

# Почему финансовое стимулирование невыгодно: совершенствование качества преподавания или торпедирование реформ в Кыргызской Республике

**Р. И. Белявина**

Статья поступила  
в редакцию  
в ноябре 2015 г.

**Белявина Раиса Иосифовна**  
PhD Candidate, научный сотрудник Педагогического колледжа Колумбийского университета (США). Адрес: Teachers College, Columbia University, 525 West 120th St., New York, NY 10027. E-mail: rb2024@tc.columbia.edu

**Аннотация.** В 2011 г. в Кыргызской Республике началась реализация реформы оплаты труда учителей, направленная на то, чтобы привлечь в школу новых педагогов и мотивировать учителей повышать качество своей работы. Ключевым элементом реформы стало введение стимулирующего фонда — системы поощрительных выплат. Стимулирующий фонд составил только 10% бюджета, выделяемого школам на оплату труда работников, однако оказал существенное влияние на ход реформы. Опираясь на идеи Л. Кьюбена, который утверждает: будет та или иная реформа принята или отвергнута, зависит прежде всего от школ, а не от управленцев, автор анализирует ход реализации реформы оплаты труда в школах. На основании опроса учителей и администрации школ, а также данных фокус-групп и собранной статистической информации автор проверяет, удалось ли с помощью

стимулирующего фонда мотивировать учителей и в какой мере он использовался для того, чтобы, как предполагалось, поощрить и вознаградить успешных педагогов. Показано, что введение стимулирующих выплат не только не помогло решить задачи, поставленные перед реформой, но, напротив, отрицательно повлияло на мотивацию педагогов и имело непредвиденные последствия: возник конфликт между разными поколениями учителей; наряду со стимулирующим фондом были отвергнуты и прочие элементы реформы оплаты труда учителей 2011 г.; проблема привлечения и закрепления квалифицированных педагогов в школе сохранилась, приблизиться к ее решению не удалось. Уже через полгода после объявления реформы школы и учителя стали ее сворачивать. Автор приводит доказательства того, что именно введение стимулирующего фонда побудило учителей противодействовать реформе оплаты труда в целом.

**Ключевые слова:** Кыргызская Республика, реформа оплаты труда учителей, стимулирующие выплаты, реализация управленческих стратегий.

**DOI:** 10.17323/1814-9545-2016-2-40-61

Belyavina R. Why Incentives Don'T Pay: Introducing Bonus Pay in the Kyrgyz Republic and the Undoing of Reforms (пер. с англ. Л. Тронин).  

---

После распада в 1991 г. Советского Союза Кыргызская Республика переживает период значительных структурных преобразований в экономике, связанных в том числе со стремительной либерализацией рынка труда и разгосударствлением трудовых ресурсов. В течение последних 25 лет положение работников бюджетного сектора, в том числе сферы образования, кардинально изменилось в результате перехода от централизованной экономики, находившейся под управлением государства, к новой экономической модели — либеральному и конкурентному рынку [Неупетан, 2004; Dudwicketal, 2003]. Экономические реформы обусловили возникновение диспропорций на рынке труда: люди вынуждены бороться за рабочие места, количество которых ограничено, и даже в экстремальной финансовой ситуации не могут рассчитывать на поддержку от государства — оно не помогает с трудоустройством и не предоставляет социальные гарантии.

В советское время базовые оклады у государственных служащих были невелики, однако рабочие места в государственном секторе, в том числе места школьных преподавателей, оставались востребованными, поскольку здесь действовала гибкая система вознаграждений, в том числе выплачивались премии, надбавки, также госслужащие пользовались определенными привилегиями: их обеспечивали жильем, туристическими путевками и т. д. [Filtzer, 1994; Bereday, Schlesinger, 1963]. В Советском Союзе оплата труда была построена по ставочной системе: учитель брал одну ставку, т. е. единицу учебной нагрузки (от 14 до 18 учебных часов), или больше. Педагог мог работать менее чем на одну ставку или взять дополнительную нагрузку — в пределах от полставки до двух полных ставок. Таким образом, учителя могли достаточно свободно планировать свою трудовую деятельность, они имели возможность зарабатывать больше, взяв больше нагрузки, и в то же время всем учителям вне зависимости от нагрузки предоставлялись дополнительные льготы.

В постсоветский период бюджетные ассигнования на сферу образования в Кыргызской Республике сократились, а дополнительных преференций педагогам, таких как льготная оплата проезда, освобождение от оплаты коммунальных услуг, выделение земельных участков для жилищного строительства и ведения сельского хозяйства в сельской местности, государство больше не предоставляет. Многие учителя ушли из сферы образования, возникла нехватка педагогических кадров. Преподаватели, оставшиеся в школе, вынуждены брать по две ставки, а то и больше (36 и более учебных часов в неделю), поскольку зарплата зависит от нагрузки. За счет педагогов, которые берут на себя все больше дополнительной нагрузки, образовательная система и решает проблему нехватки учителей в школах.

В 2006 и 2009 г. в Международной программе по оценке образовательных достижений учащихся (Programme for International

Данные были собраны для проекта ЮНИСЕФ в Кыргызстане, в рамках которого проводилась оценка положения учителей в стране, в том числе анализировалась их зарплата, учебная нагрузка и качество их подготовки (руководитель проекта — Гита Штайнер-Хамси). Автор благодарит ЮНИСЕФ за разрешение использовать эти данные для исследований, посвященных педагогической профессии, и профессора Штайнер-Хамси — за предоставленную возможность принять участие в проекте.

Student Assessment, PISA) Кыргызская Республика показала неудовлетворительные результаты. Стало очевидно, что ключевыми факторами, обусловившими ухудшение образовательных результатов учащихся, являются, среди прочего, нехватка учителей и снижение уровня их квалификации [UNICEF, 2009]. Международные донорские организации, в том числе ЮНИСЕФ и Агентство США по международному развитию (United States Agency for International Development, USAID), подробно описали «кризисную ситуацию» с педагогическими кадрами в стране: наблюдается повсеместная нехватка учителей, часть учителей не имеют надлежащего образования, чтобы преподавать свой предмет; учителя пенсионного возраста работают на условиях частичной занятости, чтобы получить дополнительный доход к пенсии; некоторые учителя преподают сразу в двух, а то и более школах и т. д. [UNICEF, 2009; Shamatov, Sainazarov, 2010].

