

Упущенная возможность? Трансформация системы оплаты труда преподавателей в Казахстане в условиях роста заработной платы

Нурлан Байгабылов, Исак Фрумин

Статья поступила
в редакцию
в марте 2024 г.

Байгабылов Нурлан Оралбаевич — PhD, доцент кафедры социологии, Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева. Адрес: Казахстан, 010000 Астана, ул. А. Янушкевича, 6. E-mail: baigabylov_no@enu.kz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8212-9171> (контактное лицо для переписки)

Фрумин Исак Давидович — доктор педагогических наук, профессор, руководитель Обсерватории инноваций в высшем образовании, Университет Конструктор (Бремен, Германия). E-mail: ifrumin@constructor.university. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9228-3770>

Аннотация

Анализируется эффективность реформирования системы оплаты труда школьных учителей в Казахстане и его влияние на качество педагогической деятельности, а также на шансы привлечения в школы педагогов из университетов и профессионалов из других отраслей за счет повышения заработной платы. Основанием для анализа служат региональные статистические данные, обзоры динамики заработной платы, а также материалы интервью с администраций и учителями школ. Для оценки преобразований, проведенных в Казахстане, привлекаются данные исследований систем оплаты труда в странах Центральной Азии, описание действующей системы в Казахстане, а также анализ опыта трансформирования российской и эстонской систем оплаты труда учителей.

Казахстан, сохраняя централизованный контроль и систему ставок, добился значительного повышения средней оплаты труда учителей школ за счет введения системы квалификационных категорий и ряда надбавок за преподаваемые предметы и условия труда. Повышение престижности профессии педагога наряду с ростом зарплат обеспечило привлечение к педагогической деятельности молодых специалистов, а также снижение оттока квалифицированных педагогов из профессии. При этом проведенная реформа не стала, по мнению опрошенных учителей, значительным стимулом к повышению качества преподавания: в представлениях большинства из них новая система свелась к повышению заработной платы. Авторы приходят к выводу, что, несмотря на несомненный успех правительства Казахстана в подготовке основы для долгосрочной поддержки педагогических работников, предпринимаемые меры на данном этапе не встретили понимания со стороны учителей и не обеспечивают улучшения результатов обучения.

Статья вносит вклад в дискуссию о результативности проведенных реформ, их влиянии на реальные доходы учителей, повышение статуса педагогических работников в обществе и их мотивации к профессиональному росту.

Ключевые слова Казахстан, социальный статус, заработная плата, школа, учитель

Для цитирования Байгабылов Н.О., Фрумин И.Д. (2024) Упущенная возможность? Трансформация системы оплаты труда преподавателей в Казахстане в условиях роста заработной платы. *Вопросы образования / Educational Studies Moscow*, № 3 (2), сс. 8–34. <https://doi.org/10.17323/vo-2024-19836>

A Missed Opportunity? The Transformation of the Teacher Salary System in Kazakhstan Amidst Rising Wages

Nurlan Baigabylov, Isak Frumin

Nurlan O. Baigabylov — PhD, Associate Professor at the Department of Sociology, Eurasian National University named after L.N. Gumilev. Address: 6, A. Yanushkevich St., 010000 Astana, Kazakhstan. E-mail: baigabylov_no@enu.kz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8212-9171> (corresponding author)

Isak D. Frumin — Doctor of Sciences in Pedagogy, Professor, Head of the Observatory of Innovations in Higher Education, Constructor University (Bremen, Germany). E-mail: ifrumin@constructor.university. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9228-3770>

Abstract This article is dedicated to analyzing the effectiveness of the reforms in the teacher salary payment system in Kazakhstan and its impact on the quality of pedagogical activity, as well as the possibility of attracting educators from universities and professionals from other sectors to schools by increasing salaries. The results are based on regional statistical data, reviews of salary dynamics, and interviews with school administrators and teachers. The article includes an analysis of previous studies of salary payment systems in Central Asian countries, characteristics of the current system in Kazakhstan, as well as the experience of transforming the Russian and Estonian teacher salary systems.

Kazakhstan, while maintaining centralized control and a “rate” system, has achieved a significant increase in the average salary of school teachers by introducing a qualifications system and a number of allowances for taught subjects and working conditions. Moreover, the increased prestige of the teaching profession, along with the rise in salaries, has facilitated the attraction of young specialists to pedagogical activities and reduced the outflow of qualified teachers from the profession. However, according to surveyed teachers, the reform has not been a significant incentive to improve teaching quality, being perceived only as a new salary increase system. This has led to the fact that, despite the undoubted success of the Government of Kazakhstan in preparing the basis for a favorable long-term perspective for supporting pedagogical workers, the measures taken at this stage lack deep understanding among teachers and do not ensure an improvement in learning outcomes. The article aims to continue the discussion on the effectiveness of the conducted reforms, their impact on the real income increase for teachers, strengthening the status of pedagogical workers, and their motivation for professional growth.

Keywords Kazakhstan, social status, salary, school, teacher

For citing Baigabylov N.O., Frumin I.D. (2024) A Missed Opportunity? The Transformation of the Teacher Salary System in Kazakhstan Amidst Rising Wages. *Voprosy obrazovaniya / Educational Studies Moscow*, no 3 (2), pp. 8–34 (In Russian). <https://doi.org/10.17323/vo-2024-19836>

Создание эффективного механизма оплаты труда преподавателей — сложная задача для каждой национальной системы образования. Основные функции системы оплаты труда состоят в привлечении и удержании квалифицированных преподавателей и стимулировании их высокой производительности. Перед политиками в сфере образования и сотрудниками финансовых органов, разрабатывающими системы оплаты труда, закономерно встает целый ряд вопросов. В частности, как платить столько же за более высокие результаты? Влияет ли повышение зарплаты на эффективность работы преподавателей и приводит ли оно к улучшению результатов обучения? Должна ли заработная плата отражать показатели работы, например академические успехи учащихся или квалификацию и стаж работы преподавателя? Должны ли различаться зарплаты преподавателей дисциплин, в разной степени востребованных на рынке труда? Как снизить риски, связанные с существенной разницей в доходах преподавателей? Как стандартизировать труд учителя, чтобы система оплаты труда была справедливой по отношению к каждому человеку? Какова должна быть роль школы в оплате труда преподавателей? Какова должна быть степень централизации в применении механизмов оплаты труда? Количество и сложность этих вопросов не оставляют сомнений: разработка эффективной системы оплаты труда учителей представляет собой очень трудную задачу.

Анализу опыта разных стран в преобразовании системы оплаты труда учителей посвящено множество исследований (см. обзор, например, в [Hanushek, Piopiunik, Wiederhold, 2019]). Один из выводов этих исследований состоит в том, что, если зарплаты в школах значительно ниже средней зарплаты по экономике, привлечь и удержать сильных учителей бывает сложно [Podolsky et al., 2016]. При этом изменение заработной платы учителей — процесс чрезвычайно дорогостоящий и непростой, а кроме того, очень чувствительный в политическом отношении, поскольку профессия учителя массовая и с ее представителями взаимодействует значительная часть населения [Moon, 2007; OECD, 2018; UNESCO, 2024]. Изменение системы оплаты труда не происходит одновременно и влечет за собой последствия, которые разворачиваются постепенно и должны отслеживаться на протяжении продолжительного времени. Однако в большинстве эмпирических исследований вопросы, касающиеся заработных плат, рассматриваются на основе единственного среза данных, полученных в стабильной ситуации. Исследований, в которых анализируется динамика заработной платы, немного [OECD, 2023; Pham, Nguyen, Springer, 2020; Leigh, 2005], и еще меньше работ, в которых объектом исследования является ситуация роста заработной платы [De Ree et al., 2018; Feng, Sass, 2017; Hanushek, Piopiunik, Wiederhold, 2019; Karlsson, Erlandson, 2020].

Учитывая актуальность задачи создания эффективных систем оплаты труда преподавателей и недостаток эмпирических данных о последствиях тех или иных преобразований систем оплаты труда, особый интерес не только для политиков в сфере образования, но и для исследователей представляет произошедшее в Казахстане в период 2020–2023 гг. быстрое удвоение реальной заработной платы учителей¹. Казахстан — страна со сравнительно большой системой школьного образования — 7883 школы, примерно 400 тыс. педагогов², проходящая через системные реформы.

Цель данной статьи — представить новые факты и аргументы в дискуссии о влиянии повышения заработной платы на профессионализм учителей, на привлечение в школу сильных педагогов из университетов и из других отраслей экономики, а также о возможности с помощью повышения заработной платы улучшить качество образования.

Для достижения этой цели в данном исследовании поставлены следующие вопросы.

Каковы особенности реформы заработной платы, проведенной в Казахстане?

Удалось ли с помощью реформы решить назревшие проблемы, касающиеся качества школьного образования?

