

# Эффективный контракт в дошкольном образовании: стратегии развития, мотивация и стимулирование

**И. В. Абанкина, Н. В. Родина**

Статья поступила  
в редакцию  
в октябре 2017 г.

---

## **Абанкина Ирина Всеволодовна**

кандидат экономических наук, ординарный профессор, директор Института развития образования Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». E-mail: abankinaI@hse.ru

## **Родина Наталья Викторовна**

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Института развития образования Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». E-mail: nrodina@hse.ru

Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20.

**Аннотация.** Анализируются возможности использования эффективного контракта как инструмента внутренней кадровой политики и как способа решения задач, встающих перед дошкольной образовательной организацией в ее развитии. На протяжении десятилетий коллективы детских садов не претерпевали значительных изменений. Первые сдвиги в мотивации воспитателей зафиксированы социологическими опросами после проведения масштабных мероприятий по повышению заработных плат в сфере образования. В период с 2007 по 2011 г., судя по результатам Мониторинга экономики образования, лишь 60% педагогов дошкольного образования выражали желание остаться работать в своих учреждениях, а 40% были настроены сменить место работы. В 2016 г. 78%

воспитателей не хотели уходить со своей текущей работы. У сотрудников дошкольных образовательных организаций меняются стимулы, появляется заинтересованность в профессиональном развитии, их работа становится творческой. Достигнутые результаты дают основание считать целесообразной поддержку проводимой реформы оплаты труда, изменения характера профессиональной деятельности как стратегического направления развития дошкольного образования. На основании анализа хода реформы оплаты труда педагогов дошкольного образования, выделения основных тенденций в изменении институтов, обеспечивавших введение эффективного контракта в 2012–2016 гг. авторы приходят к выводу, что дальнейшее успешное использование принципов оплаты по результату возможно при грамотной конкретизации рекомендованных «сверху» критериев результативности на уровне отдельных образовательных организаций и при их адаптации к индивидуальным стратегиям развития детских садов. Кадровая политика становится ресурсом в изменении содержания дошкольного образования, в его ориентировании на формирование у воспитанников навыков XXI в.

**Ключевые слова:** эффективный контракт, дошкольное образование, мотивация воспитателей, оплата труда, критерии эффективности.

**DOI:** 10.17323/1814-9545-2017-4-60-82

---

В последние десять лет реформе оплаты труда педагогов уделялось достаточно много внимания и в государственной политике, и в научных исследованиях. Однако публикации по этой теме касались преимущественно организаций общего и высшего образования [Абанкина, 2009; Клячко, Авраимова, Логинов, 2014; Курбатова, Левин, 2013; Кузьминов, 2011], положение дел в детских садах практически не рассматривалось. При этом вопрос о взаимосвязи мотивации педагогических работников и условий оплаты их труда выдвинулся на первый план в исследованиях образования относительно недавно — с 2012 г., когда был принят курс на единую политику модернизации для всех социальных отраслей. На федеральном уровне были введены количественные целевые ориентиры по повышению заработных плат в образовании, науке, здравоохранении, а также предложена единая концепция эффективного контракта — системы оплаты труда в социальных отраслях, при которой размер заработной платы увязывается с оценкой эффективности работы сотрудника<sup>1</sup>.

Несмотря на единые цели и принципы изменения систем оплаты труда в отраслях социальной сферы, последствия реформы целесообразно рассматривать отдельно для каждого сегмента системы образования, учитывая специфику педагогической деятельности на разных уровнях образования, особенности формирования коллектива работников, формальные и неформальные принципы работы. Специфика дошкольного образования обусловлена прежде всего особенностями оценки результатов «на выходе»: это единственный уровень образования, который не имеет общепризнанной системы критериев оценки. Если работа школьного учителя, преподавателя колледжа может получить единообразную оценку в виде баллов ЕГЭ или принятых стандартов соответствия профессии в форме конкурсов World of Skills, то в дошкольном образовании такой оценки не существует. Кроме того, профессиональная деятельность педагогов дошкольного образования существенно отличается от работы школьного учителя и преподавателя в вузе: для педагогов дошкольного образования характерен коллективный труд (совместная работа воспитателя и младшего воспитателя в одной группе), неразрывность процессов образования, воспитания и ухода за детьми, тесный контакт с родителями воспитанников, работа в небольшом, практически исключительно женском коллективе со своеобразной организационной культурой и ценностями.

Однозначной оценки последствия введения оплаты труда по результату в государственном секторе, и в частности в обра-

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-р «Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг.».

зовательных организациях, еще не получили. Существуют как исследования, подтверждающие положительные итоги реформы [Деркачев, Зиновьев, 2016], так и работы, в которых обнаружены отрицательные последствия подобных преобразований [Белявина, 2016]. Их плюсы и минусы подробно описаны, например, в [Брюйн, 2005]. Различия в выводах, к которым приходят исследователи, объясняются множественностью интересов задействованных в реформах оплаты труда субъектов.

Зарубежные ученые призывают рассматривать результаты реформ в сфере образования с учетом хода их реализации, вовлеченности различных субъектов (политиков и образовательных организаций) в их выполнение, а также оценки благоприятности существующих формальных и неформальных институтов для продвижения реформы. М. Фуллан утверждает, что «результаты реформы зависят от понимания ее целей непосредственными участниками системы образования, от глубины и характера предпринимаемых ими действий» [Фуллан, 2006]. Л. Кьюбен пишет, что не органы управления образованием, а школы внедряют новые подходы, и от них в первую очередь зависит, будут те или иные реформы приняты или отвергнуты [Cuban, 1998]. Р. И. Белявина при рассмотрении реализации реформы изучает, как и почему школы эту реформу корректируют и какова логика этого процесса [Белявина, 2016].

Руководствуясь именно таким подходом к оценке результатов реформ, в данной статье мы анализируем институциональные условия для введения оплаты труда по результату (эффективного контракта) в российском дошкольном образовании в 2012–2016 гг., а также определяем возможные направления продолжения начатой реформы оплаты труда. Мы полагаем, что на данном этапе основной задачей является создание системы легко измеримых, объективных и понятных педагогам целевых показателей эффективности деятельности. Поэтому в заключительной части статьи мы рассматриваем возможности использования эффективного контракта как инструмента внутренней кадровой политики и как способа решения задач, встающих перед образовательной организацией дошкольного образования в ходе ее развития.

Для достижения исследовательских целей мы используем разнообразные методы систематизации и структурирования научного знания, а также аналитические инструменты: анализ данных статистики и финансовой отчетности органов власти и образовательных учреждений, результатов социологических опросов, контент-анализ нормативно-правовых документов и научно-практических статей. Ссылки на источники информации и описание использованных методов даются по ходу изложения.

В научной и публицистической литературе нет единого понимания термина «эффективный контракт», поэтому необходимо

пояснить, какой трактовки придерживаются авторы статьи. Мы рассматриваем эффективный контракт в соответствии с нормативным документом федерального уровня — Программой поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг.»<sup>2</sup>, т. е. и как повышение уровня заработных плат в образовании, и как систему оплаты труда по результату. При этом следует подчеркнуть, что формально в секторе дошкольного образования у работников сохраняется бессрочный трудовой договор, никаких новых причин для увольнения работников или прекращения с ними трудовых отношений, кроме тех, которые установлены трудовым законодательством, эффективный контракт не предполагает. В отличие от работников сферы высшего образования, где с преподавателями по результатам конкурса на замещение вакантных должностей заключается срочный договор, в дошкольном образовании продолжает действовать прежняя процедура найма сотрудников и заключения с ними бессрочных трудовых договоров. Понятие «эффективный контракт» в дошкольном образовании имеет метафорический смысл: на контрактную систему здесь не переходят, а включают в оплату труда педагогов, занятых на бессрочной постоянной основе, стимулирующую часть, которая зависит от достижений в работе.

