



В.Е. Гимпельсон, А.Ю. Ощепков

РЫНОК ТРУДА И ДИНАМИКА ЗАНЯТОСТИ В СЕКТОРЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ¹

В статье анализируются особенности рынка труда и тенденции в сфере занятости системы образования. Показано, что «сверхзанятость» и относительная недоплата в учреждениях образования тесно связаны и институционально предопределены. Жесткая привязка заработной платы к минимальной оплате труда, определяемой в ходе политико-бюрократических процедур одинаково для всех российских регионов, неизбежно порождает отставание в уровне зарплаты работников образования относительно основных небюджетных отраслей экономики. Занижение же оплаты может стимулировать искусственную экспансию занятости, что, в свою очередь, еще сильнее подавляет заработную плату.

Абсолютная численность работников образования в России на протяжении всего рассматриваемого периода в целом оставалась примерно стабильной, хотя ее доля в общей занятости в экономике возросла. В итоге удельный вес данного сектора оказывается заметно выше, чем в большинстве экономически развитых стран. Внутри России занятость в сфере образования сильно дифференцирована по регионам, и ее доля достигает максимума в наиболее экономически отсталых регионах.

Численность занятых и величина заработной платы составляют два важнейших и тесно взаимосвязанных измерения рынка труда. Хотя в секторе образовательных услуг государство активно участвует в регулировании обоих параметров, спрос на труд и здесь представляет собой убывающую функцию зарплаты. Что же касается предложения труда, то есть готовности и мотивации к работе в данной сфере, то оно подчиняется законам рынка. Правда, государство определяет масштабы подготовки кадров для системы образования, но оказывает лишь косвенное влияние на принятие индивидуумами решения посвятить себя работе в этом секторе. Совокупное предложение труда в этом секторе формируется как сумма независимых решений индивидуумов, оценивающих свои возможности и перспективные выгоды на рынке труда, где данный сектор является лишь одной из

Аннотация

Введение

¹ Авторы признательны за советы и замечания И. Абанкиной, Т. Абанкиной, Н. Вишневецкой, Р. Капелюшникову, А. Лукьяновой, Г. Монусовой, А. Пинскому, Л. Якобсону, В. Январеву. Все ошибки — на совести авторов.



альтернативных сфер занятости. Складывающиеся в итоге тенденции проявляются как равнодействующая сложного и неоднозначного взаимодействия государственного регулирования и сил рынка. Труд является важнейшим фактором производства в секторе образовательных услуг. Нет необходимости напоминать о том, что это труд особого качества, не сводящегося лишь к формальной квалификации. Но крайне важны и количественные параметры этого труда (то есть численность и структура занятых в учреждениях образования), поскольку контингент обучающихся должен быть обеспечен в достаточном количестве преподавательским и обслуживающим персоналом. И слишком высокое значение показателя численности обучающихся в расчете на одного преподавателя, и слишком низкое его значение (мало учащихся или студентов в расчете на одного преподавателя) сигнализируют о значительном риске для качества образования.

Если соотношение числа учащихся и числа обучающихся чрезмерно, то сокращаются эффективные затраты времени учителя на одного учащегося, а следовательно, страдает качество обучения. Наоборот, если соотношение мало, это свидетельствует об избыточной занятости в данной сфере, что при заданных ресурсах чревато недофинансированием всех «незарплатных» статей расходов. К тому же оказывается невозможным поддерживать уровень заработной платы. Снижение же относительной оплаты труда активизирует механизмы негативного отбора, вымывающего из системы образования наиболее квалифицированных (и конкурентных на внешнем рынке труда) работников, стимулирует коррупцию и ориентацию на поиск побочных заработков. Все это ведет к деградации качества преподавательского состава, а соответственно и качества образования.

Проблемы экономики образования в целом в последние годы были в фокусе исследовательского интереса в связи с предпринимаемыми усилиями по реформированию этого сектора. В то же время вопросы занятости в секторе образовательных услуг практически выпали из поля зрения исследователей, хотя здесь трудится значительная доля всей рабочей силы страны.

Цель данной статьи — проанализировать основные тенденции в изменении численности работающих в системе образования на различных территориальных уровнях и факторы, их определяющие.

Объектом исследования в работе является сектор образовательных услуг в целом, включающий все типы образовательных учреждений. В ряде случаев мы специально выделяем государственные общеобразовательные школы как наиболее крупный сегмент этого сектора.

1. Рынок труда в секторе образовательных услуг

Понять количественные тенденции в изменении занятости вне контекста оплаты труда невозможно. В рыночной экономике уровень любых немонопольных цен должен определяться рынком. Цена труда, то есть заработная плата, не исключение. Это утверждение не вызывает возражений, когда речь идет о занятых на частных предприятиях или в фирмах, производящих товары или оказывающих услуги для реализации на конкурентном рынке. Но как определить



«правильный» уровень оплаты труда тех, кто производит общественные блага за счет бюджетных средств («бюджетников»)? Например, работающих в государственных общеобразовательных учреждениях, финансируемых преимущественно из региональных или местных бюджетов? Как известно, рынок труда в государственном некоммерческом (читай: бюджетном) секторе имеет свою специфику, действующие агенты не максимизируют прибыль, а принимаемые в их отношении решения могут быть сильно политизированы². Здесь возможны два принципиально различных решения.

Первое решение — преимущественно рыночное. Если мы признаем, что только конкурентный рынок способен оценить «правильную», или «справедливую», цену труда, то должны каким-то образом «привязать» уровень оплаты бюджетников к уровню оплаты работников частного сектора, схожих с бюджетниками по образованию, квалификации и опыту. Поскольку отдача на человеческий капитал должна быть сопоставима, то в государственном секторе работники должны получать заработную плату примерно такую же, как работники с аналогичным уровнем квалификации в частном секторе. Это называется принципом «превалирующей зарплаты» (*prevailing wage principle*), который в ряде стран (например, в США) закреплён законодательно³. Другими словами, не федеральные или региональные чиновники, а рынок труда в конечном счете определяет заработную плату как для занятых в частном секторе, так и для всех бюджетников. Механизмы такой «привязки» могут варьироваться.

Во-первых, в основу механизма определения оплаты труда бюджетников можно положить коллективные переговоры между соответствующими государственными ведомствами и профсоюзами⁴. Переговорный процесс в таких случаях опирается на доступную информацию об оплате труда работников соответствующей квалификации в частном секторе. Таков опыт многих стран Западной Европы, где профсоюзы работников общественного сектора являются влиятельными политическими игроками на рынке труда, обеспечивая своим членам достаточно высокий уровень благосостояния.

Во-вторых, возможно использование специального мониторинга оплаты труда в частном секторе для определения уровня оплаты труда бюджетников, имеющих схожие наблюдаемые индивидуальные характеристики⁵. Другими словами, оплата труда определяется

² О специфике рынка труда в общественном секторе см.: *Ehrenberg R., Schwarz J.* Public Sector Labor Markets / Ed. by O. Ashenfelter and R. Layard // Handbook of Labor Economics. Chapter 22. Vol. II. Elsevier, 1986; *Gregory R., Borland J.* Recent Developments in Public Sector Labor Markets // Handbook of Labor Economics. Chapter 53. Vol. III. Elsevier Science, 1999.

³ *Fogel W., Lewin D.* Wage Determination in the Public Sector // Industrial and Labor Relations Review. Vol. 27, № 3 (Apr., 1974), p. 411; *Kessler D., Katz L.* Prevailing Wage Principle and Construction Labor Markets // Industrial and Labor Relations Review. Vol. 54, № 2 (Jan. 2004), p. 259—274.

⁴ См., например, *Wage Determination in the Public Sector: A France/Italy Comparison* // Public Management Occasional Papers, № 21, OECD, Paris, 1998; *Fogel W., Lewin D.* Ibid // Industrial and Labor Relations Review. Vol. 27, № 3 (Apr., 1974), p. 410—431.

⁵ *Fogel W., Lewin D.* Ibid // Industrial and Labor Relations Review. Vol. 27, № 3 (Apr., 1974), p. 410—431.



на рынке труда в частном секторе и затем транслируется в соответствующий сегмент бюджетного сектора.

