И. В. Худорожков, Е. А. Бенкс, Б. В. Илюхин

Реализация принципа автономности в образовательных организациях Российской Федерации

Введение. Современные вызовы развитию образования предполагают поиск и осмысление высокоэффективных подходов и методов управления. Специалистами, проводившими исследования PISA в западных образовательных системах, была выявлена прямая корреляция автономности образовательной организации и результатов ее деятельности. Экстраполяция результатов PISA в российской системе образования возможна лишь при единых теоретических подходах понимания смысловой единицы «автономность», категории «автономность образовательной организации» и принципа автономности, а также социологического исследования, респондентами которого выступают руководители образовательных организаций России.

Целью данной статьи является концептуальный анализ существующих подходов к пониманию феноменов «автономности» и «автономности образовательной организации» в нормативно-правовом поле российской системы образования, в отечественных и зарубежных источниках. В качестве основного инструментария для достижения поставленной цели будут применяться определённый набор индикаторов феномена автономности в российской образовательной среде.

Материалы и методы. Методологическая основа исследования базируется на идеях системного и деятельностного подходов, общенаучном методе сравнительного анализа. Платформой для количественного и качественного контент-анализа стали инвариантные по содержанию зарубежные и отечественные источники. Кроме общенаучных методов в рамках данного исследования применялся частнонаучный метод опроса в виде анкетирования руководителей общеобразовательных организаций. В эксперименте приняли участие более 10 тысяч директоров школ из 84 субъектов Российской Федерации в ходе социологического исследования «Автономность общеобразовательных организаций: результаты и перспективы».

Результаты исследования. В исследовании раскрываются теоретические и практические аспекты реализации принципа автономности в образовательной системе России. Проводится анализ отечественного и зарубежного тезауруса по проблеме автономности образовательной организации. Авторы подробно останавливаются на рассмотрении механизмов внедрения принципа автономности в образовательный процесс в России, выявляют существующие препятствия для реализации декларируемых в правовом поле положений. Значимым для дальнейшего исследования феномена «автономности образовательных организаций» является кластеризация элементов (индикаторов), определяющих степень автономизации.

Ключевые слова: автономность, учебная автономия, автономность образовательной организации, PISA, самостоятельность, независимость, автаркия, институты гражданского общества, система управления образованием

Ссылка для цитирования:

Худорожков И. В., Бенкс Е. А., Илюхин Б. В. Реализация принципа автономности в образовательных организациях Российской Федерации // Перспективы науки и образования. 2021. № 4 (52). С. 523-546. doi: 10.32744/pse.2021.4.35

I. V. KHUDOROZHKOV, E. A. BANKS, B. V. ILYUKHIN

Implementation of autonomy principle in educational institutions of the Russian Federation

Introduction. Contemporary challenges to the development of education imply the search and understanding of highly effective approaches and management methods. Experts who have conducted PISA studies in Western educational systems have identified a direct correlation between the autonomy of an educational institution and the results of its activities. The extrapolation of PISA results in the Russian education system is possible only with unified theoretical approaches to understanding the conceptual unit of "autonomy", the category "autonomy of an educational institution" and the principle of autonomy, as well as a sociological study, the respondents of which are the heads of educational institutions in Russia.

The purpose hereof is a conceptual analysis of existing approaches to understanding the phenomena of "autonomy" and "autonomy of an educational institution" in the legal framework of the Russian education system, in domestic and foreign sources. A certain set of indicators of the phenomenon of autonomy in the Russian educational environment was used in this research as the main toolkit for achieving this goal.

Materials and methods. The ideas of the systemic and activity approaches, the general scientific method of comparative analysis serve as the methodological basis of the research. The content-invariant foreign and domestic sources served as the platform for quantitative and qualitative content analysis. In addition to general scientific methods, within the framework of this research, a private scientific survey method was used in the form of a questionnaire survey of the heads of general educational institutions. More than 10 thousand school principals from 84 constituent entities of the Russian Federation took part in the experiment in the course of the sociological research "Autonomy of educational institutions: results and prospects".

Research results. The study reveals the theoretical and practical aspects of the implementation of the autonomy principle in the educational system of the Russian Federation. The analysis of domestic and foreign thesaurus on the problem of the autonomy of an educational institution was carried out. The authors dwell in detail on the mechanisms for introducing the principle of autonomy in the educational process in Russia, identify existing obstacles to the implementation of the provisions declared in the legal field. Clustering of elements (indicators) that determine the degree of autonomy is significant for further research of the phenomenon of "autonomy of educational institutions".

Keywords: autonomy, educational autonomy, autonomy of educational institution, PISA, self-sufficiency, independence, autarchy, civil society institutions, education management system

For Reference:

Khudorozhkov, I. V., Banks, E. A., & Ilyukhin, B. V. (2021). Implementation of autonomy principle in educational institutions of the Russian Federation. *Perspektivy nauki i obrazovaniya – Perspectives of Science and Education*, 52 (4), 523-546. doi: 10.32744/pse.2021.4.35

Введение

Постиндустриальные процессы развития общества существенно ускоряют развитие научно-исследовательской парадигмы и приводят к смене или изменению устоявшихся подходов. В последнее десятилетие интеграция информационных ресурсов различных научных направлений позволила иначе интерпретировать ранее устоявшиеся практики. Так, после распада СССР, в новом ракурсе был рассмотрен принцип автономности социальных институтов.

Особенный интерес к феномену автономности проявлен в области управления образованием. В условиях постоянного поиска новых подходов к повышению качества менеджмента актуальной представляется проблема взаимосвязи автономности образовательных систем разного уровня и образовательных результатов. Данная проблема была сформулирована специалистами, проводившими исследования PISA [1]. Согласно их выводам, автономность школ напрямую влияет на повышение образовательных результатов по стране. Для многих стран, исследования PISA предопределили вектор развития образовательных отношений в сторону децентрализации систем управления разных уровней. В целом, принцип автономности позволил сегодня не только сформировать предпосылки и фундамент развития базовых компонентов образования в новом ключе, но и дал возможность раскрыть индивидуальные особенности каждой школы. Что касается российской действительности, завершение аналогичного исследования запланировано на осенний период 2021 года. В данной работе мы будем оперировать предварительными результатами социологического исследования, проведённого среди директоров российских общеобразовательных организаций для решения следующих задач:

- выявить особенности реализации принципа автономности образовательных организаций в реальной жизни;
- выстроить иерархию управления школой страны;
- определить, в каких сферах школа располагает максимальными полномочиями;
- выявить, в каких сферах деятельности недостаточно самостоятельности для принятия эффективных управленческих решений;
- определить, как оценивают руководители уровень автономности своей образовательной организации;
- определить, какие факторы влияют на развитие автономности школ в России;
- выявить, в каких именно областях российские руководители хотят получить больше самостоятельности.

Мы полагаем, что в сфере управления образованием в России существует социальный запрос на повышение уровня автономности школ для разных целей, в том числе и для повышения уровня образовательных достижений обучающихся. Однако, прежде чем рассматривать корреляцию уровня автономности школы и образовательных результатов её обучающихся, необходимо изучить специфику феномена автономности в образовательной среде России. Гипотеза данного исследования заключается в предположении о наличии потребности в расширении спектра полномочий и практической реализации принципа автономности общеобразовательных организаций в Российской Федерации.

