

УЧИТЬ, ЧТОБЫ ВЫЖИТЬ:

оплата труда по ставке и ее воздействие на качество преподавания

Гита Штайнер-Хамси

Статья поступила
в редакцию
в декабре 2015 г.

Штайнер-Хамси Гита
(Gita Steiner-Khamsi)— PhD, профессор Колумбийского университета (Нью-Йорк, США). Адрес: Columbia University, 116th and Broadway, New York, NY10027. E-mail: gs174@tc.columbia.edu

Аннотация. Автор сравнивает две системы оплаты труда учителей: основанную на ставке, которая характерна для постсоветских государств, и основанную на недельной рабочей нагрузке, которая применяется в странах ОЭСР. Высокая степень зависимости размера зарплаты от количества учебных часов, характерная для оплаты труда по ставке, порождает целый ряд негативных последствий: незащищенность учителей; микроконтроль их работы; переполнение школ; временные, или стратегические, вакансии; чрезмерная учебная нагрузка учителей; перераспределение учебных часов вне зависимости от специализации педагогов. Рассмотрен опыт

реформирования оплаты труда учителей в двух странах: в 2007 г. в Монголии и в 2011 г. в Кыргызстане. В Монголии систему учебной нагрузки заменили системой недельной рабочей нагрузки, и реформа прошла успешно. В Кыргызстане преобразования имели неожиданный побочный эффект: меры, которые стимулировали сельских учителей и молодых педагогов, для педагогов опытных и городских учителей обернулись уменьшением заработка и снижением общественного статуса. Те, кто проиграл в результате реформы, начали открыто ей противостоять и в течение двух лет добились того, что система оплаты труда по ставке была восстановлена в прежнем виде.

Ключевые слова: школьные учителя, системы оплаты труда, ставка, недельная рабочая нагрузка, реформирование системы образования.

DOI: 10.17323/1814-9545-2016-2-14-39

До настоящего времени в некоторых постсоветских государствах, а также в странах, имевших тесные связи с Советским Союзом, пытаются решить сложную проблему — найти способ реформировать систему оплаты труда учителей, доставшуюся в наследство от коммунистического прошлого. В этой системе вознаграждают учителей, которым удается набрать больше дополнительных учебных часов, даже если при этом они ведут предметы, не соответствующие их квалификации. Говоря о постсоветской системе оплаты труда учителей, имеют в виду так называемую учебную нагрузку или ставку; при этом размеры заработка учителей раз-

Steiner-Khamsi G.
Teach or Perish: The
Stavka System and its
Impact on the Quality
of Instruction (пер.
с англ. Л. Трониной).
Текст публикуется
в авторской редакции.

личаются весьма значительно и зависят от количества учебных часов. Эта система диаметрально противоположна существующей в странах ОЭСР, в основе которой лежит понятие недельной рабочей нагрузки: заработок каждого работника, в том числе учителя, рассчитывается исходя из того, что он работает 36–40 часов в неделю, из них от 22 до 29 часов выделено для преподавания.

В этой статье мы рассмотрим, какие проблемы существуют в системе оплаты труда по ставке, как со временем она менялась и корректировалась, и в качестве примера расскажем о реформах оплаты труда учителей в двух странах: в 2007 г. в Монголии и в 2011 г. в Кыргызстане. В Монголии систему учебной нагрузки заменили системой недельной рабочей нагрузки, и реформа прошла успешно. Монгольские учителя, как и другие госслужащие, работают 40 часов в неделю, из которых только 19 часов должны преподавать, а остальное время используют для подготовки поурочных планов, проверки тетрадей, встреч с учениками, их родителями, с коллегами-педагогами и выполнения административных обязанностей [UNICEF Mongolia, 2012]. То же самое попробовали сделать в Кыргызской Республике, но попытка отказаться от расчета заработной платы на основе ставки, по сути дела, провалилась: всего два года потребовалось, чтобы школы вернулись к системе оплаты труда, в значительной мере привязанной к учебным часам. В конце концов правительству Кыргызстана под давлением городских властей Бишкека и профсоюза учителей пришлось увеличить максимально разрешенное число аудиторных часов с 32 (постановление № 19, январь 2011 г.) до 49 (постановление № 373, июнь 2013 г.) — этот максимум был не только выше, чем до реформы 2011 г., но и превысил норму, установленную киргизским трудовым законодательством [UNICEF Kyrgyzstan, 2014].

Положению учителей посвящено множество статей, вышедших на русском языке, государственных языках стран Центральной и Восточной Европы, а также СНГ (ЦВЕ/СНГ). Кроме того, существует несколько эмпирических работ на английском языке, материалы которых исследователи, работающие за пределами данного региона, могут найти в открытом доступе. Задачей данного обзора не является разбор всех заметных научных публикаций, связанных с системой оплаты труда учителей в странах ЦВЕ/СНГ, он, скорее, призван показать на примерах, какого рода исследования проводились на эту тему.

Для понимания истории и политического контекста советской системы оплаты труда важны две работы: фундаментальное исследование истоков рассматриваемой системы, осуществленное выдающимся ученым, специалистом по сравнительной педагогиче-

1. Эмпирические исследования, посвященные положению педагогов

ке Гарольдом Дж. Ноа [Noah, 1966] и монография А. Ноува [Nove, 1993]. Работа Алека Ноува охватывает весь период советской власти, последняя глава посвящена неудачной попытке Горбачева в 1987 г. ввести более дифференцированную систему оплаты труда, которая учитывала бы большой диапазон уровней квалификации, и прежде всего разницу между работниками физического труда и высококвалифицированными специалистами.

Упомянутые труды основаны на экономическом анализе, однако положению учителей в первые два десятилетия после политических преобразований 1991 г. посвящено и немалое число научных работ, авторы которых использовали качественные и этнографические методы исследования. Это, например, работы Алана де Янга, Сарфароза Ниязова, Дюшона Шаматова, а Ивета Силова очень хорошо описала начало и конец переходного периода в странах ЦВЕ/СНГ. Краткий обзор перечисленных работ представлен в книге, вышедшей под редакцией И. Силовой [Silova, 2010].

Третью группу исследований образуют подготовленные в последние годы диссертации на тему положения учителей в странах СНГ. Эти работы в скором времени будут опубликованы как монографии, отдельные главы в сборниках или журнальные статьи. В числе лучших — диссертации Елены Айдаровой (Университет штата Мичиган, 2015), Нурбека Телешалиева (Кембриджский университет, 2016), Магды Нуцы Кобакидзе (2016) и три диссертации, подготовленные в Педагогическом колледже Колумбийского университета: Эрин Уикс-Эрп (2015), Симона Джанашии (2016) и Раисы Белявиной (должна быть завершена в 2017 г.).

И наконец, множество исследований на эту тему было проведено национальными и зарубежными специалистами по заказу и при финансовой поддержке правительств стран СНГ, а также международных и неправительственных организаций. Поскольку общепризнано, что зарплата у учителей низкая, бюджетные расходы на образование в рассматриваемых странах малы, а намерения наладить нормальное функционирование данной системы трудно реализуемы, эта четвертая группа работ — аналитика, посвященная «кризису педагогических кадров», — была весьма востребована в последние годы.

