 2013 Salaries in General Education: Cross-Regional Analysis, Trends and Outlooks

**Nataliya Tipenko**

Candidate of Sciences in Economics, CEO, Center for Universal Programs.  
Address: 54/3 Michurinsky pr., 119192, Moscow, Russian Federation. E-mail:  
tipenko@cmprog.org

Authors

Data obtained in the Electronic Monitoring of Education Development has been used to analyze the teacher salary trends that had evolved by 2013 and to compare teacher pay to the average regional pay levels. The 2013 data reveals that the regions find it ever harder to increase teacher pay to conform to the average economy-wide salary rate, as required by various decrees. In particular, this is confirmed through the size of year-end premiums, which often turn out to be rather high. Month-to-month monitoring of this parameter provokes tensions in the work of governing bodies at different levels and encourages “manual management” used to achieve the desired result. Such practice conflicts with the standard planning and budgeting procedure. Budget expenditure indexes are used to compare salary levels across the subjects of the Russian Federation. When comparing the pay levels in different regions, monitoring of budget expenditure indexes allows for a deeper insight into the status of teachers and complements the parameter “deviation of teacher pay from the average pay level in the subject of the Russian Federation”. The author also discusses specifics of regional policies on incentive payments as an instrument of influencing the education quality, analyzes changes to teacher workload as an indicator of labor intensity, and gives an assessment of how regional budgets and the pursued national transfer payment policy affect the prospects of teacher pay rise in different groups of regions. All in all, analysis of the data obtained in the Electronic Monitoring of Education Quality has proved the teacher pay pattern to be extremely irregular. Regional differences depend little on the selected remuneration model, while financial constraints become an ever more dominant factor.

Abstract

school teachers, salary, incentive payments, workload, education quality, regional policy, education reforms.

Keywords

- Abankina I. (2009) Issledovaniye rezultatov i effektivov vvedeniya novoy sistemy oplaty truda uchiteley [Investigating the Results and Effects of Introduction of the New Teacher Remuneration System]. *Voprosy obrazovaniya*, no 4, pp. 153–169.
- Abankina I., Savelyeva M., Sigalov S. (2013) Politika obshcheobrazovatelnykh uchrezhdeniy po rezultatam oprosa ikh rukovoditeley [Policies of General Education Institutions Based on the Survey of Their Directors]. *Monitoring ekonomiki obrazovaniya*. News bulletin, no 4 (67).
- Akindinova N., Chernyavskiy A. (2013) Byudzhetnaya politika 2014–2016 gg.: ogranichennyye resursy i ukhudsheniye struktury raskhodov [Budgetary Policy in 2014–2016: Limited Resources and Expenditure Pattern Degradation]. *Bankovskoye delo*, no 11, pp. 6–13.
- Chernyavskiy A. *Pravitelstvu porucheno reshit byudzhetnye problemy regionov* [The Government has Been Charged with Solving Budget-Related Issues in the Regions]. Available at: [http://www.hse.ru/data/2014/05/21/1321954340/bd\\_14-07.pdf](http://www.hse.ru/data/2014/05/21/1321954340/bd_14-07.pdf) (accessed 10 November 2014).

References

- Klyachko T. (2013) Tendentsii izmeneniy v sisteme obrazovaniya. NPF, NSOT i optimizatsiya seti [Changes and Trends in the Education System. New Remuneration System, Normative Per Capita Financing, and Network Optimization]. *Zhurnal rukovoditelya upravleniya obrazovaniyem*, no 4, pp. 5–9.
- Klyachko T., Avraamova Y., Loginov D (2014) Teachers Wages and Schools Effectiveness. *Narodnoye obrazovaniye*, no 5, pp. 26–38.
- Rodina N. (2014) Mezhregionalnye razlichiya v zarabotnoy plate pedagogov do i posle prinyatiya ukazov o povyshenii oplaty truda [Cross-Regional Teacher Pay Differences Before and After the Teacher Pay Rise Decrees]. *Voprosy obrazovaniya*, no 1, pp. 64–79.
- Tipenko N. (2011) Novye sistemy oplaty truda v shkolakh: osobennosti vedeniya i pervye itogi [New Remuneration Systems in Schools: Specifics of Introduction and First Outcomes]. *Uroven zhizni naseleniya regionov Rossii*, no 2, pp. 31–41.