

# Автономия в системе среднего образования: самостоятельность и подотчетность общеобразовательных школ в Казахстане

**А. К. Омарбекова**

Статья поступила  
в редакцию  
в августе 2014 г.

**Омарбекова Айжан Каденовна**  
магистр наук в сфере научных методов управления и исследования операций, младший научный сотрудник департамента по науке Высшей школы образования Назарбаев Университета. Адрес: Республика Казахстан, 010000, г. Астана, пр-т Кабанбай батыра, 53. E-mail: omarbekova.a@gmail.com

**Аннотация.** Проведен анализ законодательных актов, стандартов и официальных документов, администрирующих образовательный процесс в системе среднего образования, с точки зрения задаваемой ими степени самостоятельности организаций образования. Кроме того, приводятся данные интервью и фокус-групп с 46 администраторами и 95 учителями школ, гимназий и лицеев в разных

регионах Казахстана, проведенных с целью изучения их представлений о содержании понятия «самостоятельность организаций образования» и их оценок актуальной степени самостоятельности учебных заведений, в которых они работают. Автор приходит к выводу, что предоставление школам большей самостоятельности и свободы является инициативой сверху, а не потребностью самих школ. Автономия становится вызовом для сегодняшних школ, так как большая степень самостоятельности предполагает более высокую ответственность. **Ключевые слова:** среднее образование, школы, корпоративное управление, автономия, самостоятельность, подотчетность, учебные программы.

**DOI:** 10.17323/1814-9545-2015-2-152-172

В последние годы в Казахстане вопросы предоставления учебным заведениям, в частности вузам, институциональной независимости являются предметом широкого обсуждения на уровне государства, экспертов в области образовательной политики и общества в целом. Правительство последовательно, шаг за шагом расширяет самостоятельность организаций образования: государственные образовательные стандарты разделены на инвариантный и вариативный компоненты, введены попечительские советы, апробируется система подушевого финансирования. И наконец, созданы автономные организации образования<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Назарбаев Университет, Назарбаев Интеллектуальные школы и Назарбаев Фонд созданы в Казахстане по инициативе президента Н. А. На-

такие как Назарбаев Университет в системе высшего образования и Назарбаев интеллектуальные школы в среднем образовании. Как следствие, проблемы автономии учебных заведений все чаще стали обсуждаться и применительно к среднему образованию. В данной работе мы намерены рассмотреть следующие вопросы. Какое содержание вкладывается в понятие «автономность учебного заведения» в казахстанской системе образования? Какова степень самостоятельности современных государственных школ и в чем эта самостоятельность заключается? Готовы ли школы к большей самостоятельности и соответственно к более высокой ответственности?

Мы провели анализ законодательных актов, стандартов и официальных документов, администрирующих образовательный процесс в системе среднего образования, чтобы определить степень самостоятельности организаций образования, которую эти документы предусматривают. В фокусе нашего внимания были организации, обеспечивающие обязательную подготовку, а именно общеобразовательные средние школы, лицеи и гимназии. Кроме того, были проведены 90 интервью и фокус-групп с 16 директорами, 30 заместителями директора и 95 учителями школ, гимназий и лицеев в разных регионах Казахстана с целью изучения их представлений о содержании понятия «самостоятельность организаций образования» и их оценок актуальной степени самостоятельности учебных заведений, в которых они работают.

В страновом отчете Всемирного банка «SABER. Автономия и подотчетность школ Казахстана» под автономией школ понимается децентрализация системы образования, при которой администрация школы самостоятельно осуществляет управленческую деятельность и несет ответственность за большинство принятых решений в партнерстве с родителями учеников и местными сообществами. В рамках реализуемого Всемирным банком проекта *SABER* (System Assessment and Benchmarking for Education Results, «Системный подход к улучшению результатов образования») разработана методика диагностирования уровня автономии и подотчетности в системе образования той или иной страны и в политических документах, регулирующих функционирова-

## 1. Что такое автономия

---

зарбаева с целью формирования новой образовательной модели, сочетающей ценности национальной системы образования и лучшие международные практики. Это первые организации образования в Казахстане, работающие в соответствии с международными академическими стандартами и руководствующимися принципами автономности и академической свободы (Закон Республики Казахстан «О статусе Назарбаев Университет, Назарбаев Интеллектуальные школы и Назарбаев Фонд» [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30914968](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30914968)).

ние систем. Конечной целью такого диагностирования является повышение качества образования — как преподавания, так и обучения. В отчете зафиксировано: «Автономия и подотчетность являются ключевыми составляющими, необходимыми для обеспечения качества образования» [Всемирный банк, 2013. С. 1].

Согласно представлениям, лежащим в основе политики Всемирного банка в сфере образования, автономия и подотчетность повышают эффективность деятельности образовательных организаций. Механизм их воздействия состоит в установлении согласованности между управленческой деятельностью школ, оценкой результатов работы школ и академических результатов учащихся и использованием данных о достижениях в отчетности перед заинтересованными сторонами. Повышение качества образования рассматривается как фактор улучшения успеваемости учащихся.

К. Финниган, описывая концепцию независимой и самостоятельной школы, представляет автономию как получение школой большей степени свободы в обмен на повышение ответственности и подотчетности [Finnigan, 2007. P. 503]. П. Вольстеттер с соавторами рассматривает независимость как «отсутствие барьеров и самостоятельное управление» [Wohlstetter, Wenning, Briggs, 1995. С. 340]. Автономность школ предполагает усиление влияния учителей и школьной администрации на принятие решений во всех сферах деятельности учебного заведения: непосредственно вовлеченные в образовательный процесс сотрудники лучше представляют себе источники возникших проблем и пути их решения [King, Ozler, 2004. С. 1]. Польза и практическая значимость автономии, согласно К. Финниган [Finnigan, 2007. С. 505], состоит в том, что свобода позволяет школам реализовать те варианты действий, которые они не могли осуществить прежде или в которых были ограничены. От школ, получивших независимость, ожидают повышения качества обучения и, как следствие, улучшения результатов и достижений учащихся.