Работы этих двух категорий — научные исследования (первые три группы) и аналитика проводимой политики (четвертая группа) — никак не связаны между собой, хотя в большинстве случаев все исследования проводят одни и те же авторы. В моих работах на рассматриваемую тему я пытаюсь преодолеть этот разрыв между фундаментальными академическими исследованиями и аналитикой для выработки политики. Когда я пишу для научной аудитории, то использую исследование механизма оплаты труда по ставке, чтобы продемонстрировать, что в разных странах существуют разные в структурном плане системы

оплаты труда. Для меня это стало своего рода интеллектуальным проектом — разобраться, почему же «импортируемые» реформы в определенное время и в определенных условиях дают эффект (здесь акцент делается на их восприятии) и как эти заимствованные глобальные образовательные политики, «лучшие практики» или, в широком смысле этого слова, международные стандарты, впоследствии адаптируются к местным условиям, внедряются или вписываются в локальный контекст (акцент — на трансляции). Я заметила, что если заимствованные новшества (например, связанные с концепцией всесторонней подотчетности учителей: профессиональное продвижение на основании результатов работы, схемы поощрения учителей, оценочные карты учителя) слепо переносятся из одной образовательной системы в другую, несопоставимую, то они оказываются неустойчивыми и недолговечными. Как правило, такие заимствованные нововведения становятся лишь неким дополнением к действующей системе оплаты труда — реализуются в качестве пилотных проектов и работают, только пока осуществляется внешнее финансирование. Правительства государств, в которых они внедряются, не распространяют продвигаемые донорскими организациями нововведения на всю страну и не узаконивают их [Steiner-Khamsi, Stolpe, 2006; Steiner-Khamsi, 2012; 2015]. В отчетах о зарплате учителей, выполненных при финансовой поддержке Всемирного банка, ЮНИСЕФ и United States Agency for International Development для более чем десятка правительств, я пыталась найти логику (пост)коммунистической сложной (фрагментированной) структуры заработной платы, которая в наши капиталистические времена является аномалией и не может нормально функционировать; я фиксировала, как правительства стран рассматриваемого региона пытались сохранить, исправить или восстановить механизм оплаты труда по ставке. В настоящей статье я опираюсь в основном на исследования, проводившиеся при финансовой поддержке Всемирного банка в Монголии и Таджикистане, а также на исследования в Монголии, Кыргызстане и сравнительные исследования в шести странах региона ЦВЕ/СНГ, осуществленные на средства ЮНИСЕФ.

В 2005 г. по заказу Всемирного банка в рамках программы отслеживания государственных расходов в Монголии проводилось комплексное исследование, посвященное оплате труда учителей [World Bank, 2006]. Мы были удивлены, обнаружив, как сложна структура заработной платы педагогов в Монголии, из какого большого числа элементов она состоит: низкий базовый оклад, а в дополнение к нему — самые разные доплаты и надбавки, в том числе за сверхнормативные учебные часы, за классное руководство, за проверку тетрадей, за заведование школь-

2. Принципиальные различия систем оплаты труда учителей

ной лабораторией и т. д. Однако эти доплаты и надбавки учитель не всегда получает полностью, а их размер определяется на основании субъективной оценки завучем школы работы учителя: проверяет ли он тетради как положено (в то время обязательно использовались красные чернила, чтобы легче было контролировать проверку тетрадей), эффективно ли руководит классом (предусматривались вычеты из зарплаты за учеников, пропускающих занятия), следит ли за порядком в лаборатории (вычеты за испорченное оборудование). Поэтому учитель не мог с уверенностью сказать, сколько получит на руки в том или другом месяце.

Затем подобные исследования, посвященные структуре заработной платы в постсоветский период, проводились в Таджикистане [Steiner-Khamsi, 2007], Кыргызстане [UNICEF Kyrgyzstan, 2009; 2014], еще раз в Монголии [UNICEF Mongolia, 2012] и в шести странах Центральной и Восточной Европы и СНГ [UNICEF CEECIS, 2011]. Их результаты подтвердили, что страны региона унаследовали советский принцип оплаты труда: во всех образовательных системах работа учителя оплачивалась в соответствии с учебной нагрузкой (ставкой); при этом свой низкий оклад педагоги могли существенно увеличить за счет дополнительных учебных часов. В 2007/2008 учебном году зарплата учителей в постсоветских странах (исключая страны — кандидаты в члены ЕС) составляла от 47 до 215 долл. США в месяц. Она была не просто низкой, а значительно ниже средней заработной платы в данной стране и составляла от 53 до 92% заработной платы специалистов с таким же уровнем образования, занятых в других сферах экономики. В результате учителя соперничали друг с другом за дополнительные учебные часы, при этом для них не имело значения, будут они вести свой предмет, на котором специализируются, или замещать преподавателей других предметов, которые находятся в учебном отпуске, отпуске по уходу за ребенком, или заполнять свободные вакансии.

На рис. 1 на примере Таджикистана представлена сложная структура зарплаты педагогов в постсоциалистических странах. После публикации этого исследования структура заработной платы в Таджикистане была реформирована [Steiner-Khamsi, 2007] и многочисленные доплаты (более 10 видов) объединены в две позиции: за классное руководство и за проверку тетрадей.

Такая же сложная, как в Таджикистане, структура заработной платы педагогов была характерна и для стран ЦВЕ/СНГ, где оклад у учителей был низким, однако они, как и другие государственные служащие, имели солидные льготы и в то же время в очень большой степени зависели и от дополнительных выплат (в основном от доплаты за учебные часы сверх ставки), и от платы за помощь отстающим ученикам, индивидуальные занятия, и от неформальных родительских платежей. Сложная структу-

Рис. 1. Суммарный доход педагогов в Таджикистане

Базовая заработная плата	Доплаты	Льготы
<ul style="list-style-type: none"> • Оклад • Часть зарплаты, зависящая от объема учебной нагрузки 	<ul style="list-style-type: none"> • За классное руководство • За проверку тетрадей • Доплата / повышающий коэффициент за категорию • Итого: от 3 до 12 видов доплат 	<ul style="list-style-type: none"> • Льготы на оплату проезда • Предоставление жилья • Предоставление земельного участка / огорода • Скидки на оплату услуг ЖКХ и т. д.
Премии	Социальные льготы	Прочие доходы
<ul style="list-style-type: none"> • Ежегодные (на основании результатов работы) • Связанные с различными мероприятиями (напр., олимпиадами) • К праздникам (к Дню учителя, Новому году и т. д.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Пенсия • Отпуск по болезни, по уходу за ребенком • Стипендии • Другие льготы 	<ul style="list-style-type: none"> • Репетиторство • Плата за индивидуальные занятия • Родительские взносы частного порядка

Источник:
[UNICEF CEEECIS,
2011].

ра заработной платы — наследие коммунистического прошлого, когда все работники должны были получать одинаковую зарплату, а в зависимости от фактически выполняемой работы — профессиональные доплаты. В то время все рабочие считались государственными служащими, и им предоставлялись щедрые с современной точки зрения «социальные льготы», в том числе бесплатное жилье и земельные участки. Сейчас, однако, щедрые льготы и социальные гарантии, когда-то отличавшие работников государственного сектора, почти исчезли и ассоциируются с ушедшей эпохой.

Большинство занимающихся данной темой исследователей как внутри региона, так и за его пределами согласны в том, что система оплаты труда по ставке пагубно влияет на качество преподавания и обучения. Откуда же тогда такое сопротивление переменам? Отчасти предпочтение, которое руководители отдают системе учебной нагрузки перед окладной системой, объясняется тем, что система учебной нагрузки позволяет свободно нанимать учителей на полторы ставки. Следует отдать ей должное: в сельской местности она дает возможность школам нанимать на полторы ставки квалифицированных учителей, которые в противном случае вообще оставили бы преподавание и ушли работать в другую сферу, где зарплаты выше. Используя систему учебной нагрузки, можно также нанимать учителей, которые хотят работать только на полставки, потому что им нужно выполнять домашние обязанности, присматривать за хозяйством

Рис. 2. Принципиальные различия систем оплаты труда

СИСТЕМА УЧЕБНОЙ НАГРУЗКИ

- Гибкость / чрезмерная нагрузка и для сферы образования, и для учителя: учителя преподают от 4 до 40 часов и более
- Функции учителя сведены исключительно к преподаванию, а прочая деятельность (включая педагогическую) оплачивается дополнительно
- Размер заработка непредсказуем, основная заработная плата — за одну учебную нагрузку — низкая. Учителя берут дополнительные учебные часы и (или) дополнительную работу в школе или вне ее

СИСТЕМА РАБОЧЕЙ НАГРУЗКИ

(окладная система)