Процесс автономизации образовательных систем рассматривается с позиции разных научных школ и направлений. Для проведения научного исследования на первом этапе будут определены особенности явления «автономность» в различных научных областях. Выявление общих черт позволит избежать инверсионности и найти различия в смысловых оттенках понятий «автономность», «самостоятельность», «независимость», «свобода» и т.п. Важными представляются вопросы применения и взаимозависимости данных понятий в различных отраслях научного знания. На втором этапе особый интерес для авторов представляет качественный разбор понятия «автономность образовательных организаций». Рассматривая категориальный аппарат, в первую очередь мы постараемся выявить основные субъекты, которые оказывают влияние на развитие процессов автономизации. Важным считаем проследить различия в подходах интерпретации понятия «автономность образовательных организаций» в рамках международной и отечественной историографии. Третий исследовательский этап связан с репрезентацией реализации принципа «автономность» в нормативных источниках разных уровней управления образования. В совокупности это позволит определить факторы, влияющие на содержание нормативного поля «автономности» и деятельности субъектов образовательного процесса. На четвертом этапе будут рассмотрены индикаторы автономности образовательных организаций в зарубежных научных изысканиях и возможности их использования в российском образовательном пространстве. На пятом этапе будут представлены результаты проведенного социологического опроса «Автономность общеобразовательных организаций: результаты и перспективы» директоров образовательных организаций в субъектах Российской Федерации. Автономность общеобразовательных организаций: результаты и перспективы.

Одним из положений выдвинутой гипотезы является единство теоретических подходов к изучению категорий и факторов, влияющих на специфику экстраполяции результатов исследования, в том числе международного, на элементы российской образовательной системы. Риторика изучаемой темы предполагает конкретизацию ключевых понятий «автономность» и «автономность образовательных организаций» в научно-исследовательской литературе и нормативных источниках.

Первым направлением анализа является выявление специфики понятия «автономность». В Большой Советской Энциклопедии термин «автономность» обладает такими отличительными признаками, как системность, устойчивость взаимосвязанных структур и независимость от трансформирующихся управляемых величин. Однако в данном контексте речь также идёт об условиях автономности, к которым причисляется наличие перекрёстных связей между регуляторами целостной системы. Особенностью автономности в данном случае выступает феномен консолидации нескольких тенденций: несмотря на то, что все элементы взаимосвязаны между собой через регулируемый объект, изменения одной величины позволяют стабилизировать изменения остальных регулируемых величин [2].

В новой философской энциклопедии «автономность» характеризуется как самоорганизованная система, как правило, функционирование которой определяется внутренними свойствами и не зависит от взаимодействия с окружающей средой [3].

В толковом словаре С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой наиболее релевантное определение «автономности» рассматривается как самостоятельность, осуществляющаяся независимо от кого-нибудь или чего-нибудь [4, с. 15].

Важным условием объективного анализа феномена «автономность» является изучение комплекса подходов к объекту данной работы в контексте зарубежных исследо-

ваний. Понимание процессов, происходящих в системах со схожими параметрами и условиями, позволит унифицировать подходы и минимизировать возникающие субъективные факторы при последующем анализе количественных результатов.

В Универсальной энциклопедии, изданной во Франции, автономность трактуется как «механизм самоопределения в определенных границах и сроках <...>, реализуемый через экономическую независимость субъекта». В качестве близкого по значению и содержанию явления рассматривается феномен «автаркии» [5] (рассматривается как система замкнутого обособленного явления). В Латиноязычной четырёхтомной энциклопедии профессора Иоганна Хофманна явление «автономность» рассматривается как независимость отдельных земель от государственной власти [6]. В одной из главных немецких энциклопедий-словаре Мейера – «автономность» сопряжена с «властью общества без ущерба для государства». Большую роль в этом процессе отводят «ассоциациям» [7], под которыми авторы понимают институты гражданского общества.

Следует отметить, что понятие «автономность» в схожей трактовке рассматривается в отечественных социальных науках. В «Историческом словаре» А.С. Орлова, Н.Г. Георгиевой и В.А. Георгиева даётся определение «автономии», имеющее дословный перевод с греческого – «независимость». В данном случае автономия прежде всего понимается как возможность самостоятельного решения вопросов в части управления государством, регионом, областью, учреждением [8, с.12].

В целом рассмотрению понятия «автономность» уделено внимание во многих науках и междисциплинарных областях. Так, фундаментальные исследования феномена автономности находили место в психологии, педагогике, философии, истории, политологии, праве, экономике и культурологии. Содержательный анализ понятия «автономность» выявил в различных трактовках такие опорные слова-маркеры, как самостоятельность, независимость, обособленность, управление. Одним из главных отличий «автономности» является наличие взаимосвязи деятельности организаций с учредителем [9, с. 96], т.е. в модели субъект-субъектных отношений ключевым аспектом является степень последующей децентрализации полномочий. В контексте изучения понятия «автономность» важным является выявление интегративных черт с категориями «суверенитет», «гражданское общество», «автаркия», «управление», «уровни и структура власти и государства», «социальная система».

Таким образом, уже при анализе понятийного аппарата различных научных направлений и международных школ прослеживается тенденция экстраполяции явлений «автономности» в различных сферах жизни общества. В каком бы контексте ни происходило рассмотрение феномена «автономность», при анализе его индикаторов необходимо будет учитывать весь спектр социальных, экономических и политических взаимосвязей и факторов исследованного объекта.

Вторым направлением нашего анализа является разбор категории «автономность образования». Понятие рассматривается в отечественной науке в разном контексте: «автономность образовательных учреждений», «автономизация учебного процесса», «автономия учебной деятельности», «автономная учебная деятельность» или «автономное учение», «автономия учащегося» или «автономность обучаемого» [10, с. 173].

В нашем исследовании главным образом речь идёт об «автономности образовательных организаций». В российском исследовательском поле автономность образовательных организаций рассматривается как один из принципов государственной политики. Реализация этого принципа связана с расширением полномочий, а также

существенного увеличения ответственности образовательных учреждений в финансовых, кадровых и организационно-правовых решениях. Согласно педагогическому энциклопедическому словарю, автономность образовательных организаций связана с основными стратегическими направлениями, в том числе с образованием юридического лица, разработкой устава [11], программы развития учреждения. Одновременно автономность означает отказ от директивного (планового) управления образованием. Особенно подчеркивается интеграция принципов гуманизации и автономности. Как следствие, школа должна более интенсивно взаимодействовать с разными публично-правовыми учреждениями, которые отвечают на вопросы управления образованием через развитие взаимовыгодного партнёрства.

Следует подчеркнуть, что автономность не означает полной самостоятельности и независимости образовательных учреждений от государственного, муниципального и общественного контроля в решении основных вопросов образовательной организации. Во-первых, финансирование образовательной деятельности осуществляется бюджетами разных уровней, и, как одно из следствий, вопросы межбюджетного взаимодействия и контроля использования средств всегда будут оставаться в поле внимания участников управления образованием. Во-вторых, эффективное кадровое обеспечение школы может быть реализовано только в горизонтальном взаимодействии органов управления и образовательной организации. Необходимо отметить, что в теоретико-методологическом разрезе практика самоизоляции, замкнутости школы означала бы искажение принципа автономности [12, с. 8].

В педагогическом словаре под редакцией Г. М. Коджаспирова «автономность образовательных учреждений» рассматривается как набор компетенций, позволяющих образовательным организациям самостоятельно разрабатывать, утверждать и реализовывать учебный план, определять порядок и периодичность промежуточной аттестации, а также систему оценок достижений обучающихся [13, с. 6]. Стоит отметить, что позиции представленных выше авторов близки в своих подходах. Они рассматривают «автономность образовательных организаций» в ключе вертикальных управленческих отношений с различными органами управления образованием.

Данная тематика имеет фундаментальные основания в зарубежных исследованиях. Так, в Британской энциклопедии-словаре Дональда Гиллеса «автономность образовательных организаций» интерпретируется как «возможность принимать собственные решения и делать осознанный выбор». Ключевым субъектом «автономности» у Гиллеса является учитель и то, «насколько он может выражать свое собственное профессиональное суждение без какого-либо центрального руководства или предписаний» [14].

Для системы образования Австрии этот процесс связан с «децентрализацией полномочий по принятию решений <...>, где школы могут сами решать определенные вопросы с участием школьных партнеров (учителей, законных опекунов, учащихся), в отличие от тех областей, реализация которых определяется централизованно на основе требований законодательства и постановлений» [15].