Проанализировав институциональные изменения в дошкольном образовании в течение последних пяти-семи лет, можно прийти к выводу, что в системе существовали благоприятные условия для введения эффективного контракта.

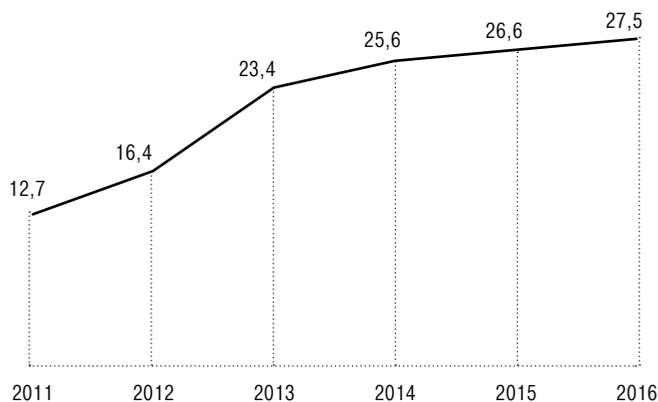
Во-первых, именно в дошкольном образовании переход с 2012–2013 гг. к принципам оплаты труда по результату, которые до этого в детских садах практически не использовались, совпал с масштабным ростом заработных плат (рис. 1). По данным Росстата (форма «85-К»), в номинальном выражении расходы дошкольных образовательных организаций на оплату труда выросли в течение пяти лет, с 2010 по 2014 г., в 2 раза — с 204,5 млрд руб. до 437,8 млрд руб. Для сравнения: в общем образовании новая система оплаты труда внедрялась с 2007 г. в 21 регионе, с 2008–2009 гг. еще в 10 регионах — участниках комплексных проектов модернизации образования, с 2010 г. — в остальных субъектах РФ. Пилотные регионы, введившие новую систему оплаты труда в общем образовании в 2007–2009 гг., должны были обеспечить повышение зарплат учителей преимущественно за счет внутренних резервов и оптимизации; масштабное повышение заработных плат в соответствии с указами

**1. Условия для введения оплаты труда по результату (эффективного контракта) в дошкольном образовании**

---

<sup>2</sup> <http://www.iroski.ru/docs/doc-26-11-2012-2190.pdf>

Рис. 1. Среднемесячная заработная плата педагогических работников дошкольного образования, тыс. руб.



Источник: Данные Росстата (за 2013–2016 г. — по форме «ЗП-Образование», за 2011–2012 гг. — по форме «85-К»).

президента РФ началось в общем образовании позже, в 2012–2013 гг. Таким образом, изменение в принципах расчета зарплат (введение стимулирующего фонда) и их рост в дошкольном образовании происходили одновременно.

Во-вторых, в детских садах реформа оплаты труда сопровождалась изменением принципов финансирования: переводом части финансовых потоков на региональный уровень и введением нормативных принципов расчета субсидий, расширением финансовой самостоятельности организаций. Так, с 2014 г. полномочия по финансовому обеспечению дошкольного образования (в части расходов на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек) переместились с муниципального уровня на уровень субъектов Российской Федерации. Соответствующие региональные субсидии рассчитываются на основании подушевых нормативов. И хотя в отдельных субъектах РФ перераспределение полномочий по финансированию дошкольного образования не всегда сопровождалось достаточным финансовым обеспечением [Хохлова, Ружникова, 2014], как институциональная мера оно способствовало повышению прозрачности в определении расходов (за счет нормативных принципов расчета субвенций) на дошкольное образование и усилению конкуренции между детскими садами.

Финансовая самостоятельность учреждений дошкольного образования в последние годы заметно усиливается. Детские сады в форме автономных и бюджетных организаций имеют право самостоятельно планировать расходы в рамках выделенных им по подушевому принципу бюджетных средств. Доля автономных и бюджетных учреждений в дошкольном образовании постоянно увеличивается, о чем свидетельствует изме-

нение бюджетных расходов на субсидии соответствующим организациям. По данным Федерального казначейства за 2016 г., доля средств на субсидии автономным, бюджетным и иным некоммерческим организациям, предоставляющим услуги в сфере дошкольного образования, составляет 83% общих расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на дошкольное образование, в 2015 г. этот показатель составлял 81%, в 2014 г. — 71%, в 2013 г. — 56%. Цифры красноречиво свидетельствуют о распространении среди организаций дошкольного образования финансово-хозяйственной самостоятельности и принципов управления на основании ответственного финансового менеджмента.

В-третьих, одновременно с введением эффективного контракта в дошкольном образовании произошло значительное изменение сети учреждений. Для выполнения задачи обеспечить 100%-ную доступность дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет потребовалось в 2013–2014 гг. ежегодно создавать 400 тыс. новых мест. В субъектах РФ были введены в эксплуатацию новые детские сады, имеющие созданный «с нуля» коллектив работников и нового руководителя. Для стимулирования коллектива и формирования имиджа детского сада при позиционировании таких организаций на рынке образовательных услуг использовались принципы оплаты труда по результату.

Таким образом, в 2012–2016 гг. в дошкольном образовании существовали благоприятные институциональные условия для развития оплаты труда по результату: одновременное масштабное повышение заработных плат воспитателей и изменение условий оплаты труда (появление стимулирующих выплат и критериев оценки эффективности работников), расширение финансовой самостоятельности организаций, более прозрачное распределение финансовых потоков.

В ходе реформы возникли проблемы, ограничивающие и затрудняющие использование принципов оплаты по результату. Прежде всего, стала очевидной несогласованность понятийного аппарата и разрозненность сигналов, поступающих исполнителям реформы, т. е. региональным и муниципальным органам власти, образовательным организациям, от ее идеологов — федеральных органов управления. Приведем пример из рекомендаций по улучшению стимулирующих выплат, содержащихся в двух федеральных документах — в «Программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг.» (далее — Программа) и «Единых рекомендациях по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты тру-