Каковы эффекты произведенных изменений?³

В исследовании мы опираемся на анализ нормативных документов и региональной статистики, на данные о динамике заработной платы учителей разных квалификационных категорий в школах разных регионов, а также на материалы интервью с преподавателями и администрацией школ в нескольких регионах.

В первом разделе анализируются результаты исследований, посвященных проблемам оплаты труда учителей в Центральной Азии. Во втором разделе новая система оплаты труда учителей рассматривается с точки зрения основных задач, которые она была призвана решить: мотивировать учителей к повышению качества преподавания, стимулировать работу в трудных условиях, поощрять внеурочную работу, сократить распространение практики «набирать часы» среди учителей. В третьем разделе анализируются примеры трансформации системы оплаты труда учителей на постсоветском пространстве. Заключительный раздел

¹ Неслучайно опыт Казахстана специально представлен в недавнем Глобальном докладе о политике в области учительской профессии [UNESCO, 2024].

² Национальный центр исследований и оценки образования «Талдау» им. А. Байтұрсынұлы (2024) Сеть всех школ: <https://taldau.edu.kz/ru/statistiki/srednee-obrazovanie/mektepter-zhelisi> (дата обращения: 20.08.2024).

³ Ввиду малого срока, истекшего после проведения реформы, оценить влияние этих изменений на качество образовательных результатов учащихся невозможно, но можно выявить отношение участников образовательного процесса к эффектам повышения заработной платы.

посвящен обсуждению эффектов повышения заработной платы учителей и проблемам, которые не удалось решить с помощью новой системы.

1. Поурочная система оплаты труда и опыт повышения заработной платы педагогов в Центральной Азии
1.1. Анализ поурочной оплаты труда

В большинстве стран ОЭСР принята окладная система оплаты труда педагогов: она предполагает выплату определенной суммы за месяц работы, содержание которой может существенно различаться у разных педагогов. В большинстве постсоциалистических стран используется система оплаты труда, основанная на расчете заработной платы за час работы. В этой системе заработная плата зависит от количества проведенных уроков или учебных часов. Чисто технически разницу между почасовой оплатой и месячным окладом можно считать формальной — и та и другая представляют собой размер оплаты труда работника, выполнявшего свои должностные обязанности в течение определенного времени. На первый взгляд разница заключается исключительно в периоде расчета — берем ли мы нагрузку за учебный год, за месяц, за неделю, за день. Однако ключевое различие этих систем оплаты заключается в концептуализации содержания труда учителя, его роли в современной школе. В системе поурочной оплаты предполагается, что труд учителя практически сводится к проведению уроков. Другой труд, как правило, напрямую не компенсируется. Исключение могут составлять некоторые специфические дополнительные выплаты за порученное дело или ответственность.

Именно поурочная система составляет основной предмет дискуссии в научной литературе о системах заработной платы учителей в Центральной Азии. Наиболее авторитетный исследователь, Г. Штайнер-Хамси, систематически сопоставляет две системы оплаты труда учителей: основанную на поурочной оплате, которая типична для постсоветских государств, с базирующейся на расчете недельной или месячной рабочей нагрузки, применяемой в странах ОЭСР [Steiner-Khamsi, 2016]. Проведя сравнительный анализ итогов реформирования системы оплаты труда учителей в Монголии и Кыргызстане, Г. Штайнер-Хамси показала, что избежать конфликтов при таких преобразованиях можно, только обеспечив широкую поддержку нововведений заинтересованными сторонами.

Отдельное исследование посвящено попытке перехода с системы поурочной оплаты на месячную или недельную ставку, предпринятой в 2011 г. в Кыргызстане. В статье [Steiner-Khamsi, Belyavina, 2017] и в ряде последующих публикаций отмечены три ключевых аспекта такого перехода. Во-первых, подчеркивается важность учета при реализации реформ заработной платы внутренних отношений в сообществе учителей. Даже в централизованных системах, таких как в Кыргызстане, реформы, проводи-

мые сверху вниз, могут оказаться неэффективными, если при их проведении не учитываются властные отношения, социальные иерархии и сложившиеся нормы. Учителя могут просто не понимать оснований проводимых изменений, если не видят их связи с устоявшимися представлениями о целях образования. Во-вторых, реформы в системе оплаты труда запускают процесс рестратификации. Формировавшиеся годами и даже десятилетиями представления о справедливости в вознаграждении меняются медленно и с трудом, и те, чьим интересам реформы могут нанести ущерб, сопротивляются изменениям. В Кыргызстане реформы оказались невыгодны для учителей старшего возраста и для тех, кто работал в городских школах. Многие из них использовали политические и социальные связи для подрыва реформы снизу. В-третьих, заимствование в ходе реформирования национальных систем образования подходов, хорошо зарекомендовавших себя в других странах, предполагает активный процесс «местной трансляции», реконтекстуализации или адаптации, в результате чего исходная цель глобальной реформы может быть заменена местными повестками.

В большинстве аналитических докладов международных организаций система поурочной оплаты также рассматривается как существенный фактор политики в отношении учителей в Центральной Азии. Авторы этих докладов отмечают, с одной стороны, недостатки этой системы, а с другой — трудности ее реформирования, список которых почти идентичен выводам Г. Штайнер-Хамси [De Ree et al., 2018; Sarvi, Tulivuori, 2022].

Конечно, система поурочной оплаты анализировалась и оценивалась на опыте не только стран Центральной Азии, но и других постсоциалистических государств. Наиболее развернуто критика этой системы оплаты труда представлена в работах [Абанкина, 2009; Klyachko, 2016; Klyachko, Tokareva, 2017; Barkalaja, Turonis, Herczyński, 2020]. Выводы из этого анализа сформулированы ниже.

Существенным недостатком этой системы исследователи признают нестабильность доходов отдельного преподавателя. Когда размер заработной платы зависит исключительно от нагрузки преподавателя, сокращение учебных часов означает уменьшение дохода. При изменении расписания или учебного плана доход преподавателя тоже меняется.

Поурочная оплата порождает конкуренцию за дополнительные часы. Преподавателю, стремящемуся к высокой зарплате, выгодно работать как можно больше. Концентрация учебных часов у небольшого числа преподавателей может быть выгодна и администрации, так как управлять школой в таком случае становится легче, но она приводит к интенсификации педагогического труда. Такая интенсификация может напрямую отразиться на ка-

честве образования: слишком большое количество учебных часов у одного преподавателя может снизить качество преподавания на каждом уроке и качество работы этого преподавателя в целом.

Такая система неизбежно снижает мотивацию учителя к другим видам педагогического труда. Воспринимая все остальные виды работы, кроме преподавания, прежде всего как неоплачиваемые или волонтерские, он стремится минимизировать эту нагрузку и получить максимум часов, за которые начисляется зарплата.

Поурочная система привычна для учителей и администрации школ на постсоветском пространстве, но по мере того, как функции и роль учителя усложняются и включают все больше неучебных задач, ее недостатки становятся все более очевидными. Расширение представлений о роли учителя отражает современные цели образования и стремление повысить качество образования в государственных и частных школах. Система, предполагающая, что вся работа учителя сводится к проведению уроков, становится все менее приемлемой. Но без системы оплаты труда, которая ценит и вознаграждает весь профессиональный труд, учителя предсказуемо отдадут предпочтение преподаванию на уроках, уделяя минимум времени и сил другим видам работы.

Далее мы проанализируем попытку решить указанные проблемы в ходе реформы оплаты труда учителей, предпринятой в Казахстане.

1.2. Исследования повышения оплаты труда учителей с фокусом на страны Центральной Азии

Во всех странах Центральной Азии после катастрофического падения заработной платы учителей в начале 1990-х годов предпринимались попытки ее увеличить. Доказательству необходимости такого шага посвящено множество докладов и исследований [Niyozov, Shamatov, 2009; Shamatov, Niyozov, 2006; Tastanbekova, 2020; Anderson, Esenaliev, 2019; Deyoung, 2006; Chapman et al., 2005; Steiner-Khamsi et al., 2008]. Их авторы указывают, что заработная плата учителей по-прежнему отстает от средней по экономике и в результате профессия учителя становится непрестижной, специалисты с педагогическим образованием уходят в другие сектора рынка труда, а у тех, кто остается в школе, снижается трудовая мотивация, при этом формирующаяся в школьных коллективах система установок создает барьеры для модернизации образования.

Собственно попытки повышения заработной платы практически не исследовались — возможно, по той причине, что рост зарплат педагогов в странах Центральной Азии был весьма скромным, так что практически нигде они не превысили средней зарплаты по экономике. Те немногие исследования эффектов повышения заработной платы, которые все-таки были проведены,

показывают, что даже небольшое повышение зарплаты способствует сокращению дефицита учителей [Jenish, 2015].

