

## Выполнены ли «майские указы» для учителей?

### Подводим итоги 2020 года

В апреле 2021 года Росстатом были опубликованы данные по заработным платам «по экономике» и зарплатам педагогических работников за 2020 год. Профсоюз «Учитель» проанализировал выполнение «майских указов» президента накануне их десятилетия.

В 26% регионов заработные платы учителей (педагогических работников организаций общего образования) оставались в среднем менее 30 тыс руб. Еще в 43,5% регионов — более 30 тыс, но менее 40 тыс руб. (Диаграмма 1)

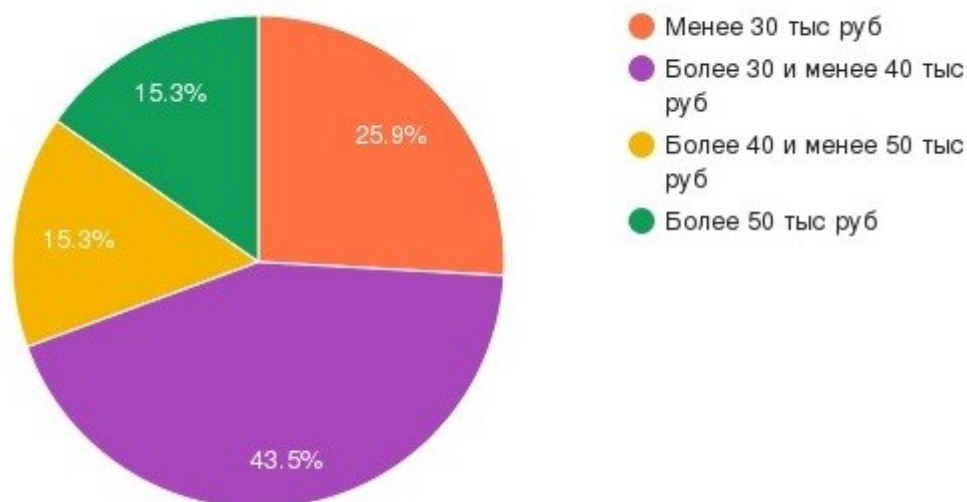
Зарплату более 50 тысяч получают только педагоги регионов Крайнего Севера и экономически успешных субъектов федерации: Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга. (См. приложение «зарплаты учителей сравнение»)

***В 2015 году благодаря замене понятия «средняя заработная плата» на «средний доход от трудовой деятельности» удалось снизить нормативные показатели для выполнения «майских указов». Профсоюз «Учитель» сравнил зарплаты учителей со средней по экономике регионов, рассчитываемой по старой методике, и пришел к выводу, что в этом случае указы выполнены только для четырех регионов: Московской, Ленинградской, Белгородской областей и Севастополя.***

Если мы пересчитаем уровень зарплат педагогов в 2020 году, используя не новую, а старую статистическую методику, то получим 85,47% от средней по экономике по России вместо декларируемых 103%.

Меньше всего получали в 2020 году учителя Ингушетии - в среднем 23 691 рубль, что составляет 78,54% от средней по экономике по старой методике, педагоги Кабардино-Балкарии — 24 096 рубля (80,56%), Карачаево-Черкессии — 24 339 рубля (81,33%). В Республике Тыва средняя зарплата была 35 323 рубля, что составило 80,41% от средней, при том, что часть республики относится к территории, приравненной к Крайнему Северу.

**Диаграмма 1. Средняя зарплата педагогических работников образовательных организаций общего образования, 2020 год**



### Предыстория

Указ Президента от 7.05.2012 г. №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»<sup>1</sup> поручал Правительству довести немедленно — уже в 2012 году — среднюю заработную плату педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе. Отметим, что Указ не гарантировал соответствие заработной платы каждого педагога среднему уровню зарплат в субъекте, а лишь предлагал повысить «среднюю температуру по больнице».

Конечно же, этот показатель не удалось в срок довести до нормативного уровня. В дальнейшем кризис 2014 года усложнил для правительства достижение необходимых показателей, а рост инфляции обесценил промежуточные успехи.

