



Майкл Барбер

ПРЕИМУЩЕСТВА СИСТЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ОТЧЕТНОСТИ¹

Наступил новый век, и мы все осознаем, насколько будущее процветание нашего общества и нашей экономики зависит от системы школьного образования. В моральном плане почти все известные мне педагоги преследуют единственную цель — улучшить учебные показатели всех учащихся при одновременном соблюдении принципов справедливости. По выражению Майкла Фуллана, нам нужна система, которая поднимает планку и сокращает разрыв. Таков этический контекст моей лекции об ответственности и школьных инспекционных проверках. С середины 80-х годов XX века в Великобритании, США и многих других странах, в том числе — Голландии, Австралии, Канаде, Швеции и России на первый план в сфере образования вышла задача создания и реализации надежных систем ответственности и подотчетности, во многом — если не во всем — определив дальнейшее направление государственной политики в сфере образования. Основная мысль моей лекции заключается в том, что хорошо продуманная, надежно функционирующая система внешней отчетности может стать залогом реализации этой высокой моральной задачи, исповедуемой столь многими.

В 80-х годах прошлого столетия руководители многих государств начали осознавать все возрастающую важность качества образования для экономического будущего своих стран. В то же время имелось понимание того, что налогоплательщики не готовы платить больше за услуги с неопределенным результатом. В этих непростых условиях возникла потребность в качественно новой системе ответственности и отчетности.

На тот момент педагоги-теоретики уже накопили достаточно информации об эффективности работы школ и путях ее повышения — и все данные свидетельствовали о том, что очень многое зависит от самих школ и их педагогических коллективов. В 60-е и 70-е годы господствовала пассивная философия, согласно которой результаты образования предопределены социумом, а системы образования могут лишь воспроизводить существующее в обществе неравенство. Наконец настало время отправить эту философию

¹ Инаугурационная лекция в честь Эдвина Делаттра, прочитанная в Бостонском университете 4 ноября 2004 года. Пер. с англ. С. Р. Кульда.



фию на заслуженный отдых. Так система внешней ответственности и отчетности получила теоретическое обоснование как раз в тот момент, когда назрела макрополитическая ситуация для ее внедрения. Вопрос об отчетности озадачил педагогов с самого начала, и эта дилемма преследует нас до сих пор. Когда понимаешь, что от тебя зависит будущее ребенка, его жизненные перспективы, эта мысль возвышает — но вместе с ней приходит осознание огромной ответственности.

Мои соображения изложены в пяти разделах:

- преимущества системы ответственности и отчетности;
- ответственность и перестройка системы;
- система ответственности и отчетности и инспекционная деятельность;
- инспекционные проверки сегодня и завтра;
- стимулирование, лидерство и информированный профессионализм.

В учебниках по бизнесу много говорится о том, какие преимущества дает система ответственности организациям и частным лицам. Чтобы реализовать эти преимущества, нужно, выражаясь простым языком, ясно видеть цели, необходимо, чтобы продвижение к этим целям оценивалось, чтобы успех был вознагражден, а из неудач были сделаны выводы. Само собой разумеется, что при такой постановке вопроса улучшается конечный результат. Это — азбучная истина.

Но несмотря на очевидные преимущества идея внедрения системы ответственности в сферу образования не встретила однозначной поддержки — и тому есть две причины. В послевоенные годы политики вообще были склонны отдавать контроль за содержанием образования и учебным процессом на откуп профессиональным педагогам. Когда же, осознав необходимость внешней ответственности, они попытались этот контроль себе вернуть, неизбежно возникли конфликты с профессионалами. В Великобритании подобные конфликтные ситуации возникали не только в сфере образования, но и во многих других областях государственного сектора. Ирония заключается в том (и об этом чуть позже), что отсутствие ответственности и подотчетности не только не идет на пользу самим профессионалам, но наносит чудовищный ущерб их интересам в долгосрочном плане.