Так, например, инициатива правительства США «No Child Left Behind Act 2001» предполагала установление более жесткого контроля государства и общественности над успеваемостью обучающихся посредством обязательного национального тестирования [Santalova, 2014]. Образовательные реформы в Англии с конца 1990-х годов повысили автономность школ, наделив их самостоятельностью в вопросах финансирования, приема учащихся и одновременно усилив их подотчетность обществу [Higham, Earley, 2013. С. 703]. Для мониторинга качества образования и результатов обучения в 1992 г. там была введена система национального контроля за школами Ofsted (Office for Standards in Education, «Управление стандартами в образовании»).

На основании каких критериев можно охарактеризовать автономию школ? Ее можно оценивать с точки зрения свободы и са-

Рис. 1. Критерии определения уровня развития системы [Всемирный банк, 2013. С. 7]

Начальный	Формирующийся	Сформированный	Развитый (передовой)
<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
Меры политики отсутствуют или работа ограничена	Существует хороший опыт, но работа по формированию политики только ведется	Существует хороший опыт с некоторыми ограничениями	Существует передовая мировая практика

мостоятельности учителей в их профессиональной деятельности [Crawford, 2001]. К. Эшер и А. Гринберг исследовали автономию школ, выявляя взаимосвязь между процессом набора персонала и методами обучения, практикуемыми в школе: они утверждают, что по тому, как был произведен наем сотрудников, можно судить не только о методике обучения, но и об остальных видах деятельности школы [Ascher, Greenberg, 2002].

Всемирный банк в своем отчете оценивает степень автономности школ по следующим пяти критериям: 1) планирование и утверждение бюджета; 2) управление кадрами; 3) участие школьного совета в управлении школой; 4) оценка деятельности школы и достижений учащихся; 5) подотчетность перед заинтересованными сторонами [Всемирный банк, 2013. С. 6]. Применение данных критериев облегчает проведение бенчмаркинга в сфере автономности школ. Различают четыре уровня автономии: начальный, формирующийся, сформированный, развитый (передовой) (рис. 1).

В отчете Еврокомиссии «School Autonomy in Europe: Policies and Measures» проанализирована степень автономности школ 30 европейских стран в трех сферах деятельности: финансы, кадры и принятие решений [Eurydice and European Commission, 2007]. Разграничены четыре уровня автономии: а) полная автономия — школы самостоятельно принимают решения в рамках заданных норм без внешнего вмешательства; б) ограниченная автономия — школам предоставлена возможность выбора из predetermined набора вариантов решений и/или согласования решения с вышестоящими органами; в) отсутствие автономии; г) местные власти обдумывают возможность наделения школ правом принятия самостоятельных решений в той или иной сфере.

Э. Ханушек с соавторами выделяют шесть областей деятельности, в которых может проявляться автономность школ: 1) составление списка учебных предметов; 2) определение содержания предметов; 3) выбор учебников; 4) наем учителей;

5) установление заработной платы учителям; 6) распределение бюджетных средств [Hanushek, Link, Wobmann, 2011].

Таким образом, практически каждое направление деятельности школы можно оценить с точки зрения степени самостоятельности учебного заведения.

В законе Республики Казахстан от 27 июля 2007 г. № 319-III «Об образовании»<sup>2</sup> нет четкого определения понятий «автономность» и «самостоятельность» применительно к образовательным организациям, хотя и поставлена задача расширить автономию учебных заведений.

В законе Республики Казахстан от 19 января 2011 г. № 394-IV «О статусе “Назарбаев Университет”, “Назарбаев Интеллектуальные школы” и “Назарбаев Фонд”»<sup>3</sup> дано следующее определение автономной образовательной организации:

«Автономная организация образования — не имеющая членства некоммерческая организация, учреждаемая Правительством Республики Казахстан, правовой статус и особый правовой режим деятельности которой определяется настоящим Законом» (ст. 1).

Один из основных принципов деятельности автономных организаций раскрывается в законе так:

«Принцип автономности и самоуправления — обособленность и самостоятельность Университета, Интеллектуальных школ и Фонда в финансово-экономическом, административном управлении, принятии решений» (ст. 3).

Автономные организации образования наделены правом самостоятельно разрабатывать и выбирать образовательные программы, формы и методы обучения, осуществлять научно-исследовательскую деятельность по направлениям, которые они определяют сами (ст. 3).

На основании проведенного обзора научной литературы и нормативных документов мы сформулировали следующее рабочее определение для исследования самостоятельности средних учебных заведений в Республике Казахстан: автономность организаций образования, в частности школ, — это самостоятельность в принятии решений, касающихся образовательного процесса, административного и финансового управления учебным заведением.

<sup>2</sup> <http://www.do.ektu.kz/laws/MONRK/zakon.pdf>

<sup>3</sup> [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30914968](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30914968)

Ключевым источником информации об автономии средних общеобразовательных учебных заведений в Казахстане составили законодательные акты, постановления правительства Республики Казахстан, приказы ведомств, официальные отчеты, доклады и пояснения<sup>4</sup>. В первую очередь был проведен обзор всех законодательных и подзаконных актов, регламентирующих школьную деятельность в целом. Далее эти документы были распределены на категории в зависимости от того, для решения каких вопросов они были разработаны: финансовых, административных или касающихся содержания образования. Каждый документ был исследован на предмет условий и возможностей, которые он предоставляет для самостоятельности школ в той или иной сфере.