Под давлением различных сообществ как внутри страны, так и за рубежом в 2011 г. Министерство образования и науки Кыргызской Республики (МОиН КР) приступило к реформе оплаты труда педагогов с целью увеличить зарплату учителей и повысить качество преподавания. Задачу сформулировали следующим образом: необходимо мотивировать педагогов улучшать качество своей работы и привлечь в школы новые кадры. Для этого было принято решение ввести новую составляющую зарплаты — выплату из стимулирующего фонда. Теперь зарплата учителя складывалась из трех частей: стимулирующей, гарантированной (исходя из количества отведенных учителю учебных часов) и надбавок (дополнительных выплат, зависящих от различных условий, например: преподавание в специализированной школе, работа в горной местности, продолжительный педагогический стаж). Стимулирующий фонд составил только 10% бюджета, выделяемого школам на оплату труда работников, однако он оказал существенное влияние на процесс реализации реформы.

В этой статье я покажу, используют ли школы Кыргызстана средства стимулирующего фонда по назначению, т. е. для того, чтобы мотивировать и поощрять успешных педагогов. Я также проанализирую, действительно ли введение стимулирующего фонда способствовало тому, что учителя фактически начали противодействовать реформе оплаты труда в целом. Многие из них сочли, что реформа отрицательно скажется на статусе и зарплате самых опытных педагогов и будет выгодна только для молодых и впервые поступающих на работу учителей [UNICEF, 2014].

Сначала я представлю теоретические основы данного исследования, затем кратко охарактеризую использованные методы, прокомментирую ситуацию, обусловившую введение реформы-2011, а далее детально рассмотрю, как выглядела система стимулирующих выплат в проекте и на практике. Затем будет сформулирована аналитическая точка зрения по поводу влияния

стимулирующего фонда на качество работы учителей и процесс реализации реформы. В заключительных комментариях я обосную свое убеждение в том, что при рассмотрении реализации реформы целесообразно изучить, как и почему школы эту реформу корректируют, и какова логика этого процесса.

Столкнувшись с нехваткой учителей и ухудшением качества образования, государство стремится привлечь в школу новых квалифицированных педагогов. Разработчики образовательной политики ищут приемлемые для государства пути решения проблемы, часто заимствуя идеи, которые были апробированы в иных условиях — внутри страны или за рубежом [Chabbott, 2009; Steiner-Khamsi, Silova, Johnson, 2006]. Однако заимствованные стратегии могут и не сработать, особенно когда они основаны на так называемых «лучших практиках» из других секторов экономики или систем образования других стран [Steiner-Khamsi, 2012]. Если оправдавшие себя в других условиях практики основаны на моделях, не соответствующих местным социальным нормам, реформы часто встречают сопротивление [Ibid]. Если новые подходы ставят под угрозу чей-то заработок, общественное положение или социальную иерархию в целом, те, чьи интересы они затрагивают, весьма вероятно, станут сопротивляться реформе и попытаются сохранить статус-кво [Daly et al., 2009].

**Реформы образования — разработка и внедрение**

Л. Кьюбен [Cuban, 1998] 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. Существуют очевидные различия в том, как происходит процесс легитимизации реформ на уровне управленцев и работников на местах. Во властных структурах реформы оценивают скорее исходя из достижения целевых ориентиров и результатов; педагоги же внимательно изучают реформы с точки зрения системы «моральных установок и трудовых ценностей, связанных с педагогической деятельностью, которые отличаются от ценностей технического и научного характера, присущих политической элите» [Ibid. P. 459]. Если между процессами легитимизации реформы на уровне управленцев и работников на местах возникает рассогласование, способ внедрения реформ в школах может не соответствовать целям, которые имели в виду управленцы. Именно поэтому «школа меняет реформу не меньше, чем реформа — школу» [Ibid. P. 455] — это явление я и рассмотрю в статье, чтобы показать, что в Кыргызской Республике учителя и школы сыграли ключевую роль в изменении реформы: они скорректировали и в значительной мере свели на нет реформу оплаты труда педагогов 2011 г.

Теоретически логика целей реформы, формулируемых на уровне властных структур, должна соответствовать логике ее

легитимизации на уровне школы и учитывать возможности ее внедрения. Если педагоги сочтут новые стратегии противоречащими сложившимся школьным условиям, вероятно, они сделают все, что в их силах, чтобы реформа была отменена. В этой работе будет показано, как за несколько лет кыргызстанские педагоги в значительной степени свели на нет реформу-2011, поскольку она нарушала, по их мнению, существующие в школе социальные нормы. Уже через полгода после объявления реформы учителя стали ее сворачивать. Я приведу доказательства того, что именно введение стимулирующего фонда побудило учителей оказать противодействие реформе.

**Источники  
эмпирических  
данных**

В данной работе использованы результаты исследования, проведенного весной 2014 г. группой ученых, и в том числе автором этой статьи, с целью проанализировать процесс реализации реформы-2011 и ее влияние на положение учителей в Кыргызстане. Мы применяли различные методы исследования, в том числе сбор статистических данных о зарплате педагогов в 279 школах страны. Десять школ, расположенных в разных частях страны, были отобраны методом целевой выборки, чтобы обеспечить разнообразие исследуемой группы школ с точки зрения местоположения (городские, сельские, школы горных районов), численности учащихся (недоукомплектованные, переполненные школы), языка обучения (кыргызский, русский, узбекский, преподавание на нескольких языках) и статуса (гимназия, общеобразовательная школа). В этих десяти школах мы провели интервью с 54 работниками администрации, а также фокус-группы с участием 148 учителей. 217 учителей заполнили анкету с вопросами об их зарплате до и после реформы. В каждой школе мы изучили способ организации стимулирующего фонда и схему распределения его средств. Семь школ предоставили нам информацию о суммах распределенных стимулирующих выплат и (или) о критериях, на основании которых они начислялись сотрудникам.

**Ситуация,  
обусловившая  
необходимость  
реформы оплаты  
труда педагогов**

После распада Советского Союза экономика Кыргызской Республики в процессе превращения государства из коммунистического в капиталистическое претерпевала значительные изменения. Появление частного сектора в экономике повлияло на рынок труда в стране: частный сектор стал наиболее прибыльным и, соответственно, наиболее привлекательным для работников. Предприятия, которыми раньше владело и управляло государство, приватизировались, переходили в частные руки, и частный сектор нанимал на работу бывших госслужащих.