## **2. Ход реформы, возникшие барьеры и ограничения**

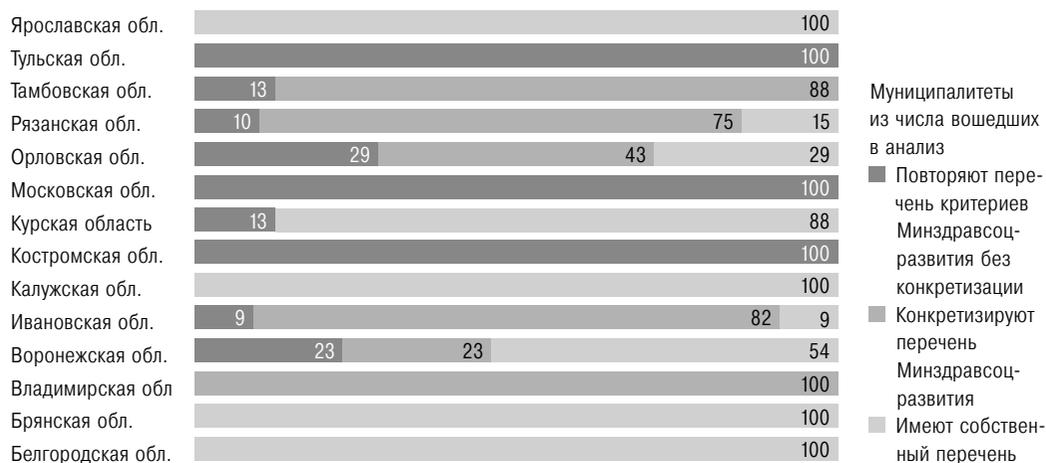
да работников государственных и муниципальных учреждений на 2017 г.»<sup>3</sup> (далее — Единые рекомендации). Согласно Программе «совершенствование системы стимулирующих выплат будет осуществляться <...> на основе отмены неэффективных выплат»; «показатели и критерии эффективности деятельности работников учреждений недостаточно проработаны, а их применение носит формальный характер. В системах оплаты труда работников учреждений во многих случаях сохранились ранее применявшиеся выплаты стимулирующего характера, имеющие низкую эффективность в современных условиях (например, добросовестное выполнение обязанностей, интенсивность труда, качество труда и др. без указания конкретных измеримых параметров)». В то же время Единые рекомендации ориентируют государственные и муниципальные организации на применение перечня стимулирующих выплат, утвержденного на федеральном уровне приказом Минздравсоцразвития от 29 декабря 2007 г. № 818. Этот перечень является обобщенным для отраслей социальной сферы и поэтому состоит из четырех видов выплат: а) за интенсивность и высокие результаты работы; б) за качество выполняемых работ; в) за стаж непрерывной работы, выслугу лет; г) премиальные выплаты<sup>4</sup>. Таким образом, в перечне содержатся наименования выплат, названные в Программе неэффективными. На основании рассматриваемых документов невозможно составить ясное представление о способах совершенствования стимулирования.

В ходе реализации реформы в оплате труда ответственность за выработку критериев эффективности работников фактически сместилась на образовательные организации, на федеральном уровне не было предложено единого подхода к определению эффективности. В ряде регионов в примерных положениях об оплате труда, принятых региональными и муниципальными органами власти для подведомственных организаций, используются такие основания для дополнительных выплат, как «за интенсивность работы», «за качество», без указания конкретных измеримых индикаторов. Образовательные организации, полу-

<sup>3</sup> «Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2017 г.» утверждены решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 23 декабря 2016 г. [Российская газета. Федеральный выпуск № 7164 (296). 2016. 29 декабря].

<sup>4</sup> Приказ Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2007 г. № 818 (ред. от 17 сентября 2010 г.) «Об утверждении Перечня видов выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных, автономных, казенных учреждениях и разъяснения о порядке установления выплат стимулирующего характера в этих учреждениях». <http://legalacts.ru/doc/prikaz-minzdravsotsrazvitija-rf-ot-29122007-n-818/>

**Рис. 2. Практики установления критериев для стимулирования педагогов дошкольного образования в примерных положениях об оплате труда, разработанных отдельными муниципалитетами ЦФО**



чив максимально обобщенные рекомендации учредителя, зачастую используют такие же формулировки критериев стимулирования в локальных документах об оплате труда. В результате размывается сам смысл идеологии эффективного контракта: для работников оказываются непонятными и непрозрачными стимулы и критерии назначения переменной части заработной платы.

Иллюстрацией различий в региональных практиках установления оснований для стимулирования сотрудников в дошкольном образовании служат результаты контент-анализа муниципальных нормативно-правовых актов, утверждающих положения об оплате труда работников детских садов (рис. 2). Контент-анализ был проведен в 2017 г. для муниципалитетов Центрального федерального округа на основе ресурсов системы «Консультант Плюс». Проанализирован состав критериев стимулирования по 14 субъектам РФ, в которых были собраны муниципальные документы — рекомендованные для детских садов положения об оплате труда, всего 157 актов<sup>5</sup>. В результате были выделены

<sup>5</sup> Поскольку ресурсы системы «Консультант Плюс» не позволили собрать документы по всем муниципалитетам, субъекты РФ, входящие в Центральный федеральный округ, оказались в разной степени охвачены проведенным контент-анализом. Проанализировано следующее количество муниципальных актов: Белгородская область — 10, Брянская область — 10, Владимирская область — 9, Воронежская область — 13, Ивановская область — 11, Калужская область — 10, Костромская об-

следующие варианты практик: а) муниципалитеты используют обобщенные формулировки из приказа Минздравсоцразвития № 818 — «за интенсивность», «за качество», «за стаж» и «премиальные выплаты», не конкретизируя их измерителями; б) муниципалитеты используют обобщенные формулировки с некоторой детализацией; в) муниципалитеты вводят собственные критерии для стимулирования педагогов. Как видно из рис. 2, примерно в равной степени распространены практика установления собственных (детальных) критериев стимулирования и использование обобщенных формулировок.

Введение эффективного контракта подразумевало углубление дифференциации в оплате труда в зависимости от достигаемых работниками результатов за счет стимулирующего фонда. Однако методические рекомендации не давали четкого ответа на вопрос, повышать заработную плату всем педагогам или только наиболее результативным. Де-факто рост зарплат в регионах и муниципалитетах был воспринят как мера социального характера, имеющая отношение ко всем педагогическим работникам, как возврат «долгов педагогам», компенсация за низкий уровень оплаты труда в предыдущие периоды, а не только как вознаграждение за эффективность, которое, по замыслу разработчиков, было ориентировано только на повышение доходов наиболее результативных работников как оплата за качество, а не за объем выполняемой работы.

Степень дифференциации заработных плат воспитателей в детском саду находится в компетенции руководителя организации, поэтому в разных организациях различия в оплате труда в ходе реформы могли как нарастать, так и снижаться. Опросы, проведенные в рамках Мониторинга экономики образования<sup>6</sup>, показывают, что в целом по России дифференциация заработных плат воспитателей детских садов с начала внедрения эффективного контракта практически не изменилась (рис. 3).

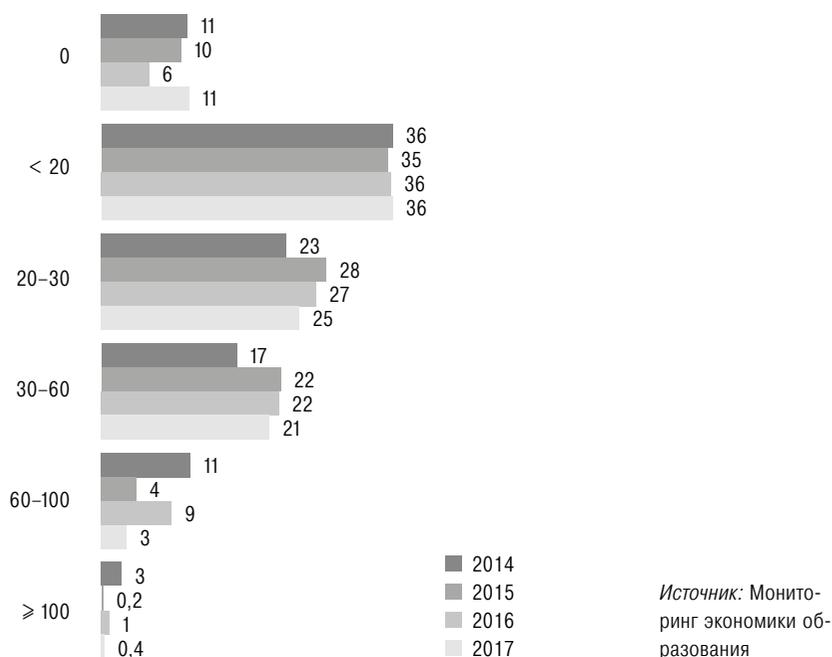
Еще одним барьером на пути масштабного внедрения оплаты по результату в дошкольном образовании стали неравные возможности формирования стимулирующего фонда оплаты труда у крупных и маленьких детских садов. Крупные организации за счет эффекта масштаба могут устанавливать более высокие стимулирующие выплаты по сравнению с небольшими организациями. На рис. 4 приведены примеры зависимости между размером детского сада (численностью воспитанников) и по-

---

ласть — 5, Курская область — 8, Московская область — 27, Орловская область — 7, Рязанская область — 20, Тамбовская область — 8, Тульская область — 12, Ярославская область — 7.

