



ПОЛОЖЕНИЕ УЧИТЕЛЕЙ В КЫРГЫЗСТАНЕ: ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА, УЧЕБНЫЕ ЧАСЫ И КАЧЕСТВО ОБУЧЕНИЯ



Министерство
образования и науки
Кыргызской Республики



юнисеф 

ПОЛОЖЕНИЕ УЧИТЕЛЕЙ В КЫРГЫЗСТАНЕ: ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА, УЧЕБНЫЕ ЧАСЫ И КАЧЕСТВО ОБУЧЕНИЯ



Министерство
образования и науки
Кыргызской Республики



юнисеф 

УДК

ББК

Положение учителей в Кыргызстане: Заработная плата, учебные часы и качество обучения/ Гита Штайнер-Хамси, Фариды Рыскулуева, Раиса Белявина. - Б.: 2014. - 50 с.

ISBN

На протяжении последних лет Министерство образования и науки проводит системные реформы, значительная часть которых связана с изменением системы финансирования и оплаты труда педагогам. В 2011 году были разработаны механизмы перехода от начисления заработной платы учителей на основе тарифной сетки к почасово-сдельной оплате, что должно было дифференцировать оплату труда за разный по количеству и качеству труд.

В настоящем отчете представлены результаты оценки проведенной реформы оплаты труда и анализа ее воздействия на улучшение кадрового потенциала школ, что влияет на качество образования в целом. Авторы исследования попытались задокументировать реформу, рассмотреть ее реализацию на уровне школы, и определить несколько незавершенных вопросов, которые должны быть решены в течение ближайших нескольких лет.

Отчет подготовлен командой исследователей в составе: Гита Штайнер-Хамси (Колумбийский Университет, Нью-Йорк), Фариды Рыскулуева (независимый консультант, Бишкек) и Раиса Белявина (Колумбийский Университет, Нью-Йорк). Мнения, выраженные в тексте данного отчета, являются мнениями авторов, и не обязательно отражают политику и позицию ЮНИСЕФ.

Примечание: Мнения, выраженные в тексте данного отчета, являются мнением авторов, и не обязательно отражают политику и мнение ЮНИСЕФ.

УДК

ББК

ISBN

© ЮНИСЕФ Кыргызстан, Бишкек 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

Список таблиц, рисунков и приложений	5
Список сокращений и аббревиатур	6
Краткое содержание	7
1. Введение	11
1.1. Положение учителей. Аналитическая работа ЮНИСЕФ в Кыргызстане	13
1.2. Предпосылки и условия исследования	14
1.3. Инструменты для сбора данных	14
1.4. Выборка школ и информаторов	17
1.5. Обоснованность и ограничения исследования	18
2. Реформа заработной платы учителей 2011 года: анализ политики	21
2.1. Структура заработной платы до 2011 года	22
2.2. Контекст реформы 2011 года	23
2.3. Реформа заработной платы 2011 г. и ее поправки	26
2.4. Составные элементы заработной платы учителя	28
2.5. Зарплата в секторе образования по сравнению с другими секторами	30
2.5.1. Номинальный размер заработной платы по секторам и в динамике	31
2.5.2. Зарплата учителя по сравнению с зарплатой в других секторах	31
2.6. Мнения учителей о реформе заработной платы 2011 года	32
3. Анализ фактической заработной платы, учебной нагрузки и качества обучения на уровне школы	35
3.1. Общий обзор	37
3.2. Высокая корреляция между зарплатой и учебными часами и ее негативное влияние на качество обучения	40
3.2.1. Уязвимость учителей	41
3.2.2. Чрезмерный контроль над учителями	41
3.2.3. Переполненность школ	42

3.2.4. Вакансии как резерв или “стратегические вакансии”	42
3.2.5. Чрезмерные учебные нагрузки	44
3.2.6. Перераспределение учебных часов среди неспециалистов	45
3.3. Сравнение планируемых и фактических зарплат на уровне школы	47
3.4. Стимулирующий фонд	49
3.4.1. Расчет Стимулирующего фонда	49
3.4.2. Критерии для стимулирующих выплат	49
3.4.3. Распределение выплат из Стимулирующего фонда	50
3.4.4. Сколько выплачивается из Стимулирующего фонда?	51
4. Выводы и рекомендации	53
4.1. Положительные результаты реформы заработной платы	54
4.2. Незавершенная программа реформы зарплаты 2011 г.	54
4.3. Рекомендации	54

Список таблиц, рисунков и приложений

Таблица 1	Список собранных типовых форм	15
Таблица 2	Список проведенных интервью	16
Таблица 3	Список использованных данных и контрольных листов	17
Таблица 4	Краткая информация об источниках данных	17
Таблица 5	Характеристика выборки школ	18
Таблица 6	Три сценария будущей системы зарплаты учителя, декабрь 2010 г.	25
Таблица 7	Увеличение допустимого количества учебных часов, 2011 – 2013 гг.	28
Таблица 8	Среднемесячные темпы роста заработной платы по секторам	32
Таблица 9	Относительная месячная зарплата по отраслям экономики	33
Таблица 10	Средняя чистая зарплата учителей на основании Тарификации, 2013 г.	37
Таблица 11	Описательная статистика тарификационных таблиц из десяти школ по выбранным предметам	38
Таблица 12	Корреляция между фактической учебной нагрузкой и зарплатой учителей	40
Таблица 13	Представленные вакансии по месяцам и местонахождению школ	44
Таблица 14	Часы, преподаваемые по своей специальности и другим предметам	46
Таблица 15	Сравнение тарификационной таблицы и ведомости: пример школы малого города в Джалал-Абадской области	48
Таблица 6	Сравнение запланированных и фактических учебных часов: пример школы малого города в Джалал-Абадской области	48
Таблица 17	Сравнение тарификационной таблицы и ведомости: пример 2 школы малого города в Джалал-Абадской области	49
Рисунок 1	Система ставочной заработной платы учителя в странах постсоветского региона	23
Рисунок 2	Типы рабочих часов (после реформы зарплаты в 2011 г.)	30
Рисунок 3	Среднемесячная заработная плата по отраслям экономики, 2001 – 2012 гг.	31
Рисунок 4	Точечная диаграмма зависимости фактической учебной нагрузки и зарплаты учителей	40
Рисунок 5	Представленные вакансии: на сентябрь и январь месяцы, 2010/11 – 2013/14 уч.годы	43
Рисунок 6	Кто получает выплаты из стимулирующего фонда? Ответы учителей	51
Приложение 1	Нормативно-правовые и официальные документы, собранные и проанализированные в рамках данного исследования	56

Список сокращений и аббревиатур

АБР	Азиатский банк развития
ЕТС	Единая тарифная сетка
ИПЦ	Индекс потребительских цен
МВФ	Международный Валютный Фонд
МОиН	Министерство образования и науки
НПО	Неправительственная организация
НПФ	Нормативное подушевое финансирование
НСК	Национальный статистический комитет
ОЭСР	Организация по экономическому сотрудничеству и развитию
ПКР	Правительство Кыргызской Республики
ЦВЕ/СНГ	Центральная и Восточная Европа и Содружество Независимых Государств
ЦООМО	Центр оценки в образовании и методов обучения
ЮНИСЕФ	Детский Фонд ООН
ЮСАИД	Агентство США по международному развитию
PISA	Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

1

2

3

4

Введение. Настоящий отчет представляет собой последующее исследование положения учителей и рассматривает, в частности, воздействие реформы зарплаты 2011 г. на условия работы учителей, а также на качество обучения в Кыргызстане. Первое исследование было проведено в 2009 году. В 2011 году Правительство Кыргызской Республики пересмотрело устаревшую структуру заработной платы и произвело значительное увеличение базового оклада. Через пять лет после первого исследования положения учителей в Кыргызстане, настоящее исследование рассматривает следующие вопросы:

1. Зарабатывают ли учителя больше, чем до реформы?
2. Преподают ли учителя меньше учебных часов, чем три года назад?
3. Были ли привлечены к профессии молодые учителя?
4. Решен ли вопрос с нехваткой учителей?
5. Используют ли школы стимулирующий фонд для вознаграждения учителей за хорошие результаты?

Большой набор общенациональных данных, состоящий из нормативно-правовых и официальных документов, стандартных форм (тарификаций, ведомостей и т.д.), статистической информации, был собран и дополнен количественными, а также качественными данными из десяти отобранных школ по стране. В общей сложности 326 форм, 41 документ и 19 контрольных списков были проанализированы, которые были напрямую связаны с вопросами заработной платы и человеческих ресурсов. Кроме того, были опрошены 54 эксперта и должностных лиц, а также 148 учителей. Наконец, в общей сложности 218 преподавателей из выборки десяти школ заполнили анкету, в которой они указывали, помимо прочей информации, каков их образовательный уровень, сколько часов они преподавали и по каким предметам.

Вне всякого сомнения, настоящее исследование представляет собой наиболее амбициозное эмпирическое исследование о положении учителей в Кыргызстане, из проведенных до настоящего времени.

Анализ политики. В 2011 году реформа заработной платы была прогрессивным шагом в том, что в ее рамках была сделана попытка заменить систему ставки (учебной нагрузки) системой рабочей нагрузки, которая действует в странах ОЭСР. Тем не менее, нормативная учебная нагрузка 20 часов или еженедельная нагрузка 32 часа (включающая учебные часы наряду с другими часами) подверглась критике вскоре после начала реформы. Номиналь-

ная стоимость рабочего часа была намного выше, чем раньше, но все же ниже, чем средняя заработная плата в сопоставимых профессиях. Вскоре после вступления в силу, реформа была подвергнута критике по причине того что, в основном, она была в пользу молодых учителей и учителей в сельских районах, за счет других. Настоящее исследование показывает, что все учителя выиграли от реформы.

Тем не менее, под сильным давлением общественности, в первоначальную реформу постоянно вносились изменения, так, что теперь она в общих чертах напоминает то, что было до 2011 года со следующими исключениями: молодые учителя и учителя в сельских районах зарабатывают больше, чем раньше; надбавок стало меньше, но они стали более высокооплачиваемыми; категории или уровни учителей были устранены; и стимулирующий фонд помогает немного поднять зарплату всем учителям, и дополнительно повысить зарплату нескольким высокоэффективным учителям.

Однако, две основные проблемы с качеством, которые реформа была призвана решить, остались неразрешенными: допустимая недельная учебная нагрузка учителей постоянно увеличивалась в течение короткого периода трех лет, от 20 часов до 25 часов, от 25 часов до 27 часов, и наконец, с 2013/14 учебного года, от 27 до 31 часа. Три правительственных постановления (№ 18, № 270, № 373) и одна министерская директива (МОиН номер 04-7/4451), изданные в период с января 2011 года по июнь 2013 г., смягчили первоначальную реформу. В результате, структура заработной платы в Кыргызской Республике де-факто вернулась к системе ставки (где число учебных часов в значительной степени определяет зарплату), которую реформа 2011 г. должна была заменить.

Многоуровневый анализ фактической зарплаты, учебной нагрузки и качества обучения. В рамках эмпирического исследования на школьном уровне, было проведено сравнение политики и практики реформы зарплаты. Даже несмотря на то, что в рамках реформы была сделана попытка улучшить качество обучения за счет предотвращения чрезмерных учебных нагрузок, с предупреждением учителей не брать часы по предметам, по которым они не имеют соответствующего образования или специализации, и некоторые другие практики, которые явно оказывали негативное влияние на качество обучения, глубоко укоренившаяся и весьма проблематичная практика перераспределения вакантных учебных часов, повышающая тем самым зарплату существующего учительского персонала в школе, вопреки всем ожиданиям, осталась устойчивой к изменениям.

Фактически, в некоторых школах целенаправленно оставляли вакансии незаполненными («стратегические вакансии») или поощряли преподавание в две смены и переполненность школы, потому что это позволяет учителям брать дополнительные часы и зарабатывать больше денег. Как и до реформы, наибольшая разница в учительской зарплате (54% дисперсии (разница), корреляция Пирсона 0,74, с уровнем значимости 0,01) объясняется с точки зрения количества учебных часов: чем больше учебная нагрузка, тем выше зарплата. Это высокая корреляция между учебными часами и заработной платой оказывает пагубное влияние на качество обучения.

В исследовании подчеркивается шесть таких негативных последствий, которые описаны в мельчайших подробностях в отчете: (1) уязвимость учителей, которым приходится полагаться на решение администрации относительно того, выделяют им дополнительные учебные часы или нет, (2) чрезмерный контроль над учителями, потому что каждый час должен быть записан и оформлен документально, (3) переполненность школ, потому что это дает возможность вести несколько классов в параллели, (4) вакансии как резерв или «стратегические вакансии», которые позже в течение учебного года будут разделены и распределены среди штата учителей, (5) чрезмерная учебная нагрузка до 36 часов в неделю, и (6) перераспределение свободных учебных часов неспециалистам.

Авторы исследования смогли сравнить тарификационные таблицы, которые были представлены незадолго до начала или в начале учебного года (август или сентябрь) с теми, которые отражают «пере-тарификацию», подготовленными в январе. Существует однозначное свидетельство того, что вакансии, указанные на этапе планирования (в августе / сентябре) не были устранены через несколько месяцев, либо потому, что в школе были трудности с наймом новых учителей, либо потому, что несколько вакансий целенаправленно оставили незаполненными, чтобы с их помощью можно было повысить зарплаты имеющихся учителей. Наконец, в исследовании было изучено каким образом стимулирующий фонд (10% от фонда оплаты труда школы) используется на практике. В большинстве школ, используется такой вариант: минимальная дополнительная сумма выплачивается всем учителям, и дополнительная оплата выдается избранной группе учителей. Однако более тщательный анализ критериев распределения поощрительной выплаты, предложенных МОиН и используемых на школьном уровне, показывает, что слишком много критериев фокусируются на деятельности, не относящейся к педагогической работе или эффективности.

Рекомендации. В конце отчета представлены четыре рекомендации:

1. Оглядываясь назад, в рамках реформы зарплаты 2011 г. действительно было решено отказаться от устаревшей системы ставки, но не удалось заменить ее системой недельной рабочей нагрузки, распространенной в странах ОЭСР, однако она была заменена почасовой системой оплаты труда. Существует необходимость пересмотреть, в долгосрочной перспективе, возможность системы недельной рабочей нагрузки с двумя способами занятости: учителя, работающие с полной занятостью (работа в течение 36 часов) и учителя, занятые неполный рабочий день (работа в течение 18 часов). Однако, установление номинального размера зарплаты является ключевой задачей, чтобы сделать возможным такой смелый шаг.
2. Существует срочная необходимость в разработке учительской карьерной лестницы, которая заменит отмененную систему «категорий» или систему продвижения по службе. Учителя, которые остаются в профессии, эффективно работают, вкладываются в свое собственное профессиональное развитие, и принимают на себя ответственные посты (такие, как наставники, тренеры, разработчики учебников и т.д.) должны иметь возможность рассматриваться для продвижения по службе. Продвижение должно быть отражено в их званиях или ранге, а также в их базовой зарплате.
3. Педагогическое образование должно активно реагировать на проблемы в учительской профессии. Система подготовки учителей должна предлагать много-профильную (многопредметную) подготовку по тем предметам, которые имеют низкую недельную нагрузку преподавания. В странах ОЭСР, подготовка учителей для преподавания в предметной области (состоящей из нескольких предметов) стала правилом, и это уже не исключение. Как показывает опрос учителей, одна пятая всех часов, преподаваемых учителями, в основном по предметам, по которым учителя не имеют соответствующей квалификации (диплома или степени) или дополнительной подготовки. В Кыргызстане существует необоснованное предубеждение против многопредметного обучения. На самом деле, существует сильное убеждение в том, что мульти-предметное обучение ведет к снижению качества обучения. При проведении эмпирических исследований на школьном уровне были получены абсолютно противоположные результаты: на практике учителя в Кыргызстане преподают несколько

предметов, не имея для этого необходимой квалификации. Международные сравнения могут быть полезны для аналитиков политики в Кыргызстане, поскольку они позволят им исследовать, какое обеспечение необходимо, чтобы решить проблему негативного восприятия мульти-предметной подготовки учителей в Кыргызстане. Кроме того, должны быть разработаны специальные программы сертификации или получения степени для замещающих учителей. В частности, должно быть доступно приобретение второй специализации, и к этому должны призываться те учителя, которые в течение многих лет преподавали предметы, по которым они не получали образования.

4. Существует необходимость в более глубоком изучении и понимании нескольких проблемных явлений, подчеркнутых данным исследованием:
- молодые специалисты, которые оставляют профессию после короткого периода работы,
 - переполненные школы и школы, работающие в две смены в г. Бишкек, а также в нескольких других городах и пригородных районах

- чрезмерные учебные нагрузки
- «Стратегические вакансии»
- чрезмерный упор на административные задания и обязанности, а не на эффективность и образовательные критерии в стимулирующем фонде.

В любой системе образования, будь то в Кыргызской Республике или в другой стране, положение учителей, в том числе их заработная плата и условия работы – в значительной мере определяет качество обучения. В 2011 году Правительство Кыргызской Республики провело смелую фундаментальную реформу структуры заработной платы, что оказало положительное влияние на учителей. Тем не менее, реформа испытала несколько затруднений, а также несколько системных проблем, которые со временем затмили все те достижения, которые были получены с помощью реформы.

В рамках настоящего отчета, мы попытались задокументировать реформу, рассмотреть ее реализацию на уровне школы, и определить несколько незавершенных вопросов, которые должны быть решены в течение ближайших нескольких лет.

1

2

3

4



1

2

3

4

ГЛАВА 1. ВВЕДЕНИЕ

1

2

3

4

В рамках настоящего исследования рассматривается реформа заработной платы учителей в Кыргызстане, которая вступила в силу весной 2011 года, а также ее влияние, как на учителей, так и на учащихся. В результате реформы, была значительно повышена зарплата, в частности, это коснулось учителей в отдаленных сельских районах, а также молодых специалистов. Вне всякого сомнения, ее следует рассматривать, как фундаментальную реформу, так как, она изменила структуру и состав зарплаты. Впервые, неучебные часы были признаны работой, за которую учителям должны были заплатить.

В рамках прежней системы, известной как система ставки, базовый оклад был основан на учебной нагрузке. В дополнение, платили многочисленные надбавки, чтобы хоть как-то поднять низкий базовый оклад. Более того, на местах имелась полуавтоматическая схема поощрений, в рамках которой учителя продвигались от одной «категории» к следующей, в течение всей своей карьеры. Схема продвижения или повышения «категории» была благоприятной для опытных или более старших учителей.

До реформы зарплаты 2011г., профессия учителя испытывала трудности с привлечением достаточного количества выпускников педагогических вузов для работы в школах. Большая часть учителей были люди старшего возраста, причем 5% из них были пенсионного возраста.¹ Соотношение учителей-пенсионеров было особенно высоко в сельских школах. Плата за одну педагогическую нагрузку была всего около 30 долларов США в месяц. Еженедельная учебная нагрузка была 16 часов для учителей начальной школы (1-4 классы) и 18 часов для учителей средней школы. Низкий уровень ставки вынуждал учителей брать дополнительные учебные часы или искать еще одну работу за пределами школы. Неудивительно, что нехватка преподавателей была проблемой до 2011 года и вопрос о «кризисе педагогических кадров» стал обсуждаться повсеместно.

Реформа, проведенная в 2011 году, преобразовала структуру зарплаты учителей. В первоначальной версии реформы² оплаты труда, учителям не разрешалось работать более 32 часов. Рабочая нагрузка состоящая из 32 часов включала 20 урочных часов, часы на подготовку к урокам (в зависимости от выбранного предмета), часы на проверку тетрадей, часы на профессиональное развитие (повышение мастерства) и часы на внеурочную работу для выполнения обязанностей классного руководителя, осуществления наставничества для молодых учителей и т.д. Размер зарплаты устанавливался на

1 То есть, в возрасте старше 58 лет (учителя-женщины) или 64 лет (учителя-мужчины), соответственно (см. ЮНИСЕФ ЦВЕ/СНГ, 2011, с. 29).

2 Постановление ПКР № 18 от 19 января 2011 г..

почасовой основе, исходя из средней недельной нагрузки 32 часа (20 урочных часов и вплоть до 12 часов - другие часы). В действительности, система учебной нагрузки [система ставки] была заменена системой недельной рабочей нагрузки. Эта часть зарплаты упоминается, как «гарантированная часть» зарплаты.

Помимо «гарантированной» части, была также «компенсационная часть» зарплаты, которая включала серию надбавок. Важно отметить, что структурная реформа 2011 года объединила большое количество мелких доплат в несколько более крупных, в частности: стаж работы, высокогорная местность, сельская местность, а также особые условия. Третья часть была «стимулирующей частью».

Стимулирующая часть представлена, как часть реформы оплаты труда, и выплачивается из «стимулирующего фонда», который получает каждая школа для того, чтобы вознаграждать или поощрять высоко эффективных сотрудников в школе. По сути, первый вариант учительской зарплаты очень напоминал систему рабочей нагрузки в странах ОЭСР. Он даже включал элемент оплаты труда на основе результативности в виде бонусов, выплачиваемых из стимулирующего фонда. Впервые в Кыргызской Республике, учителям платили за рабочую нагрузку 32 часа в неделю, а не только за их фактическую учебную нагрузку (20 часов). Под давлением школ в городских районах, которые имели большое количество учащихся, позволяющих учителям брать дополнительные учебные часы, потолок максимально допустимой нагрузки был поднят спустя четыре месяца (Постановление № 279, от 31 мая 2011 г.) от 32 до 36 часов, а два года спустя от 36 до 49 часов (Постановление № 373, от 24 июня 2013 г.).