В нормативных документах Федеральной республики Германии принцип «автономность» напрямую заменяется терминами «самостоятельность» и «независимость». Вопрос «самостоятельности и независимости» выведен к компетенции и полномочиям федеральных земель. Ключевым субъектом-маркером «автономности» становится «степень независимости директора школы в процессе принятия им управленческих решений» [16].

В работе американско-корейских ученых Jeong Lee и Cho процессы автономии и децентрализации образования сведены к одному знаменателю. Автономия интерпретируется в первую очередь как делегирование политических и экономических полномочий от центрального правительства нижестоящим органам власти. Большое значение отводится гражданским институтам, призванным взять на себя принятие управленческих решений в ряде социально-экономических вопросов [17, с.12].

В целом необходимо отметить, что в государственных системах разных стран сложились свои подходы в интерпретации автономности образовательных организаций. Индикатором автономности для зарубежных ученых являются субъекты образовательной деятельности и степень влияния на образовательный процесс, а также участия в нём органов государственной власти и институтов гражданского общества. В отечественных научных школах принцип «автономности образовательных организаций» – это взаимодействие учредителя (орган управления образованием) и образовательной организации в рамках делегирования отдельных полномочий и принятия последней самостоятельных решений в разных сферах деятельности.

В нашем исследовании мы будем понимать данное явление как совокупность отношений между различными уровнями управления образованием, круг делегированных полномочий для образовательных организаций и степень самостоятельности принятия ключевых управленческих решений. Обязательным условием интерпретации понятия «автономность» является учет степени влияния различных уровней власти на принятие решений в образовательной организации. В эмпирической части нашего исследования мы также будем исследовать степень участия институтов гражданского общества в управлении образовательной организацией.

Третье направление анализа связано с исследованием нормативного поля на разных уровнях власти. Развитие правового поля «автономности образовательных учреждений» в России нашло отражение в федеральном законе № 174 «Об автономных учреждениях», принятом в 2006 году [18]. Школам предоставили реальную возможность использовать правовые инструменты для реализации принципа автономности. Однако, стоит отметить, что в большинстве субъектов РФ процесс принятия данных полномочий замедлен по разным причинам [19, с. 101]. В 2010 году в правовое поле был введен федеральный закон № 83 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Нормативно-правовой документ официально регламентировал порядок и практики деятельности образовательных организаций, предписав взять на себя часть так называемых «переданных полномочий», таким образом, сблизив бюджетные организации с автономными в части реализации финансовых и кадровых вопросов.

Преемственность нормативной практики отражается в третьей статье федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Нормативно-правовой акт декларирует главные принципы управления системой образования России: законность, демократия, автономия образовательных организаций, информационная открытость системы образования, учет общественного мнения [20].

Развитие интерпретации «автономности» через федеральный закон происходит в следующих положениях, раскрывающих полномочия основных субъектов управления образованием. Государственное управление в сфере образования осуществляется в пределах своих полномочий федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В муниципальных

районах и городских округах управление в сфере образования выполняется соответствующими органами местного самоуправления.

Согласно действующему законодательству РФ, образовательная организация обладает автономией, под которой понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработки и принятии локальных нормативных актов в соответствии с Федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и уставом образовательной организации [20]. Образовательные организации в рамках закона свободны в определении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения, образовательных технологий по реализуемым ими образовательным программам.

Итак, на современном этапе развития правового поля системы образования в России законодательно закреплён принцип автономии образовательных учреждений, который характеризуется наличием значительного спектра делегированных полномочий и предусматривает некоторую обособленность от государственных структур власти. Практика делегирования полномочий в России реализуется вертикальной нисходящей траекторией от федерального центра и имеет инерционный потенциал транслирования практик на нижестоящие уровни управления. Однако по мнению ряда исследователей, данная модель «передачи» автономности не соответствует государственной политике в области образования, сложившейся в начале XXI века, и не имеет глубоких исторических корней [21, с. 91]. Непродолжительность сложившихся практик и иерархическая организационная культура на современном этапе развития российской системы образования формируют перечень сопутствующих факторов, которые препятствуют её реальному эффективному функционированию, «размывают» границы автономности образовательных организаций, а также делегированные на законодательном уровне полномочия.

Сложившаяся ситуация обусловлена рядом причин:

1. На первом этапе исследования отмечается неопределённость правового положения образовательных организаций в России. Их деятельность регулируется многочисленными нормативно-правовыми актами, главными из них являются конституция РФ, федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», законы субъектов РФ «Об образовании...», подзаконные акты органа исполнительной власти субъекта РФ, уставы образовательных организаций. В каждом из перечисленных документов наряду с тезисами об автономности, о расширении круга полномочий имеют место аспекты, ограничивающие свободу образовательных организаций.

2. Выборочный анализ школ разных уровней подчинения позволил выявить положения, закрепляющие ограничение самостоятельности образовательных организаций. Можно выделить ряд позиций, по которым учредитель может влиять на деятельность общеобразовательных организаций:

- лицензирование и аккредитация учреждения;
- сметно-проектная и финансовая документация по видам деятельности учреждения (в том числе средства стимулирующего фонда);
- структура учреждения;
- штатное расписание учреждения;
- локальные акты учредителя по направлениям внебюджетной деятельности учреждения;
- трудовые договоры административного персонала учреждения;
- повышение квалификации сотрудников и администрации учреждения [22].

Показательным является, во-первых, количество пунктов (7), позволяющих вмешиваться в дела школы и их значимость для развития образовательной организации. Таким образом, по всем ключевым направлениям деятельности руководитель школы обязан согласовывать на том или ином уровне власти свои суждения, решения, действия.

3. Дополнительные функции и компетенции в уставах организаций имеют специально созданные органы управления образовательным процессом. Речь идёт о коллегиальных органах: общее собрание учреждения; общее собрание работников учреждения; совет учреждения; общешкольный родительский комитет; совет обучающихся учреждения и т.п. К их функциям обычно относят принятие плана развития учреждения; разработку устава учреждения; определение направления использования бюджетных и внебюджетных средств; заслушивание отчета о работе директора учреждения и его заместителей, а также принятие локальных нормативных актов учреждения в пределах своих полномочий. Однако, во всех локальных нормативных документах, в которых отмечается возможность создания коллегиальных органов, указано, что данные органы управления учреждения не имеют права выступать от имени учреждения, следовательно, имеют формальный и однотипный характер [22].

4. В сфере школьного образования наблюдается дефицит профессиональных кадров, прежде всего высококвалифицированных. Речь идёт о членах педагогического коллектива, совмещающих несколько должностей, в том числе руководящих, ведущих несколько учебных предметов и переучивающихся «на ходу». Такая ситуация способствует переходу к модели оперативного управления образовательной средой со стороны учредителя.

5. Количественное увеличение структур институтов гражданского общества и степени их вовлеченности в образовательные процессы позволяет сегодня делегировать им часть полномочий в области финансовых, административных и организационных инструментов управления образовательной организацией [23]. Принятие федерального закона от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» [24] определило условия поддержки школ со стороны учреждений негосударственного сектора. Однако природа данных учреждений (негосударственного сектора), их финансовая зависимость от государственных структур предопределили последующее влияние на формы их взаимодействия с образовательными организациями. Так или иначе сотрудничество осуществляется в рамках государственной политики в строго регламентированных рамках [24].

6. Имеет место диссонанс декларируемой бюджетной и финансовой самостоятельности и реальным положением образовательных организаций. Недостаточность бюджетно-материальной базы образовательных организаций не позволяет обеспечить полное использование полномочий внутренними ресурсами. Исследователи фиксируют несоответствие декларируемых полномочий и ответственности школ, а также их финансовых возможностей [25];

Помимо правовых особенностей реализации принципа автономности в Российской Федерации, существуют исторические и ментальные предпосылки подобного положения дел. Фиксируется дефицит российской деловой активности руководителей, учителей, слабая готовность членов педагогического коллектива к принятию управленческих решений. Связано это во многом с историческими традициями самой системы образования. Порой по инерции руководители образовательных организаций не испытывают необходимости в формировании собственной позиции, конвертируя

провозглашённую свободу в установку «инициатива наказуема», в этой связи не спешат брать на себя ответственность, не видя в этом реального смысла. Сложившиеся стереотипы, российский менталитет, традиционное подчинение вышестоящим структурам управления, многочисленные согласования вопросов, задач обрекают будущие инициативы на обретение вида заранее предусмотренных процедур и правил на вышестоящем уровне. Фактически происходит нивелирование предписанной нормами права модели свободного руководителя и его влияния на процессы автономизации образовательного учреждения.

