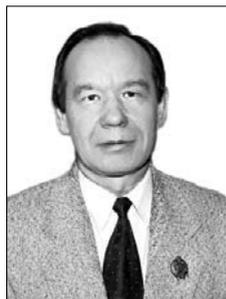




## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ: ЧТО ВПЕРЕДИ?

Хронология, проблемы, перспективы



**Николай  
Решетников,**  
заведующий кафедрой управления образованием Академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования

**История вопроса.** Государственный контроль в сфере образования России существует истари, от Петра Великого. С тех пор менялись общественные формации, цели школьного дела и цели государственного контроля в образовании. Под эти новые цели создавался соответствующий инструментарий контроля. Затем возникали планируемые или непредвиденные социальные последствия (как постановки дела, так и контроля) и предпосылки для уточнения, корректировки или даже существенной смены целей. Наши времена не исключение — только на протяжении последних сорока лет цели, содержание и инструментарий государственного контроля в образовании дважды радикально менялись (в шестидесятые и девяностые годы).

До семидесятых годов прошлого столетия общественный статус системы образования в СССР был чрезвычайно высок. Уровень и качество полученного образования во многом влияли на социальную позицию каждого гражданина, определяли его карьеру. Детская безнадзорность и беспризорность, молодёжная преступность хотя и имели место, но всё же как явления ничтожно редкие. Всё это достигалось за счёт достаточно простой, но весьма дорогостоящей организации занятости молодёжи — искусственного ограничения числа молодых людей, которые могли получить после школы среднее и высшее профессиональное образование (примерно 25–30% от общего числа)<sup>1</sup>. Стержнем государственного контроля, позволявшего осуществлять отбор этой привилегированной части выпускников, был перечень требований не только к учебным успехам, но и к гражданским качествам обучающихся и выпускников. То есть система контроля была выстроена, прежде всего, под требования к ученику и выпускнику.

Отметим это важное обстоятельство: граждане вполне ощущали, что жизненные успехи каждого из них определяются не только итоговыми результатами, но и качеством их повседневного труда и гражданского поведения в ходе обучения в школе. При этом полное среднее образование могли получать не все, а примерно лишь половина учащихся, наилучшим образом соответствующих этим требованиям. Обучение в старшей ступени было нацелено на подготовку лучшей в академическом смысле части

<sup>1</sup> Интересно, что сейчас, в 2006 г., руководство Китая вынужденно принимает аналогичное решение из-за перепроизводства специалистов.



Оценка качества этой версии контроля — отдельный и весьма сложный вопрос.

Достаточно отметить, что подобная версия может быть в полной мере реализована лишь в условиях административно-командной системы управления.

Но важно подчеркнуть её системность, продуманность, государственный характер, отлаженные процедуры контроля и непреклонный статус его результатов.

детей к обучению в вузах. Остальные дети получали среднее образование уже не в школе, а в других учебных заведениях — профтехучилищах, вечерних школах, техникумах. Там можно было освоить программу старшей ступени, но только при очень большом желании и наличии способностей. Неспособных же, особо не мучая премудростями, тем не менее «водили» до аттестата.

С 1966 г., после введения всеобщего обязательного полного среднего образования, эта жёсткая система<sup>2</sup> стала постепенно деформироваться, а затем и разрушаться. Полезно отметить, что основной причиной этих изменений стало вынужденное сокращение бюджетных расходов на общее образование (точнее, на систему занятости молодёжи), обусловленное ухудшением состояния бюджета страны.

Примитивное, краткосрочно-бухгалтерское, а не социально-экономическое и социально-педагогическое обоснование введения в семидесятых годах всеобщего и обязательного полного среднего образования породило в дальнейшем серьёзные социальные последствия. Основными результатами этого необдуманного в должной мере политического решения стали, с одной стороны, постепенное снижение качества обучения в школах, с другой — снижение эффективности воспитательной работы, рост детской и молодёжной преступности. С неотвратимостью стали расти расходы государства на правоохранительную и пенитенциарную системы. В итоге попытка сэкономить расходную часть бюджета за счёт общего образования дала прямо противоположный эффект. При этом уже к середине семидесятых годов стал складываться совершенно иной вариант целей общего образования и соответствующего инструментария контроля. Прежде всего, пришлось отказаться от прежних государственных требований к гражданским качествам ученика и выпускника. В условиях «только бы удержать ребёнка в школе и благополучно довести до выпуска» эти требования не-

исполнимы. Отрасли общего образования было дано чёткое политическое разъяснение — школа в вуз не готовит.