Фактически, стимулирующая часть или «стимулирующий фонд» представляет собой систему бонусов, которая заменила систему категорий, в которой учителя, независимо от своей эффективности, полуавтоматически продвигались от одной категории к другой в течение своей карьеры. Как следствие, учителя высшей категории были самыми старшими учителями, получающими надбавку к зарплате из двух источников: от надбавки за педстаж (за опыт работы) и от системы категории (доплата за ранг). Эта двойная компенсация пожилых учителей составляла огромную разницу в заработной плате между молодыми и пожилыми учителями. Новая система избавилась от одного из источников, полуавтоматического продвижения или системы категорий, и сохранила только надбавку к заработной плате за педстаж, или опыт работы. Кроме того, она ввела «стимулирующий фонд», который должен использоваться, для того чтобы вознаградить и удерживать учителей хорошо выполняющих свои профессиональные обязанности. Излишне утверждать, что старшее поколение учителей, которое потеряло

свои привилегии в рамках новой системы, не было довольно реформой зарплаты 2011 года.

Фундаментальной реформе заработной платы в 2011 г. предшествовала волна недовольства среди учителей, сначала, потому что была удержана надбавка за профессиональный опыт работы (педагог), а затем в основном, из-за низкого базового оклада. Серия общественных протестов в 2009 и 2010 гг., последующие обсуждения, анализ политики, и общественные форумы способствовали повышению осведомленности о плохих условиях труда учителей. В 2009 году ЮНИСЕФ в Кыргызстане провел Исследование Стратегии выживания школ в Кыргызской Республике: анализ нехватки учителей на уровне школ, в частности, показал влияние нехватки учителей на качество образования. В то время, школы, как правило, справлялись с нехваткой учителей, перераспределяя вакантные школьные часы среди учительского состава или нанимая студентов ВУЗов, пенсионеров или учителей из других школ. Эти и другие стратегии выживания оказали пагубное влияние на качество обучения, потому что дошло до того, что учителя стали брать чрезмерные учебные нагрузки, в том числе по предметам, по которым у них не было профессиональной квалификации. Нехватка учителей была явно выражена, как в отдаленных сельских районах, так и в русскоязычных школах. Однако, также и школы в Бишкеке и в других привлекательных местах имели трудности с набором молодых специалистов, потому что заработная плата начального уровня была низкой, и потому что дополнительные учебные часы, как правило, отдавались более опытным, старшим преподавателям.

Система ставки, в сочетании с низким номинальным размером базового оклада, подталкивала учителей к тому, чтобы те брали дополнительные учебные часы и, как следствие, у них оставалось совсем мало времени, чтобы должным образом готовиться к занятиям, обеспечивать обратную связь для учащихся, проводить родительские собрания, сотрудничать с коллегами или заниматься какой-либо другой деятельностью, которая имеет важное значение для того, чтобы учитель мог быть эффективным в своей деятельности.

Реформа учительской зарплаты 2011 г. представляет собой амбициозную инициативу Правительства Кыргызстана положить конец «кризису» в учительской профессии и повысить качество обучения следующим образом: устранить нехватку преподавателей, уменьшить учебную нагрузку преподавателей, вознаградить высокоэффективных учителей, и привлечь в профессию молодых специалистов.

Через три года после реформы, ЮНИСЕФ в Кыргызстане профинансировал последующее исследование для Министерства образования и науки с целью

анализа реализации реформы учительской зарплаты 2011 г. на уровне школы. В настоящем отчете представлены результаты исследования, проведенного весной 2014 года. Исследование показало, что, в течение только трех лет, структура учительской зарплаты постепенно вернулась к системе ставки с несколькими существенными различиями. Исследование о положении учителей в Кыргызстане, проведенное ЮНИСЕФ в 2014г., представляет обзор ситуации учителей в Кыргызской Республике и, в частности исследует контекст реформы 2011 г., реконструирует изменения, которые произошли с момента первоначальной реформы, и подробно рассматривает ее реализацию на школьном уровне. Исследование фокусируется на задачах реформы зарплаты 2011 г. и поэтому представляет ситуацию учителей с особым упором на пять исследовательских вопросах, упомянутых ниже:

1. Зарабатывают ли учителя больше, чем до реформы?
2. Преподают ли учителя меньше учебных часов, чем три года назад?
3. Были ли привлечены к профессии молодые учителя?
4. Решен ли вопрос с нехваткой учителей?
5. Используют ли школы стимулирующий фонд для вознаграждения учителей за хорошие результаты работы?

В конце отчета представлено несколько рекомендаций о том, как улучшить положение учителей и качество обучения.

1.1. Положение учителей: Аналитическая работа ЮНИСЕФ в Кыргызстане

ЮНИСЕФ в Кыргызстане провел на сегодняшний день два исследования о положении школьных учителей и воспитателей дошкольных учреждений в Кыргызской Республике:

ЮНИСЕФ в Кыргызстане. (2009г.). Стратегии выживания школ в Кыргызской Республике: анализ нехватки учителей на уровне школ. Бишкек: ЮНИСЕФ в Кыргызстане.

ЮНИСЕФ в Кыргызстане. (2010г.). Стратегии выживания дошкольных образовательных организаций в Кыргызской Республике: анализ нехватки педагогических кадров на уровне дошкольных образовательных организаций. Бишкек: ЮНИСЕФ в Кыргызстане.

Настоящее исследование представляет собой третье по счету исследование о положении учителей в Кыргызской Республике, и, следовательно, по-

1

2

3

4

зволяет сделать сравнения с течением времени.

Первые два исследования были включены в сравнительное исследование, которое финансировалось региональным отделением ЮНИСЕФ и проводилось в шести странах региона ЦВЕ/СНГ (Центральной и Восточной Европы и Содружества Независимых Государств): в Армении, Боснии и Герцеговине, бывшей Югославской Республике Македонии, Кыргызстане, Молдове и Узбекистане. Сравнительное исследование шести стран называлось следующим образом:

ЮНИСЕФ ЦВЕ / СНГ. (2011 г.). Учителя: Региональное исследование по вопросам найма, развития и заработных плат учителей в регионе ЦВЕ/СНГ. Женева: ЮНИСЕФ ЦВЕ / СНГ.

Исследование шести стран позволило исследователям и лицам, проводящим анализ политики сравнить ситуацию учителей в Кыргызстане с ситуацией учителей в других странах региона³. Все три исследования находятся в открытом доступе через Интернет. Настоящий отчет является четвертым исследованием по вопросу об учителях.

1.2. Предпосылки и условия исследования

Министерство образования и науки поддержало исследование и направило письмо в школы и департаменты образования на районном и муниципальном уровне с просьбой предоставить соответствующую информацию и предоставить возможность провести интервью. Среди учителей, школьных администраторов (директоров школ, завучей, и бухгалтеров), государственных чиновников на районном и муниципальном уровне, а также среди других специалистов, возник большой интерес к обмену положительным и отрицательным опытом реформы заработной платы 2011 года. Исследовательская группа смогла собрать всю информацию, необходимую для проведения всестороннего исследования о реформе учительской заработной платы.

Исследование проводилось в период с февраля по май 2014 года и включало всесторонний количественный анализ вопросов заработной платы на районном и национальном уровнях. А также исследование охватывало углубленный качественный анализ того, каким образом реформа была реализована на уровне школы. В общей сложности, в марте месяце были проведены посещения в десяти школах, с целью понять, каким образом реформа заработной платы повлияла на положение

³ ЮНИСЕФ ЦВЕ/СНГ исследование шести стран доступно: http://www.unicef.org/ceecis/UNICEF_teachers_web.pdf

учителей и качество обучения.

Исследовательская группа состояла из двух международных и двух национальных экспертов:

- Гита Штайнер-Хамси, профессор Колумбийского Университета, Нью-Йорк
- Раиса Белявина, Колумбийский Университет, Нью-Йорк
- Чынара Куменова, ЮНИСЕФ в Кыргызстане
- Фарида Рыскулуева, независимый эксперт, Бишкек

Все четыре исследователя участвовали в одном или нескольких исследованиях ЮНИСЕФ посвященных учителям, согласно тому, как указано в предыдущем разделе. Во время сбора данных в школах, научно-исследовательская группа разделилась на две группы, чтобы провести опрос среди руководителей школ и учителей в одно и то же время и в разных кабинетах. Такие условия позволили учителям свободно говорить в отсутствие администрации. Анализ данных был проведен при дополнительной помощи Колумбийского Университета⁴.

1.3. Инструменты для сбора данных

В исследовании были использованы следующие инструменты для сбора данных: (1) анализ стратегических документов, (2) анализ соответствующих форм, используемых на школьном, районном и центральном уровне, (3) индивидуальные или групповые интервью с экспертами, государственными чиновниками и руководителями школ, (4) фокус-группы учителей, (5) анкетирование учителей и (6) контрольные списки на районном и центральном уровне.

Анализ стратегических документов

Все соответствующие стратегические документы центрального, районного и муниципального уровня (законы, постановления, приказы), которые связаны с реформой заработной платы, условиями труда учителей, или пособиями, были собраны и проанализированы. Фактически, все документы на центральном уровне были приняты во внимание. Документы на районном и муниципальном уровнях также были включены, если они расценивались информаторами на местном уровне, как релевантные для исследования. В общей сложности был собран

⁴ Команда хотела бы выразить признательность за поддержку следующим трем научным стажерам-ассистентам Педагогического колледжа Колумбийского университета: Джи Лю (экономический и статистический анализ), Бенджамину Швабу (анализ тарификационных таблиц), Клаудии Триана (анализ данных о нехватке учителей).

и проанализирован 41 документ. Они были сгруппированы в три категории (Постановления Правительства Кыргызской Республики, письма / инструкции, изданные МОиН, и Памятки, составленные Центральным комитетом профсоюза работников образования и науки КР), и перечислены подробно в Приложении 1.

Анализ соответствующих форм

В таблице 1 приведены формы, собранные на школьном и районном уровне, которые касаются человеческих ресурсов или вопросов заработной платы. В общей сложности были собраны и проанализированы 326 форм.

Таблица 1. Список собранных типовых форм

Типы формы	Описание	Количество
Тарификация (тарификационная таблица)	Пронумерованный список всех учителей работающих на тот момент, создается к сентябрю каждого года и обновляется в январе в процессе повторной тарификации, чтобы отразить распределение учебных часов в школе, а также установление надбавок к зарплате. В общем, в тарификации записывается фамилия, наивысший уровень полученного образования, кол-во лет педагогического опыта, преподаваемые предметы, учебная нагрузка, базовый оклад, надбавки и исполняемые дополнительные функции, такие как классное руководство, проверка тетрадей и наставничество. В последней колонке в тарификации приводятся сведения об установленной месячной заработной плате учителя.	298 форм из школ (в том числе из 10 посещенных школ) и районов
Табель	Ежедневная фиксация часов, выполняемых учителем, на каждый месяц, которая записывается каждый день школьным администратором; используется школами для расчета зарплаты учителям.	7 из посещенных школ
Ведомость	Форма о получении заработной платы, получаемой каждым учителем за определенный платежный период, включающий разбивку начисленной заработной платы и налоговые отчисления.	6 из посещенных школ
Критерии стимулирующего фонда	Документ, создаваемый школами, на основе которого производятся поощрительные выплаты учителям.	6 из посещенных школ
Протоколы распределения стимулирующего фонда	Список учителей в школе, которые получили выплаты из стимулирующего фонда. Форма также включает в себя сумму, выплаченную каждому учителю.	7 из посещенных школ
График повышения квалификации учителей	Список учителей, которые посещали семинары повышения квалификации и программы профессионального развития.	1 в качестве примера
Больничный лист	Расчет оплаты за больничные дни.	1 в качестве примера

Из 298 тарификационных таблиц, только 279 таблиц можно было включить в анализ. Остальные 19 тарификаций были созданы в другом формате и, таким образом были признаны несопоставимыми и исключены из дальнейшего анализа. Примеры тарификационной таблицы имеют небольшой уклон в сторону городских

школ. В 2011 году насчитывалось 2204 школы в Кыргызской Республике; 437 из них - городские (19,8%) и 1767 - сельские школы (80,2%). Примеры 279 тарификационных таблиц составляют из 22,9% городских / пригородных школ (64 школ) и 77,1% (215 школ) сельских / высокогорных школ.

1

Индивидуальные или групповые интервью

Индивидуальные и групповые интервью проводились на центральном, районном, муниципальном, а также на школьном уровнях. В таблице 2 пере-

числены учреждения или подведомственные отделы, уровень (центральный, районный / муниципальный, школьный), и количество опрошенных.

2

3

4

Таблица 2. Список опрошенных

Учреждение/ Подразделение	Функция	Уровень	Количество
Школьная администрация	Директора школ	Школа	9
	Завучи	Школа	5
	Школьные бухгалтеры	Школа	2
	Другие (социальный работник, и т.д.)	Школа	5
Районная администрация	Директор или заместитель директора управления образованием	Районный/ Муниципальный	7
	Бухгалтер / экономист	Районный/ Муниципальный	12
	Руководители отдела кадров	Районный/ Муниципальный	5
Центральная администрация	МОН, Министерство финансов: специалисты, руководители департаментов, бывший советник министра	Центральный	5
Другие эксперты: Союз учителей, НПО, консалтинговые фирмы	Эксперты в области образования или финансовые эксперты	Центральный	4
Итого			54

Интервью фокус-групп

Фокус-группы проводились на русском или кыргызском языках, чтобы обеспечить условия для проведения оживленной дискуссии. Учителя были разделены на две группы (молодые учителя, старшие учителя), чтобы можно было провести открытый диалог между сверстниками и минимизировать неравный статус или возрастные различия между учителями.

В общей сложности в фокус-группе приняли участие 148 человек в десяти отобранных школах: в фокус-группах участвовали 50 молодых учителей и 98 учителей старшего возраста.

Анкетирование учителей

Анкеты охватывали следующие области опроса: пол, возраст, уровень образования, предметная специализация, дополнительная педагогическая подготовка или переподготовка, предмет преподавания, дополнительные функции в школе, а также вопросы о восприятии учителями условий труда и воздействии реформы оплаты труда. В общей сложности, анкету заполнили 217 учителей.

Электронные таблицы и контрольные списки на районном и центральном уровнях (статистическая информация)

Исследовательская группа создала таблицы и списки для того чтобы стандартизировать некоторую информацию, собранную на центральном и районном уровнях. В таблице 3 приведены эти стандартизированные формы, созданные и собранные для исследования.

Как указано выше, было собрано огромное количество информации. Сбор данных одного типа на разных уровнях позволил провести триангуляцию данных. В частности, информация о зарплате, выплатах из стимулирующего фонда, а также о распределении дополнительных учебных часов, была собрана из различных источников от различных информаторов (например, администрация об учителях, молодые учителя о старых учителях, и наоборот, и т.д.), что позволило провести сравнение и, если это применимо, интерпретирование расходящихся ответов. В Таблице 4 представлена краткая информация о шести различных типах собранной информации.

Таблица 3. Список таблиц и контрольных листов

Тип	Описание	Количество
Данные об учителях в школах (2009-2013)	Количество учителей по возрасту и полу, вакансии в сельских и городских районах, количество выпускников, направленных и принятых на работу в школы по областям	1
Вакансии по предметам (2009-2014)	Данные о вакансиях по предметам по отношению к направлению выпускников в школы, по областям	5
Трудоустройство выпускников (2009-2014)	Количество бюджетных и контрактных выпускников, трудоустройство бюджетных выпускников в школах, по педагогическим вузам	5
Состав преподавательского штата по возрасту (2009-2013)	Учителя с менее чем 3-летним стажем работы и учителя пенсионного возраста	3 из посещенных районов
Вакансии по предметам на районном уровне (2009-2014)	Данные о вакансиях в районах по школьным предметам, направленные в МОиН	3 из посещенных районов
Текущность кадров среди молодых учителей (2009-2013)	Данные о молодых учителях принятых на работу и уволившихся из школ города Ош и Ошской области	2

Таблица 4. Краткая информация об источниках данных

Инструменты сбора данных		Количество
1	Анализ нормативно-правовых документов	41 документ
2	Анализ соответствующих форм	326 формы
3	Индивидуальные и групповые интервью с экспертами, чиновниками, руководством	54 экспертов
4	Интервью с фокус-группами учителей	148 учителей
5	Анкета для учителей	218 учителей
6	Электронные таблицы и контрольные списки/чек-листы (статистическая информация)	19 чек-листов

1.4. Выборка школ и информаторы

Исследование проводилось в Бишкеке, Чуйской и Джалал-Абадской областях. Джалал-Абадская область известна своим культурным разнообразием, а Чуйская область принимала участие в пилотном проекте подшевного финансирования ЮСАИД и Всемирного банка. Наконец, выборка школ из Бишкека была включена, потому что школьное руководство и учителя в столице весьма активно критиковали реформу заработной платы за то, что она смещена в сторону сельских школ.

Районы

В трех областях, были выбраны семь районов следующим образом: три района были выбраны в Джалал-Абадской области, которые включают те же школы, что и в исследовании 2009 года; два малых города в двух дополнительных районах, два района в столице, в зависимости от критериев отбора с упором на различные школы - малые и большие школы, специализированные гимназии и общеобразовательные школы, а также школы с русским и кыргызским языками обучения.

Школы

Десять школ были выбраны для того, чтобы понять на углубленном уровне, каким образом реформа была реализована на практике. Кроме того, исследовательская группа провела индивидуальные и групповые интервью с руководителями школ (директорами школы, завучами, и, по возможности, школьными бухгалтерами) и учителями, чтобы узнать их мнения и оценки. Особое внимание было уделено пяти исследовательским вопросам, представленным в вводном разделе настоящего отчета.

Как и в случае с отбором областей и районов, критерии выборки опирались на максимальное различие при выборе школ. Следующие критерии были использованы для того, чтобы в выборку были включены самые разнообразные школы:

- **Размер школы:** в выборку вошли, как большие, так и небольшие школы

- **Язык обучения:** были включены школы с кыргызским, русским и узбекским языками обучения
- **Расположение школы:** городские школы (4 школы в г. Бишкек), малые города (2, одна из которых в г. Кант, а другая в г. Джалал-Абад), сельские школы (2), школы, находящиеся в отдаленных сельских или высокогорных районах (2)
- **Тип школы:** гимназия (4 школы), общеобразовательные школы 11-летка (4), неполная средняя школа 1-9 классы (1), неполная школа и разновозрастные 1-9 классы (1 школа).

Ниже перечислены основные характеристики десяти отобранных школ. По соображениям конфиденциальности, они маркируются по порядку, как Школа 1 - Школа 10.

Таблица 5. Характеристика выборки школ

Ссылка	Область, расположение	Язык обучения	Type of School, (Grades)
Школа 1	Джалал-Абадская, сельская	Узбекский	Полная средняя школа (1-11 классы)
Школа 2	Джалал-Абадская, малый город	Русский	Гимназия (1-11 классы)
Школа 3	Джалал-Абадская, сельская	Кыргызский, русский, узбекский	Полная средняя школа (1-11 классы)
Школа 4	Джалал-Абадская, отдаленная, сельская	Кыргызский	Неполная средняя школа (1-9 классы)
Школа 5	Бишкек, городская	Русский	Гимназия (1-11 классы)
Школа 6	Бишкек, городская	Русский	Полная средняя школа (1-11 классы)
Школа 7	Бишкек, городская	Кыргызский	Гимназия, школа республиканского значения, (1-11 классы)
Школа 8	Бишкек, городская	Кыргызский	Полная средняя школа (1-11 классы)
Школа 9	Чуйская, малый город	Русский	Гимназия (1-11 классы)
Школа 10	Чуйская, высокогорная	Кыргызский	Неполная и разновозрастная средняя школа (1-9 классы)

1.5. Обоснованность и ограничения исследования

Исследовательская группа повысила обоснованность исследования, установив следующие положения на местах :

- Триангуляция источников данных: несколько вопросов, задаваемых различным респондентам являются нарочно идентичными (например, распределение стимулирующего фонда,

выделение дополнительных часов, и т.д.), в целях сравнения ответов и выявления несоответствий

- Репрезентативная национальная выборка сведений о заработной плате (тарификационные таблицы)
- Целевой метод выборки, обеспечивающий максимальную вариативность условий в школах

- Многоуровневый сбор и анализ данных (центральный, районный / муниципальный, школьный), с целью понять различные точки зрения по теме
- Обсуждение предварительных результатов в ходе углубленных интервью с учителями, директорами и завучами школ, а также должностными лицами на районном и муниципальном уровнях, в целях обеспечения правильного понимания и интерпретации результатов
- Создание условий интервью, которые способствовали бы тому, чтобы информаторы говорили свободно и без страха за последствия (обеспечение конфиденциальности и анонимности)
- Принятие во внимание культурных ценностей и иерархий (отдельные фокус-группы по возрасту учителей, разделение руководителей и учителей для проведения с ними углубленных интервью).

Естественно, в исследовании всегда существуют ограничения. Самая большая ценность данного исследования была одновременно и самым большим ограничением: письмо от Министерства образования и науки с просьбой о сотрудничестве с исследовательской группой открыло все двери и предоставило доступ исследовательской группе к конфиденциальной финансовой информации и информации о человеческих ресурсах, которая, иначе была бы недоступна. Тем не менее, понимание того, что МОиН направил исследовательскую группу для

оценки реализации реформы учительской заработной платы, также вызвало опасения контроля. Очевидно, что социальные предпочтения были проблемой в некоторых из вопросов, и исследовательская группа исключила эти вопросы.