В рамках многоаспектного проекта совершенствования образовательной системы Казахстана, реализуемого Высшей школой образования Назарбаев Университета в партнерстве с факультетом образования Кембриджского университета, более чем 40 школьным организациям разных типов было предложено принять участие в исследовании, посвященном проблемам автономии образовательных организаций. Согласились участвовать в данном проекте 29 учебных заведений. В результате полевая работа была организована в шести регионах страны: Центральном, Северном, Юго-Западном, Северо-Восточном, Южном и Юго-Восточном. В школах, гимназиях и лицеях были проведены индивидуальные интервью с 16 директорами, интервью и фокус-группы с 30 заместителями директора и 95 учителями.

Школы, которым были направлены приглашения участвовать в исследовании, отбирались методом случайной выборки, за исключением двух регионов, которые принимали участие в одном из научных проектов в предыдущие годы. Отобранные школы представляют достаточно широкий диапазон типов учебных заведений: от сельских школ с обучением на казахском языке до специализированных лицеев с обучением как на русском, так

## 2. Источники эмпирического материала

<sup>4</sup> Закон Республики Казахстан от 27 июля 2007 г. № 319-III «Об образовании»; Закон Республики Казахстан от 19 января 2011 г. № 394-IV «О статусе “Назарбаев Университет”, “Назарбаев Интеллектуальные школы” и “Назарбаев Фонд”»; Постановление Правительства Республики Казахстан от 19 января 2012 г. № 127 «Об утверждении Типовых правил приема на обучение в организации образования, реализующие общеобразовательные учебные программы начального, основного среднего и общего среднего образования»; Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 августа 2012 г. № 1080 «Об утверждении государственных общеобязательных стандартов образования соответствующих уровней образования»; Приказ и. о. министра образования и науки Республики Казахстан от 22 октября 2007 г. № 501 «Об утверждении Типовых правил деятельности попечительского совета и порядка его избрания»; Приказ министра образования и науки Республики Казахстан от 30 октября 2013 г. № 439 «Об утверждении Правил подушевого финансирования среднего образования».

и на казахском языках. Кроме географического расположения школы отличаются друг от друга комплектацией классов, количеством обучающихся и смен. Выбранные для исследования школы расположены в регионах, различающихся социально-экономическим статусом и демографическими показателями. В каждом регионе исследовательская группа посетила две-три школы.

Для анализа качественных данных, полученных в ходе визитов в образовательные организации, была использована программа NVIVO. Информация, содержащаяся в материалах интервью, распределялась на три основные категории: а) финансовые аспекты автономии; б) академические аспекты автономии; в) административные аспекты автономии.

### **3. Обсуждение результатов**

На основании эмпирических данных, полученных в ходе визитов исследовательской группы в образовательные организации, интервью и фокус-групп с администраторами и учителями школ самостоятельность учебных заведений анализировалась применительно к трем аспектам их деятельности: финансовое управление, администрирование, организация образовательного процесса. Финансовое управление включает бюджетирование, планирование и исполнение расходов школами, а также политику оплаты труда персонала. Организация образовательного процесса охватывает систему оценивания, принятые в учебном заведении педагогические подходы и содержание учебных программ. К административной сфере отнесены наем персонала, прием учащихся и нормы коллегиального управления, включая работу родительских комитетов, методических, педагогических и попечительских советов.

#### **3.1. Финансовое управление**

У большинства принявших участие в исследовании директоров школ есть общее представление об автономии учебного заведения, и они заинтересованы в том, чтобы получить больше информации о данной концепции. На вопрос, что представляет собой в их понимании автономия образовательной организации, они часто перечисляют области, в которых школы могли бы получить больше свободы. Бюджетирование и финансирование — одна из сфер, где от респондентов были получены наиболее противоречивые ответы. Так, абсолютное большинство опрошенных отмечали полную зависимость школ от центральных и местных органов управления в том, что касается финансовых вопросов.

«Все бюджетные вопросы являются предметом четкого и строго следования» [Директор Е., регион 1, февраль 2014 г.].

В Казахстане законодательно введена децентрализованная система финансирования в сфере образования, в соответствии

с которой источниками средств для общеобразовательных школ являются местные бюджеты. При формировании плана расходов директора средних школ руководствуются законодательными нормативами, регулирующими процесс бюджетного планирования. Так, например, расходы на оплату труда учителей и других работников школ определяются нормами повременной системы оплаты труда, в рамках которой предусматривается выплата должностных окладов исходя из ставки, доплат за условия труда и пособия на оздоровление. Руководителям школ предоставлено право принимать решения относительно фонда заработной платы на своем уровне:

«Руководители образовательных организаций имеют право установления стимулирующих надбавок, а также премирования и оказания материальной помощи при наличии экономии средств, предусмотренных на содержание школы по календарному плану расходов»<sup>5</sup>.

Однако администрируют программы, по которым финансируются средние общеобразовательные школы, региональные управления образования, а не сами школы. В результате:

- 1) школы имеют право подавать бюджетные заявки на год, но при этом не определено право школ ознакомиться с утвержденными годовыми планами финансирования;
- 2) руководство школ имеет право подавать на рассмотрение местного управления образования предложения по стимулированию отдельных сотрудников, но окончательное решение остается за администратором программы, т. е. местным управлением образования.

Расходы на содержание учреждения — затраты на коммунальные услуги, отопление, электроэнергию, услуги связи и материальное оснащение — также регулируются утвержденными нормативами. Капитальные затраты, такие как ремонт помещений и зданий, приобретение оборудования, как правило, планируются по мере необходимости. При формировании бюджета руководство школы подает сведения о средствах, которые требуются для организации образовательной деятельности, в региональное управление образования с указанием информации по штат-

---

<sup>5</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2007 г. № 1400 «О системе оплаты труда гражданских служащих, работников организаций, содержащихся за счет средств государственного бюджета, работников казенных предприятий» [http://adilet.zan.kz/rus/docs/P070001400\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/P070001400_)



ной номенклатуре, численности учащихся, планах мероприятий на год и с обоснованием заявленных расходов.

Финансирование программ, нацеленных на развитие системы образования в целом, осуществляется из республиканского бюджета. Дополнительными источниками финансирования школ определены также спонсорская и благотворительная помощь, оказываемая в большинстве случаев родителями учащихся и местными организациями.