Вторая причина, в силу которой идея ответственности была воспринята неоднозначно, состоит в том, что спорной является сама идея постановки плановых задач. Многие считали и считают, что результаты школьного образования слишком сложны и неоднозначны, чтобы можно было их измерить. Этому взгляда придерживается, например, философ Онора О'Нилл, убедительно выступающая против введения строгой ответственности в школьном образовании. Однако выбранная ею линия аргументации лишь затуманивает представление общества о задачах образования и

Раздел 1.
Преимущества
системы ответс-
ственности



заставляет налогоплательщиков усомниться в эффективности их инвестиций в систему образования. Подобная история произошла в 70-х — 80-х годах в Англии, когда горстка полубезумных, но заслуженных маргиналов от педагогической профессии смогла подчинить своей воле большинство, и последнее оказалось неспособно не только оказать сопротивление, но даже показать обществу, что безумцы на самом деле находятся в меньшинстве.

Разумеется, в образовании существуют нюансы и тонкости, трудно поддающиеся оценке, но это ни в коем случае не означает, что нужно отказаться от оценки тех важнейших результатов, которые легко поддаются измерению: грамотность, навыки счета, посещаемость, прогулы, успехи в академических дисциплинах, общая успеваемость, достигнутый прогресс и т. п.

Через десять лет после публикации книг «Нация в опасности» (1983) в США и «Качество преподавания» (1984) в Англии сторонники усиления ответственности оказались победителями в этом конфликте, но победа досталась им ценой утраты многих профессиональных и дружеских связей. Тем не менее игра стоила свеч, и усиление ответственности в школах принесло немалую пользу, по крайней мере в Англии. На основе государственной школьной программы были разработаны стандарты и тесты для проверки соответствия учащихся установленным стандартам. Родители стали получать значительно более качественную информацию не только об успеваемости своего ребенка, но и о работе школы, где он учится, а также обо всей системе, частью которой является школа. Не менее важно и то, что эта информация дает родителям возможность заниматься как проблемами собственного ребенка, так и проблемами всей школы.

Но больше всего выиграли от усиления ответственности и отчетности сами учащиеся и вся система. Параметры успеваемости вышли на первый план, ожидания повысились, а усилия преподавателей сосредоточились на качестве преподавания. Качество школьного образования, несомненно, вышло на новый уровень. К примеру, в 90-х годах после 50-летнего застоя было отмечено существенное повышение грамотности и улучшение навыков счета среди учащихся английских начальных школ. Неуспеваемость была выведена «из тени», и система была вынуждена признать свои просчеты — как на уровне отдельных учащихся, так и на уровне их групп или целых школ. Иными словами, что бы ни утверждали отдельные критики, усиление ответственности стало залогом выполнения принципов справедливости. До этого мы только рассуждали о равенстве и справедливости — прозрачность системы заставила нас добиваться этих целей на деле. Вот почему, невзирая на все недостатки финансирования и реализации, я целиком и полностью поддерживаю американский закон, получивший название «Ни одного отстающего ребенка» (No Child Left Behind Act).

Иногда, признавая необходимость строгой ответственности в школах, отдельные эксперты указывают на то, что она реализуется



без учета интересов учителей и создает для них определенные трудности. Действительно, не всегда все проходит гладко. Период бурных перемен неизбежно вызывает стрессовые ситуации. Но стоит вспомнить о том, что настоящим временем депрессий для педагогов была середина 80-х, когда снизились зарплаты, а внутренние распри приобрели повальный характер. Иными словами, период наибольшей деморализации имел место до, а не после введения системы внешней ответственности. (Кстати, вот пример темы, недостаточно проработанной в литературе о проведении реформ: инерция чаще всего таит в себе гораздо большую опасность, нежели перемены.)

В общем, развитие системы строгой ответственности и подотчетности в школах принесло значительные выгоды педагогам, по крайней мере в Англии. Во-первых, прояснилась главная задача учителей; им не нужно было больше стараться быть всем, чем только можно, инструментом решения всех социальных и экономических проблем общества. Всем стало ясно раз и навсегда, что от учителей действительно многое зависит, а ведь раньше об этом частенько забывали. Нередко считают, что решительное вмешательство органов образования в работу школ, показывающих низкие результаты, свидетельствует о невысоком качестве работы педагогов. На самом деле все наоборот. Подобное вмешательство как раз говорит о том, что хорошие учителя и хорошие школы ценятся очень высоко. Что действительно губительно для имиджа педагогов в глазах общества, так это безразличие к низким результатам.

