

## **Трудовой контракт и качество образования .**

*Н.А. Заиченко  
профессор НИУ ВШЭ-СПБ*

Трудовые контракты в системе образования в последние два года рассматриваются в контексте эффективного контракта. Суждения и исследования в области эффективного контракта, в свою очередь, разворачиваются в области повышения качества образования, обновления кадрового состава и привлечения молодых талантливых педагогов для работы в школе – все эти компоненты заявлены в дорожной карте<sup>1</sup>. Мы обратились к данному документу, исходя из тех соображений, что это единственный правовой акт, который предлагает в контексте развития образования такую содержательную связку, как «оплата за результат», а именно в подразделах дорожной карты, именуемых «Достижение новых качественных образовательных результатов» и «Введение эффективного контракта в общем образовании» [3,4]

Используя информацию данных подразделов, мы уточняем замысел введения эффективного контракта и выясняем, что показатели его эффективности базируются на «четыре китах» результативности обучения и трех китах собственно эффективности контракта.

К показателям результативности государство относит: 1) отношение среднего балла ЕГЭ по математике и русскому языку между «лучшими» и «худшими» школами (априори – переход на новые ФГОС<sup>2</sup>); 2) удельный вес профессионально ориентированных школьников к их общей численности; 3) результаты школьников в международных исследованиях (PIRLS, TIMSS, PISA); 4) удельный вес численности учителей, обучившихся по модернизированным программам.

Показатели введения эффективного контракта включают: 1) достижение средней заработной платы педагогов до уровня средней по региону; 2) удельный вес

---

<sup>1</sup> План мероприятий ("дорожная карта") "Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки", утвержден распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. № 2620-р; Распоряжение Правительства РФ от 30 апреля 2014 года № 722-р с прилагаемым план мероприятий ("дорожная карта") "Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки" (далее - план).

<sup>2</sup> ФГОС – Федеральный государственный образовательный стандарт

численности учителей в возрасте до 35 лет к общей численности и 3) долю педагогических работников с первой и высшей категорией.

Благодаря эффективному контракту к 2018 году мы должны получить «модернизированных учителей» с какой-либо квалификационной категорией, зарплатой не ниже средней по региону, при этом каждый пятый из них будет в возрасте до 35 лет.

Относительно результативности обучения, через четыре года страна ожидает ежегодного приращения на 2-3% по показателю «улучшения результатов выпускников школ, в первую очередь тех школ, выпускники которых показывают низкие результаты единого государственного экзамена». Но особого успеха мы добьемся в международных сопоставительных исследованиях и войдем по показателям PISA в 15 лучших стран, по PIRLS и TIMSS – в первую пятерку.

Эти планы великолепны, амбициозны и, возможно, реальны. Но нет никаких предпосылок к тому, что эти достижения по показателям качества напрямую связаны с затеей эффективного контракта.

Нормативные амбиции трудового (эффективного) контракта заложены в системе показателей, измеряющих качество труда, которое мы измерять пока не научились. Так же как ЕГЭ [9], международные сопоставительные исследования и школьная «профилизация»[9] не являются достоверными сигналами качественного образования, так и трудовой договор - эффективный контракт сегодня не является эффективным и прозрачным инструментом, влияющим на качество образования (образовательные результаты). Анализ локальных актов образовательных организаций, связанных с темой надбавок и доплат за качество труда, позволяет сделать вывод о том, сегодня мы наблюдаем реально используемые стимулы, способные не столько влиять на качество труда педагога (и образования), сколько на уровень заработной платы.

Контракт в реальной практике не эффективный, а стимулирующий. Более того, он стимулирует коллективы на имитацию эффективности: указ президента о выходе зарплаты учителя на среднюю зарплату по экономике надо выполнять [1,2]; увеличение зарплат должно быть связано с качеством; дополнительное финансирование на выполнение указа выделено (на уровне регионов). Не составляет труда разработать показатели качества, объясняющие увеличение заработных плат [6].