Потенциальные доходы занятых в государственном секторе Кыргызстана по сравнению с частным сектором очевидно сокра-

тились, в том числе — и весьма существенно — в сфере социальных услуг. В 2010 г. в республике зарплаты работающих в сфере образования были значительно ниже средних зарплат в других областях профессиональной деятельности [National Statistical Committee of the Kyrgyz Republic, 2014]. На тот год у педагогов были едва ли не самые низкие зарплаты среди занятых в госсекторе, меньше получали только работники сельского хозяйства<sup>1</sup>. Низкие доходы обусловили падение престижа профессии учителя и сокращение численности педагогов: многие из них ушли работать в частный сектор (в том числе стали репетиторами), а также в торговлю и малый бизнес [Silova, 2010; Niyozov, Shamatov, 2006]). Перед страной встала серьезнейшая проблема: как привлечь в школу новых учителей и как их удержать. Подавляющее большинство студентов, получивших педагогическое образование, либо вовсе не начинают работать по профессии, либо уходят из школы уже через год [UNICEF, 2014]. Только около 15% выпускников педагогических факультетов занимаются преподаванием, в это число входят и студенты-бюджетники, которым выплачивалась государственная стипендия за то, что они получали высшее образование по педагогической специальности [UNICEF, 2009. P. 33]. Как следствие, качество образования в последние 20 лет резко ухудшилось. В 2006 и 2009 гг. Кыргызская Республика по результатам Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (Programme for International Student Assessment, PISA) заняла последнее место, и обеспокоенность общественности снижением качества образования в стране возросла. На основании данных PISA ключевым фактором, обусловившим ухудшение образовательных результатов, была признана ситуация с учителями [Shamatov, Sainazarov, 2010]. Под давлением сообществ внутри страны и извне Министерство образования и науки Кыргызстана приняло решение приступить к реформам в области набора учителей, нацеленным на то, чтобы удержать в сфере образования компетентных учителей и привлечь новые квалифицированные кадры.

В сотрудничестве с зарубежными и кыргызскими экспертами, а также донорскими организациями<sup>2</sup> МОиН КР разработало новую систему формирования зарплаты педагогов, для того чтобы сделать эту профессию более привлекательной. Реформа

**Начало реформы  
оплаты труда  
педагогов**

<sup>1</sup> Юбилейный статистический ежегодник: Народное хозяйство СССР. <http://istmat.info/node/>

<sup>2</sup> В том числе агентством «Социум-Консалт» (Кыргызская Республика), Агентством США по международному развитию (United States Agency for International Development, USAID) и ЮНИСЕФ.

оплаты труда 2011 г. предполагала три основных шага<sup>3</sup>. Во-первых, ликвидировалась советская система оплаты труда на основе ставки, а вместо нее вводилась новая — на основании недельной рабочей нагрузки. Эта система учитывала количество учебных часов в неделю и стандартизировала рабочую нагрузку учителей. Во-вторых, была установлена шкала оплаты за час работы, зависящая от уровня образования педагога, вместо устаревшей системы надбавок за категорию, которая к тому времени действовала, по сути, автоматически и не являлась для учителей реальным стимулом к повышению качества работы. И наконец, вводилось новшество — стимулирующий фонд, который должен был побудить педагогов работать лучше: предполагалось, что средства этого фонда будут распределяться между учителями на основании их достижений.

Целью введения каждого из этих компонентов заработной платы было повышение качества работы учителей. Во-первых, ограничение количества учебных часов в неделю должно было способствовать улучшению преподавания, поскольку с учителей снималась чрезмерная нагрузка. Распределение учебных часов между всеми учителями на общих основаниях должно было обеспечить единый подход — равную для всех нагрузку вне зависимости от стажа. Во-вторых, заработная плата теперь начислялась не на основании категорий, а на основании документально подтвержденного уровня образования педагога, что должно было привлечь в школу больше квалифицированных педагогов. В-третьих, предполагалось, что введение стимулирующего фонда мотивирует всех учителей повышать свою компетентность и постоянно улучшать качество работы.

Однако авторы реформы, которые, безусловно, руководствовались благими намерениями и согласовали схему модернизации системы оплаты труда учителей в Кыргызской Республике с практиками, используемыми во всем мире, очевидно, не учли, что эта реформа противоречит сложившимся нормам начисления заработной платы, закрепляющим неравное положение разных поколений учителей в этом отношении. С точки зрения опытных педагогов (имеющих более 20 лет стажа и учителей предпенсионного возраста), все элементы реформы были направлены на то, чтобы уменьшить их зарплату, снизить их статус и ухудшить положение в школе. Ограничение количества учебных часов, которые может взять преподаватель, опытные учителя расценили как меру, которая приведет к сокращению именно их рабочей нагруз-

---

<sup>3</sup> Ministry of Education and Science of the Kyrgyz Republic (2009) Government decree No. 18 on introduction of new salary system of employees of educational institutions; Ministry of Education and Science of the Kyrgyz Republic (2011) Education development strategy 2011–2020, Background paper. MOES: Department of Strategic and Analytical Work.

ки и ограничит их потенциальный заработок. В замене надбавок за стаж и категории, которые учителя приобрели за долгое время работы в школе, надбавками за уровень образования опытные педагоги также увидели открытое намерение сократить их заработок. И наконец, введение поощрительных выплат, за которые все учителя независимо от возраста и стажа должны были конкурировать, старшие педагоги расценили как способ дискредитировать их опыт и профессионализм. Учителя со стажем сочли, что соперничать с начинающими коллегами, чтобы получить дополнительные выплаты, для них, посвятивших всю свою жизнь педагогической деятельности, оскорбительно. Вскоре после начала реформы опытные учителя стали самыми яркими ее противниками и главными сторонниками возвращения к старой системе оплаты труда [UNICEF, 2014].

Если первые два компонента новой системы оплаты труда внедрялись централизованно, под контролем Минобразования, то вопросы, связанные со стимулирующим фондом, в том числе его организация, выработка критериев оценки работы учителей и распределение премиальных выплат, передали на усмотрение школ. Учебные заведения получили право решать, как распределять деньги, выделенные на стимулирующий фонд, среди административного и педагогического персонала, — и именно этот компонент новой системы оплаты труда выявляет реакцию школ на реформу и динамику отношения к ней заинтересованных лиц по мере ее осуществления. Распределение средств стимулирующего фонда также позволило оценить степень лояльности и расстановку сил внутри школ — среди учителей, между учителями и руководством, а также между школой и органами управления образованием. Далее я рассмотрю, какие критерии распределения стимулирующих выплат выработали в школах, приведу несколько примеров того, как рассчитывались эти дополнительные выплаты, и покажу, что именно введение этих выплат и обусловило в конце концов неуспешность реформы оплаты труда учителей 2011 г.<sup>4</sup>

Конкуренция среди педагогов за дополнительные выплаты — явление для стран постсоветского пространства не новое. В советское время учителей Киргизии и других республик Союза так же мотивировали помогать учащимся готовиться к олимпиадам, проводившимся на уровне регионов и всей страны. Педагоги, чьи ученики успешно выступали на олимпиадах, получали премии, часто весьма значительные суммы. Однако с введением новой фор-

### **Стимулирующий фонд**

<sup>4</sup> Подробнее о том, как учителям удалось изменить другие компоненты реформы, см. [Steiner-Khamsi, Belyavina, 2016; UNICEF Kyrgyzstan, 2014].



