

УДК 37.014.54(574)

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОГО
И СТРУКТУРНОГО МЕХАНИЗМОВ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЫНКА
ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В КАЗАХСТАНЕ**

Н.Г. Айдаргалиева

Излагаются взгляды на изменение существующей структуры системы школьного образования в Казахстане, введение понятия ступени школ и их пространственное разделение, что позволит более эффективно распределить финансовые и человеческие ресурсы, оказывать адресную поддержку школам с учетом соответствующих потребностей. На основе изучения большого массива информации по опыту зарубежных стран мы предлагаем изменить отечественную структуру уровней образования. В работе представлены две модели организации на рынке школьного образования, которые позволят оптимизировать расходы государства по ступеням образования.

Ключевые слова: рынок школьного образования; рынок начального образования; рынок среднего образования; рынок частного школьного образования; общеобразовательные школы; ступени школ; потребители образовательных услуг.

**КАЗАКСТАНДАҒЫ МЕКТЕПТИК БИЛИМ БЕРҮҮ РЫНОГУНУН
ИШ ЖҮРГҮЗҮҮСҮНҮН УЮШТУРУУЧУЛУК
ЖАНА ТҮЗҮМДҮК МЕХАНИЗМДЕРИН ӨРКҮНДӨТҮҮ**

Н.Г. Айдаргалиева

Бұл мақалада Қазақстандағы азыркы мектептік билим берүү системасының түзүмүнө өзгертүү киргизүүгө, мектептік басқычтар түшүнүгүн киргизүүгө жана аларды мейкиндик бөлүштүрүүгө карата көз караштар баяндалат, муну өзү финансылык жана адам ресурстарын бир кыйла натыйжалуу бөлүштүрүүгө, тиешелүү муктаждыктарын эске алуу алуу менен мектептерге даректик колдоо көрсөтүүгө мүмкүндүк берет. Чет мамлекеттердин тажрыйбасы боюнча көп сандаган маалыматтарды изилдөөнүн негизинде атамекендик билим берүү деңгээлдеринин өзгөртүүнү сунуштайбыз. Бул эмгекте мектептік билим берүү рыногундагы эки уюштуруу модели сунушталат, алар мамлекеттин билим берүү баскычтары боюнча чыгымдарын оптималдаштырууга мүмкүндүк берет.

Түйүндүү сөздөр: мектептік билим берүү рыногу; башталгыч билим берүү рыногу; орто билим берүү рыногу; жалпы билим берүүчү мектептер; мектептердин баскычтары; билим берүү кызматтарын керектөөчүлөр.

**IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL AND STRUCTURAL
MECHANISMS OF FUNCTIONING OF THE SCHOOL
EDUCATION MARKET IN KAZAKHSTAN**

N.G. Aidargalieva

The article presents views on changing the existing structure of the school system in Kazakhstan, introducing the concept of school levels and their spatial division, which will allow for more efficient distribution of financial and human resources, and provide targeted support to schools, taking into account the relevant needs. Based on the study of a large array of information on the experience of foreign countries, we propose to change the domestic structure of education levels. The paper offers two models of organization in the school education market, which will optimize the state's expenditures by level of education.

Keyword: school education market; primary education market; secondary education market; private school education market; general education schools; school stages; consumers of educational services.

Таблица 1 – Количество государственных дневных школ в Казахстане, подведомственных МИО по уровням образования в 2019 г.

Наименование	Государственные дневные школы	Контингент, тыс. чел.	Школы в городской местности	Доля городских школ, %	Контингент, тыс. чел.	в % от общей численности
Всего школ, из них:	6975	3242,3	1750	25,1	1780,1	54,9
начальные школы	633	21,1	29	4,6	9,5	45,2
основные средние	976	66,6	71	7,3	16,9	25,4
общеобразовательные школы	5366	3154,6	1650	30,7	1753,7	55,6

Примечание. Составлено автором на основе данных источника [5].

Казахстан принял ряд реформ для улучшения качества образовательной системы и все чаще обращается к международным стандартам и передовой практике. Однако, несмотря на все усилия государства, сегодня в образовании остались те же проблемы, что и 30 лет назад – низкое качество обучения, устаревшая учебная методика, дефицит мест, переполненные классы, низкая материальная обеспеченность большинства школ и т. д. [1]. И это не только вопрос финансирования. В Казахстане рынок школьного образования переживает реформы, призванные решить эти проблемы, но традиционными подходами с этим не справиться. Как было отмечено экспертами, школе необходимо отведение центральной роли в системе образования, а для этого необходимо понимание того, как более эффективно и справедливо распределять ресурсы между школами [2]. В ГПРО на 2020–2025 годы в этом направлении предусмотрен ряд направлений. Согласно прогнозам МОН РК, к 2025 г. дефицит мест на рынке ШО составит примерно 500 тыс. мест [3]. Для решения проблемы с дефицитом ученических мест, сокращения трехсменных и аварийных школ планируется строительство 800 новых школ более чем на 650 тыс. мест за счет госбюджета и привлечения частных инвестиций [4]. В рамках программы будет выделено 876 млрд тенге. Однако мы считаем, что наиболее эффективно такие средства можно было бы использовать с учетом наших последующих предложений.