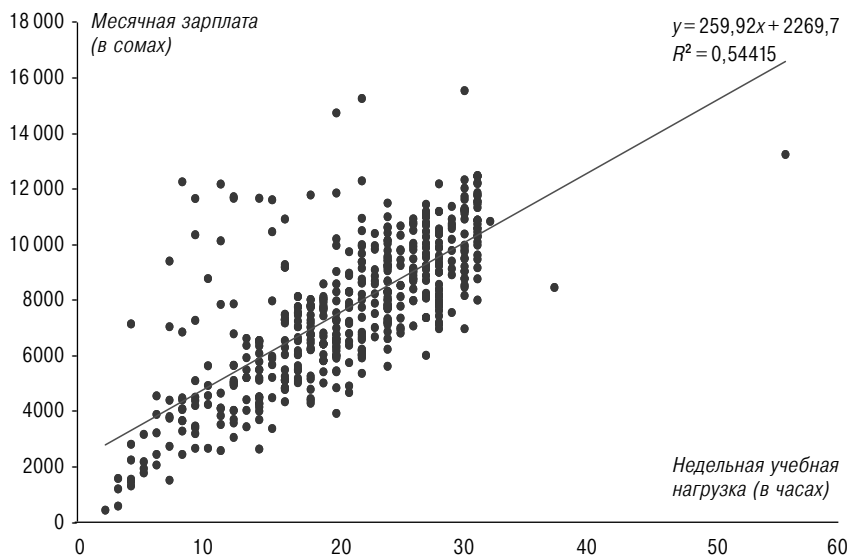
- Статус учителя и требования к нему четко определены. Учителя работают на условиях и частичной, и полной занятости
- Функции учителя включают преподавание и прочие виды деятельности, связанные с образованием. Предполагается, как правило, что учитель находится в школе и во внеурочное время
- Предсказуемый заработок. Учителям не разрешено иметь дополнительную работу (кроме работы на полставки)

Источник:
[UNICEF SEECIS,
2011. P. 77].

(это касается прежде всего женщин-педагогов) или потому что у них есть вторая работа: они занимаются фермерством, торговлей или какой-либо иной профессиональной деятельностью. С другой стороны, система оплаты труда в соответствии с учебной нагрузкой в развивающихся странах позволяет правительствам этих стран платить учителям низкую зарплату, нанимать их на полторы ставки и пользоваться тем, что педагоги, чтобы заработать, берут дополнительные учебные часы и ищут дополнительные источники дохода — работают на второй работе вне школы, собирают (официально и в частном порядке) деньги с родителей, дают частные уроки. В таких тяжелых условиях труда, естественно, возникают сезонные периоды отсутствия учителей на работе (особенно в пору сбора урожая) или пропуски уроков по другим причинам, связанным с необходимостью зарабатывать деньги, и в целом жизнь учителей, которые вынуждены добывать средства к существованию из самых разных источников, становится очень сложной. На рис. 2 кратко сформулированы ключевые особенности двух принципиально различных систем оплаты труда.

Проводя упомянутые в этой главе исследования, посвященные доходам учителей, мы обнаружили, что две рассматриваемые системы заработной платы, весьма друг на друга не похожие, — система учебной нагрузки (базовая зарплата начисляется за 18–24 учебных часа в неделю или за часть такой нагрузки, дополнительно оплачиваются учебные часы сверх этой нормы и иные виды педагогической деятельности), сохранившаяся с советских времен, и система недельной рабочей нагрузки (36–40 рабочих часов в неделю, при этом учитываются все

Рис. 3. Диаграмма рассеивания данных о фактической учебной нагрузке и зарплате учителей в Кыргызстане



Источник: [UNICEF
Kyrgyzstan, 2014. P. 33].

виды деятельности учителя в школе), существующая в странах ОЭСР, и в том числе в странах ЦВЕ — членах Европейского союза, — предполагают и очевидное различие в профессиональном самоопределении педагогов. Учителя, работающие на полставки (9–12 часов) или меньше, считают себя — согласно основному виду деятельности — фермерами, коммерсантами или представителями других профессий, свою педагогическую деятельность они расценивают только как «помощь» школе, которая необходима по причине нехватки квалифицированных учителей.

В ходе исследования ЮНИСЕФ в Кыргызстане мы собрали данные о зарплате (по тарификации, или тарифной сетке) 527 учителей из 10 школ [UNICEF Kyrgyzstan, 2014]. Выборка должна была представлять самое широкое разнообразие школ с точки зрения местонахождения (сельские/городские), языка преподавания (киргизский, русский, узбекский) и типа (начальные, полные средние школы, лицеи/гимназии), для этого при ее формировании мы использовали критерий максимальной неоднородности выборки. Полученные данные, как и результаты исследований, проведенных ранее в Армении, Монголии, Таджикистане и Узбекистане, показали, что размер заработка учителя в значительной мере определяется тем, берет ли он дополнительные учебные часы. На рис. 3 видно, что корреляция между размером месячной зарплаты (указан в кыргыз-

3. Проблемы, связанные с системой оплаты труда согласно ставке

станской валюте — сомах) и количеством учебных часов в неделю высока.

Более половины расхождения (54%) в величине месячной заработной платы объясняется количеством учебных часов: коэффициент корреляции Пирсона составляет 0,738 и значим на уровне 0,01. Становится понятно, почему учителя так заинтересованы в дополнительных учебных часах.

Высокая степень зависимости размера зарплаты от количества учебных часов порождает целый ряд негативных последствий. Шесть таких проблем выделены в исследовании ЮНИСЕФ в Кыргызстане [UNICEF Kyrgyzstan, 2014. P. 34 ff]: незащищенность учителей; микроконтроль их работы; переполнение школ; временные, или стратегические, вакансии; чрезмерная учебная нагрузка учителей; перераспределение учебных часов вне зависимости от специализации педагогов.

3.1. Незащищенность учителей

Как распределить учебные часы между учителями, решает администрация школы, в частности директор и завуч. Часы, конечно, распределяются в соответствии со специализацией, т. е. прежде всего за учителями закрепляют предметы, по которым они специализируются. Однако в больших школах администрация имеет возможность выбирать из нескольких квалифицированных учителей, и тогда возникает вопрос, кому из них будет оказано предпочтение и отданы дополнительные часы. Фокус-группы с учителями, а также индивидуальные интервью с представителями школьной администрации, проводившиеся в рамках исследования ЮНИСЕФ в Кыргызстане, помогли детально разобраться в том, как происходят согласования при распределении учебных часов и какие критерии при этом используются. В большинстве случаев молодые учителя проигрывают в состязании за дополнительные часы. Невозможность получить дополнительный заработок и осознание того, что они находятся в неравном положении со старшими коллегами, фрустрирует их. Судя по данным глубинных интервью, за дополнительные учебные часы идет прямо-таки «межпоколенческая война».

Отстаивая свои решения, школьная администрация утверждает: «Опытные учителя лучше знают свое дело, и, конечно, им должно быть оказано предпочтение, когда распределяются часы вакантных ставок». Часто, оправдывая выбор в пользу опытных учителей, директора школ приводят и другие доводы, например «таково желание родителей» или «так решил педагогический коллектив».

Учителя вполне откровенно заявляют, что им необходимы дополнительные учебные часы. Вот что сказали педагоги старшего возраста в ходе группового интервью: «Молодые учителя все равно уйдут из профессии, как только найдут работу, где лучше платят. Школа держится на нас, опытных педагогах».

И действительно, проработав всего несколько месяцев, молодые учителя часто уходят из школы — и создают высокую текучку кадров. Вопрос, однако, в том, почему молодые учителя отказываются от работы в школе, а может быть, и от преподавания вообще: из-за того, что чувствуют себя неподготовленными к работе с большим классом, или из-за того, что испытывают разочарование, когда понимают, что другие, более опытные педагоги зарабатывают гораздо больше, поскольку им выделяют дополнительные учебные часы, или же потому, что стремятся найти более высокооплачиваемую работу в другой сфере деятельности. Одно не вызывает сомнения: ожидания школьной администрации и педагогов старшего возраста, что «молодые учителя все равно уйдут», работают как своего рода пророчество, которое неизбежно сбывается и только укрепляет предвзятое отношение к молодым учителям и оправдывает неравноправное перераспределение учебных часов.