С одной стороны, мы видим, что автономность образовательной организации ограничена рядом факторов, которые исторически обусловлены культурно-организационными практиками, с другой стороны, существуют границы автономии, в том числе и нормативные [25, с. 88]. Таким образом, декларируемая в федеральных документах автономность школ не всегда реализуется в реальной практике. Как правило, школы находятся в вертикальной структуре публично-правовых отношений, а также существенно зависят от бюджетов разных уровней власти.

Четвертое направление анализа связано с рассмотрением индикаторов автономности образовательных организаций. В контексте рассмотрения автономности образовательных организаций специалисты в исследованиях PISA выделяется 30 элементов (индикаторов) «автономности» [26]. В нашем исследовании мы дифференцировали индикаторы выявления степени автономности образовательной организации на 4 группы:

- учебный процесс в образовательной организации (компетенции руководства школы в отношении качества обучения; обязанности директора школы (в том числе возможность преподавания); введение новых курсов и дополнительных программ; организационная ответственность (возможность пересмотра содержания образовательных программ, определение направлений повышения квалификации; установление требований к учебному процессу; внешняя оценка результатов; внутренняя оценка результатов; целевые соглашения (обратная связь по результатам оценивая)
- финансовые вопросы, планирование и утверждение бюджета образовательной организации (финансовая свобода расходования средств, материальные расходы; сторонние средства (в том числе внебюджетная деятельность);
- особенности деятельности образовательной организации (юридический статус школы; концепция управления школой; органы школьного самоуправления (школьная демократия); структурные подразделения и управление ими; подотчётность; школьный надзор/школьный осмотр; нацеленность школы на усилия автономии; влияние ассоциаций, профсоюзов, НКО; защита школьной автономии путем действий против несправедливой конкуренции (в том числе при взаимодействии с частными школами); подготовленность руководителей к изменениям (в том числе централизованные курсы повышения квалификации); влияние юриспруденции на школьные решения (частота изменения нормативной базы, судебные практики и т.п.)
- управление персоналом образовательной организации (назначение директора; подготовка (системное образование) директора школы; срок полномочий директора; стимулирующий фонд администрации школ; подбор и найм учителей; приём на работу персонала (в том числе введение дополнительных ставок); сокращение персонала; уровень кадрового обеспечения (в том числе система кадрового обеспечения) [27];

По данным индикаторам странами, входящими в ОЭСР, накоплен богатый опыт анализа автономности образовательных организаций. В проведенном среди европейских стран исследовании самый высокий индекс автономности оказался у Чехии и, напротив, наиболее низкий – у Португалии [27, с. 72]. Данный индекс наглядно показывает корреляцию с результатами образовательной деятельности в этих странах. Данный факт подтверждается результатами международных исследований PISA, проведенных с 2000 по 2009 годы, которые показывают взаимосвязь уровня школьной автономии и академической успеваемости учащихся [28, с. 212].

Одной из первых в сторону автономии образовательных организаций сделала движение Финляндия. В начале 1980-х годов политика «культуры доверия» позволила совместить «разумную подотчетность с профессионализмом». Финские учителя и директора получили большую свободу в планировании учебных программ и модулей [29, с. 147].

Стоит отметить, что исследования PISA, посвященные автономизации учебного процесса, подтолкнули правительства отдельных стран к сознательным шагам на пути к реформированию всего образовательного процесса. Так, в Австрии в 2017 году был принят так называемый «Autonomierpaket» [30], целью которого является предоставление большей автономности образовательным организациям.

Шаги по «демократизации» и «автономизации» образования успешно совершались в системе образования Чешской республики. Так, в конце 1990 года принят закон Чешского народного совета о государственном управлении и самоуправлении в образовании, в соответствии с которым государственное управление в образовании стали осуществлять: директор школы, общественность, школьный совет, чешская школьная инспекция, министерство просвещения, молодежи и спорта, местные органы государственного управления. Важная роль в процессе «автономизации» была отведена муниципальным и региональным органам власти (Чешская школьная инспекция) и органам самоуправления в образовании [31, с. 99]. Ряд зарубежных исследователей выявили прямую корреляцию между степенью автономности и эффективностью предоставления образовательных услуг (в первую очередь странах ОЭСР) [32].

Исследователи из стран ОЭСР выявили перечень индикаторов автономности образовательных организаций, все они представлены в положениях различных нормативных документов. Так, например, компетенции руководителей школ отражены в национальных и конкретизированы в локальных нормативных актах, или вопросы, связанные с учебным процессом, концептуально фиксируются на национальном уровне, но их детализация и исполнение фокусируется на уровне образовательной организации. Однако, на практике спектр принимаемых управленческих решений в рамках данных индикаторов и полномочий может преломляться и варьироваться от максимально централизованных до свободной трактовки и применения. Так, например, компетенции руководителей могут декларироваться на национальном уровне и существенно видоизменяться на региональном или муниципальном уровне управления образованием. Распространённой практикой стало сужение полномочий от национального уровня до образовательной организации [32].

Упомянутый выше перечень индикаторов автономности в России также представлен в нормативных источниках разных уровней (федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273 «Об образовании в Российской Федерации», законы субъектов РФ «Об образовании», уставы образовательных организаций и т.д.). Однако, при первичном

анализе мы сталкиваемся с ситуацией, при которой декларируемые принципы не всегда полноценно реализуются в реальной жизни.

Для дальнейшего анализа автономности школ в России данная методика может применяться с некоторой адаптацией и учетом социально экономических и социально-политических факторов. К особенностям российской системы распределения полномочий относятся:

- наличия на территории субъекта Российской Федерации учебных заведений, подведомственных (подконтрольных) разным уровням исполнительной власти;
- неопределённости адресности «переданных полномочий» в области образования;
- расструктурированности (разнородной дифференциации) регионального уровня управления в области полномочий управления образованием;
- наличия субъектов РФ с социально-этническими и социально-языковыми особенностями;
- неоднородного уровня урбанизации и размеров субъектов в РФ [33, с. 68];
- различного уровня плотности населения субъектов РФ.

В подобных условиях для получения объективных выводов применяется исследовательская методика, связанная с анкетированием руководителей образовательных организаций. Административному персоналу школы задается стандартный набор вопросов, через который выявляются сформированные в разных регионах управленческие практики и степень участия различных уровней власти в процессе управления образовательной организацией. На последующем этапе определяется индекс автономности образовательных организаций (применительно к стране в целом и ее субъектам) и доминирование в тех или иных вопросах (ситуациях) определённых уровней власти. Вместе с этим определяются преобладающие элементы-индикаторы [34].

Материалы и методы

В 2021 году подобное исследование было проведено в России. ФГБОУ ВО «РАН-ХиГС» поставила задачу перед федеральным институтом развития образования провести анализ связи результативности управления образованием на региональном и муниципальном уровнях с автономией образовательных систем. Для этого в апреле-июне 2021 года был дан старт анкетированию руководителей образовательных организаций. В ходе социологического исследования «Автономность общеобразовательных организаций: результаты и перспективы» опрошены более 10 тысяч директоров школ из 85 субъектов РФ. В соответствии со спецификой деятельности руководителей и тематикой нашего исследования были заданы вопросы респондентам анкеты. Блоки вопросов анкеты разработаны с учётом основных направлений деятельности в школе: организация учебного процесса, планирование бюджета, управление персоналом и особенности конкретной школы:

В обращении к руководителям школ было отмечено, что экспертов-исследователей интересует именно личное мнение респондентов о положении дел в их образовательной организации.

