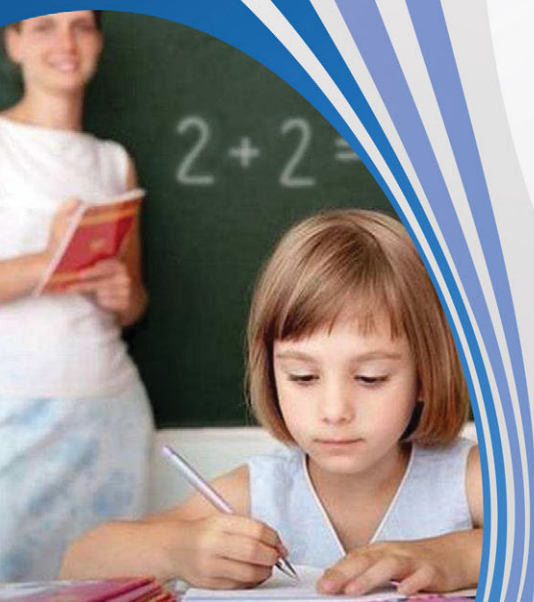


ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учителя и реформы

региональный аспект



УДК 332.143:373(470.12)
ББК 65.497.4(2Рос-4Вол)
Л47

Публикуется по решению
Ученого совета ИСЭРТ РАН

Л47 **Леонидова, Г.В.**

Учителя и реформы: региональный аспект [Текст]: монография / Г.В. Леонидова, М.А. Головчин, Т.С. Соловьева; под ред. д.э.н. А.А. Шабуновой. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2016. – 108 с. – (Проблемы эффективности государственного управления).

ISBN 978-5-93299-332-3

Работа выполнена в рамках гранта РГНФ № 15-22-01013
«Профессиональное призвание: человеческий потенциал инновационного
развития России и Беларуси 2015–2016 гг.»

В издании представлены результаты мониторинговой оценки социального самочувствия учительства в 2011–2015 гг., выполненной на базе данных, полученных в ходе исследований, проведенных Институтом социально-экономического развития территорий РАН в Вологодской области. Обозначены основные тенденции социального самочувствия и экономического положения педагогов региона в период модернизации системы образования.

Материалы могут быть использованы органами власти в процессе формирования стратегических планов развития системы образования, а также при разработке курсов повышения квалификации руководителей образовательных учреждений.

УДК 332.143:373(470.12)
ББК 65.497.4(2Рос-4Вол)

Рецензенты:

Болдышева Наталья Олеговна

кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник
лаборатории проблем экономического поведения и мобильности населения
Института социально-экономических проблем народонаселения РАН

Судаков Гурий Васильевич

доктор филологических наук, профессор, заведующий кафедрой русского языка, журналистики и теории коммуникации Вологодского государственного университета заслуженный работник высшей школы Российской Федерации

ISBN 978-5-93299-332-3

© Г.В. Леонидова, М.А. Головчин,
Т.С. Соловьева, 2016
© ИСЭРТ РАН, 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
ГЛАВА 1	
ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ в 2011–2015 гг.	6
ГЛАВА 2	
МАТЕРИАЛЬНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ПЕДАГОГОВ	21
ГЛАВА 3	
СОЦИАЛЬНОЕ САМОЧУВСТВИЕ ПЕДАГОГОВ	40
Заключение	51
Список использованных источников	53
Приложения	59
Приложение 1. Справочный материал по подходам к оценке социального самочувствия населения	60
Приложение 2. Результаты опросов педагогов общеобразовательных школ Вологодской области в 2011–2015 гг.	69
Приложение 3. Распределение ответов на вопросы анкеты (в разрезе различных социально-демографических групп учителей, 2015 г.)	85

ГЛАВА 1

ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В 2011–2015 гг.

Реформы в области образования. За годы постсоветской трансформации государственных институтов и общественных отношений в России (с 90-х гг. XX в. по настоящее время) экономическое и социальное положение педагогов претерпело ряд качественных изменений. Все эти изменения имеют свои причины, следствия, подвержены определенной исторической логике и обусловлены прежде всего этапами реформирования самой системы образования.