2. Повышение заработной платы и новая система оплаты труда учителей в Казахстане

При рассмотрении трансформации уровня и системы оплаты труда педагогов в Казахстане в качестве доказательной базы мы используем опубликованные нормативные документы разного уровня⁴, данные национальной и региональной статистики⁵, национальные сборники «Статистика образования Казахстана» за 2020–2023 г., национальные доклады о развитии образования в Республике Казахстан за 2022 г. [Национальный центр исследований и оценки образования «Талдау» им. А. Байтұрсынұлы, 2023] и за 1991–2021 гг., аналитические отчеты Национального центра исследований и оценки образования по исследованию учительского корпуса TALIS-2018 [Национальный центр исследований и оценки образования «Талдау» им. А. Байтұрсынұлы, 2019] и по различиям в обучении городских и сельских школьников [Национальный центр исследований и оценки образования «Талдау» им. А. Байтұрсынұлы, 2021].

Мы также опираемся на данные о динамике заработной платы, квалификационных категорий в средних школах (22 школы в Алматы, 12 — в Алматинской области, 15 — в Астане, 13 — в Кызылординской области, 12 — в Восточно-Казахстанской области) за 2021–2023 гг. В выборке присутствуют как городские, так и сельские школы. В наших материалах по каждой школе указаны численность учителей разных квалификационных категорий, средняя и медианная зарплата за месяц и оплата за урок, нагрузка в часах. Эти данные получены исследовательской командой от руководителей школ.

Важнейшим источником информации для понимания процесса преобразования системы оплаты стали проведенные во втором полугодии 2022 г. полуструктурированные интервью с экспертами в области образовательной политики и экономики образования (10 человек), учителями, работающими в разных регионах страны и различающимися продолжительностью педагогического стажа и специализацией (10 человек), руководителями школ, включая директоров и их заместителей (21 человек), руководителями си-

⁴ Приказ Министра образования и науки Республики Казахстан от 11 мая 2020 г. № 191 «Об утверждении Правил исчисления заработной платы педагогов государственных организаций»: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020622#z15> (дата обращения: 02.09.2024); Закон Республики Казахстан от 27 декабря 2019 г. № 293-VI ЗПК «О статусе педагога»: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1900000293#z4> (дата обращения: 02.09.2024).

⁵ Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан (2024) Статистика образования, науки и инноваций: <https://stat.gov.kz/ru/industries/social-statistics/stat-edu-science-inno/> (дата обращения: 02.09.2024).

стем образования регионального и муниципального уровня (9 человек). В ходе интервью обсуждались, в частности, мнение учителей об изменениях в системе оплаты труда, их представления о влиянии реформы на мотивацию учителей, на качество образования, их собственные примеры успешных и неудачных случаев применения новой системы оплаты, предложения по улучшению системы оплаты труда.

2.1. Повышение зарплат

В течение многих лет политические декларации о важности профессии учителя в Казахстане не подкреплялись адекватной оплатой труда ее представителей. С момента получения Казахстаном независимости заработная плата учителей редко находилась на уровне средней по экономике. В 2018 г. средняя зарплата учителя составляла 65% средней по экономике, в то время как в странах ОЭСР этот показатель превышал 80%, и 74% учителей отмечали в интервью, что повышение заработной платы является самой важной задачей государственной политики в Казахстане [Национальный центр исследований и оценки образования «Талдау» им. А. Байтұрсынұлы, 2019]. В другом исследовании также обнаружено, что большинство учителей не удовлетворены размером заработной платы и социальными гарантиями и существующие стимулы недостаточны для удержания лучших молодых людей в профессии [Центр анализа и стратегии «Белес», 2019]. Отмечалось также, что темпы повышения заработной платы не соответствуют экономической ситуации и уровню цен в стране [Meirku-lova, Gelişli, 2022].

В 2019 г. руководство страны приняло решение довести среднюю зарплату учителя до уровня выше средней по экономике. Рост заработной платы фактически в 2 раза произошел за четыре года и завершился в 2023 г.⁶ Реального быстрого повышения заработной платы учителей Казахстан добился первым на постсоветском пространстве, кроме стран Балтии⁷. Авторы реформы рассчитывали, что такие радикальные изменения сформируют в учительском сообществе представления о справедливости в оплате их труда и сделают профессию учителя конкурентоспособной на рынке, т.е. помогут привлечь в школы специалистов и удержать их.

В 2022 г. среднемесячная заработная плата педагога, работающего на одну ставку, составила 311 тыс. тенге, что превышает

⁶ Борисевич М. (2024) Зарплата учителей в Казахстане в 2024 г.: будут ли изменения в начислении: <https://www.nur.kz/nurfin/economy/1713270-zarplata-ucitela-v-kazahstane/> (дата обращения: 02.09.2024).

⁷ Рост заработной платы учителей в России в значительной степени был обусловлен увеличением рабочей нагрузки, в Казахстане же повышалась реальная оплата «за час».

среднюю зарплату по экономике в республике (268 985 тенге) на 15%. В большинстве регионов страны зарплата молодых педагогов также стала выше средней зарплаты молодых специалистов в возрасте 25–28 лет с высшим образованием⁸.

Однако достигнутый уровень средней заработной платы педагогов по отношению к средней заработной плате в экономике не закреплен законодательно, что вызывает вопросы об устойчивости достигнутого соотношения — а следовательно, о привлекательности заработной платы педагогов.

2.2. Основные черты новой системы оплаты труда

Одновременно с повышением заработной платы учителей в Республике Казахстан была предпринята попытка обновить саму систему оплаты труда педагогов.

Большинство систем оплаты труда основано на нормировании труда. В Казахстане это нормирование определено на самом высоком уровне: в ст. 8 Закона Республики Казахстан «О статусе педагога» закреплена нормативная учебная нагрузка на неделю в часах для каждого вида учебных организаций. Для среднего образования она составляет 16 часов⁹. Приказом министра образования и науки Республики Казахстан от 11 мая 2020 г. № 191 установлены правила расчета заработной платы в соответствии с традиционной практикой «оплата за урок»: должностной оклад умножается на фактическое количество учебных часов в неделю и делится на нормативную нагрузку. Однако на практике система строится более сложно.

Рассмотрим новую систему оплаты труда учителей с точки зрения четырех основных задач, которые она призвана решить:

- мотивирует ли она учителей к повышению качества преподавания и достижению высоких результатов в обучении учеников;
- как она стимулирует работу в трудных условиях;
- как она стимулирует внеурочную работу;
- позволяет ли она сократить распространенность среди учителей практики «набирать часы»?

⁸ Министерство просвещения Республики Казахстан, Министерство науки и высшего образования Республики Казахстан (2023) Качественное образование, доступное каждому. Проект Национального доклада к I съезду педагогов: https://www.gov.kz/uploads/2023/9/27/71128e33b6ede7e4525124400ce72a7c_original.848817.pdf (дата обращения: 02.09.2024).

⁹ Сокращение нормативной учебной нагрузки с 18 до 16 часов должно было быть воспринято педагогами как важный сигнал, направленный на снижение нагрузки. Но, как показывают большинство интервью с учителями, они восприняли это, скорее, как бухгалтерскую «игру», поскольку оплата осталась почасовой.

2.2.1. Влияние новой системы оплаты на квалификацию преподавателей

Широко распространено мнение, что качество преподавания определяется компетенцией и квалификацией педагога. В свою очередь, квалификация часто сводится к стажу или опыту, измеряемому в годах работы. Новая система оплаты труда в Казахстане делает значительный шаг в признании квалификации преподавателей почти независимой от стажа. Создается иерархия категорий преподавателей: преподаватель-стажер, преподаватель-модератор, преподаватель-эксперт, преподаватель-исследователь, преподаватель-мастер¹⁰. Система определяет квалификационные требования и устанавливает должностные обязанности для каждого уровня иерархии, и эти обязанности шире, чем учебная нагрузка. Между квалификационными категориями преподавателей существуют значительные различия в уровне оплаты труда, создающие непосредственную мотивацию к повышению категории. Однако имеющегося в нормативной базе описания недостаточно, поскольку из него неясно, как обязанности преподавателя должны быть распределены во времени, сколько усилий он должен затрачивать на те или иные виды неакадемической работы и как эта работа контролируется. И самое главное — как должна оплачиваться неакадемическая работа.

Навыки, которые требуются от учителя согласно новым профессиональным стандартам¹¹, предполагают выполнение задач, выходящих за рамки обычных уроков, однако их описания недостаточно детализированы даже применительно к требованиям аттестационного оценивания. По этой причине реальные решения о привязке оплаты труда к категориям будут зависеть от того, какие критерии будут использоваться на практике и как на их основании будут присваиваться категории. В основу присвоения категорий положены модели профессиональной деятельности, действующие в элитных «Назарбаев интеллектуальных школах» (НИШ) и основанные на весьма специфических представлениях о функциях учителя¹². В утвержденном правительством положении нет четкого разграничения в описании должностей учителей разных категорий, в отличие от нормативных документов НИШ. В проведенных интервью большинство руководителей школ отмечали, что простой перенос системы квалификационных категорий из практики НИШ в массовую школу создает риски рассогласования уровня квалификации и качества работы педагога в массовой школе, в которой не созданы такие же условия, как в НИШ.