**Таблица 1. Перечень критериев для начисления стимулирующей выплаты, рекомендованных МОиН КР**

Критерий
Комплексность и интенсивность работы
Качество воспитательной и внеклассной работы
Подготовка и организация конференций, семинаров
Подготовка учащихся к олимпиадам
Разработка авторских материалов, учебных занятий
Разработка учебных материалов и подготовка к уроку
Состояние кабинетов
Отсутствие административных взысканий
Соблюдение порядка в ведении документации / таблиц успеваемости
Исполнительская дисциплина (дежурства, дополнительная нагрузка)

Источник: МОиН КР.

мализованной системы дополнительных выплат опытные педагоги решили: эта система нацелена на то, чтобы перераспределить часть зарплаты, которую раньше получали они в качестве доплаты за категорию, на всех учителей, независимо от их стажа и опыта. Соревноваться с другими учителями с целью заслужить премиальную выплату опытным педагогам казалось унижительным, ведь многие из них, работая в школе, обучали начинающих учителей в роли наставников и, таким образом, улучшали качество работы учительского коллектива в целом — а теперь они должны были заниматься этим «на конкурентной основе». Введение стимулирующего фонда рассматривалось как противоречащее целям и вообще характеру труда учителей, многие из которых считали, что и так работают в полную силу [UNICEF, 2014].

Объявив о внедрении реформы, МОиН КР рекомендовало школам примерный перечень критериев для распределения средств стимулирующего фонда в целях мотивации учителей<sup>5</sup> (табл. 1). Однако выработку окончательного списка критериев оставили на усмотрение школ. Премиальные выплаты распределяются среди учителей каждую четверть, и школам было дано указание сформировать из учителей и работников администрации комитеты, которые должны утвердить критерии оценки каче-

<sup>5</sup> Ministry of Education and Science of the Kyrgyz Republic (2011b). Government instruction No 270 on the calculation of the salaries of the employees of educational institutions.

ства работы, обеспечивать контроль результатов работы учителя в течение квартала и, соответственно, определять размер премиальной выплаты для каждого учителя и каждого работника администрации.

Далее я проанализирую, как школы Кыргызстана встроили стимулирующий фонд в систему оплаты труда и в школьную среду.

Поскольку право определять критерии для начисления выплат из стимулирующего фонда и распределять их было передано школам, в результате сложилось множество вариантов их распределения. Анализ способов внедрения этих выплат показывает, какими разнообразными путями школы пытались за счет стимулирующего фонда сгладить эффект других аспектов реформы оплаты труда, которыми были недовольны учителя. В то время как часть школ руководствовалась исключительно критериями, предложенными МОиН КР, другие, распределяя поощрительные выплаты, пытались обратить реформу вспять: например, средства распределялись таким образом, чтобы компенсировать заслуженным педагогам снятую надбавку за категорию, или их просто поровну делили между всеми учителями. Способы распределения средств стимулирующего фонда между учителями, которые использовали в школах, сводятся к четырем основным моделям:

- распределение, направленное на компенсацию снятой надбавки за категорию;
- распределение как инструмент микроконтроля за подчиненными или обеспечения их исполнительности;
- уравнильное распределение;
- распределение на основании результатов работы.

Суть первой модели состоит в следующем: средства премиального фонда резервируют для того, чтобы возместить опытным педагогам отмену доплат за категории и тем самым снизить их тревогу и недовольство. В других школах стимулирующие выплаты используют для того, чтобы сделать учителей более исполнительными: самых усердных вознаграждают больше, но ненамного. В подавляющем большинстве школ Кыргызстана поощрительные выплаты распределяют между всеми учителями поровну либо так, чтобы размеры дополнительных выплат не различались существенно. Модель распределения поощрительных сумм поровну между всеми учителями наиболее очевидно демонстрирует неприятие стимулирующих выплат в предложенной МОиН КР форме, отказ от дифференциации выплат в зависимости от результатов деятельности. Наконец, в некоторых школах средства стимулирующего фонда действительно стали распределять на основании показателей работы педагогов. Од-

**Встраивание  
стимулирующего  
фонда в систему  
оплаты труда  
на уровне школ**

Рис. 1. Как распределяются средства стимулирующего фонда в вашей школе? Ответы учителей



*N* (объем выборки) = 205

Источник: [UNICEF Kyrgyzstan, 2014].

нако критерии, выбранные для оценки качества работы, имеют отношение не столько к качеству преподавания, сколько к другим составляющим работы учителя, в первую очередь к выполнению административных функций.

Примерно половина из более чем 200 опрошенных учителей ответили, что средства стимулирующего фонда распределяются на основании оценки качества работы педагогов (рис. 1). Четверть респондентов, однако, считают, что стимулирующие выплаты у них в школе начисляются произвольно и критерии их распределения не вполне ясны. Еще 10% сообщили, что начисление выплат из стимулирующего фонда производится на основании иных показателей. Учителей, которые полагают, что стимулирующие выплаты предназначены скорее для поощрения старших, более опытных педагогов, значительно больше, чем тех, кто уверен, что в первую очередь эти выплаты получают молодые учителя. Это противоречит целям МОиН КР, которое рассчитывало, что возможность получать премиальные выплаты сделает профессию преподавателя более привлекательной для молодых выпускников вузов.

В следующем разделе мы рассмотрим, какие критерии выработали школьные комитеты по распределению средств стимулирующего фонда для оценки качества работы учителей.

### Критерии начисления стимулирующих выплат, выработанные на уровне школ

В списке критериев, который МОиН КР рекомендовало школам как основание для распределения средств стимулирующего фонда между учителями, единственный критерий, связанный с совершенствованием качества преподавания, — это подготовка учащихся к олимпиадам. Однако, занимаясь подготовкой уча-

щихся к академическим соревнованиям, учитель усиленно работает лишь с одним или несколькими учениками, он не стремится улучшить образовательные результаты всех учащихся. Другие показатели качества работы в списке МОиН КР, которые также имеют косвенное отношение к обучению школьников, — это разработка и внедрение авторских программ, профессиональное развитие и факультативные занятия. Наиболее значительную категорию критериев составляют оценки качества выполнения административных функций, в том числе поддержание в должном порядке документации, ведение записей, а также отсутствие административных взысканий. Хотя эти профессиональные обязанности педагога важны, они не влияют непосредственно на качество преподавания и обучения.