Еще один важный момент. Информация, которую дает система ответственности, создает более ясное представление о том, что следует считать «наилучшей практикой», т. е. передовым опытом и образцом для подражания в педагогической работе. Таким образом, усиление ответственности вывело само понятие «профессионализма» на качественно новый уровень. Вместо множества отдельных образцово-показательных «бутик-проектов» на местах, эффективность которых не гарантирована и опыт которых может оказаться непригодным для распространения, мы посредством стандартизации не только смогли дать каждой школе возможность выявить собственные сильные и слабые стороны, но и позволили самой системе выработать образцы «наилучшей практики» и направить усилия и ресурсы на их систематическое распространение. Таким образом, закладывается фундамент нового профессионального уровня, который я называю «информированный профессионализм» и к которому вернусь в последнем разделе.

Отвлекаясь от темы, замечу, что результаты моей текущей работы по изучению эффективности других систем — например, системы здравоохранения и системы охраны правопорядка — только подтверждают вышеизложенное. Из медицинской практики известно, что если пациента оперирует хирург, выполняющий одну и ту же операцию по 150 раз в год, то у больного значительно больше шансов выжить, чем если над ним работает хирург, выполняющий ту же



операцию 50 раз в год или реже. Вот почему в медицине сутью профессионализма принято считать «надежность результатов». На мой взгляд, игнорирование этого принципа в течение многих лет являлось самой большой слабостью и внутренним изъяном педагогической профессии. Слишком долго учителям приходилось самим определять суть своей профессиональной деятельности. Неясность сути приводила к тому, что накопление реальных профессиональных знаний становилось сложнейшей или даже непосильной задачей; невозможно было гарантировать базовый, минимальный уровень качества. Ежедневно проводимые в начальной школе уроки по повышению уровня грамотности и закреплению навыков счета в немалой степени способствуют устранению этого недостатка, но это было бы невозможно без эффективной системы ответственности.

Последнее и, пожалуй, самое важное преимущество системы ответственности для учителей заключается в том, что она создала своего рода «непорочный круг», связывающий педагогов с обществом. В 70-х и на протяжении большей части 80-х годов — по крайней мере, в Англии — создавалось впечатление, что учителя и остальное общество существуют в разных мирах. Учителя считали себя «непонятыми», а общество недоумевало: «Чем же они там занимаются?» Помню, мой друг и наставник Алан Эванс как-то заметил, что если публикация, подготовленная авторитетной педагогической организацией, не заслужила ни одного положительного отзыва или редакторской колонки в центральной газете, эта публикация обречена, как бы ее ни хвалили «свои», т. е. члены педагогического сообщества. А так чаще всего и происходило в мрачное время середины 80-х годов. Все изменила система ответственности. Именно она ставит понятные для общества цели, в которые можно верить. Она обеспечивает обратную связь с обществом, показывая налогоплательщикам, что их деньги не пропадают даром. Заставляя систему работать над собственными ошибками, ответственность создает основу для постоянного самосовершенствования, дающего обществу уверенность и надежду.

Представляется глубоко неслучайным, что период наиболее стабильного притока капиталовложений и бюджетных ассигнований в британскую сферу образования последовал именно за введением системы ответственности в школах. Когда мы с Аланом в 80-х годах вместе работали в профсоюзе работников образования, девиз профсоюза выглядел примерно так: «Все разваливается! Вложите немного денег, и тогда (если повезет) члены нашего профсоюза позаботятся о повышении качества образования». Это был глубоко ошибочный посыл. Общественность с полным основанием недоумевала: «С какой стати мы будем вкладывать деньги в безнадежное дело?» Уже в то время Алан, я сам и многие наши коллеги начинали нащупывать другой, правильный лозунг, повторяющий первый с точностью до наоборот: «Мы повысим качество образования, и тогда вы убедитесь, что в него стоит вкладывать деньги».