Несмотря на сохраняющиеся трудности с определением категорий, уже в 2022 г. более 90% педагогов получили категории со-

¹⁰ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37801446&pos=3;-36#pos=3;-36

¹¹ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36333005&pos=26;-50#pos=26;-50

¹² В НИШ действовала система полного дня, предполагавшая, что педагог находится на рабочем месте не только во время уроков и осуществляет различную внеурочную деятельность.

гласно новой системе квалификационных требований. За наличие категории в 2022 г. более чем 66% педагогов выплачивалась надбавка к заработной плате, и доля таких педагогов постепенно растет [Национальный центр исследований и оценки образования «Талдау» им. А. Байтұрсынұлы, 2023].

Новая система предполагает дополнительные стимулы к выполнению более сложной педагогической работы. Это не доплаты, а коэффициенты, повышающие часовую ставку. К таким сложным видам преподавания относятся преподавание на английском языке, преподавание современного содержания, преподавание по углубленным программам, работа с лицейскими и гимназическими классами. Нетрудно заметить, что все эти формы сложной педагогической работы представляют собой «сложные уроки», т.е. обучение в классе. При этом базовый должностной оклад¹³ выступает в качестве основы для расчета всех зарплат в бюджетной сфере. Например, за преподавание предметов STEM на иностранном языке устанавливается дополнительная оплата — до 200% базового должностного оклада.

Расчет таких дополнительных стимулов представляет собой сложную бухгалтерскую и управленческую задачу. Больше половины респондентов-руководителей отметили, что пока не найден баланс между детальной регламентацией для расчета заработной платы и целостным представлением о педагогической работе.

Таким образом, новая система оплаты труда существенно увеличила стимулы для преподавателей к повышению квалификации, сохранив, однако, довольно узкие критерии карьерного роста, сосредоточенного на сдаче формальных тестов и достижении высоких учебных результатов на уроках.

2.2.2. Результаты обучения как фактор системы оплаты труда

Одной из целей реформы системы оплаты труда было объявлено улучшение результатов обучения школьников. Во многих документах отмечается необходимость значительного повышения качества обучения. Так, по результатам международного исследования PISA-2022 Казахстан среди 81 страны занял 46-е место в математических тестах, 61-е — в чтении, 49-е — в естествознании. При этом в аналогичном тестировании 2018 г., где наряду с Казахстаном принимали участие еще девять стран постсоветского пространства, лидирующие позиции занимала Эстония. В 2019 г. в Эстонии заработная плата молодого учителя составляла 89% средней заработной платы в стране¹⁴, а в Казахстане должност-

¹³ Примерно 40 долларов на февраль 2024 г.

¹⁴ Маркова А. (2020) Как зарплата учителя влияет на уровень знаний учеников: <https://kz.kursiv.media/2020-09-21/kak-zarplata-uchitelya-vliyaet-na-uroven-znaniy-uchenikov/> (дата обращения: 02.09.2024).

ной оклад учителя с небольшим стажем и не имеющего категории был равен примерно трети средней зарплаты по экономике.

Однако в новой системе оплаты труда нет механизмов, способных обеспечить систематическое движение к высоким результатам обучения. Хотя качество обучения частично отражено в критериях присвоения квалификационных категорий преподавателям и в дополнительных выплатах за высокие результаты экзаменов, стимулов к повышению успеваемости учащихся новая система учителям практически не дает. Система оплаты труда также не поощряет учителей к тому, чтобы оказывать помощь отстающим ученикам. Существуют дополнительные выплаты за подготовку учащихся к олимпиадам, например единовременная поощрительная выплата в размере тройного оклада учителям, подготовившим победителей олимпиад высокого уровня. Это важный стимул, но он может создать проблемы, если не будет уравновешен сопоставимыми стимулами, поддерживающими работу с учащимися, которые испытывают трудности в усвоении школьной программы.

Предусмотренные новой системой оплаты труда стимулы могут побудить учителя как можно больше работать с наиболее одаренными и хорошо успевающими детьми, уделяя меньше внимания другим ученикам и внеклассной работе, ориентированной на весь класс или на определенную возрастную группу [Kirichok, 2022]. В интервью учителя отмечают, что после введения новых стимулов некоторые их коллеги стали «переманивать сильных учеников», чтобы готовить их к олимпиадам. В свою очередь руководители организаций среднего образования в интервью подчеркивают, что академические достижения, как правило, являются результатом труда всего педагогического коллектива, а новая система стимулов усиливает индивидуализм, делает «попытки приписать одному учителю результат труда всего педагогического коллектива». И конечно, директора школ особенно озабочены нехваткой стимулов для учителей к работе со школьниками, испытывающими трудности в обучении.

Таким образом, новая система оплаты труда не создает стимулы к комплексному повышению образовательных результатов.

2.2.3. Роль особых условий труда в оплате труда

Одной из задач реформы оплаты труда было обеспечить вознаграждение учителей, работающих в трудных условиях. В Казахстане наблюдается значительный разрыв в качестве образования между сельскими и городскими школами, хотя в последние годы и наметилось его сокращение¹⁵. В сельских школах и в отдаленной местности наблюдается нехватка учителей [Национальный

¹⁵ Министерство просвещения Республики Казахстан (2024) Аналитическая записка по отчету о реализации Национального проекта «Качественное обра-

центр исследований и оценки образования «Талдау» им. А. Байтұрсынұлы, 2021]. В новой системе оплаты труда предусмотрены компенсации за особые условия труда: за работу в зоне экологического бедствия, в зонах радиационного риска, в ночное время, в выходные и праздничные дни, за работу с детьми с особыми образовательными потребностями. Этот перечень особых условий определяется централизованно, без согласования с местными органами власти или администрацией школ. Помимо новой системы оплаты в Казахстане существуют особые стимулы для работы в сельских школах или в отдаленной местности¹⁶. Директора школ и работники органов управления образованием подчеркивали в интервью, что этот «традиционный» набор стимулов не всегда согласуется с новой системой оплаты труда, что их необходимо лучше скоординировать.

Таким образом, новая система оплаты труда не стала радикальным шагом в обновлении стимулов к работе в трудных условиях для педагогов.

2.2.4. Оплата дополнительной (внеурочной) деятельности

Актуальные задачи индивидуализации обучения, построения образовательного трека в соответствии с интересами учащегося требуют от учителя существенного расширения репертуара доступных ему педагогических средств и приемов. Идея дать учителю время и возможности овладеть новыми способами педагогической деятельности лежала в основе снижения обязательной учебной нагрузки на одну ставку. Однако ее не удалось реализовать, так как у большинства штатных педагогов длительность учебного времени превышает 16 часов в неделю. Кроме того, многие учителя обязаны руководить лабораториями и мастерскими, проверять домашние задания, вести наставническую работу с молодыми коллегами. В новой системе эта работа не просто плохо оплачивается — она оплачивается значительно хуже, чем ведение уроков. Например, за руководство мастерскими и работу в библиотеке учитель получает от 20 до 30% базового должностного оклада. Классное руководство имеет более высокий вес — от 50 до 60% базового должностного оклада, в зависимости от класса. Проверка тетрадей и письменных работ оценивается в 40–50%

звание «Образованная нация» за 2023 г.: <https://www.gov.kz/memleket/entities/edu/documents/details/601515?lang=ru> (дата обращения: 02.09.2024).

¹⁶ Министерство образования и науки Республики Казахстан (2020) Методические рекомендации по вопросам исчисления заработной платы, других выплат, назначения отдельных льгот и гарантий работников организаций образования в вопросах и ответах (по материалам онлайн-встреч с вице-министром образования и науки Республики Казахстан Б.А. Асылвой): https://gos24.kz/uploads/documents/2021-01/ВОПРОСЫ_ОТВЕТЫ_рус_с_изменениями_на_23_12_2020.pdf?ysclid=m0oaoosnfu105615760 (дата обращения: 02.09.2024).

базового должностного оклада, в зависимости от класса и предмета¹⁷. Однако этот перечень оплачиваемых работ не охватывает всего многообразия видов образовательной деятельности, в него не входят индивидуальные консультации для учащихся и родителей, ведение кружков, организация экскурсий. Отсутствие оплаты за выполнение такого рода обязанностей создает риск маргинализации внеклассной работы.

На практике доплаты за внеучебную работу обычно не превышают 5–10% оклада¹⁸, и с финансовой точки зрения учителю гораздо целесообразнее вести дополнительные уроки, чем выполнять даже ту работу, за которую предусмотрены доплаты. Оплата труда классных руководителей остается крайне низкой — 3–5% оклада, хотя значимость этой работы, от которой зависят благоприятные условия обучения и поддержка учащихся, ни у кого не вызывает сомнений.