Из выборки школ, которые мы посетили в ходе исследования, четыре предоставили информацию о критериях, которые они используют для начисления выплат из стимулирующего фонда. Во всех этих школах использовали критерии, предложенные МОиН КР, причем в одной из них — все рекомендованные критерии. В двух школах ввели несколько дополнительных показателей, начиная от повышения педагогом своего профессионального уровня и заканчивая разработкой собственных учебных пособий и публикациями в газетах и журналах. Только в одной школе список критериев начисления стимулирующих выплат был существенно дополнен, с тем чтобы оценить собственно качество преподавания (школа 4 в табл. 2). В него вошли такие показатели, как применение активных и интерактивных методов обучения, новых образовательных методик, работа с отстающими учениками, в том числе с привлечением их родителей.

Возникает вопрос: как школы отслеживают соответствие учителей этим критериям в их ежедневной работе? Чтобы ответить на него, необходимо изучить схемы начисления поощрительной выплаты. Четыре школы, принявшие участие в исследовании, предоставили данные о размерах таких выплат за одну четверть (табл. 3).

Из табл. 3 видно, что средние суммы дополнительной выплаты, начисленной учителям за одну четверть, близки: разница между школой с самой высокой и школой с самой низкой средней суммой дополнительной выплаты — 405 сомов. В трех из четырех школ отмечено большое количество равных дополнительных выплат, т. е. случаев, когда как минимум два работника получили одинаковые суммы. Возможно, это объясняется тем, что уравнительное распределение позволяет разделить средства более равномерно, чем индивидуальный расчет стимулирующих выплат. Уравнительное распределение стимулирующего фонда упрощает работу школьной администрации, поскольку этот способ поощрительной выплаты уменьшает количество работы отслежива-

Таблица 2. Сравнительный анализ критериев начисления стимулирующих выплат в четырех школах Кыргызской Республики, 2013/2014 учебный год

	Школа 1	Школа 2	Школа 3	Школа 4
Комплексность и интенсивность работы*	✓	✓		✓
Качество воспитательной и внеклассной работы*	✓	✓	✓	✓
Подготовка и организация конференций, семинаров*	✓	✓	✓	✓
Подготовка учащихся к олимпиадам*	✓	✓	✓	✓
Разработка авторских материалов, учебных занятий*	✓	✓	✓	
Разработка учебных материалов и подготовка к уроку*	✓	✓	✓	
Состояние кабинетов*	✓		✓	✓
Отсутствие административных взысканий*	✓			
Соблюдение порядка в ведении документации / табелей успеваемости*	✓		✓	✓
Исполнительская дисциплина*	✓	✓	✓	
Оказание дополнительных образовательных услуг	✓			
Профессиональное развитие учителя		✓		✓
Качество знаний учащихся по предмету (по оценке, сделанной в конце последней четверти)			✓	
Отношение к работе и качеству работы			✓	
Подготовка экзаменационных заданий, практических занятий, обучающих руководств для учащихся			✓	
Публикации в газетах, журналах			✓	
Участие в конкурсах: районных, городских, общегосударственных			✓	
Доклады на районном, городском, общегосударственном уровне			✓	
Работа на подмене (планирование, заполнение журнала, поддержание чистоты)			✓	
Портфолио (педагога и учащегося)			✓	
Образование и достижения: сертификаты, дипломы, похвальные листы, награды			✓	
Профессиональное развитие — самостоятельное и на уровне своей кафедры			✓	
Использование активных и интерактивных методов обучения				✓
Работа с отстающими учениками, в том числе с привлечением их родителей				✓
Поддержание должных условий обучения				✓

	Школа 1	Школа 2	Школа 3	Школа 4
Поддержание дисциплины, воспитательная работа с учащимися в школе				✓
Использование технической аппаратуры в классе				✓
Организация учебной деятельности в классе				✓
Выполнение административных обязанностей, в том числе контроль дежурства в классе, записи о состоянии здоровья учащихся, наблюдение за самочувствием учащихся				✓
Внедрение инновационных образовательных технологий				✓
Работа для внутришкольных периодических изданий				✓

\* Критерии, рекомендованные МОиН КР, остальные введены самими школами.

Источник: Данные, полученные в ходе исследования ЮНИСЕФ 2014 г.

**Таблица 3. Сравнительный анализ распределения средств стимулирующего фонда в четырех школах Кыргызской Республики, 2013/2014 учебный год** (суммы указаны в соответствии с предоставленной информацией, в кыргызстанских сомах)

	Школа «А»	Школа «В»	Школа «С»	Школа «Д»
Наибольшая сумма выплаты	6979	3757	5413	4016
Наименьшая сумма выплаты	256	257	0*	156
Средняя величина	1838	1789	2004	1599
Медиана	1328	1700	2375	1807
Общая численность персонала	32	64	63	19
Количество равных выплат (одинаковых хотя бы у двух работников)	15	60	6	11

\* При этом наименьшая сумма выплат тем сотрудникам, которые получили стимулирующую надбавку, составила 200 сомов.

ния вклада каждого учителя и индивидуальное начисление баллов на основе многочисленных критериев.

Далее я проведу подробный сравнительный анализ порядка выплаты и распределения стимулирующей надбавки в школах, обозначенных в табл. 3 как «В» и «С». В них почти одинаковое число работников, однако количество равных стимулирующих выплат весьма существенно различается, поэтому можно предположить, что начисление дополнительных выплат и работа бухгалтерии организованы по-разному.

Принимавшие участие в исследовании школы избрали разные варианты начисления поощрительных надбавок. В школе «В» стимулирующие выплаты начисляются исходя из количества полученных учителем баллов. Качество работы учителей в школе

**Порядок начисления стимулирующих надбавок**

оценивают точно по предложенным МОиН КР критериям (см. табл. 1). По каждому критерию начисляется один или два балла. Педагоги, чьи ученики принимают участие в олимпиадах и завоевывают на них призы, получают дополнительно до 10 баллов. В школе установили размер выплаты за каждый балл, полученный по системе премиальных выплат, — около 179 сомов. Накопившаяся сумма выплачивается работникам раз в четверть. Минимальное количество баллов, полученное работником школы в рассматриваемый период, составило 2, максимальное — 21. 60 из 64 сотрудников школы получили премиальную выплату, размер которой был равен размеру выплаты как минимум еще одному сотруднику. По такой системе подсчитать размер выплаты достаточно просто, и выплачивается она всем преподавателям на общих основаниях, без учета количества отработанных часов, стажа, уровня образования, квалификации и прочих параметров. Однако такая система подсчета премиальной выплаты, когда по каждому критерию может быть начислен только один балл, задает очень жесткие рамки: качество работы педагога оценивается однозначно, выполнение той или иной задачи невозможно оценить выше или ниже. Учителям выплачивают вознаграждение или лишают его исходя из того, была ли достигнута цель в соответствии с определенным критерием. Поэтому такая система начисления дополнительной выплаты, хотя и прозрачна и предусматривает одинаковые для всех учителей условия, все-таки предполагает чрезмерный контроль подчиненных. За выполнение административных функций в этом случае поощряют больше, чем за образовательные результаты учащихся и качество преподавательской работы учителей. Такую систему легко использовать в целях наказания, и она допускает проявление фаворитизма, когда одни учителя пользуются благосклонностью директора и комитета по распределению стимулирующих выплат и получают от этого выгоду, а другие — нет.