Вместе с ответственностью приходят серьезные стратегические инвесторы, и тогда в интересах руководителей школ и педагогов — не ругать систему образования, как это часто происходило раньше, а подчеркивать ее достоинства. Важно, чтобы средства расходовались на программы, дающие ощутимый, видимый результат. Если же вместо того, чтобы убедить общество расстаться с дополнительными суммами своих с таким трудом заработанных денег (то бишь собранных налогов), государственные служащие продолжают неодобрительно отзываться об услугах той системы, в которой работают, — и это несмотря на все выгоды, получаемые от стабильного притока инвестиций, — тем самым они дают налогоплательщику понять: «Вложенные вами деньги пропали даром». В Великобритании государственные служащие и их руководство лишь начинают приспосабливаться к новым реалиям, а идет уже шестой год планируемого десятилетия (как минимум) устойчивого реального роста затрат на здравоохранение и образование — как бюджетных, так и капитальных. Великобритания — единственная страна — член ОЭСР, где это происходит.

Объективные данные убедительно свидетельствуют о том, что инвестиции в сочетании с реформами значительно улучшают результаты не только в сфере образования, но и в здравоохранении, и в системе уголовного правосудия. Но при этом, когда поинтересовались мнением работников здравоохранения о правительственных реформах, они признались, что в разговорах со знакомыми отзываются о реформах отрицательно, хотя в частных беседах утверждали, что они приносят пользу. Точно так же руководители государственных учреждений: вместо того, чтобы порадоваться достигнутым успехам, они норовят публично покритиковать свои службы, чтобы таким образом привлечь к себе внимание — а в результате деморализуют собственных сотрудников. Но хуже всего то, что подобный цинизм в конечном итоге ведет к медленному, но верному удушению государственной сферы услуг теми самыми людьми, которые выставляют себя их яркими защитниками. Вот такая складывается парадоксальная ситуация.

Если доходы населения увеличиваются и все больше семей могут позволить себе дать образование детям в частных учебных заведениях, то, спрашивается, с какой стати они станут вкладывать средства в государственное образование, если сами работники этой сферы утверждают, что, невзирая на десять лет стабильного притока инвестиций, качество услуг в ней ухудшается? В такой ситуации они, естественно, придут к выводу, что государственная сфера образования обречена, и вкладывать в нее деньги бессмысленно: ее все равно не спасти. Вот и получится, что те, кто могут себе это позволить, уйдут в частный сектор, а государственная сфера образования окажется низведенной к роли плохонького последнего прибежища для бедных. Об обеспечении равных возможностей, само собой, можно будет забыть. В общем, государственную сферу