Например, на все вопросы, касающиеся дополнительных сборов, взимаемых с родителей (за частное репетиторство, специальные мероприятия, поступление в школу и т.д.) свободно не отвечали, потому что такие сборы считаются неофициальными или незаконными. Неудивительно, что только очень небольшой процент респондентов признал, что такие сборы существуют. Из 212 учителей, которые ответили на вопрос о частном репетиторстве, только 17 учителей подтвердили, что они занимаются частным репетиторством, а остальные 195 (92%) отрицали свою причастность к такой деятельности. Очевидно, что такой вывод противоречит другим исследованиям частного репетиторства в Кыргызстане. Исследовательская группа исключила эти и другие изобличающие вопросы из базы данных в целях обеспечения надежности и достоверности данных.

В целом, данные этого исследования являются надежными. Был собран и проанализирован впечатляющий объем данных. Данное исследование представляет собой наиболее всестороннее исследование заработной платы учителей в Кыргызской Республике, которое было проведено до настоящего времени.

1

2

3

4



1

2

3

4

ГЛАВА 2 РЕФОРМА ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ УЧИТЕЛЕЙ 2011 ГОДА: АНАЛИЗ ПОЛИТИКИ

Данная глава разъясняет суть реформы заработной платы учителей, осуществлённой в 2011 году. Она излагает обстоятельства, в результате которых была начата реформа, и то, как она развивалась. В данной главе представлен анализ политики, в котором объясняются основные особенности проводимой реформы на начальном этапе, а также изменения, внесённые в форме поправок и дополнительных руководящих указаний в период 2011-2014 годов.

Принимая во внимание долгосрочное обязательство ЮНИСЕФ в Кыргызстане, касающееся анализа положения учителей, имеется возможность обеспечить сравнение заработной платы учителей в Кыргызстане под названием «до и после», определив реформу зарплаты 2011 года как поворотное событие. Как указывалось в предыдущей главе, первое исследование ЮНИСЕФ в Кыргызстане было сконцентрировано на вопросах, касающихся учителей школ (2009), а второе - на проблемах учителей дошкольного воспитания (2010). В частности, первое исследование под названием Стратегии выживания школ в Кыргызской Республике: Анализ нехватки учителей на уровне школы (ЮНИСЕФ в Кыргызстане 2009) широко изучалось и использовалось в качестве одного из информационных источников для разработки реформы зарплаты учителей 2011 года. Результаты двух исследований в общенациональном масштабе были внесены в региональное исследование шести стран под названием Учителя: Региональное исследование по вопросам найма, развития и заработных плат учителей в регионе ЦВЕ/СНГ (ЮНИСЕФ ЦВЕ/СНГ, 2011). Региональное исследование, проведённое в шести странах Центральной и Восточной Европы, а также Содружества Независимых Государств, ясно дало понять, что зарплата преподавателей в Кыргызстане стоит в ряду самых низких в регионе; ниже была лишь зарплата учителей в Таджикистане.

2.1. Структура заработной платы до 2011 года

Исследования по вопросам учителей, проводимые в 2009 и 2010 годах организацией ЮНИСЕФ в Кыргызстане, выявили порочный круг, который создавал трудности для школ в том, что касалось улучшения качества обучения. До 2011 года учителя не могли зарабатывать на жизнь лишь одной учебной нагрузкой, и потому брали дополнительные учебные часы в собственной школе, а также, при возможности, в соседних школах. Как указывалось в первой главе, распределение дополнительных часов в основном осуществлялось в пользу опытных учителей, а также учителей, работающих в больших школах. В городских районах переполненные школы, имеющие возможность брать

дополнительные учебные часы, были привлекательны для учителей, но очень нежелательны для школьников и родителей. Не было стимулов заполнять вакансии или создавать дополнительные благоприятные условия в школах, поскольку учителям приходилось полагаться на распределение свободных часов, которые появлялись в результате незаполненных вакантных мест. В попытках удержать лучших и наиболее опытных учителей в школе, некоторые школы намеренно не заполняли вакансии, чтобы можно было перераспределять часы, возникающие от незаполненных вакансий, тем самым увеличивая заработную плату учителей, работающих с хорошими показателями. Неудивительно, что нехватка учителей была высокой, реальная преподавательская нагрузка чрезмерной, а соотношение дисциплин, преподаваемых неспециалистами, являлось предметом серьёзной озабоченности. Согласно исследованию PISA 2006, 62% всех школ в Кыргызстане сообщают о наличии вакансий по естественнонаучным дисциплинам, и почти все эти школы (59% по стране) справляются с такой нехваткой тем, что заполняют вакансии учителями, берущими дополнительные часы для преподавания естественнонаучных дисциплин, либо вменяют в обязанность преподавание этих дисциплин неквалифицированным учителям (т.е. учителям, имеющим квалификацию по другим предметам, но не имеющим подготовки в области преподавания естественнонаучной дисциплины)⁵.

Как указывалось в упомянутом выше исследовании PISA 2006, широко применяемая практика перераспределения, при которой преподавание вакантных учебных часов поручается неспециалистам, раскрывает подлинную степень нехватки учителей. В 2008 году Национальным комитетом по статистике (НКС) Кыргызской Республики была зарегистрирована нехватка учителей, составляющая лишь 4.2%. 56.6% школ в масштабе всей страны сообщили об одной или более имеющихся вакансиях. Тем не менее, к началу учебного года большинство школ сумели заполнить вакансии, используя всевозможные стратегии преодоления трудностей: распределение дополнительных часов учителям в школе, наём учителей, ушедших на пенсию, студентов университетов или учителей из других школ, наём специалистов, не имеющих педагогического образования, и т.д. Фактически, исследование, проведённое ЮНИСЕФ в Кыргызстане в 2009 году, выявило десять таких стратегий преодоления трудностей для заполнения вакантных мест. Поэтому,

⁵ ОЭСР (2007). PISA 2006. Научные познания во имя завтрашнего мира. Том 1 и 2. Париж: ОЭСР; Центр оценки и методов обучения (ЦОМО). (2008). Мы учимся для жизни. Результаты международного сравнительного исследования функциональной грамотности учеников 15-летнего возраста, PISA-2006. Бишкек: ЦОМО; ЮНИСЕФ (2009). Успеваемость в регионе ЦВЕ/СНГ. Сравнительный анализ результатов исследования PISA 2006. Женева: ЮНИСЕФ ЦВЕ/СНГ.

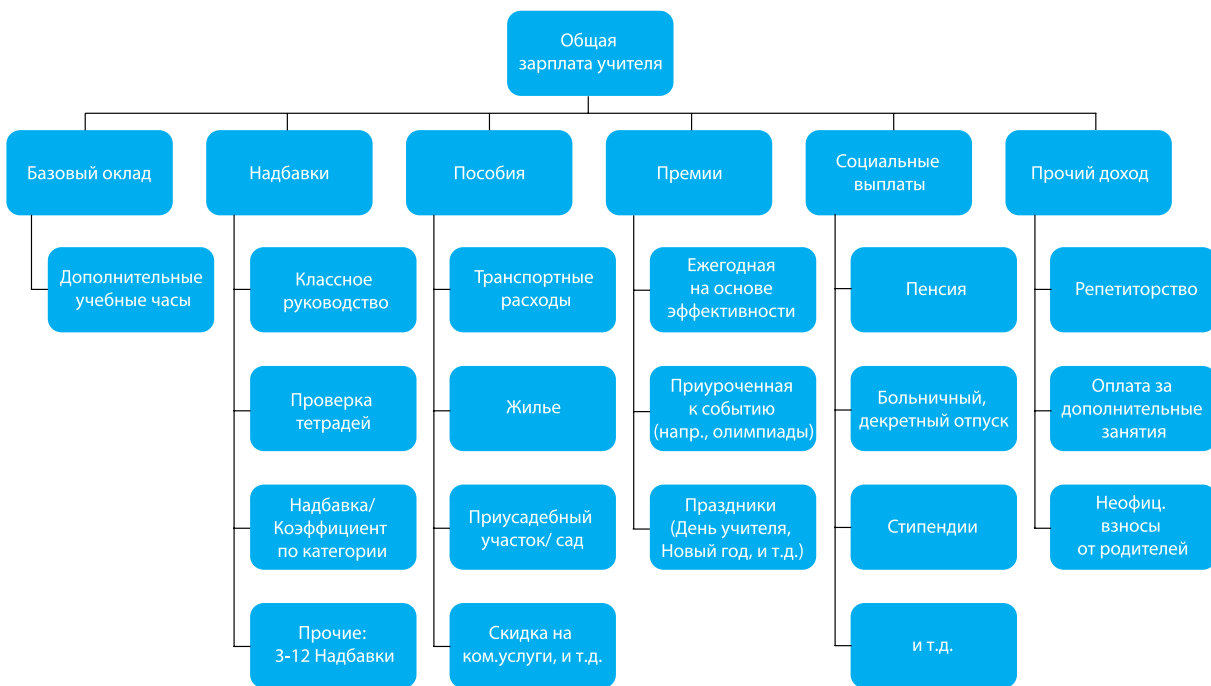
исследование постоянно оперировало понятием «10 плюс 1 показателей нехватки учителей»: десять показателей были так называемыми скрытыми показателями нехватки учителей (перераспределение вакантных часов, наём учителей, вышедших на пенсию, наём учителей из других школ и т.д.), и один был очевидным показателем, измеряющим количество незаполненных вакансий.

Важно иметь в виду то, что распределение дополнительных учебных часов первоначально выполнялось в силу финансовых причин (низкая базовая заработная плата), но в то же время отражает систему, которая была структурно-ошибочной в своей основе: до 2011 года доход учителя составлялся из низкой базовой заработной платы за одну установленную преподавательскую нагрузку [ставка], дополнительных учебных часов, многочисленных надбавок с маленькой номинальной стоимостью, а также пособий, выплачиваемых местными властями, сборов за специальные занятия и частное

обучение и из неофициального дохода, оплачиваемого родителями. В 2009 году средняя базовая заработная плата за одну преподавательскую нагрузку составляла приблизительно 30 долларов, но средний доход учителя (включая базовую заработную плату, дополнительные учебные часы, надбавки) составлял 82 доллара в месяц (ЮНИСЕФ ЦВЕ/СНГ, 2009).

Система ставок является наследством советского прошлого, а система образования в Кыргызстане не является единственной, которой приходится справляться с глубоко укоренившимися структурными проблемами. По сути дела, она, так же как и другие страны региона ЦВЕ/СНГ, решает те же самые структурные вопросы. Как показано на Рис. 1, до 2011 года структура заработной платы была фрагментированной, непрозрачной и непредсказуемой. На Рис. 1 показана система Таджикистана (2007 год), которая в значительной степени напоминала кыргызскую систему до 2011 года.

Рисунок 1. Система ставки учительской зарплаты в постсоветских странах



Источник: Штайнер-Хамзи(2007 г.)⁶

2.2. Контекст реформы 2011 года

Как упоминалось выше, исследование по вопросам учителей, проведенное ЮНИСЕФ в Кыргызстане в 2009 году, в полной мере показало, что школы заняты поиском квалифицированных учи-

телей, желающих работать с регулярной учебной нагрузкой, равной 16 часам (начальная школа) или 18 часам (общеобразовательная школа основной старшей ступени) в неделю, соответственно.⁷

6 Штайнер-Хамси, Гита (2007 г.). Система ставки в Таджикистане. Неопубликованный отчет, финансируемый Всемирным банком. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.

7 Закон Кыргызской Республики (2006). Об образовании. Постановление №. 225, Статья 32: Социальная защита работников в системе образования. Бишкек: Правительство Кыргызской Республики, 28 декабря 2006 года. Просьба принять к сведению, что именно эта статья была изменена в результате реформы заработной платы 2011 года.

Менее крупные школы, не имевшие возможности перераспределять часы, сообщали о серьёзной нехватке учителей, тогда как более крупные школы могли удерживать учителей лишь тем, что позволяли им брать дополнительные часы. До 2011 года учителям разрешалось брать только 1,5 установленные учебные нагрузки, т.е. 24 часа (для учителей начальной школы) или 27 часов (для учителей средней школы) в неделю, соответственно. Однако были сделаны исключения, и отделам образования районного и городского уровня было предоставлено полномочие поднять потолок в отношении максимального количества допустимых учебных часов с 1,5 до двойной установленной учебной нагрузки (32-36 учебных часов в неделю). Возникло глубокое расхождение между политикой и практикой системы ставок. Исследование 2009 года по вопросам учителей выявило, что учителя работали в среднем по 27 часов в неделю, т.е. чуть больше, чем было предусмотрено допустимой 1,5 ставкой в неделю.

В учительской среде царил глубокое неудовлетворение. С 2008 года учителя начали организовываться и потребовали выплаты надбавки за стаж работы за предыдущий период [пед. стаж]. Нормативным актом от 2003 года предусматривалось, что выплата надбавки за педагогический стаж рассчитывается не только на основе базовой заработной платы, но также и на основании дополнительных учебных часов и других надбавок к заработной плате. С помощью новой созданной неправительственной организации Таалимат приблизительно 2,000 учителей предъявили требование к Министерству финансов по поводу не выплаты этих дополнительных доплат. Неспособность Министерства финансов увеличить бюджет на народное образование для удовлетворения требований участников акции протеста привела к политическому действию. В конечном итоге Парламент одобрил решение выплаты надбавок за предыдущий период с 2003 по 2008 год, а также включил надбавку в последующие бюджеты на образование. Последние выплаты за предыдущий период, которые должны были ликвидировать пробел между 2003 и 2008 годами, были завершены в течение учебного 2011/2012 года. Несмотря на то, что волнения среди учителей в 2008 году не были поддержаны Государственным профсоюзом учителей и в то время не повлекли за собой требований относительно проведения более крупной реформы заработной платы, плохие рабочие условия учителей стали предметом общественной и политической озабоченности.

В июле 2009 года была создана межведомственная рабочая группа, состоящая из государственных служащих Министерства образования и науки, Министерства финансов, Министерства труда и

Профсоюза учителей, чтобы пересмотреть систему оплаты труда учителей⁸; на неё также были возложены две конкретные задачи: (а) отменить единую тарифную сетку (ЕТС), которая включала постоянные коэффициенты и шкалу зарплаты (разряды и категории), состоящую из девяти уровней для оплаты труда учителей, а также (б) разработать новую систему заработной платы, которая бы складывалась из трёх частей: гарантированной, компенсационной и стимулирующей. Они рассмотрели инициативы по реформе заработной платы учителей в сравнительных системах, в частности в Таджикистане, Казахстане, России и Узбекистане.

После второй Кыргызской революции в апреле 2010 года политическая напряжённость была высокой, и массы государственных служащих вышли на улицы. Три наиболее активные группы были представлены работниками военной и медицинской сферы, а также сферы образования. Осенью 2010 года учителя Иссык-Кульской области заявили свои протесты открыто, и вскоре их действия были поддержаны учителями в других регионах страны. На этот раз Министерство образования и науки при поддержке Государственного профсоюза учителей заняло руководящую позицию в поиске решения. МОиН, в сотрудничестве с Министерством финансов и Министерством труда, создало экспертную группу для рассмотрения возможных решений или сценариев. Было достигнуто соглашение о том, что система ставок, которая влечёт за собой низкую базовую заработную плату за установленную учебную нагрузку, ряд дополнительных платежей за дополнительные учебные часы, а также надбавки, должна была быть пересмотрена.

⁸ Во время дискуссий Парламентской комиссии самым последним нормативным документом явился Указ Президента Кыргызской республики № 561 (от 1 января 2007 года). Указ установил девять разрядов или уровней для заработной платы учителей. Коэффициенты были использованы для того, чтобы увеличить систему базовой точки, в которую Правительство Кыргызской республики периодически вносило поправку на инфляцию. Самый низкий коэффициент составлял 1.72 (для учителей 4 уровня), а самым высоким был 3.71 (для учителей 12 уровня). Три самых высоких уровня были предназначены для первоклассных учителей, т.е. учителей с «категориями»: уровень 10 был отведён для учителей второй категории, уровень 11 для учителей первой категории, а самый высокий уровень (12 уровень) был предназначен для учителей высшей категории. Молодые специалисты вступали в систему ЕТС только по истечении трёх лет. Для того чтобы компенсировать низкую заработную плату (коэффициент 1), им давали надбавку к заработной плате в размере 200 сомов в месяц. В 2007 году номинальное значение одной преподавательской нагрузки, установленной законодательством [ставка] в размере 16 или 18 часов в неделю, составляло 916 сомов. Продвижение от одного уровня к следующему осуществлялось полуавтоматически, а что касается уровней 4-9, исключительно зависело от трудового стажа. В отношении трёх самых высоких уровней значение также имела квалификация. Исследование, проведённое ЮНИСЕФ в Кыргызстане в 2009 году, более подробно объясняет значение шкалы ЕТС и приводит Указ № 561 в приложении.

Таблица 6: Три сценария будущей системы зарплаты учителя, декабрь 2010 г.

	Сценарий 1 “Модель штатной рабочей нагрузки” При финансовой поддержке ЮНИСЕФ	Сценарий 2 “Модель почасовой рабочей нагрузки” При финансовой поддержке ЮСАИД	Сценарий 3 “Модель рабочей нагрузки по категории” При финансовой поддержке ОсОО «Социум Консалт»
Базовая (гарантирован- ная) часть	36 часов, из них: 25 учебных часов 11 неучебных часов	26 часов, из них: 20 учебных часов 6 неучебных часов	30 часов, из них: 18 учебных часов 12 неучебных часов
Компенсацион- ная часть	30% рабочий стаж 25% высокогорная местность 10% сельская местность 15-25% особые условия	30% рабочий стаж 25% высокогорная местность 30% сельская местность 15-25% особые условия	30% рабочий стаж 25% высокогорная местность 10% сельская местность 15-25% особые условия
Стимулирующая часть (“Стимулирую- щий фонд”)	10-30% от фонда оплаты труда (поэтапный рост)	20% от фонда оплаты труда	20% от фонда оплаты труда

Схема полуавтоматического продвижения (аттестация) была также подвергнута критике как неэффективная, поскольку «учительские категории» в основном соотносились с возрастом и стажем работы, а не с реальными показателями работы учителя. Дискуссии концентрировали внимание на том, как уйти от системы учебной нагрузки и категорий и разработать новый способ оплаты труда, который был бы проще, менее раздроблен и более тесно связан с преподавательской деятельностью. Также пришли к общему мнению о том, что заработная плата слишком низкая. В частности, имелись две характерные особенности заработной платы учителей, которые на тот момент находились в противоречии с существующей правовой системой: (1) заработная плата учителей была ниже стоимости средней потребительской корзины в Кыргызстане; (2) структура заработной платы не содержала ни одного элемента поощрительной системы оплаты труда.

В конце декабря 2010 года Министерство образования и науки - при поддержке президентского поручения -, пригласило национальных экспертов для разработки возможных сценариев для будущей системы заработной платы учителей Кыргызстана в сотрудничестве с государственными служащими из двух других профильных министерств. В конечном итоге МОиН рассмотрело три сценария, которые были разработаны национальными экспертами. Финансовая поддержка экспертных групп была оказана со стороны ЮСАИД, ЮНИСЕФ и «Социум Консалт».⁹ В Таблице 6 кратко излага-

ются различия между тремя сценариями в том, что касается рабочих часов, надбавок и размера стимулирующего фонда.

В заключение, в окончательном варианте модели учительской заработной платы в 2011 году были сформулированы идеи, взятые из всех трёх предложений:

- Дифференциация между гарантированной частью (учебные часы, подготовительная работа, внеклассная работа), компенсационной частью (доплата за местонахождение школы, опыт работы, рабочие условия и особый статус) и стимулирующей частью, основанной на качестве работы;
- Осторожный переход к системе регулирования рабочей нагрузки, на что указывает количество учебных часов (20 часов), внеурочных часов (функция классного руководителя, наставничество и т.д.), и впервые включенные часы на подготовку к урокам и профессиональное развитие;
- Сокращение и объединение большого количества надбавок в несколько доплат, каждый из которых имеет более высокий номинальный размер;
- Дифференциация между тремя различными

двумя экономистами в сфере образования: Лариса Киселёва с Жылдыз Узбекова. Предложение ЮНИСЕФ было разработано Любовью Тен, Нуржан Токтогулова (Министерство экономики), Жазгуль Аманова (Министерство финансов) и Фарида Рыскулуева. Предложение «Социум Консалт» было выдвинуто по инициативе исполнительного директора Розы Учкемпировой.

⁹ Предложение USAID (Проект «Качество обучения»), в соавторстве с Министерством финансов, было представлено

системами заработной платы в школах: учителя, директора (администраторов) и штат службы технической поддержки;

- Более сильный упор на квалификацию;
- Сохранение надбавок за опыт работы, учёную степень и специальное почётное звание учителя, за местонахождение школы (школы, расположенные в местах высокогорья, в сельской местности) и за специфические предметы (предметы, опасные для здоровья, такие как химия или работа с компьютерами, а также в отношении учителей-языковедов, которые обучают в классах с неродным языком обучения);
- Специальный коэффициент за преподавание в «специализированных школах» (гимназия, лицей, за статус «Национальный»).

Однако вопрос о «категориях» или схеме продвижения, заменяющей устаревшую «аттестационную» систему, остался нерешённым. Новая система учительской заработной платы избавилась от схемы фактически автоматического продвижения, но, в ущерб интересам опытных, более старших по возрасту и работающих с хорошей отдачей учителей, не заменила её альтернативой. Таким образом, кроместимулирующего фонда не существует ни одного признака, указывающего на наличие каких-либо мер поощрения, способных удержать в школах учителей, работающих с хорошими результатами.