<sup>6</sup> Мониторинг экономики образования проводит НИУ «Высшая школа экономики» по заказу Министерства образования и науки в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 гг.

Рис. 3. Доля стимулирующих выплат в заработной плате воспитателей в государственных (муниципальных) детских садах, % ответивших воспитателей

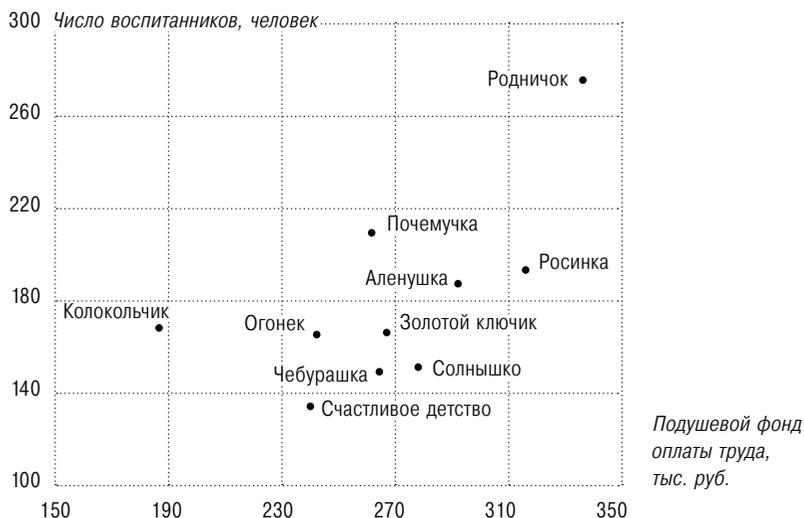


душевым фондом оплаты труда, приходящимся на одного педагогического работника: чем больше воспитанников в детском саду, тем выше подушевой фонд оплаты труда. Очевидно, что в больших детских садах стимулирующие выплаты могут играть более существенную роль в мотивировании воспитателей к качественной работе.

Неравные возможности формирования стимулирующего фонда изначально заложены в структуре сети детских садов: дошкольные учреждения различаются по численности воспитанников. Действие конкурентных механизмов в дошкольном образовании ограничено из-за того, что для большинства родителей при выборе детского сада по-прежнему основным критерием является его близость к дому (по данным Мониторинга экономики образования, в 2016 г. 61% опрошенных родителей выбрали детский сад именно по этому принципу). Поэтому условия введения эффективного контракта, на наш взгляд, должны различаться в крупных и небольших образовательных организациях.

Серьезным барьером, препятствующим продвижению эффективного контракта, оказалась ограниченность региональных бюджетов. Для дошкольного образования, в котором бюджетные средства составляют 85–88% всех доходов образовательных

Рис. 4. Соотношение подушевого фонда оплаты труда педагогических работников, приходящегося на одного педработника, и численности воспитанников по детским садам Калининградской области (в пределах одного муниципалитета).



Источник: Составлено по данным стат. формы «85-К», 2014 г.

организаций, этот фактор особенно значим. Внебюджетные доходы детских садов практически полностью (на 95%) формируются из оплаты пребывания ребенка в образовательной организации, которую вносят родители. Размеры этой оплаты увеличились в последние годы, но их рост не привел к изменению доли внебюджетных средств в доходах дошкольных образовательных организаций. К тому же внебюджетные средства практически не играют роли в повышении заработных плат воспитателей детских садов (составляют менее 1% фондов оплаты труда).

Ограниченность региональных бюджетов и недостатки в их планировании [Акиндинова, Чернявский, Чепель, 2016] оказались в ряду причин, по которым, несмотря на предпринимаемые усилия по повышению заработных плат педагогов дошкольного образования, в 2013–2016 гг. большинству регионов так не удалось выйти на целевой показатель в соответствии с указом президента РФ — довести заработную плату педработников дошкольного образования до уровня средней зарплаты в общем образовании (табл. 1).

На восприятие сотрудниками детских садов результатов введения эффективного контракта в дошкольном образовании не могло не повлиять сокращение покупательной способности заработной платы педагогов в 2015–2017 гг. после ее намечавшегося повышения в 2014 г. На рис. 5, 6 отражено соотношение зарплат педработников дошкольного образования со стоимо-

Таблица 1. **Группировка субъектов РФ по соотношению заработной платы педагогов дошкольного образования со средней заработной платой в общем образовании, число субъектов за 12 мес.**

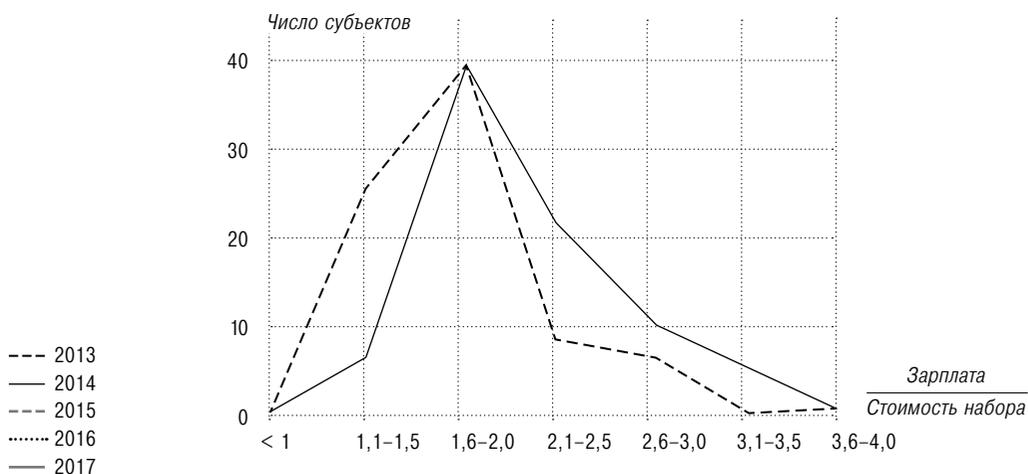
|                 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------------|------|------|------|------|
| От 100% и более | 25   | 47   | 37   | 39   |
| От 95 до 99%    | 36   | 29   | 38   | 32   |
| От 90 до 94%    | 12   | 4    | 9    | 8    |
| От 80 до 89%    | 9    | 2    | 1    | 5    |
| От 70 до 79%    | 0    | 1    | 0    | 1    |
| От 60 до 69%    | 1    | 0    | 0    | 0    |

стью фиксированного набора потребительских товаров и услуг, отражающее покупательную способность заработной платы. В 2014 г. график распределения регионов сместился вправо, т. е. стало больше субъектов РФ, имеющих более высокую, чем в 2013 г., покупательную способность зарплаты в дошкольном образовании (рис. 5). Однако в 2016–2017 гг. кривая распределения вновь сместилась влево, что означает снижение покупательной способности зарплаты почти до уровня 2013 г. (рис. 6).