При любом варианте «привязки» к рынку бюджетники не будут чувствовать себя обделенными или дискриминированными. Наоборот, в этом случае они могут претендовать на заметную денежную и «натуральную» ренту («премию») по сравнению с занятыми в других секторах. Денежная компонента этой ренты отражает то обстоятельство, что уровень образования и квалификации в бюджетном секторе, как правило, выше, чем в коммерческом. Политическая значимость и высокая степень юнионизации бюджетников также могут давать денежную отдачу в виде части премии. Натуральная компонента премии может включать в себя повышенный уровень социальных гарантий и дополнительную защиту от рисков, связанных с рынком труда. Последнее соображение может быть особенно актуально для небольших открытых экономик⁶. Все это, вместе взятое, объясняет, почему работа в государственном секторе в странах ОЭСР весьма престижна и пользуется большим спросом⁷.

Подход к определению уровня оплаты, основанный на оценке труда рынком, сокращает возможности чиновников манипулировать заработной платой. В этом смысле заработная плата для работодателя является «жесткой» характеристикой, задаваемой частным сектором экзогенно по отношению к общественному сектору. Чиновникам достается лишь некоторая свобода в регулировании численности занятых, определяемой в основном имеющимися бюджетными ограничениями. Подстройка к колебаниям спроса осуществляется главным образом посредством адаптации численности. Поскольку существующие бюджетные ограничения не позволяют произвольно расширять занятость, то в среднесрочной перспективе в этом секторе она будет примерно стабильной. Сочетание «неснижаемости» заработной платы с адаптивностью занятости является одной из наиболее общих и существенных характеристик функционирования рынка труда в развитых рыночных экономиках.

Противоположное решение — преимущественно политико-бюрократическое. В этом случае базовая заработная плата бюджетников определяется в рамках различных политико-бюрократических и административных процедур, имеющих слабое отношение к действительному уровню относительных цен на рынке труда в коммерческом секторе. К таким процедурам можно отнести единую или отраслевые тарифные сетки, определяемые на основе фактически сложившихся тенденций занятости и ожидаемых бюджетных ограничений. Не будет большим преувеличением утверждение, что

⁶ *Dani R. What Drives Public Employment // NBER Working Paper 6141 (August 1997).*

⁷ В странах ОЭСР работники государственного сектора получают, по некоторым оценкам примерно на 10% больше, чем работники частного сектора, что, однако, совершенно не означает отсутствия почвы для трудовых конфликтов. О межсекторальных соотношениях в оплате труда см., например: *Gregory R., Borland J. Recent Developments in Public Sector Labor Markets // Handbook of Labor Economics. Chapter 53. Vol. III. Elsevier Science, 1999.*



уровень заработной платы в этом случае складывается внутри бюджетного сектора как производный от достигнутой численности, а потому является «мягкой» (в отличие от «жесткой» заработной платы в развитых рыночных экономиках) величиной.

Из сказанного выше видно, что в России (как, впрочем, и в других странах СНГ) в секторе образовательных услуг действует второй подход. Все бюджетники страны распределены по разрядам единой тарифной сетки (ЕТС), которая, в свою очередь, привязана к единому для всей страны минимальному размеру оплаты труда (МРОТ). Периодические централизованные пересмотры МРОТ и ЕТС в сторону повышения являются продуктом текущей политической конъюнктуры и ожидаемых бюджетных перспектив, но практически никак не учитывают (и не могут учитывать!) складывающуюся ситуацию на региональных рынках труда. При этом ЕТС определяет у бюджетников не фактическую величину их номинальной оплаты, а лишь ее нижнюю границу. Насколько далеко вверх от этой границы отклоняется фактическая оплата труда, зависит от иных факторов.

Чем выше степень неоднородности в экономическом развитии регионов, тем хуже централизованно устанавливаемые тарифные ставки (ставки ЕТС или отраслевых тарифных систем — в данном случае это не имеет принципиального значения) отражают спрос и предложение на различных региональных рынках труда. Конечно, такие централизованные сетки могут корректироваться системой региональных или местных надбавок, позволяющих частично учесть местные особенности. Однако надбавки гораздо сильнее зависят от дополнительных финансовых ресурсов, доступных для дележа в рамках расходов регионального (и муниципального) бюджета, чем от уровня оплаты труда в коммерческом секторе в данном регионе⁸.

Если МРОТ и тарифная сетка не адаптированы к конкретным условиям каждой отдельно взятой территории, то они должны исходить из потенциальных бюджетных возможностей замыкающего региона — самого слабого в финансовом отношении (с учетом возможного дотирования из федерального бюджета). Ориентация же на самые бедные регионы занижает уровень базовой оплаты бюджетников во всех остальных, то есть более богатых, регионах. Причем чем выше уровень экономического развития региона, тем, как правило, выше уровень оплаты труда в коммерческом секторе и тем шире бюджетные (и внебюджетные) возможности для дополнительных надтарифных выплат бюджетникам.

Увеличение межсекторного разрыва в оплате формирует политическое и экономическое давление с целью его сокращения. Этому также служат различные дополнительные надтарифные компенсационные надбавки бюджетникам. Размеры последних определяются

⁸ Оплата по тарифным ставкам составляет лишь 50% всего фонда заработной платы списочных работников учреждений образования, находящихся в региональной или муниципальной собственности. Доплаты, надбавки и премии составляют в сумме около 40%. См.: Образование в Российской Федерации. М., 2005. С. 98.



в результате формального и неформального торга с участием администрации конкретных бюджетных учреждений, региональных отделений отраслевых профсоюзов и региональных/местных чиновников.

Стремление администраторов бюджетного сектора (в том числе в образовании) к максимизации фонда оплаты труда предполагает движение по нескольким основным направлениям. Во-первых, это увеличение численности занятых; во-вторых, это их перемещение вверх по шкале ЕТС; в-третьих, это «выбивание» дотаций из центра. И, наконец, в-четвертых, это поиск внебюджетных источников. По-видимому, чем беднее регион, тем ему труднее использовать последнее направление.

Доходы региональных/местных бюджетов, в свою очередь, тесно коррелируют с ценами на нефть, ставя бюджетные расходы в зависимость от ценовой конъюнктуры на мировом рынке. Это усиливает межрегиональную дифференциацию в бюджетной обеспеченности и повышает уязвимость и неустойчивость территориальных бюджетов, поскольку региональная бюджетная политика является проциклической, а не контрциклической⁹.

Итак, складывающийся в итоге фактический уровень заработной платы бюджетников не зависит от качества и количества предоставляемых ими услуг. Что здесь имеет существенное значение, так это доходы местных бюджетов и сила переговорной позиции руководителей организаций бюджетного сектора в региональной/местной бюрократической иерархии при дележе этих доходов. Тем самым чиновники «делятся» с бюджетниками там, где местная казна это позволяет. Наоборот, они держат оплату на уровне ставок ЕТС, когда казна скудна, а голос работников слаб¹⁰.

Этот подход удивительным образом напоминает систему формирования оплаты труда на большинстве «старых» крупных и средних промышленных предприятий. Здесь менеджеры, имеющие почти абсолютную власть над работниками (как и чиновники в бюджетном секторе), также часто не ориентируются на оценки со стороны рынка труда, а увязывают заработную плату работников с финансовыми результатами деятельности предприятия. Фактически они «делятся» с работниками в «хорошие» времена и переводят их на «голодный паек» в «плохие»¹¹. В этом смысле механизмы определения уровня заработной платы в бюджетном секторе и в секторе крупных и средних промышленных предприятий, созданных еще в советские времена, во многом схожи. Поэтому и значительная часть

⁹ *Kwon G., Spilemberg A.* Russia's Regions: Income Volatility, Labor Mobility and Fiscal Policy // Russian Federation: Selected Issues. IMF Country Report 04/316, IMF, Washington, September 2004.

¹⁰ Понятно, что долги по зарплате, а также сопутствующие им забастовки или голодовки могут быть силовым инструментом в таком торге. См.: *Gimpelson V., Treisman D.* Fiscal Games and Public Employment // *World Politics*, January 2002.

¹¹ См.: *Капелюшников Р.* Механизмы формирования заработной платы в российской промышленности. Препринт WP3/2003/07. Серия «Проблемы рынка труда». М.: ГУ-ВШЭ, 2003. Кстати, распространенная практика деления трудового вознаграждения на две части: налогооблагаемую «белую» и теневую «серую», выплачиваемую в конверте, также создает условия для сверхгибкости в оплате труда.