В школе «С» применяется индивидуальный расчет премиальных выплат учителям и работникам администрации. Из 63 сотрудников только у шести размер выплаты совпадает с выплатой другого сотрудника. В этой школе итоговые суммы выплат получились более дифференцированными, хотя формула расчета сходная с используемой в школе «В». Сотрудники получают баллы в соответствии с критериями начисления стимулирующих выплат, рекомендованными МОиН КР. Каждый месяц персонал оценивают на основании этих критериев, и сотрудники по результатам своей работы накапливают баллы, которые затем переводятся в сомы, так же как в школе «В». Максимальное число баллов, которые может получить сотрудник, — 40, а не 10, как в школе «В». По разным критериям учитель может получить разное количество баллов — от 1 до 7. По критериям «качество ведения документации и прочих записей» и «исполнительская дисципли-

Таблица 4. Модель распределения средств стимулирующего фонда в школе «С», Кыргызская Республика, 2013/2014 учебный год

	Премияльная выплата (в сомах)				Коэффициент дополни- тельной оплаты труда	Коэффициент производительности				Итоговая сумма выплаты (в сомах)
	Окт.	Нояб.	Дек.	Средняя		Окт.	Нояб.	Дек.	Средний	
Сотрудник 1	2886	2886	2886	2886	0,3087	0,8	0,8	0,8	0,8	713
Сотрудник 2	9823	7465	9823	9037	0,3087	1,1	1,1	1,0	1,1	2976
Сотрудник 3	3162	2529	3162	2951	0,3087	0,7	0,7	0,7	0,7	638

на» сотрудник может получить максимальное количество баллов: 7 и 6 соответственно. Меньше всего баллов — по одному — начисляется за «внедрение инновационных методов обучения» «посещение уроков других педагогов» и «минимальное количество случаев отсутствия на работе». Такое распределение баллов для премиальной выплаты наводит на мысль, что и в этой школе занимаются микроконтролем деятельности подчиненных и основное внимание уделяют исполнительности, а не тем характеристикам работы учителя, от которых зависит успеваемость учащихся. Каким же образом в этой школе суммы премиальных выплат получают дифференцированными? После того как баллы, полученные сотрудником за три месяца, суммируются и переводятся в денежный эквивалент, высчитывается среднее значение за месяц. Этот показатель затем умножается на средний «коэффициент производительности» сотрудника, т. е. средний коэффициент полной занятости за три месяца (обычно 0,8 или 1,1). Полученное число умножается на «коэффициент дополнительной оплаты труда», установленный для всей школы, т. е. одинаковый для всех сотрудников.

Формула расчета дифференцированной премиальной выплаты, используемая в школе «С», представлена в табл. 4. Цифры в колонке «Премияльная выплата» свидетельствуют о том, что размеры начисленной выплаты у одного сотрудника из месяца в месяц не особенно различаются. Возможно, для сотрудников намечен определенный размер дополнительной выплаты ежемесячно, и дифференцированными оказываются лишь итоговые суммы. Данная формула расчета учитывает трудозатраты, так что выплаты распределяются пропорционально совокупному трудовому вкладу каждого сотрудника. У опытных педагогов, как правило, учебных часов больше, и получается, что в школе «С» при начислении стимулирующих выплат учителя со стажем имеют преимущество перед начинающими.

На этих примерах мы видим, как школы, не принявшие реформу в части введения стимулирующего фонда, подрывали новую



систему поощрительных выплат, с одной стороны, «обесценивая» показатели работы учителя, относящиеся к качеству преподавания, а с другой — привязывая стимулирующий компонент заработной платы к рабочей нагрузке, в результате чего более значительное вознаграждение получают опытные учителя. За сложной формулой расчета премиальной выплаты в действительности скрывается унифицированная и повторяющаяся из месяца в месяц процедура оценки качества работы педагогов на основе заданных критериев.

Один из самых значимых выводов, который можно сделать из проведенного исследования, таков: предполагаемые получатели средств стимулирующего фонда — учителя-новички, которых должна была привлечь в школу возможность работать в трудовом коллективе, где выплачивают премию за качественную работу, — на самом деле попали в невыгодное положение. Школы используют стимулирующий фонд для того, чтобы решить свои первоочередные задачи: укрепить трудовую дисциплину, обеспечить выполнение учителями своих административных обязанностей, а также смягчить недовольство опытных учителей, которых весьма обеспокоили отмена профессиональных категорий, ограничение количества учебных часов и установление почасовой оплаты согласно уровню образования учителя, а не за категории. Стимулирующий фонд, за выплаты из которого, как предполагалось, учителя должны соперничать между собой, будучи передан в управление школам, стал, с одной стороны, катализатором усилий учителей и администрации школ по корректировке многих аспектов реформы 2011 г. и возвращения в значительной степени к прежней системе оплаты труда, а с другой — средством, которое позволило им это сделать. Стимулирующий фонд стал «локусом контроля», который дал школам и педагогам возможность адаптировать реформу к условиям своей школы и сохранить внутришкольную иерархию, согласно которой и распределяются рабочие часы и заработная плата.

Выбор модели стимулирующего фонда отражает социальную динамику, соотношение влиятельных лиц и коллективные установки, существующие в школах. Посредством стимулирующего фонда школам удалось скорректировать реформу. На этом основании можно судить о потенциальных возможностях учителей влиять на свое будущее и будущее профессии.

**Заключение** Когда страны для решения проблем в системе образования применяют «лучшие практики» по опыту зарубежных государств, например вводят поощрительные выплаты, как это сделала Кыргызская Республика, в местных условиях эти практики могут и не сработать. Реформы системы оплаты труда в государственном секторе особенно рискованны, поскольку затрагивают ин-

тересы большого числа людей, и такие реформы трудно скорректировать, ведь даже для небольших изменений требуются значительные ресурсы. Реформы в этой сфере затрагивают наиболее значимые интересы людей, поскольку влияют на их доходы. Как правило, любые преобразования встречают критику, сопротивление, недовольство. И особенно в тех случаях, когда они дают преимущества — пусть даже кажущиеся — одной группе людей в ущерб другим, как в случае с реформой оплаты труда педагогов 2011 г. в Кыргызстане, которая была нацелена на привлечение в школы молодых учителей, а интересы педагогов со стажем не учитывала.