Местное управление образования принимает решение о распределении средств между школами и осуществляет финансирование школ в рамках утвержденных планов расходов. Большинство директоров школ, опрошенных в ходе исследований, подчеркивали настоятельную необходимость доведения утвержденных бюджетных планов до школ. Для них это очень важно: не зная собственных плановых показателей по расходам, они не в состоянии контролировать текущее исполнение плана, а следовательно, не могут прилагать усилия к экономии средств в течение учебного года. Предусмотренное законодательно право директора школы принимать решения по распределению фонда заработной платы оказывается фактически нереализуемым.

Закон Республики Казахстан от 27 июля 2007 г. № 319-III «Об образовании» определяет следующие принципы, на которых базируется система финансирования образования: эффективность и результативность, приоритетность, прозрачность. Последний принцип предполагает открытый для всех участников системы доступ к информации о системе. Однако, как показывает практика, руководители школ ограничены в доступе к данным, необходимым для принятия решений. Они могут только подавать предложения на рассмотрение местному управлению образования. Руководители школ в интервью часто сетовали на отсутствие у них возможности самостоятельно отметить работу передовых учителей и премировать их по результатам учебно-научной деятельности. Учителя со своей стороны отмечали, что в случае, когда их ученики добиваются высоких достижений, занимая призовые места на олимпиадах и различных конкурсах республиканского и международного уровня, за дополнительную работу по их подготовке учитель не получает материального вознаграждения. Направляя одаренных учащихся на международные конкурсы, школы испытывают большие затруднения в оплате транспортных и иных расходов и вынуждены самостоятельно изыскивать средства, прибегая к помощи спонсоров и родительских комитетов. Еще один случай, когда существующая система финансирования потребностей учебных заведений обнаруживает свою неэффективность, — необходимость в проведении ремонтных работ, которая может возникнуть по разным, и зачастую непредвиденным, причинам. Здесь школы также

ограничены, во-первых, планом расходов и, во-вторых, решениями регионального управления образования.

Таким образом, школы самостоятельны в планировании бюджета в рамках предусмотренных законодательством норм оплаты труда персонала и расходов на эксплуатационные, коммунальные и материальные нужды учреждения образования. Автономия же в управлении финансовыми ресурсами полностью сосредоточена на уровне местных управлений образования, которые рассматривают ежемесячные потребности школ в расходах и определяют размеры их финансирования.

При этом большинство опрошенных директоров школ на вопрос «Хотели бы вы получить большую степень самостоятельности в решении финансовых вопросов?» категорически заявляют, что не заинтересованы в передаче финансового управления на уровень школы. Чаще всего в качестве объяснения такого выбора директора приводят две причины — очевидно, они являются наиболее значимыми: во-первых, передача полномочий по финансовому управлению руководству школы означала бы для директора дополнительный объем работ по проведению государственных закупок как обязательной составляющей при осуществлении расходов, во-вторых, она сопряжена с возрастанием обязательств по предоставлению отчетности.

Содержание учебных программ формируется на основании государственных общеобязательных стандартов образования, определяющих их обязательную и вариативную часть. Основную часть учебной программы каждой школы составляет обязательное содержание, вариативную часть (до 25% содержания учебных программ) школы могут определять самостоятельно, выбирая предметы в зависимости от целей и задач школы, а также интересов и способностей учащихся.

Казахским школам предоставлена значительная самостоятельность и в вопросах педагогической практики, и в выборе системы контроля за успеваемостью. Так, в соответствии с типовыми правилами, регулирующими деятельность общеобразовательных организаций, школы имеют право выбирать формы, средства и методы обучения. В рамках государственных общеобязательных стандартов образования, учебных планов, санитарных и прочих нормативов школы сами определяют учебную нагрузку и режим обучающихся. Организации образования самостоятельны в выборе методов, форм и периодичности проведения текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации учащихся.

Опрошенные учителя и директора школ едины во мнении, что школам предоставлена достаточная самостоятельность в учебном процессе, у них сегодня стало больше возможностей, сво-

### 3.2. Организация образовательного процесса

боды действия и прав организовывать работу по своему усмотрению.

«Я не могу утверждать, что нет свободы в учебном процессе, она есть. Я могу распределять часы между предметами, например в рамках выделенных часов на элективные курсы могу увеличить часовую нагрузку по математике. Аналогично могу добавить один час нагрузки по английскому языку при необходимости и заинтересованности со стороны учеников» [директор С., регион 2, февраль 2014 г.].

Директора нескольких школ отметили в интервью пределы своей свободы в выборе педагогических приемов.

«Мы самостоятельны в принятии решений о методах обучения, но в рамках государственных стандартов» [Директор С., регион 5, февраль 2014 г.].

«Я менее свободна в вариативной части учебного плана. Почему? Потому что есть курсы, которые вводятся через министерство, и я обязана подчиняться. Я свободна в плане выбора технологий обучения: повышение профессиональной культуры и квалификации учителя, организация работы внутри школы» [директор Е., регион 1, февраль 2014 г.].

Ограничение автономии средних школ представляет собой общепринятую мировую практику. В частности, самостоятельность английских школ государство регулирует путем: а) введения Всеобщей программы обучения и тестов; б) постановки целей на национальном уровне и организации мониторинга успеваемости школьников; в) измерения качества оказываемых услуг [Higham, Earley, 2013].

В нашем исследовании мнения респондентов по вопросу «В каких областях вы бы хотели получить больше самостоятельности и независимости?» разделились: большинство опрошенных считают, что казахские школы сегодня наделены достаточной степенью свободы в организации учебного процесса, но есть и такие, кто считает возможной полную независимость учебных заведений.