Более 64% директоров, заведующих дошкольными образовательными учреждениями и заместителей директоров школ Санкт-Петербурга, участвующих в опросе по теме «качество образования и заработная плата» считают, что на сегодняшний день эффективный контракт и качество образования не взаимосвязанные явления, при этом, 82% из них считают, что потенциал влияния трудового контракта на изменения качества образования достаточно высок, при условии адекватных, специфицированных на работу каждого педагога, показателей.

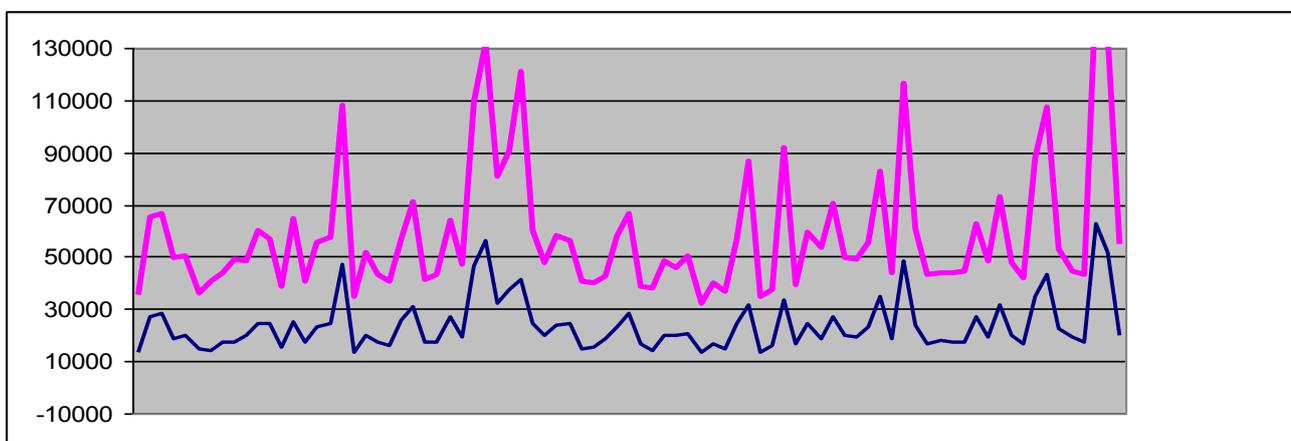
Более детальная «разбивка» характеристик, которые дают руководители школ (директора и завучи) по 5 параметрам (Рис.1) сигнализирует о проблеме профанации (18% опрошенных заявляют эту проблему) и таком явлении в образовательной среде, как «каждый шаг должен быть оплачен» (около 30% опрошенных указывают на эту проблему).



Рис.1 Ответы на вопрос «Что дает эффективный контракт качеству образования?»

Косвенной характеристикой качественного образования является квалификация учителя. Чем выше квалификация, тем выше наши ожидания качественного результата труда и, в парадигме эффективного контракта, тем выше оплата такого труда. Для выяснения этой зависимости дополнительно к опросам мы используем для анализа статистическую информацию, находящуюся в открытом

доступе<sup>3</sup>, позволяющую представить, каков разброс по уровню заработной платы в региональном разрезе между трудом учителя с высшей квалификационной категорией и трудом учителя без категории (Рис 2). В данном случае мы не указываем регионы на диаграмме, так как задача - показать разброс в заработной плате в межрегиональном разрезе и «межквалификационном» разрезе. Данные вполне убедительно говорят о разрыве в заработной плате между регионами по учителям и без квалификации и с высшей категорией - в пять раз, при этом, разрыв между теми, кто пока не имеет категории и теми, кто имеет высшую категорию в межрегиональном сравнении доходит до разницы в 1500% (от 10,0 тыс рублей до 145,0 тыс. рублей).



*Рис.2 Межрегиональная и межквалификационная разница в заработной плате учителя (руб/мес).*

Не менее интересным представляется пример с данными об уровне заработной платы в одном городе в межрайонном разрезе (Рис 3). Пример Санкт-Петербурга, где представлены данные по зарплате учителя в период декабря- июня 2013 года по пяти (из 18) районам Санкт-Петербурга. Чрезвычайные колебания по заработной плате вряд ли могут сигнализировать о таких же колебаниях по качеству труда учителя и, соответственно качеству обучения в школах и образовательных результатах школьников.