Примечательно то, что в старой и новой системе заработной платы учителей отсутствуют характерные черты карьерной схемы для учителей. С началом действия реформы заработной платы учителей в 2011 году, заработки учителей возрастают на основании их квалификации (четыре типа квалификации) и проработанных лет [педстаж], но им не предоставлена возможность улучшать свой доход на основании качества выполняемой работы или действующих функций в школе. Три предложения не вдавались в подробности о том, как пересмотреть схему продвижения, поскольку всё внимание было направлено на оценку финансового последствия предлагаемых сценариев. Оглядываясь назад, можно говорить об ошибке, которая заключалась в том, что предложения были почти полностью сконцентрированы на финансовых аспектах при ограниченном участии специалистов в области образования, которые могли бы заменить неэффективную систему аттестаций/продвижения профессионально-значимой карьерной лестницей для учителей, которая принимает во внимание результаты деятельности, функцию (например, наставничество в отношении других учителей, введение молодых специалистов в курс дела в сфере их профессии и т.д.), а также профессиональное развитие.

Было достигнуто соглашение о том, что в 2011 финансовом году зарплату учителей необходимо повысить на 30%. В предложении, выдвинутом со стороны «Социум Консалт», представлен расчёт увеличения бюджета на народное образование на 3,126 миллиарда сомов; согласно предложению, выдвинутому ЮНИСЕФ, бюджет должен был быть увеличен на 3,143 миллиарда сомов, и, наконец, предложение ЮСАИД планировало увеличение на 2,788 миллиарда сомов.

Действительно, средняя заработная плата значительно повысилась весной 2011 года. В 2010 году, до реформы бюджетная часть заработной платы в национальном бюджете на образование составляла 4,263,831,100 сомов и резко возросла в год реформы зарплаты учителей до 7,534,176,000 сомов в 2011 году (увеличение составило на 3,270 миллиарда сомов). Спустя год фонд заработной платы претерпел дальнейшее увеличение и составил 9,132,365,200 сомов в 2012 финансовом году.¹⁰

2.3. The Salary Reform 2011 and its Amendments

На сегодняшний день были изданы постановления Правительства и многочисленные приказы Министерства образования и науки с целью регулирования реформы заработной платы учителей. Ниже перечислены четыре наиболее существенные постановления:

- Постановление Правительства КР № 18 от 19 января 2011 г.
- Постановление Правительства КР № 270 от 31 мая 2011 г.
- Постановление Правительства КР № 373 от 24 июня 2013 г.
- Постановление Правительства КР № 720 от 31 декабря 2013 г.

Безусловно, реформа заработной платы была проведена в чрезвычайной ситуации и под большим общественным и политическим давлением, что привело к необходимости ее последующего изменения и уточнения всех деталей реформы. В начале проведения реформы возникли значительные замешательства, в результате которых МОиН обратился с просьбой к донорам об оказании технической помощи и предоставлении финансирования для обучения руководителей районных отделов образования и администрации школ по новой системе оплаты. МОиН составило краткие инструкции и распространило их среди районных отделов и школ. Осенью 2011 года ЮНИСЕФ профинанси-

¹⁰ Источник: Министерство финансов, информационный лист получен 27 марта 2014 года.

ровал издание пособия по новой системе оплаты труда с примерами и образцами, которые разработали национальные эксперты по финансам от лица МОиН. Руководство было предоставлено каждой школе в Кыргызской Республике, и на сегодняшний день является официальным руководством по расчету заработной платы учителей.

Документально установленный подсчет различных постановлений и приказов показывает, что в течение краткого периода трех лет смелый шаг по направлению к новой и лучшей системе, которая во многих отношениях имеет сходство с системой рабочей нагрузки, вынужден был дать обратный ход в результате финансовых ограничений. Номинальный размер заработной платы остался низким, а школы не готовы обеспечить строгое исполнение системы рабочей нагрузки при максимальной учебной нагрузке в объеме двадцати часов: они сохраняют практику перераспределения свободных часов между учителями. Даже хуже, в большей степени, чем раньше они назначают вакантные часы неравномерно, в пользу опытных учителей, которые согласно инструкции 2011 года потеряли надбавку за «категории».

По сути, реформа заработной платы учителей 2011 года стремилась устранить нехватку учителей путем привлечения молодых специалистов к профессии и квалифицированных учителей в сельские школы. В то же время, реформа намеревалась повысить качество обучения путем установления предела на учебные часы, оплаты учителям за подготовку к урокам и профессиональный рост, а также строгое регламентирование преподавания предметов не специалистами. В конечном итоге, реформа пыталась удержать высоко результативных учителей в школах посредством поощрения школ выплачивать премии из стимулирующего фонда.

Предварительные данные, полученные при проведении анализа политики, показывают безрадостную картину. Первоначальная реформа была подвержена постоянным изменениям, и в настоящее время напоминает в общих чертах то, что было до 2011 года при наличии следующих исключений: молодые учителя и учителя из сельских районов зарабатывают больше, чем раньше, имеются мало и лучше оплачиваемые надбавки, исключены категории или ранги учителей, а стимулирующий фонд помогает немного повышать зарплату всем учителям, а также помогают повысить зарплату некоторым высококвалифицированным учителям. Однако, две основные задачи касательно качества, которые реформа призвана решить, не смогли быть систематично соблюдены: Во-первых, разрешенная недельная учебная нагрузка постоянно увеличивалась в течение краткого периода трех лет с 20 до 25 часов, с 25 до 27 часов, и в конце концов, с 2013/14 учебного года - с 27 до 31 часа.

Любопытно отметить, что настоящая разрешенная учебная нагрузка в объеме 31 часа выше нагрузки, разрешенной до 2011 года. До реформы учителям было разрешено работать на 1,5 ставки, то есть учителям начальных классов было разрешено преподавать 24 учебных часов, а учителям средних классов – 27 часов в неделю. На самом деле, нынешний потолок для рабочих часов (49 часов в неделю) выше чем то, что предписывает Трудовой Кодекс как максимально допустимую нагрузку (36 часов в неделю). В инструкции установлено, что учителям разрешается брать больше часов, чем нормативная учебная нагрузка и соответственно нормативная рабочая нагрузка, если в школе имеется нехватка учителей. Тем не менее, три представленные практики предполагают, что инструкция не исполняется и, что исключения были превращены в правило. Во-первых, не было найдено подтверждений, что требуется разрешение для назначения учителям дополнительных учебных и рабочих часов сверх нормативной учебной нагрузки 20 часов и нормативной нагрузки 32 часа. Во-вторых, на самом деле школы назначают учителям среднюю учебную нагрузку в объеме 20 часов на бумаге (то есть в тарификационных таблицах). Это происходит только в течение учебного года, когда часы перераспределяются между учителями, причем немногие учителя избавляются от своих часов, и другие берущие дополнительные часы (см. главу 3). В-третьих, даже в местах значительной безработицы и избытка выпускников или молодых специалистов (например, в Бишкеке и других городах) школы предпочитают перераспределять вакантные часы между имеющимися учителями, а не нанимать молодых специалистов (см. главу 4). Устойчивое увеличение учебных часов (20-25-27-31) и рабочих часов (32-36-41-49) в течение двух лет заслуживает дальнейшего толкования, предложенного в данном исследовании.

Подобное устойчивое увеличение применяется к пределу для директоров и завучей. Их максимально допустимая учебная нагрузка была удвоена в течение двух лет, то есть с 6 часов до 12 часов. В таблице показано постоянное увеличение допустимого количества учебных часов для учителей, а также администрации школы (директоров и других административных работников школы) в течение периода с 2011 по 2013 гг.

Установление максимально допустимого предела учебной нагрузки заслуживало одобрения с педагогической перспективы, но с самого начала не пользовалось спросом среди практиков, потому что это вело к снижению зарплат учителей. Первоначально с реформой заработной платы 2011 года, единица оплаты уже не называлась ставкой (16 или 18 часов обучения в неделю), а скорее учебным часом. Как и при систематике, почасо-

1

2

3

4

Таблица 7. Увеличение допустимого количества учебных часов, 2011 – 2013 гг.

	УЧИТЕЛЯ		ДИРЕКТОРА И АДМИНИСТРАЦИЯ ШКОЛЫ	
	Максимально допустимая учебная нагрузка в неделю	Общее количество рабочих часов	Общеобразовательные школы с нехваткой учителей	Исключения для сельских школ с нехваткой учителей
Постановление №18, от 19 января 2011	20 часов	20 часов	6 часов	9 часов для директоров и завучей
Постановление №270, от 31 мая 2011	25 часов	25 часов	6 часов для директоров, 12 часов для завучей	9 часов для директоров, 12 часов для завучей
Письмо МОиН №04-7/4451, от 1 сентября 2011	27 часов	27 часов	Административным работникам со ставкой 0.75 разрешено преподавать 15 учебных часов, со ставкой 0.5 – 19 часов и со ставкой 0.25 – 23 часа	
Постановление №373, от 24 июня 2013	31 час	31 час	12 часов для директоров и завучей Административным работникам со ставкой 0.75 разрешено преподавать 17 учебных часов, со ставкой 0.5 – 22 часа и со ставкой 0.25 – 26 часов.	

вой тариф был связан с фактической работой, которая была выполнена в показателях учебного часа, так же как и внеурочных часов. Зависимость от фактических учебных и внеурочных часов только осложняет последующие негативные практики в школах Кыргызстана: профессионально унижительная тенденция к непосредственному управлению учителями, а также неэффективное требование подотчётности. Сегодня завучи тратят намного больше времени на учет реально преподаваемых учителями урочных часов и выполненных ими часов внеурочной работы. Внеучебные часы дифференцируются между: (а) подготовительной работой (планирование урока, проверка тетрадей, и другая подготовительная работа) и (б) внеурочной работой и повышением мастерства (классное руководство, наставничество для других учителей, руководство методическим объединением, другая внеурочная деятельность). Предполагается, что завучи должны скрупулёзно записывать каждый час потраченный учителем на преподавание или другую работу.

Реформа заработной платы учителей 2011 года столкнулась с трудностями при ее реализации по следующим трем причинам. Во-первых, размер новой почасовой оплаты труда был выше, чем до 2011 года, но по-прежнему слишком низкой, чтобы позволить учителям зарабатывать себе на жизнь посредством преподавания с регулярной рабочей нагрузкой. Летом 2011 года проблематичная практика взятия дополнительных часов и преподавания сверх нормы медленно перешла в новую структуру заработной платы учителей, еще-

до начала следующего учебного года. Во-вторых, первоначально реформа дала преимущество молодым учителям и учителям в сельской местности, а также высокогорных районов. Это содействовало тому, чтобы большая группа опытных учителей школ больших и малых городов внезапно стала наиболее активной и политически влиятельной группой, чувствовавшей себя забытой. И наконец, в постановлениях и распоряжениях имелось несколько проблем и правовых неопределенностей, что создавало путаницу и разочарование на школьном и районном уровнях. Например, школы и директора давали противоречивые сообщения относительно того, что государственные праздники, должны быть выведены из фактических учебных часов или оплачиваться также, как и школьные каникулы.

2.4. Составные элементы заработной платы учителя

Структура заработной платы учителя согласно реформе состоит из трех частей: базовая, компенсационная и стимулирующая оплата труда. Базовая часть заработной платы является гарантированной, и оплачивается на основе фактических часов, отработанных учителем. Компенсационная часть зарплаты выплачивается в соответствии с установленными нормами и положениями, и включает в себя доплаты за работу в сельской местности и в условиях высокогорья и отдаленности, надбавки за особые условия труда, статус школы, (гимназия и лицей), и за почетные звания

и награды, полученные учителем за годы преподавания, а также за педагогический стаж учителя. Стимулирующая часть зарплаты предполагается выдавать на основе результатов работы, и поэтому является «не гарантированной». Созданный стимулирующий фонд формируется в размере 10% от общего фонда оплаты труда, выделяемого для работников школы, и перечисляется школам каждые три месяца. Ожидания о повышении пропорции с 10% до 20% от фонда оплаты труда к сентябрю 2012 года, остались неосуществленными, по сей день. Предполагается, что увеличение вступит в силу, если реформа оптимизации приведет к существенной экономии средств в государственном бюджете на образование.¹¹

Учителям оплачивают за четыре типа часов основной работы:

- Фактические урочные часы
- Подготовительная работа
- Внеурочная работа
- Повышение мастерства (профессиональное развитие)

Оплата за фактические урочные часы и подготовительную работу основана на почасовой норме, дифференцированной по уровню квалификации:

- Учителя со средним педагогическим профессиональным образованием зарабатывают 40 сом в час;
- Учителя с высшим педагогическим образованием – дипломом Бакалавра или Специалиста, зарабатывают 45 сом в час;
- Учителя с высшим педагогическим образованием – дипломом Магистра, 50 сом в час.

Общее количество часов, предоставленных школе на компонент подготовительной работы, не может превышать 30% учебной нагрузки по базисному учебному плану для школы. Подготовительная работа включает в себя следующие виды деятельности (из которых только первые два оплачиваются¹²):

- Подготовка к урокам, включая лабораторные и практические работы
- Проверка письменных работ учеников (в зависимости от преподаваемого предмета)
- Подготовка и проведение переводных и итоговых экзаменов

¹¹ Огромным разочарованием со стимулирующим фондом было то, что, не смотря на значительную экономию (например, сокращение учебных часов в начальных и средних классах), он не был увеличен до 15% или 20%. Это было сквозной темой, озвучиваемой руководителями и учителями во время интервью в данном исследовании.

¹² См. Правительственное Постановление № 270 от 31 Мая 2011 года, статья 5.1.

- Написание календарных и учебно-тематических планов по предмету, и другого планирования урока
- Оформление классного кабинета и его заведение.

Каждому учителю оплачивается минимум два часа подготовки к урокам (при 20-ти часовой учебной нагрузке). Выплата за подготовку к урокам пропорционально регулируется количеством учебных часов. Кроме того, учителя могут претендовать на дополнительные часы за проверку тетрадей учеников в зависимости от преподаваемого предмета и размера класса. Учителям начальных классов предоставляется 2-4 часа на проверку тетрадей учеников вне зависимости от их фактических учебных часов. Учителя средней школы получают оплату за проверку тетрадей в зависимости от предмета и размера класса (при условии учебной нагрузки в 20 часов). Учителя языков и литературы, в зависимости от языка преподавания в школе, могут претендовать на 2-4 часа на проверку тетрадей. Учителя математики могут претендовать на 2-3 часа в зависимости от размера класса. И наконец, учителям физики, химии, биологии, географии и информатики предоставляется 1 час в неделю независимо от размера класса.

Постановление так же определяет максимальный объем часов, на который школа может претендовать для «внеурочной работы и работы по повышению мастерства»: общее количество часов, предоставляемых школе, не может превышать 30% от недельной учебной нагрузки по базисному учебному плану. Предполагается, что учителям с низкой учебной нагрузкой будет отдаваться предпочтение для их привлечения во внеурочную деятельность. Каждый учитель и каждый сотрудник административного состава школы, который преподает более 6 часов в неделю, имеет право на 2 часа профессионального развития в неделю.

В этом же постановлении определяется следующий перечень и нормы затрат рабочего времени на «внеурочную работу и повышение мастерства»:

- Внеурочная работа:
 - Классное руководство: 4 часа в неделю
 - Наставничество на одного молодого учителя: 2 часа в неделю
 - Руководство методическим объединением: 2 часа в неделю
 - Работа с кружками, внеклассная деятельность
 - Другие типы внеурочной деятельности
- Повышение мастерства:
 - Подготовка дидактических и методиче-

1
2
3
4

- ских материалов
- Подготовка и проведение «открытых уроков»
- Подготовка докладов и участие на конференциях, семинарах и методических советах.

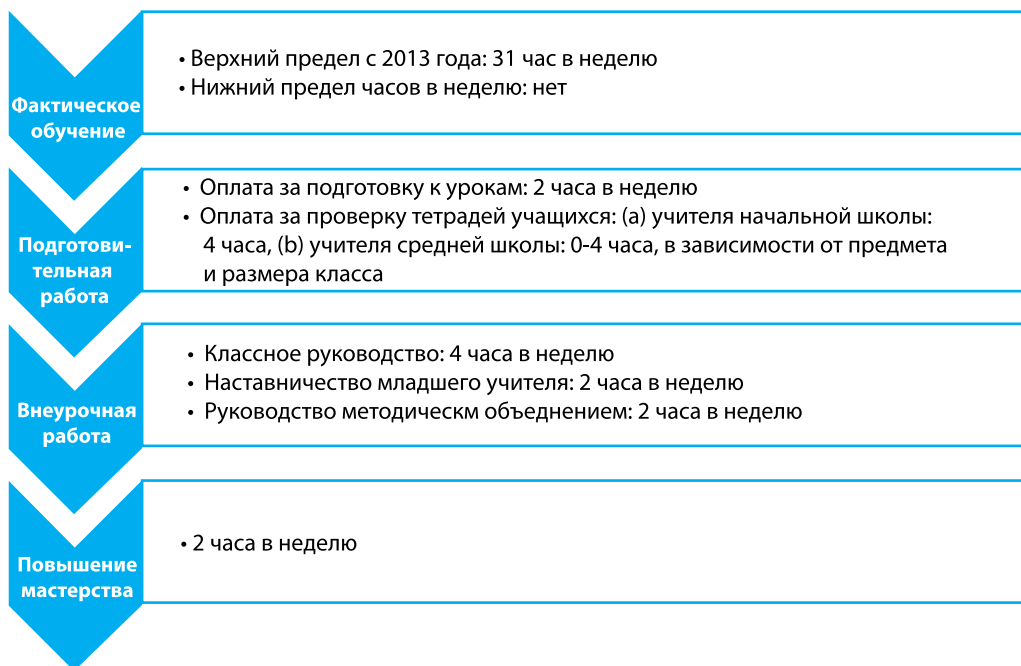
Оплата за внеурочную работу и повышение мастерства осуществляется с коэффициентом 0,5 к стоимости почасовой оплаты, на практике это означает, что выплачивается только половина стоимости урочного часа работы, и также дифференцируется по квалификации. Соответственно применяются следующие размеры оплаты:

- Учителя со средним педагогическим профессиональным образованием зарабатывают 20 сом в час;
- Учителя с высшим педагогическим образованием – дипломом Бакалавра или Специалиста, зарабатывают 22,5 сом в час;
- Учителя с высшим педагогическим образованием – дипломом Магистра, 25 сом в час.

На Рисунке 2 представлены различные виды задач, перечисленные в четырех типах работы учителя.

В форме для тарификационного списка перечисляются все виды деятельности, упомянутые выше.

Рисунок 2: Типы рабочих часов (с момента реформы зарплаты 2011 г.)



2.5. Зарплата в секторе образования по сравнению с другими секторами

Анализ относительной заработной платы за определенный промежуток времени, то есть заработной платы работников в сфере образования (учителей, а также других сотрудников) по сравнению с заработной платой других специалистов, приводит к трем интересным заключениям:

Во-первых, в 2012 году средняя месячная заработная плата в сфере образования была 7999 сомов. Во-вторых, заработная плата в сфере образования значительно увеличилась с 2010 по 2011 гг. Согласно среднему общенациональному показателю, реформа зарплаты 2011 года обеспечила повышение зарплат на 43,6% в том году. В-третьих, несмотря на значительное увеличение заработной платы в 2011 году, заработная плата в сфере образова-

ния остается ниже среднего уровня заработной платы по стране. Зарплата в сфере образования составляет только три четверти (74,6%) от суммы, которую зарабатывают в среднем другие специалисты в Кыргызстане. Только зарплата в сельскохозяйственном секторе ниже, чем зарплата в сфере образования. Эти три заключения описаны более подробно в данном разделе настоящей главы.

Очевидно, что необходимо принимать во внимание инфляцию или индекс потребительских цен (ИПЦ), соответственно, когда повышение заработной платы выражается в номинальной стоимости или в денежном выражении. Существуют три базы данных, доступных для выполнения корректировки ИПЦ: базы данных Национального статистического комитета (НСК), Азиатского банка развития (АБР) и Международного валютного фонда (МВФ). Настоящее исследование опирается главным об-

разом на данные АБР и МВФ для обеспечения логичности, а также включает в себя данные НСК. Корректировка ИПЦ позволяет нам показать среднемесячную зарплату в местной валюте – сомах, и выражается в фактических показателях 2012 года.

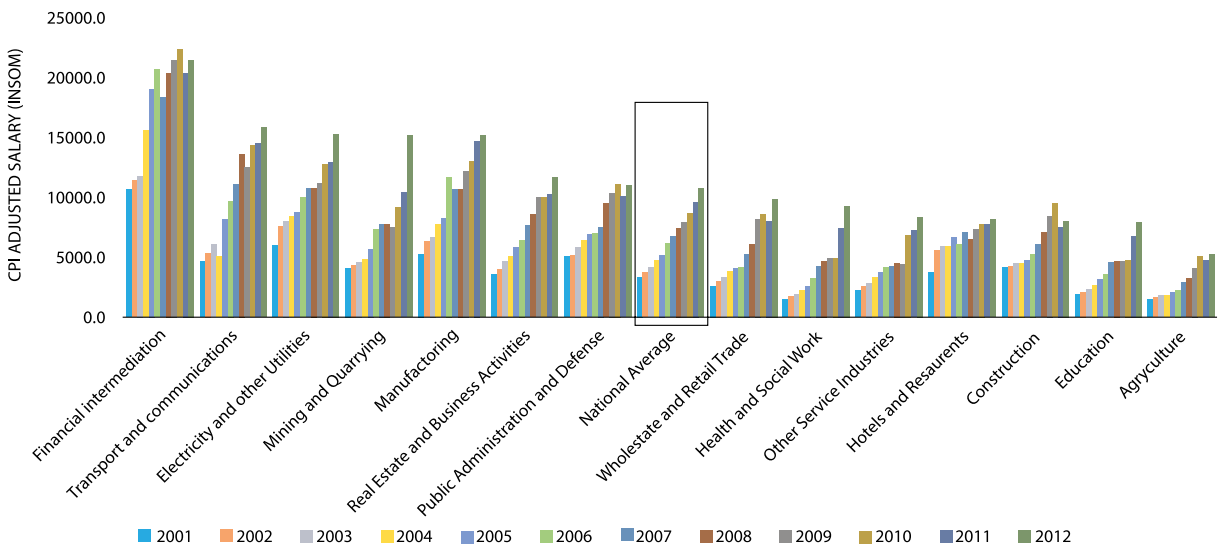
2.5.1. Номинальный размер заработной платы по секторам и в динамике

Рассмотрение скорректированных зарплат в межсекторном сравнении важно, потому что оно дает возможность (а) сравнить зарплату работников в сфере образования с зарплатой специалистов в других секторах, особенно с зарплатами подобных профессий в государственном секторе, а также (б) оценить, был ли реальный рост выше и вне инфля-

ции. В 2012 году, среднемесячная зарплата в сфере образования составляла 7999 сом, в секторе здравоохранения и социальной работы 9402 сом, а в сфере государственного управления и обороны 11 187 сом.