На ход реформы и ее восприятие оказали влияние и другие изменения, происходящие в дошкольном образовании одновременно с введением эффективного контракта. Мероприятия по обеспечению доступности дошкольного образования для детей старше 3 лет обернулись ростом нагрузки на воспитателей: увеличилась численность детей в группах (по данным Мониторинга экономики образования, в 2017 г. в детсадовской группе было в среднем 26 человек, тогда как в 2014 г. — 24 человека), выросло число детей, приходящихся на одного воспитателя (с 8,9 человека в 2010 г. до 11,2 человека в 2016 г.). Сокращения численности кадров в дошкольном образовании не наблюдалось, за исключением административного и медицинского персонала<sup>7</sup>. Рост нагрузки сотрудники дошкольных образовательных ор-

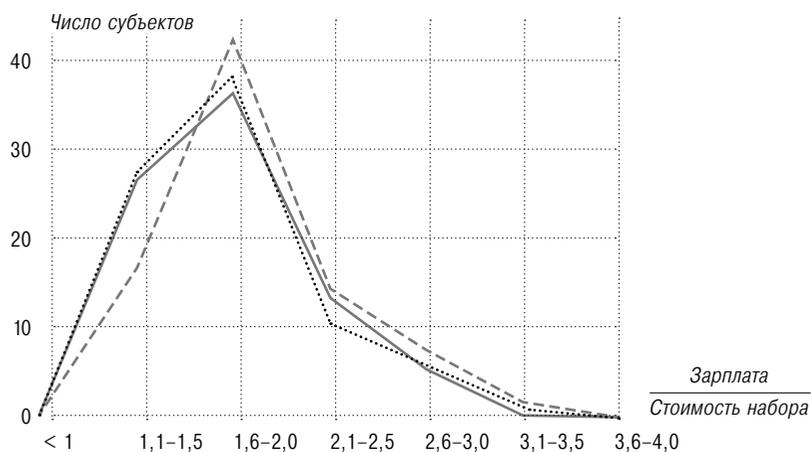
<sup>7</sup> По данным статистической формы «85-К», численность сотрудников в дошкольных образовательных организациях составляла: всего — 1494 тыс. человек в 2011 г. и 1520 тыс. человек в 2015 г.; в том числе: административного персонала — 79 тыс. человек в 2011 г. и 75 тыс. человек в 2015 г.; педагогического персонала — 613 тыс. человек в 2011 г. и 644 тыс. человек в 2015 г. (в том числе: воспитателей — 475 тыс. человек в 2011 г. и 501 тыс. человек в 2015 г.);

Рис. 5. Группировка субъектов РФ по соотношению зарплаты педработников дошкольного образования и стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг в 2013–2014 гг.



Источник: Расчеты авторов на основании данных Росстата.

Рис. 6. Группировка субъектов РФ по соотношению зарплаты педработников дошкольного образования и стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг в 2015–2017 гг.



младших воспитателей — 178 тыс. человек в 2011 г. и 184 тыс. человек в 2015 г. ;  
 помощников воспитателей — 120 тыс. человек в 2011 г. и 128 тыс. человек в 2015 г. ;  
 обслуживающего персонала — 468 тыс. человек в 2011 г. и 472 тыс. человек в 2015 г. ;

ганизаций нередко связывают с повышением зарплаты, и такие условия реформы воспринимаются ее участниками негативно.

Таким образом, введение эффективного контракта в дошкольном образовании столкнулось с рядом ограничений институционального и финансового характера, в крупных и небольших детских садах условия для его применения оказались неравными. Эти барьеры могли бы застопорить дальнейшее продвижение реформы, если бы не важные положительные изменения, произошедшие в оценке воспитателями своей работы и зафиксированные социологическими исследованиями.

Мотивации педагогических работников в дошкольном образовании на протяжении ряда лет уделялось очень мало внимания. При этом именно мотивация сотрудников играет ключевую роль на этапе перехода к эффективному контракту, в проведении кадровой политики, ориентированной на обеспечение качественного дошкольного образования, отвечающего современным требованиям и вызовам времени.

Дошкольные педагоги получали низкую заработную плату — не более 50% средней заработной платы по региону в большинстве субъектов РФ, серьезной поддержки развитию данного сектора образовательной системы с федерального уровня не осуществлялось, из-за отсутствия притока молодежи в отрасль происходило постепенное старение кадров. В отличие от педагогов общего образования, активно включенных с 2006 г. в системные реформы, воспитатели детских садов серьезных сигналов, которые бы повлияли на их мотивацию и заинтересованность в работе, не получали. Ситуация радикально изменилась в 2012 г., после принятия указов президента РФ о повышении заработной платы педагогам дошкольного образования.

В период с 2007 по 2011 г., судя по результатам Мониторинга экономики образования, лишь 60% педагогов дошкольного образования хотели остаться работать в своих учреждениях, а 40% были настроены сменить место работы. На момент опроса только 2% из желающих сменить работу имели реальные варианты трудоустройства. Остальные собирались уходить, но пока не предпринимали к этому никаких усилий: либо были уверены, что не смогут найти альтернативу, либо собирались на пенсию. Нетрудно представить себе психологический настрой в педагогическом коллективе, в котором 40% сотрудников собираются уходить, однако не уходят. Опереться на них в решении задач повышения качества дошкольного образова-

### **3. Привлекательность работы в детском саду по оценкам воспитателей**

---

медицинского персонала — 36 тыс. человек в 2011 г. и 17 тыс. человек в 2015 г.

ния очень трудно, стимулов в условиях ограниченности ресурсов практически нет.

В 2013 г., судя по результатам Мониторинга экономики образования, ситуация изменилась кардинально. Более 76% педагогов дошкольного образования отметили, что хотят работать и не собираются уходить. Доля тех, кто подобрал альтернативное место работы, сократилась до 0,9%, т.е. такие сотрудники практически стали уникальным явлением. Вдвое сократилось число тех, кто собирается уходить, но не предпринимает никаких усилий. Более или менее стабильной осталась только доля тех, кто собирается уйти на пенсию. Таким образом, в педагогических коллективах дошкольных образовательных организаций сложилась принципиально другая мотивационная структура.

Сохранение, судя по данным опросов, после 2013 г. выявленной позитивной динамики в мотивационной структуре педагогических коллективов позволяет сделать вывод об устойчивости произошедших изменений. В 2016 г. большинство (78%) респондентов из государственных детских садов не хотели менять место работы (для сравнения: в негосударственных детских садах — 81%).

Произошедшие сдвиги обусловлены прежде всего реализацией Указа президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597, в ходе которой была существенно повышена средняя заработная плата работников дошкольного образования. Воспитатели получили стимул продолжать работать в дошкольных образовательных организациях, к тому же в условиях серьезного экономического кризиса большинство работников во всех сферах экономики были заинтересованы в сохранении рабочего места.

#### **4. Эффективный контракт как инструмент кадровой политики в детском саду**

В условиях неопределенности институциональных механизмов введения эффективного контракта и ограниченности бюджетных финансовых ресурсов, пожалуй, единственным способом продолжения реформы является предоставление образовательным организациям большей свободы в использовании принципов оплаты по результату (в формулировке критериев стимулирования, в определении размеров стимулирующих выплат и др.).