коммерческого сектора, и бюджетный сектор хорошо вписываются в единую модель, которую мы вслед за Ричардом Лэйардом называем «российской моделью адаптации рынка труда»¹².

Централизованный подход к определению зарплаты бюджетников на основе единого для всей страны минимального стандарта оплаты чреват существенной недооценкой труда значительной части занятых в этом секторе. Другими словами, «премия» за работу в бюджетной организации, как правило, становится отрицательной. Заинтересованность всех участников этого процесса в увеличении суммарного фонда оплаты труда бюджетников создает стимулы не только к привлечению внебюджетных средств для повышения оплаты труда, но и к количественной экспансии занятости. Ведь именно численность занятых выступает одной из определяющих переменных при распределении бюджетных средств.

Любой механизм определения численности и оплаты труда бюджетников оказывает сильное влияние на функционирование рынка труда в частном секторе. Но сила и направление этого эффекта зависят от принципов формирования заработной платы, складывающихся межсекторальных соотношений в оплате труда и возможности замещения услуг, оказываемых государственным сектором, услугами частного сектора¹³.

Рост занятости в государственном секторе в странах ОЭСР негативно влияет на создание рабочих мест в частном секторе. По некоторым оценкам, одно дополнительное рабочее место в государственном секторе вытесняет в среднем 1,5 рабочих места в частном секторе, стимулируя тем самым рост безработицы¹⁴. Такой эффект связан прежде всего с тем, что государственный сектор в этих странах, оплачивая труд несколько «выше рынка» (то есть предоставляя «ренду»), оказывает повышающее давление на общий уровень оплаты труда и уровень трудовых издержек в частном секторе. Сила этого влияния положительно коррелирует с величиной ренты и удельным весом государственного сектора в общей занятости.

В России уровень оплаты труда в коммерческом секторе существенно превышает уровень оплаты бюджетников, то есть последние получают отрицательную ренту¹⁵. В силу своего значительного

¹² Напомним суть «российской модели». Она — в чрезмерной гибкости заработной платы при слабой адаптивности численных параметров совокупной занятости, тогда как в странах ОЭСР все наоборот. *Layard R., Richter A. Labour Market Adjustment — the Russian Way. Russian Economic Reform at Risk / Ed. by A. Aslund. London, 1995.* См. также: *Gimpelson V., Lippoldt D. The Russian Labour Market: Between Transition and Turmoil. Lanham: Rowman and Littlefield, 2001; Капелюшников Р. Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. М.: ГУ-ВШЭ, 2001.*

¹³ Чем значительнее масштаб подобного замещения, тем сильнее взаимовлияние секторов. Для рассматриваемого нами сектора образовательных услуг эффект замещения, по-видимому, незначителен.

¹⁴ *Algann Y., Cahuc P., Zylberberg A. Public Employment and Labour Market Performance // Economic Policy. 2002. № 1, p. 9—65.*

¹⁵ Среднемесячная заработная плата в учреждениях образования в последние 10 лет колеблется в районе 50—60% от уровня заработной платы в промышленности. Устойчивость этого соотношения к многократному повышению МРОТ наводит на мысль о том, что оно является равновесным в данных институциональных условиях.



удельного веса бюджетный сектор, в свою очередь, тянет вниз оплату труда в коммерческом секторе, действуя как своеобразный «заземляющий» якорь для заработной платы в экономике в целом. Снижение оплаты поддерживает рост совокупного спроса на труд и стимулирует расширение сегмента низкооплачиваемых рабочих мест как во внебюджетном, так и в бюджетном секторе. Чем выше доля бюджетного сектора в регионе, тем более явно проявляется его монопсонизм (наличие единственного или доминирующего потребителя на рынке) и тем сильнее его понижающее давление на заработную плату в коммерческом секторе.

Какие выводы для анализа тенденций занятости в образовании можно сделать из сказанного выше?

Мы можем ожидать, что занятость в образовании в регионах будет формироваться под воздействием нескольких основных факторов. Во-первых, это величина потенциального контингента обучающихся, определяющая спрос на услуги образования. Данный показатель формально остается основным принимаемым во внимание при составлении штатных расписаний учреждений образования. Во-вторых, это уровень занятости в образовании, сложившийся в предшествующий период и обладающий значительной инерцией. Сокращение персонала связано с большими политическими и экономическими издержками. В-третьих, это уровень экономического развития, определяющий выбор альтернативной занятости и финансовый потенциал региона (соответственно и бюджетные ограничения). В-четвертых, это возможности дотирования региональных бюджетов из федеральных фондов, которое смягчает бюджетные ограничения. И, наконец, в-пятых, это объем предложения труда для сектора образовательных услуг. Измеряемый долей выпускников учебных заведений педагогического профиля (среди всех выпускников), он может отрицательно влиять на величину заработной платы в данном секторе.

2. Уровень и динамика занятости в системе образования России в 1991—2003 годах

За последние 15 лет произошли значительные изменения как в численности, так и в структуре занятости. Обобщающей характеристикой этих структурных сдвигов стали резкое увеличение удельного веса сектора услуг и соответствующее сокращение доли промышленно-производственного сектора (промышленность и строительство) и сельского хозяйства (сельское и лесное хозяйство). Доля занятых в целом в секторе услуг в России за 90-е годы значительно выросла и приблизилась к уровню некоторых стран ОЭСР¹⁶. Этот рост, к сожалению, в большей степени был связан с коллапсом спроса на труд в промышленности и строительстве, чем с абсолютным ростом в секторе услуг.

Абсолютная численность занятых в основных отраслях бюджетного сектора (в образовании и здравоохранении) все эти годы оставалась стабильной (и даже несколько выросла). Суммарная

¹⁶ Обзор занятости в России. Бюро экономического анализа. Вып. 1 (1991—2000). М.: ТЕИС, 2001.



доля бюджетников в общей занятости увеличилась с 13,6% в 1990-м до 16% в 2002 г. несмотря на унаследованный с советских времен чрезмерно высокий удельный вес данных отраслей в общей занятости и резкое сокращение их государственного финансирования. Простая экстраполяция тенденции экспансии бюджетного сектора может привести к ложному выводу о том, что потребность в работниках образования и здравоохранения будет расти и далее, а следовательно, наращивание масштабов их подготовки в системе профессионального образования вполне соответствует основным тенденциям в спросе на труд.

Рост занятости в государственном некоммерческом секторе, финансируемом преимущественно из региональных бюджетов, в 1990-е годы имел место прежде всего в самых бедных регионах, сильно зависимых от финансовой помощи из федерального фонда поддержки регионов и других дотаций. Наоборот, такая занятость в более состоятельных регионах, менее зависимых или вовсе независимых от помощи из центра, либо не росла, либо сокращалась. Наем дополнительных учителей и врачей, которые оплачиваются из бюджета, мог использоваться как инструмент давления на федеральное правительство с целью увеличения размера финансовых трансфертов, выделяемых регионам. Более подробное обсуждение этой проблемы выходит далеко за рамки этой работы¹⁷. Отметим лишь, что предложенное нами объяснение делает упор на политико-экономические факторы, движущие экспансию занятости в этих отраслях. Упорядочивание и формализация межбюджетных отношений, сужение возможностей политического торга за финансовую помощь, укрепление собственной доходной базы региональных и субрегиональных бюджетов могут существенно снизить спрос на работников для учреждений образования (и здравоохранения).

Эксперты Всемирного банка, также отмечая устойчивую тенденцию неоправданной экспансии бюджетной занятости, дают этому явлению несколько иное объяснение. По их мнению, сектор нерыночных услуг, к которому относится и образование, берет на себя функцию социальной защиты, компенсируя дефицит рабочих мест в других секторах экономики¹⁸. Но и потребность в социальной защите позволяет выставить бюджету дополнительный счет. Впрочем, эти объяснения не взаимоисключают, а дополняют друг друга, подчеркивая политико-экономические корни явления избыточной занятости в российском образовании.

