

Наталья Алексеевна Заиченко, НИУ Высшая школа экономики (СПб филиал),
Санкт-Петербург
Марина Игоревна Койвунен, заместитель директора школы №500 Пушкинского района
Санкт-Петербурга

Реформирование систем оплаты труда в общем образовании в постсоветский период в контексте теории «институциональных ловушек»

Каждая модель оплаты труда в общем образовании постсоветского периода (ЕТС 1992 – 2005/2012; НСОТ 2005 – 2014; эффективный контракт 2014 – н/в) имела смысл и позитивные результаты в начале своей реализации. Государственная политика в соответствующие периоды времени была нацелена на оптимизацию системы оплаты труда работников бюджетного сектора, в том числе в системе общего образования, и переход от процессного бюджетирования к бюджетированию по результату. Одновременно зафиксирован ряд противоречий, послуживших триггером формирования «институциональной ловушки» в системе оплаты труда: дефицит бюджетных средств на финансирование модернизации моделей оплаты труда и дисбаланс между соответствующими бюджетами регионов РФ; «догоняющая» политика в части доведения средней заработной платы учителя до средней по региону (Абанкина, 2016, 2017); неготовность управленческого звена образовательных организаций к процедурам оптимизации (Койвунен, 2019); патерналистские настроения в профессиональной учительской среде и дефицит доверия к контекстным управленческим решениям в учительской среде (Заиченко, 2016) и пр. Вследствие этих противоречий каждая модель оплаты труда (норма) становилась неэффективной, но по причине существования ряда нормозакрепляющих эффектов оставалась устойчивой, т.е. трансформировалась в институциональную ловушку.

Доклад основан на данных исследования, которое проводилось в 2017-2019 гг. Основой информационной базы исследования послужили законодательные и нормативно-правовые акты Российской Федерации, регламентирующие трудовые отношения в процессе реформирования системы оплаты труда в общем образовании в постсоветский период. Контекстная теоретическая база исследования – теория институциональных ловушек (Полтерович, 1999, 2004), что позволило выявить устойчивые нормы в постсоветских моделях оплаты педагогического труда и дать им «статус» предиктора неэффективности последней модели реформирования системы оплаты труда – модели эффективного контракта.

Трехэтапная эмпирическая часть исследования включала:

(1-2 этапы) двухэтапное анкетирование педагогов, проводимое с помощью онлайн-сервиса Google Forms: апробация анкеты среди педагогов школ Санкт-Петербурга; опрос педагогов российских школ. Выборка составила 983 респондента из 45 регионов РФ.

(3 этап) интервью с директорами школ: 8 директоров общеобразовательных учреждений всех «типов» (лицеев, гимназий, школ с углубленным изучением отдельных предметов и обычных общеобразовательных школ) из пяти районов Санкт-Петербурга. В ходе интервью были изучены представления руководителей о постсоветских проявлениях устойчивых неэффективных норм в системе оплаты труда в общем образовании и возможностях реализации модели эффективного контракта.

Предварительно была сформулирована одна общая и одна частная гипотеза для исследования. Общая гипотеза состояла в предположении о том, что реформирование систем оплаты труда в школьном образовании приводит к формированию неэффективных, но устойчивых норм, т.е. институциональных ловушек (Полтерович, 1999). Эта гипотеза доказывалась через частную гипотезу, положенную в основу эмпирической части исследования.

Частная гипотеза формулировалась следующим образом: система оплаты труда в общем образовании может быть отнесена к институциональной ловушке, если наблюдается наличие всех признаков этого феномена, а именно: факторов, влияющих на ее образование (фундаментальных, организационных, социетальных) и эффектов, ее поддерживающих (координации, сопряжения, культурной инерции, обучения).

По результатам исследования частная гипотеза подтвердилась.

В качестве фундаментального фактора, послужившего основой формирования институциональных ловушек в постсоветской системе оплаты педагогического труда, выступает недостаточность бюджетных средств для реализации оптимизационных процедур в части модернизации механизмов оплаты труда.

Организационный фактор формирования институциональных ловушек в постсоветской системе оплаты педагогического труда связан с одной стороны с (1) неглубокой проработкой нормативной правовой документации, регламентирующей реформирование моделей оплаты труда и порождающей множество смысловых пробелов (в части методики оценки деятельности педагогов, оценочного инструментария и др.), с другой стороны (2) с недостатком административных свобод для руководителей школ, выраженной, в частности, в барьере выхода из централизованных бухгалтерий муниципалитета или района и переходом на «свою» бухгалтерию. Плохой «нормативный язык» способствовал формированию у руководителей школ двойных смыслов в трактовке моделей оплаты труда, усложнению процедуры оценки педагогического труда,

формированию дихотомии между «должным» и «сущим». В данном контексте можно обсуждать проблему «патерналистского долга» и «патерналистского провала» (Рубинштейн, Городецкий, 2018), объяснять, почему результат государственной политики в итоге оказался отличным от того, который изначально задумывался (Павлова, электронный ресурс) и продолжать ассоциативный ряд в контексте проблемы культуры и институтов (Алексина, Джулиано, 2016).