Большая часть опрошенных руководителей относятся к возрастным категориям от 41 до 60 лет, а именно, 37,3 % – это руководители образовательных организаций от 41

года до 50 лет; 35,12% директоров относятся к категории в возрасте от 51 до 60 лет, 9,53% – от 61 года до 70 лет, 2,85% – это молодые руководители в возрасте до 30 лет и 0,75% опрошенных директоров старше 71 года (см. рис. 1).

Рисунок 1 Возраст респондентов

Результаты исследования

Первый блок вопросов был посвящён организации учебного процесса. За вопросом «на каком уровне управления согласуется решение о количестве часов обучения, которое получает обучающийся в течение года в рамках вариативной части образовательной программы (часть, формируемая участниками образовательных отношений)» последовали следующие ответы. Подавляющее большинство респондентов (более 60%) выбрали вариант «уровень образовательной организации», на котором принимаются данные решения (см. рис. 2). К популярным ответам в варианте «иное» относятся: учебный план по ФГО, соотношение часов обязательной части и части, формируемой участниками образовательных отношений, определены ФГОС, федеральный уровень, на основании учебного плана, решение о количестве часов обучения, выделяемые на вариативную часть образовательной программы, принимает школа, но согласуется с РУО, количество часов определяется санитарными правилами, а также количеством часов, затраченных на обязательную часть учебного плана, на основании заявлений родителей и учащихся, всё зависит от финансирования, учредитель: религиозная организация, школа самостоятельно принимает решение.

Рисунок 2 Уровень принятия решения о количестве часов обучения в рамках вариативной части образовательной программы

На уровне образовательной организации в подавляющем большинстве случаев (более 70%) решается вопрос, связанный с распределением учебной нагрузки (см. рис. 3). К популярным ответам в варианте «иное» относятся: по согласованию с профсоюзным комитетом образовательной организации; согласно новым требованиям СанПИН и требованиям Роспотребнадзора.

Рисунок 3 Распределение учебной нагрузки (количество часов) в образовательных организациях

Второй блок вопросов был посвящён автономности образовательной организации в решении финансовых вопросов, планировании и утверждении бюджета. Так, решения об установлении ставки оплаты труда педагогических работников (оклад) в основном (более 50%) принимаются на региональном уровне, 35,28% респондентов указали муниципальный уровень принятия данного решения, менее 10% выбрали уровень образовательной организации (см. рис. 4). К популярным ответам в варианте «иное» относятся: федеральный уровень; подушевое финансирование; по согласованию с советом общественного самоуправления.

Рисунок 4 Уровень управления, на котором принимаются решения об установлении ставки оплаты труда педагогических работников (оклад)

Порядок распределения премиального фонда (фонда стимулирующих выплат) согласовывается в 40,95% случаев с попечительским, общественным или управляющим советом. В 29,44% случаев с муниципальным уровнем власти. Солидное количество респондентов (22,63%) указали вариант без согласования и 3,52% выбрали региональный уровень власти (см. рис. 5). К популярным ответам в варианте «иное» относятся: первичная профсоюзная организация; нет премий.

Рисунок 5 Уровень управления, на котором согласовывается порядок распределения премиального фонда (фонда стимулирующих выплат)

В соответствии со ст. 41 Закона РФ «Об образовании в Российской Федерации» образовательное учреждение, независимо от его организационно-правовой формы, вправе привлекать дополнительные финансовые средства за счет предоставления платных дополнительных образовательных и иных предусмотренных его уставом услуг, добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц [19]. Опрошенные руководители образовательных организаций согласуют вопросы, связанные с внебюджетной деятельностью с органами муниципальной власти (44,5%) и региональными органами власти (4,3%), в 29,2% случаях внебюджетная деятельность не осуществляется и в 17,3 % осуществляется без согласования (см. рис. 6). К популярным ответам в варианте «иное» относятся: управляющий совет; наблюдательный совет учреждения, общешкольный родительский комитет.

Рисунок 6 Уровень управления, определяющий или согласующий направления внебюджетной деятельности образовательной организации

В третий блок анкеты были включены вопросы, связанные с управлением персонала в образовательной организации. Интерес представляют результаты опроса относительно учёта мнения педагогического коллектива при решении о найме конкретного лица на должность директора. Так, в более 50% школ не учитывается мнение коллектива при утверждении на должность директора (см. рис. 7). К популярным ответам в варианте «иное» относятся: на должность директора назначается кандидат, ставший победителем по результатам конкурса.

Рисунок 7 Учет мнения педагогического коллектива при решении о найме конкретного лица на должность директора

Вопросы подбора и приёма на работу педагогических работников решаются в 88,8% случаях на уровне образовательной организации (см. рис. 8). К популярным ответам в варианте «иное» относятся: в настоящее время дефицит педагогических кадров, принимаем всех.

Рисунок 8 С каким уровнем управления согласовывается подбор и прием на работу (найм) педагогических работников?

Что касается непосредственно блока вопросов об автономности образовательных организаций, руководители высказались следующим образом.

По мнению 27,3% опрошенных руководителей степень автономности школ своего региона по шкале от 1 до 10 баллов, где 1 – отсутствие автономности (решения по всем, без исключения, вопросам принимаются после согласования с вышестоящим уровнем управления), 10 – полная автономность (возможность самостоятельного принятия решения по любому вопросу). – средняя, то есть выбрали ответ «пять баллов». Всего 2,6% директоров считают образовательные организации в регионе полностью автономными, однако внушительная часть руководителей 9,6% признали степень автономности крайне низкой, поставив оценку «1» (см. рис. 9).

По мнению руководителей российских школ, к факторам, максимально влияющим на развитие автономности образовательной организации (можно было выбирать несколько вариантов ответа) относятся финансовые ресурсы (65,57%), нормативная регламентация деятельности образовательной организации (51,51%) и на третьем месте оказалась нормативная регламентация образовательного процесса (35,76%) (см. рис. 10).

Рисунок 9 Степень автономности школ по мнению руководителей ОО в РФ

Рисунок 10 Факторы влияния на развитие автономности образовательных организаций

Самыми популярными вариантами ответов на вопрос «в каких областях Вы бы хотели получить больше самостоятельности и независимости?» (можно было выбрать несколько вариантов ответов) стали планирование и утверждение бюджета (66,09%), уровень оплаты труда (55,2%), организация учебного процесса (33,2%) (см. рис. 11). К популярным ответам в варианте «иное» относятся: у нас в городе тренд на автономность в ответственности, а в принятии решений – на ее минимизацию; квалификация руководителя организации; затрудняюсь ответить; желание учредителя; скорость совершенствования материально-технической базы школы.

Рисунок 11 Области получения большей самостоятельности и независимости руководители ОО

Обсуждение результатов

В данном исследовании авторы пытаются понять значение полученной информации о степени автономизации образовательных организаций в Российской Федерации для науки в целом. Такое осмысливание предполагает сравнение полученных данных не только между собой, но и с имеющими отношение к делу данными результатов исследования уровня автономности школ в странах ОЭСР [35]. Полученные нами данные согласуются с результатами анкетирования директоров европейских школ, позиции которых отражают во многом положение дел в школах России, что согласуется с мнением М.Л. Агранович [36] о необходимости дальнейшего исследования данного феномена, в том числе в диапазоне корреляции с уровнем образовательных достижений обучающихся.

Конечная цель обсуждения заключается в формировании позитивной исследовательской культуры автономности образовательных организаций и становлении на их основе эффективных практик принятия управленческих решений на основе эффективных и репрезентативных данных.