Прогрессивным элементом новой системы оплаты труда следует признать установленные в ней выплаты за проверку и оценивание письменных работ, но они предусмотрены только для учителей казахского и русского языка и литературы, биологии, химии, физики, математики, информатики, иностранного языка. Учителя, например, истории и географии таких доплат не получают, поэтому у них нет мотивации давать письменные задания ученикам.

Как показывают интервью, и педагоги, и руководители разных уровней системы образования видят основной дефект новой системы оплаты именно в том, что оплачивается преимущественно проведение уроков. При этом практически все они подчеркивают, что следует не столько наращивать количество видов оплачиваемой деятельности, сколько расширять список требований к учителям и ожиданий от них при повышении категории и при соответствующем увеличении заработной платы. То есть, по мнению большинства респондентов, высшие категории должны присваиваться тем, кто не просто хорошо ведет уроки, но помогает молодым педагогам, показывает пример в педагогических инновациях, индивидуально работает с родителями и учениками.

Таким образом, к существенным недостаткам новой системы оплаты труда следует отнести то, что она даже снижает стимулы к внеурочной работе для педагогов.

¹⁷ Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 г. № 1193 «О системе оплаты труда гражданских служащих, работников организаций, содержащихся за счет средств государственного бюджета, работников казенных предприятий»: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001193> (дата обращения: 02.09.2024).

¹⁸ Макаров А. (2022) Средняя зарплата учителей в разных регионах Казахстана: <https://bizmedia.kz/2022/05/12/srednyaya-zarplata-uchitelej-v-regionah/> (дата обращения: 02.09.2024).

2.3. Внедрение новой системы

Основным политическим преимуществом новой системы оплаты труда учителей в Казахстане с точки зрения ее внедрения, несомненно, является то, что ее основу составляет поурочная оплата, понятная и привычная для всех учителей. Реформирование системы оплаты труда связано с большими издержками переходного периода: требуются значительные усилия по разъяснению сути новой системы, по убеждению преподавателей и других заинтересованных сторон в ее преимуществах. Инерция большой системы неизбежно сопротивляется изменениям, и сопротивление усиливается, если в коллективе формируется убеждение, что новая система приведет к снижению зарплаты или статуса какой-то части педагогического сообщества.

Учителя в Казахстане давно адаптировались к нормированию и оплате труда по системе «оплата за урок», сформировали стратегии структурирования своего рабочего времени. Поэтому они достаточно позитивно относятся к новой системе, видя в ней продолжение традиционной системы — только с более высокой оплатой. Введение новой системы не создало новых точек конфликта между преподавателями. Тем не менее новая система, по мнению учителей, не свободна от недостатков. Так, почти все опрошенные учителя отметили, что работа классного руководителя должна оплачиваться выше, а новые квалификационные категории прописаны нечетко.

В целом преподаватели рассматривают новую систему как повышение заработной платы, а не как фундаментальное изменение способов оценивания труда и вознаграждения за него. Следовательно, новая система оплаты труда не стала стимулом к модернизации преподавания, к новому пониманию качества образования.

2.4. Эффекты повышения заработной платы и новой системы оплаты труда

Поскольку реформа проводится уже несколько лет, можно выделить ряд изменений, которые с высокой вероятностью могут быть эффектами осуществленных преобразований¹⁹.

Важнейшей целью увеличения заработной платы учителей объявлялось повышение престижа педагогической профессии. И действительно, после начала реформы в системе среднего образования стал сокращаться дефицит педагогических кадров: с 7,7 тыс. человек в 2019 г., до 4,5 тыс. человек в 2020 г. и 3,4 тыс. —

¹⁹ Конечно, утверждать, что такие изменения являются эффектами проведенных реформ, можно только после проведения более сложных (экспериментальных или квазиэкспериментальных) исследований, выполненных на более длинных временных циклах. Здесь мы можем предложить интерпретации, который могут рассматриваться как гипотезы для более строгих исследований причинных связей.

в 2021 г. [Национальный центр исследований и оценки образования «Талдау» им. А. Байтұрсынұлы, 2023].

Руководители школ в интервью подтверждают, что в сельской местности растет конкуренция за преподавательские места. Там учителя довольно быстро оказались среди наиболее высокооплачиваемых работников. Директора школ, в том числе городских, свидетельствуют в интервью, что рост заработной платы оказался вполне ощутимым для учителей и они теперь меньше задумываются о смене места работы. Практически все учителя, с которыми проводилось интервью, подчеркивают, что они почувствовали повышение престижности и общественного признания своей профессии.

Все опрошенные руководители школ и региональных систем образования уверены, что повышение оплаты труда позволит привлечь педагогические кадры в систему образования и удержать их в профессии, что, безусловно, является ценным и важным результатом реформы.

О повышении престижа профессии учителя можно судить по росту востребованности педагогического образования. Так, несмотря на то что государство в 2021 г. повысило пороговый балл единого национального тестирования для поступления на педагогические специальности с 50 до 75, численность желающих поступить на бесплатные места по педагогическим специальностям увеличилась на 23%. Более того, на 15% выросло число поступающих на платные места по этим направлениям подготовки²⁰.

Стремясь снизить аудиторную нагрузку учителей, правительство ограничило ее 24 часами в неделю. На практике снижения не произошло и это ограничение не работает. Данные, собранные нами почти в сотне школ, показывают, что до половины преподавателей в крупных школах имеют нагрузку выше 24 часов в неделю. Например, учитель русского языка, работающий в Восточно-Казахстанской области, трудится 42 часа в неделю, а большинство учителей физкультуры в крупных городских школах имеют нагрузку 32–36 часов в неделю. В Алматы также есть учителя физики, которые занимаются преподаванием около 30 часов в неделю. Как подчеркивают учителя в интервью, такая нагрузка — это самый простой способ увеличить реальную зарплату. Данные интервью подтверждаются национальной статистикой: в 2022 г. 40% педагогов в стране работали более чем на одну ставку, при этом в городах этот показатель достигал 53%, и 11% этих учителей имели нагрузку, превышающую 1,5 ставки [Национальный центр ис-

²⁰ Министерство просвещения Республики Казахстан, Министерство науки и высшего образования Республики Казахстан (2023) Качественное образование, доступное каждому. Проект Национального доклада к I Съезду педагогов: https://www.gov.kz/uploads/2023/9/27/71128e33b6ede7e4525124400ce72a7c_original.848817.pdf (дата обращения: 02.09.2024).

следований и оценки образования «Талдау» им. А. Байтұрсынұлы, 2023]. Закономерно встают вопросы о качестве такой интенсивной работы и о профессиональном выгорании учителей.

Новая схема оплаты труда применяется не ко всем сотрудникам школ. Как видно из анализа заработной платы в обследованных школах — об этом говорили и респонденты в наших интервью, — административная работа, на полную ставку или по совместительству, стала менее привлекательной, поскольку зарплата у администраторов выросла меньше, чем у преподавателей.

Наконец, новая схема оплаты труда сохранила централизованный контроль над бюджетом. Школы не обладают достаточной автономией и управленческим потенциалом, чтобы использовать повышение зарплаты для стимулирующих выплат с целью улучшения результатов обучения. При этом все еще существует неравенство в распределении ресурсов между школами. В частности, школы существенно различаются по доле учителей, относящихся к разным категориям. Как показывают полученные нами данные о динамике заработных плат, в одних школах преподаватели-эксперты и исследователи составляют 5–10% педагогического состава, а в других — 15–20%.

3. Примеры трансформации системы оплаты труда учителя на постсоветском пространстве

3.1. Реформа оплаты труда учителей в Российской Федерации

Чтобы оценить проведенную в Казахстане реформу системы оплаты труда педагогов в международном контексте, а также чтобы извлечь уроки для ее оптимизации, приведем примеры двух масштабных трансформаций системы оплаты в постсоветских странах — в России и Эстонии²¹.

В Российской Федерации²² система оплаты труда учителей менялась несколько раз. Первоначально в 2008 г. был осуществлен переход на так называемую новую систему оплаты труда, основным принципом которой являлась зависимость заработной платы от качества работы. Помимо гарантированной части зарплаты, определяемой тарифными ставками и доплатами преподавателям, предполагались значительные премиальные выплаты. Однако повышение премий зачастую оказывалось невозможным, так как общая сумма средств, выделяемых на оплату труда, не увеличивалась. Школы по-прежнему стимулировали наращивание нагрузки, поскольку почасовая оплата позволяла повысить среднюю зарплату просто за счет увеличения количества часов

²¹ Для этого мы опираемся на многочисленные опубликованные материалы об этих трансформациях.

²² Авторы особо благодарны А.А. Вавиловой за предоставленные материалы по российскому опыту. Мы также опираемся на исследования И. Абанкиной [2009], а также Т. Клячко и Г. Токаревой [2017].