### 3.3. Школьное администрирование

Руководитель школы назначается на должность на основании решения, вынесенного региональным органом исполнительной власти по результатам проведенного конкурса. Директор школы подотчетен местным государственным органам управления по вопросам:

- соответствия учебных программ требованиям государственного общеобязательного стандарта образования;

- обеспечения во время учебно-воспитательного процесса безопасности для жизни и здоровья обучающихся, воспитанников и работников организаций образования;
- финансово-хозяйственной деятельности, в том числе он несет ответственность за нецелевое использование материальных и денежных средств;
- гарантий прав и свобод обучающихся, воспитанников, работников организации образования.

Законодательные и нормативные документы наделяют школы достаточной свободой действий в административной сфере. К примеру, директор вправе в зависимости от потребностей в штатном персонале, от утвержденного лимита по штатному расписанию и на основании квалификационных требований к педагогическим работникам производить наем учителей и прочего штатного персонала. Он по своему усмотрению распределяет между сотрудниками часовую нагрузку и занимается расстановкой персонала. Соответственно директор школы несет ответственность за эффективность использования кадров и их своевременную и качественную аттестацию.

Однако большинство директоров, принявших участие в исследовании, сошлись во мнении, что современные школьные руководители ограничены в самостоятельности в принятии административных решений, что они находятся под полным контролем местных органов управления и различных организаций. (Вопрос в интервью звучал так: «Насколько вы видите себя как самостоятельного руководителя школы, независимого от внешних структур?».) Так, в числе институтов, перед которыми школы отчитываются в своей деятельности, были перечислены управления образования, акиматы<sup>6</sup>, управления здравоохранения, санитарно-эпидемиологические службы, органы финансового контроля, счетные палаты, пожарные службы, департаменты по соблюдению техники безопасности, службы Комитета национальной безопасности и проч. Каждая служба осуществляет контроль с периодичностью от одного до четырех раз в год. Как отметил президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев в ходе совещания с главами областных регионов 28 ноября 2012 г., предоставление отчетности занимает у работников школ треть их рабочего времени, которое должно быть направлено на прямое выполнение их функций — обучать<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Акиматы — региональные органы исполнительной власти в Казахстане.

<sup>7</sup> Выступление президента Республики Казахстан Н. Назарбаева «Дайте учителям учить, врачам — лечить, а не отчеты заполнять» [http://www.zakon.kz/top\\_news/4527512-dajjte-uchiteljam-uchit-vracham-lechit.html](http://www.zakon.kz/top_news/4527512-dajjte-uchiteljam-uchit-vracham-lechit.html)

Многие директора школ, участвовавшие в исследовании, считают, что руководители школ сегодня являются скорее менеджерами, хозяйственниками, чем руководителями учебно-воспитательного процесса. Оценивая соотношение в своей профессиональной деятельности административной и учебно-воспитательной работы, они указывают пропорцию 60 к 40% или 70 к 30% соответственно.

Школы обязаны принимать на обучение по программам начального и основного среднего образования (1–9-й классы) всех детей, проживающих на территории обслуживания данной организации, независимо от уровня подготовки. Прием детей производится без каких-либо экзаменационных, тестовых и конкурсных испытаний. В целях исключения дискриминации детей по уровню развития школам запрещается формирование классов в зависимости от степени их подготовленности. Набор в старшие классы (10–11-й) зависит от типа школы. Профильные школы имеют право принимать учащихся независимо от места их проживания — с учетом способностей и склонностей подростков при выборе профиля обучения. Общеобразовательные гимназии и лицеи также не привязаны к определенной территории и имеют право принимать детей, пожелавших пройти обучение в данных организациях и не проживающих на их территории. При этом общеобразовательные лицеи и гимназии ограничены в осуществлении отбора учащихся, что противоречит цели и идее создания данных типов школ.

«Идея специализированного обучения в гимназии теряется, если мы при этом не можем проводить отбор детей» [заместитель директора по методологической работе С., регион 5, май 2014 г.].

Закон «Об образовании» дает право родителям направлять детей в организации обучения по своему выбору:

«Родители и иные законные представители несовершеннолетних детей имеют право выбирать организации образования с учетом желания, индивидуальных склонностей и особенностей ребенка».

Однако утвержденные типовые правила фактически лишают их такого права: дети, не проживающие на данной территории, не могут быть приняты в обслуживающую этот район школу, если только это не лицей или гимназия.

Для управления школой дополнительно формируются коллегиальные органы: попечительские, педагогические, методические советы и родительские комитеты. Педагогические и методические советы школы могут создавать или не создавать

по собственному выбору, эти органы управления принимают участие в учебно-воспитательной и методической работе. Методические советы вправе образовывать школьные и межшкольные методические объединения по профильному признаку.

Практика организации родительских школьных комитетов в целях усиления роли родителей в учебно-воспитательном процессе и активного вовлечения их в жизнь детей заимствована из советской системы образования. Родители законодательно наделены правом участия в работе органов управления школами посредством создания комитетов. Однако четкого определения родительского комитета как одного из органов коллегиального управления в организациях образования в правовых документах нет. Отсутствуют и нормы, регулирующие участие родителей в образовательной или иной деятельности школы.

Начиная с 2007 г. школам законодательно предоставлена возможность организовывать попечительские советы. При этом именно родители могут выступить инициаторами их создания. Попечительские советы формируются в следующем составе: руководитель организации образования, при которой создается попечительский совет; представители органов управления образованием; работодатели и социальные партнеры; представители общественных организаций, фондов и ассоциаций; спонсоры.

В задачи попечительских советов, согласно нормативным документам, сегодня входит:

- создание необходимых условий для обучающихся и педагогического коллектива в процессе обучения;
- оказание содействия школам в осуществлении их уставных функций;
- оказание финансовой поддержки школам и укрепление материально-технической базы;
- содействие дальнейшему развитию школ.

Ожидается, что попечительские советы обеспечат в будущем тесную взаимосвязь между администрацией школы, родителями и местной властью — таким образом, что школы окажутся самостоятельны в своей деятельности при постоянной подотчетности обществу.