Обоснованность смещения акцента при рассмотрении хода реформы оплаты труда на локальный уровень, признания первостепенной роли образовательной организации в дальнейшем продвижении этой реформы подкрепляется целым рядом научных работ. В зарубежной науке сложилось отдельное исследовательское направление — изучение лидерства в образовании. Одним из результатов этих исследований стала констатация ключевой роли руководителя образовательной организации в реализации стратегических проектов и программ развития. В рамках данной исследовательской традиции оценивается

влияние различных стилей управления, свойственных руководителям тех или иных образовательных организаций, на эффективность этих организаций (подробный обзор исследований лидерства в образовании и его влияния на эффективность организации можно найти в [Abu-Hussain, 2014]). М. Фуллан пишет, что «все основные исследования по инновациям и эффективности школ демонстрируют, что директор значительно влияет на вероятность того, произойдет ли изменение» [Фуллан, 2006]. П. Берман и М. Мак-Лафлин обнаружили, что реализация проектов, получивших активную поддержку директора, с большей вероятностью завершалась успехом [Berman, McLaughlin, 1977].

Рассматривая процесс введения эффективного контракта с воспитателями на локальном уровне — как инструмент внутренней кадровой политики, можно увидеть его значимые практические преимущества с точки зрения продвижения реформы и преодоления ряда сложившихся барьеров.

Во-первых, на уровне детских садов можно точнее скоординировать финансовое обеспечение под эффективный контракт и состав стимулирующих выплат. Только руководитель образовательной организации может оценить возможности фонда оплаты труда и размер стимулирующих выплат, согласовать величину выплат с количеством и составом критериев стимулирования.

Во-вторых, на уровне образовательных организаций можно конкретизировать состав стимулирующих выплат: определить, что к ним относится и какие из них являются наиболее действенными с точки зрения развития детского сада, совершенствования его коллектива и повышения качества предоставляемых образовательных и иных услуг. В условиях неопределенности сигналов о стимулирующих выплатах «сверху» (от федерального центра) на уровне образовательных организаций, специалистов муниципальных и региональных органов управления происходит выработка оптимальных критериев стимулирования преобразований и осознания смысла проводимой реформы ее участниками. М. Фуллан считает этот процесс необходимым условием результативности реформы: «Реформа не может прижиться, пока ее смысл не будет определен участвующими в ней субъектами» [Фуллан, 2006].

Чтобы определить, каким образом меняются отношение к эффективному контракту и представления о нем в научном и экспертном сообществе, мы провели контент-анализ аннотаций к публикациям, в названии которых встречается словосочетание «эффективный контракт», на основании ресурсов электронной библиотеки eLibrary. Были отобраны статьи, посвященные эффективному контракту в дошкольном, общем и дополнительном

**5. Научно-исследовательское обеспечение введения эффективного контракта**

образовании детей, а также исследующие ход реформы в организациях социальной сферы в целом. Таким образом, в анализ не вошли публикации по теме эффективного контракта в высшем и среднем профессиональном образовании. На этих условиях отобраны 142 статьи, после чего каждой аннотации были присвоены одна или две смысловые категории, отражающие основное содержание статьи. Использовались следующие категории:

- анализ понятия «эффективный контракт», обзор нормативных документов. Категория присваивалась статьям, посвященным характеристике нормативных документов, определяющих понятие и требования к введению эффективного контракта, теоретическому осмыслению понятия «эффективный контракт» (с позиций экономики, права, управления образовательной организацией) и смежных с ним понятий («эффективность», «результативность», «критерии оценки эффективности» и проч.);
- описание проблем внедрения эффективного контракта. Категория присваивалась статьям, в которых выделены практические проблемы, сложности, барьеры на пути перехода к эффективному контракту в бюджетных организациях;
- критика эффективного контракта. Категория присваивалась статьям, в аннотациях к которым авторы указывают на нецелесообразность перехода к эффективному контракту;
- обобщение результатов введения эффективного контракта. Категория присваивалась статьям, в которых рассматривается динамика статистических показателей, характеризующих уровень заработных плат, бюджетных расходов, характеристик организаций, свидетельствующих о первых результатах введения эффективного контракта;
- описание конкретной практики внедрения эффективного контракта. Категория присваивалась статьям, в которых изложен опыт конкретных организаций по переходу к эффективному контракту с педагогами;
- социологические исследования. Категория присваивалась статьям, описывающим результаты социологических исследований, в задачи которых входило выявить изменения, связанные с введением эффективного контракта;
- рекомендации, подходы к внедрению. Категория присваивалась статьям, содержащим предложения, советы или конкретные модели введения эффективного контракта.

С 2013 г., после принятия соответствующих федеральных документов, постепенно увеличивается количество публикаций по теме эффективного контракта в организациях дошкольного, общего и дополнительного образования детей, а также в бюд-

Рис. 7. Количество в электронной библиотеке *eLibrary* публикаций, использующих в названии термин «эффективный контракт» и исследующих введение эффективного контракта в организациях дошкольного, общего или дополнительного образования детей либо в социальной сфере в целом

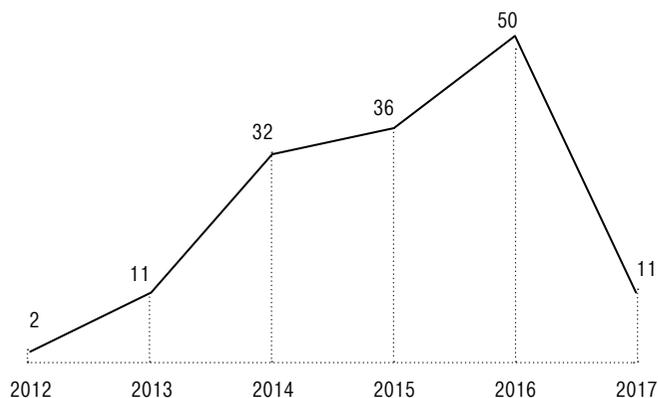
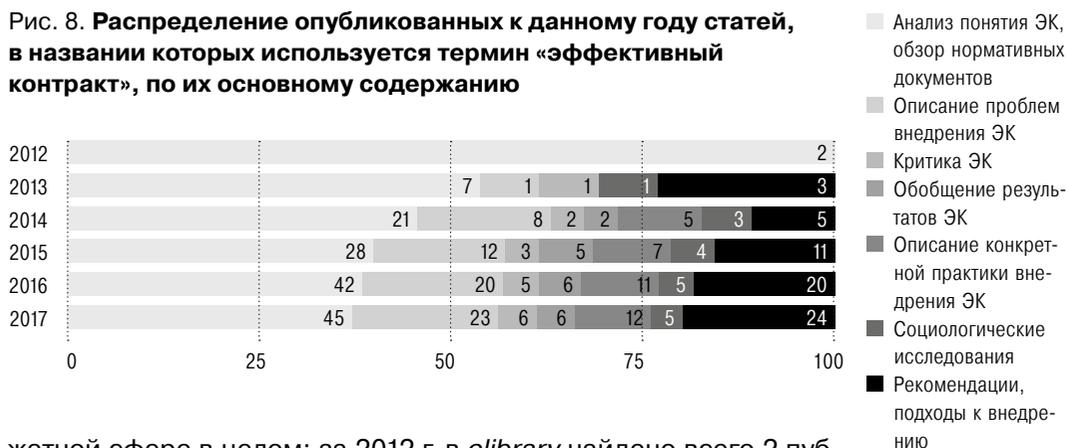


Рис. 8. Распределение опубликованных к данному году статей, в названии которых используется термин «эффективный контракт», по их основному содержанию



жетной сфере в целом: за 2012 г. в *eLibrary* найдено всего 2 публикации с заданными условиями поиска, за 2016 г. опубликовано уже 50 статей (рис. 7). При этом за рассматриваемый период существенно меняется тематика публикаций. Если в 2012 г. все материалы были посвящены осмыслению понятия «эффективный контракт» и трактовке принятых нормативно-правовых актов, то в дальнейшем доля таких статей в общем числе публикаций сокращается (45% в 2013 г. и 25% в 2016 г.). К 2016–2017 гг. увеличивается (хотя и остается невысокой) доля статей, в которых описаны конкретные практики введения эффективного контракта и модели его внедрения: в сумме статьи этих двух категорий составили 22–23% общего числа статей по исследуемой теме, опубликованных к 2013–2014 гг., и 30% общего числа публикаций, накопленных по данной теме к 2017 г. Таким образом,

Составлено на основании поисковых запросов в электронной библиотеке *eLibrary*)

постепенно происходит выработка путей реализации реформы на уровне ее конкретных исполнителей.