О выполнении «майских указов» в части повышения зарплат учителей было заявлено по итогам 2018 года. Впрочем, это не означает, что указы с этого момента потеряли свою юридическую силу. Требование о соответствии средней зарплаты педагогических работников среднему уровню зарплат в регионе действует до сих пор. При этом и сегодня остаются вопросы к тому, как происходит выполнение майских указов.

<sup>1</sup> <http://kremlin.ru/events/president/news/15233>

## Как рассчитывается средняя заработная плата педагогических работников?

Данные по среднему уровню зарплат педагогов в субъектах РФ собираются Росстатом в ходе организованного им федерального статистического наблюдения учреждений социальной сферы и науки<sup>2</sup>. Отчеты по результатам данного мониторинга публикуются за первый квартал, первое полугодие, 9 месяцев и год.

В ходе федерального статистического наблюдения образовательные учреждения предоставляют данные о зарплатах всех педагогических работников общего образования. Исходя из определения понятия «педагогический работник», данного в части 21 статьи 2 ФЗ «Об образовании», а также положений «Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих», можно сделать вывод о том, что директор школы, его заместители и заведующие структурными подразделениями по умолчанию не относятся к категории педагогических работников. Соответственно их зарплаты не должны учитываться при подсчете средней зарплаты работников, на которых распространяются «майские указы». Однако, ни правительство, ни Росстат прямых пояснений по этому поводу не дают, вследствие чего мы не можем с уверенностью сказать, действительно ли зарплаты руководящих работников на практике не учитываются при расчете средней зарплаты педагогов.

Особенно непонятной представляется ситуация с завучами, информация о зарплатах которых в форме федерального статистического наблюдения "Сведения о численности и оплате труда работников сферы образования по категориям персонала"<sup>3</sup> указываются в сумме с данными по зарплатам педагогов в строке под названием «педагогические работники и заведующие учебной частью образовательных организаций, реализующих программы общего образования». Такая формулировка впервые появилась в документах Росстата в 2015 году, ранее же сведения собирались непосредственно по педагогам.

Иными словами, зарплаты учителей и завучей при сборе статистических данных изначально смешиваются и далее фигурируют как одно число.

***Включение завучей в категорию педагогических работников противоречит смыслу «майских указов» и искусственно повышает средний уровень зарплат учителей.***

<sup>2</sup> Федеральная служба государственной статистики. Рынок труда, занятость и заработная плата // [https://rosstat.gov.ru/labor\\_market\\_employment\\_salaries](https://rosstat.gov.ru/labor_market_employment_salaries)

<sup>3</sup> Форма федерального статистического наблюдения "Сведения о численности и оплате труда работников сферы образования по категориям персонала" // <https://docs.cntd.ru/document/565415270?marker=8PGOM1>

В сумму начисленной заработной платы работников списочного состава по основной работе включается оплата труда по внутреннему совместительству, а также вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, заключенным работниками списочного состава со своим учреждением. Не имеет значения, связана ли работа по внутреннему совместительству с оказанием педагогических услуг или нет.

При условии официального оформления платных кружков, доходы работника образовательной организации, оформленного по трудовому договору, так же учитываются при расчете средней (вне зависимости от того, оплачиваются ли кружки по трудовому договору или гражданско-правовому). Вышесказанное касается и других видов работ, которые дополнительно выполняются учителями.

*При расчете среднего уровня зарплат учителей учитывается оплата труда не только за педагогическую деятельность и получаемая учреждением из бюджетных средств, но также по договорам ГПХ и за любую другую работу, выполняемую по совместительству.*

### **Как рассчитывается среднесписочная численность?**

Показатель средней заработной платы представляет из себя отношение суммарного фонда оплаты труда в организации к среднесписочной численности ее работников, которая рассчитывается не самым очевидным образом. Так в среднесписочную численность работников не входят внешние совместители и работники, работающие исключительно на основании гражданско-правового договора. Кроме того, лица, работавшие неполное рабочее время в соответствии с трудовым договором, штатным расписанием при определении среднесписочной численности работников учитываются пропорционально отработанному времени.