По мнению исследовательской компании «Сандж», позицию родителей в составе попечительских советов школ целесообразно представить более определенно, например как «родительская общественность». Тем самым было бы обеспечено усиление их влияния на принимаемые решения [Сандж, 2013. С. 50]. Сегодня, как показывает практика, родители выступают в составе попечительских советов в качестве спонсоров или представителей местных организаций. Существенным пробелом в законодательстве является отсутствие однозначного определения того,

в какой форме и в каком порядке попечительские советы должны или могут оказывать школам спонсорскую помощь.

В рамках разработки и внедрения подушевого финансирования среднего образования предполагается наделить школы правом принимать самостоятельные решения по распределению и расходованию средств, выделяемых на выплату премий, и по установлению стимулирующих выплат работникам. Такая система позволит директорам школ дифференцировать заработную плату сотрудников в зависимости от результатов их работы. Расходование средств должно производиться по согласованию с попечительскими советами. Администратором программ, по которым производится финансирование школ, остаются местные управления образования, но наличие в составе попечительских советов директоров школ, а также родителей учащихся дает основание надеяться, что школы, во-первых, будут иметь доступ к информации о планах их финансирования и, во-вторых, получат возможность участвовать в принятии решений о распределении выделенных финансовых средств. Вместе с тем остается открытым вопрос, каким образом система подушевого финансирования, призванная развивать конкуренцию между школами, будет функционировать в условиях действующих правил приема учащихся. Понятно, что при подушевом финансировании школы будут заинтересованы в повышении качества образовательных услуг, и тогда число желающих обучаться в лучших школах может резко возрасти. При отсутствии системы отбора в школах и законодательно закрепленного за родителями права выбирать школу для своего ребенка организации образования могут столкнуться с серьезными проблемами. В наибольшей степени они коснутся лицеев и гимназий, которые не привязаны к определенному району и открыты для детей, не проживающих на их территории.

В интервью на вопрос «Хотели ли бы вы получить большую степень самостоятельности в решении административных вопросов?» большинство школьных директоров отвечали утвердительно, но с некоторой долей осторожности. Их беспокойство было обусловлено прежде всего незнанием последствий наделяния школ большей автономией. Руководители отдают себе отчет в том, что независимость увеличивает их ответственность. Поэтому важным для них было точно представлять себе, как самостоятельность отразится на уровне текущей подотчетности.

**4. Выводы** Существующая система законодательства Республики Казахстан определяет Министерство образования и науки РК как орган, формирующий образовательную политику и задающий стандарты, нормы и правила в целом. Функции местных управлений образования в регионах состоят в том, чтобы осуществлять мониторинг организации образовательной деятельности на ме-

стах и контролировать качество обучения в соответствии с заданными стандартами, нормами и правилами. Финансирование школ также осуществляют управления образования. За школами оставлено право выбирать формы и методы обучения, проводить текущее оценивание успеваемости учащихся, организовывать учебный процесс, нанимать персонал и набирать учащихся — в рамках установленных нормативов и правил.

Притом что выбор методики преподавания предоставлен учителю, это право зачастую ограничивается требованиями установленных нормативов и учебных стандартов. Показатели академической успеваемости учащихся напрямую отражаются в рейтингах эффективности работы педагогов, которые руководство школы учитывает при распределении часовой нагрузки между работниками. Поэтому казахстанские учителя очень осторожны в выборе методов преподавания и оценивания. Выбирая между новыми и традиционными методиками обучения, они, будучи заинтересованы в сохранении часов преподавания, предпочитают те инструменты, которые надежно обеспечивают достаточные показатели успеваемости учеников.

Вопрос о целесообразности предоставления учителям права самостоятельно выбирать учебно-методические материалы остается открытым. Государственными стандартами четко определено содержание каждого школьного предмета, а также перечень учебников, которыми школы обеспечивает Министерство образования и науки. При этом профессиональная общественность не может прийти к единому мнению о том, следует ли предоставить школам больше свободы в выборе учебных материалов. Противники данной идеи аргументируют свою позицию необходимостью соблюдения единых стандартов в определении качества образования. Их оппоненты акцентируют внимание на ресурсах развития критического мышления и аналитических способностей у учащихся, которые возникают при индивидуальном подходе учителя к выбору учебного материала. К однозначному решению прийти достаточно сложно, при этом опыт предоставления учителям возможности самостоятельно выбирать методику преподавания свидетельствует о том, что результаты иногда оказываются не теми, которых ожидали авторы той или иной инициативы в образовательной политике.

Декларированная в законодательных и нормативных документах самостоятельность организаций образования не гарантирует их фактической самостоятельности из-за ограничений, наложенных другими законодательными актами. Нормы и правила в одной сфере могут обернуться препятствием для школ при реализации их прав в других сферах деятельности. Рассмотренные примеры конфликтов в законодательных механизмах финансового, содержательного и административного регулирования демонстрируют недостаточную степень целостности, а соответ-



ственно, и устойчивости системы. С последствиями недостаточной отрегулированности законодательной базы сталкиваются все участники образовательного процесса.