Использование оплаты труда по результату как инструмента кадровой политики в детских садах должно опираться на учет специфики дошкольного образования и особенностей труда педагогов данного уровня образования. Однако исследований, в которых раскрывались бы способы применения знаний о ценностях и мотивации воспитателей и механизмах развития коллектива организации дошкольного образования в управлении этими организациями, в российских научных базах немного.

В недавнем исследовании, проведенном в одном из детских садов г. Магнитогорска, авторы, исследовав с помощью стандартизованных методик мотивацию воспитателей в условиях введения эффективного контракта, пришли к выводу, что главное условие удовлетворенности педагогов своим трудом — это продуктивные и доброжелательные взаимоотношения с коллегами, благоприятный психологический климат в коллективе [Минаева, Багаутдинова, 2015]. Эти результаты согласуются с данными опросов воспитателей, проведенных в рамках Мониторинга экономики образования: в 2016 г. среди основных причин удовлетворенности работой более половины опрошенных воспитателей как в государственных (муниципальных) дошкольных образовательных организациях, так и в частных детских садах отмечали здоровую атмосферу в коллективе и удобный график работы [Абанкина, Родина, Филатова, 2017]. Результаты этих исследований свидетельствуют о перспективности использования в качестве показателей эффективности педагогов дошкольного образования критериев, отражающих коллективные результаты труда. Однако пока такие показатели не нашли отражения в действующих методических рекомендациях<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Рекомендации по установлению показателей эффективности для работников организаций образования содержатся в письме Минобрнауки России № АП-1073 от 20 июня 2013 г. «О разработке показателей эффективности». Для педагогов дошкольного образования предложены следующие направления разработки показателей: а) реализация дополнительных проектов; б) организация (участие) системных исследований, мониторинга индивидуальных достижений обучающихся; в) реализация мероприятий, обеспечивающих взаимодействие с родителями обучающихся; г) участие педагога в разработке и реализации основной образовательной программы; д) организация физкультурно-оздоровительной и спортивной работы; е) работа с детьми из социально неблагополучных семей; ж) создание элементов образовательной инфраструктуры. Большинство из этих направлений предполагает индивидуальную работу педагога, а не коллективный результат.

Анализ институциональных условий введения эффективного контракта в дошкольном образовании в 2012–2016 гг. и обобщение данных о проблемах, возникших в ходе реформы оплаты труда, подводят к выводу, что для продолжения начатых преобразований необходимо передать инициативу на уровень образовательных организаций, региональных и муниципальных управлений образования. Именно на этом уровне возможна выработка наиболее продуктивных подходов к формированию критериев эффективности работников и способов их стимулирования. Наиболее жизнеспособными являются модели эффективного контракта, предложенные их непосредственными пользователями — образовательными организациями, их руководителями и сотрудниками.

Целесообразно поддерживать различного рода дискуссии в профессиональном сообществе по существующим практикам перехода к эффективному контракту, межрегиональные и межмуниципальные совещания, позволяющие управленцам делиться накопленным опытом. Кроме того, важно проводить локальные эксперименты по различным моделям эффективного контракта с индивидуальными и коллективными показателями для оценки результатов деятельности. В этих экспериментах должны быть контрольные и экспериментальные группы воспитателей, участвующих во введении эффективного контракта, с тем чтобы можно было сравнить разные модели, изучить и научно обосновать выявленные результаты, представить их профессиональному сообществу.

Учитывая наметившуюся тенденцию к росту удовлетворенности воспитателей условиями оплаты труда, целесообразно было бы не прекращать мероприятия по повышению заработных плат воспитателей после 2018 г., т. е. после срока, установленного в соответствии с указом президента РФ о повышении заработных плат в бюджетной сфере. Для обеспечения финансовых возможностей повышения заработных плат в дошкольном образовании и формирования в детских садах достаточно стимулирующего фонда важно продолжать совершенствовать наполнение действующих нормативов финансирования, соблюдая при их расчетах требования федерального законодательства.

## 6. Заключение

1. Абанкина И. В., Родина Н. В., Филатова Л. М. (2017) Мотивации, поведение и стратегии воспитателей образовательных организаций, реализующих программы дошкольного образования, на рынке дошкольного образования. Информационный бюллетень Мониторинга экономики образования. Вып. 12 (111). М.: НИУ ВШЭ.
2. Абанкина И. В. (2009) Исследование результатов и эффектов введения новой системы оплаты труда учителей // Вопросы образования / Educational Studies Moscow. № 4. С. 153–169.

## Литература

3. Акиндинова Н. В., Чернявский А. В., Чепель А. А. (2016) Региональные бюджеты в условиях кризиса: можно ли достичь сбалансированности? // Вопросы экономики. № 10. С. 31–48.
4. Белявина Р. И. (2016) Почему финансовое стимулирование невыгодно: совершенствование качества преподавания или торпедирование реформ в Кыргызской Республике // Вопросы образования / Educational Studies Moscow. № 2. С. 40–61. DOI: 10.17323/1814-9545-2016-2-40-61
5. Брюйн Х. де. (2005) Управление по результатам в государственном секторе. М.: Институт комплексных стратегических исследований.
6. Деркачев П. В., Зиновьев А. К. (2016) Был ли успешен переход на эффективный контракт в организациях профессионального образования Московской области? // Образовательная политика. № 3. С. 85–96.
7. Клячко Т. Л., Аврамова Е. М., Логинов Д. М. (2014) Учительская зарплата и эффективность работы школы // Народное образование. № 5. С. 26–38.
8. Колесникова Е. М. (2016) Педагоги частного и государственного дошкольного образования: статус группы и перспективы развития // Социологический журнал. Т. 22. № 1. С. 114–132.
9. Кузьминов Я. И. (2011) Академическое сообщество и академические контракты: вызовы и ответы последнего времени // М. М. Юдкевич (ред.) Контракты в академическом мире. М.: Изд. дом ВШЭ. С. 13–31.
10. Курбатова М. В., Левин С. Н. (2013) Эффективный контракт в системе высшего образования РФ: теоретические подходы и особенности институционального проектирования // Journal of Institutional Studies. Т. 5. № 1. С. 55–80.
11. Минаева О. И., Багаутдинова С. Ф. (2015) Анализ состояния мотивации деятельности педагогов ДОО в условиях введения эффективного контракта // Международный студенческий научный вестник. № 5 (часть 3). С. 403–405.
12. Фуллан М. (2006) Новое понимание реформ в образовании. М.: Просвещение.
13. Хохлова Н. С., Ружникова А. С. (2014) Оценка влияния перераспределения полномочий по обеспечению дошкольного образования на региональные и местные бюджеты в Сибирском федеральном округе // Известия Байкальского государственного университета. № 6. С. 15–24.
14. Abu-Hussain J. (2014) Leadership Styles and Value Systems of School Principals // American Journal of Educational Research. Vol. 2. No 12. P. 1267–1276.
15. Berman P., McLaughlin M. W. (1977) Federal Programs Supporting Educational Change. Vol. VII: Factors Affecting Implementation and Continuation. Santa Monica, CA: Rand Corporation.
16. Cuban L. (1998) How Schools Change Reforms: Redefining Reform Success and Failure // The Teachers College Record. Vol. 99. No 3. P. 453–477.