На то, что им приходится выполнять слишком много формальной бумажной работы, которая отнимает время от собственно педагогической деятельности, учителя жаловались и при прежней системе оплаты труда. Вся без исключения работа, за которую учителю доплачивали (особенно подготовка к уроку и проверка тетрадей), требовала документального подтверждения, а замдиректора школы или — в больших школах — завуч контролировал ее выполнение. Хотя после реформы заработной платы 2011 г. в Кыргызстане число доплат и уменьшилось, микроконтроль работы педагогов скорее усилился, чем ослаб. Переход от оплаты согласно учебной нагрузке к оплате за учебные часы означает, что администрация школы должна фиксировать работу учителя *ежечасно*. На практике из этого следует, что завуч или директор должны целый день обходить школу и следить, чтобы педагоги занимались тем, за что им платят, т. е. преподавали, проверяли тетради, готовились к урокам, обучали других учителей, вели внеклассные мероприятия и т. д. И учителя должны постоянно фиксировать свою деятельность: заполнять различные бланки и представлять многочисленные отчеты, документируя весь свой рабочий день.

В материалах исследования, проведенного в 2006 г. в рамках отслеживания государственных расходов в Монголии, подробно описано, как завучи в то время наказывали учителей за всякого рода нарушения: вычитали из доплат или (в более серьезных случаях) из основной зарплаты не только за пропущенные занятия, опоздания на уроки, небрежную проверку тетрадей, плохую подготовку к уроку, но и за случаи, когда учащиеся портили классный инвентарь, опаздывали в школу или каким-либо иным образом проявляли непослушание или плохое поведение [World Bank, 2006; Steiner-Khamsi, Stolpe, 2006. Ch. 7].

3.2. Микроконтроль работы учителей

Нурбек Телешалиев весьма подробно проанализировал тот вред, который микроконтроль со стороны администрации наносит профессиональному самоопределению учителей, почти вытесняя профессиональные стандарты и трудовую этику [Teleshaliyev, 2013]. Обе современные системы ценностей педагогического сообщества — постсоветская, доставшаяся в наследство от прошлого и сохранившаяся в настоящем, и концепция всеобъемлющей подотчетности учителя, которую пропагандируют некоторые международные донорские организации, — обуславливают микроконтроль деятельности педагогов и дальнейшее снижение их социального статуса.

3.3. Переполнение школ

Еще одно поразительное явление — пополнение школ, или недостаточность учебной базы в городах и поселках городского типа, в Кыргызстане. В связи с этим очень многие учителя работают в две смены. В 2012 г. 497 школ (22,5%) в стране работали в одну смену, 1624 школ (73,7%) — в две смены и 83 школы (3,8%) — в три смены. Иначе говоря, в Кыргызстане в трех школах из четырех обучение проходит в две смены. Переполнение школ часто бывает временным явлением, возникающим в результате урбанизации, т. е. внутренней миграции населения из сельской местности в города. Системы образования стран рассматриваемого региона столкнулись с проблемой переполненных школ в 1990-е и отчасти, вероятно, в первые годы нового тысячелетия, когда уровень жизни и возможности трудоустройства в сельской и городской местности стали существенно различаться. В большинстве стран ЦВЕ/СНГ, однако, идет целенаправленное строительство новых школ не только в столицах, но и в других городах, а также поселках городского типа, чтобы полностью прекратить преподавание в три смены и радикально сократить число школ, работающих в две смены.

В Кыргызстане, однако, нет никаких признаков стремления разрешить данную проблему, более того, если школа переполнена и принимает больше учащихся, чем позволяет ее материальная база, это парадоксальным образом становится для нее предметом гордости. Избыток учеников расценивается как своего рода знак качества, поскольку он доказывает, что школе удалось привлечь много учащихся. Учителя предпочитают работать в школах, где в параллелях много классов и обучение ведется в несколько смен, ведь это дает возможность брать дополнительные часы и таким образом существенно увеличивать свой заработок. Получается, что переполненные школы действительно привлекают опытных педагогов, но работа в две-три смены приводит к тому, что у этих учителей остается меньше времени на подготовку к урокам, проверку работ учащихся, взаимодействие с коллегами и родителями.

Обучение в две смены совсем не нравится родителям, но, как было показано выше, очень нравится учителям. Система норма-

тивного подушевого финансирования образовательных учреждений, введение которой в масштабах страны планировалось в 2013 г., но потом было отложено, по всей вероятности, усилила бы эту негативную тенденцию. В системе нормативного подушевого финансирования размер фонда оплаты труда определяется численностью учащихся, и учителя, и школы с финансовой точки зрения заинтересованы в том, чтобы набирать избыточное число учеников. (Вот только заинтересованы ли в этом ученики — с педагогической точки зрения?)

В рамках исследования 2014 г. впервые было обнаружено интересное явление, а именно изменение числа вакантных ставок в школах — согласно документам — в разные периоды учебного года. Хотя от директоров школ настоятельно требуют нанимать учителей на вакантные места *до начала* нового учебного года¹, некоторые из них все-таки оставляют часть вакансий открытыми, чтобы потом нагрузку, приходящуюся на эти вакансии, можно было разделить среди уже работающих в школе учителей. В результате средняя нагрузка и средняя заработная плата учителей увеличивается по сравнению с тем, что планировалось в начале учебного года. Наша группа, проводившая исследование для ЮНИСЕФ в Кыргызстане, предложила такие вакантные ставки называть стратегическими вакансиями и расценила это явление как весьма тревожное. Такая практика распространена в городах и поселках городского типа, где школы большие и учителя без труда могут взять себе дополнительные часы, если при этом разрешается распределять средства, сэкономленные на вакантных ставках. Такая практика считается незаконной, однако же результаты сопоставления штатного расписания (где вакантные ставки обозначены) и ведомостей выдачи заработной платы (где вакансий уже нет, а точнее, часы, приходящиеся на них, уже распределены между работающими в школе учителями) показывают, что она существует. Уже тот факт, что так много школ в Бишкеке и других городах якобы не могут найти учителей на вакантные места, должен стать поводом для подозрений и дальнейшего разбирательства. Ведь в городах молодых учителей в избытке, и многие из них, если не большая часть, остаются безработными. Отвечая на дополнительные вопросы в ходе интервью, один из директоров школ пояснил: «После реформы мы стали нанимать молодых учителей, но они уходили, отработав несколько месяцев. Теперь мы предпочитаем не брать работников на вакантные места, а распределить часы

3.4. Временные, или стратегические, вакансии

¹ Постановление правительства Кыргызской Республики от 31 мая 2011 г. № 270 «Об утверждении Инструкции о порядке исчисления заработной платы работников образовательных организаций». <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92689>

среди учителей старшего поколения, которые никуда не уйдут. Это еще и способ удержать хороших педагогов в системе образования».

В семи из десяти школ, участвовавших в исследовании, нам предоставили сведения о вакансиях, которые можно было назвать стратегическими, поскольку на эти места учителей не брали сознательно. По сути, эти школы намеренно недоукомплектованы персоналом. Справедливости ради стоит отметить, что частично стратегические вакансии — это места преподавателей тех предметов, по которым в школе имеется очень мало учебных часов в неделю (учителей музыки, физкультуры, труда), и взять на эти места педагога на полную ставку не так-то просто.