Трансформация системы образования как института началась в России с 90-х гг. XX в., когда появилась проблема хронического недофинансирования отрасли и по стране прокатилась волна забастовок педагогов. Процессы реформирования были инициированы органами власти с целью приведения трендов развития образовательной системы в соответствие с требованиями и запросами времени. Активное осуществление реформ в России пришлось на начало XXI века. Лейтмотивом государственной образовательной политики в этот период стала целая серия серьезных системных преобразований: реализация национального проекта «Образование», комплексной программы модернизации «Наша новая школа»; внедрение новых федеральных государственных образовательных стандартов; введение единого государственного экзамена как основной формы оценки уровня знаний обучаю-

«...Ситуация в сфере образования становится все более тревожной. Бездействие властей приводит к хроническому недостатку финансирования, к росту социальной напряженности среди преподавателей...»

(Послание Президента РФ
Федеральному Собранию РФ,
1999 г.)

щихся; введение нормативного финансирования образования; переход на «болонскую систему» высшего образования (во многом ориентированную на подготовку не столько творческого специалиста, сколько потребителя) и т.д. Российская классическая средняя школа, до недавнего времени самая консервативная часть института образования, на протяжении последних двух десятилетий формально являлась центром внимания властей, пребывая в состоянии непрерывного реформирования.

По мнению экспертов, на начальном этапе преобразования носили скорее бессистемный, экспериментальный характер [28]. Первые инициативы реформаторов становились предметом оживленных и серьезных дискуссий. Наиболее остро обсуждались принципиальные моменты в политике: выстраивание образовательной системы на принципах оказания потребительских услуг (статус образования как сферы услуг был законодательно закреплён в ст. 2 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ)¹, снижение уровня знаний и общей культуры школьников (что наглядно продемонстрировали результаты международного исследования PISA²), «негативный отбор» в высшие учебные заведения как следствие «ЕГЭизации» образования, отрыв образования от потребностей реальной экономики и т.д.

Наполняемость государственного бюджета во многом зависит от страновой налоговой политики. В России эта политика направлена не на наращивание доходов, а на сокращение расходной части. За годы реформ объем государственного финансирования образовательной сферы в РФ так и не достиг уровня промышленно развитых стран. В 2014 г. из средств федерального бюджета на образование в России было израсходовано 4,3% ВВП (в странах ЕС – 5,5%) [38, с. 95], что нарушает принцип социального государства, закреплённый в ст. 7 Конституции РФ³.

¹ Вместе с тем необходимо отметить, что в ряде европейских стран обучение на всех ступенях является полностью бесплатным. Так, с 2014/15 учебного года все семь федеральных земель Германии объявили об отмене платы за получение образования (в том числе и высшего).

² По данным исследования PISA – 2012 Россия по уровню математической грамотности школьников находится на 34 месте (среди 65 стран мира), по читательской грамотности – на 42-м, по естественнонаучной грамотности – на 38-м. Лидером рейтинга является Шанхай (Китай).

³ Для справки: согласно данным журнала «Forbes» и расчетам ИСЭРТ РАН за 2015–2013 гг., доходы федерального бюджета увеличились в 2,5 раза, а состояние олигархов – в 4,4 раза. В 2013 г. среднегодовой объем состояния миллиардеров был практически сопоставим с объемом доходов федерального бюджета (13 413 млрд. руб.) [16, с. 24].

В общественном мнении школа начала утрачивать роль социального института, ответственного за социализацию и воспитание личности. Изменилась и степень доверия к образовательным структурам: в 2005 г., по данным Левада-центра, более трети (34%) россиян отметили ухудшение качества работы системы образования (в 2010 г. – 37%) [18].

Аналогичные оценки давало и профессиональное сообщество педагогов. Так, по данным всероссийского опроса учителей, проведенного Институтом социологии РАН осенью 2011 – весной 2012 г. в 41 регионе РФ, большинство (54%) респондентов характеризовали сложившуюся в образовании ситуацию как кризисную [28, с. 15].