Согласно Рисунку 3, среднемесячная заработная плата в период с 2001 и 2012 гг. выросла во всех секторах, как государственных, так и частных, но в непоставимых темпах. В секторе образования, скорректированная средняя зарплата увеличивалась каждый год, и до 2007 года, повышение проходило скромными темпами. В период 2007-2010 годов, скорректированная заработная плата в сфере образования оставалась на прежнем уровне, полагая, что заявляемое увеличение фактической зарплаты было компенсировано инфляцией.

Рисунок 3. Среднемесячная заработная плата по секторам с поправкой на ИПЦ за период 2001 – 2012 гг. (в сомах)



Источник: НСК; АБР, МВФ

Однако увеличение в 2011 году было реальным и превысило уровень инфляции. Аналогичная тенденция прослеживается в сфере здравоохранения и секторе социальной работы, в которых также было большое увеличение после реформы 2011 года. С другой стороны, в уровне средней зарплаты по стране, наблюдалась стабильность, и даже увеличение за период 2001-2012гг. Таким образом, нет сомнений в том, что в результате реформы 2011 года зарплата учителей значительно выросла, сверху и помимо инфляции.

2.5.2. Рост зарплаты в секторе образования в период 2001 – 2012 гг.

В Таблице 8 показаны темпы роста среднемесячной заработной платы, используя уровень зарплаты 2010 года в качестве точки сравнения. То

есть, зарплата в каждом секторе выражается в процентах от среднемесячной зарплаты в 2010 финансовом году (= 100%). В таблице 8 отчетливо прослеживается рост зарплаты в 2011 году. Наряду с секторами здравоохранения и социальной работы, уровень зарплаты в секторе образования испытал наибольшее увеличение в 2011 году.

Средняя зарплата в секторе образования выросла примерно на 43,6% между 2010 и 2011 гг.; и аналогичная тенденция роста наблюдалась в секторах здравоохранения и социальной работы (48,7%). Таблица 8 демонстрирует также, что заработная плата ежегодно корректируется с учетом инфляции. Подобно уровню заработной платы во всех других секторах, уровень зарплаты в сфере образования в дальнейшем повысился между 2011 и 2012 гг., чтобы компенсировать инфляцию.

Table 8 Average Monthly Salary Growth Rate by Sector

Отрасль	Год												
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Здравоохранение и социальная работа	31	35	41	47	55	66	87	95	100	100	149	186	
Образование	41	46	51	59	68	78	96	99	98	100	144	167	
Горная промышленность и разработка	46	49	50	54	62	80	84	84	80	100	111	163	
Средний общенациональный показатель	39	44	48	54	61	72	79	86	93	100	111	124	
Другие отрасли сферы услуг	35	40	43	50	55	61	63	68	66	100	107	123	
Электричество и другие коммунальные услуги	47	59	64	67	69	79	85	86	88	100	102	120	
Недвижимость и коммерческая деятельность	39	42	47	52	59	66	78	87	101	100	104	117	
Промышленность	42	48	53	60	64	90	82	82	94	100	113	116	
Оптовая и розничная торговля	32	36	41	46	48	50	63	72	97	100	94	115	
Транспорт и коммуникации	33	38	43	36	57	68	78	95	88	100	102	110	
Гостиницы и рестораны	50	73	76	77	86	77	91	83	94	100	100	104	
Сельское хозяйство	31	33	37	36	40	46	59	64	83	100	94	102	
Государственное управление и оборона	46	48	54	58	63	63	68	85	93	100	91	99	
Финансовый сектор	48	51	53	70	85	92	83	91	96	100	92	96	
Строительство	43	46	48	48	50	57	65	76	89	100	80	85	

Источник: НСК

2.5.2. Зарботная плата учителя по сравнению с другими секторами

Между тем, несмотря на ежегодную корректировку и существенное увеличение в 2011 году, заработная плата в образовательном секторе остается намного ниже среднего показателя зарплаты по стране. Таблица 9 показывает среднюю месячную заработную плату в секторе образования, в процентном соотношении к уровню средней зарплаты по стране за 2011-2012 год, а так же средние месячные зарплаты в других секторах. Наряду с сельскохозяйственным и строительным секторами, в образовательном секторе выплачивается самая низкая зарплата. В 2012 году, среднемесячная заработная плата в сфере образования составляла только три четверти от среднего общенационального показателя. Стоит отметить, что специалисты в сферах здравоохранения и социальной работы традиционно известны своей низкой заработной платой. Фактически, в 2001 году их заработные платы были гораздо ниже, чем у работников сектора образования. Тем не менее, к 2012 году они их догнали. Даже несмотря на то, что в 2012 году их уровень зарплаты был ниже среднего показателя

по стране, специалисты в секторе здравоохранения и социальной работы зарабатывали больше, чем лица, занятые в секторе образования.

2.6. Мнения учителей о реформе заработной платы 2011 года

Анкетирование учителей во время исследования в Кыргызстане, проведенного в 2014 году, продемонстрировало разделение на 40/60 процентов между учителями, которые считают, что реформа имела положительное влияние на качество образования, в отличие от тех, кто считает его отрицательным¹³.

Существует общее мнение среди учителей и членов школьной администрации, что реформа 2011 года имела преимущество для учителей в сельской местности, а так же для молодых специалистов. Кроме того, существует общее мнение, что пожилые учителя, наоборот, испытали на себе снижение доходов по двум причинам: во-первых, размеры заработной платы больше не определялись «кате-
13 Всего было 175 допустимых ответов на данный вопрос.

Таблица 9. Относительная месячная зарплата по отраслям

Отрасль	Год											
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Финансовый сектор	324	306	286	335	366	335	272	276	272	261	216	201
Транспорт и коммуникации	141	144	148	111	157	157	164	184	158	167	153	148
Электричество и ком. услуги	182	201	196	184	169	163	159	148	142	148	137	143
Горная пром-сть и разработка	130	122	113	108	112	121	116	107	95	109	110	143
Промышленность	164	168	166	168	162	190	158	145	155	153	155	143
Недвижимость и коммерческая деятельность	118	112	115	113	114	107	115	118	127	117	109	110
Государственное управление и оборона	156	143	146	140	135	115	113	129	132	131	108	104
Средний общенациональный показатель	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Оптовая и розничная торговля	82	83	84	85	80	70	79	83	105	100	85	93
Здравоохранение и социальная работа	48	47	49	50	53	54	64	65	63	59	79	88
Другие отрасли сферы услуг	74	74	73	75	74	69	64	63	58	81	78	80
Гостиницы и рестораны	118	153	145	130	131	99	106	89	94	92	83	77
Строительство	125	118	110	99	91	88	91	98	107	111	80	76
Образование	60	58	59	60	62	60	67	64	59	56	72	75
Сельское хозяйство	48	46	46	40	40	39	45	45	54	61	51	49

Источник: НСК

горией учителя», которая в связи с полуавтоматической системой продвижения, по сути, функционировала по возрастному критерию. Во-вторых, по крайней мере, на ранних стадиях реформы, был ниже предел на количество дополнительных часов, которые учителя могли накопить. Поскольку, дополнительные часы, прежде всего, назначаются опытным учителям, старшие учителя предположительно пострадали в основном от снижения максимального числа допустимых учебных часов. Как объясняется в этой главе, тем не менее, предел впоследствии, был поднят с 20 часов до 32, и, в конечном счете, превзошел предыдущий предел в рамках системы ставки (24-27 часов в неделю).

Такие общие представления и устойчивые убеждения не обязательно соответствуют фактическим реалиям. Например, учителя и руководители в Бишкеке были теми, кто наиболее выражали мнение и критиковали в один голос реформу зарплаты 2011 года. Следует отметить, однако, что они при творно приписывают сокращение муниципальных доплат реформе заработной платы 2011 года, которое произошло в то же время.

Поспешность, с которой нормативно-правовые документы были приняты, большое количество изменений в первоначальной реформе, и путаница в том, как полагается рассчитывать зарплату по новой системе – в результате это привело к огромному росту зарплаты в весенние и летние месяцы 2011 года, а затем к резкому падению в начале осени 2011 года – возможно, воспрепятствовали первоначальному восторгу по поводу реформы. Кроме того, как указано выше, зарплата в секторе образования, несмотря на явный всплеск в 2011 году, остается ниже среднего уровня зарплаты по стране. Даже при том, что большинство учителей в стране имеют высшее образование, они зарабатывают гораздо меньше, чем специалисты с аналогичным уровнем образовательных достижений.

В следующей главе данного отчета представлены факты того, как реформа 2011 года была реализована на практике.

1

2

3

4



1

2

3

4

ГЛАВА 3. АНАЛИЗ ФАКТИЧЕСКОЙ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ, УЧЕБНОЙ НАГРУЗКИ И КАЧЕСТВА ОБУЧЕНИЯ НА УРОВНЕ ШКОЛЫ

Согласно данным Национального статистического комитета, заработная плата работников в сфере образования в 2012 году¹⁴ составила 7999 сом. Естественно, данная цифра изменится, если брать во внимание заработную плату только учителей, а не всех работников сферы образования. Данная глава фокусируется на заработной плате учителей и представляет полученные данные, которые были найдены в ходе анализа тарификационных таблиц (тарификаций), формы выдачи зарплаты (ведомости), а также заполненных учителями анкет в десяти школах. Поэтому данная глава представляет данные на уровне школы с особым вниманием на проблемы, которые влияют на качество обучения.

Нет сомнений, что заработная плата учителей значительно выросла за последние пять лет. Для сравнения, общий доход учителей в Кыргызстане в 2008/2009 учебном году составлял в среднем 3908 сом (см. ЮНИСЕФ Кыргызстан 2009, ЮНИСЕФ ЦВЕ/СНГ 2011, стр 69). Как изложено в Главе 2, всплеск заработной платы в сфере образования с 2010 на 2011 год имеет огромную значимость для национального бюджета образования, что также зафиксировано в экономических анализах. Можно бесспорно утверждать, что учителя сельских школ ощутили повышение заработной платы в большей мере, нежели учителя столичных школ, хотя это было по двум не взаимосвязанным причинам. Первое то, что заработная плата в сельских школах и в школах высокогорья была существенно повышена. В то же самое время, администрация города Бишкек отменила некоторые надбавки, которые выдавались учителям на протяжении многих лет.¹⁵ В результате этих двух факторов – одна относится к национальной реформе заработной платы, а другая к изменению местной политики в г. Бишкек – учителя г. Бишкек на самом деле ощутили пропорционально меньшее повышение.¹⁶

Данная глава представляет анализ заработной

14 См. Главу 2 за более подробной информацией. Необходимо принять во внимание незначительную разницу в цифрах по зарплате, в зависимости от используемого источника. «Социум Консалт» (интервью от 27 марта 2014 г.) использует информацию, полученную из национального бюджета образования, и приводит среднюю зарплату учителей за 2012 год до вычета налогов: 9833 сом по всей стране, и в среднем 10 864 сом в г. Бишкек.

15 В настоящее время, учителя г. Бишкек получают муниципальные надбавки 1000 сом в месяц. Кроме того, учителя гимназий получают 15% повышение на их почасовую оплату, а учителя лицеев на 20%. Последний закон о Статусе г. Бишкек (декабрь 2013 г.) определяет надбавки учителям и государственным служащим, г. Бишкек. Государственные служащие, которые зарабатывают меньше чем 5000 сом в месяц, имеют льготы на коммунальные услуги (газ, электричество, вода) из Соцфонда. Надбавка для работников школ со статусом образовательного комплекса была отменена: коэффициент надбавки был 1.5.

16 «Социум Консалт» заявляет, что заработная плата учителей по всей стране повысилась на 215%, и только на 158% для учителей г. Бишкек (интервью от 27 марта 2014 г.).

платы учителей, педагогической нагрузки и качества обучения на уровне школы, а также рассматривает пять ключевых вопросов, перечисленных в главе 1, которые ранее были поставлены по отношению к реформе 2011 года:

1. Зарабатывают ли учителя больше, чем до реформы?
2. Преподают ли учителя меньше часов, чем три года назад?
3. Привлечены ли молодые кадры к профессии учителя?
4. Была ли решена проблема с нехваткой учителей?
5. Используют ли школы стимулирующий фонд для поощрения учителей с высокими результатами?

Для получения информации относительно пяти вопросов указанных выше, были использованы следующие источники данных:

- Тарификации из репрезентативной выборки 279 школ по всей стране;
- Тарификации 10 школ выборки, которые представляют информацию о заработной плате 527 учителей г. Бишкек, Чуйской и Джалал-Абадской областей;
- Данные о количестве учебных часов (по предметам), полученные из анкетирования 217 учителей десяти школ выборки;
- Данные ведомостей выдачи зарплатной в школах;
- Данные, собранные из интервью с учителями, директорами школ и руководителями районных администраций образования.

Удивительно, что были обнаружены большие расхождения в данных о заработной плате и учебной нагрузке в зависимости от источника информации, а также в зависимости от времени года, когда эти данные были собраны. По сравнению с информацией, полученной из интервью, ведомостей зарплаты, и опросов учителей, тарификационные таблицы, как правило, значительно занижают, а точнее “недоучитывают в документации” фактическую учебную нагрузку и фактическую зарплату учителей. Точно так же, расчеты заработной платы (“тарификация”), представленные в сентябре показывают в среднем меньшую учебную нагрузку и, как следствие более низкую среднюю заработную плату.

В связи с изменениями в составе рабочей силы в течение первых нескольких месяцев учебного года (декретный отпуск, больничный лист, увольнение, и т.д.) и в связи с вакансиями, которые не были за-

полнены, средняя учебная нагрузка и заработная плата значительно возросли, согласно тому, как отражено в перерасчетах («пере-тарификация»), представляемых в январе каждого года. «Недоучет в документации» того, сколько часов учителя на самом деле работают и сколько они фактически зарабатывают согласно тому, как отражено в тарификационной таблице за сентябрь месяца, носит систематический характер и, следовательно, требует интерпретации. Попытка полностью понять причины значительных расхождений поможет нам понять, как работает система использования и управления учителями на школьном уровне.

Таким образом, представление обнаруженных данных различается по источнику информации с последующим разъяснением значительных расхождений.

Таблица 10 Средняя чистая заработная плата учителей на основе Тарификации («месячная зарплата по бюджету»), 2013 г.

Средняя заработная плата за месяц в сомах	
По всей стране	7,090
Сельские школы и школы в высокогорных районах	6,985
Городские школы и школы малых городов	7,443

Источник: Тарификационные таблицы из 279 школ за август и сентябрь 2013 г.

Анализ 279 тарификационных таблиц за 2013/2014 учебный год показывает среднюю чистую зарплату в Кыргызской Республике в размере 7090 сом, что соответствует в среднем 135 долл. США в месяц.¹⁷ Согласно статистике, наблюдается существенная разница между средней зарплатой учителей в сельских/высокогорных школах и городских школах.¹⁸ Удивительно, но несмотря на надбавки в сельских школах и в школах высокогорья, учителя сельской местности зарабатывают меньше, а именно 6985 сом. Для сравнения, как показано в выше представленной Таблице 10, учителя городских школ получают 7443 сом в месяц.

Факт общего восприятия учителей и администрации школ, что реформа 2011 года в основном была в пользу сельских школ за счет учителей городских школ, мнения о большой разнице в зарплате в зависимости от месторасположения школы, используемые учителями городских школ, на первый взгляд кажется неожиданной. Однако, после дальнейшего расследования, такое расхождение имеет смысл. Во-первых, разница в заработной плате между сельскими и городскими школами существовала

3.1. Общий обзор

Анализ 279 тарификационных таблиц позволяет нам предоставить точную информацию о том, сколько заложено в бюджете для выплаты заработной платы учителям. Важно иметь в виду, разницу между сведениями, полученными из тарификации (бюджетирование / планируемая зарплата), и данными из ведомости (выплачиваемая/фактическая зарплата). Как было изложено выше, также очень важно всегда точно определять, рассматривается ли тарификация за сентябрь, ежемесячные изменения к тарификациям, или пере-тарификация, представляемая в январе каждого года.

и до этого, а в результате реформы и также изменений в муниципальной политике, стала меньше. Брешь в доходах в зависимости от месторасположения школы действительно сократилась из-за изменений местных доплат: с 2011 года увеличилась надбавка за сельскую местность (1000 сом в месяц за 20 учебных часов¹⁹) и надбавка за условия высокогорья (коэффициент ранжируется от 1.10 до 1.95 в зависимости от удаленности и высоты, а также 10-30% надбавки к зарплате за выслугу лет в этих районах²⁰). В то же время, муниципальные льготы в столице снизились за тот же период. Во-вторых, городские школы, включая школы малых городов, зачастую большие и географически находятся вблизи друг от друга, тем самым имеется возможность для дополнительной учебной работы. Большинство учителей в городских школах имеют возможность взять дополнительные часы в своей школе и/или устроиться учителем еще в соседней школе для увеличения своего дохода. Корреляция между размером школы, учебной нагрузкой и заработной платой учителя надежная и многократно подтверждалось в ходе данного исследования.

17 Чистая зарплата означает заработную плату без учета налогов (подоходный налог, налог соцфонда, различные отчисления). Обычным языком, нетто означает «чистая зарплата.»

18 Уровень значимости или P-значение составляет 0.009.

19 Сумма пропорционально изменяется, т.е. учителя, которые преподают 22 часа, получают не 2000 сом, а 1200 сом. До реформы 2011 года, надбавка составляла всего 15 сом в месяц.

20 Постановление Правительства КР №377 от 25 июня 1997 г., последняя поправка ПКР №504 от 9 сентября, 2013.

В Таблице 11 показано, что тарификационные таблицы 10 школ, представленные в сентябре 2013 года, отображают средний месячный доход в размере 7662 сом в 2013/14 учебном году. Данная сумма соответствует приблизительно 147 долларам США. Чистая зарплата в выборке из 10 школ (7662

сом) выше, чем в выборке общегосударственного уровня (7090 сом или 135 долларов США), так как выборка из 10 школ включает в себя непропорционально высокое число учителей из городских школ Бишкека, и малых городов Джалал-Абадской и Чуйской областей.

Таблица 11. Описательная статистика тарификационных таблиц из десяти школ по выбранным предметам

Предмет	Количество учителей в выборке из 10 школ (N = 527)	Средняя продолжительность стажа работы (лет)	Средняя продолжительность рабочей недели	Среднее кол-во часов на подготовку в неделю	Средняя дополнительная зарплата за стаж (в сомах)	Средняя чистая зарплата (в сомах)
Биология	13	14.6	19	2	1,117	7,025
Химия	11	23.4	19	2	1,505	7,437
Начальная школа	117	18.6	21.4	2.7	1,283	7,713
Английский язык	56	12.8	19	2.2	1,008	6,989
География	14	17.2	20.2	2.2	929	7,235
Кыргызский язык	76	16.8	22.8	2.5	1,315	8,539
Математика	41	17.9	20.7	2.2	1,430	8,107
Физика	17	15.5	19.7	2	942	6,959
Физкультура	24	18	21	2	1,166	8,001
Русский язык	63	21.8	22.2	2.5	1,412	8,421
Среднее по выбранным предметам (выше)	17.7	20.5	2.23	1,211	7,643	7,643
Среднее по всем предметам в выборке школ	17.1	20.6	2.33	857	7,662	7,662

Источник: Тарификационные таблицы (N = 10)

Кроме того, в Таблице 11 прослеживается несколько ключевых характеристик учителей. Неудивительно, что учителя английского языка, как правило, самые молодые учителя (в среднем 12,8 лет стажа), а учителя русского языка самые пожилые (21,8 лет стажа). В таблице также показывается, что все учителя получают оплату за подготовку, в пределах от 2 до 2,7 часов в неделю.

Для этой главы также имеет большое значение расхождение между различными источниками данных. Согласно тарифным таблицам десяти школ, резюмированным в Таблице 11, учителя в десяти школах выборки планировали, что будут преподавать в среднем 20,6 часов в неделю и зарабатывать 7,661.95 сом в месяц. Даже если, тарификационные таблицы отображают актуальную информацию для 527 учителей, эти данные не обязательно отражают фактическую зарплату и учебную нагрузку учителя. На самом деле, одним из самых интересных выводов данного исследования, является громадное различие между информацией в тарификационных таблицах, информацией в

формах выплат зарплаты (ведомостях) и информацией, предоставленной нам учителями и руководством школ во время интервью или опроса учителей. В этом разделе рассматриваются сравнения данных из тарификационных таблиц и опроса учителей. Сравнение данных, полученных из тарификационных таблиц (“запланированная зарплата”) и из форм выплат заработной платы или ведомостей (“фактическая зарплата”) будет представлено далее в данной главе.