занятий. Эта попытка преобразования дала важный урок: изменения в системе оплаты труда требуют увеличения общего фонда заработной платы.

В 2012 г. президент своим указом установил, что заработная плата учителей должна быть не ниже средней по региону. Государство было готово выделять больше финансовых ресурсов на оплату труда учителей. Школы вновь попытались после неудачи 2008 г. внедрить премии как стимул к качественному труду. При этом понятие «высокое качество обучения» изначально не было определено централизованно. Каждая школа должна была самостоятельно разработать методику распределения фонда стимулирования качества, который составлял 30% от общего фонда оплаты труда. Школы должны были сами решить, что считать качественной работой, и установить целевые показатели для премиальных выплат. Некоторые школы определяли качество на основании квалификации учителей, которая оценивалась специальной комиссией, некоторые принимали за критерий качества обучения высокие результаты наиболее мотивированных учеников. Зачастую эти целевые показатели были спорными и вызывали бурные дискуссии в профессиональном сообществе. Яркий пример — публикации учителей как показатель качества преподавания. Многие регионы включили количество публикаций в число показателей качества преподавания и оснований для дополнительных выплат. И действительно, учителя стали больше публиковаться. Но вряд ли кто-то мог убедительно доказать, что качество работы учителя действительно связано с публикациями.

Руководство системы образования не приложило достаточно усилий, чтобы сделать эти обсуждения частью общего процесса реформ. Вместо того чтобы поддержать профессиональные дискуссии и способствовать выработке разделяемого всеми представления о качестве преподавания, оно сделало вывод, что децентрализованный подход не работает, и ввело достаточно жесткие правила распределения премиального фонда.

Опыт российской реформы показывает, что включение дополнительных выплат, повышение оплаты отдельных видов работ, введение стимулирующих выплат влияет на поведение преподавателей. У преподавателей появляется стимул прилагать больше усилий и затрачивать больше времени на высокооплачиваемые виды работ, стремиться к результатам, которые привлекают к себе внимание.

Российская реформа была технически сложной и трудной для понимания, поэтому новая система оплаты не получила поддержки со стороны учителей. При этом большая роль в определении размера стимулирующих выплат изначально отводилась директорам школ, но они не были подготовлены к такой роли и принятию подобных решений. Таким образом, первый принцип рефор-

мы — «зарплата должна зависеть от качества работы» — в полной мере реализовать не удалось.

Второй принцип — приведение средней зарплаты учителей в соответствие со средней зарплатой в экономике региона — в большинстве регионов претворялся в жизнь формально. Как центральные, так и региональные власти не смогли выделить необходимые ресурсы. В результате в ряде регионов реальный рост почасовой оплаты труда оказался минимальным и повысить заработную плату учителей местному руководству удалось в основном за счет административных стимулов — побуждая их работать больше часов в неделю. Хотя эта стратегия оказала небольшое положительное влияние на мотивацию молодежи к поступлению в педагогические вузы, она не смогла удержать молодых учителей в профессии.

3.2. Реформа оплаты труда учителей в Эстонии

В Эстонии была предпринята попытка преобразовать систему «оплата за урок» в систему полной месячной зарплаты. Эстонская система образования отличается высоким уровнем децентрализации. Школы активно участвуют в принятии решений, касающихся организации обучения, планирования и управления [Goodson, Ümarik, 2019; Barkalaja, Turonis, Herczyński, 2020].

Финансирование заработной платы учителей правительство страны осуществляет через специальный компонент целевого блочного гранта, предоставляемого местным органам власти, которые в равной степени отвечают за выплату заработной платы директорам школ. Министерство устанавливает минимальную зарплату для учителей, которая рассчитывается исходя из 35-часовой рабочей недели. Директор школы сам решает, как разбить эти 35 часов на часы уроков и время для выполнения учителем других задач. При таком распределении полномочий у школы появляется большая свобода действий, а у учителя — возможность получать зарплату не только за преподавание, но и за участие в управлении школой. Эти условия оговариваются в трудовом договоре [Kesküla, Loogma, 2016].

По условиям проведенной реформы средняя зарплата учителя должна быть на 30% выше минимальной, установленной министерством, которое также отвечает за разработку национальной учебной программы и установление максимального размера класса. Учителя также имеют право на различные виды дополнительных выплат, таких как специальные выплаты молодым учителям, стипендии для стажировки или обучения за рубежом, премии и вознаграждения по результатам работы. Система оплаты труда, при которой в понятие «оплачиваемый труд учителя» включаются помимо преподавания многочисленные виды деятельности, осуществляемой учителем в школе, радикально отличает-

ся от поурочной системы советского периода. Она была принята в 2013 г. для решения трех фундаментальных проблем эстонской системы образования: регионального неравенства, низкого качества преподавания и отсутствия возможности получать от государства больше ресурсов.

В результате проведенной реформы существенно выросла заработная плата учителей и директоров школ, учителя стали активно внедрять современные подходы к обучению, а директора школ взяли на себя профессиональные управленческие функции. Одним из ключевых факторов успеха Эстонии в этих преобразованиях стали структурные фонды Европейского союза, которые покрыли расходы на разработку планов действий и стратегии.

4. Обсуждение и выводы

Главный вывод из проведенного анализа состоит в том, что правительству Казахстана удалось заложить основу для благополучия системы образования в долгосрочной перспективе за счет повышения престижности профессии педагога и, соответственно, за счет привлечения в систему образования более сильных и мотивированных кадров. Быстрое повышение оплаты труда можно рассматривать как важный фактор роста популярности учительской профессии.

Особенностями реформы заработной платы, проведенной в Казахстане, является скорость повышения заработной платы, связь повышения с новой системой квалификационных категорий.

Однако новая система оплаты труда была разработана без связи с задачами модернизации и достижения новых результатов образования. Она не решает проблем системы «оплаты за урок», отмеченных выше. Эта система не способствует повышению результатов обучения, она создает дисбаланс стимулов между урочной работой и комплексными усилиями учителей по повышению качества образовательных результатов в новых условиях. Решение такой задачи требует более сложных институциональных механизмов.

В качестве таких механизмов можно предложить, например, предоставление школам большей самостоятельности и обеспечение прозрачности в оценке работы учителей на основе общего обновленного понимания ожидаемых результатов обучения и профессионализма преподавателей, создание еще более подробной нормативной базы, обязывающей школы распределять между учителями конкретные функции — помимо уроков и подготовки к ним, — которые способствуют достижению образовательных результатов школы. Реформа не пошла ни по одному из этих путей.

Задача создания стимулов для достижения высоких результатов обучения требует более тонкой политики и более обоснованной нормативной базы. Прозрачность, доверие и постоянное

профессиональное обсуждение могут оказаться более полезными для достижения качественных результатов, чем подробные нормативные документы. Долгосрочной задачей является создание методического сообщества и программ подготовки преподавателей, способствующих достижению нового качества обучения.

Благодарности

Исследование выполнено в рамках проекта «Социальная модернизация Нового Казахстана: повышение уровня жизни и формирование оптимальной социальной политики для социально уязвимого населения» (AP14869561), финансируемого Комитетом науки МНВО РК.

Авторы выражают благодарность А. Акпанову, О. Шебалиной, А. Вавиловой, А. Мержанову за полезные комментарии и материалы.

Литература

1. Абанкина И.В. (2009) Исследование результатов и эффектов введения новой системы оплаты труда учителей. *Вопросы образования / Educational Studies Moscow*, № 4, сс. 153–169. <https://vo.hse.ru/article/view/15128>
2. Клячко Т.Л. (2016) Как платить учителям. Комментарий к статье Гиты Штайнер-Хамси «Учить, чтобы выжить: оплата труда по ставке и ее воздействие на качество преподавания». *Вопросы образования / Educational Studies Moscow*, № 3, сс. 276–282. <https://doi.org/10.17323/1814-9545-2016-3-276-282>
3. Клячко Т.Л., Токарева Г.С. (2017) Заработная плата учителей: ожидания и достигнутые результаты. *Вопросы образования / Educational Studies Moscow*, № 4, сс. 199–216. <https://doi.org/10.17323/1814-9545-2017-4-199-216>
4. Национальный центр исследований и оценки образования «Талдау» им. А. Байтұрсынұлы (2023) *Национальный доклад о состоянии и развитии системы образования Республики Казахстан (по итогам 2022 г.)*. Доступно по ссылке: <https://taldau.edu.kz/ru/publikaciya/nacionalnyj-doklad-o-sos-toyanii-i-razvitii-sistemy-obrazovaniya-rk> (дата обращения: 02.09.2024).
5. Национальный центр исследований и оценки образования «Талдау» им. А. Байтұрсынұлы (2021) *Разница в знаниях городских и сельских учащихся: данные исследований и факторы влияния*. Доступно по ссылке: <https://taldau.edu.kz/material/analiticheskaya-zapiska-raznica-v-znaniyah-gorodskih-i-selskih-uchashchih-sya-dannye-issledovaniy-i-factory-vliyaniya> (дата обращения: 02.09.2024).
6. Национальный центр исследований и оценки образования «Талдау» им. А. Байтұрсынұлы (2019) *Национальный отчет «Международное исследование преподавания и обучения TALIS-2018: результаты Казахстана»*. Доступно по ссылке: <https://taldau.edu.kz/publikaciya/nacionalnyj-otchet-mezhdunarodnoe-issledovanie-prepodavaniya-i-obucheniya-talis-2018-rezultaty-kazahstana> (дата обращения: 02.09.2024).
7. Центр анализа и стратегии «Белес» (2019) *Учителя Казахстана: почему молодые люди выбирают эту профессию и что их мотивирует оставаться в ней? Аналитический отчет*. Доступно по ссылке: <https://beles-cas.kz/images/teacher.pdf> (дата обращения: 02.09.2024).
8. Штайнер-Хамси Г. (2016) Учить, чтобы выжить: оплата труда по ставке и ее воздействие на качество преподавания. *Вопросы образования / Educational Studies Moscow*, № 2, сс. 14–39. <https://doi.org/10.17323/1814-9545-2016-2-14-39>