Является ли занятость здесь специфическим инструментом политического торга за дополнительные финансовые ресурсы, превращается ли она в инструмент социальной защиты взрослых, — ее высокий уровень поддерживается крайне низким уровнем заработной

¹⁷ Подробнее см.: *Gimpelson V., Treisman D., Monusova G. Public Employment and Redistributive Politics: Evidence from Russian Regions // IZA DP. № 161. Bonn, IZA, 2000; Gimpelson V., Treisman D. Fiscal Games and Public Employment // World Politics. January 2002; Монусова Г. Занятость в социальной сфере России: противоречия роста // Мировая экономика и международные отношения. 2002, № 4.*

¹⁸ From Transition to Development: A Country Economic Memorandum for the Russian Federation. World Bank, 2004.



платы в данном секторе. На фоне значительного сокращения других секторов экономики в 1990-е годы даже малооплачиваемые рабочие места в образовании сохраняли относительную привлекательность.

Теперь обратимся собственно к сектору образования.

Естественным ограничителем совокупного спроса на услуги образования является демографическая структура населения. Поскольку основной период институционализированного обучения приходится на возраст 5—24 года, то абсолютная величина этой возрастной когорты должна влиять на спрос на труд со стороны системы образования. Ее (когорты) численность росла в первой половине 1990-х годов, достигла пика в середине 1990-х, а затем стала довольно быстро сокращаться. Суммарное сокращение абсолютной численности этой группы составило свыше 3,5 млн человек за 6 лет. Особенно сократились когорты детей дошкольного, младшего и среднего школьного возраста (см. рис. 1А в Приложении). Демографическая тенденция сокращения численности молодежи запрограммирована на многие годы вперед и может лишь набирать темп. Прогнозы говорят о том, что численность населения в возрасте 7—15 лет в 2010 году будет на треть (или на 6 млн человек) меньше, чем в 2002 г.¹⁹ Это обещает стать сильным фактором давления и на занятость, и на заработную плату в системе образования.

Абсолютная численность занятых в образовании в Российской Федерации, оцениваемая в рамках методологии баланса труда с использованием классификации ОКОНХ, выросла с 6066 тыс. человек в 1990 г. до 6179 тыс. в 1995 г., когда был достигнут ее пик. В эту численность входят все списочно занятые во всех типах учреждений, относящихся как к общему, так и к профессиональному образованию. Доля сектора образования во всей занятости в экономике выросла с 7,9 до 9,3%, а затем снизилась до 9,0%²⁰. Обращение к данным обследований населения по проблемам занятости (ОНПЗ), где классифицируются не отрасли, а виды деятельности по международному классификатору, дает еще более высокий показатель (9,2%)²¹. Все это означает, что почти каждый десятый занятый в стране сегодня на своей основной работе связан с системой образования! Если же мы сопоставим численность занятых в образовании не со всей занятостью в экономике, а лишь с той ее частью, что относится к формальному сектору, то доля образовательных учреждений достигнет 12%.

Относительная величина удельного веса образования в общей занятости в России хорошо видна в сопоставлении с аналогичными показателями для стран — членов ОЭСР (см. табл. 1). Даже в самых богатых странах мира, намного щедрее финансирующих свои системы образования, чем это делает Россия, доля занятых в этом секторе колеблется в пределах 5—8% всех занятых.

¹⁹ Гребнев Л. Российское образование в зеркале демографии // Вопросы экономики. 2003, № 7.

²⁰ Труд и занятость в России. 2003. М.: Госкомстат России, 2003. С. 187.

²¹ Там же. С. 73.



Табл. 1 Доля занятых в образовании,
% от всех занятых в экономике, 2001

Страна	%
Россия, 2002	9
Великобритания	8,0
Германия	5,4
Ирландия	6,0
Италия	7,0
Канада	6,4
Нидерланды	6,1
Норвегия	8,3
Швеция	8,1
Финляндия	6,9

Рассчитано по: Yearbook of Labour Statistics, ILO, Geneva, 2002.

Все вышесказанное позволяет предположить, что численность занятых в секторе образования в России избыточна. Далее мы увидим, что эта избыточность в разных регионах страны распределена неравномерно и имеет выраженную региональную концентрацию.

За последние 10 лет структура занятости по типам учреждений внутри образовательного сектора заметно изменилась, о чем, в частности, свидетельствует таблица 2.

Изменения
в структуре
занятости
в образовании

Табл. 2 Среднегодовая численность работников
в учреждениях образования, 1991—2003, тыс. чел.

	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Всего работников в учреждениях образования	5973	5986	5956	5895	5834	5807	5742	5705	5730	5797
— в общеобразовательных учреждениях и учреждениях по воспитанию детей	4611	4666	4600	4525	4442	4394	4316	4288	4260	4270
— в ДОУ	2079	1691	1618	1517	1430	1362	1305	1280	1288	1287
— в дневных о/о учреждениях	2405	2846	2883	2914	2916	2929	2901	2895	2851	2853
— в вечерних о/о учреждениях	65	60	24	21	19	20	22	21	21	22
— в интернатах для детей- сирот и т. п.	62	69	75	73	77	83	88	93	100	108
— в учебных заведениях по подготовке кадров	1362	1319	1356	1370	1392	1414	1426	1417	1470	1527
— среднего профобразования	263	263	264	257	257	280	279	282	293	297
— высшего профобразования	540	644	646	669	691	701	710	736	764	812
— по подготовке и повышению квалификации рабочих и других работников	559	413	446	445	444	433	438	399	413	418
Доля занятых в образовании среди всех занятых, %	8,1	9,3	9,4	9,3	9,3	9,3	9,1	9,0	9,0	9,0
Доля занятых в о/о школах среди всех занятых, %	3,2	4,5	4,6	4,6	4,6	4,7	4,6	4,6	4,5	4,4

Источник: рассчитано по данным Минобразования РФ и Росстата.



На учреждения общего образования (школы и детские дошкольные учреждения) приходится примерно 3/4 всех занятых в секторе образовательных услуг, и они в значительной мере определяют общие тенденции. Общая численность работников в образовании и численность работников дневных общеобразовательных учреждений менялись разнонаправленно. Значения первого показателя снизились в середине 1990-х, а затем вновь стали расти. Значения второго (численность работников общеобразовательных учреждений), наоборот, сначала выросли к середине 1990-х, а потом стали сокращаться.

Доля работников дневных общеобразовательных школ в течение всего периода составляла от 43 до 46% всех занятых в образовании, оставаясь достаточно стабильной. Абсолютная же численность занятых здесь возросла за 12 лет на 450 тыс. человек, или почти на 20%. При этом численность учащихся государственных дневных общеобразовательных школ сократилась с 20,4 млн человек в 1991/92 учебном году до 17,3 млн в 2003/04 году, то есть более чем на 3 млн человек, или на 15%²². Другими словами, значительно выросшее число занятых в школах обеспечивает обучение заметно сократившегося числа учащихся. Если бы занятость в школах на протяжении этого периода оставалась неизменной, то доля образования в общей занятости была бы сегодня примерно на 0,8 процентных пункта ниже.

Таким образом, занятость в школах — основной компонент занятости в секторе образовательных услуг — еще более специфична и обособленна, чем занятость в образовании в целом. Это подтверждают данные табл. 3.

Табл. 3

**Некоторые показатели занятости и оплаты
в общеобразовательных школах, 1991—2003**

	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Численность учащихся на 1 занятого в школе, чел.	8,34	7,41	7,36	7,27	7,18	6,94	6,72	6,51	6,27	6,04
Соотношение зарплаты в школе и средней зарплаты в экономике в целом	0,70	0,69	0,74	0,65	0,62	0,55	0,52	0,52	0,64	0,57
Доля школ во всей занятости в образовании, %	39,2	46,1	46,6	48,4	49,3	49,4	49,4	49,4	49,8	49,2

Источник: рассчитано по данным Минобразования РФ и Росстата.

²² Рассчитано по: Образование в Российской Федерации. 2003. Статистич. сб. М.: Минобрнауки и др., 2005. С. 171.



Как видно из вышеприведенной таблицы, за 12 лет общая занятость в школах выросла на треть, на 25% уменьшились соотношение численности учащихся к численности персонала и уровень относительной заработной платы. Все это свидетельствует об экстенсивном количественном развитии школьного персонала при заметном снижении оплаты труда. Более детальный анализ этих процессов требует дезагрегированных данных и перехода сначала на региональный уровень, а затем и на уровень самих школ.