Обоснование заключения работы. Материалы публикации являются одним из направлений научно-исследовательской работы «Анализ связи результативности управления образованием на региональном и муниципальном уровнях власти с автономией образовательных систем». Для релевантного полевого исследования в масштабах всего образовательного пространства России осуществлённый анализ подходов к интерпретации феномена «автономности образовательных организаций» и анализ результатов опроса директоров школ о необходимости дальнейшей автономизации школ является не только залогом объективности проводимых исследований и последующих управленческих решений на федеральном уровне власти, но и важным исследовательским шагом в сторону научного осмысления данной проблемы в России.

Заключение

Итак, на основе анализа понятийно-категориального аппарата и нормативных источников, а также результатов социологического исследования были выявлены специфические черты феномена автономности в целом и автономности образовательных организаций в России, в частности.

Во-первых, выявленные особенности позволили определить смысловые оттенки терминов синонимичного ряда. Так, в европейских исследованиях явление «автономность» авторы связывают с независимостью субъекта от внешнего воздействия, влияния, вмешательства, часто в данном контексте речь идёт об экономической самостоятельности. Кроме того, в качестве близкого по значению к слову «автономность» в зарубежных источниках употребляется понятие «автаркия», которая определяется как система с минимальным взаимодействием с внешней средой, находящаяся в экономическом режиме самообеспечения. И в отечественных, и в зарубежных исследованиях авторы приходят к выводу, что самостоятельность, независимость, обособленность являются аспектами многогранного явления «автономность». Однако одним из ключевых отличий «автономности» является декларация взаимосвязи деятельности и происходящих процессов с учредителем (создателем) и степенью последующей децентрализации.

Во-вторых, в рамках изучения категории «автономность образовательных учреждений» выявлены основные субъекты, которые оказывают влияние на развитие процессов автономизации. Так, в Российской Федерации реализация принципа автономности связана с децентрализацией системы управления в сфере образования и означает существенное расширение полномочий и ответственности образовательных организаций [35]. Следует подчеркнуть, что, согласно российскому законодательству, автономность не означает полной самостоятельности и независимости образовательных учреждений от государственного и общественного контроля, от территориальных образовательных систем. Учредитель оставляет за собой серьезные нормативные и финансово-организационные рычаги влияния на процессы, происходящие внутри школы. В европейском образовательном пространстве ключевым маркером «автономности» становится «степень независимости директора школы в процессе принятия им управленческих решений», а индикатором автономности являются субъекты образовательной деятельности и степень влияния и участия органов государственной власти и институтов гражданского общества на образовательный процесс.

В-третьих, вопросы реализации принципа автономности образовательных учреждений в нормативных источниках российского правового поля отражены в трёх основных федеральных законах: Федеральном законе № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (2006 г.), Федеральном законе № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (2010 г.) и Федеральном законе № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (2012 г.). В рамках правовых положений вышеперечисленных нормативно-правовых актов установлено сближение по статусу, полномочиям бюджетных и автономных образовательных организаций, а также определены принципы управления системой образования: законность, демократия, автономия образовательных организаций, информа-

ционная открытость системы образования, учет общественного мнения и т.д. Однако, несмотря на декларированные признаки свободы и независимости, школы продолжают на практике испытывать давление в разных областях деятельности со стороны вышестоящих органов власти.

В-четвёртых, были рассмотрены индикаторы автономности образовательных учреждений в различных научных изысканиях и возможности их использования в российском образовательном пространстве. Многочисленные индикаторы «автономности» в исследованиях PISA дифференцированы на 4 группы: 1) учебный процесс в образовательной организации; 2) финансовые вопросы, планирование и утверждение бюджета образовательной организации; 3) особенности деятельности образовательной организации; 4) управление персоналом образовательной организации. С целью анализа уровня автономности школ в России данная методика будет применяться с некоторой адаптацией и учетом социально-экономических факторов. В этой связи подготовлены вопросы анкеты для руководителей образовательных организаций.

Обратимся к поставленным выше вопросам. Исходя из анализа первых результатов социологического исследования «Автономность общеобразовательных организаций: результаты и перспективы» можно сделать следующие выводы:

1. Управление российскими школами происходит вертикально через разные уровни управления (федеральный, региональный, муниципальный) и через делегирование отдельных видов полномочий непосредственно образовательной организации. Абсолютно автономных, независимых образовательных организаций в принятии всех управленческих решений в Российской Федерации нет.

2. Максимально свободны руководители российских школ в сфере организации образовательного процесса и отдельных вопросах управления персоналом, а именно, в вопросах определения количества часов в рамках вариативной части образовательной программы, выбора учебников из федерального перечня, выбора УМК для реализации образовательной программы, выбора профилей образовательных программ, утверждения графика промежуточной аттестации в образовательной организации. Достаточной самостоятельностью обладают руководители образовательных организаций в вопросах найма педагогических работников и их должностных обязанностей.

3. Наиболее уязвимы российские общеобразовательные организации оказались в степени автономности принятия решений, связанных с финансовыми вопросами, планирования и утверждения бюджета и вопросе назначения директора, а именно: 1) решения об установлении ставки оплаты труда педагогических работников, которые в большинстве случаев принимаются на региональном и муниципальном уровнях, 2) порядок распределения премиального фонда (фонда стимулирующих выплат) согласовывается в основном с попечительским, общественным или управляющим советом и с муниципальным уровнем власти, но, стоит подчеркнуть, что более четверти опрошенных руководителей принимают решения такого рода без согласования; 3) внушительная часть руководителей школ России согласуют вопросы ведения внебюджетной деятельности с муниципальными и иными органами власти. Что касается назначения и утверждения на должность директора школы, то этот вопрос в большинстве случаев решается централизованно без учёта мнения педагогического коллектива.

4. Руководители общеобразовательных организаций в Российской Федерации невысоко оценили степень автономности школ своего региона. Необходимо отметить, что данный показатель иллюстрирует наглядно проблему реализации принципа автономности на практике.

5. В результате полученных данных определены основные факторы, влияющие на развитие автономности образовательной организации, такие как, финансовые ресурсы, нормативная регламентация деятельности образовательной организации и нормативная регламентация образовательного процесса.

6. Опрошенные руководители школ признали острую необходимость расширения полномочий по убыванию в области планирования и утверждения бюджета, уровня оплаты труда, организации учебного процесса.

Сопоставляя результаты анкетирования руководителей ОО с результатами аналогичного исследования в странах ОЭСР необходимо констатировать, что по многим вопросам наблюдается схожие позиции. по отдельным направлениям управления школой соотношение полномочий различное. Школа располагает максимальными полномочиями в вопросах организации учебного процесса, затем по убывающей идут планирование учебного процесса, управление персоналом и управление ресурсами [36].

Таким образом, возвращаясь к основной гипотезе о наличии потребности в расширении спектра полномочий и практической реализации принципа автономности общеобразовательных организаций, можно констатировать данную необходимость с целью повышения эффективности принятия управленческих решений в разных сферах образовательной деятельности в Российской Федерации.

Финансирование

Статья подготовлена в рамках выполнения государственного задания по теме НИР «Анализ связи результативности управления образованием на региональном и муниципальном уровнях власти с автономией образовательных систем» в ФИРО РАНХиГС.

Благодарности

Автор выражает благодарность руководству Федерального института развития образования ФГБОУ ВО «РАНХиГС» в лице Малеванова Евгения Юрьевича, а также директору центра мониторинга и статистики образования ФИРО РАНХиГС Аграновичу Марку Львовичу за поддержку и совместную работу по изучению одной из актуальных проблем современного образования. Также авторы благодарят рецензентов, чьи замечания помогли улучшить структуру и содержание изложенного в статье материала.