Мы рассмотрели, как проходило внедрение стимулирующих выплат и в какой степени кыргызстанские школы использовали стимулирующий фонд для того, чтобы вознаградить эффективно работающих педагогов и привлечь в школы новых учителей. На основании полученных данных можно сделать вывод, что задача стимулирующего фонда — мотивировать учителей улучшать качество своей работы — не согласовалась с ценностными установками педагогов, которых новая система оплаты труда касалась непосредственно. Заслуженные учителя сочли задачи стимулирующего фонда противоречащими «моральным установкам и трудовым ценностям, связанным с их педагогической деятельностью» [Cuban, 1998. P. 459]. Опытные педагоги остались работать в школе, хотя такое решение в новых экономических условиях было сопряжено с падением уровня жизни и снижением их социального статуса. Они восприняли поощрительные выплаты в награду за качественную работу скорее как оскорбление, чем как стимул, принимая во внимание низкий уровень зарплат педагогических работников в постсоветской Кыргызской Республике.

Одной из целей реформы было упрощение схемы расчета заработной платы педагогов. Для этого отменялась громоздкая система оплаты труда по ставке, шкала заработной платы привязывалась к уровню образования, что должно было стимулировать учителей к повышению квалификации, и вводилась система премиальных выплат, чтобы побуждать учителей постоянно повышать качество работы и вознаграждать педагогов, показывающих лучшие результаты. Реформа, однако, имела непредвиденные и серьезные последствия: в кыргызстанских школах наметился конфликт между разными поколениями учителей [UNICEF, 2014], проблема привлечения и закрепления квалифицированных педагогов в школе сохранилась, а перед МОиН КР встала задача найти иные подходы к формированию заработной платы, которые будут больше соответствовать ценностям всех поколений учителей.

Реализация реформы оплаты труда показала, что именно школы и учителя являются ключевым фактором внедрения новых стратегий и от них в первую очередь зависит, будут те или иные

реформы приняты или отвергнуты. Критерии оценки успешности реализации реформы со стороны органов власти могут существенно отличаться от критериев, по которым реформу оценивают школы, учителя, родители учащихся и другие заинтересованные лица. Для авторов реформы важно, чтобы ее реализация соответствовала замыслу и давала эффект [Cuban, 1998], тогда как школы и отдельные сотрудники рассматривают реформу исходя из ее ценностной составляющей и возможности адаптировать нововведения к местным условиям [Ibid]. Для успешной реализации реформы необходимо, чтобы видение этой реформы на уровне органов власти и на уровне школ совпадало. В условиях Кыргызской Республики апробация новых реформ в сфере образования — вопрос особенно деликатный, учитывая нестабильное положение учителей и их сопротивление любым нововведениям после 25 лет различных преобразований, проходивших в стране. Пример Кыргызстана показывает: хотя система оплаты труда, привязанная к ставке, возможно, и устарела, отношение к ней как к «справедливой» системе начисления зарплаты остается устойчивым в стране и в регионе в целом.

## Литература

1. Asian Development Bank (2004) Education Reforms in Countries in Transition: Policies and Processes. Six Country Case Studies Commissioned by the Asian Development Bank in Azerbaijan, Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Mongolia, Tajikistan, and Uzbekistan. Manila, Philippines: ADB.
2. Belyavina R. (2015) Teachers as Reform Changers: How Senior Teachers in Bishkek, Kyrgyzstan Impact Education Reforms (Accepted doctoral dissertation proposal). New York: Teachers College, Columbia University.
3. Bereday G. Z. F., Schlesinger I. (1963) Teacher Salaries in the Soviet Union // *Comparative Education Review*. Vol. 6. No 3. P. 200–208.
4. Chabbot C. (2009) Constructing Education for Development: International Organizations and Education for All. London: Routledge.
5. Chapman D. W., Weidman J., Cohen M., Mercer M. (2005) The Search for Quality: A Five Country Study of National Strategies to Improve Educational Quality in Central Asia // *International Journal of Educational Development*. Vol. 25. No 5. P. 514–530.
6. Cuban L. (1998) How Schools Change Reforms: Redefining Reform Success and Failure // *The Teachers College Record*. Vol. 99. No 3. P. 453–477.
7. Daly A. J., Moolenaar N. M., Bolivar J. M., Burke P. (2010) Relationships in Reform: The Role of Teachers' Social Networks // *Journal of Educational Administration*. Vol. 48. No 3. P. 359–391.
8. Dudwick N., Gomart E., Marc A., Kuehnast K. (2003) When Things Fall Apart: Qualitative Studies of Poverty in the Former Soviet Union. Washington, DC: World Bank.
9. Filtzer D. (1994) Soviet Workers and the Collapse of Perestroika: The Soviet Labour Process and Gorbachev's Reforms, 1985–1991. Cambridge: Cambridge University.
10. Heyneman S. P. (2004) One Step Back, Two Steps Forward. The First Stage of the Transition for Education in Central Asia // S. P. Heyneman, A. J. DeYoung (eds) *The Challenges of Education in Central Asia*. Greenwich, CT: Information Age Publishing. P. 1–8.

11. National Statistical Committee of the Kyrgyz Republic (2014) Education and Science in the Kyrgyz Republic — Statistical Bulletin. <http://www.stat.kg/en/publications/sbornik-obrazovanie-i-nauka-v-kyrgyzskoj-respublike/>
12. Niyozov S., Shamatov D. (2006) Trading or Teaching: Dilemmas of Everyday Life Economy in Central Asia // Inner Asia. Vol. 8. No 2. P. 229–262.
13. Silova I. (2010) Private Tutoring in Eastern Europe and Central Asia: Policy Choices and Implications // Compare. Vol. 40. No 3. P. 327–344.
14. Shamatov D., Sainazarov K. (2010) The Impact of Standardized Tests on Education Quality in Kyrgyzstan: A Case of PISA 2006 // The Impact of International Achievement Studies on National Education Policymaking. No 13. P. 141–175.
15. Steiner-Khamsi G., Silova I., Johnson E. (2006) Neoliberalism Liberally Applied: Educational Policy Borrowing in Central Asia // D. Coulby, J. Ozga, T. Seddon, T. S. Popkewitz (eds) 2006 World Yearbook on Education. London; New York: Routledge. P. 217–245.
16. Steiner-Khamsi G. (2012) Understanding Policy Borrowing and Lending. Building Comparative Policy Studies // G. Steiner-Khamsi, F. Waldow (eds) Policy Borrowing and Lending. World Yearbook of Education 2012. London; New York. P. 3–17.
17. Steiner-Khamsi G., Belyavina R. (2016, in press) The Stavka System: Rationale, Impact, and Challenges in the Post-Soviet Era // M. Akiba, G. LeTendre (eds) Routledge International Handbook of Teacher Quality and Policy. London: Routledge.
18. UNICEF Kyrgyzstan (2009) Survival Strategies of Schools in the Kyrgyz Republic: A School-Level Analysis of Teacher Shortage. Bishkek: UNICEF Kyrgyzstan.
19. UNICEF Kyrgyzstan (2014) The Situation of Teachers in Kyrgyzstan: Salary, Teaching Hours and Quality of Instruction. Bishkek: UNICEF Kyrgyzstan.