Существует, впрочем, и обратная ситуация: избыток персонала. Три другие школы, принявшие участие в нашем исследовании, располагались в сельской местности, где учащихся мало и о дополнительных учебных часах речь не идет. Более того, в одной из школ нашей выборки численность учащихся за последние несколько лет значительно сократилась, и здесь подход к трудоустройству педагогов был противоположным: почти все учителя имели учебную нагрузку меньше ставки (20 часов), а многие работали на полставки, т. е. имели нагрузку 10 часов и менее. Тем самым школьная администрация сохраняла педагогический коллектив, несмотря на сокращение контингента учащихся. В таких случаях школы, можно сказать, обеспечивают социальную защиту: в деревнях, которые в противном случае жили бы только натуральным хозяйством, школы дают людям возможность стать наемными работниками, а потом получать пенсию.

Существование феномена стратегических вакансий подтверждают данные об изменении числа вакантных мест в течение учебного года, а также иная статистическая информация. Управление человеческих ресурсов Министерства образования и науки Кыргызстана ведет ежемесячный учет вакансий. Следовательно, можно сравнить число отраженных в документах вакансий в сентябре (в начале учебного года) и в январе (в середине учебного года) за каждый год. В ходе исследования было проанализировано помесечно изменение числа вакансий в течение пяти лет (с 2009/2010 по 2013/2014 учебный год), и оказалось, что существует закономерность: число вакансий в сентябре всегда больше, чем в январе. К середине учебного года (к январю) новых учителей берут менее чем на треть свободных мест, а нагрузку, приходящуюся на оставшиеся вакансии, распределяют между работающими в школе учителями. Например, в сентябре 2013 г. в целом по стране было зарегистрировано 1553 вакансии. К январю 2014-го на 412 из них (27%) взяли учителей, а остальные 1141 место (73%) остались вакантными, и соответствующие часы были распределены между работающими в школах учителями.

Основываясь только на данных статистики, доказать наличие причинно-следственной связи сложно. Практически невозможно установить, почему к январю каждого учебного года две трети вакансий остаются незанятыми: потому ли, что не нашлось квалифицированных учителей, которые захотели бы закрыть свободную вакансию; или новых учителей не берут намеренно, чтобы распределить имеющиеся часы между работающими в школе педагогами и таким образом существенно повысить их зарплату (стратегические вакансии); а может быть, новых учителей наняли в октябре, ноябре или декабре, но они ушли после зимних каникул. Судя по данным, полученным в ходе интервью в рамках исследования ЮНИСЕФ 2014 г. в Кыргызстане, все три варианта развития событий возможны. Перечисленные факторы, объясняющие возникновение незанятых вакансий, не являются взаимоисключающими.

Действительно, если сравнивать с зарплатами специалистов в других сферах деятельности, заработок у учителей низкий. Поэтому вполне возможно, что молодые учителя либо и не претендуют на вакантные места, либо, если все же устраиваются в школу, уходят, как только найдут более высокооплачиваемую работу. Низкий заработок не может удовлетворять и опытных учителей, особенно в Бишкеке. По этой причине они давят на школьную администрацию и требуют дополнительных учебных часов, чтобы увеличить свою зарплату. В ходе реформы заработной платы 2011 г. так называемые категории, в соответствии с которыми начислялась зарплата, упразднили, и наибольший вес приобрел документально подтвержденный уровень образования педагогов: самая высокая ставка зарплаты теперь была назначена учителям с магистерской степенью. Очевидно, что аутсайдерами реформы 2011 г. стали городские учителя и педагоги старшего возраста, поскольку, во-первых, были существенно расширены льготы для учителей сельских территорий и горных районов, а во-вторых, была повышена начальная ставка заработной платы для молодых учителей, которые обычно оканчивают вуз с дипломом магистра, т. е. имеют начальную квалификацию формально выше, чем учителя старшего поколения. Опытные педагоги сочли, что теперь имеют еще больше прав и на дополнительные учебные часы, и на премии. Нужно ли говорить, что в этой войне проиграли молодые учителя. В борьбе поколений за дополнительные часы и премии [UNICEF Kyrgyzstan, 2014; Belyavina, 2015] молодые учителя оказываются уязвимыми, слабыми и терпят поражение — вполне вероятно, что именно поэтому они принимают решение уйти из школы или вообще оставить педагогическую деятельность.

Распределение учебных часов — одна из немногих сфер, где школьная администрация при принятии решений полностью независима и имеет непререкаемый авторитет. В Монголии попро-

бовали ограничить фаворитизм и кумовство при принятии решений относительно часов, приходящихся на вакантные ставки: для этого заместителей директоров школ обязали в начале учебного года обсуждать перераспределение этих часов с педагогическим коллективом. Новшество в этом же духе ввела реформа заработной платы 2011 г. в Кыргызстане: было ограничено количество учебных часов, которые директорам и их заместителям разрешалось брать себе. Однако меры образовательной политики, правила и инструкции, подобные тем, которые мы перечислили в этом разделе, будучи разработаны органами управления образованием, должны претворяться в жизнь в школах, где они видоизменяются, их фактически саботируют или просто отменяют. То, как нововведения претворяются в жизнь на уровне школ, необходимо исследовать, поскольку этот этап реформ является крайне важным и крайне мало изученным в регионе ЦВЕ/СНГ по сравнению с другими странами, где подобные исследования проводились (см., напр., [Cuban, 1998]).

3.5. Чрезмерная учебная нагрузка учителей

По сравнению с другими странами в Кыргызстане максимальный объем разрешенной аудиторной учебной нагрузки на одного учителя весьма высок — 31 час. Администрация школы может дать учителю даже большую нагрузку, если хочет продемонстрировать, что существует нехватка педагогов. Как уже говорилось, обычно вакантные должности вносятся в штатное расписание, а затем в течение учебного года они исчезают оттуда — либо потому, что на них берут учителей (в среднем по стране этот показатель составляет приблизительно 1/3 вакансий), либо потому, что нагрузка, приходящаяся на вакантные ставки, распределяется между работающими в школе педагогами (примерно 2/3 вакансий). Наличие в штатном расписании особой статьи «вакантные ставки» говорит само за себя, так что иных подтверждений нехватки учителей не требуется. И это означает, что на практике ограничения максимального объема учебной нагрузки для учителя фактически не существует.

Иначе говоря, реформа заработной платы 2011 г. не отрегулировала вопрос об избыточной учебной нагрузке. Как и прежде, администрация школ, если потребуется, без труда может обосновать необходимость дать кому-то из учителей количество часов, которое будет значительно превышать максимально разрешенную недельную рабочую нагрузку (если суммировать аудиторные и другие рабочие, внеаудиторные, часы), — по трудовому законодательству это допустимо². В целом имеющих избыточную

² Трудовой кодекс Кыргызской Республики (Закон Кыргызской Республики от 4 августа 2004 г. № 106), ст. 379 «Продолжительность рабочего времени педагогических работников». http://www.deure.kg/doc/Trudovoy_kodeks.pdf

учебную нагрузку учителей немного, большинство из них работают в городах и поселках городского типа. Школьные администраторы и учителя в ходе интервью объяснили, почему повышенная учебная нагрузка для педагогов — это необходимость. На одной из фокус-групп учителя в один голос заявили: «Нам не нужно больше свободного времени, нам нужно больше денег». В том же духе высказалась группа столичных педагогов. Объясняя, почему они работают в двух школах одновременно, почему возможность работать в две смены для них важна и они не возражают против чрезмерной учебной нагрузки, учителя сетовали на дороговизну жизни в Бишкеке: «Для городского учителя 10 000 сомов — копейки. Для сельского — целое состояние».

Перераспределение учебных часов — вещь в какой-то мере неизбежная, и гибкое штатное расписание обеспечивает эффективную работу школы. Однако проблемы возникают, если, во-первых, имеющиеся вакансии оставляют незанятыми намеренно и молодых учителей фактически лишают возможности устроиться на работу и, во-вторых, если учебные часы перераспределяют между учителями вне зависимости от их специализации, преследуя только одну цель — дать этим педагогам возможность заработать.