ЛИТЕРАТУРА

1. PISA 2015 Skalenhandbuch. Dokumentation der Erhebungsinstrumente Münster. URL: https://www.pedocs.de/volltexte/2019/17449/pdf/Mang_et_al_2019_PISA_2015_Skalenhandbuch.pdf (дата обращения 2021-03-20).
2. Большая Советская Энциклопедия. URL: <https://gufo.me/dict/bse/> (дата обращения: 15.02.2021).
3. Новая философская энциклопедия. URL: https://gufo.me/dict/philosophy_encyclopedia/ (дата обращения: 15.02.2021).
4. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М.: ИТИ Технологии; Издание 4-е, доп., 2015. 944 с.
5. Encyclopédie Universelle. Autonomie. URL: https://encyclopedia_universelle.fr-academic.com/1684/AUTONOMIE (дата обращения: 15.02.2021).
6. Pierer's Universal-Lexikon. Autonomie. URL: <https://pierer.de-academic.com/114568/Auton%C5%8Fmie> (дата обращения: 15.02.2021).
7. Meyers Großes Konversations-Lexikon. Autonomie. URL: <https://meyers.de-academic.com/9867/Auton%C4%ABe> (дата обращения: 15.02.2021).

8. Георгиева Н.Г., Георгиев В. А., Орлов А. С. Исторический словарь. Более 2000 статей по истории России с древнейших времен и до наших дней. М.: Проспект, 2020. 445 с. (С. 12).
9. Даниленко А.С. Ретроспектива и тенденции развития учебной автономии в образовании // Мир науки. Педагогика и психология. 2019. № 7(6). С. 96.
10. Соколова М.Л. Автономность образования // Вестник Северного (Арктического) Федерального университета. Серия: гуманитарные и социальные науки. 2012. № 1. С.173.
11. Янкевич С. В. Финансово-правовые аспекты автономии школы: влияет ли учредитель на содержание образования // Финансовое право. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=34957887> (дата обращения: 15.02.2021).
12. Бим-Бад Б.М. Педагогический энциклопедический словарь. М.: Большая российская энциклопедия, 2009. 527 с.
13. Педагогический словарь: для студентов высш. и сред. пед. учеб. заведений / Г. М. Коджаспирова, А. Ю. Коджаспиров. М. : Academia, 2005. 173 с.
14. Donald Gillies, A Brief Critical Dictionary of Educational. URL: <http://www.dictionaryofeducation.co.uk> (дата обращения: 15.02.2021).
15. Kisser C., Münster G., Rochel E., Schneider A. Informationsblätter zum Schulrecht. Schulautonomie. Teil 4: Schulautonomie, 2000. p.5.
16. Schulautonomie in den Landesgesetzen. URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/691806/3577812bfa0fa54206d9e4efd255c526/WD-8-018-20-pdf-data.pdf> (дата обращения: 15.02.2021).
17. Jeong D. W., Lee H. J., Cho S. K. Education decentralization, school resources, and student outcomes in Korea // International Journal of Educational Development. 2017. Т. 53. С. 12-13.
18. Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63635/ (дата обращения: 15.02.2021).
19. Клячко Т.Л. Образование в Российской Федерации: проблемы и тенденции развития в начале XXI века // Мир России. 2011. № 1. С. 101-103.
20. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об образовании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (дата обращения 2021-05-25).
21. Вульфсон Б.Л. Актуальные проблемы управления образованием: централизация и децентрализация // Проблемы современного образования. 2012. №. 2. С. 91-93.
22. Выборочный анализ следующих локальных актов: Устав БОУ г. Омска «Гимназии № 115» от 30 декабря № 233; Устав БОУ Омской области «Многопрофильный образовательный центр развития одарённости № 117» от 9 июля 2015 года № 2838; Устав ГБОУ «Томский физико-технический лицей» от 28 декабря 2012 года № 844-р.; Устав МБОУ «Средняя школа № 15» г. Смоленска от 26.06.2015 № 1153-адм; Устав МАОУ г. Калининграда «Средней общеобразовательной школы № 56» от 12 марта 2014 года № 525-ПД.
23. Vasilyev, I. A., Diveeva, N. I., ... Sheveleva, N. A. (2020). University autonomy: a prerequisite for the development of Russian higher education in the context of digitalization. Vestnik of Saint Petersburg University. Law, 11(4), 877–902. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.404>.
24. Федеральный закон от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99113/ (дата обращения 2021-03-04).
25. Сафина З.Н. Институты гражданского общества: новые вызовы и векторы образования // Гуманитарные науки. 2018. №. 3 (43). С. 14-15.
26. Вифлеемский А.Б., Шобонов Н.А. Реализация принципа автономии образовательной организации и общественно-государственное управление образованием // Народное образование. 2017. № 1-2 (1460). С. 88-97.
27. Schulautonomie – Perspektiven in Europa Befunde aus dem EU-Projekt INNOVITAS. URL: <https://www.waxmann.com/index.php?eID=download&buchnr=3940> (дата обращения 2021-04-18).
28. Hanushek E. A., Link S., Woessmann L. Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. Journal of Development Economics, 2013, vol. 104, issue C, 212-232. DOI: 10.1016/j.jdeveco.2012.08.002
29. Sahlberg P. Educational policies for raising student learning: The Finnish approach. Journal of Education Policy. 2018. 22(2). P. 147-171.
30. Autonomiepaket Ziel: Bildungserfolg für alle Schülerinnen und Schüler. URL: <https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/zrp/bilref/ap.html> (дата обращения 2021-03-20).
31. Долгая О.И. Управление чешским образованием в условиях демократизации общества // Проблемы современного образования. 2012. №. 3. С. 99-102.
32. Woessmann L., Luedemann E., Schuetz G., West M.R. (2009). School Accountability, Autonomy, and Choice around the World. Cheltenham: Edward Elgar. number 13540.
33. Агранович М. Л. Наше место: российское образование в контексте международных индикаторов // Образовательная политика. 2019. №. 4 (80). С. 68-75.
34. Teil B: Prozessqualitäten [Internet], [cited 2021 May 18], P. 60-72. URL: https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/PresseUndAktuelles/Beschluesse_Veroeffentlichungen/bildungsbericht_1610b-TeilB.pdf (дата обращения: 15.02.2021).

35. Янкевич С. В. Финансово-правовые аспекты автономии школы: влияет ли учредитель на содержание образования // Финансовое право. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=34957887> (дата обращения: 15.02.2021).
36. Агранович М. Л. Организация образования в условиях пандемии. Практика стран ОЭСР. URL: <https://firo.ranepa.ru/novosti/105-monitoring-obrazovaniya-na-karantine/789-agranovich-ekspertiza> (дата обращения: 15.02.2021).