Как упоминалось выше, данные, полученные из тарификационных таблиц, показывают среднюю недельную учебную нагрузку 20,6 часов, в то время как учителя в анкете, сообщали, что средняя недельная учебная нагрузка составляет 23,9 часов. Отличительной чертой между двумя источниками данных является время. Тарификационные таблицы отражают прогнозы на предстоящий 2013/14 учебный год, сделанные в сентябре 2013 года, в то время как опросные формы учителей были заполнены в марте 2014 года. По состоянию на март 2014 года, вакантные часы были перераспределены на

школьном уровне и среди учителей были достигнуты компромиссы, то есть, некоторым учителям были выделены дополнительные часы за счет других, которые решили сами, или которых убедили, взять меньшее количество учебных часов.

Расхождение между теми данными, которые были указаны в тарификационных таблицах и тем, что учителя получили фактически, стоит рассмотреть более подробно, так как это свидетельствует о том, каким образом реформа была реализована на уровне школы:

Во-первых, наглядная статистика в тарификационных таблицах, представленных в данном документе, показывает среднемесячную заработную плату и среднюю продолжительность учебных нагрузок и рабочих нагрузок. Как будет показано ниже, есть большие различия, как в плане заработной платы, так и в недельных часах. Например, учителя предметов с высоким спросом (английский и русский языки) преподают до 46 часов (английский язык) или 39 часов (русский язык) в неделю. Нынешняя система также дает возможность учителям работать неполный рабочий день и брать на себя преподавание как вторая или третья работа, и работать всего лишь один час в неделю в качестве учителя.

Во-вторых, практику “тарификации” необходимо рассматривать, как инструмент планирования бюджета, а не как мера измерения выплаты зарплаты. Подготовка тарификационных таблиц является основанием для расчета зарплаты учителей на предстоящий учебный год. Этот вид бюджетного планирования позволяет школам проектировать объем своего фонда заработной платы, а также, прогнозировать, сколько вакансий у них будет, если учителя не будут преподавать сверх нормативной учебной нагрузки. Она представляется в начале учебного года, то есть в сентябре каждого года. Уже через несколько недель в октябре, проводится “пере-тарификация”, то есть учебные часы перераспределяются среди учителей либо потому, что вакансии были или не были заполнены, из-за того, что кто-то вернулся из декретного отпуска, или учителя попросили больше или меньше учебных часов, или учителя нашли другую работу, или любое другое неожиданное обстоятельство, которое требует от школ изменять график работы учителей. Повторная тарификация или корректировка распределения учебной нагрузки осуществляется непрерывно, но основная пере-тарификация проводится в январе месяце. Такие непрерывные процессы пере-тарификации составляют большой разрыв между тем, что написано на бумаге в начальных тарификационных таблицах и сколько учителям платят на практике в результате перераспределения часов, переназначения или пере-тарификации. Именно ведомость

(форма выплаты зарплаты), а не тарификационная таблица, является документальным подтверждением того, сколько учителя на самом деле преподают часов и сколько они зарабатывают.¹

Районные и городские чиновники используют тарификацию и пере-тарификацию в качестве основы для расчета фонда заработной платы, на который школа имеет право. Таким образом, школы имеют большую степень свободы относительно того, как распределить фонд заработной платы среди учителей. Именно в компетенции директора школы назначать дополнительные часы учителям или забирать у них учебные часы. Оглядываясь назад, реформа зарплаты 2011 года должна рассматриваться, как неудачная попытка Правительства Кыргызской Республики по сдерживанию чрезмерных практик перераспределения, которыми изобилывала прежняя система, путем (а) ограничения допустимых учебных часов до 20 часов в неделю, (б) требования, чтобы учителя преподавали только предметы в рамках своей специализации,²¹ (с) настаивания на том, что нормативная учебная нагрузка может быть превышена только если есть доказательства нехватки учителей, (д) создания стимулирующего фонда, при помощи которого вознаграждаются эффективные учителя, и (е) повышения базовой оплаты за час, таким образом, чтобы учителям не приходилось финансово полагаться на дополнительные часы, чтобы зарабатывать на жизнь. Однако, как объясняется в предыдущей главе, реформа, изменила педагогически пагубную практику перераспределения часов, а наоборот, школы, изменили реформу.

В результате, спустя три года, учителя могут преподавать больше часов (31 час), чем раньше, и, с максимальной рабочей нагрузкой 49 часов, им разрешено работать даже сверх предельно допустимых часов, предусмотренных в Трудовом кодексе. Как и прежде, многочисленные школы в городских районах, где живут много безработных молодых специалистов или выпускников университетов, предпочитают держать вакансии незаполненными при переполненных школах, чтобы можно было назначить дополнительные часы для тех учителей, которые считаются “хорошими учителями”. Фактически, директора школ используют перераспределение часов в качестве неофициальной «стратегии удержания», чтобы сохранить высококвалифицированных учителей в профессии.

Несмотря на все благие намерения, реформа не смогла повысить зарплату учителей до уровня, который бы оправдал строгое исполнение нормативной учебной нагрузки (20 часов) и рабочей

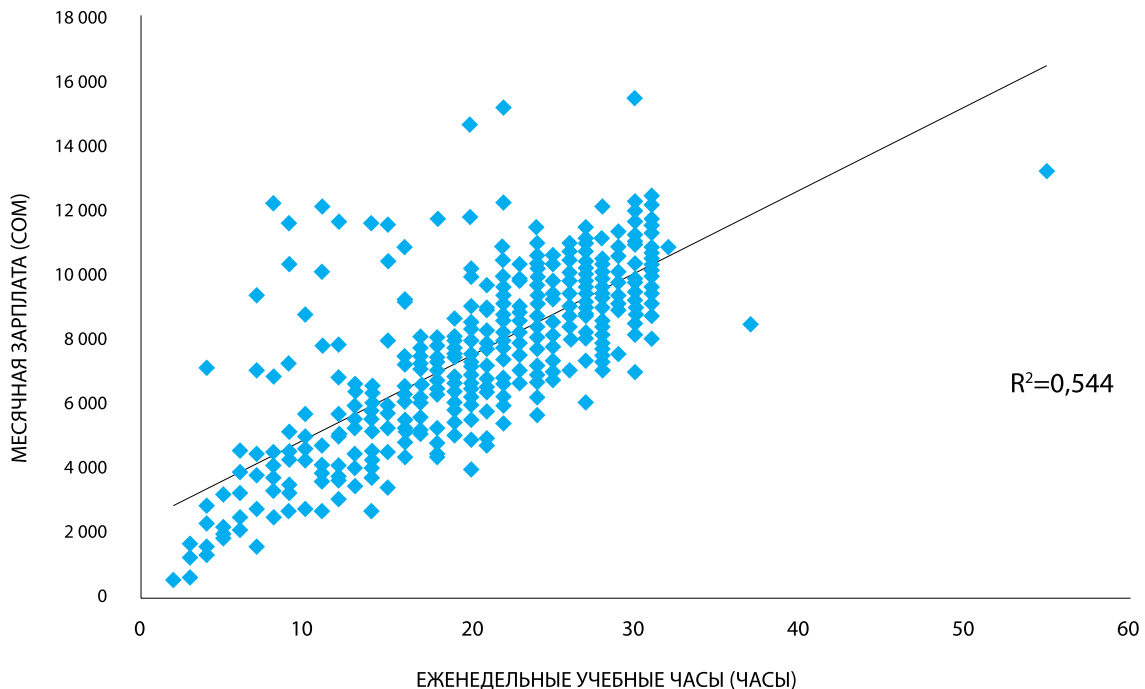
21 См. Указ №92, статья 28, статья «Право на занятие педагогической деятельностью» в Законе «Об образовании», а также Указ №9, статья 2 «Лица, имеющие статус учителя» в Законе «О статусе учителя»

нагрузки (32 часов) в качестве потолка для преподавания или работы, соответственно. Провал побороть давнюю практику перераспределения учебных часов и, что еще хуже, накопление чрезмерной учебной нагрузки – теперь еще выше, чем прежде – должен быть принят всерьез, так как это подрывает одну из главных целей реформы. Реформа предполагала улучшить качество обучения, посредством того, чтобы учителя преподавали только предметы своей специализации, уделяя время надлежащей подготовке к занятиям и предоставляя обратную связь с учащимися, а также обеспечить вознаграждение высокоэффективных учителей из стимулирующего фонда.

3.2. Высокая корреляция между зарплатой и учебными часами и ее негативное влияние на качество обучения

Как и в структуре заработной платы до реформы 2011 года, зарплата учителей в значительной степени определяется количеством преподаваемых учителем часов. Диаграмма разброса данных, показанная на Рисунке 4, демонстрирует зависимость между недельными часами преподавания и заработком, которые были рассчитаны на основе тарификационных таблиц из десяти школ выборки. Тарификационные таблицы включают информацию по 527 учителям.

Рисунок 4: Точечная диаграмма зависимости фактической учебной нагрузки и зарплаты учителей



Источник: Информация по 527 учителям в десяти тарификационных таблицах выборки школ.

Таблица 12. Корреляция между фактической учебной нагрузкой и зарплатой

		Преподаваемые часы в неделю	Всего
Weekly Hours Taught	Корреляция Пирсона	1	.738**
	Sig. (2-хвост.)		.000
	N	525	525
Total	Корреляция Пирсона	.738**	1
	Sig. (2-хвост.)	.000	
	N	525	527

** Корреляция значима на 0,01 уровне (2-хвост.).

Источник: Информация по 527 учителям в десяти тарификационных таблицах выборки школ.

Как уже упоминалось выше, возможность брать дополнительные учебные часы определяет, в значительной степени, размер дохода учителя. Более половины из вариаций (54%) в месячной заработной плате объясняется количеством учебных часов: корреляция Пирсона составляет 0,738 и является значимой на уровне 0,01. Это объясняет, почему учитель продолжает стремиться брать дополнительные учебные часы.

Высокая корреляция между зарплатой и количеством преподаваемых часов проблематична по ряду причин. Есть, по крайней мере, шесть негативных последствий, которые описаны в следующих разделах.

3.2.1. Уязвимость учителей

Назначение учебных часов зависит только от школьной администрации, в частности от директора школы и завуча. Первоначально, назначение осуществляется на основе предметного соответствия, то есть, учителя назначаются в первую очередь преподавать предмет по своей специализации. Тем не менее, в более крупных школах администрация школы находится в таком положении, что может выбирать среди квалифицированных учителей, и возникает вопрос, каким учителям отдается предпочтение при распределении дополнительных учебных часов. Как в интервью с фокус-группами учителей, так и в индивидуальных интервью с руководителями школ, изучался переговорный процесс и критерии распределения более подробно. Действительно, существует конкуренция среди учителей за получение дополнительных часов. Чаще всего, молодые учителя проигрывают в этой гонке, и их невозможность получить дополнительный доход, а также ощущение неравенства, оставляет в них чувство разочарования. Качественные интервью передают ощущение «войны между поколениями» за получение дополнительных учебных часов.

Школьное руководство защищает свое предпочтение опытных учителей следующим образом:

“Опытные учителя - лучшие учителя и, конечно, им должно быть отдано предпочтение при распределении часов от незаполненных вакансий.” Часто директор школы оправдывает свой выбор, предоставляя дополнительные обоснования, такие как, например, “об этом попросили родители” или “так решил коллектив учителей”.

Преподаватели очень активно высказывались о необходимости брать дополнительные учебные часы. Группа учителей старшего поколения дала такой комментарий во время интервью:

“Молодые учителя в любом случае уходят из профессии, как только они находят более высокооплачиваемую работу. Именно, на нас, опытных преподавателях, держится школа.”

Действительно, существует большая текучесть среди молодых учителей в течение первых нескольких месяцев их работы. Однако возникает вопрос, покидают ли молодые учителя школу, и, возможно профессию, потому что они чувствуют себя плохо подготовленными для преподавания перед большим классом, разочарованными, так как они понимают, что другие, более опытные учителя зарабатывают гораздо больше их благодаря дополнительным учебным часам, или хватаются за возможность получения лучше оплачиваемой работы за пределами профессии учителя. Нет никаких сомнений, что ожидание школьного руководства и старших учителей, что “молодые учителя уйдут в любом случае” работает, как самоисполняющееся пророчество, которое, как усиливает предрассудки в отношении молодых учителей, так и оправдывает несправедливое перераспределение часов.

3.2.2. Чрезмерный контроль за работой учителей

Даже при предыдущей системе учителя жаловались на то, что им приходится заполнять слишком много стандартных документов, на что тратится время, предназначенное для педагогической работы. Абсолютно каждая надбавка (в частности, за подготовку к урокам, за проверку школьных тетрадей) должна была подтверждаться документально, а завуч школы или руководитель отдела в более крупных школах следил за работой, выполняемой учителями. Даже несмотря на то, что сейчас существует меньше надбавок, чем прежде, чрезмерный контроль в отношении учителей скорее повысился, чем снизился. Переход от учебной нагрузки (ставка) к учебному часу подразумевает, что школьный администратор должен записывать каждый час работы учителя. На практике получается, что школьный администратор должен весь день ходить по школе, чтобы обеспечить выполнение учителями того, за что им платят деньги, т.е. преподавание, проверку ученических тетрадей, подготовку к урокам, наставничество в отношении других учителей, участие во внеклассной работе и т.д. Это также означает, что учителя должны постоянно вести отчет о своей деятельности, заполнять формы и представлять многочисленные отчеты, документально подтверждающие их рабочий день. Слишком большой упор делается на контроль учителей и слишком мало внимания уделяется профессиональным нормам и рабочей этике.

1

2

3

4

3.2.3. Переполненность школ

Одно из поразительных явлений – это переполненность школ или, говоря другими словами, недостаток школьной учебной базы в городах и малых городах. В результате этого огромное количество учителей работают в две смены. В 2012 году 22.5% всех школ проводили занятия в одну смену (497 школ), 73.7% работали в две смены (1,624 школы), 3.8% - в три смены (83 школы). Иными словами, три из четырёх школ страны функционируют в две смены. Переполненность является часто переходным феноменом, возникающим в результате процесса урбанизации, т.е. внутренней миграции из сельской местности в городскую. Образовательные системы повсюду в регионе сталкивались с проблемой переполненности в 1990-х годах и, вероятно, в первые несколько лет нового тысячелетия, когда уровень жизни и возможность получить работу стали неравными между сельской и городской местностью. Однако большинство систем образования в регионах ЦВЕ/СНГ систематически строили новые школы в столицах, а также в малых городах, чтобы вовсе прекратить обучение в три смены и существенно уменьшить количество школ, работающих в две смены.

В Кыргызстане не имеется признаков такого развития и, по существу, как раз наоборот, школы гордятся своей переполненностью и тем, что количество зачисленных учеников превышает возможности их школьной базы. Любопытно отметить, что они рассматривают переполненность как показатель качества, потому что такая школа, вероятно, добилась успеха, чем и привлекла множество учеников. Среди учителей популярностью пользуется практика работы в школах, которые имеют несколько параллельных классов одинаковой возрастной категории и предлагают несколько смен. Это даёт учителям возможность брать дополнительные часы, тем самым увеличивая свою заработную плату. В конечном итоге, переполненные школы действительно привлекают опытных учителей, но у этих учителей, работающих в две или три смены, остаётся меньше часов для подготовки к урокам, для того, чтобы дать объективную оценку знаниям, приобретённым учениками в ходе изучения материала, либо на то, чтобы поддерживать контакты с коллегами или родителями.

Система работы в две смены не пользуется популярностью у родителей, но, как упоминалось выше, является очень популярной среди учителей. Схема нормативного подушевого финансирования (НПФ), которая была запланирована для масштабного применения по всей стране в прошлом году, но затем была отложена, вероятнее всего усилит отрицательную тенденцию. В схеме НПФ количество зачисленных учеников определяет размер фонда заработной платы, и это соотносится с фи-

нансовыми интересами школы и учителей, но не всегда с образовательными интересами учеников, а именно – избыточное зачисление учеников.

3.2.4. Вакансии как резерв или “стратегические вакансии”

Даже если администраторов школ недвусмысленно просят заполнять вакансии до начала нового учебного года²², некоторые директора предпочитают сохранять ряд штатных должностей как вакантные, чтобы можно было разбить вакантные часы и перераспределить их между имеющимся штатом сотрудников школы. В результате такой практики перераспределения, средняя преподавательская нагрузка и средняя заработная плата учителей выше, чем это планировалось в начале учебного года. Мы предлагаем назвать такие незаполненные вакансии «стратегическими вакансиями» и рассматривать их как повод для серьёзной озабоченности. Такая практика является обычной в больших и малых городах, где школы являются крупными, а учителя могут легко взять дополнительные часы, если имеются соответствующие фонды, сохранённые за счет незаполненных должностей. Даже, несмотря на то, что такая практика считается незаконной, существует доказательство, полученное из сравнения тарификационных таблиц (которые указывают вакансии) и ведомостей выплаты заработной платы (вакансии исчезают или, вернее сказать, вакантные часы распределяются между учителями), чтобы предположить, что такая практика действительно существует. Тот простой факт, что столь большое количество школ в Бишкеке и в других городских местностях утверждают, что не имеют возможности заполнить вакантные должности, должен явиться причиной для подозрения и дальнейшего изучения. Это те территории, где обеспеченность молодыми специалистами высока и где большинство из них остаются безработными. Отвечая на вопросы во время интервью, один из директоров школы объяснил, что:

“После реформы мы действительно принимали на работу молодых учителей, но через несколько месяцев они уходили. Теперь мы предпочитаем оставлять вакансии и распределять часы между учителями старшего возраста, которые остаются. Это также способ для нас сохранить хороших учителей в данной профессии”.

В семи из десяти обследуемых школ имелись заявленные вакансии, которые можно было бы рассматривать как «стратегические вакансии», т.е. вакантные должности, которые не были заполнены преднамеренно. В сущности, эти школы являются

²² См. Постановление Правительства КР №270, “Об утверждении инструкции о порядке исчисления заработной платы работников образовательных организаций”, 31 мая, 2011.

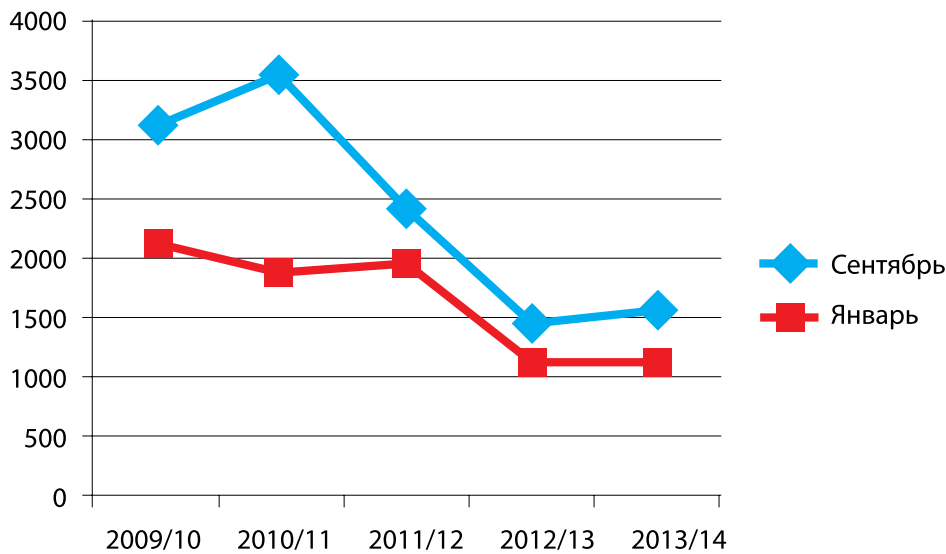
неукомплектованными целенаправленно. Справедливости ради следует сказать, что некоторые из этих стратегических вакансий относятся к тем предметам, на которые отведено очень небольшое количество учебных часов в неделю (например, музыка, физическая культура, уроки труда), и где было бы трудно нанять учителя на полную ставку.

Однако существовала и противоположная ситуация: переукомплектованный штат. Три другие школы находились в сельских местностях, где численность учеников была небольшой, и распределение дополнительных часов было невозможно. По сути дела, одна из обследуемых школ за прошедшие несколько лет испытала серьезную потерю учеников и применила противоположный подход к найму учителей: почти все учителя имели нагрузку меньше обычной преподавательской нагрузки (20 часов), и многие из них работали только на полставки, т.е. имели нагрузку, равную десяти часам или менее. Это была стратегия школьной

администрации, направленная на то, чтобы сохранить учителей в штатном расписании, несмотря на уменьшающееся количество учеников. В данном конкретном случае, школы функционируют как система социальной защиты и способствуют созданию наемных работников и в дальнейшем получателей пенсий, которые в любом случае имеют натуральное хозяйство в селе.

Имеются дополнительные данные, которые, вероятно, обосновывают явление «стратегических вакансий». Колебание количества вакансий в течение учебного года можно наблюдать в масштабе страны. Управление кадровой и государственной службы МОиН ежемесячно регистрирует количество вакантных должностей в школах страны. Таким образом, можно сравнить количество вакансий, заявленных в сентябре (на начало учебного года) и в январе (в середине учебного года) каждого года. На рисунке 5 представлено сравнение, проведенное за последние пять лет.

Рисунок 5: Представленные вакансии: сентябрь и январь, 2009/10 - 2013/14 уч.год



Источник: МОиН, Управление кадровой и государственной службы (март, 2014 г.)

Рисунок 5 иллюстрирует два события. Во-первых, в течение последних пяти лет, число вакансий всегда выше в сентябре по сравнению с январем месяцем. Во-вторых, общее число вакансий значительно снизилось после реформы заработной платы в 2011 году. Как видно из Таблицы 13, до проведения реформы заработной платы сообщалось о 3556 вакансиях, (на сентябрь 2010 г.). Число вакансий значительно сократилось с введением реформы. Через год после реформы (на сентябрь 2012 г.), число зарегистрированных вакансий составляло 1478, что почти на 60% меньше. В течение последних двух

лет, число вакансий достигло исторического минимума около 1500 вакансий в начале учебного года. Менее одной трети вакансий заполняется к середине учебного года (к январю), тогда как остальная часть вакансий разбивается на свободные учебные часы и перераспределяется среди учителей в школе. Например, в 2013/14 учебном году на сентябрь 2013 года было зарегистрировано 1553 вакансий по всей стране. К январю 2014 года, 412 из них были заполнены (27%), а остальные 1141 вакансия (73%) были перераспределены среди других учителей в школе.