В ходе исследования ЮНИСЕФ в Кыргызстане учителей десяти школ (всего 217 человек) попросили указать свою предметную специализацию или уровень квалификации, количество учебных часов за неделю и расписать, сколько часов по какому предмету они ведут. Полученные данные позволили исследовательской группе, во-первых, установить объем *фактической* учебной нагрузки (и сравнить его с указанной в штатном расписании) и, во-вторых, выяснить, сколько учебных часов учитель имеет по предмету, соответствующему его специализации, а сколько — по другим предметам, по которым он не имеет специального образования, диплома или ученой степени.

Некоторые учителя указали и в каких классах (на каком году обучения) ведут свой предмет (предметы). Исследовательская группа, проводя расчеты, намеренно не учитывала этот фактор, чтобы максимально расширить понятие «предмет своей специализации». Например, даже в том случае, когда учитель русского языка и литературы вел эти предметы в начальных классах, мы расценивали это как преподавание предмета своей специализации. (Только педагоги, указавшие в качестве своей основной специализации «учитель начальной школы», были учтены как учителя начальных классов.) То же касается учителей киргизского и английского языка и литературы. Число учителей в выборке, которые специализировались по предметам «компьютерные науки», «рисование», «этика», «информационные технологии», «физическая культура», «история», «география», «информатика», «му-

3.6. Перераспределение учебных часов вне зависимости от специализации педагогов

зыка», «начальная военная подготовка», было невелико ($N = 38$). Поэтому в табл. 1 они объединены в категорию «Другие предметы». Наконец, 9 учителей из 217 либо не указали, какой предмет преподают, либо не обозначили число своих учебных часов. В табл. 1 они отнесены к строке «Основной предмет или число часов не указаны».

Цифры в последней колонке табл. 1 свидетельствуют, что объем фактической учебной нагрузки (по предоставленным исследовательской группе данным) у учителей различается весьма существенно. В некоторых школах учителя русского и английского языка имеют чрезмерную нагрузку — преподают до 39 и до 46 часов в неделю соответственно. Существующая система в то же время позволяет преподавателям музыки, рисования, физкультуры, информатики (по этим предметам учебных часов в неделю мало) или учителям, для которых преподавание — это работа по совместительству, работать только полдня или несколько часов в неделю, а остальное время посвящать иным видам экономической активности вне школы. Самая маленькая учебная нагрузка, по данным нашего исследования, у учителей географии (2 часа в неделю) и киргизского языка (3 часа в неделю).

В 2014 г. объем фактической учебной нагрузки у учителей начальной и средней школы в Кыргызстане составлял в среднем 22,42 часа в неделю. В табл. 1 представлены средневзвешенные показатели и отражена большая численность учителей начальной школы ($N = 50$) в выборке. Учителя средней школы обычно имеют больше учебных часов, чем учителя начальной школы.

Из 22,42 часа в неделю 17,96 часа учителя ведут предмет по своей специализации и 4,46 часа — еще один или два предмета, для преподавания которых у них нет ни квалификации, ни образования. То есть примерно 20% своих учебных часов педагог не преподаёт свой предмет (предметы), а работает на замену. Таким образом, доля учебных часов, распределенных между учителями-неспециалистами, очень велика.

Труд учителей русского языка и математики, скажем так, используют повсеместно, у этих преподавателей дополнительных часов по предметам, не соответствующим их квалификации, больше, чем у всех остальных. У учителей английского языка есть возможность набирать дополнительные часы в рамках своего предмета, у них, как правило, немного учебных часов по предметам вне их специализации. Существует ошибочное представление, что только предметники с малым количеством учебных часов (учителя информатики, рисования, истории, географии, физкультуры) ведут в силу необходимости предметы, по которым не специализировались. Эти учителя (строка «Другие предметы» в табл. 1) действительно часто берут дополнительные часы по второму или третьему предмету: 60,53% из них преподают предметы вне своей специализации. Однако — и это,

Таблица 1. Количество учебных часов учителей по своей специализации и по другим предметам

Специализация	Число учителей в выборке	Среднее общее количество учебных часов в неделю: все предметы	Среднее количество учебных часов по своему предмету	Число учителей, преподающих другие предметы (не по специализации)	Наибольшее / наименьшее количество учебных часов по своему предмету
Начальная школа	50	20,90	19,76	7	31/11
Английский язык	18	26,50	25,11	4	46/8
Киргизский язык	32	23,28	20,50	17	33/3
Математика	26	26,88	18,38	19	34/4
Естественные науки	15	25,13	20,27	9	36/8
Русский язык	29	24,34	16,79	23	39/3
Другие предметы	38	20,29	12,82	23	40/2
Основной предмет или количество часов не указаны	9	22,50	5,00	1	
Все предметы	217	22,42	17,96	103	42/2

Источник: [UNICEF CEECIS, 2011. P. 39].

может быть, покажется удивительным — данную группу опережают учителя русского языка и математики. Почти 32% учебных часов учителя математики — это часы по предметам вне его специализации, более 30% учебных часов учитель русского языка преподаёт предметы, по которым не имеет диплома или ученой степени.

В ходе Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (Programme for International Student Assessment, PISA) 2006 г. выяснилось: практика работы учителей на замене, или «перекрестного преподавания», — первопричина плохого качества обучения [UNICEF CEECIS, 2011]. В Кыргызстане 62% школ сообщают о вакантных местах учителей естественных наук, и почти все эти школы (59% в целом по стране) или решают проблему нехватки этих педагогов за счет учителей-естественников, которые ведут дополнительные уроки по своим предметам, или отдают часы по естественно-научным дисциплинам неквалифицированным учителям (специализирующимся по другим предметам). В последние несколько лет возросла степень осознания высокой значимости предметной специализации. Исследование ЮНИСЕФ 2009 г. в Кыргызстане показало: школьная администрация и учителя не рассматрива-

ли как проблему тот факт, что педагоги берут часы по предметам вне своей специализации. Однако пять лет спустя это явление уже расценивалось как негативное. Вообще говоря, администрация школ и учителя стараются избегать вопросов о том, сколько часов педагоги преподают предметы, по которым не имеют специального образования. Министерство образования и науки Кыргызской Республики выпустило два директивных письма (инструкции): от 7 июля 2011 г. № 04–7/3603 и от 27 января 2014 г. № 04–7/471, посвященных исключительно данной теме. Директорам школ было дано указание одобрять данную практику, только если такова будет рекомендация методического совета учителей школы и если учителя согласятся пройти переподготовку, прежде чем начнут преподавать предметы, по которым не имеют специального образования. Однако на деле преподавание на замене, или преподавание предметов, по которым педагог не имеет специального образования, весьма распространено. Из 217 учителей, заполнивших анкеты, только 19 (9%) прошли переподготовку и получили дополнительную педагогическую специализацию, помимо основной.

Правительства разных стран региона признали, что преподавание школьных предметов учителями-неспециалистами снижает качество образования, и в этих странах либо были реализованы программы повышения квалификации педагогов без отрыва от работы (например, в Узбекистане [UNICEF CEECIS, 2011]), либо в пилотном режиме запущены программы начальной педагогической подготовки, в рамках которых будущие учителя средней школы сразу получали образование в широкой предметной области, т. е. по двум-трем предметам, а не по одному.

4. Заключение Реализация программ по повышению оплаты труда педагогов и изменению структуры их ежемесячной зарплаты — задача непростая. В большинстве стран средства на оплату труда персонала школ составляют 75% и более всего бюджета, выделяемого на сферу образования [UIS, 2013], поэтому на другие важные статьи расходов, такие как материально-техническое обеспечение образовательного процесса, содержание учебной базы, адресная поддержка учащихся из малообеспеченных семей и учащихся с отклонениями в развитии, а также повышение квалификации учителей и школьных управленцев, мало что остается.

Сложная структура заработной платы — основная особенность системы оплаты труда по ставке — имела вполне убедительное объяснение: она помогала закрепить штат квалифицированных учителей во всех школах страны вне зависимости от их типа, местоположения, языка преподавания.