REFERENCES

1. PISA 2015 Skalenhandbuch. Dokumentation der Erhebungsinstrumente Münster. Available at: https://www.pedocs.de/volltexte/2019/17449/pdf/Mang_et_al_2019_PISA_2015_Skalenhandbuch.pdf (accessed 20 April 2021).
2. Great Soviet Encyclopedia. Available at: <https://gufo.me/dict/bse/> (accessed 20 April 2021). (in Russ.)
3. New Philosophical Encyclopedia. Available at: <https://gufo.me/dict/philosophy-encyclopedia/> (accessed 15 February 2021). (in Russ.)
4. Ozhegov S.I. Explanatory dictionary of the Russian language. Moscow, ITI Technologies, 2015. 944 p. (in Russ.)
5. Encyclopédie Universelle. Autonomie. Available at: <https://encyclopedia-universelle.fr-academic.com/1684/AUTONOMIE> (accessed 15 February 2021).
6. Pierer's Universal-Lexikon. Autonomie. Available at: <https://pierer.de-academic.com/114568/Auton%C5%8Fmie> (accessed 15 February 2021).
7. Meyers Großes Konversations-Lexikon. Autonomie. Available at: <https://meyers.de-academic.com/9867/Autonom%C4%ABe> (accessed 15 February 2021).
8. Georgieva N.G., Georgiev V.A., Orlov A.S. Historical Dictionary. More than 2000 articles on the history of Russia from ancient times to the present day. Moscow, Prospect Publ., 2020. 445 p. (in Russ.)
9. Danilenko A.S. Retrospective and trends in the development of educational autonomy in education. *World of Science. Pedagogy and psychology*, 2019, no. 7 (6), p. 96. (in Russ.)
10. Sokolova M.L. Autonomy of education. *Bulletin of the Northern (Arctic) Federal University. Series: Humanities and Social Sciences*, 2012, no. 1, p.173. (in Russ.)
11. Yankevich S.V. Financial and legal aspects of school autonomy: does the founder influence the content of education. *Financial Law*. Available at: <http://elibrary.ru/item.asp?id=34957887> (accessed 15 February 2021). (in Russ.)
12. Bim-Bad B.M. Pedagogical encyclopedic dictionary. Moscow, Great Russian Encyclopedia, 2009. 527 p. (in Russ.)
13. Pedagogical dictionary: for students of higher and secondary pedagogical educational institutions / G. M. Kodzhaspirova, A. Yu. Kodzhaspirov. Moscow, Academia Publ., 2005. 173 p. (in Russ.)
14. Donald Gillies, A Brief Critical Dictionary of Educational. Available at: <http://www.dictionaryofeducation.co.uk> (accessed 15 February 2021).
15. Kisser C., Münster G., Rochel E., Schneider A. Informationsblätter zum Schulrecht. Schulautonomie. Teil 4: Schulautonomie, 2000. p.5.
16. Schulautonomie in den Landesgesetzen. Available at: <https://www.bundestag.de/resource/blob/691806/3577812/bfa0fa54206d9e4efd255c526/WD-8-018-20-pdf-data.pdf> (accessed 15 February 2021).
17. Jeong D. W., Lee H. J., Cho S. K. Education decentralization, school resources, and student outcomes in Korea. *International Journal of Educational Development*, 2017, vol. 53, pp. 12-13.
18. Federal Law "On Autonomous Institutions" dated November 3, 2006 No. 174-FZ. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63635/ (date of access: 15.02.2021). (in Russ.)
19. Klyachko T.L. Education in the Russian Federation: problems and development trends at the beginning of the XXI century. *World of Russia*, 2011, no. 1, pp. 101-103. (in Russ.)
20. Federal Law No. 273-FZ of December 29, 2012 (as amended on April 30, 2021) "On Education in the Russian Federation". Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (accessed 15 February 2021). (in Russ.)
21. Wolfson B.L. Actual problems of education management: centralization and decentralization. *Problems of modern education*, 2012, no. 2, pp. 91-93. (in Russ.)
22. Selective analysis of the following local acts: Charter of the BOU of Omsk "Gymnasium No. 115" dated December 30, No. 233; Charter of the BOU Omsk region "Multidisciplinary educational center for the development of giftedness No. 117" dated July 9, 2015 No. 2838; Charter of the State Budgetary Educational Institution "Tomsk Physics and Technology Lyceum" dated December 28, 2012 No. 844-r; Charter MBOU "Secondary School No. 15" of Smolensk from 26.06.2015 No. 1153-adm; Charter of the Kaliningrad MAOU "Secondary School No. 56" dated March 12, 2014 No. 525-PD. (in Russ.)
23. Vasilyev I. A., Diveeva N. I., ... Sheveleva N. A. University autonomy: a prerequisite for the development of Russian higher education in the context of digitalization. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2020, vol. 11 (4), pp. 877-902. DOI: 10.21638/spbu14.2020.404.
24. Federal Law No. 40-FZ of April 5, 2010 "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on the Issue of Supporting Socially Oriented Non-Profit Organizations". Available at: <http://www.consultant.ru/>

- document/cons_doc_LAW_99113/ (accessed 4 March 2021). (in Russ.)
25. Safina Z.N. Institutions of civil society: new challenges and vectors of education. *Humanities*, 2018, no. 3 (43), pp. 14-15. (in Russ.)
 26. Bethlehem A.B., Shobonov N.A. Implementation of the principle of autonomy of an educational organization and public administration of education. *Public education*, 2017, no. 1-2 (1460), pp. 88-97. (in Russ.)
 27. Schulautonomie - Perspektiven in Europa Befunde aus dem EU-Projekt INNOVITAS. Available at: <https://www.waxmann.com/index.php?eID=download&buchnr=3940> (accessed 18 April 2021).
 28. Hanushek E. A., Link S., Woessmann L. Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *Journal of Development Economics*, 2013, vol. 104, issue C, 212-232. DOI: 10.1016/j.jdevec.2012.08.002
 29. Sahlberg P. Educational policies for raising student learning: The Finnish approach. *Journal of Education Policy*, 2018, vol. 22 (2), pp. 147-171.
 30. Autonomiepaket Ziel: Bildungserfolg für alle Schülerinnen und Schüler. Available at: <https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/zrp/bilref/ap.html> (accessed 20 March 2021).
 31. Dolgaya O.I. Management of Czech education in the context of democratization of society. *Problems of modern education*, 2012, no. 3, pp. 99-102. (in Russ.)
 32. Woessmann L., Luedemann E., Schuetz G., West M.R. (2009). *School Accountability, Autonomy, and Choice around the World*. Cheltenham: Edward Elgar. number 13540.
 33. Agranovich M.L. Our place: Russian education in the context of international indicators. *Educational policy*, 2019, no. 4 (80), pp. 68-75. (in Russ.)
 34. Teil B: Prozessqualitäten [Internet], [cited 2021 May 18], P. 60-72. Available at: https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/PresseUndAktuelles/Beschluesse_Veroeffentlichungen/bildungsbericht_1610b-TeilB.pdf (accessed 15 February 2021).
 35. Yankevich S.V. Financial and legal aspects of school autonomy: does the founder influence the content of education. *Financial Law*. Available at: <http://elibrary.ru/item.asp?id=34957887> (accessed 15 February 2021). (in Russ.)
 36. Agranovich M.L. Organization of education in a pandemic. Practice of OECD countries. Available at: <https://firo.ranepa.ru/novosti/105-monitoring-obrazovaniya-na-karantine/789-agranovich-ekspertiza> (accessed 15 February 2021). (in Russ.)

Информация об авторах
Худорожков Иван Владимирович
 (Россия, г. Москва)

Кандидат исторических наук
 Старший научный сотрудник
 Федеральный институт развития образования
 ФГБОУ ВО «Российская академия народного
 хозяйства и государственной службы»
 E-mail: i.hudorozhkov@yandex.ru
 ORCID ID: 0000-0003-0534-9212

Бенкс Елена Анатольевна
 (Россия, г. Москва)
 Доцент, кандидат технических наук
 Старший научный сотрудник
 Федеральный институт развития образования
 ФГБОУ ВО «Российская академия народного
 хозяйства и государственной службы»
 E-mail: benks-ea@ranepa.ru
 ORCID ID: 0000-0002-4864-5006

Илюхин Борис Валентинович
 (Россия, г. Москва)
 Старший научный сотрудник, директор научно-
 исследовательского центра систем оценки и
 управления качеством образованием
 Федеральный институт развития образования
 ФГБОУ ВО «Российская академия народного
 хозяйства и государственной службы»
 E-mail: baruch371@gmail.com
 ORCID ID: 0000-0002-9439-9942

Information about the authors
Ivan V. Khudorozhkov
 (Russia, Moscow)
 PhD in Historical Sciences
 Senior Researcher

Federal Institute for the Development of Education
 The Russian Presidential Academy of National Economy
 and Public Administration
 E-mail: i.hudorozhkov@yandex.ru
 ORCID ID: 0000-0003-0534-9212

Elena A. Banks
 (Russia, Moscow)
 Associate Professor, PhD in Technical Sciences
 Senior Researcher
 Federal Institute for the Development of Education
 The Russian Presidential Academy of National Economy
 and Public Administration
 E-mail: benks-ea@ranepa.ru
 ORCID ID: 0000-0002-4864-5006

Boris V. Ilyukhin
 (Russia, Moscow)
 Senior Researcher, Director of the Research Center
 for Quality Assessment and Management Systems in
 Education
 Federal Institute for the Development of Education
 The Russian Presidential Academy of National Economy
 and Public Administration
 E-mail: baruch371@gmail.com
 ORCID ID: 0000-0002-9439-9942