Мы считаем, что существующая структура сети рынка школьного образования, несмотря на радикальные изменения экономических условий и возрастающие требования государственной политики по повышению качества образования, продолжает во многом оставаться прежней, как в советский период. В соответствии с законом “Об образовании” ст. 12 и согласно МСКО – 1997, казахстанское образование включает в себя семь уровней: дошкольный, начальный, основной сред-

ний, средний, послесредний, высший и послевузовский. Хотя в Казахстане декларируется, что уровни начального, основного среднего и общего среднего образования реализуются в начальной школе, основной средней школе, общеобразовательной школе, однако, по существу, все уровни образования в городах и мегаполисах находятся на территории одной общеобразовательной школы. В связи с тем, что МОН РК не дифференцирует начальную и основную среднюю школу, в Казахстане существуют лишь 633 государственные школы, предназначенные исключительно для начального образования (1–4 классы), из них в сельской местности 95,4 %, и 976 средних школ (1–9 классы), также в основном (92,7 %) на селе (905 ед.), в том числе в 811 МКШ. Остальные – это 5366 общеобразовательных школ (1–11 (12) классы), из них 30,7 % функционируют в городах (таблица 1).

Мы считаем, что обновленное содержание образования предполагает адекватное изменение образовательной структуры и типов образовательных пространств. В чем суть наших предложений? Нами был проведен обширный обзор зарубежной и отечественной литературы, посвященный реформированию и современной организации систем образования в различных странах.

Мы задались вопросом: что объединяет лучшие школьные системы в мире независимо от культурного и социального контекста? И какие инструменты в них используются для постоянного улучшения качества образования? Мы обратили внимание на то, что в странах с наиболее успешными системами образования их структура и организация учебного процесса отличаются от казахстанской. Мы сосредоточили внимание на различиях в уровнях системы образования: именно ими в конечном счете обусловлено качество обучения. Мы пришли к выводу и предлагаем: внести изменения в структуру системы школьного образования на законодательном уровне и ввести новую

Таблица 2 – Сеть и численность учащихся в дневных государственных общеобразовательных школах, подведомственных МИО г. Алматы

Наименование	Кол-во, ед.	Контингент, чел.	%	В т. ч. численность учащихся					
				1–4 классов	%	5–9 классов	%	10–11 (12)	%
Всего школ:	205	259826	100	119864	46,1	120556	46,4	19406	7,5
начальных школ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
средних основных школ	4	682	100	-	-	682	100	-	-
общеобразовательных школ	201	259144	100	119864	46,3	119874	46,2	19406	7,5
Количество классов	9788	-	100	4294	43,8	4636	47,4	868	8,8
Средняя наполняемость классов, чел.	25,3			28		26		22	

Примечание. Составлено автором на основе данных источника [5]

классификацию школ, которая позволит более эффективно распределить финансовые и человеческие ресурсы, оказывать адресную поддержку школам с учетом соответствующих потребностей.

Наши предложения основаны на том, что на разных уровнях образования цель одна – дать учащимся прочные и полноценные знания, привить им умения и навыки, соответствующие современным требованиям, а вот задачи и проблемы для каждого уровня разные.

Актуальной становится модель школьного образования, предполагающая разделение не только по возрастам и уровням образования. Мы предлагаем ввести понятие “ступени” образования, подразумевая под этим типы и виды школ для различных уровней образования – создание обособленных начальных школ для младших школьников, средних школ – для юношества (подростковые школы) и старших школ, для тех, кто планирует поступление в вуз. Такая модель распространена в многих странах мира (Южная Корея, США, Германия и др.) [6]. Как правило, каждая из ступеней школы имеет свое собственное здание и представляет собой полностью обособленное учебное заведение. Организационно они никак не связаны между собой, т. е. все ступени образования пространственно должны быть четко разделены и расположены отдельно друг от друга. Предлагаемая модель приемлема для школ, расположенных в городской местности, особенно в крупных городах. Для организации школ в сельской местности предложения будут даны ниже.