То есть учитель, отработавший половину ставки, попадет в отчетность как 0,5 работника. Однако в обратную сторону эта логика не работает. Если педагог работает больше, чем на одну ставку (которая составляет 18 учебных часов в неделю) или является внутренним совместителем, при расчете среднесписочной численности он будет учтен лишь как один работник.

### **Игнорирование учебной нагрузки и неравенство между школами регионального и муниципального подчинения**

Основная проблема заключается в том, что в указах не уточняется, за какое количество учебных часов должна выплачиваться зарплата соответствующего уровня. Зарплата рассчитывается, игнорируя тот объем работы, за который она выплачивается учителям.

***Такой подход позволяет улучшить отчетность по зарплатам педагогов за счет повышения их учебной нагрузки и роста числа внутренних совместителей при одновременном сокращении численности постоянных работников.***

Таким образом, несмотря на формальное повышение зарплат, реальная стоимость труда педагогов не увеличилась (а в расчёте на учебный час порой и сократилась), а условия их труда ухудшились.

Кроме того, средняя заработная плата педагогов в регионе рассчитывается в сумме для работников федеральных, региональных и муниципальных учреждений. По этой причине даже при полном выполнении требований «майских указов» в регионе может возникать ситуация, когда учителя федеральных и региональных школ будут получать больше средней зарплаты по региону, а муниципальных – меньше при том, что эти школы могут находиться через дорогу друг от друга. Так, по данным Росстата за 2020 г. в целом по России средняя зарплата педагогов муниципальных школ меньше почти в два раза.

Отчасти эта разница объясняется тем, что в некоторых развитых регионах, таких как Москва и Санкт-Петербург, практически все школы являются государственными (регионального или федерального подчинения), в то время как в более бедных регионах, например, в Иркутской области большинство школ являются муниципальными. Тем не менее, даже в рамках одного и того же субъекта РФ зарплаты учителей в региональных и муниципальных учреждениях могут существенно отличаться. Так, в Московской области эта разница достигает 48%.

Эта ситуация усугубляется неравным финансовым положением различных регионов и муниципалитетов, в результате которого зарплата учителей, выполняющих одну и ту же работу в разных районах, городах и поселках также может различаться в разы.

### **«Ловкость рук и никакого мошенничества». Как изменение методики подсчета средней сказалось на выполнении «майских указов»**

В 2013 году Министерство труда и социальной защиты разъяснило, что средняя заработная плата по субъекту РФ исчисляется путем деления суммы заработной платы работников списочного состава, внешних совместителей, сотрудников, заключивших гражданско-правовые договоры, и других работников на их среднесписочную численность<sup>4</sup>.

В 2015 году Росстат, издав новую методику расчета средней заработной платы<sup>5</sup>, добавил в расчеты данные о доходах работников неформального

4 Министерство труда и социальной защиты РФ. Ответы на отдельные вопросы, возникающие в ходе реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики". 28 ноября 2013 года. // <https://docs.cntd.ru/document/499064455>

5 Федеральная служба государственной статистики. Приказ от 16 сентября 2015 года N 427 "Об утверждении Методики расчета среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у

сектора, включая иностранных граждан, работающих у индивидуальных предпринимателей и физических лиц. Официальных источников информации о доходах данных категорий работников не существует, поэтому для их оценки Росстат проводит специальные выборочные исследования. В 2016 году была опубликована еще одна методика Росстата, однако от методики 2015 года она принципиально не отличалась.<sup>6</sup>

***Включение в расчеты низкооплачиваемых категорий работников несомненно упростило для чиновников достижение целей «майских указов». Таким образом, при том что «майские указы» изначально предоставляли не самые надежные гарантии оплаты труда учителей, даже эти гарантии Правительство решило выполнить исключительно «арифметически», используя статистические манипуляции. Оказалось, легче искусственно понизить среднюю заработную плату по региону, чем повысить зарплаты учителей до ее уровня.***

### **К чему привело изменение статистики?**

Благодаря замене понятия «средняя заработная плата» на «средний доход от трудовой деятельности» при расчете выполняемости «майских указов» удалось снизить нормативный показатель по стране с 32 611 рублей в 2014 году до 30 694 рублей в 2015 году. Данное снижение нельзя объяснить общим падением экономики, так как при других расчетах Росстат продолжил использовать прежнюю формулу расчёта средней заработной платы, которая в 2015 году увеличилась и составила 34 030 рублей.