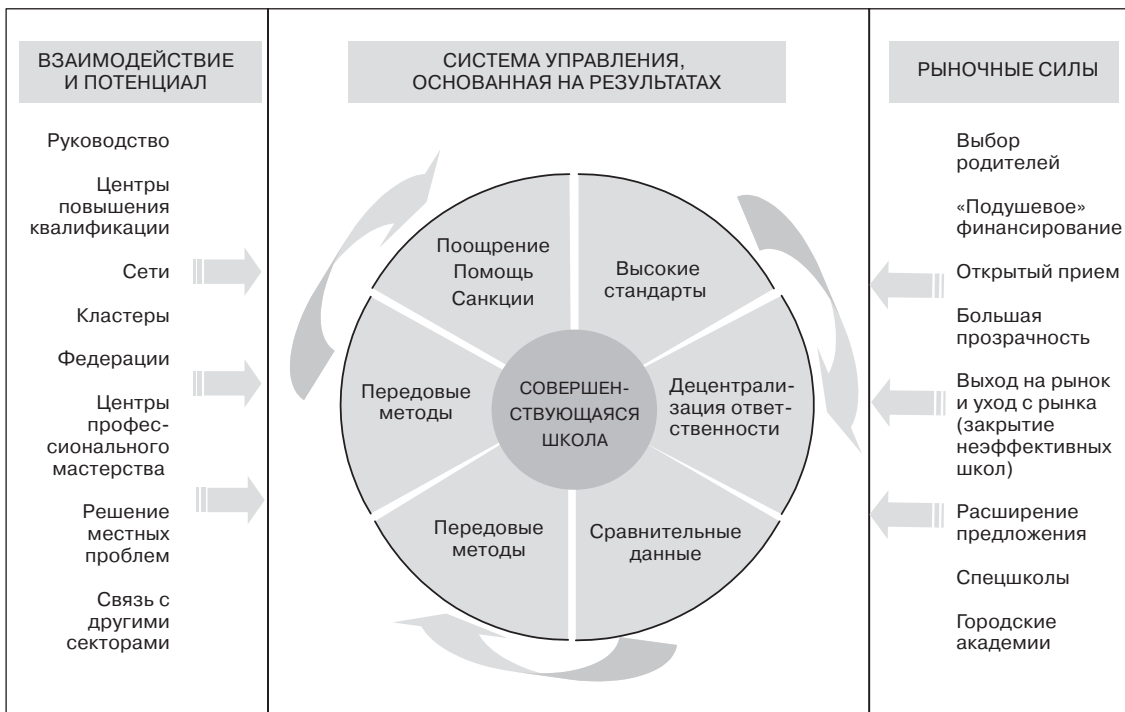


услуг и работающих в ней профессионалов может спасти внедрение системы ответственности, но, как это всегда случается в моменты радикальной перестройки, успех здесь будет зависеть от эффективности руководства, как в государственных учебных заведениях, так и в самом правительстве.

Раздел 2.
Ответственность и перестройка системы

Говоря о месте ответственности и отчетности в нашей системе образования, в целях наглядности полезно будет представить его в графическом виде.

Место отчетности в системе в целом



На диаграмме представлена структура системы. В центре «триптиха» расположена система управления на основе результатов. Шесть сегментов в сочетании друг с другом обеспечивают непрерывное совершенствование. Государственная школьная программа определяет, что школьники должны знать, понимать и уметь делать. Основная часть финансирования (около 90%) поступает в распоряжение директоров школ, которые используют средства по своему усмотрению для выполнения поставленных задач. Система тестирования дает наглядные, основанные на реальной успеваемости учащихся сравнительные данные, предоставляющие школе возможность сравнить себя с другими школами и системой в целом. На основе этого руководство школы ставит себе цели на будущее. Кроме того, информация позволяет системе оп-



ределить для себя наилучшие образцы практики, которые могут распространяться и перениматься другими школами. Иными словами, у системы есть стимул «самообучаться». Эти четыре элемента дают всем школам возможность добиваться успеха. Система ответственности, неотъемлемой частью которой являются инспекционные проверки и публикация результатов, показывает школам, насколько успешно они работают. В качестве поощрения успешным школам предоставляется право стать лидерами системы образования. Школы, в силу различных обстоятельств нуждающиеся в помощи, имеют возможность ее получить, а если имеются фактические данные о том, что результаты работы отдельных школ неудовлетворительны, эта проблема будет решаться. Эта технология управления на основе результатов базируется на моделях из сферы бизнеса, и она действительно работает. Результатом ее в последние несколько лет стало значительное улучшение показателей успеваемости в британской системе образования и существенное сокращение числа «отстающих» школ.

Но это — только часть системы. В левой части схемы представлены созданные и поддерживаемые государством элементы, которые способствуют сотрудничеству между школами. Все они реализуются, но не все одинаково успешно. В системе здравоохранения происходит то же самое — некоторые формы взаимодействия успешно реализуются, а некоторые — нет. Системе образования еще не хватает опыта успешного развития взаимодействия (а его контуры пока слишком размыты, чтобы говорить о его эффективности), но не вызывает сомнения, что при соответствующих условиях взаимодействие может стать важным элементом наращивания потенциала системы.

В правой части диаграммы представлены способы стимулирования конкуренции — «подушевое» финансирование школ, выбор родителей, стимулы к созданию новых школ, расширение успешных школ и т. п. По каждому из этих аспектов реформы школы можно было бы прочитать отдельную лекцию, но главное во всем этом — понять, что ответственность является лишь одним (хотя и очень важным) элементом комплексной перестройки системы. Системный подход к реформированию, при котором все элементы действуют, взаимно дополняя друг друга, является залогом дальнейшего совершенствования работы системы в будущем.