Подобные оценки серьезно повлияли на дальнейшие преобразования в этой сфере. Ведь без опоры на учителя как центральную фигуру образовательного процесса реформы проводить было достаточно затруднительно. Учителя традиционно являются своего рода проводниками государственной идеологии [11].

Положительный отклик со стороны педагогической общественности государство не получало и по причине того, что вследствие незавершенности реформ проблемы затронули и сферу кадрового обеспечения образования. За период 2004 – 2014 гг. численность педагогов в российских школах сократилась на 21% (с 1330,6 до 1049,8 тыс. чел.). При этом сохраняются проблемы старения учительства (в Российской Федерации доля учителей старше 60 лет составляет 40% от всего педагогического корпуса, в Вологодской области – 19,6%⁴, в среднем по странам ОЭСР – 32%) [6], нехватки педагогов начального образования, нежелания молодых специалистов работать в сельских школах из-за низкого уровня жизни. Изменился и образ, характеризующий учителя. Он все чаще стал восприниматься как транслятор знаний.

Сложившиеся обстоятельства не могли не сказаться на статусе профессии педагога в обществе. Так, по данным фонда «Общественное мнение», в 2009 г. профессию учителя считали важной только 6% россиян [47].

Таким образом, постепенно иссякал и психологический потенциал учительства, основанный на доверии к государству, надеждах на лучшее будущее, позитивные перемены.

⁴ По данным официального сайта Правительства Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://vologda-oblast.ru/o_region/obrazovanie/

По данным социологических измерений в 2011 г., политика Министерства образования и науки РФ вызвала наибольшее беспокойство у 81% российских учителей [49, с. 103].

Понимая важность решения сложившегося в 2000-е годы комплекса кадровых проблем системы образования, государственные органы власти предпринимают усилия по их преодолению. В рамках Федеральной целевой программы «Развитие образования» с 2008 г. Правительство РФ инициировало переход работников общего образования на новую систему оплаты труда (НСОТ), в соответствии с которой фонд оплаты труда учителей формируется уже не только на основании объема учебной нагрузки, педагогического стажа, как ранее, но и в зависимости от эффективности труда, с которым взаимосвязаны стимулирующие выплаты.

Следует отметить, что переход на оплату труда по его результатам был произведен и в ряде стран Запада, но, в конце концов, там произошел возврат к тарифной системе [51].

В 2012 г. заработная плата российских педагогов была в разы меньше, чем у их европейских коллег. По данным ОЭСР [50], самая высокая оплата труда учителя отмечена в Люксембурге (свыше 50–70 тыс. евро в год), Германии (35–47 тыс. евро), Великобритании (выше 34 тыс. евро). В России она составляет порядка 2–7 тыс. евро в год.

В отношении заработной платы российские педагоги традиционно были одной из самых низкооплачиваемых групп населения страны. Оплата труда в образовании практически всегда была значительно ниже, чем в среднем по стране. В период с 2009 по 2014 г. (когда на НСОТ постепенно перешли все регионы России) среднемесячная заработная плата стала расти (рис. 1.1).

Если в 2010 г. средний заработок работников общего образования составлял порядка 62–65% от среднего по экономике, то в 2014 г. данное соотношение существенно увеличилось (в 1,5 раза по России и 1,6 раза по Вологодской области).

«Исходя из исключительной значимости образования для развития интеллектуального, культурного и экономического потенциала России, довести размеры средних ставок и должностных окладов учителей и других педагогических работников до уровня не ниже средней заработной платы в промышленности РСФСР».

(Указ Президента РСФСР Б.Н. Ельцина «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР» от 11 июля 1991 г. №1)