## Why Incentives Don't Pay: Introducing Bonus Pay in the Kyrgyz Republic and the Undoing of Reforms

Author **Belyavina Raisa**

PhD Candidate, Graduate Research Fellow, Teachers College, Columbia University. Address: Teachers College, Columbia University, 525 West 120th St., New York, NY 10027. E-mail: rb2024@tc.columbia.edu

**Abstract** In 2011, the Kyrgyz Republic implemented a teacher salary reform aimed to attract new teachers to the profession and to motivate teachers to improve the quality of their work. A key component of the reform was the introduction of the Stimulus Fund, an incentive pay structure. Although the Stimulus Fund comprised only 10 percent of the budget allocated to schools for staff compensation, this paper shows that it nevertheless played a significant role in the reform implementation process. This article examines whether the Stimulus Fund was successful in motivating teachers and the extent to which it was employed as intended to incentivize and reward high-performing teachers. The theoretical framework for this research builds on the scholarship of Larry Cuban (1998), who posits that schools and not policy makers are the key influencers of whether reforms are adopted or rejected. What this study suggests is that contrary to policy goals, the introduction of incentive pay had a deleterious impact on teacher motivation and resulted in a number of unintended consequences, including intergenerational rifts among teachers, a rejection of other components of the 2011 teacher salary reform, and a failure to make progress in overcoming the persisting challenge of attracting and retaining qualified teachers. As early as six months after the reform was announced, it began to be dismantled by schools and teachers. I argue that the Stimulus Fund was a catalyst for undermining the entire new teacher salary reform.

**Keywords** Kyrgyz Republic, teacher salary reform, incentive pay, policy implementation.

- References**
- Asian Development Bank (2004) *Education Reforms in Countries in Transition: Policies and Processes. Six Country Case Studies Commissioned by the Asian Development Bank in Azerbaijan, Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Mongolia, Tajikistan, and Uzbekistan*. Manila, Philippines: ADB.
- Belyavina R. (2015) *Teachers as Reform Changers: How Senior Teachers in Bishkek, Kyrgyzstan Impact Education Reforms* (PhD Thesis). New York: Teachers College, Columbia University.
- Bereday G. Z.F., Schlesinger I. (1963) Teacher Salaries in the Soviet Union. *Comparative Education Review*, vol. 6, no 3, pp. 200–208.
- Chabbot C. (2009) *Constructing Education for Development: International Organizations and Education for All*. London: Routledge.
- Chapman D. W., Weidman J., Cohen M., Mercer M. (2005) The Search for Quality: A Five Country Study of National Strategies to Improve Educational Quality in Central Asia. *International Journal of Educational Development*, vol. 25, no 5, pp. 514–530.
- Cuban L. (1998) How Schools Change Reforms: Redefining Reform Success and Failure. *The Teachers College Record*, vol. 99, no 3, pp. 453–477.
- Daly A. J., Moolenaar N. M., Bolivar J. M., Burke P. (2010) Relationships in Reform: The Role of Teachers' Social Networks. *Journal of Educational Administration*, vol. 48, no 3, pp. 359–391.
- Dudwick N., Gomart E., Marc A., Kuehnast K. (2003) *When Things Fall Apart: Qualitative Studies of Poverty in the Former Soviet Union*. Washington, DC: World Bank.

- Filtzer D. (1994) *Soviet Workers and the Collapse of Perestroika: The Soviet Labour Process and Gorbachev's Reforms, 1985–1991*. Cambridge: Cambridge University.
- Heyneman S. P. (2004) One Step Back, Two Steps Forward. The First Stage of the Transition for Education in Central Asia. *The Challenges of Education in Central Asia* (eds S. P. Heyneman, A.J. DeYoung), Greenwich, CT: Information Age Publishing, pp. 1–8.
- National Statistical Committee of the Kyrgyz Republic (2014) *Education and Science in the Kyrgyz Republic — Statistical Bulletin*. Available at: <http://www.stat.kg/en/publications/sbornik-obrazovanie-i-nauka-v-kyrgyzskoj-respublike/> (accessed 5 May 2016).
- Niyozov S., Shamatov D. (2006) Trading or Teaching: Dilemmas of Everyday Life Economy in Central Asia. *Inner Asia*, vol. 8, no 2, pp. 229–262.
- Silova I. (2010) Private Tutoring in Eastern Europe and Central Asia: Policy Choices and Implications. *Compare*, vol. 40, no 3, pp. 327–344.
- Shamatov D., Sainazarov K. (2010) The Impact of Standardized Tests on Education Quality in Kyrgyzstan: A Case of PISA 2006. *The Impact of International Achievement Studies on National Education Policymaking*, no 13, pp. 141–175.
- Steiner-Khamsi G., Silova I., Johnson E. (2006) Neoliberalism Liberally Applied: Educational Policy Borrowing in Central Asia. *2006 World Yearbook on Education* (eds D. Coulby, J. Ozga, T. Seddon, T. S. Popkewitz), London; New York: Routledge, pp. 217–245.
- Steiner-Khamsi G. (2012) Understanding Policy Borrowing and Lending. Building Comparative Policy Studies. *Policy Borrowing and Lending. World Yearbook of Education 2012* (eds G. Steiner-Khamsi, F. Waldow), London; New York, pp. 3–17.
- Steiner-Khamsi G., Belyavina R. (2016, in press) The Stavka System: Rationale, Impact, and Challenges in the Post-Soviet Era. *Routledge International Handbook of Teacher Quality and Policy* (eds M. Akiba, G. LeTendre). London: Routledge.
- UNICEF Kyrgyzstan (2009) *Survival Strategies of Schools in the Kyrgyz Republic: A School-Level Analysis of Teacher Shortage*. Bishkek: UNICEF Kyrgyzstan.
- UNICEF Kyrgyzstan (2014) *The Situation of Teachers in Kyrgyzstan: Salary, Teaching Hours and Quality of Instruction*. Bishkek: UNICEF Kyrgyzstan.