Следующая по величине группа — работники дошкольных образовательных учреждений — сократилась с 35% всех занятых в образовании в начале до 22% в конце периода, или более чем на треть (табл. 2), закономерно отражая тот факт, что количество этих учреждений за 1990-е годы сократилось на 45%²³.

Возникает законный вопрос: за счет чего доля занятых в образовании росла на протяжении 1990-х годов? Для этого мы попытаемся разложить общее изменение занятости ($\Delta e = e_{2001} - e_{1991}$) в секторе на компоненты — составные части этого совокупного изменения, но вызванные действием различных факторов. Такую процедуру мы проделаем дважды: для всей занятости в образовании и отдельно для занятости в общеобразовательных школах, поскольку тенденции изменения этих показателей неодинаковы.

Долю занятых в образовании можно представить следующим образом:

$$E = E/L = \text{stud}/\text{pop} \cdot \text{pop}/P \cdot E/\text{stud} \cdot P/L = A \cdot B \cdot C \cdot D,$$

где $A = \text{stud}/\text{pop}$ — доля обучающихся в соответствующей возрастной группе населения. Этот показатель характеризует охват молодежи образованием. С увеличением охвата молодежи образованием, то есть вовлечением в учебу дополнительного контингента, занятость должна расти.

$B = \text{pop}/P$ — доля населения в соответствующем возрасте во всем населении. Этот множитель является характеристикой возрастной структуры населения. Он характеризует также спрос на «учителей», возникающий в силу демографических факторов. Рост доли молодежи в населении должен вести к росту занятости в образовании.

$C = E/\text{stud}$ — это величина, показывающая количество занятых в образовании в расчете на одного обучающегося; она является обратной показателю нагрузки на одного учителя. Чем нагрузка ниже, тем занятость в образовании должна быть выше. Поскольку данная величина является обратной к нагрузке, то ее рост ведет к росту занятости.

$D = P/L$ — это величина, обратная уровню занятости населения страны. Она характеризует общие тенденции в занятости. При прочих равных рост общей занятости снижает долю занятых в образовании. Поскольку данный множитель является обратным к показателю

Декомпозиция
изменений
в занятости

²³ Рассчитано по: Образование в Российской Федерации. 2003. С. 73.



занятости, то его снижение будет повышать долю занятых в образовании.

Для всех обучающихся мы взяли возрастной интервал от 5 до 24 лет, а для контингента школ — от 6 до 17 лет.

Факторы А, В и С характеризуют процессы, прямо или косвенно относящиеся к системе образования или контингенту обучающихся, тогда как фактор D для рассматриваемого сектора является абсолютно экзогенным. Однако его динамика отражает сжатие или экспансию всей занятости, что влияет на величину доли, приходящейся на сектор образования.

В табл. 4 показан чистый вклад каждого из выделенных факторов в суммарное изменение доли занятых в образовании за период 1991—2001 гг. При этом занятость в образовании представлена двумя показателями:

- 1) доля занятых в образовании (всего) среди всех занятых в экономике;
- 2) доля занятых в общеобразовательных школах среди всех занятых в экономике.

В первом случае мы определяем возрастные границы для обучающихся в 5—24 года, а во втором — 6—17 лет.

Табл. 4 Вклад отдельных факторов в изменение занятости в системе образования, 1991—2001

	Вклад (в %) фактора в изменение доли занятых	
	в секторе образования всего	в общеобразовательных школах
Вклад А	18	21
Вклад В	3	-25
Вклад С	-40	72
Вклад D	118	31
Итого	100% = 0,9 пп (~ + 540 тыс. человек)	100% = 1,4 пп (~ +840 тыс. человек)

Доля учащихся среди молодежи выбранного возраста незначительно возросла в рассматриваемый период, поскольку численность данной возрастной группы населения сократилась сильнее, чем количество учащихся. В итоге рост охвата молодежи всеми формами образования (фактор А) объясняет 18—21% увеличения доли занятых в образовании. Другими словами, мы можем сказать, что если бы действие остальных факторов оставалось неизменным, то доля всего сектора образования возросла бы к 2001 году (по сравнению с 1991-м) примерно на 100 тыс. человек и составила бы около 8,3% (вместо фактических 9,0%). Доля школ в занятости выросла бы на 140 тыс. человек и составила бы 3,5% вместо 4,6% в 2001 году.

Доля населения в соответствующем возрасте (фактор В) характеризует потенциальный спрос на образование, обусловленный демографическим составом населения. Рост удельного веса населения в возрасте от 5 до 24 лет во всем населении обеспечил



лишь 3% всего прироста доли занятых в образовании. Доля молодежи почти не изменилась, скрывая практически параллельное сокращение абсолютной численности молодежи и численности всего населения.

Численность населения школьного возраста сокращалась несколько быстрее, чем численность группы в возрасте 5—24 года. Это сокращение потянуло за собой и сокращение потенциального спроса на учителей. Если бы никакие другие факторы не действовали, то сокращение численности 6—17-летних должно было бы привести к снижению доли занятых в школах на 0,28 процентного пункта и эта доля составила бы чуть более 2,9% вместо фактических 4,6%.

Фактор С (показатель, обратный величине нагрузки на одного учителя) должен иметь при декомпозиции изменений в занятости положительный знак, если нагрузка растет, и, наоборот, отрицательный, если снижается.

Рост нагрузки на одного занятого в образовании в рассматриваемый период влиял на сокращение общей доли занятых в образовании. Если бы остальные факторы не действовали, то доля занятых в секторе образования сократилась бы на величину, составляющую примерно 40% величины ее фактического изменения. Напомним, что это равносильно сокращению численности на 216 тыс. человек.

Совершенно иная тенденция имела место в сегменте школ. Здесь количество учащихся на одного занятого в школах значительно (на 21%) сократилось, то есть величина, ему обратная, выросла. Снижение нагрузки увеличивало занятость в общеобразовательных школах, которая (при прочих равных) должна была бы вырасти на величину, составляющую 72% (~ 620 тыс.) общего изменения этого показателя.

Однако наибольший вклад в рост доли занятых в образовании в абсолютном выражении привнес фактор D. Он является экзогенным по отношению к этому сектору и отражает влияние изменения уровня общей занятости в экономике на удельный вес образования в общей занятости. Если бы все другие факторы не оказывали влияния, то доля образования возросла бы в еще большей мере, чем это фактически имело место. Дополнительный прирост составил бы примерно 108 тыс. человек, и общая доля достигла бы 9,2% всех занятых. Что же касается школ, то здесь на этот фактор приходится треть всего наблюдаемого роста, если влияние других факторов элиминировано.

С одной стороны, можно сказать, что влияние от сокращения уровня занятости в экономике наблюдается лишь потому, что количество занятых в экономике стоит в знаменателе целевого показателя. Однако, с другой стороны, за этим стоит гораздо больше, чем простой арифметический артефакт.

Во-первых, это подтверждает высокую стабильность занятости в образовании относительно внешних влияний. Во-вторых, сокращение коммерческого сектора увеличивает долю бюджетных отраслей, которые приобретают монополистскую силу на отдельных



локальных рынках труда. Возможность диктовать условия оплаты труда снижает как заработную плату в этом секторе, так и альтернативную заработную плату, и тем самым бюджетный сектор становится мощным инструментом сдерживания заработной платы в регионе в целом. Кроме того, возрастает фискальная нагрузка на коммерческий сектор и усиливается склонность к перераспределительным мерам, что, в свою очередь, подавляет создание рабочих мест.

Таким образом, можно заключить, что рост доли занятых в общеобразовательных школах ассоциировался прежде всего с заметным сокращением нагрузки на одного работника общеобразовательных учреждений. При этом нагрузка (количество учащихся) на одного учителя в Российской Федерации всегда была гораздо ниже, чем во многих развитых и развивающихся странах. Это также частично объясняет разнонаправленные тенденции в динамике занятости в образовании в целом и в школьном образовании.

Надо признать, что предложенная выше декомпозиция изменений в занятости упрощает влияние различных факторов. Во-первых, внутри рассматриваемого периода действие этих факторов не одинаково. Во-вторых, сам набор рассматриваемых факторов не является исчерпывающим. В-третьих, тенденции в разных регионах могут различаться. Поэтому мы переходим к следующему этапу анализа и попытаемся преодолеть некоторые из вышеупомянутых ограничений.