Наделение школ большей самостоятельностью и предоставление им свободы является скорее инициативой вышестоящих органов, чем самих школ. Автономия становится вызовом для современной школы, так как большая степень самостоятельности предполагает большую ответственность. Точно так же обстоит дело, в частности, в Венгрии, где учителя, за редким исключением, не заинтересованы в дополнительной работе, такой как проведение совещаний, подготовка и сдача различного рода отчетов [Halazs, 1990]. Отчасти такая позиция объясняется высокой нагрузкой учителей, которая продолжает расти из года в год: если в 1979 г. средняя нагрузка учителя в школе составляла 281 час, то в 2002 г. — 336 часов [Джадрина, 2012. С. 187]. Кроме роста количественных показателей учебной нагрузки дополнительное давление на учительский корпус оказывают возрастающие ожидания общества в отношении качества обучения. Повышение качества образования становится стратегической целью в образовательной политике многих государств, в том числе и Казахстана. К контролю качества образования привлечено пристальное внимание как государства, так и общественности. Составной частью обязательной отчетности учителей руководству учебных заведений и школ — вышестоящим органам управления становятся рейтинги педагогических составов и школ в целом по результатам текущей и итоговой учебной успеваемости учащихся. Неудивительно, что учителя не проявляют инициативы в достижении дополнительной автономии в профессиональной деятельности. Другим немаловажным фактором, обуславливающим низкую заинтересованность школ в автономии, нам представляется действующая система оплаты труда, которая не предусматривает связь между достигнутым качеством образования и материальным вознаграждением. Многие руководители школ отмечали в интервью, что не имеют возможности поощрить сотрудников, добившихся наилучших результатов в работе. Становится понятным нежелание учителей в таких условиях расширять пределы своей самостоятельности при и без того ежегодно растущей степени ответственности.

Повышение самостоятельности школ зависит не только от их инициативности. Во многом, как показывает анализ, это вопрос подготовленности всей системы в целом, в том числе и кадров. Личностные и профессиональные качества руководителей школ оказывают сильное влияние на то, какие взаимоотношения выстраиваются между местными органами управления, организациями, осуществляющими контроль, и школой. От директоров требуется профессионализм не только в учебно-воспитательной сфере, но и в финансовых, организационных, хозяйствен-

ных вопросах управления школой. При существующем уровне подотчетности школ главной задачей руководителя становится установление баланса между предоставленными ему правами и требованиями, определенными законодательством. Исследование, проведенное в Англии, также привело авторов к заключению, что директора школ в реальности являются скорее руководителями филиальных подразделений, нежели первыми лицами организаций [Lewis, Murphy, 2008]. В условиях четко определенных системой пределов свободы очень сложно говорить о развитии культуры самостоятельности в школах. Еще сложнее внедрять принципы автономности в практику без развития компетенций самостоятельной работы у школьного персонала. Принятие на себя ответственности как необходимое условие автономии школы возможно, только если школы будут обеспечены педагогическим и административным персоналом, способным принимать самостоятельные решения в сфере стратегического планирования, разработки учебных программ, внедрения инновационных методик обучения и оценивания, а также финансового обеспечения — принимать, обосновывать и отстаивать их.

На основании проведенного исследования можно заключить, что современные школы в Республике Казахстан имеют достаточно широкие возможности выбора и свободу действий в организации учебно-воспитательного процесса. Система предоставляет преимущества учителям, желающим разрабатывать новые методики, проводить эксперименты, творчески подходить к вопросам обучения. В то же время самостоятельность школ существенно ограничена в финансовой и административной сферах. Хотят ли школы сегодня большей степени самостоятельности? На этот вопрос вряд ли можно ответить однозначно. Как показывают результаты интервью с руководителями, стать независимыми и самостоятельно решать возникающие проблемы школы пока не готовы. Каким же образом можно помочь школам стать самостоятельными? Для повышения эффективности использования предоставленных им свобод и прав важно обеспечить школам условия, необходимые для их осуществления. Совершенствование законодательной базы в части установления ответственности нормативных актов друг другу и оценки их реального вклада в развитие самостоятельности школ будет способствовать расширению автономии организаций образования. Другое важное направление этой работы — подготовка кадров, готовых действовать независимо и самостоятельно, обладающих необходимыми навыками для работы в условиях коллегиального управления и способных взять на себя ответственность за качество образования.

В любой стране правительство, предоставляя школам дополнительные права и свободы, рассчитывает повысить таким образом качество образования, которое выражается в академических

достижениях учащихся. Как правило, школы при этом подотчетны не только государственным органам, но и обществу в целом. Предоставление отчетности об академических достижениях детей на национальном уровне дает возможность обществу оценить результаты работы не только школ, но и государства. Как отмечает А. Е. Ленская [2005] в комментарии к докладу М. Барбера об ответственности и отчетности учреждений образования, каждый налогоплательщик будет заинтересован в реформе, если она дает наглядно представленные положительные результаты.

## Литература

1. Всемирный банк. Страновой отчет SABER 2013. Казахстан: Автономия и подотчетность школ. [http://wbfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting\\_doc/CountryReports/SAA/SABER\\_SAA\\_Kazakhstan\\_CR\\_Final\\_2013\\_ru.pdf](http://wbfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/CountryReports/SAA/SABER_SAA_Kazakhstan_CR_Final_2013_ru.pdf)
2. Джадрин М. Д. Предпосылки создания новой модели школьного образования в Казахстане // Сборник статей II Международной научно-практической конференции «Содержание среднего образования: Традиции и перемены». Астана, 2012. С. 186–190.
3. Ленская Е. А. Комментарий к докладу М. Барбера «Преимущества системы ответственности и отчетности» // Вопросы образования. 2005. № 1. С. 40–44.
4. Сандж. Руководство по финансовым вопросам для директоров школ. Астана: Фонд «Сорос Казахстан», 2013.
5. Ascher C., Greenberg A. (2002) Charter Reform and the Education Bureaucracy: Lessons from New York State // Phi Delta Kappan. Vol. 83. No 7. P. 513–518.
6. Crawford J. (2001) Teacher Autonomy and Accountability in Charter Schools // Education and Urban Society. Vol. 33. No 2. P. 186–200.
7. Eurydice and European Commission (2007) School Autonomy in Europe: Policies and Measures. [http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice/documents/thematic\\_reports/090EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice/documents/thematic_reports/090EN.pdf)
8. Finnigan K. S. (2007) Charter School Autonomy: The Mismatch between Theory and Practice // Educational Policy. Vol. 21. No 3. P. 503–526.
9. Higham R., Earley P. (2013) School Autonomy and Government Control: School Leaders' Views on a Changing Policy Landscape in England // Educational Management and Leadership. Vol. 41. No 6. P. 701–717.
10. Halasz G. (1990) School Autonomy and Reform of Educational Administration in Hungary // Prospects. Vol. 20. No 3. P. 387–394.
11. Hanushek E. A., Link S., Wobmann L. (2011) Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA. NBER Working Paper No. 17591. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
12. King E. M., Ozler B. (2005) What's Decentralization Got to Do With Learning? School Autonomy and Student Performance. Working Paper No 54. Kyoto: Kyoto University.
13. Lewis P., Murphy R. (2008) New Directions in School Leadership // School Leadership and Management. Vol. 28. No 2. P. 127–146.
14. Santalova A. (2014) Exploring School Autonomy Frontiers in the Post-Soviet Republics of Central Asia: Kyrgyzstan, Tajikistan and Uzbekistan (PhD Thesis). Oxford: University of Oxford.
15. Wohlstetter P., Wenning R., Briggs K. L. (1995) Charter Schools in the United States: The Question of Autonomy // Educational Policy. Vol. 9. No 4. P. 331–358.