Прежние жёсткие требования к учебным успехам в этих условиях пришлось также забыть, поскольку **образовательные стандарты в старшей ступени не были снижены с учётом полного среднего всеобуча**. Многие рассматривают это как грубейшую стратегическую ошибку. В итоге восторжествовала система контроля, которую вполне характеризует известная учителям фраза — «три пишем, два в уме». Государство перестало контролировать не только качество работы ученика, но и качество его итоговой учебной подготовки. Приписки и обман на экзаменах стали нормой в образовании.

За четверть века (с 1966 по 1991 гг.) все граждане, а не только ученики, родители, учителя и руководители образования вполне привыкли к этой своеобразной системе «контроля» в образовании, основу которой составила нехитрая логика: если что-то «не так», то виноват исполнитель (учитель, директор, заведующий роно и т.д.). При этом содержание этого «так» (т.е. содержание предъявляемых требований) государство внятно не определило ни в одном документе. Каждый контролёр был вправе конкретизировать требования в меру своей гражданской, управленческой и педагогической культуры. Поэтому достаточно быстро педагоги поняли: важно не что проверяют, а кто проверяет (соответственно — что любит контролёр?). Действительно «работающими» остались лишь требования к обеспечению полного среднего всеобуча и к условиям обучения.

Но во лжи, как известно, жить невозможно. Нужно было создавать некую понятную всем оптимистичную систему ценностей в общем образовании, нельзя же гордиться лишь тем, что мы смогли основную массу детей «дотянуть» до выпуска из школы. Таковую систему ценностей долго искать не пришлось — есть же талантливые или хотя бы способные дети.



И вот вместо государственных требований к каждому ученику и выпускнику постепенно возникли формально не утверждённые, но очень простые и понятные требования:

- количество победителей олимпиад, конкурсов, соревнований;
- количество медалистов («отличников» и «хорошистов»);
- количество выпускников, поступивших в вузы;
- «красота» оформления кабинетов;
- наличие технических средств обучения;
- качество оформления отчётных документов (а они стали расти, как снежный ком, — у разных контролёров разные вкусы);
- грандиозность «программ развития» и прочее, и прочее.

Другими словами — цели, содержание, процедуры и учёт результатов контроля в образовании в корне изменились. Принципиально важно, что в новой версии **требования предъявляются уже не к каждому ученику и выпускнику, а исключительно к учителю и директору школы.** При таком подходе к контролю слабый в академическом смысле и сложный в социальном отношении ученик (на школьном жаргоне — «трудный») стал откровенно невыгоден директорам школ и учителям. В городах обозначились и окрепли процессы отбора в отдельные школы «выгодных» учеников и родителей. Такие школы стали обособлять себя по отношению к другим с помощью различных нехитрых, но привлекательных «косметических» средств (прежде всего, за счёт углублённого изучения отдельных предметов). Тем самым возникли предпосылки к дискриминации сельских школьников и учащихся школ из небольших городских поселений.

**В стране постепенно назревал риск неравенства граждан в доступе к качественному образованию по признаку места жительства.** С семидесятых годов в городах стала бурно развиваться индустрия репетиторства, проявился и риск неравенства в доступе к качественному

образованию по признаку благосостояния родителей.

В 1992 г. Закон РФ «Об образовании» установил принципиально иную систему целей и ценностей общего образования. Столь же принципиальные изменения закон внёс и в систему государственного контроля. Появились его новые виды: лицензирование образовательной деятельности, аттестация и государственная аккредитация образовательных учреждений. Изменилась система аттестации педагогических кадров. Стала меняться и государственная аттестация выпускников школ.

В соответствии с Законом РФ «Об образовании» государство должно предъявлять требования лишь к выпускникам, но не к обучающимся. А также требования к школам, но только лицензионные и аккредитационные (то есть строго формализованные). Если внимательно и беспристрастно вчитаться в нормы закона, можно убедиться в том, что требования к выпускникам уже полтора десятилетия предполагается предъявлять в пределах государственных стандартов. Требования же на повышенном уровне, в логике закона — дело школы и выпускника, но не государства. Одновременно с этим закон предписывает органам управления не вмешиваться в планирование, организацию и образовательный процесс, в текущую систему контроля и оценки, в промежуточную аттестацию (ст. 32 Закона «Об образовании»).