3. Занятость в образовании в регионах России

Показатели занятости в образовании сильно варьируются по территории страны. Авторы доклада «Системы образования регионов России» отмечают: «В отличие от общемировой ситуации, характеризующейся тем, что чем беднее страна, тем выше значение коэффициента “учащиеся/учитель”, в регионах страны наблюдается прямо противоположная тенденция — с убыванием финансового благополучия снижается и количество учащихся на одного преподавателя. Это фактически означает, что чем беднее регион, тем выше в расходах на образование доля оплаты труда и тем меньше (и относительно, и абсолютно) доля других расходов — на оборудование, на учебники и учебные материалы и т.п., и тем соответственно ниже и качество обучения. При этом в дотационных регионах не только ухудшается структура финансирования образования, но и увеличивается нагрузка на часто основной источник доходов регионального бюджета — финансовую поддержку из федерального бюджета»²⁴.

Эти тенденции можно рассматривать не только с точки зрения конечного результата для системы образования — качества образования, но и в ином контексте — в контексте совершенствования межбюджетных отношений. Ведь избыточный прирост численности занятых в значительной мере оплачивается налогоплательщиками

²⁴ Системы образования регионов России: Сравнительный анализ на основе международных индикаторов. М., 2004. С. 17.



регионов-доноров, субсидирующих региональные бюджетные системы на дотационных территориях. Тем самым регионы, раздувающие сеть, не несут в полной мере издержки по финансированию этой сети и получают ложные сигналы к ее дальнейшему наращиванию. Финансирующие регионы при этом не влияют на качество и содержание образования в регионах–реципиентах финансовой помощи.

Во многих российских регионах занятость в образовании росла гораздо быстрее, чем в среднем по стране. Наибольший рост численности в 1990-е годы имел место в самых экономически депрессивных регионах. Он положительно реагировал на величину финансовой помощи из федерального бюджета региональным бюджетам и был одним из факторов роста задолженности по заработной плате в учреждениях образования²⁵. Мировой опыт свидетельствует также о том, что в федеративных государствах занятость в организациях, финансируемых из региональных и местных бюджетов, при определенных условиях может расти вне связи с реальной общественной потребностью в ней, отражая претензии субъектов Федерации на ресурсы федерального центра²⁶. Наблюдаемые межрегиональные различия свидетельствуют о том, что внутрирегиональные, локальные и индивидуальные факторы также играют значимую роль в формировании фактических тенденций, которые при этом плохо объясняются общефедеральными нормами.

Таблица 1А дает представление о динамике средних показателей численности всего в образовании и в общеобразовательных школах по субъектам Российской Федерации за 1996—2003 гг. Мы можем констатировать лишь незначительное сокращение средних (с 10,4 до 9,6% всего и с 5,2 до 5% в школах). Но при этом все меры вариации свидетельствуют об усилении межрегиональной дифференциации по этим показателям. Другими словами, регионы-лидеры и регионы-аутсайдеры по этим показателям уверенно двигались в противоположных направлениях.

В ряде субъектов Федерации система образования стала главным работодателем! Но это совсем не те регионы, где спрос на образование объективно велик и поддерживается всей структурой экономики. Наоборот, это преимущественно сельскохозяйственные и экономически депрессивные регионы с низким спросом на качественное образование. В табл. 5 приведены данные по некоторым контрастным регионам. Здесь наиболее показателен пример Республики Тыва, которая не является ни местом концентрации ведущих учебных заведений, ни регионом локализации наукоемких производств. Однако здесь система образования дает почти 23% всех рабочих мест и с большим отрывом лидирует как главный работодатель! Все три региона-лидера по занятости в образовании имеют статус автономных республик, и они хронически дотационны.

²⁵ Gimpelson V., Treisman D., Monusova G. Public Employment and Redistributive Politics: Evidence from Russian Regions // IZA Discussion Paper. № 161. IZA, Bonn; Монусова Г. Занятость в социальной сфере России: противоречия роста // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 4.

²⁶ Gimpelson V., Treisman D. Fiscal Games and Public Employment // World Politics. № 54. January 2002.



Это означает сильную зависимость региональных бюджетов от дотаций из центра и частичную перекачку этих средств в заработную плату персонала учреждений общего образования. Неудивительно, что высокой занятости здесь сопутствует низкая заработная плата.

Экстремальность значений показателей занятости в перечисленных регионах хорошо видна в сопоставлении с Москвой. Это ведущий учебно-научный центр страны: и спрос на образование, и предложение образовательных услуг здесь достигают максимальных значений. Вместе с тем доля занятых в системе образования составляет в Москве лишь 6,8%, что заметно ниже, чем в среднем по стране, не говоря уже о приведенных ниже регионах. В относительно высокоразвитой Самарской области доля образования также составляет умеренные 7,4%.

Табл. 5 Структура занятости в некоторых регионах России, 2002

Доля занятых, %	Республика Алтай	Республика Калмыкия	Республика Тыва	Самарская область	Москва
В образовании	15,9	13,6	22,3	7,4	6,8
В промышленности	7,3	7,6	8,9	27,0	12,0
В сельском хозяйстве	24,4	28,0	13,9	7,0	—

Рассчитано по: Труд и занятость в России, 2003. М.: Госкомстат России, 2003.

Общеобразовательные школы, как правило, находятся в ведении субрегиональных органов исполнительной власти и финансируются в основном из местных бюджетов. Факт, что местные бюджеты могут дотироваться из региональных бюджетов, а последние из федерального бюджета, не отменяет того обстоятельства, что школы находятся в подчинении местных властей. Соответственно динамика занятости в школах должна отражать совместный эффект действия прежде всего местных и внутрирегиональных факторов.

Графики на рис. 2А и 3А, основанные на статистических данных, показывают, как изменилась доля занятых за период 1996—2003 гг. Каждая точка на графике соответствует одному региону. Прямая линия на графике представляет собой биссектрису прямого угла и соответствует множеству точек, характеризующих отсутствие изменений в доле занятых. Если регион находится выше биссектрисы, то доля всего образования или доля школ в общей региональной занятости возросла, если ниже — то сократилась.

Большинство регионов имеют такую занятость в школах в пределах 4—6%, но ряд регионов заметно выделяется из общей массы. На одном полюсе шкалы (для доли школ в общей занятости) находятся самые продвинутые и благополучные столичные города. Как хорошо видно, наименьшая и стабильная доля занятых в школах приходится на Москву (около 2%), за которой следует Санкт-Петербург с примерно 2,5%. На другом полюсе — наименее благополучные и депрессивные автономные образования. Это регионы с наибольшей долей занятых, среди которых Тува (около 12%), Дагестан, Республика



Алтай и Ингушетия (10—11%). Они не только уверенно лидируют по занятости в школах, но и продолжают ее наращивать.

Вывод, который уже можно сделать, заключается в следующем: регионы с более высоким начальным уровнем продолжали наращивать занятость, регионы со средним уровнем занятости в образовании либо не меняли ее, либо даже несколько сократили. Другими словами, имеет место тенденция к консервации подобного перекоса в структуре занятости.

Обсуждение проблем занятости в системе образования не будет полным, если оно ограничивается лишь вопросами спроса на труд. Занятость и оплата труда складываются и под сильным воздействием со стороны предложения труда. Этот аспект проблемы у нас, похоже, вообще не изучается и не обсуждается.

Поддержание высокого уровня занятости в образовании предполагает постоянный приток новых работников, обладающих специальными педагогическими навыками и квалификацией. Вакансии учителей в общеобразовательных школах могут замещаться только специалистами с соответствующим высшим или, в ряде случаев, со средним профессиональным образованием. Таковыми, как правило, являются выпускники многочисленных педагогических университетов, институтов и училищ (колледжей), имеющих в большинстве российских регионов.