Система, при которой низкий базовый оклад, одинаковый для всех, дополнялся надбавками и доплатами, постоянно увеличивающимися в числе, оправдывала существование различий в уровне заработной платы работников в обществе, основанном, согласно политической доктрине, на принципах равенства. Вероятно, одно из самых существенных различий между разными областями стран рассматриваемого региона и между самими этими странами заключалось в объеме льгот, которыми местные власти могли «скрасить» учительскую зарплату. Это были и дополнительные выплаты (например, 13-я зарплата), и льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг и проезда в общественном транспорте, и жилищные субсидии. До настоящего времени в большинстве образовательных систем рассматриваемых стран действует схема премиальных выплат: эти средства начисляются как процентная доля к фонду оплаты труда учреждения и, вопреки своему первоначальному предназначению, распределяются между работниками школы поровну.

Очень сложная структура заработной платы создает проблему административного характера: требуется обширный бюрократический аппарат и в школе, и на уровне центральных органов управления, чтобы обеспечить нормативное функционирование системы надбавок, которые в денежном выражении малы для каждого конкретного учителя. При такой структуре заработной платы месячный заработок заведомо непредсказуем, так как предусмотрены удержания из надбавок к зарплате, если в данном месяце учитель не вполне справлялся со своими обязанностями. Низкий базовый оклад, постоянное отслеживание и мелочный контроль работы учителя (не столько качества или результатов работы, сколько временных затрат на выполнение тех или иных задач), сложная структура заработной платы и непредсказуемый заработок сделали профессию учителя непривлекательной.

Очевидно, что по ряду причин такую систему оплаты труда сложно будет сохранить. Помимо проблем, которые порождает сама эта система (в частности, необходимость микроконтроля деятельности учителей, а это означает, что директора и завучи обязаны вести тщательный учет рабочих часов, затраченных учителями на ту или иную работу), существуют и объективные сложности. В большинстве стран региона зарплаты в частном секторе намного выше, чем в государственном, поэтому происходит «утечка мозгов» внутри страны — из государственного сектора в частный. Чтобы сделать зарплату учителей более привлекательной, в странах Европы и Центральной Азии использовали четыре стратегии реформирования:

- 1) регулярное *линейное* повышение зарплаты всем учителям, обычно связанное с инфляцией или какими-либо политическими переменами;

- 2) повышение зарплаты в рамках *поэтапных* реформ, т. е. система оплаты труда по ставке сохраняется в прежнем виде, но обязательный объем учебной нагрузки увеличивается, число доплат уменьшается либо номинальный размер этих выплат растет, и в итоге повышается заработок учителя в целом. Профсоюзы педагогических работников в странах региона часто называют такие поэтапные реформы «косметическими преобразованиями», потому что ощутимо положение учителей они не улучшают;
- 3) выборочное, *адресное* повышение зарплаты: либо учителям в определенных школах или в определенной местности, либо учителям, демонстрирующим высокое качество работы;
- 4) повышение зарплаты, которое обеспечивают *коренные, или структурные*, реформы. При этом либо система учебных часов упраздняется, а вместо нее вводится система рабочих часов, либо надбавки включаются в базовую заработную плату и устанавливается лимит недельного количества учебных часов.

Два примера коренного реформирования системы оплаты труда учителей (в Монголии в 2007 г. и в Кыргызстане в 2011-м), которые автор рассматривал в данной статье, чтобы проиллюстрировать те или иные тезисы, заслуживают более детального сравнения. Обе реформы подробно описаны и изучены в рамках комплексных исследований, которые финансировал ЮНИСЕФ [UNICEF Mongolia, 2012; UNICEF Kyrgyzstan, 2014]. Эти реформы во многих отношениях схожи, однако есть и два примечательных различия.

Во-первых, в Монголии зарплату учителям повысили существенно: если раньше она была ниже средней зарплаты по сектору, то теперь переместилась в верхние 5–10 перцентилей [UNICEF Mongolia, 2012]. Безусловно, власти использовали экономический бум, обусловленный подъемом в монгольской добывающей промышленности (добыча золота, меди, угля), чтобы значительно повысить зарплаты бюджетников. Кыргызстану в ходе реформы на такое окно возможностей рассчитывать не пришлось. Здесь зарплаты учителей тоже выросли приблизительно в 3 раза, что было прямым результатом реформы 2011 г., но все-таки оставались на уровне ниже среднего заработка госслужащих [UNICEF Kyrgyzstan, 2014].

Во-вторых, власти Кыргызской Республики проводили реформу заработной платы в большой спешке, испытывая колоссальное внешнее давление. Учителя активно выражали свое недовольство. В 2008 г. они объединились и стали требовать выплаты надбавки за педагогический стаж за все предыдущие периоды — и не только по базовой зарплате, но и по дополнительным часам. Спустя два года, после революции в апреле 2010-го, в условиях

серьезной политической напряженности бюджетники в массовом порядке вышли на улицы. Самыми активными были три группы: военные, медики и работники системы образования. В условиях такого общественного давления Министерство образования и науки при поддержке государственного профсоюза работников образования привлекло национальные экспертные группы для разработки приемлемых путей решения проблемы и плана перехода от системы оплаты труда, привязанной к учебной нагрузке, к новой системе, основанной на недельной рабочей нагрузке. Реализация реформы началась через несколько месяцев. О ее начале было объявлено 19 января 2011 г.

Авторы структурной реформы оплаты труда руководствовались благими намерениями: решить проблему нехватки учителей в сельской местности и привлечь выпускников педагогических вузов в школу. Однако, как уже говорилось выше, реформа имела неожиданный побочный эффект: меры, которые стимулировали сельских учителей и молодых педагогов, для педагогов опытных и городских учителей имели негативные последствия. Старая система оплаты труда по ставке давала опытным педагогам старшего возраста два преимущества: базовая зарплата у них была выше, чем у молодых, поскольку им доплачивали за педагогический стаж, и, отработав 15 лет или даже меньше, они более или менее автоматически попадали в разряд, или категорию, самых высокооплачиваемых работников. Новая система не только лишила их права получать повышенную зарплату на основании имеющегося квалификационного разряда, но и ставила опытных педагогов в невыгодное положение по сравнению с молодыми учителями, которые, как правило, имеют более высокую квалификацию (магистерскую степень). Кроме того, от реформы пострадали и городские учителя: они привыкли набирать дополнительные часы и таким образом обеспечивать себе существенное повышение зарплаты, а реформой 2011 г. первоначально (продлилось это всего несколько месяцев) было введено строгое ограничение разрешенной аудиторной учебной нагрузки — до 20 часов.

Уроки кыргызстанской реформы состоят в том, что при проведении таких преобразований необходимо, во-первых, очень обдуманно выбирать момент для начала реформы, а во-вторых, заручиться поддержкой тех, кого она затронет. Всякая структурная реформа предполагает процесс рестратификации, а в случае с реформой заработной платы он, наверное, наиболее очевиден. Группы работников, которые при прежней системе находились в непривилегированном положении (в Кыргызстане — молодые учителя и учителя сельских школ), получают высокий заработок, права и статус, а другие группы (в Кыргызстане — учителя старшего возраста и учителя городских школ) теряют и то, и другое, и третье. В Кыргызстане те, кто проиграл в результа-

те реформы, начали открыто ей противостоять. В течение всего лишь двух лет они добились того, что система оплаты труда по ставке восстановлена в прежнем виде (с некоторыми исключениями) и снова приносит выгоду тем, кто работает в школе достаточно давно и знает, как использовать эту систему с выгодой для себя.