К сожалению, цели и ценности, установленные законом, остаются всего лишь декларацией. Причин несколько. Одна из них в том, что исполнение норм закона не обеспечивается адекватной системой ответственности и контроля. Привычная, накопленная многими годами практика контроля в образовании на разных уровнях управления и традиционные управленческие стереотипы тех, кто его осуществляет, оказались с этими целями и ценностями принципиально несовместимы. Можно ли сразу, от очевидного и привычного «я начальник, а ты нет»,



перейти к финансово-хозяйственной самостоятельности и академической автономности школ, детских садов и других учреждений образования? «Да что они понимают, директора?», «За ними глаз да глаз нужен»... И ключевое «мнение»: «А как тогда управлять-то, в условиях самостоятельности?..» Это звучало на всех уровнях. Показательно, что звучит и сегодня при обсуждении основной идеи Национального проекта «Образование» о выборе лучших учителей и школ не руководителями образования, а представителями гражданских институтов.

Поэтому сразу после введения Закона РФ «Об образовании» возникло глухое и массовое сопротивление изменению целей контроля. Всё происходящее последние пятнадцать лет можно обозначить, как решение дилеммы: либо менять людей, либо закон. И на всех уровнях управления проявилось вполне естественное и очень «нашенское» предпочтение — надо менять закон, а если это не получается, то игнорировать его. В основе такого предпочтения две причины. Во-первых, руководители всех уровней толком не знали (впрочем, и сегодня толком не знают) ни буквы, ни, тем более, духа нового законодательства. Правовая безграмотность руководящего состава образовательной отрасли на всех уровнях, конечно же, объяснима и даже похожа, запланирована. Удивительно, но на государственном уровне за последние 15 лет принципиального изменения правил жизни — законодательства — никто не инициировал обязательного правового ликбеза руководителей образования. Например, квалификационного требования при назначении на должность.

Наибольшая же опасность состояла в правовом нигилизме федеральных работников инструментария контроля, а также ответственных за его введение в действие работников Минобрнауки РФ. Примерам несть числа: Положение об аттестации педагогических кадров, Положение об аттестации и государственной аккредитации образовательных

учреждений, Положение об итоговой государственной аттестации выпускников образовательных учреждений. Это только по регламентам контроля, которые действуют с 1992 г., в большей или меньшей степени противореча не только духу, но даже букве Закона «Об образовании». Поправки же, которые под давлением тех или иных групп лоббирования с тех пор внесены, в редких случаях не ухудшили ситуацию.

Вторая опасность — многолетняя и полная безнаказанность игнорирования норм действующего законодательства об образовании. Даже введение права надзорных органов по результатам проверок предъявлять Предписания (эту идею специалистам Рособнадзора всё же удалось донести до законодателей), при отсутствии норм ответственности и определённых законодательством санкций, совершенно ничего не решает.

До создания Рособнадзора контролировать исполнение норм законодательства в сфере образования федеральная власть долгое время считала излишним. Достаточно отметить, что расходы на командировки инспекторов Минобрнауки РФ (с целью контроля, безусловно) практически не предусматривались. В конце девяностых годов ситуация дошла до абсурда — регионы сами оплачивали выезды федеральных инспекторов за счёт местных бюджетов, поскольку для них контакты со знающими и опытными специалистами из центра были необходимым ликбезом. Вот такая система государственного контроля стала складываться после 1991 г.

## Резюме

- До 1966 г. государственный контроль был нацелен как на школу, так и на обучающегося и выпускника. Иными словами, контроль был нацелен на обеспечение условий обучения, оценку учебного труда школьника в процессе обучения и оценку качества подготовки выпускника, включая его гражданские качества.



Результаты контроля использовались для отбора возможной будущей профессиональной элиты — а это около 30 % выпускников.

- С 1966 г. по 1992 г. государственный контроль был нацелен исключительно на школу и учителя: на обеспечение условий обучения и выполнение полного среднего всеобуча. Развились местные требования к PR-показателям и постепенно, на основе изучения «передового опыта», стали усреднёнными и всеобщими. Ликвидация государственной системы отбора возможной будущей профессиональной элиты спровоцировала появление теневого рынка образовательных услуг.

- С 1992 г., если исходить из норм законодательства, государственный контроль нацелен и на школу, и на выпускника: лицензионные и аккредитационные требования, итоговая оценка общеобразовательной подготовки выпускника.