Иными словами, в 2015 году средняя зарплата учителей по старой методике должна была быть не ниже 34 000 рублей по стране, а по новой – лишь не ниже 30 700. Таким образом, Правительство упростило себе достижение требуемых результатов на 11%, что автоматически увеличило отношение средней заработной платы педагогов к средней зарплате по стране с 96,7% до 106,3%.

Больше всего данные манипуляции ударили по учителям из республик Северного Кавказа, где существует большой неформальный сектор экономики. Так, в Северной Осетии разница между средней зарплатой по региону и средним доходом от трудовой деятельности в 2015 году составила 24%. Вслед за Кавказом пострадали северные регионы страны, включая Республику Коми, Карелию и Архангельскую область. В последней процентная разница между результатами старого и нового методов подсчета в 2015 году составила 23%.

---

индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности)" // <https://docs.cntd.ru/document/420303820>

6 Федеральная служба государственной статистики. Приказ от 14 апреля 2016 года N 188 "Об утверждении Методики расчета среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности)" // <https://docs.cntd.ru/document/420350100>

С годами разница между средней заработной платой и средним доходом от трудовой деятельности по всей стране лишь увеличивалась. Так, в 2020 году средняя зарплата учителей по стране должна была бы быть не ниже 42 366 рублей (это средний доход от трудовой деятельности по итогам 2020 года), в то время как средняя заработная плата, рассчитанная старым способом, равняется 51 083 рублям. Разница между этими показателями составляет 21%, в то время как в 2015 году она была на уровне 11%.

***Если мы пересчитаем уровень зарплат педагогов в 2020 году, используя не новую, а старую статистическую методiku, то получим 85,47% от средней по экономике вместо декларируемых 103%.***

***Для самых бедных регионов эта разница еще больше. Так, учителя Ингушетии получают в среднем 23 691 рубль, что составляет 78,54% от средней по экономике по старой методике, педагоги Кабардино-Балкарии — 24 096 рубля (80,56%), а Карачаево-Черкессии — 24 339 рубля (81,33%).***

Таким образом, «майские указы» в их изначальном значении не выполнены до сих пор в подавляющем большинстве регионов. Зарплаты учителей соответствуют средней зарплате, рассчитанной по старой методике, лишь в четырех субъектах РФ: Московской, Ленинградской, Белгородской областях и в городе Севастополь. Остальные же регионы так или иначе провалили исполнения указов. (См. приложение «зарплаты учителей сравнение»)

### **Механизм выполнения «майских указов»**

«Майские указы» - документы скорее политические, чем юридические. Ответственность за их исполнение поэтапно спускается по вертикали власти – от правительства к региональным и местным властям.

В конце каждого года региональные власти, принимая бюджет на следующий год, решают, как в нем изменятся расходы на образование, от которых в первую очередь и зависит возможность выполнения указов. Для того, чтобы ответить на этот вопрос им нужно понять, как изменится средний уровень зарплат по региону в следующем году. Это непростая задача, учитывая, что к декабрю, когда принимается бюджет, статистика по зарплатам обычно собрана лишь для периода январь-ноябрь. То есть чиновники должны рассчитать необходимое для выполнения «майских указов» финансирование, не понимая, удалось ли им выполнить их требования в прошлом году.