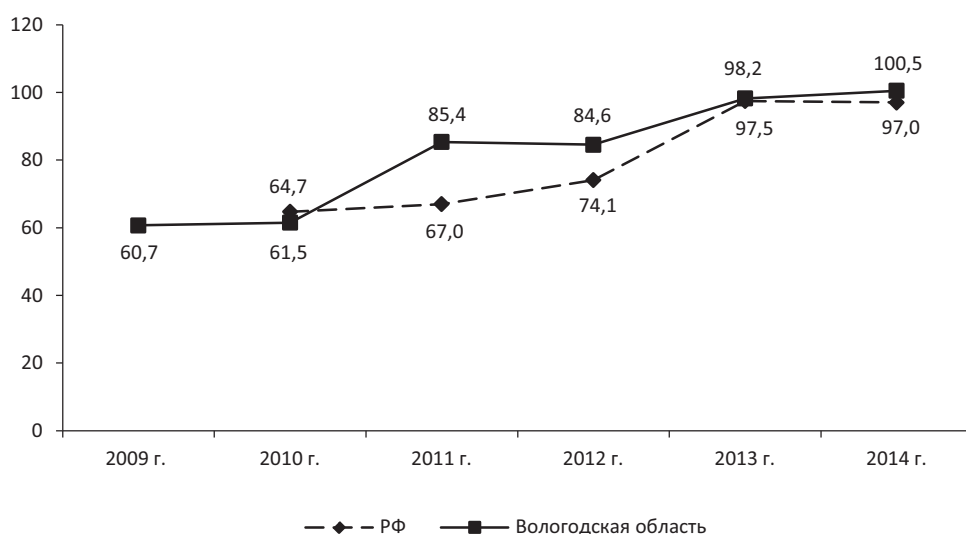


Рис. 1.1. Соотношение средней начисленной заработной платы работников общеобразовательных организаций со средним уровнем по Российской Федерации и Вологодской области, в сопоставимой оценке, в %

Источники: Росстат, Вологдастат.

В Указе Президента Российской Федерации «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» от 7 мая 2012 г. № 597 предусматривалось, что в 2012 году средняя заработная плата педагогических работников общего образования должна быть доведена до средней заработной платы в соответствующем регионе. В дальнейшем это положение было законодательно закреплено в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ.

По итогам первого полугодия 2015 г. целевое соотношение (100% от среднего уровня по региону) было достигнуто в 80 субъектах Российской Федерации (табл. 1.1). В значительном числе регионов оно превысило 100%.

«Оплату бюджетников надо соотносить с конкретными условиями регионального рынка труда. Ведь человек сравнивает свою заработную плату не с абстрактными величинами, которые можно найти в статистическом справочнике, а с тем, что зарабатывают его соседи и знакомые, что может заработать он сам, перейдя из бюджетной сферы в бизнес».

(Путин В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России)

Таблица 1.1. Отношение средней заработной платы учителей школ к средней по субъекту РФ в 1 полугодии 2015 г., %

Ранг	Регион	Значе- ние, %	Ранг	Регион	Значе- ние, %	Ранг	Регион	Значе- ние, %
1	г. Севастополь	135,9	29	Тамбовская область	121,6	58	Карачаево-Черкесская Республика	112,5
2	Камчатский край	134,9	30	Пермский край	121,3	59	Челябинская область	111,9
3	Республика Хакасия	134,7	31	Республика Калмыкия	120,3	60	Удмуртская Республика	111,0
4	Республика Коми	131,9	32	Тюменская область	120,2	61	Курганская область	110,8
5	Ненецкий авт. округ	131,5	33	Волгоградская область	119,5	62	Респ. Северная Осетия – Алания	110,6
6	Республика Крым	128,8	34	Забайкальский край	119,1	63	Республика Марий Эл	106,5
7	Амурская область	128,0	35	Кировская область	118,8	64	Республика Дагестан	106,3
8	Московская область	128,0	36	Астраханская область	118,6	65	Иркутская область	106,1
9	Свердловская область	127,8	37	Республика Чувашия	118,6	66	Республика Мордовия	106,1
10	Приморский край	127,7	38	Ростовская область	118,3	67	Новосибирская область	105,9
11	Хабаровский край	127,1	39	Орловская область	118,0	68	Тульская область	105,9
12	Ханты-Мансийский авт. округ – Югра	127,0	40	Республика Алтай	117,7	69	Калининградская область	105,4
13	Магаданская область	125,8	41	Смоленская область	117,4	70	Ленинградская область	104,7
14	Еврейская автономная область	124,3	42	Саратовская область	117,0	71	Кабардино-Балкарская Республика	102,7
15	Республика Бурятия	124,0	43	Брянская область	116,8	72	Белгородская область	102,1
16	Краснодарский край	123,8	44	Кемеровская область	116,8	73	г. Санкт-Петербург	101,9
17	Красноярский край	123,8	45	Тверская область	116,7	74	Алтайский край	101,7
18	Ставропольский край	123,7	46	Самарская область	116,6	75	Костромская область	101,6
19	Архангельская область	123,6	47	Республика Татарстан	116,4	76	г. Москва	101,3
20	Республика Саха (Якутия)	123,6	48	Оренбургская область	116,0	77	Сахалинская область	101,1
21	Владимирская область	123,4	49	Томская область	115,6	78	Курская область	100,8
22	Вологодская область	123,4	50	Ивановская область	115,4	79	Республика Башкортостан	100,6
23	Мурманская область	123,4	51	Псковская область	114,9	80	Новгородская область	100,3
24	Ярославская область	123,4	52	Рязанская область	114,9	81	Чукотский автономный округ	99,2
25	Ульяновская область	123,0	53	Ямало-Ненецкий авт. округ	114,9	82	Республика Ингушетия	98,6
26	Липецкая область	122,9	54	Нижегородская область	113,8	83	Чеченская Республика	98,6
27	Республика Адыгея	121,8	55	Омская область	113,4	84	Калужская область	98,3
28	Республика Карелия	121,7	56	Республика Тыва	113,4	85	Пензенская область	97,1
			57	Воронежская область	113,2			
Источник: Росстат.								