На практике же продолжала действовать модель государственного контроля образца 1966–1991 гг. Искусственная задержка на 13 лет ясного и чёткого введения образовательных стандартов общего образования в систему государственного контроля, отсутствие норм ответственности за нарушение Закона РФ «Об образовании» криминализировало систему общего и высшего профессионального образования, а также дискриминировало значительную часть населения в вопросах доступа к качественному образованию. Игнорирование задачи всеобуча и социализации обучающихся, как важнейших функций школы, привело к существенному росту детской, подростковой и молодёжной преступности.

**Состояние дел.** Распределение полномочий в образовании на федеральном уровне между тремя организациями (министерство, агентство, служба надзора) можно оценивать двояко: в потенциале и «как получилось».

Создание достаточно автономной федеральной надзорной службы образования предельно обнажило ситуацию в области контроля. Если следовать клас-

сической логике управления, то выделение специальной службы контроля, максимально удалённой от разработки регламентов, — дело хорошее, правильное. И должно дать положительный эффект, потому что при контроле исполнения регламента всегда идёт поиск ответа на два вопроса: во-первых, исполняет ли регламент персонал; во-вторых, если не исполняет, то почему? Может быть, персонал не виноват, а регламент некачественный?

Но если разработчик регламента является одновременно и контролёром его исполнения, то вопрос о качестве регламента, очевидно, даже не будет ставиться. А все попытки указать автору на огрехи документа будут пресекаться как попытка дискредитации государственных органов. Иными словами, если **государственной службе надзора присваивается право разрабатывать регламенты, то создаётся неконструктивный конфликт управляющих структур, и служба надзора начинает претендовать на самостоятельность в определении и проведении своей (чьей?) образовательной политики.** Что мы и наблюдаем на примере некоторых крупномасштабных экспериментов.

При подобном распределении полномочий Министерство образования и науки становится заложником Рособрнадзора. Две структуры федерального управления начинают объективно мешать друг другу. Легко прогнозировать, что возникнут предложения по новой структурной реорганизации управления образованием. Целесообразности в этом нет, а есть лишь реакция на неверное распределение полномочий.

С учётом приведённого анализа легко оценить состояние дел в области государственного контроля в сфере образования.

**Лицензирование образовательной деятельности школ.** Необходимые регламенты разработаны специалистами Минобразования РФ (а теперь Рособрнадзора) совместно с заинтересованными ведомствами. Ведётся активная



деятельность по организации контроля их исполнения. Но есть проблемы, связанные с качеством регламентов.

Во-первых, осуществлять соответствующий контроль просто некому — штатные расписания не только Рособразнадзора, но и органов управления образованием субъектов РФ не позволяют всерьёз говорить о выполнимости задачи лицензирования десятков тысяч школ России (а есть ещё детские сады, дома детского творчества, детские дома, дошкольные учреждения и т.д.).

Во-вторых, состояние материальной базы едва ли не половины школ ужасающее. Но невозможно лишить школу лицензии, так как даже в условиях демографического спада выводить детей некуда — многие школы продолжают работать в две смены. Поэтому на грозные предписания прокуратуры реакция директоров и учредителей вполне спокойная.

Всё это известно любому управленцу-практику. **И тем не менее уже полтора десятка лет неисполнимые (т.е. некачественные) регламенты не меняются, хотя замалчивание проблемы регулярно взрывается бедами и трагедиями.** Силы, средства и время тратятся на этот вид контроля (декларируемый как полезный и защищающий права детей), а условия обучения при этом остаются прежние, зачастую недопустимые. Продолжается обычная для СССР последнего периода традиция «красивой» отписки.

**Аттестация и государственная аккредитация школ.** Всё, что сказано о лицензировании, имеет отношение и к этому виду контроля. Но есть особенности. С точки зрения норм законодательства этот вид государственного контроля практически во всех его элементах можно охарактеризовать как документальный. Действительно, надо удостовериться всего в двух вещах: реализует ли школа заявленную образовательную программу (с учётом стандартов и базисного учебного плана) и демонстрируют ли не менее половины выпускников освоение образовательной программы. Интересы и тре-

бования государства, установленные Законом, этим исчерпываются.

Занятно, что за пятнадцать лет так и не появилось разъяснения: а что же такое «образовательная программа»? Не отработана и прозрачная схема проверки «освоения выпускником образовательных стандартов». Стандарты то ли есть, то ли их нет... Непонятно: как связаны эти виртуальные стандарты с экзаменами, тем более с ЕГЭ?