Таблица 13 Представленные вакансии по месяцам и местонахождению школ

Уч. год	Всего		Городские школы (включая малые города)		Сельские школы	
	Сентябрь	Январь	Сентябрь	Январь	Сентябрь	Январь
2009/10	3130	2138	676	354	2,454	1,784
2010/11	3556	1893	922	473	2,634	1,420
2011/12	2428	1958	840	370	1,588	1,269
2012/13	1478	1146	502	314	976	832
2013/14	1553	1141	461	309	1,092	832

Источник: МОиН, Управление кадровой и государственной службы (март, 2014 г.)

Представленная выше Таблица 13, демонстрирует другую примечательную тенденцию: значительное снижение числа вакансий было особенно заметно в сельских школах. Им удалось нанять новых учителей в результате реформы, тем самым, снизив число своих вакансий на две трети за период с сентября 2010 по сентябрь 2012 г. Количество вакансий сократилось в этот период с 2634 до 976 вакансий. Городские школы также испытали снижение числа вакансий, однако это снижение не было столь велико.

С учетом вышесказанного, трудно сделать причинно-следственные выводы на основе описательной статистики, представленной в данном разделе отчета. Вероятно, невозможно сделать вывод о том, что две трети числа вакансий остаются незаполненными до января каждый год, потому что (а) не были найдены квалифицированные учителя, которые были готовы взять вакантное место; (б) должности были целенаправленно оставлены вакантными для того, чтобы перераспределять свободные часы и тем самым повысить зарплату учителей в школе («стратегические вакансии»), или (с) были ли наняты новые учителя в октябре, ноябре или декабре, но затем уволились после зимних каникул. Судя по данным интервью, все три сценария кажутся реалистичными. Эти три причины наличия вакансий не являются взаимоисключающими.

В действительности, зарплата учителя является низкой по сравнению с заработной платой специалистов других профессий. Поэтому, вполне возможно, что молодые специалисты либо не подают заявлений, либо, если и подают, и бывают, приняты на должность учителя, вскоре уходят, как только найдут более высокооплачиваемую работу. По той же причине, опытные преподаватели испытывают разочарование относительно низких доходов, особенно в г. Бишкек. Поэтому они оказывают давление на администрацию школы и требуют дополнительных учебных часов, чтобы хоть как-то повысить свои доходы. Отмена «категорий» и больший упор на квалификацию, что отражено в более высокой стоимости часа работы специали-

стов, имеющих степень магистра, усилили разочарование учителей со стажем. Теперь больше, чем раньше, они считают себя вправе преподавать дополнительные часы. Эта ситуация, в свою очередь, представляет собой почву для «войны между поколениями» на школьном уровне, что делает молодых специалистов уязвимыми, бессильными и побежденными, возможно способствуя принятию ими решения покинуть школу и уйти из профессии учителя.

С другой стороны, интересно отметить, что назначение учебных часов является одной из немногих сфер, где школьному руководству дана полная автономия и неоспоримые полномочия по принятию решений. В последней главе представлены несколько предложений о том, как устранить напряженность между поколениями, которая возникла в результате реформы учительской заработной платы в 2011 году и, как обуздать фаворитизм и кумовство в перераспределении свободных учебных часов.

3.2.5. Чрезмерные учебные нагрузки

По сравнению с образовательными системами в регионе и в других странах мира, верхний предел максимально допустимого количества часов (31 час), достаточно высок. Администраторы школы могут назначить еще более высокую учебную нагрузку, при условии, что они в состоянии продемонстрировать наличие нехватки учителей. Как было объяснено выше, общепринято составлять список вакансий в тарификационной таблице, которые затем исчезают в течение учебного года, или потому что заполнены (в среднем по стране приблизительно одна треть), или потому что вакантные часы перераспределены между учителями школы (приблизительно две трети вакансий). Учитывая символический характер особой строкитарификационной таблицы, указывающей на вакансии (называемые в данном исследовании «стратегические вакансии»), требование предъявить достаточные доказательства нехватки учи-

телей не является обязательным. Таким образом, на практике нет никакого верхнего предела часов для преподавания.

Другими словами, предоставление права брать чрезмерную учебную нагрузку, не былоразрешено. Как и прежде, администраторы школ вольны, чтобы позволить некоторым нуждающимся учителям в их школе взять учебную нагрузку, которая намного превышает максимально допустимую недельную нагрузку (если сосчитать вместе учебные часы и другие часы), разрешенную Трудовым Кодексом²³. В целом, это небольшое количество учителей, у которых имеется чрезмерная учебная нагрузка, и большинство из них находятся в городских районах. Опрошенные администраторы школ и учителя объясняют свою необходимость брать чрезмерную учебную нагрузку. Например, группа учителей единогласно воскликнула во время группового интервью: «Мы не хотим больше свободного времени, мы хотим больше денег». Аналогично, группа учителей в столице ссылаются на высокий уровень жизни в Бишкеке, при попытке объяснить, почему они работают в двух школах, почему они зависят от работы в две смены, и почему они не прочь взять на себя чрезмерную учебную нагрузку:

«Для городского учителя, 10000 сом - это копейки²⁴. Для сельского учителя, 10000 сом – это целый капитал».

Сравнение до и после 2011 года может оказаться здесь уместным. В общем, учителя в настоящее время зарабатывают больше за меньшее количество часов преподавания, по сравнению с периодом до реформы 2011 года. Средняя учебная нагрузка в период до 2011 года была равна 1.6 ставки, то есть 24-27 часов в неделю. Сейчас это в среднем 20.6 часов в неделю, если рассматривать данные из тарификационных таблиц, и 24-26 часов, если берем данные полученные в результате опроса учителей и из форм выдачи зарплаты (ведомость). В ходе анкетирования учителей, ответы запрашивались от самих учителей, на вопрос, сколько часов они преподают. Фактическая учебная нагрузка в нашей выборке оказалась 23.9 часов в неделю, что по-прежнему ниже, чем средняя учебная нагрузка в рамках прежней системы 24-27 часов в неделю.

Это положительный найденный факт, который следует иметь в виду при обсуждении воздействия реформы заработной платы на заработок, учебную нагрузку, и качество обучения.

23 См. Трудовой Кодекс Кыргызской Республики, статья 379 «Продолжительность рабочего времени педагогических работников» (Указ №106, от 4 Августа 2004 года).

24 Относится к российской валюте рубль, используемой ранее в Кыргызстане. Копейки связаны с мелкими купюрами, то есть очень малое количество денег

3.2.6. Перераспределение учебных часов среди неспециалистов

Перераспределение часов в определенной мере неизбежно и гибкость в учебном расписании является ключевым фактором для любой хорошо функционирующей школы. Тем не менее, это проблематично, если (а) должности целенаправленно сохраняются вакантными и, как изложено выше, молодым специалистам отказывается в трудоустройстве, и (б) если часы распределяются среди учителей вне зависимости от сферы их специализации, а только для того, чтобы помочь повысить им зарплату.

При анкетировании (N = 217), учителей просили указать свою предметную специализацию или квалификацию, перечислить свою недельную учебную нагрузку, в том числе перечислить преподаваемые предметы в разбивке по часам. Это позволило нам уточнить (i) фактическую учебную нагрузку (по сравнению с данными, приведенными в тарификационной таблице) и определить (ii) какое количество учебных часов учитель преподает по своей предметной специализации по сравнению с количеством часов, преподаваемых по другим предметам, по которым учителя не прошли соответствующей подготовки, и не владеют дипломом или степенью специалиста.

Ряд ответов включает учителей, указавших уровень класса по предмету(ам), которые они преподают. В нашем анализе мы не принимали во внимание уровень класса для того, чтобы по возможности всесторонне определить «специализацию по своему предмету». Например, учитель русского языка и литературы рассматривался как учитель, преподающий по своему предмету, даже если было указано, что он/а преподает эти предметы в начальных классах. Только те учителя, которые указали преподавание в начальных классах как свой основной предмет, были перечислены в списке учителей начальной школы. То же самое относится к учителям кыргызского и английского языка и литературы. Количество учителей в выборке со специализацией по таким предметам, как рисование, этика, технология, физическое воспитание, история, география, информатика, музыка, военная подготовка, было небольшим (N=38). Поэтому, в Таблице 14 они были сгруппированы под категорией «другие предметы». Кроме того, девять учителей из 217 учителей либо вообще не указали свой предмет, который они преподают, или не уточнили количество преподаваемых ими часов. Они перечислены в Таблице 14 в графе «нет основного предмета или не указано количество часов».

Последняя графа в Таблице 14 показывает широкий диапазон фактической учебной нагрузки, которая указывалась в анкетах учителей. В неко-

торых школах, учителя русского и английского языков берут на себя чрезмерную учебную нагрузку вплоть до 39 или 46 часов в неделю, соответственно. Существующая система также позволяет нанимать на неполную ставку учителей - музыки, искусства, физической культуры, информатики, экономики (предметы с малым количеством часов преподавания в неделю), или учителей, которые

выбрали преподавание в качестве второй профессии, преподавать только полдня или несколько часов в неделю, и посвящающих большее количество своего времени другой экономической деятельности вне школы. Самая низкая учебная нагрузка в опросе была выявлена у учителей географии (2 часа в неделю) и кыргызского языка (3 часа в неделю).

Таблица 14. Часы преподавания по своей специализации и другим предметам

Специализация по своему предмету	Количество учителей в выборке	Среднее количество учебных часов в неделю: от общего по всем предметам	Среднее количество учебных часов по своему предмету	Количество учителей, обучающих по другому предмету(ам)	Процент учителей, обучающихся по другому предмету(ам)	Среднее количество дополнительных учебных часов учителей, указавших преподавание других предметов	Самое большое / маленькое количество часов по своему предмету
Начальная школа	50	20.90	19.76	7	14.00%	8.14	31/11
Английский язык	18	26.50	25.11	4	22.22%	6.25	46/8
Кыргызский язык	32	23.28	20.50	17	53.13%	5.24	33/3
Математика	26	26.88	18.38	19	73.08%	11.63	34/4
Естественные науки	15	25.13	20.27	9	60.00%	8.11	36/8
Русский язык	29	24.34	16.79	23	79.31%	9.52	39/3
Другие предметы	38	20.29	12.82	23	60.53%	12.35	40/2
Нет основного предмета или не указано количество часов	9	22.50	5.00	1	11.11%		
Все предметы	217	22.42	17.96	103	47.47%	9.40	42/2

Фактическая учебная нагрузка учителей начальных и средних классов, в среднем, составляет 22.42 часов в неделю. Таблица 14 представляет средневзвешенные значения, тем самым, отражает большое количество в выборке учителей начальных школ (N = 50). Учителя средних классов склонны брать больше учебных часов по сравнению с учителями начальных классов.

Из 22.42 часов в неделю, 17.96 часов преподаются по своей предметной специализации и 4.46 часов по второму или третьему предмету, по которому учитель не имеет ни соответствующей квалификации, ни подготовки. Это означает, что в среднем четыре с половиной часа в неделю, или приблизительно 20 процентов всех учебных часов, преподаются в качестве замены предмета(ов). Это чрезвычайно высокий процент часов, преподаваемых неспециалистами.

Более того, важно иметь в виду, что учителя, преподающие по предмету(ам) в качестве замены, составляют почти половину всех педагогических кадров (47.47% выборки при опросе учителей). Как показано в Таблице 14, 103 из 217 учителей, опрошенных в выборке, брали дополнительные учебные часы по предметам, по которым у них не было соответствующей квалификации или подготовки. Группа учителей, преподающих по предметам не своей специализации, имеют чрезмерную нагрузку. В среднем, эти учителя преподают 9.4 часов в неделю по второму или третьему предмету.

Наблюдается высокий процент учителей, преподающих предметы, по которым они могут не иметь квалификации, что отрицательно сказывается на качестве преподавания. Учителей математики и русского языка, в частности, склонны использовать повсеместно, другими словами, им отдается большое количество дополнительных часов по

предметам, по которым у них отсутствует квалификация. Учителя английского языка одни из тех, которые могут накапливать дополнительные часы в рамках своей предметной специализации, другими словами, они склонны брать только несколько учебных часов не по своей специальности. Их дополнительные часы ограничиваются 6.25 часами. Существует общераспространенное ошибочное мнение, что “только” учителя предметов с небольшим количеством учебных часов (информатика, рисование, история, география, физическое воспитание), исходя из необходимости, преподают предметы, по которым у них отсутствует квалификация. Это верно, что эти учителя (перечисленные в графе “другие предметы”) берут дополнительные часы по второму и третьему предмету. Фактически, 60.53% из них берут дополнительные часы по предметам, которые не являются их специальностью. Но, это может показаться поразительным, что эту группу превзошли учителя русского языка и математики: около 32% часов, которые берет учитель математики, это те предметы, по которым у него отсутствует квалификация. То же самое относится к учителям русского языка. Свыше 30% часов, которые берет учитель русского языка, это предметы, по которым он или она не имеет диплома или степени.

В целом, Таблица 14 показывает, что тенденция брать дополнительные часы по предметам, которые не обязательно соответствуют специализации/квалификации учителей, стало правилом, и больше не является исключением. Учителя в данной выборке преподают в среднем 22.42 часов в неделю, из которых примерно двадцать процентов (4.46 часов) включают предметы, по которым у учителей отсутствует квалификация для их преподавания.

В рамках исследования Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (PISA) в 2006 году было указано, что практика замены преподавания или «перекрытие предметов», является основным источником низкого качества обучения (см. ЮНИСЕФ ЦВЕ/СНГ, 2011 г.).

Понимание важности специализации по предмету заметно повысилось за последние несколько лет. В исследовании 2009 года ЮНИСЕФ в Кыргызстане, для администраторов школ и учителей это не являлось проблемой, что учителя берутся за предметы, которые не соответствуют их сферы специализации. Однако, пять лет спустя, это рассматривается как проблема. На самом деле, администраторы и учителя пытались избежать ответа на вопрос о том сколько часов они преподают по предметам, по которым не получали какой-либо подготовки. МОиН издало два письма или распоряжения в 2011 году (№04-7/3603 от 7 июля, 2011) и в 2014 году (№04-7/471 от 27 января, 2014), посвященных конкретно

этому вопросу. В этих письмах, МОиН инструктировало директоров школ применять данную практику только в том случае, если имеется решение педагогического совета школы, и если учителя согласятся пройти переподготовку до преподавания предмета, по которому он или она не проходили обучения. Тем не менее, на практике, замещение учителя или преподавание предмета, по которому он или она не проходили обучения, довольно распространенное явление. Из 217 учителей, которые заполняли анкету, только 19 из них (9%) получили вторую специализацию в дополнение к их первой специальности педагогического образования.

3.3. Сравнение планируемых и фактических зарплат на уровне школы

Как упоминалось выше, тарификационная таблица составляется каждой школой до начала учебного года и включает в себя детальную информацию о рабочей нагрузке каждого учителя на учебный год, включая преподаваемый предмет(ы), вне-учебные обязанности и компенсации. В Главе 1 представлена более детальная информация о том, что включает тарификационная таблица. Тарификация является инструментом бюджетного планирования для проектирования учебной нагрузки и дополнительной вне-учебной работы педагогических кадров на предстоящий учебный год, основываясь на количестве классов и часов обучения, предписанных в учебном плане для каждого класса и предмета. Время от времени, бухгалтеры районного уровня помогают школам в подготовке этих бюджетных проектов (зарплаты). Большие школы, которые сами нанимают бухгалтера, готовят эти документы самостоятельно и предоставляют их на районном или муниципальном уровне для утверждения.

Важно так же иметь в виду, что тарификационная таблица, используемая для планирования и отчетности, не отражает реальные рабочие нагрузки и компенсацию. Документ, в котором перечислены фактические выплаты и рабочие нагрузки учителей – ведомость. Например, в то время как тарификационная таблица школы содержит вакансии учителей, ведомость показывает, что вакантные часы перераспределены среди учителей либо потому что не были найдены учителя для заполнения вакансий, или потому что школа целенаправленно держала вакансии открытыми, чтобы увеличить рабочую нагрузку и зарплаты имеющимся учителям.

Ниже приведены сравнения тарификационных таблиц и ведомостей двух школ в Кыргызстане, расположенных в Джалал-Абадской области. Первое сравнение (Таблица 15) показывает тарификацию за сентябрь 2013 года, и ведомость за февраль 2014

1

2

3

4

года. Сравнение иллюстрирует пример защитного механизма школы в решении проблемы нехватки учителей. В этом случае, школа идет через регулировку рабочей нагрузки между учителями, вместо того чтобы нанять новых учителей. Это видно по количеству вакансий в сентябре, и как факт то, что только два новых учителя появились в ведомости за февраль. В Таблице 15 также видно перераспре-

деление учебных часов учителям в школе по заработной плате, которую получают учителя до вычета налогов. Это свидетельствует о том, что школы распределяют больше работы учителям на практике, чем было указано на стадии планирования, то есть больше, чем указано в тарификационных таблицах в начале учебного года.

Таблица 15. Сравнение тарификационной таблицы и ведомости: пример школы малого города в Джалал-Абадской области

	Тарификационная таблица (сентябрь 2013)	Ведомость (февраль 2014)
Количество учителей, которым выделены учебные часы	64	66
Число вакансий учителей	8	0
Средняя зарплата до вычета налогов ²⁶	7,584 KGS	8,184 KGS

Таблица 15, представленная выше, показывает, что школе был выделен бюджет на 72 должности учителя, из которых 64 были заняты и 8 вакантны. К февралю 2013 года, мы видим, что только две позиции стали заполненными новыми нанятыми работниками, и в итоге 66 учителей получают оплату за февраль месяц, а другие 6 позиций остаются вакантными. Дальнейший анализ показывает, что 6 вакантных должностей были разделены между учителями в школе. Сравнение тарификационной таблицы и ведомости демонстрирует, что данная школа подверглась перераспределению учебных часов среди учителей, в результате чего все вакантные часы были закрыты.

ными по тарификации и представленными в ведомости, влечет за собой для отдельных учителей в школе. Она показывает, что распределение часов происходит почти всем учителям (преподают больше 53 из 62 учителей), то есть четверо из пяти (85.6%), имели возможность увеличить свои учебные часы. Из тех, которым были назначены дополнительные учебные часы в течение учебного года, 22 учителя имели существенное увеличение на шесть или более часов. Только у семи учителей из 62 (10.9%) сократилась учебная нагрузка по всей школе. И наконец, только 3.2% учителей (2 из 62 учителей), согласно ведомости, преподавали точно такое же количество часов, которое им было назначено в начале учебного года, и как отражено в тарификационной таблице за сентябрь.

Таблица 16, представленная ниже, иллюстрирует, что разница между учебными часами, назначен-

Таблица 16 Сравнение запланированных и фактических учебных часов: пример школы малого города в Джалал-Абадской области

	Кол-во часов	Кол-во учителей	Процент
Преподают меньше часов, чем указано в тарификации	На 1-5 часов меньше	3	11.2%
	> 5 часов	4	
Преподают то же количество часов, что указано в тарификации	То же	2	3.2%
Преподают больше часов, чем указано в тарификации	На 1-5 часов больше	31	85.6%
	>5 часов больше	22	
Итого		62	

Второе сравнение также для школы малого города в Джалал-Абадской области в Кыргызстане.²⁵ Этот анализ дает нам снимок в момент, соответствующий периоду между процессом пере-тарификации (в январе) и информацией плавного изменения

25 Средняя зарплата – общая оплата труда, до вычета налогов

зарплаты сразу после пере-тарификации. Таблица 17 показывает, что в январе имелось 5 вакансий в соответствии с тарификационной таблицей, и не были наняты новые учителя. Тем не менее, мы не видим увеличения зарплаты по размеру среднего оклада без надбавок за учебные часы, распреде-

ленные учителям. Это говорит о том, что перераспределение вакантных учебных часов могло иметь место гораздо раньше в этом же учебном году, и администрация школы на данный момент просто

документирует это, чтобы отразить текущее количество учителей и объем заработной платы в школе, без заполнения указанных вакансий.

Таблица 17 Сравнение тарификационной таблицы и ведомости: Пример 2 школы малого города в г. Джалал-Абадской области

	Тарификационная таблица (Январь 2014)	Ведомость (Февраль 2014)
Количество учителей, которым выделены учебные часы	60	59
Число вакансий учителей	5	0
Средний оклад без надбавок за учебные часы	3,964 KGS	3,998 KGS

3.4. Стимулирующий фонд

Стимулирующий фонд или так называемая «стимулирующая часть заработной платы» полагается выплачивать на основе результатов и качества работы. Учителя не получают оплату за невыполнение своих обязательств по должности из стимулирующего фонда – применяя термины, используемые в Кыргызской Республике – этот платеж представляет собой «не гарантированную» часть зарплаты. Стимулирующий фонд был введен в мае 2011 года в качестве составной части новой схемы оплаты труда. Он применим только к учителям средней школы, то есть, учителям с 1 по 11 классов. Стимулирующий фонд однозначно ориентирован на удержание эффективных учителей, и установлен в размере 10% от фонда заработной платы школы с последующим увеличением до 20% (к 1 сентября 2012 года), при условии проведения структурных изменений и экономии средств в бюджете. Большое разочарование у администрации и учителей опрошенных школ вызвал тот факт, что Стимулирующий фонд остался на уровне 10% от школьного фонда оплаты труда за последние три года, несмотря на значительную экономию, которая была получена за счет сокращения количества учебных часов в учебном плане средней школы.