Пространственное разделение позволит оптимизировать расходы государства по ступеням образования. Что нужно начальным, а что средним и старшим школам? Ведь потребности и проблемы разные, подходы в обучении на различных ступе-

нях специфичны. При предлагаемой модели ШО максимально используются возможности школьной инфраструктуры. Такое распределение по ступеням позволит оптимизировать государственные средства, повысить экономическую эффективность и однозначно качество образования, которое мы никак не можем улучшить уже на протяжении почти 30 лет. Для реализации образовательного процесса должно быть необходимое материально-техническое обеспечение. При такой модели оснащение школ по ступеням будет производиться по отдельности, целенаправленно, точно. Например, не надо оснащать все 7,3 тыс. школ кабинетами новой модификации (химии, биологии, физики, лингвфонных мультимедийных кабинетов и т. д.), а только по потребностям. Начальные школы ими оснащать ни к чему. Для специализированных школ МТО осуществляется в соответствии с направлением (спортивные, музыкальные, инклюзивные и т. д.).

Каждой ступени школы необходимо создание определенной, соответствующей новым требованиям, образовательной среды. При таком подходе расширяются возможности по предоставлению дополнительного образования в соответствии с возрастом – спортивные секции и кружки, чаще всего шахматный, музыкальный и хореографический, выполнение домашнего задания и т. д. Для начальных школ актуальными станут группы продленного дня, где учащиеся делают уроки и с ними дополнительно занимаются учителя, за которые родители могут доплачивать, как и за обеды. Со временем, когда появится возможность увеличить финансирование образования до 5–6 % от ВВП страны, можно будет предоставлять эти услуги бесплатно (как в Южной Корее).

Мы считаем, что такой подход в модели разделения школ по ступеням на начальные, средние

и старшие, которые к тому же (и это ключевое!) функционируют отдельно, обеспечивает концентрацию внимания на интересах и особенностях школьников соответствующей возрастной группы. Предлагаемая модель не противоречит законодательству РК в области образования, только дифференцирует школы по ступеням образования. Эта модель, как было отмечено выше, касается только государственных школ с дневной формой обучения, расположенных в городской местности. Частные школы могут функционировать индивидуально, могут включать либо одну из ступеней, либо все три ступени в одном заведении. В небольших городах Казахстана, где построены типовые школы, а наполняемость ниже проектной, можно школу разделить на два крыла и центральную часть: в одном крыле расположить младшие классы, в другом старшие. Вариантов распределения множество.

Рассмотрим на примере г. Алматы, какое число школ необходимо для каждой ступени образования по предлагаемой модели отдельных школ. На территории города функционируют 290 школ с контингентом 286,8 тыс. учащихся, из них подведомственных МОН РК – 279 школ (281,8 тыс.), из которых 3 республиканские школы (2,0 тыс.). Подведомственных школ МИО – 276 ед. (279,8 тыс.), из которых 57 частных школ (15,9 тыс.) и 5 международных (1,7 тыс.). На территории города находятся также школы, подведомственные Министерству обороны (1 ед.), Министерству культуры и спорта (8 ед.), а также АОО “НИШ” (2 ед.) с контингентом 1803 человека.

В таблице 2 приводится емкость образовательного рынка г. Алматы, школы, подведомственные МИО, а значит учитываются только государственные школы.

В г. Алматы начальных школ нет, функционируют только 4 основные средние школы с контингентом 682 ученика, остальные 201 ед. – это общеобразовательные школы (1–11 (12) классы) в составе которых функционируют гимназии и лицеи с контингентом в 259144 учеников. В некоторых школах в начальных классах занимаются по 40 учеников и более, что создает угрозу здоровью детей в таких условиях, как пандемия COVID-19. Так, лицей № 173, о котором говорил в своём выступлении президент страны, рассчитан на 1200 мест, фактически в нем обучается 2700 детей. Однако есть 15 школ, которые работают в одну смену, есть школы с наполняемостью классов в 15–18 учеников и т. д. По нашему мнению, “корень зла” в неравномерности и перегруженности некоторых школ и классов таится именно в свободном выборе родителями школы для своих детей.

И сколько бы не строили школ в Алматы пока существует выбор родителями любой школы для своего ребёнка, проживающих в разных районах города и даже близлежащих селах, проблему перегруженности некоторых школ не решить, сводя на нет все усилия государства. Причем существующая практика создает нагрузку на всю сопутствующую инфраструктуру, на городские дороги, создавая “пробки” в часы пик и скученность машин около школ, ухудшая экологию города. Таким образом, такой подход разгрузил бы помимо школ и транспортную систему города. Наши предложения созвучны с популярной сейчас идеей устройства г. Алматы таким образом, чтобы все услуги были в пешей доступности. Раньше речь шла о 30 минутах, но сейчас говорят и о 15 минутах. Алматы нужно рассматривать как полицентричный город с несколькими центрами притяжения [7]. Такими центрами могут стать школы начальной и средней ступени с высоким уровнем качества образования.