9. Anderson K.H., Esenaliev D. (2019) Gender Earnings Inequality and Wage Policy: Teachers, Health Care, and Social Workers in Central Asia. *Comparative Economic Studies*, vol. 61, no 4, pp. 551–575. <https://doi.org/10.1057/s41294-019-00103-1>
10. Barkalaja A., Turonis R., Herczyński J. (2020) *Paying the Teachers: Three Case Studies of Reforming National Systems of Teacher Remuneration in Eastern Europe*. Kyiv: SKL International.
11. 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. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2005.02.003>
12. De Ree J., Muralidharan K., Pradhan M., Rogers H. (2018) Double for Nothing? Experimental Evidence on an Unconditional Teacher Salary Increase in Indonesia. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 133, no 2, pp. 993–1039. <https://doi.org/10.1093/qje/qjx040>
13. De Ree J., Muralidharan K., Pradhan M., Rogers H. (2015) *Double for Nothing? Experimental Evidence on the Impact of an Unconditional Teacher Salary Increase on Student Performance in Indonesia*. NBER Working Paper no 21806. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w21806>
14. Deyoung A.J. (2006) Problems and Trends in Education in Central Asia since 1990: The Case of General Secondary Education in Kyrgyzstan. *Central Asian Survey*, vol. 25, no 4, pp. 499–514. <https://doi.org/10.1080/02634930701210575>
15. Feng L., Sass T.R. (2017) The Impact of Incentives to Recruit and Retain Teachers in “Hard-to-Staff” Subjects. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 37, no 1, pp. 112–135. <https://doi.org/10.1002/pam.22037>
16. Goodson I.F., Ümarik M. (2019) Changing Policy Contexts and Teachers’ Work-Life Narratives: The Case of Estonian Vocational Teachers. *Teachers and Teaching*, vol. 25, no 5, pp. 589–602. <https://doi.org/10.1080/13540602.2019.1664300>
17. Hanushek E.A., Piopiunik M., Wiederhold S. (2019) The Value of Smarter Teachers: International Evidence on Teacher Cognitive Skills and Student Performance. *Journal of Human Resources*, vol. 54, no 4, pp. 857–899. <https://doi.org/10.3368/jhr.55.1.0317.8619r1>
18. Jenish N. (2015) *The Effect of Salary Increases on Labour Supply in the Kyrgyz Republic: The Case of Teachers and Medical Workers*. University of Central Asia — Institute of Public Policy and Administration (IPPA) Working Paper no 33. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2946722>
19. Karlsson M.R., Erlandson P. (2020) Administrating Existence: Teachers and Principals Coping with the Swedish ‘Teachers’ Salary Boost’ Reform. *Ethnography and Education*, vol. 16, no 2, pp. 129–144. <https://doi.org/10.1080/17457823.2020.1788404>
20. Kesküla E., Loogma K. (2016) The Value of and Values in the Work of Teachers in Estonia. *Work, Employment and Society*, vol. 31, no 2, pp. 248–264. <https://doi.org/10.1177/0950017016676436>
21. Kirichok O. (2022) Going Round in Circles: Increasing Status of Teacher Occupation in Kazakhstan. *Glasnik Srpskog Geografskog Društva*, vol. 102, no 2, pp. 107–120. <https://doi.org/10.2298/gsgd2202107k>
22. Leigh A. (2005) *Teacher Pay and Teacher Quality*. Available at: <https://goo.su/WIJN> (accessed 20 August 2024).
23. Meirkulova A., Geligli Y. (2022) The Social Status of the Teaching Profession: Teachers’ Views in Turkey and Kazakhstan. *Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi / Hacettepe University Journal of Education*, vol. 37, no 2, pp. 424–439. <http://dx.doi.org/10.16986/HUJE.2022074923>

24. Moon B. (2007) *Research Analysis: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers: A Global Overview of Current Policies and Practices*. Available at: https://inee.org/sites/default/files/Research_Analysis_Attracting_Developing_EN.pdf (accessed 20 August 2024).
25. Niyozov S., Shamatov D. (2009) Teachers Surviving to Teach: Implications for Post-Soviet Education and Society in Tajikistan and Kyrgyzstan. *Globalisation, Ideology and Education Policy Reforms. Globalisation, Comparative Education and Policy Research* (ed. J. Zajda), Dordrecht: Springer, vol. 11, pp. 153–174. https://doi.org/10.1007/978-90-481-3524-0_10
26. OECD (2023) *What Do OECD Data on Teachers' Salaries Tell Us?* Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/de0196b5-en>
27. OECD (2018) *Effective Teacher Policies: Insights from PISA*. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264301603-en>
28. Pham L., Nguyen T., Springer M. (2020) Teacher Merit Pay and Student Test Scores: A Meta-Analysis. *American Educational Research Journal*, vol. 58, no 3, pp. 527–566. <https://doi.org/10.3102/0002831220905580>
29. Podolsky A., Kini T., Bishop J., Darling-Hammond L. (2016) *Solving the Teacher Shortage: How to Attract and Retain Excellent Educators*. Palo Alto, CA: Learning Policy Institute. <https://doi.org/10.54300/262.960>
30. Sarvi J., Tulivuori J. (2022) *Challenges and Opportunities in Teacher Education Reforms. Asian Development Bank Briefs no 224*. <http://dx.doi.org/10.22617/BRF220447>
31. Shamatov D., Niyozov S. (2006) Trading or Teaching: Dilemmas of Everyday Life Economy in Central Asia. *Inner Asia*, vol. 8, no 2, pp. 229–262. <https://doi.org/10.1163/146481706793646675>
32. Steiner-Khamsi G., Belyavina R. (2017) Eliminating the Stavka System in Kyrgyzstan: Rationale, Impact, and Resistance to Change in the Post-Soviet Era. *International Handbook of Teacher Quality and Policy* (eds M. Akiba, G.K. Le-Tendre), New York, NY: Routledge, pp. 557–571.
33. Steiner-Khamsi G., Harris-van Keuren C., Silova I., Chachkhiani K. (2008) *Decentralization and Recentralization Reforms: Their Impact on Teacher Salaries in the Caucasus, Central Asia, and Mongolia. Background Paper Prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2009*. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000178023> (accessed 2 September 2024).
34. Tastanbekova K. (2020) Prestige, Status, and Esteem of Educational Occupation in Kazakhstan: Temporal, Regional and Gender Analysis of Payroll Data. *Journal of Eastern European and Central Asian Research*, vol. 7, no 2, pp. 175–190. <https://doi.org/10.15549/jeecar.v7i2.345>
35. UNESCO, International Task Force on Teachers for Education 2030 (2024) *Global Report on Teachers: Addressing Teacher Shortages and Transforming the Profession*. Paris: UNESCO. Available at: <https://www.unesco.org/en/articles/global-report-teachers-addressing-teacher-shortages-and-transforming-profession> (accessed 20 August 2024).

Rereferences

- Abankina I.V. (2009) Studying Results and Effects of a New Remuneration System for Teachers. *Voprosy obrazovaniya / Educational Studies Moscow*, no 4, pp. 153–169 (In Russian). <https://vo.hse.ru/article/view/15128>
- Anderson K.H., Esenaliev D. (2019) Gender Earnings Inequality and Wage Policy: Teachers, Health Care, and Social Workers in Central Asia. *Comparative Economic Studies*, vol. 61, no 4, pp. 551–575. <https://doi.org/10.1057/s41294-019-00103-1>
- Barkalaja A., Turonis R., Herczyński J. (2020) *Paying the Teachers: Three Case Studies of Reforming National Systems of Teacher Remuneration in Eastern Europe*. Kyiv: SKL International.