## Autonomy in Secondary Education: Independence and Accountability of Secondary General Education Schools in Kazakhstan

**Ayzhan Omarbekova**

Author

M. Sc. in Management Science and Operations Research, Junior Researcher, The Science Department of the Graduate School of Education, Nazarbayev University. Address: 53, Kabanbay batyra av., 010000, Astana, the Republic of Kazakhstan. Email: aizhan.omarbekova@nu.edu.kz

Autonomy of educational institutions has been consistently extended in Kazakhstan over the last years: national educational standards have been broken into invariable and variable components, boards of regents have been introduced, per capita financing system is being tested, and autonomous educational organizations have been established, such as Nazarbayev University in higher education and Nazarbayev intellectual schools in secondary education. The paper analyzes legislative instruments, standards and official documents regulating the process of education in the secondary education system to define the extent to which educational institutions enjoy autonomy. Besides, the article uses the data of interviews and focus groups with 46 administrators and 95 teachers of schools, gymnasia and lyceums in different regions of Kazakhstan to analyze how they understand the notion of 'autonomy of educational institutions' and how they assess the current degree of autonomy of organizations they work in. The conclusion is that granting more autonomy and independence comes from above but is not requested by schools. Autonomy becomes a challenge for contemporary schools, as more independence implies greater responsibility.

Abstract

secondary education, schools, corporate management, autonomy, independence, accountability, learning programs.

Keywords

- Ascher C., Greenberg A. (2002) Charter Reform and the Education Bureaucracy: Lessons from New York State. *Phi Delta Kappan*, vol. 83, no 7, pp. 513–518.
- Crawford J. (2001) Teacher Autonomy and Accountability in Charter Schools. *Education and Urban Society*, vol. 33, no 2, pp. 186–200.
- Dzhadrina M. (2012) Predposylki sozdaniya novoy modeli shkolnogo obrazovaniya v Kazakhstane [Prerequisites for Development of a New Model of School Education in Kazakhstan]. Proceedings of the 2nd *International Research and Practice Conference 'Content of Secondary Education: Traditions and Changes' (Kazakhstan, Astana, June 14–15, 2012)*, pp. 186–190.
- Eurydice and European Commission (2007) *School Autonomy in Europe: Policies and Measures*. Available at: [http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice/documents/thematic\\_reports/090EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice/documents/thematic_reports/090EN.pdf) (accessed 10 April 2015).
- Finnigan K. S. (2007) Charter School Autonomy: The Mismatch Between Theory and Practice. *Educational Policy*, vol. 21, no 3, pp. 503–526.
- Higham R., Earley P. (2013) School Autonomy and Government Control: School Leaders' Views on a Changing Policy Landscape in England. *Educational Management and Leadership*, vol. 41, no 6, pp. 701–717.
- Halazs G. (1990) School Autonomy and Reform of Educational Administration in Hungary. *Prospects*, vol. 20, no 3, pp. 387–394.
- Hanushek E. A., Link S., Wobmann L. (2011) *Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA*. NBER Working Paper No 17591. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

References

- King E. M., Ozler B. (2005) What's Decentralization Got To Do With Learning? School Autonomy and Student Performance. Working Paper No 54. Kyoto: Kyoto University.
- Lenskaya Y. (2005) Kommentariy k dokladu M. Barbera 'Preimushchestva sistemy otvetstvennosti i otchyotnosti' [Commentary on M. Barber's report 'The Virtue of Accountability']. *Voprosy obrazovaniya*, no 1, pp. 40–44.
- Lewis P., Murphy R. (2008) New Directions in School Leadership. *School Leadership and Management*, vol. 28, no 2, pp. 127–146.
- Sange Research Center (2013) *Rukovodstvo po finansovym voprosam dlya direktorov shkol* [A Guide to Financial Management for School Principals]. Astana: The Foundation Soros-Kazakhstan.
- Santalova A. (2014) Exploring School Autonomy Frontiers in the Post-Soviet Republics of Central Asia: Kyrgyzstan, Tajikistan and Uzbekistan (PhD Thesis). Oxford: University of Oxford.
- Wohlstetter P., Wenning R., Briggs K. L. (1995) Charter Schools in the United States: The Question of Autonomy. *Educational Policy*, vol. 9, no 4, pp. 331–358.
- World Bank (2013) *Stranovoy otchyot SABER 2013. Kazakhstan: Avtonomiya i podotchyotnost shkol* [SABER School Autonomy and Accountability Kazakhstan Country Report 2013]. Available at: [http://wbgfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting\\_doc/CountryReports/SAA/SABER\\_SAA\\_Kazakhstan\\_CR\\_Final\\_2013\\_ru.pdf](http://wbgfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/CountryReports/SAA/SABER_SAA_Kazakhstan_CR_Final_2013_ru.pdf) (accessed 10 April 2015).