Если учесть, что проектная вместимость школы 1200 ученических мест, то в городе должны функционировать не менее 216 школ (259826 чел./1200 ученических мест).

$$K_p = Ч/П, \quad (1)$$

где K_p – расчётное количество школ, ед.;

$Ч$ – численность учеников, чел.;

$П$ – проектная мощность школы, ученических мест.

Но это в среднем, ведь есть школы с меньшей вместимостью (600–800 мест), а есть школы, в которых учатся дети сверх установленного норматива. В целом, по городу дефицит ученических мест в школах составляет 30 тыс. при двухсменном обучении. За пять лет построено всего 5 новых школ на 4200 мест, т. е. одна школа в год [8]. С учетом прироста населения (интенсивной урбанизацией населения и увеличением рождаемости детей) в перспективе показатель вырастет вдвое. В этой связи в 2020–2021 гг. в мегаполисе планируется построить 16 новых школ и 23 пристройки общей вместимостью порядка 47,5 тыс. мест. Уже к началу 2020–2021 учебного года будут построены 2 школы на 1800 мест, 5 пристроек к существующим школам на 2017 мест. В 2021 г. в рамках ГЧП планируется построить 8 школ на 12900 мест [9]. Дефицит ученических мест будет сокращен на 80 %. Строительство ведется по всем программам – ДКЗ, в рамках ГЧП и социальной ответственности бизнеса, а также благодаря стимулированию частного предпринимательства [10].

В соответствии с предлагаемой методикой разделения школ по ступеням и с учетом строительства и расширения площадей школ и количеством ученических мест первоначально потребуются реорганизовать:

- 104 общеобразовательные школы – в начальные (по районам);
- 98 общеобразовательных школ – в средние (по выбору);
- 15 общеобразовательных школ – в старшие (на основе тестирования)

Некоторым школам средней ступени нужно будет придать статус гимназий и лицеев с соответствующей учебной программой, с углублением изучения отдельных предметов, с соответствующим педагогическим составом. Затем с учетом рождаемости прошлых лет и сохранения тенденции 2019 г., количество средних и специализированных школ, гимназий и лицеев будет увеличиваться, а начальные школы, в основном за счет миграции из регионов, будут расти, но не так интенсивно, как предыдущие ступени. По нашему мнению, инвесторы и частные субъекты образования будут заинтересованы в строительстве и открытии начальных школ при государственном заказе за счет механизма подушевого финансирования и государственной поддержке. Случился же у нас в Казахстане бум с открытием частных детских садов в последние два года. Никто не ожидал такого эффекта.

Вывод. Мы предлагаем модель пространственного разделения школ по ступеням на начальные, средние и старшие, которые функционируют отдельно и обеспечивают концентрацию специфических материально-технических средств, педагогического корпуса и внимания на интересах и особенностях учащихся соответствующей возрастной группы. Важной частью предлагаемых моделей является выделение специфических методов и подходов к обучению на разных возрастных ступенях школ. На всех ступенях обучения необходимо предъявлять высокие требования к знаниям школьников, сегментирование учащихся по интересам и способностям к изучению различных дисциплин, ввести переводные отборочные экзамены на каждой ступени школы, направленные на раннюю диагностику профессиональной ориентации

учащихся. Изменение организационной и структурной моделей школ будет способствовать рациональному распределению педагогов по школам, сокращению дефицита в предметниках, повышению их профессионального уровня.

Литература

1. *Айдаргалиева Н.Г.* Трансформация казахстанского рынка школьного образования за годы независимости / Н.Г. Айдаргалиева // Вестник ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, 2020.
2. ОЭСР/Всемирный банк, “Обзор ОЭСР школьных ресурсов: Казахстан”, 2015.
3. Об утверждении Государственной программы развития образования и науки Республики Казахстан на 2020–2025 годы. Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 декабря 2019 года № 988.
4. *Радионон В.* 800 школ планируют построить в Казахстане к 2025 году / В. Радионон. 19.12.2019. Интернет газета ZONA.KZ.
5. Национальный сборник “Статистика системы образования Республики Казахстан”. Нурсултан: АО “Информационно-аналитический центр”, 2020.
6. Российское образование: тенденции и вызовы: сб. ст. и аналитических докл. М.: Изд-во “Дело” АНХ, 2009. 400 с. URL: <https://www.hse.ru>
7. Посткарантин. Какие изменения нужны в Алматы // Аналитический интернет-журнал Власть.
8. *Токаев К.К.* Дефицит учебных мест в Алматы составляет около 30 тысяч / К.К. Токаев. 03 июня 2020. URL: <https://forbes.kz/>
9. Когда в Алматы ликвидируют дефицит школ? 5 июня 2020. URL: <https://informburo.kz/>
10. В Ауэзовском районе Алматы в новом учебном году откроется школа на 1200 мест. 16.06.2020. URL: <https://almaty.tv/>