## Performance Based Contracting and Increase in Wage in Preschool Education: Development Strategies, Motivation and Incentives

**Irina Abankina**

Candidate of Sciences in Economics, Tenured Professor, Director of the Institute for Educational Studies, National Research University Higher School of Economics. E-mail: abankina@hse.ru

Authors

**Natalya Rodina**

Candidate of Sciences in Economics, Leading Research Fellow at the Institute of Education, National Research University Higher School of Economics. E-mail: nrodina@hse.ru

Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.

This article explores opportunities in using performance-based contracting as a tool for internal recruitment and a means of solving problems that preschool educational institutions face in their development. Kindergarten staff underwent little change for decades. Sociological surveys revealed the first shifts in the motivation of preschool teachers after some large-scale salary increase measures in education were undertaken. According to the Monitoring of Education Markets and Organizations, only 60% of preschool teachers wanted to continue working for their institutions in 2007–2011, while 40% felt like changing their jobs. In 2016, 78% of kindergarten teachers did not want to quit: they had new incentives and an interest in professional growth, their work had become more creative, and interest in work had come to the fore. The findings give reason for considering further support of the salary reform feasible in order to change the nature of preschool teaching as a strategic vector of development in this education sector. As the course of the preschool teacher salary reform has been analyzed and the major trends in changes in institutions that applied performance-based contracting in 2012–2016 have been identified, the conclusion is made that further implementation of performance-based contracts is possible provided that performance criteria recommended “from above” are specified wisely at the level of individual educational institutions and adjusted to kindergarten-specific development strategies. Personnel policies are becoming a resource in the transformation of preschool education content and its orientation towards the development of 21st-century skills.

Abstract

performance-based contracting, preschool education, motivation of preschool teachers, remuneration of labor, effectiveness criteria.

Keywords

Abankina I. (2009) Issledovanie rezultatov i effektivov vvedeniya novoy sistemy oplaty truda uchiteley [Studying Results and Effects of a New Remuneration System for Teachers]. *Voprosy obrazovaniya / Educational Studies*. Moscow, no 4, pp. 153–169.

Abankina I., Rodina N., Filatova L. (2017) *Motivatsii, povedenie i strategii vospitateley obrazovatelnykh organizatsiy, realizuyushchikh programmy doshkolnogo obrazovaniya, na rynke doshkolnogo obrazovaniya* [Motivation, Behavior and Strategies of Preschool Teachers in the Preschool Education Market]. *Informatsionnyy byulleten Monitoringa ekonomiki obrazovaniya*, no 12 (111). Moscow: HSE.

Abu-Hussain J. (2014) Leadership Styles and Value Systems of School Principals. *American Journal of Educational Research*, vol. 2, no 12, pp. 1267–1276.

References

- Akindinova N., Chernyavsky A., Chepel A. (2016) Regionalnye byudzhety v usloviyakh krizisa: mozno li dostich sbalansirovannosti? [Regional Budgets in a Crisis: Is Balance Possible?]. *Voprosy ekonomiki*, no 10, pp. 31–48.
- Belyavina R. (2016) Pochemu finansovoe stimulirovanie nevygodno: sovershenstvovanie kachestva prepodavaniya ili torpedirovanie reform v Kyrgyzskoy Respublike [Why Incentives Don't Pay: Introducing Bonus Pay in the Kyrgyz Republic and the Undoing of Reforms]. *Voprosy obrazovaniya / Educational Studies. Moscow*, no 2, pp. 40–61. DOI: 10.17323/1814-9545-2016-2-40-61.
- Berman P., McLaughlin M. W. (1977) *Federal Programs Supporting Educational Change. Vol. VII: Factors Affecting Implementation and Continuation*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- Bruijn H. de (2005) *Upravlenie po rezul'tatam v gosudarstvennom sektore* [Managing Performance in the Public Sector]. Moscow: Institute for Complex Strategic Studies.
- Cuban L. (1998) How Schools Change Reforms: Redefining Reform Success and Failure. *The Teachers College Record*, vol. 99, no 3, pp. 453–477.
- Derkachev P., Zinov'ev A. (2016) Byl li uspeshen perekhod na effektivny kontrakt v organizatsiyakh professionalnogo obrazovaniya Moskovskoy oblasti? [Was the Transition to Performance-Based Contracting in Moscow Oblast Institutions of Professional Education Successful?]. *Obrazovatel'naya politika*, no 3, pp. 85–96.
- Fullan M. (2006) *Novoe ponimanie reform v obrazovanii* [The New Meaning of Educational Change]. Moscow: Prosveshchenie.
- Khokhlova N., Ruzhnikova A. (2014) Otsenka vliyaniya pereraspredeleniya polnomochiy po obespecheniyu doshkolnogo obrazovaniya na regionalnye i mestnye byudzhety v Sibirskom federalnom okruge [Assessing the Impact of Redistributing Preschool Education Funding Powers on Regional and Municipal Budgeting in Siberian Federal District]. *Izvestiya Baykalskogo gosudarstvennogo universiteta*, no 6, pp. 15–24.
- Klyachko T., Avraamova E., Loginov D. (2014) Uchitelskaya zarplata i effektivnost raboty shkoly [Teacher Salaries and School Effectiveness]. *Narodnoe obrazovanie*, no 5, pp. 26–38.
- Kolesnikova E. (2016) Pedagogi chastnogo i gosudarstvennogo doshkolnogo obrazovaniya: status gruppy i perspektivy razvitiya [Teachers in Private and Public Preschool Education: Social Group Status and Development Prospects]. *Sotsiologicheskyy zhurnal*, vol. 22, no 1, pp. 114–132.
- Kurbatova M., Levin S. (2013) Effektivny kontrakt v sisteme vysshego obrazovaniya RF: teoreticheskie podkhody i osobennosti institutsionalnogo proektirovaniya [Performance-Based Contracting in Russian Higher Education: Theoretical Approaches and Peculiarities of Institutional Design]. *Journal of Institutional Studies*, vol. 5, no 1, pp. 55–80.
- Kuzminov Y. (2011) Akademicheskoe soobshchestvo i akademicheskie kontrakty: vyzovy i otvety poslednego vremeni [Academic Community and Academic Contracts: Recent Challenges and Solutions]. *Kontrakty v akademicheskoy mire* [Contracting in the Academic World] (ed. M. Yudkevich), Moscow: HSE, pp. 13–31.
- Minaeva O., Bagautdinova S. (2015) Analiz sostoyaniya motivatsii deyatelnosti pedagogov DOU v usloviyakh vvedeniya effektivnogo kontrakta [Analyzing Motivation of Preschool Teachers in the Context of Introducing Performance-Based Contracting]. *Mezhdunarodnyy studencheskiy nauchnyy vestnik*, no 5, part 3, pp. 403–405.