В своих расчетах при составлении бюджета регионы должны опираться на собственный прогноз по изменению среднего уровня зарплат. Однако прогнозы не всегда оказываются верными, и в случае их корректировки в

течение года необходимо будет внести в бюджет советующие изменения. В противном случае возникнет риск несоблюдения требований «майских указов», что по данным за 2020 года произошло, например, в Забайкальском крае, где даже официальное отношение средней зарплаты учителей к среднему доходу по региону составило 93,3%.

Ключевой проблемой остается установка региональных властей на выполнение указов вместо реальной заинтересованности в повышении зарплат. Так, в случае снижения средней зарплаты по экономике в регионе у них появляется возможность уменьшать зарплаты педагогов, что и было, например, предпринято в 3 и 4 кварталах 2020 года в Республике Марий Эл<sup>7</sup>.

### Заключение

С момента принятия «майских указов» президента Владимира Путина прошло девять лет, все они должны были быть выполнены до 2020 года.

***Однако внимательный анализ показывает, что пять лет назад путем изменения методики расчета правительство сильно снизило «планку» для учительских зарплат, существенно упростив региональным властям задачу по их повышению.***

Кроме того, до сих пор в публичном доступе нет информации о том, каким образом учитывается зарплата административного персонала школ, совмещающего свои обязанности с педагогической работой. Это — вкупе с закрытостью данных статистики - не позволяет оценить, насколько продекларированные достижения отвечают реальному положению дел.

«Майские указы» сформулированы так, что даже полное и честное их выполнение не исключает наличие в стране учителей на пороге бедности. Более того, для их реализации власти пошли на манипуляции со статистикой и подмену понятий.

Указы не предоставили учителям реальных гарантий достойного уровня оплаты их труда: они никак не ограничивают разброс зарплат среди работников одного образовательного учреждения и между школами одного региона. Самым распространенным трудовым конфликтом в школах является конфликт за «нагрузку» - учебные часы, от которых в значительной степени зависит зарплата учителя. Но качество образования невозможно обеспечить, если две трети учителей работает на 1,5 ставки и более<sup>8</sup>.

---

7 Кирилл Панько. Подарок ко Дню учителя // <https://7x7-journal.ru/posts/2020/10/13/--1602572235>

8 Мониторинг эффективности школы. Актуальные вопросы кадровой политики в школе / Под ред. Т.Л.Клячко. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. 2020. Стр. 11. // [http://185.207.24.19/ufo-lib/lib\\_files/EASB202012090558.pdf?fbclid=IwAR366cxBSQsby8s6z2Z1qnEUO5pN5sCQZEEV\\_i4X\\_9ZOu8wMTIjZej8-Epg](http://185.207.24.19/ufo-lib/lib_files/EASB202012090558.pdf?fbclid=IwAR366cxBSQsby8s6z2Z1qnEUO5pN5sCQZEEV_i4X_9ZOu8wMTIjZej8-Epg)



Кроме того, трудовые коллективы учителей разобщены конкуренцией за стимулирующие выплаты, которые во многом зависят от расположения директора школы, приобретаемой в обмен на лояльность. Наставничество и успешная интеграция молодых педагогов в школы в таких условиях крайне затруднены.

Для обеспечения гарантий достойной оплаты труда необходимо на уровне федерального законодательства установить минимальный размер оплаты труда учителя за ставку (18 учебных часов) не ниже двух региональных МРОТ, а также привязать компенсационные выплаты и надбавки к размеру этих окладов. Данные выплаты должны быть учтены в федеральном бюджете. За региональными властями нужно оставить право повышать зарплату за счет регионального бюджета. Таким образом будет гарантировано сохранение достигнутого уровня зарплат в экономически успешных регионах.

#### Источники:

1. [Средняя заработная плата педагогических работников образовательных организаций общего образования государственной и муниципальной форм собственности по субъектам Российской Федерации за январь-декабрь 2020 года](#)
2. [Уровень средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования в организациях государственной и муниципальной форм собственности по субъектам Российской Федерации за январь-декабрь 2015 года](#)
3. [Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников в целом по экономике по субъектам Российской Федерации за 2000-2020 гг.](#)