В Законе РФ «Об образовании» содержится положение о том, что **оплата трудозатрат на проведение аттестационных процедур осуществляется за счёт школы или её учредителя.** Естественно, сразу возникли местные рынки соответствующих услуг. Расценки в разных территориях России существенно различаются. В отдельных субъектах РФ аттестация школы — весьма дорогостоящее мероприятие (т.е. весьма выгодное для экспертов). При отсутствии чётких регламентов именно при аттестации и аккредитации школ традиции контроля образца семидесятых и восьмидесятых годов в образовании проявляются наиболее сильно — **школы целиком зависят от прихоти контролёров.** В результате аттестация школы как вид контроля — всего лишь копия прошлых фронтальных проверок. Сегодня отличается она лишь тем, что контролёр может не только, как раньше, удовлетворить свои амбиции, заявив «авторский подход» к содержанию контроля, но в духе времени ещё и получить за это определённый гонорар.

При этом статью 32 Закона РФ «Об образовании», устанавливающую права школы на планирование, организацию и осуществление обучения, текущий контроль, «проверяющие» полностью игнорируют, в чём контролёрам-экспертам помогает федеральное Положение об аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений. **И этот некачественный регламент, сделавший легитимной бессмысленную растрату бюджетных средств, существует полтора десятка лет.** Не аккредитовать-то школу также нельзя — родители не позволяют



задержать выдачу аттестатов своим детям. Под лавиной критики, в частности, высказываемой и автором настоящей статьи, этот регламент был в конце девяностых годов отредактирован, но потенциальные нарушения прав участников образовательного процесса он всё же и в новой редакции сохранил.

**Государственная итоговая аттестация выпускников общеобразовательных учреждений.** У этого вида контроля в школе странная и сложная судьба. До шестидесятых годов бюджет не затрачивал на него ни копейки, но контроль этот был чётким и жёстким. **Ни один гражданин не сомневался в объективности и неподкупности этого вида государственного контроля, проводимого силами школ.**

Практика приписок с шестидесятых до девяностых годов приучила население к тому, что как бы ни учился ребёнок, аттестат (хотя бы «троечный») ему гарантирован, а если родители заранее озабочены, да ещё и «вложатся», то ребёнок и медаль может получить.

Коррупция в образовании на стыке школа-вуз стала набирать обороты. В конце восьмидесятых годов специалисты стали размышлять о необходимости навести здесь порядок. Автор статьи был инициатором, разработчиком, а затем и координатором целевой комплексной программы — «Эквивалентность образования» (1990—1991 гг.), которую курировал заместитель руководителя Гособразования СССР В.Д. Шадриков. Программу утвердила Коллегия Гособразования СССР 15.06.91 г., она получила значительные по тем временам бюджетные средства — 60 млн руб. Один из разделов программы предусматривал создание национальной системы тестирования — строго как инструмента первичной проверки при поступлении в вузы, но ни в коем случае как инструмента проверки выпуска школы. Но через два месяца СССР исчез, а вместе с ним и программа. Однако, как извест-

но, «рукописи не горят», и к середине девяностых в России заявили о себе уже несколько научных групп, предлагавших такую коммерческую услугу, как тестирование школьников на строго добровольной основе. Услуга пользовалась неплохим спросом. Союз ректоров к этим инициативам относился совершенно спокойно и даже поддерживал.

Коммерческий успех и специфика мышления бизнесменов быстро породили идею расширить рынок за счёт выпуска из школы. В конце девяностых годов на совещании руководителей довузовской подготовки автору и В.В. Фирсову (ныне, к сожалению, покойному) довелось беседовать на эту тему с одним из руководителей такой группы — В.А. Хлебниковым. Мы всячески пытались разъяснить социальную опасность введения тестирования как обязательного элемента школьных дел. Здесь не место рассматривать социально-педагогические аспекты нашей аргументации — реакция на ЕГЭ отдельных высокопрофессиональных групп это всё прекрасно иллюстрирует.

Но мы и многие наши коллеги оказались слабыми «уговаривателями». Под флагом борьбы с коррупцией, а также освобождения детей от двойных экзаменов (интересы тех, кто не собирается в вузы, почему-то не учитывались) тестирование довольно скоро обрело статус сначала эксперимента, а теперь уже и привычного явления практики. Прошло всего три-четыре года, и сегодня уже руководители из Рособнадзора чётко формулируют: ЕГЭ является коммерческим проектом, «там большие деньги», «идёт борьба за деньги». Практики же к этому могут добавить, что в лицензировании и аккредитации также присутствует коммерческий «душок».

Иными словами, **эпоха бесплатного государственного контроля в сфере образования закончилась.** Это странно для налогоплательщика, но это факт.

Что же впереди?.. **НД**