---

<sup>3</sup> Диаграмма составлена автором по данным Федеральных мониторингов на сайте КПОМО ("Наша Новая Школа") <http://www.kpmo.ru> (дата обращения 16 апреля 2014 года)

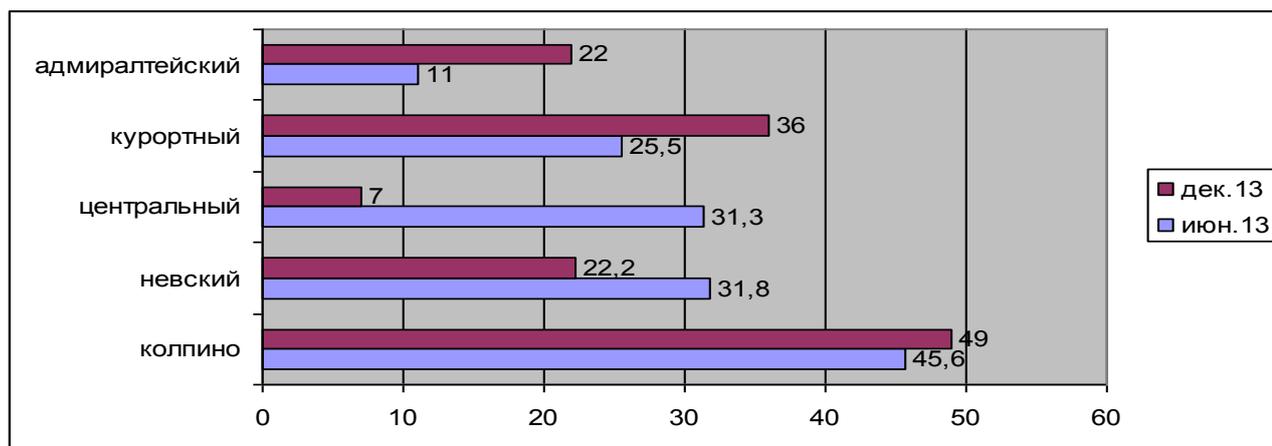


Рис.3 Данные по заработной плате учителей образовательных учреждений некоторых районов Санкт-Петербурга ( тыс. руб).

Образовательные услуги относятся к доверительным благам. Если это так, то базовым фактором модели оплаты труда в образовании выступает доверие. В нашем случае это доверие государства к производителям услуги. Формируя взаимоотношения на основе доверия, государство (его представительные органы), как относительно рациональный агент, должно избегать увеличения транзакционных издержек по измерению вклада каждого субъекта в результат труда (эффект). В свою очередь, производитель услуги, обнаруживая это доверие государства и общества, будет прикладывать достаточные усилия для достижения требуемых от него результатов. Так как доверие дорого стоит. Именно на этих доверительных отношениях и должен формироваться «образ учителя». Статус учителя повышает не та высокая зарплата, которую сопровождает тотальная отчетность- контроль за каждый вложенный в учителя рубль, а высокая гарантированная зарплата, которая играет роль сигнала для общества об уровне ответственности учителя и доверии государства к учителю.

Проблема высоких транзакционных издержек, связанных с контролем за исполнением показателей качества через эффективный контракт, заключается исключительно в высоком уровне недоверия к производителям образовательных услуг. Поэтому структура контрактов во многих регионах сдвинута в сторону стимулирующей части, требующей контроля за использованием средств. Контракт, построенный на доверии, напротив, будет иметь высокую долю гарантированной

оплаты (до 80-85%), что существенно уменьшает стимулы производителей услуг к имитационной эффективности и увеличивает степень их ответственности, оправдывающей доверие к ним со стороны общества и государства.