Следует отметить, что получаемая при обучении специализация всегда влияет на будущие перспективы на рынке труда, открывая или закрывая определенные виды деятельности, влияя на издержки доступа к наиболее «доходным» занятиям. Теория человеческого капитала полагает, что при выборе желаемых уровня образования и специализации молодой человек соотносит свои затраты и упущенные в связи с обучением заработки с тем потоком доходов, которые он может получить в будущем как «премию» на рынке труда за полученное образование. В этом смысле экономическая отдача от педагогической специализации существенно ниже, чем от любой другой специализации в высшем профессиональном образовании²⁷. Это означает, что будущие педагоги изначально рассматривают себя как низкооплачиваемых работников. Следствием этого становится своего рода негативная селекция на «входе», при которой в педагогические вузы идут те, кто «не тянет» на другое — «экономически более эффективное» образование. Конечно, какая-то доля студентов этих вузов выбирает профессию педагога в силу внутреннего призвания, а не в силу иных — прагматических — соображений.

По-видимому, здесь можно перечислить ряд взаимосвязанных причин, почему отдача от педагогического образования столь низка.

Во-первых, педагогическое образование в нашей стране с точки зрения его содержания в большинстве случаев (если речь не идет

4. Педагогическое образование и предложение труда

²⁷ Денисова И., Карцева М. Преимущества инженерного образования: оценка отдачи на образовательные специальности в России. Препринт. Серия «Проблемы рынка труда». М.: ГУ-ВШЭ, 2005.



о педагогике как таковой) представляет собой сильно «упрощенное» классическое, но значительно более специализированное. Школьный учитель математики не является математиком в прямом смысле этой специальности, как и учитель химии вряд ли может претендовать на роль специалиста в области химии вне сферы школьного преподавания. Такое сужение специализации ограничивает альтернативный выбор видов трудовой деятельности и снижает ее рыночную ценность, а соответственно и резервированную заработную плату. Для отдельных предметных специализаций (таких, например, как биология или география) ограниченность внешкольной альтернативы часто сопровождается нехваткой учебных часов в самой школе.

Во-вторых, выпускники педагогических вузов ежегодно составляют значительную долю от всех выпускников, создавая тем самым избыточное предложение труда в системе образования. Это давление со стороны предложения усиливается низким оборотом работников в системе образования, и прежде всего в системе общего образования. Отказ многих выпускников от работы в школе не меняет данного вывода.

В-третьих, поступление и учеба в педагогическом вузе даются, как правило, легче, чем в сравнимом классическом или техническом университете. Это изначально ведет к отбору наименее конкурентоспособных абитуриентов. Наиболее способные и амбициозные из тех, кто все же приобретает профессию учителя, получив диплом, стараются найти себе работу по другой профессии. Это хорошо видно на примере лучших педагогических университетов и вузов страны, расположенных в Москве и Санкт-Петербурге.

Эта проблема характерна не только для России. «Наиболее способные студенты предпочитают не идти в школьные учителя», — отмечают английские исследователи П. Долтон и Г. Мейкпис²⁸.

В-четвертых, конкурентоспособность обладателей педагогического образования подрывается его низким качеством, в частности в связи со значительной долей заочного и вечернего образования. При этом приток в сферу общего образования идет не только из вузов, но и из педагогических училищ, дающих лишь среднее профессиональное образование.

В-пятых, профессия учителя во всех странах является преимущественно женской. Эмпирические исследования убедительно доказывают, что у женщин выбор профессии учителя дополняет характерную гендерную ориентацию на доминирование семейной роли и семейных обязанностей над установкой на профессиональную карьеру²⁹. В этом смысле решение быть учителем является альтернативой решению вообще отказаться от работы.

Профессия учителя в рыночной экономике относится к наименее рискованным на рынке труда. Здесь не только ниже риск потери

²⁸ Dolton P., Makepeace G. H. Female labor force participation and the choice of occupation. The supply of teachers // European Economic Review. № 37 (1993). P. 1400.

²⁹ *Ibid.* P. 1405.



работы, но и значительно ниже риски, связанные с временным уходом из занятости. Вынужденные перерывы в работе (например, в связи с рождением и воспитанием детей) слабо сказываются на величине заработков после возврата к занятости. В других преимущественно женских профессиях эти риски значительно выше³⁰.

Все вышесказанное означает, что сам факт поступления в педагогический вуз априори влияет на перспективы человека на рынке труда. Выбор педагогического образования ограничивает выбор места работы сектором с низкой относительной оплатой труда и сигнализирует о низкой резервированной заработной плате в будущем. Можно предположить, что столь масштабный поток вновь подготовленных учительских кадров сам по себе является фактором, снижающим заработную плату в этом секторе.

Каков же ежегодный приток на рынок труда выпускников педагогических вузов? Он возрос с 79 тыс. до 103 тыс. человек в год за период с 1999 по 2001 г. и составляет 12% всех выпускников высших учебных заведений в среднем по Российской Федерации³¹. Другими словами, каждый восьмой (!) выпускник высших учебных заведений имеет диплом и квалификацию учителя (при этом около 40% всех вновь подготовленных дипломированных педагогов учились на вечерних или заочных отделениях, что является дополнительной характеристикой качества такого образования). Добавим сюда еще около 70 тыс. выпускников средних профессиональных учреждений педагогического профиля, также ежегодно выходящих на рынок труда. Сумма всех выпускников с педагогической квалификацией заметно превышает долю сектора образования в общей занятости в экономике (составляющую, напомним, в среднем около 9% по стране в целом). Доля сектора общего образования, включающего школы и детские дошкольные учреждения, куда в основном и должны идти работать выпускники педагогических вузов и училищ, в общей занятости еще меньше. На учреждения общего образования приходится около 6,5% всех занятых, включая обслуживающий и технический персонал, который не имеет педагогического образования и не нуждается в нем.

Средний показатель доли педагогов среди всех выпускников вузов скрывает значительную межрегиональную вариацию. Эта доля варьирует от 2% в Москве, что может скрывать и определенный локальный дефицит школьных учителей на региональном рынке труда, до 83% в Магадане, означающих, что на рынке труда выпускников есть одни лишь педагоги. Медианное значение данного показателя в общем выпуске вузов составляет 16%, а в 15 регионах доля педагогов превышает 25% всех выпускников. Из этих цифр следует, что предложение труда вновь выходящих на рынок школьных

³⁰ *Flyer F., Rosen S.* The New Economics of Teachers and Education // *Journal of Labor Economics*. Vol. 15. № 1. Part 2. P. 104–139.

³¹ Рассчитано по: Проблемы и тенденции развития образования в Российской Федерации: Статистич. информационно-аналитич. сб. Общее образование. Региональный аспект. М.: Министерство образования РФ, 2002; Регионы России. 2003. М.: Госкомстат России, 2004.



учителей абсолютно превалирует на многих региональных рынках труда. На работу в школе, однако, могут претендовать не только выпускники педагогических вузов, но также и выпускники высших учебных заведений непедагогического профиля (например, классических университетов или технических вузов), усиливая тем самым понижающее давление на заработную плату со стороны предложения труда.

Из вышесказанного следует, что избыточное предложение чересчур специализированной и недостаточно конкурентоспособной рабочей силы является одним из факторов низкого уровня вознаграждения в образовании. Решение проблемы заработной платы в учреждениях образования связано не только с размером финансирования фонда оплаты труда в этом секторе, но и с разумным регулированием предложения труда. Последнее включает как значительное ограничение масштабов выпуска специалистов из педагогических вузов, так и повышение качества этого образования. Оно должно стать более универсальным и фундаментальным, а потому усиливать конкурентные позиции для его обладателей на рынке труда.

5. Заключение

В данной работе мы рассматриваем тенденции занятости в секторе образовательных услуг в России в 1991—2003 гг. Их анализ невозможен без комплексного обсуждения специфики функционирования рынка труда в бюджетном секторе экономики.

В целом, мы можем говорить о том, что «сверхзанятость» и относительная недоплата в учреждениях образования институционально предопределены. Жесткая привязка заработной платы работников учреждений образования к минимальной заработной плате, определяемой в ходе политико-бюрократических процедур единообразно для всех российских регионов, неизбежно порождает отставание в уровне оплаты труда относительно основных небюджетных отраслей экономики. Занижение же оплаты может стимулировать искусственную экспансию занятости, что, в свою очередь, еще сильнее подавляет заработную плату. Этот механизм проявляется по всей территории страны, хотя его действие имеет количественную специфику в более бедных и более богатых регионах. В первом случае мы наблюдаем более выраженный рост занятости при заниженной номинальной заработной плате работников образования, во втором — сдерживание роста занятости при относительном росте заработной платы.