Литература

1. Belyavina R. (2015) Teachers as Reform Changers: How Senior Teachers in Bishkek, Kyrgyzstan Impact Education Reforms (PhD Thesis). New York: Teachers College, Columbia University.
2. Cuban L. (1998) How Schools Change Reforms: Redefining Reform Success and Failure // *The Teachers College Record*. Vol. 99. No 3. P. 453–477.
3. Janashia S. (2016) Introduction of Per-Capita Financing in Former USSR Countries (PhD Thesis). New York: Teachers College, Columbia University.
4. Kobakhidze M. N. (2016) Teachers as Tutors: Teacher Professionalism in Marketized Georgia (tentative title) (PhD Thesis). Hong Kong: University of Hong Kong (expected, 2016).
5. Noah H. J. (1966) Financing Soviet Schools. New York: Teachers College Press.
6. Nove A. (1993) An Economic History of the USSR: 1917–1991. London: Penguin.
7. Silova I. (ed.) (2010) Globalization on the Margins. Education and Post-socialist Transformations in Central Asia. Charlotte, NC: Information Age.
8. Steiner-Khamsi G. (2007) The Stavka System in Tajikistan: Background, Challenges and Recommendations for Teacher Salary Reform. Dushanbe: Education Modernization Project.
9. Steiner-Khamsi G. (2012) The Global/Local Nexus in Comparative Policy Studies: Analysing the Triple Bonus System in Mongolia over Time // *Comparative Education*. Vol. 48. No 4. P. 455–471.
10. Steiner-Khamsi G. (2015) Teachers and Teacher Education Policies // T. McCowan, E. Unterhalter (eds) *Education and International Development. An Introduction*. London: Bloomsbury.
11. Steiner-Khamsi G., Stolpe I. (2006) Educational Import in Mongolia: Local Encounters with Global Forces. New York: Palgrave Macmillan.
12. Teleshaliyev N. (2013) «Leave Me Alone — Simply Let me Teach». An Exploration of Teacher Professionalism in Kyrgyzstan // *European Education*. Vol. 45. No 2. P. 51–74.
13. Teleshaliyev N. (2016) Teachers with a Capital 'T': The Professionalism of Experienced Teachers in Kyrgyzstan (tentative title) (PhD Thesis). Cambridge: University of Cambridge (expected, 2016).
14. UNESCO Institute for Statistics (2013) UIS Data Centre. Montreal: UIS. <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/data-release-november-2013.aspx>.
15. UNICEF CECCIS (2011) Teachers: A Regional Study on Recruitment, Development and Salaries of Teachers in the CEECIS Region. Geneva: UNICEF CEECIS Regional Office.
16. UNICEF Kyrgyzstan (2009) Survival Strategies of Schools in the Kyrgyz Republic: A School-Level Analysis of Teacher Shortages. Bishkek: UNICEF Kyrgyzstan.
17. UNICEF Kyrgyzstan (2014) The Situation of Teachers in Kyrgyzstan: Salary, Teaching Hours and Quality of Instruction. Bishkek: UNICEF Kyrgyzstan.

18. UNICEF Mongolia (2012) Teachers in Mongolia: An Empirical Study on Recruitment into Teaching, Professional Development, and Retention of Teachers. Ulaanbaatar: UNICEF Mongolia.
19. Weeks-Earp E. (2015) Pathways into Teaching: Daytime and Correspondence Education in Russia (PhD Thesis). New York: Graduate School of Arts and Sciences, Columbia University.
20. World Bank (2006) Mongolia: Public Financing of Education. Equity and Efficiency Implications. Washington, DC: East Asia and Pacific Region Human Development Sector Unit.

Teach or Perish: The Stavka System and its Impact on the Quality of Instruction

Author **Steiner-Khamsi Gita**

PhD Professor, Columbia University (New York, USA). Address: Columbia University, 116th and Broadway, New York, NY10027. E-mail: gs174@tc.columbia.edu

Abstract The post-Soviet teacher salary system is referred to as a “teaching load” (*stavka*) system, because the number of teaching hours accounts for the wide range of teachers’ income. This article discusses the challenges of the *stavka* system, presents a few changes and modifications over time, and provides examples of salary reforms of two countries: the 2007 teacher salary reform in Mongolia and the 2011 reform in Kyrgyzstan. The UNICEF Kyrgyzstan study identifies six negative consequences of the high correlation between the salary and the number of hours taught: vulnerability of teachers, micromanagement of teachers, overcrowding of schools, vacancies as placeholders or “strategic vacancies”, excessive teaching loads, the redistribution of teaching hours to non-specialists. The Government of Mongolia successfully replaced the teaching load system with a workload system in 2007. In Kyrgyzstan, the re-stratification process led to a revolt of those who lost in the wake of the reform. Within a period of two years only, they ensured that the *stavka*-system was, with a few exceptions, put back in place.

Keywords teachers, teacher salary systems, the teaching load (*stavka*), the weekly workload system, educational reforms.

- References**
- Belyavina R. (2015) *Teachers as Reform Changers: How Senior Teachers in Bishkek, Kyrgyzstan Impact Education Reforms* (PhD Thesis). New York: Teachers College, Columbia University.
- Cuban L. (1998) How Schools Change Reforms: Redefining Reform Success and Failure. *The Teachers College Record*, vol. 99, no 3, pp. 453–477.
- Janashia S. (2016) *Introduction of Per-Capita Financing in Former USSR Countries* (PhD Thesis). New York: Teachers College, Columbia University.
- Kobakhidze M. N. (2016) *Teachers as Tutors: Teacher Professionalism in Marketized Georgia* (tentative title) (PhD Thesis). Hong Kong: University of Hong Kong (expected, 2016).
- Noah H. J. (1966) *Financing Soviet Schools*. New York: Teachers College.
- Nove A. (1993) *An Economic History of the USSR: 1917–1991*. London: Penguin.
- Silova I. (ed.) (2010) *Globalization on the Margins: Education and Postsocialist Transformations in Central Asia*. Charlotte, NC: Information Age.
- Steiner-Khamsi G. (2007) *The Stavka System in Tajikistan: Background, Challenges and Recommendations for Teacher Salary Reform*. Dushanbe: Education Modernization Project.
- Steiner-Khamsi G. (2012) The Global/Local Nexus in Comparative Policy Studies: Analysing the Triple Bonus System in Mongolia over Time. *Comparative Education*, vol. 48, no 4, pp. 455–471.
- Steiner-Khamsi G. (2015) Teachers and Teacher Education Policies. *Education and International Development. An Introduction* (eds T. McCowan, E. Unterhalter), London: Bloomsbury.
- Steiner-Khamsi G., Stolpe I. (2006) *Educational Import in Mongolia: Local Encounters with Global Forces*. New York: Palgrave Macmillan.
- Teleshaliyev N. (2013) “Leave Me Alone — Simply Let me Teach.” An Exploration of Teacher Professionalism in Kyrgyzstan. *European Education*, vol. 45, no 2, pp. 51–74.

- Teleshaliyev N. (2016) *Teachers with a Capital 'T': The Professionalism of Experienced Teachers in Kyrgyzstan* (tentative title) (PhD Thesis). Cambridge: University of Cambridge (expected, 2016).
- UNESCO Institute for Statistics (2013) *UIS Data Centre*. Montreal: UIS. Available at: <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/data-release-november-2013.aspx> (accessed 10 May 2016).
- UNICEF CECCIS (2011) *Teachers: A Regional Study on Recruitment, Development and Salaries of Teachers in the CEECIS Region*. Geneva: UNICEF CEECIS Regional Office.
- UNICEF Kyrgyzstan (2009) *Survival Strategies of Schools in the Kyrgyz Republic: A School-Level Analysis of Teacher Shortages*. Bishkek: UNICEF Kyrgyzstan.
- UNICEF Kyrgyzstan (2014) *The Situation of Teachers in Kyrgyzstan: Salary, Teaching Hours and Quality of Instruction*. Bishkek: UNICEF Kyrgyzstan.
- UNICEF Mongolia (2012) *Teachers in Mongolia: An Empirical Study on Recruitment into Teaching, Professional Development, and Retention of Teachers*. Ulaanbaatar: UNICEF Mongolia.
- Weeks-Earp E. (2015) *Pathways into Teaching: Daytime and Correspondence Education in Russia* (PhD Thesis). New York: Graduate School of Arts and Sciences, Columbia University.
- World Bank (2006) *Mongolia: Public Financing of Education. Equity and Efficiency Implications*. Washington, DC: East Asia and Pacific Region Human Development Sector Unit.