- Beles Center for Analysis and Strategy (2019) *Teachers of Kazakhstan: Why Do Young People Choose this Profession and What Motivates Them to Stay in It? Analytical Report*. Available at: <https://beles-cas.kz/images/teacher.pdf> (accessed 2 September 2024).
- 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. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2005.02.003>
- Deyoung A.J. (2006) Problems and Trends in Education in Central Asia since 1990: The Case of General Secondary Education in Kyrgyzstan. *Central Asian Survey*, vol. 25, no 4, pp. 499–514. <https://doi.org/10.1080/02634930701210575>
- De Ree J., Muralidharan K., Pradhan M., Rogers H. (2018) Double for Nothing? Experimental Evidence on an Unconditional Teacher Salary Increase in Indonesia. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 133, no 2, pp. 993–1039. <https://doi.org/10.1093/qje/qjx040>
- De Ree J., Muralidharan K., Pradhan M., Rogers H. (2015) *Double for Nothing? Experimental Evidence on the Impact of an Unconditional Teacher Salary Increase on Student Performance in Indonesia*. NBER Working Paper no 21806. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w21806>
- Feng L., Sass T.R. (2017) The Impact of Incentives to Recruit and Retain Teachers in “Hard-to-Staff” Subjects. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 37, no 1, pp. 112–135. <https://doi.org/10.1002/pam.22037>
- Goodson I.F., Ümarik M. (2019) Changing Policy Contexts and Teachers’ Work-Life Narratives: The Case of Estonian Vocational Teachers. *Teachers and Teaching*, vol. 25, no 5, pp. 589–602. <https://doi.org/10.1080/13540602.2019.1664300>
- Hanushek E.A., Piopiunik M., Wiederhold S. (2019) The Value of Smarter Teachers: International Evidence on Teacher Cognitive Skills and Student Performance. *Journal of Human Resources*, vol. 54, no 4, pp. 857–899. <https://doi.org/10.3368/jhr.55.1.0317.8619r1>
- Jenish N. (2015) *The Effect of Salary Increases on Labour Supply in the Kyrgyz Republic: The Case of Teachers and Medical Workers*. University of Central Asia – Institute of Public Policy and Administration (IPPA) Working Paper no 33. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2946722>
- Karlsson M.R., Erlandson P. (2020) Administrating Existence: Teachers and Principals Coping with the Swedish ‘Teachers’ Salary Boost’ Reform. *Ethnography and Education*, vol. 16, no 2, pp. 129–144. <https://doi.org/10.1080/17457823.2020.1788404>
- Kesküla E., Loogma K. (2016) The Value of and Values in the Work of Teachers in Estonia. *Work, Employment and Society*, vol. 31, no 2, pp. 248–264. <https://doi.org/10.1177/0950017016676436>
- Kirichok O. (2022) Going Round in Circles: Increasing Status of Teacher Occupation in Kazakhstan. *Glasnik Srpskog Geografskog Društva*, vol. 102, no 2, pp. 107–120. <https://doi.org/10.2298/gsgd2202107k>
- Klyachko T.L. (2016) How Teachers Should Be Paid. Commentary to Gita Steiner-Khamsi’s Manuscript “Teach or Perish: The Stavka System and its Impact on the Quality of Instruction References”. *Voprosy obrazovaniya / Educational Studies Moscow*, no 3, pp. 276–282 (In Russian). <https://doi.org/10.17323/1814-9545-2016-3-276-282>
- Klyachko T.L., Tokareva G.S. (2017) Teachers’ Salary: Expectations and Results Achieved. *Voprosy obrazovaniya / Educational Studies Moscow*, no 4, pp. 199–216 (In Russian). <https://doi.org/10.17323/1814-9545-2017-4-199-216>
- Leigh A. (2005) *Teacher Pay and Teacher Quality*. Available at: <https://goo.su/WIJN> (accessed 20 August 2024).
- Meirkulova A., Gelişli Y. (2022) The Social Status of the Teaching Profession: Teachers’ Views in Turkey and Kazakhstan. *Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi / Hacettepe University Journal of Education*, vol. 37, no 2, pp. 424–439. <http://dx.doi.org/10.16986/HUJE.2022074923>

- Moon B. (2007) *Research Analysis: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers: A Global Overview of Current Policies and Practices*. Available at: https://inee.org/sites/default/files/Research_Analysis_Attracting_Developing_EN.pdf (accessed 20 August 2024).
- National Center for Research and Evaluation of Education “Taldau” named after A. Baitursynuly (2023) *National Report on the State and Development of the Education System of the Republic of Kazakhstan (Based on the Results of 2022)*. Available at: <https://taldau.edu.kz/ru/publikaciya/nacionalnyj-doklad-o-sostoyanii-i-razvitii-sistemy-obrazovaniya-rk> (accessed 20 August 2024).
- National Center for Research and Evaluation of Education “Taldau” named after A. Baitursynuly (2021) *The Difference in Knowledge of Urban and Rural Residents: Research Data and Factors of Influence* (In Russian). Available at: <https://taldau.edu.kz/material/analiticheskaya-zapiska-raznica-v-znaniyah-gorodskih-i-selskih-uchashchih-sya-dannye-issledovaniy-i-factory-vliyaniya> (accessed 20 August 2024).
- National Center for Research and Evaluation of Education “Taldau” named after A. Baitursynuly (2019) *National Report “International Study of Teaching and Learning TALIS-2018: Results of Kazakhstan”* (In Russian) Available at: <https://taldau.edu.kz/publikaciya/nacionalnyj-otchet-mezhdunarodnoe-issledovanie-prepodavaniya-i-obucheniya-talis-2018-rezultaty-kazahstana> (accessed 20 August 2024).
- Niyozov S., Shamatov D. (2009) Teachers Surviving to Teach: Implications for Post-Soviet Education and Society in Tajikistan and Kyrgyzstan. *Globalisation, Ideology and Education Policy Reforms. Globalisation, Comparative Education and Policy Research* (ed. J. Zajda, Dordrecht: Springer, vol. 11, pp. 153–174. https://doi.org/10.1007/978-90-481-3524-0_10
- OECD (2023) *What Do OECD Data on Teachers’ Salaries Tell Us?* Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/de0196b5-en>
- OECD (2018) *Effective Teacher Policies: Insights from PISA*. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264301603-en>
- Pham L., Nguyen T., Springer M. (2020) Teacher Merit Pay and Student Test Scores: A Meta-Analysis. *American Educational Research Journal*, vol. 58, no 3, pp. 527–566. <https://doi.org/10.3102/0002831220905580>
- Podolsky A., Kini T., Bishop J., Darling-Hammond L. (2016) *Solving the Teacher Shortage: How to Attract and Retain Excellent Educators*. Palo Alto, CA: Learning Policy Institute. <https://doi.org/10.54300/262.960>
- Sarvi J., Tulivuori J. (2022) *Challenges and Opportunities in Teacher Education Reforms. Asian Development Bank Briefs no 224*. <http://dx.doi.org/10.22617/BRF220447>
- Shamatov D., Niyozov S. (2006) Trading or Teaching: Dilemmas of Everyday Life Economy in Central Asia. *Inner Asia*, vol. 8, no 2, pp. 229–262. <https://doi.org/10.1163/146481706793646675>
- Steiner-Khamsi G. (2016) Teach or Perish: The Stavka System and Its Impact on the Quality of Instruction References. *Voprosy obrazovaniya / Educational Studies Moscow*, no 2, pp. 14–39 (In Russian). <https://doi.org/10.17323/1814-9545-2016-2-14-39>
- Steiner-Khamsi G., Belyavina R. (2017) Eliminating the Stavka System in Kyrgyzstan: Rationale, Impact, and Resistance to Change in the Post-Soviet Era. *International Handbook of Teacher Quality and Policy* (eds M. Akiba, G.K. LeTendre), New York, NY: Routledge, pp. 557–571.
- Steiner-Khamsi G., Harris-van Keuren C., Silova I., Chachkhiani K. (2008) *Decentralization and Recentralization Reforms: Their Impact on Teacher Salaries in the Caucasus, Central Asia, and Mongolia. Background Paper Prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2009*. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000178023> (accessed 2 September 2024).
- Tastanbekova K. (2020) Prestige, Status, and Esteem of Educational Occupation in Kazakhstan: Temporal, Regional and Gender Analysis of Payroll Data. *Journal of*

Eastern European and Central Asian Research, vol. 7, no 2, pp. 175–190. <https://doi.org/10.15549/jeecar.v7i2.345>

UNESCO, International Task Force on Teachers for Education 2030 (2024) *Global Report on Teachers: Addressing Teacher Shortages and Transforming the Profession*. Paris: UNESCO. Available at: <https://www.unesco.org/en/articles/global-report-teachers-addressing-teacher-shortages-and-transforming-profession> (accessed 20 August 2024).