Абсолютная численность занятых в образовании в России в целом на протяжении всего рассматриваемого периода оставалась относительно стабильной, хотя ее доля возросла. В итоге удельный вес занятых в данном секторе оказывается заметно выше, чем в большинстве экономически развитых стран. Внутри России эта занятость сильно дифференцирована по регионам и ее доля достигает максимума в наиболее экономически отсталых регионах, деформируя местные рынки труда ложными сигналами.

Декомпозиция прироста доли занятых в образовании в целом и в общеобразовательных школах позволяет выделить некоторые факторы, объясняющие наблюдаемые тенденции. Динамика удельного



веса сектора образовательных услуг в общей занятости объясняется прежде всего инерционностью этого сектора в адаптации занятости по сравнению с экономикой в целом. Рост нагрузки на одного работника сокращал занятость, а растущий охват молодежи образованием, наоборот, ее стимулировал. Рост удельного веса сегмента школ в общей занятости «подгонялся» в первую очередь сокращением нагрузки на одного работника и лишь во вторую — инерцией адаптации, когда общая занятость сокращалась. Доля выпускников педагогических учебных заведений среди всех выпускников заметно выше доли сектора образования в общей занятости. Избыток такого специализированного предложения может также быть фактором понижающего давления на оплату труда и повышающего давления на занятость.

Приложение:
таблицы
и графики

Табл. 1А

Показатели средней доли занятых в образовании
и меры вариации, 1996—2002

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
А. Все образование								
Средняя	0,1039	0,1039	0,1048	0,1004	0,0991	0,0978	0,0983	0,0960
Медиана	0,1007	0,1005	0,1008	0,0954	0,0925	0,0918	0,0933	0,0916
Минимум	0,0730	0,0739	0,0747	0,0707	0,0695	0,0706	0,0677	0,0651
Максимум	0,1875	0,1840	0,1898	0,1971	0,2097	0,2096	0,2232	0,2174
Макс/мин	2,5674	2,4906	2,5421	2,7870	3,0192	2,9707	3,3683	3,3373
Стандартное отклонение	0,0174	0,0181	0,0195	0,0196	0,0212	0,0211	0,0228	0,0226
Стандартное отклонение/ среднее	0,1677	0,1745	0,1860	0,1952	0,2137	0,2162	0,2324	0,2349
Б. Общеобразовательные школы								
Среднее	0,0520	0,0535	0,0553	0,0531	0,0525	0,0515	0,0509	0,0503
Медиана	0,0492	0,0509	0,0521	0,0493	0,0486	0,0485	0,0473	0,0479
Минимум	0,0205	0,0210	0,0207	0,0198	0,0199	0,0221	0,0202	0,0199
Максимум	0,1043	0,1043	0,1116	0,1118	0,1186	0,1161	0,1243	0,1182
Макс/мин	5,0831	4,9729	5,4036	5,6604	5,9489	5,2529	6,1579	5,9368
Стандартное отклонение	0,0148	0,0154	0,0165	0,0162	0,0172	0,0164	0,0179	0,0182
Стандартное отклонение/ среднее	0,2839	0,2888	0,2981	0,3055	0,3276	0,3184	0,3519	0,3622

Рассчитано по данным Росстата.



Рис 1А

Численность населения в возрасте 5—14 и 5—24 лет
и занятость в образовании, 1990—2003 гг., тыс. человек

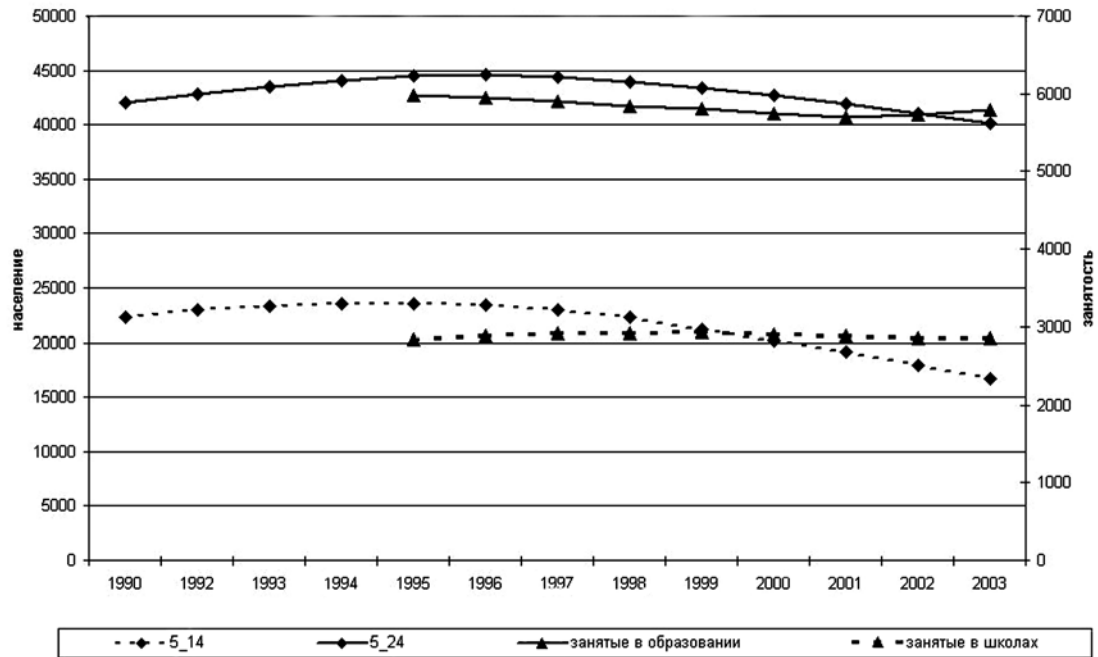


Рис. 2А

Изменение доли занятых в образовании в регионах России с 1996 по 2003 г.

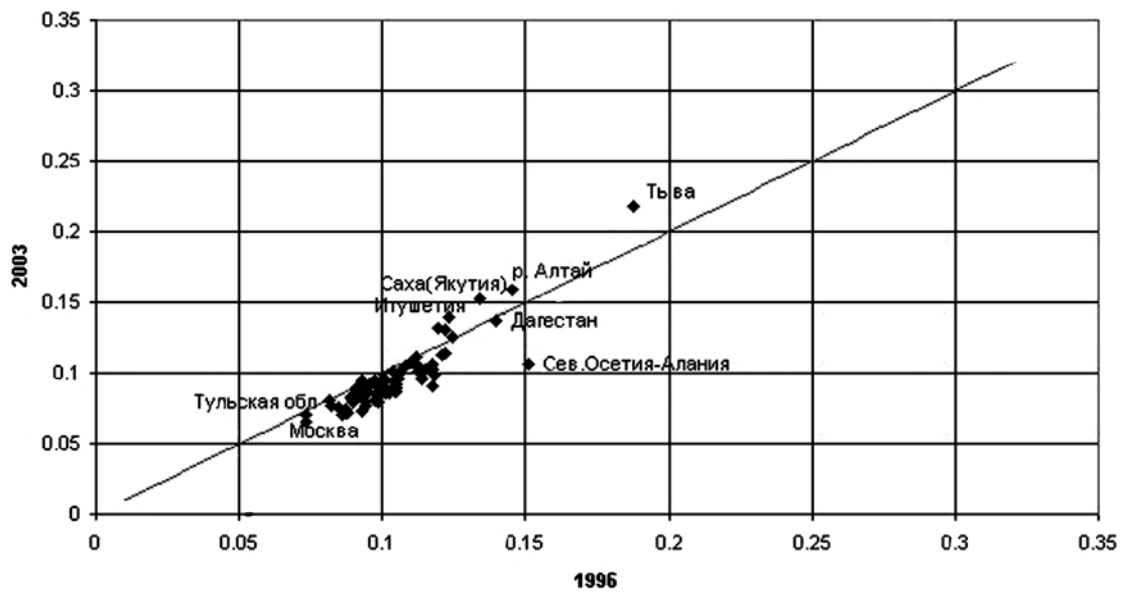




Рис. 3А **Изменение доли занятых в школах в регионах России с 1996 по 2003 г.**