Социетальный фактор выражался в выявленном стереотипном представлении и руководителей, и педагогов о патерналистской роли государства; о «равной оплате за неравный труд», потому что «так было всегда»; о феномене «служения» как отличительной черте педагогической деятельности в противоречие к понятию «образовательной услуги» и пр. Решения руководителей образовательных организаций, учитывающие предпочтения большинства в нормах стимулирования труда, оказывались вне области эффективных решений. Несформированность культуры (неформальных институтов) (Алесина, Джулиано, 2016) пользования и поддержания новых формальных правил обеспечивает все условия для устойчивости ловушки.

Применимость соответствующих моделей оплаты труда на всю бюджетную сферу (для ЕТС и НСОТ), низкий уровень мотивации (Абанкина, Филатова, электронный ресурс) и участия российских педагогов в обсуждении и коррекции внутришкольной системы оплаты их труда, в т.ч. системы оценки их деятельности (в рамках концепции эффективного контракта), засвидетельствовали наличие нормозакрепляющего эффекта координации. Эффект сопряжения для ЕТС и НСОТ связан с возможностью внедрения любых оперативных изменений в рамках модели оплаты труда сразу во всю бюджетную сферу, для механизма эффективного контракта – с невысоким уровнем включения педагогов в разработку и реализацию внутришкольных механизмов оплаты труда. Эффект культурной инерции, в негативном залоге, можно рассматривать как продолжение доказательства наличия социетального фактора, формирующего институциональную ловушку. В интервью с руководителями этот эффект в позитивном залоге запечатлен через такие характеристики, как «одинаковость оплаты как стабильность оплаты при ЕТС», «разность в оплате труда как стимул работ на результат – при НСОТ», «разность в оплате труда как стимул для собственного развития – при эффективном контракте». Эффект обучения сильно связан с бюрократизацией, отчетностями, обязательствами выхода на уровень средней зарплаты по экономике региона, что затягивает в воронку бюрократических обязательств лучшие идеи и замыслы модели эффективного контракта. Можно зафиксировать отрыв идеи и практики внедрения эффективного контракта от ключевых идей новых систем оплаты труда в регионах, что порождает противоречия и

квазиэффекты. Сформировавшаяся культура, заложенная в работающие модели оплаты, конфликтует с новыми правилами. В результате выигрывают те, кто не формировал свои модели оплаты и не имел правил, которые необходимо изменять с приходом эффективного контракта. Одновременно переизбыток новых норм в системах оплаты не позволяет хорошо работать ни старым, ни новым нормам (Заиченко, 2016, 2018).

В результате мы приходим к выводу – реформирование системы оплаты труда в общем образовании привело к формированию институциональной ловушки – выявлено наличие всех признаков этого феномена: факторов, влияющих на ее образование (фундаментальных, организационных, социетальных) и эффектов, ее поддерживающих (координации, сопряжения, обучения, культурной инерции).

1. Абанкина И.В., Филатова Л.М. (2016). Тенденции изменения мотивации учителей в условиях внедрения эффективного контракта [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.hse.ru/data/2016/12/02/1113360042/Мотивации%20учителей-ИАб-ФЛМ-ПОЛНАЯ%20ВЕРСИЯ-XVII%20Апр.конф.-19-22%20апр.%202016.pdf> (дата обращения: 08.08.2020).
2. Алесина А., Джулиано П. (2016). Культура и институты. Часть I. Вопросы экономики. 2016;(10):82-111. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-10-82-111> (дата обращения: 30.11.2020).
3. Заиченко Н.А. (2015). Мифы и реальность "эффективного контракта" в сфере общего образования // *Общественные науки в школе и в жизни: методический навигатор* : сб. труд. конф. «Конгресс учителей общественных дисциплин СЗФО», 313-320.
4. Заиченко Н.А. (2018). Учительская зарплата: неравенство за равный труд // *Публичная политика*, т. 2, № 2, 114-128.
5. Заиченко Н.А. (2016). Сколько стоит учитель: от Москвы до самых до окраин (в кн. «Российские учителя в свете исследовательских данных»). М.: Изд. дом Высшей школы экономики.
6. Койвунен М.И. (2019). К вопросу о трудовых отношениях с педагогами в сфере общего образования // *Управление качеством образования: теория и практика эффективного администрирования*, №1, 10-16.
7. Павлова Н.С. (2017). Поведенческие аспекты действий регулятора // *Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал*, т. 9, вып. 1 (23), 7-18. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://archive.econ.msu.ru/sys/raw.php?o=3814&p=attachment> (дата обращения: 22.10.2020).

8. Полтерович В.М. (2004). Институциональные ловушки: есть ли выход? // Общественные науки и современность, №3, 5-16.
9. Полтерович В.М. (1999). Институциональные ловушки и экономические реформы // ЦЭМИ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mathecon.cemi.rssi.ru/vm_polterovich/files/ep99001.pdf (дата обращения: 20.09.2020).
10. Рубинштейн А.Я., Городецкий А.Е. (2018). Государственный патернализм и патерналистский провал в теории опекаемых благ // JOURNAL OF INSTITUTIONAL STUDIES (Журнал институциональных исследований), т. 10, №4, 38-57.
11. Эффективный контракт для профессионалов социальной сферы [Текст] : тренды, потенциал, решения : экспертный доклад / [И.В. Абанкина, Т.В. Абанкина, Н.В. Акиндинова и др.] (2017). М.: Издательский дом Высшей школы экономики.