По аналогии с теорией рынков, производитель образовательной услуги (учитель, воспитатель, организация) имеет более полную информацию о реальном качестве предоставляемой услуги, чем покупатель (в нашем случае – государство или его полномочный представитель – распорядитель бюджетных средств). Теоретически, покупатель получит плохой товар по завышенной цене. Покупатель будет пытаться через мониторинговые мероприятия выявить «хороший товар» честного производителя, что будет связано с увеличением транзакционных издержек. При кажущемся обилии информационных потоков достоверной аналитической информации о качестве образовательных услуг недостаточно. Производители некачественных образовательных продуктов и услуг, скорее всего, будут получать такие же высокие ставки оплаты (что в реальной практике и происходит), как и те, кто делает свою работу «на совесть». В данном контексте трудовой договор по имени «эффективный контракт» дискредитирует идею поддержки качества, и выигрывать могут имитаторы, владеющие реальной информацией о реальном качестве услуги.

В любом случае, главным «распорядителем» реальных финансовых средств и законодателем моды на эффективность в образовании является директор школы. Он же – «крайний ответственный» за реализацию мер, определённых всей вертикалью власти: федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации и\ или муниципалитетами [5]. Он же и объект, на который также направлено действие эффективного контракта. Один фактор в контексте связки «труд руководителя образовательного учреждения и качество образования» вызывает неоднозначный эффект. Так, методические рекомендации Минобрнауки<sup>4</sup> предусматривают такие примерные направления для разработки показателей эффективности деятельности

---

<sup>4</sup> Письмо> Минобрнауки России от 20.06.2013 N АП-1073/02 "О разработке показателей эффективности" (вместе с Методическими рекомендациями Минобрнауки России по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений в сфере образования, их руководителей и отдельных категорий работников Приложение", утв. Минобрнауки России 18.06.2013)

руководителей образовательных учреждений, как, например, «соответствие деятельности ОУ требованиям законодательства в сфере образования» или «информационная открытость», или «функционирование системы государственно-общественного управления» и пр.[7]., что предусмотрено законодательством и является обязательной нормой жизни образовательной организации.

Бюрократическая ориентация на применение показателей эффективности, рекомендованных «сверху», создает с одной стороны, иллюзию достижения определенного уровня эффективности и качества образования (связанных с оплаченным качеством педагогического труда), с другой - имитирует прозрачность распределения ресурсов (дополнительно выделенных средств на оплату труда), обеспечивающих это самое иллюзорное качество.

В большинстве случаев на сегодня ( 2014 год) мы можем отнести связку «трудовой договор - качество образования» к эффекту так называемых институциональных ловушек, т.е. неэффективных устойчивых самоподдерживающихся норм. В случае с трудовым договором - эффективным контрактом есть опасность того, что модель квази-эффективного поведения в системе образования, формируемая в настоящее время, становится той самой ловушкой, выход из которой потребует запредельных издержек не столько материального, сколько и гуманитарного (ценностного) характера и более длинной «дорожной карты», чем вход в формат взаимоотношений «трудовой договор - качество образования».

#### Источники

1. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики"
2. Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012 - 2018 годы, утв. распоряжением Правительства РФ от 26.11. 2012 г. № 2190-р
3. «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки». Распоряжение Правительства РФ от 30. 12.2012.
4. "Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки" (далее - план). Распоряжение Правительства РФ от 30 апреля 2014 года № 722-р с прилагаемым планом мероприятий ("дорожная карта")
5. Постановление Правительства РФ от 12.04. 2013 г. №329 «О типовой форме трудового договора с руководителем государственного (муниципального) учреждения» (ст. 275 ТК РФ)
6. Приказ Минтруда России №167н от 26 апреля 2013 г. «Об утверждении рекомендаций по оформлению трудовых отношений с работником государственного (муниципального) учреждения при введении эффективного контракта»
7. Письмо> Минобрнауки России от 20.06.2013 N АП-1073/02 "О разработке показателей эффективности" (вместе с Методическими рекомендациями Минобрнауки России по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений в сфере образования, их руководителей и отдельных категорий работников Приложение", утв. Минобрнауки России 18.06.2013)
8. Федеральный мониторинг на сайте КПМО ("Наша Новая Школа") <http://www.kpmo.ru> ( дата обращения 16 апреля 2014 года)
9. Заиченко НА « Результаты выпускников и ответственность участников в ЕГЭ. (пример Санкт-Петербурга) . Материалы международной конференции . Альма- Матер, СПб. 2011.