бы принимать во внимание фактическую зарплату (фокус на «гарантированную оплату труда»), и дополнительный объем добровольной работы («коэффициент трудового участия») так, что учителя с более высокой зарплатой и большим количеством затраченного времени также будут получать более высокую стимулирующую оплату.

Каждая школа, которую посетила исследовательская группа, имела Экспертный совет, который оценивал выполнение работ и «коэффициент трудового участия» всех учителей и администрации школы. Для учителей, методические объединения (сгруппированные по предметам или предметным областям) несут ответственность за оценку их деятельности и подготовку предложений, которые затем направляются в совет. Экспертный совет состоит из заместителя директора по учебно-воспитательной работе (возглавляющего совет), руководителей методических объединений, представителя профсоюзного комитета, и экономиста или бухгалтера.

Школы ежеквартально получают стимулирующий фонд. Он включает в себя 10% от фонда заработной платы за последние три месяца. Некоторые школы делают поощрительные выплаты каждый месяц, в то время как другие платят раз в квартал.

3.4.1. Расчет Стимулирующего фонда

Стимулирующий фонд для школы разделен на два отдельных фонда: один зарезервирован для учительского состава (75%), и другой для администрации школы (25%). Следует отметить, что расчет и критерии присуждения гранта изложены очень подробно с целью обеспечения объективной оценки деятельности учителей и администраторов, а так же определения соответствующего размера фактической оплаты стимула. Так например, формула имеет коэффициенты для того что-

3.4.2. Критерии для стимулирующих выплат

Инструкция по новой системе оплаты труда учителям рекомендует следующий перечень критериев оценки трудового участия:

- Сложность и интенсивность обучения
- Качество воспитательной и внеклассной работы
- Подготовка и проведение конференций, семинаров, педагогических советов
- Подготовка учащихся к олимпиадам

- Разработка и внедрение авторской программы
- Методическая работа
- Состояние кабинета
- Отсутствие административных взысканий
- Качественное ведение документации
- Исполнительская дисциплина (отсутствие опозданий на урок, соблюдение требований к форме одежды, отсутствие прогулов и пропусков занятий и т.д.)

Школы вправе вносить изменения в предложенные критерии. В принципе, критерии должны охватывать пять аспектов работы учителя: степень нагрузки в учебном процессе, участие в особых мероприятиях и внеклассной деятельности, результативность обучения, качество достижений учащихся и трудовая дисциплина. При более внимательном изучении критериев, используемых в десяти обследованных школах выборки, становится очевидным, что эффективность работы учителей и результаты учащихся (за исключением результатов на олимпиадах) имеют малый вес в процессе оценивания деятельности учителей. Фактически, из десяти рекомендуемых критериев:

- четыре критерия имеют дело с трудовой дисциплиной и административными заданиями (условия в классном кабинете, отсутствие административных штрафов, обеспечение качества документации, исполнительская дисциплина)
- два критерия относятся к профессиональной деятельности (подготовка и организация конференций, семинаров, педагогических советов, а также разработка и внедрение авторской программы)
- два критерия измеряют время, затраченное на подготовку к преподаванию (сложность и интенсивность обучения и методическая работа)
- один критерий оценивает вклад учителя в особые мероприятия или внеклассную работу
- и только один критерий оценивает вклад учителя на результаты обучения учащихся, в данном случае только для избранной группы учащихся, которых учитель готовит к участию в олимпиаде.

Следует отметить, что наибольший вес (четыре из десяти критериев) устанавливается на выполнение административных задач и распоряжений руководства. В предлагаемых критериях приоритет отдается выполнению административных задач за счет образовательной деятельности. По сути, результаты достижений учащихся и их физическое и социальное состояние отсутствуют в списке рекомендуемых критериев оценки.

3.4.3. Распределение выплат из Стимулирующего фонда

Стимулирующими выплатами должны награждаться учителя, которые удовлетворяют оценочным критериям и заслуживают такой оплаты, то есть, не каждому учителю полагается выгода из стимулирующих средств. Из 203 учителей, заполнивших анкеты в десяти школах выборки, 6,4% сообщили, что стимулирующий фонд распределяется поровну среди учителей. Остальные учителя (87,6%) указали, что выплаты дифференцируются. Тем не менее, дифференцированные выплаты необязательно означают, что только несколько избранных учителей с высокой эффективностью выполнения работы получают оплату. На самом деле, в десяти обследованных школах выборки, были выявлены три отличительные модели:

- В одной из школ (сельской школе) стимулирующий фонд делился поровну и распределялся среди учительского состава,
- В семи школах из десяти, все или почти все учителя получали минимальную сумму, и несколько заслуживающих учителей, считающиеся "достойными", получили большую сумму,
- В двух школах из десяти, производились дифференцированные выплаты: некоторые учителя получили крупные выплаты, некоторые - средние, а некоторые - очень маленькие или ничего

Стимулирующий фонд представляет собой деликатный вопрос на школьном уровне, поскольку он может легко превратиться в карательную меру (для тех немногих учителей, которые не получают ничего или небольшую сумму) или рассматриваться, как фаворитизм, когда несколько избранных учителей получают преимущество от благосклонности и поддержки со стороны администрации за счет всех других учителей, которые остаются с пустыми руками. Здесь могут быть разногласия. Следует отметить, что администрация школы делает все, чтобы применить все виды мер предосторожности во избежание критики в кулуарах или коррумпированности. На практике это означает, что добавляется еще больше оценочной работы, больше отчетностей и больше документации по работе учителей, к уже существующей тяжелой административной нагрузке учителей в школах Кыргызской Республики.

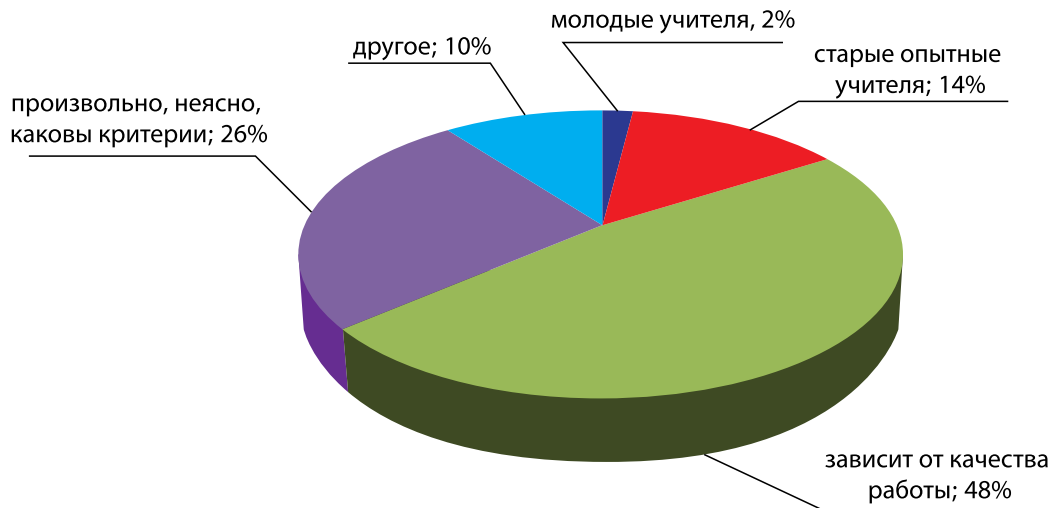
Необходимо создать атмосферу доверия и уважения к администрации школы для того чтобы обеспечить неодинаковые выплаты из Стимулирующего фонда.

В анкетировании учителей также включался раздел по стимулирующему фонду. Учителей попросили отметить критерии, которые используются в

их школе на практике для распределения выплат из фонда. Как показано на Рисунке 6, почти половина учителей (48%) заявили, что стимулирующие выплаты были произведены на основе качества работы учителя. Один из четырех учителей (26%)

указал на произвольность критериев отбора. По словам учителей в посещенных школах, молодые учителя меньше всех получают выплаты из стимулирующих фондов.

Рисунок 6. Кто получает выплаты из Стимулирующего фонда? Ответы учителей



Источник: Анкетирование учителей (N=205)

3.4.4. Сколько выплачивается из Стимулирующего фонда?

В исследовании собраны документы, которые относятся к стимулирующему фонду: критерии, используемые в школе, а также данные о самых низких, самых высоких, и средних выплатах из сти-

мулирующего фонда. Средний размер выплаты на одного учителя составляет от 1540 сом до 1915 сом. Наибольшая сумма колеблется от 3555 сом до 5929 сом. Наконец, самая низкая средняя сумма, выплаченная в десяти школах выборки, составила от 160 сом до 256 сом.

1

2

3

4



1

2

3

4

ГЛАВА 4. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Очевидно, что некоторые вопросы по условиям работы учителей и качеству обучения были улучшены в течение последних трех лет в результате реформы учительской заработной платы. В то же время, имеется незавершенная повестка реформы, по которой в данной заключительной главе попытаемся сделать выводы и рекомендации.

4.1. Положительные результаты реформы заработной платы

Следующие позитивные изменения наблюдались и были отмечены в исследовании 2014 г. ЮНИСЕФ в Кыргызстане:

1. Зарплата всех учителей была значительно поднята и даже сверх инфляции. Относительно, прирост был самым высоким для учителей сельских школ и школ в высокогорных районах, а также для молодых специалистов.
2. Нехватка учителей сократилась за счет привлечения в профессию большего количества молодых специалистов.
3. Многочисленные мелкие надбавки были объединены в несколько крупных доплат и были добавлены новые надбавки, соответствующие педагогической работе, такие, как оплата за подготовку к урокам, профессиональное развитие и наставничество других учителей.
4. В результате изданных в ходе реформы постановлений, рекомендаций и распоряжений, в настоящее время существует общее понимание среди учителей и школьного руководства, что, как правило,
 - учителя не должны преподавать предметы, не по своей специализации
 - школьные администраторы должны воздерживаться от принятия на себя слишком много учебных часов
 - должны вознаграждаться эффективные, или скорее, усердно работающие учителя.

4.2. Незавершенная повестка реформы заработной платы 2011 года

Тем не менее, существуют также несколько проблем, которые сохраняются, несмотря на реформу учительской заработной платы 2011 года:

1. Даже несмотря на то, что дисфункциональная полуавтоматическая система продвижения ("система категории") была приостановлена, она не была заменена новой системой, которая была бы нацелена на удержание опытных и эффективных учителей в профессии.

2. Как и прежде, наибольшим определяющим фактором по зарплате является количество учебных часов. И, как и прежде, существует постоянный процесс переговоров, перераспределения и переназначения, происходящий на уровне школы, который вознаграждает некоторых учителей за счет других, более молодых, менее опытных и возможно, менее включенных в сеть и менее находчивых учителей. От накопления дополнительных учебных часов, в основном, выигрывают:

- Учителя, которые преподают по предметам, по которым имеется нехватка учителей
 - Опытные учителя, которые на хорошем счету у администрации школы
3. Общая практика разделения вакансий и перераспределения вакантных часов среди учительского состава является пагубной для качества обучения: это увеличивает вероятность того, что учителя, в конечном итоге, преподают предметы, по которым они не имеют подготовки, и это побуждает их набирать столько часов, сколько возможно, вместо надлежащей подготовки к урокам, обеспечения обратной связи с учащимися, или встреч с родителями. Час (учебный или рабочий час) теперь стал единицей измерения и оплаты, что привело к чрезмерному контролю и документированию деятельности учителей. В своей крайней форме, практика перераспределения снижает качество обучения, в частности:
 - В больших школах, где учителя могут преподавать в две смены и брать дополнительные часы
 - По предметам с малой недельной нагрузкой преподавания таким как, изобразительное искусство, музыка, физкультура, химия, биология, география и т.п.
 4. Имеется повод для беспокойства, что в некоторых местах школы нарочно содержатся переполненными, должности намеренно сохраняются вакантными, а также поддерживается обучение в две смены, чтобы поддерживать зарплату учителей за счет качества обучения, приносящего пользу учащимся.

4.3. Рекомендации

Реформа системы оплаты труда является важным делом, которое заслуживает тщательного анализа, пилотирования, непрерывной модификации и процесса всестороннего обзора заинтересованными сторонами. Основываясь на результатах

данного исследования, были сделаны четыре основные предложения, которые следует обсудить и рассмотреть в течение ближайших нескольких лет:

1. Реформа заработной платы 2011 года должна быть признана, как смелый и позитивный шаг, с целью заменить фрагментированную и устаревшую систему ставки на перспективную систему недельной рабочей нагрузки. Однако в течение первых нескольких месяцев были сделаны значительные изменения, и всего лишь за три года был поднят потолок максимальной учебной и рабочей нагрузки. В ретроспективе можно сказать, что реформа зарплаты 2011 года действительно отошла от устаревшей системы ставки, но не смогла заменить ее системой недельной рабочей нагрузки, распространенной в странах ОЭСР, а заменила почасовой системой оплаты труда. Существует необходимость пересмотреть в долгосрочной перспективе возможность системы недельной рабочей нагрузки с двумя способами занятости: учителя, работающие с полной занятостью (работа в течение 36 часов) и учителя, занятые неполный рабочий день (работа в течение 18 часов). Однако, установление номинального размера зарплаты является ключевой задачей, чтобы сделать возможным такой смелый шаг. Несмотря на реформы, учительская зарплата остается по-прежнему относительно низкой по сравнению с другими профессиями.
2. Существует срочная необходимость в разработке учительской карьерной лестницы, которая заменит отмененную систему "категории" или систему продвижения по службе. Учителя, которые остаются в профессии, эффективно работают, вкладываются в свое собственное профессиональное развитие, и принимают на себя ответственные посты (такие, как наставники, тренеры, разработчики учебников и т.д.) должны иметь возможность рассматриваться для продвижения по службе. Поощрение должно быть отражено в их званиях или ранге, а также в их базовой зарплате.
3. Педагогическое образование должно реагировать на проблемы в учительской профессии. Система подготовки учителя должна предлагать много-предметную подготовку по тем предметам, которые характеризуются малым количеством недельных часов преподавания. Кроме того, должны быть разработаны специальные программы сертификации или получения степени для замещающих учителей. В частности, должно быть доступно приобретение второй специализации, и к этому должны призываться те учителя, которые в течение многих лет преподавали предметы, по которым они не получали образования.
4. Рекомендуется пересмотреть критерии стимулирующего фонда и рассмотреть возможность придания большего веса критериям, которые измеряют эффективность учителя и педагогической работы.
5. Существует необходимость в более глубоком изучении и понимании нескольких проблемных явлений, подчеркнутых данным исследованием:
 - молодые специалисты, которые оставляют профессию после короткого периода работы,
 - переполненные школы и школы, работающие в две смены в г. Бишкек, а также в некоторых других малых городах и пригородных районах
 - чрезмерные учебные нагрузки
 - «стратегические вакансии»
 - чрезмерный упор на административные задания и обязанности, чем на эффективность и образовательные критерии в стимулирующем фонде.

Согласно тому, как представлено в настоящем отчете, совершенствование системы учительской заработной платы не только принесет пользу для конкретного учителя, но и также окажет положительное воздействие на качество преподавания и результаты обучения учащихся.

Приложение 1.

Нормативно-правовые и официальные документы, собранные и проанализированные в рамках данного исследования

Законодательство Кыргызской Республики

1. Трудовой кодекс Кыргызской Республики № 106 от 4 августа 2004 года
2. Закон Кыргызской Республики «Об образовании» № 92 от 30 апреля 2003 года
3. Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» № 150 от 8 августа 2011 года
4. Закон Кыргызской Республики «О статусе учителя» № 9 от 14 января 2001 года
5. Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики “О статусе учителя”» № 3 от 15 января 2013 года

Решения Правительства Кыргызской Республики

6. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О введении новых условий оплаты труда работников образовательных организаций» № 18 от 19 января 2011 года
7. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Инструкции о порядке исчисления заработной платы работников образовательных организаций» №270 от 31 мая 2011 года
8. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики, касающиеся условий оплаты труда работников образовательных организаций» № 373 от 24 июня 2013 года
9. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики, касающиеся условий оплаты труда работников образовательных организаций» № 720 от 31 декабря 2013 года
10. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об оказании государственной поддержки лицам, проживающим и работающим в высокогорных и отдаленных зонах Кыргызской Республики» № 377 от 25 июня 1997 года
11. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения об оплате труда работников здравоохранения Кыргызской Республики» №246 от 26 мая 2011 года
12. Постановление ЖогоркуКенеша Кыргызской Республики «О повышении заработной платы работникам бюджетной сферы» N 85-V от 29 декабря 2010 года

Документы Центрального комитета профсоюза работников образования и науки КР

13. Перечень доплат и надбавок к заработной плате работников системы образования республики по состоянию на 1.01.2013 года (Олимпиева Л.П. – завотделом по социально-экономической защите и зарплате ЦК профсоюза, Ниязбеков К.Н. – гл. инспектор по соцзащите ЦКП)
14. Памятка по проверке реализации на местах «Инструкции о порядке исчисления заработной платы работников образовательных организаций» (утверждена постановлением Правительства КР №270 от 31.05.2011).

Документы республиканского уровня управления образованием

15. План работы межведомственной рабочей комиссии по реформированию системы оплаты труда работников социальной сферы (утвержденный протоколом №1 от 15 июня 2009)
16. Письмо Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики №3/3465 от 22.07.2009 (Протокол №3 заседания межведомственной рабочей комиссии по реформированию системы оплаты труда работников социальной сферы)

17. Письмо Министерства образования и науки Кыргызской Республики №04-7/3355 от 16.07.2009 (информация по компонентам совершенствования системы оплаты труда в рамках проектов в секторе образования)
18. Письмо Республиканского независимого профсоюза «Таалимат» от 17.01.2010 в адрес Комитета по образованию ЖогоркуКенеша КР (предложение о повышении заработной платы учителей)
19. Письмо МОиН КР в адрес районных и городских отделов (управлений) образования, №04-7/1852 от 07.04.2011
20. Письмо МОиН КР в адрес районных и городских отделов (управлений) образования, и подведомственных образовательных организаций, №04-7/2345 от 03.05.2011
21. Письмо МОиН КР в адрес районных и городских отделов (управлений, центров) образования, и подведомственных образовательных организаций, №04-7/3343 от 23.06.2011
22. Письмо МОиН КР в адрес районных и городских отделов (управлений, центров) образования, и образовательных организаций, №04-7/3402 от 27.06.2011
23. Письмо МОиН КР в адрес районных и городских отделов (управлений) образования, и на имя директоров общеобразовательных организаций, №04-7/3461 от 29.06.2011
24. Письмо МОиН КР в адрес районных и городских отделов (управлений, центров) образования, №04-7/3603 от 07.07.2011
25. Письмо МОиН КР в адрес районных и городских отделов (управлений) образования, №04-7/3671 от 27.07.2011
26. Письмо МОиН КР в адрес Ошского областного института усовершенствования учителей, Иссык-Кульского областного института образования, Областных учебно-методических центров образования, Нарынского образовательного округа и Аламединского районного отдела образования, №04-7/3679 от 27.07.2011
27. Письмо МОиН КР в адрес районных и городских отделов (управлений) образования, №04-7/4397 от 26.08.2011
28. Письмо МОиН КР в адрес районных и городских отделов (управлений) образования, №04-7/4451 от 1.09.2011
29. Письмо МОиН КР в адрес районных отделов образования (по списку), №04-7/434 от 31.01.2012
30. Письмо МОиН КР на имя руководителей районных отделов образования, №04-7/1257 от 15.03.2012
31. Письмо МОиН КР в адрес районных и городских отделов (управлений, центров) образования, №04-7/3233 от 2.07.2012
32. Письмо МОиН КР в адрес районных и городских отделов (управлений) образования, №04-7/4556 от 13.09.2012
33. Письмо МОиН КР в адрес районных и городских отделов (управлений, центров) образования, №04-7/5302 от 22.10.2012
34. Письмо МОиН КР в адрес районных отделов образования, №04-7/6178 от 10.12.2012
35. Письмо МОиН КР в адрес районных и городских отделов (управлений, центров) образования, №04-7/4371 от 30.08.2013
36. Письмо МОиН КР в адрес районных и городских отделов (управлений, центров) образования, №04-7/471 от 27.01.2014
37. Письмо МОиН КР в адрес районных и городских отделов (управлений, центров) образования, №04-7/1843 от 28.03.2014
38. Письмо МОиН КР в адрес районных и городских отделов образования (по списку), №04-7/2085 от 09.04.2014
39. Письмо МОиН КР в адрес районных и городских отделов (управлений, центров) образования, №04-7/2180 от 14.04.2014

1

Документы районного и городского уровня управления образованием

2

40. Образец учета педагогической нагрузки и расчета размера заработной платы учителей по почасовой системе оплаты труда (презентация районного органа управления для школ)

3

41. Копия больничного листа для назначения пособия учителю и сведения о размере заработной платы за последние три месяца.

4

Каждому ребенку –
Здоровье, образование, равные возможности и защиту
НА ПУТИ К ГУМАННОМУ МИРУ

Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)
Дом ООН в Кыргызской Республике
пр. Чуй, 160, 720040
Бишкек, Кыргызская Республика

Телефон: 996 312 611 211 +доп.
996 312 611 224 ...7
Факс: 996 312 611 191

Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)
Ошский офис
ул. Ленина, 74, 710000
Ош, Кыргызская Республика
Телефон: 996 3222 26641
Факс: 996 3222 26641

bishkek@unicef.org
www.unicef.org/kyrgyzstan
www.unicef.org/kyrgyzstan/ru
www.facebook.com/unicef.kg
www.twitter.com/unicef.kg