За период 2012–2014 гг. в Вологодской области зарплата учителей школ выросла в 1,9 раза (с 17,8 до 33,4 тыс. руб. соответственно). В первом полугодии 2015 г. соотношение между оплатой труда педагогов и средним уровнем по экономике региона составило 123%. «Отстающими» субъектами являются Республика Ингушетия и Чеченская Республика, а также Чукотский автономный округ, Калужская и Пензенская области.

Таким образом, если в 2010 г. средний заработок работников общего образования составлял порядка 62–65% от среднего по экономике, то в 2015 г. данное соотношение существенно увеличилось (в 1,1 раза по России и 1,2 раза по Вологодской области).

Согласно данным мониторинга исполнения майских указов Президента РФ, который был проведен Общественной палатой Вологодской области в июне 2015 г. в ряде вологодских школ, их директора отмечают, что за 2011 – 2014 гг. заработки сотрудников увеличились в среднем в 1,8 раза (табл. 1.2).

Таблица 1.2. **Динамика роста среднего размера оплаты труда педагогов школ Вологодской области по данным Общественной палаты Вологодской области, руб.**

Наименование школы	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2014 к 2011 г., %
Слободская СОШ (Грязовецкий р-н)	12 820,0	17 654,0	23 865,0	27 112,0	211,5
Юровская СОШ (Вологодский р-н)	17 055,5	21 985,9	26 319,6	27 416,2	160,7
Воробьевская ООШ (г. Сокол)	12 012,8	16 314,1	23 916,7	25 532,6	212,5
СОШ №12 (г. Вологда)	14 886,0	18 125,0	23 579,0	25 259,0	169,7
СОШ №18 (г. Вологда)	14 846,8	21 505,3	25 600,6	28 781,3	193,9

Зарплата молодых педагогов заметно уступает величине доходов преподавателей со стажем свыше 20 лет (15,3 против 29 тыс. руб.). Тем не менее нужно отметить, что разница в оплате труда молодых специалистов и «стажистов» несколько снижается (в 2011 г. достигала двух раз, в 2014 г. – 1,9 раза).

На положительные изменения в оплате труда преподавателей школ Вологодской области указывают и данные их опроса. Так, если в 2011 г. увеличение оплаты труда отмечал 31% педагогов, то в 2015 г. их доля выросла до 49% (табл. 1.3).

«Надо формировать и новое поколение учителей, которые обладают всеми навыками современной педагогики и получают достойную зарплату за свой труд».

(Послание Президента РФ
Федеральному Собранию РФ,
2011 г.)