При разговоре о системе ответственности и отчетности и ее месте в общей структуре неизбежно возникает вопрос: какой должна быть эта система? Здесь необходимо тщательно продумать детали. Не случайно споры о системе отчетности касаются в основном не того, нужна ли такая система, а того, какой она должна быть. Тут возникает множество вопросов: если используются тесты, то какого рода? Если публиковать данные, то в каком виде — просто оценки или данные с учетом достигнутого прогресса? А эталоны, мини-

Раздел 3.
Система ответственности и отчетности и инспекционная деятельность



мальные стандарты, единицы измерения прогресса? Если требуется вмешательство, то кто должен вмешиваться и каким образом? И кто обеспечит последовательное соответствие стандартам в масштабах всей системы и с течением времени с тем, чтобы сравнение имело под собой надежную основу?

Споры о том, «как это должно делаться», идут в Англии еще с 1988 года, когда правительство М. Тэтчер ввело систему строгой внешней ответственности школ. Естественно, содержание споров эволюционировало по мере совершенствования системы, но разногласия возникают постоянно. Поэтому позвольте вкратце обрисовать нынешнее состояние системы.

В британской системе школьного образования учащиеся сдают государственные тесты по английскому, математике и естествознанию в возрасте 11 и 14 лет. Тесты разрабатываются внешними организациями, проверяются на соответствие международным стандартам и практически не вызывают нареканий. Споры идут лишь относительно качества выставления оценок за тесты по английскому языку для 14-летних. Результаты тестов в каждой школе ежегодно публикуются в виде таблиц успеваемости. В таблицах представлены выставленные оценки, данные об улучшении успеваемости (на основе данных об успеваемости каждого учащегося) и динамика роста успеваемости.

Основным показателем успеваемости одиннадцатилетних школьников является процент учащихся, достигших четвертого уровня (соответствует американскому «продвинутому» — *proficient* — уровню) в изучении английского языка, математики и естествознания. Естественно, школам, в которые учащиеся изначально приходят более подготовленными, легче достичь высоких показателей, и это может показаться несправедливым по отношению к другим школам, работающим с менее подготовленным контингентом. Почему же упор делается именно на достижении четвертого уровня? Все очень просто. Практика показывает, что учащийся, достигнув четвертого уровня в возрасте 11 лет, показывает успешные результаты и в 16 лет, и в будущем. Кроме того, стремление обеспечить достижение столь высокого минимального стандарта автоматически направляет усилия и ресурсы системы на работу с теми школами, которые сильнее других не дотягивают до этой планки. В результате школы, испытывающие наибольшие трудности, получают дополнительную поддержку и финансирование. Другими словами, обнародование «сырых»² показателей способствует обеспечению равенства возможностей.

Следующий показатель — индекс прироста успеваемости, показывающий достигнутый учащимся с 7 до 11 лет прогресс. Эти данные не подменяют собой «сырые» баллы, а дополняют их, пока-

² Задания тестов имеют разную сложность. Баллы, полученные за каждое задание, умножаются на коэффициент, зависящий от его сложности. Баллы, не умноженные на коэффициент, называются «сырыми» (*raw*). — Прим. ред.



зывая, как поработала каждая конкретная школа. Но здесь следует ясно отдавать себе отчет в том, что если бы мы все эти годы довольствовались показателем прироста успеваемости, мы никогда бы не пришли к той прогрессивной системе распределения финансирования и ресурсов, какую имеем на сегодняшний день.

У четырнадцатилетних школьников тоже оценивается успеваемость по английскому, математике и естествознанию, и результаты также публикуются в виде «сырых» баллов (процент учащихся, выполнивших требования пятого уровня) и в виде индекса прироста успеваемости. И к тестам для одиннадцатилетних, и к тестам для четырнадцатилетних предъявляется одна и та же претензия — они «сужают» школьную программу. Действительно, государственная школьная программа включает десять обязательных предметов, а существующая система ответственности и отчетности акцентирует внимание школ на английском, математике и естествознании. Так и было задумано. Эти предметы являются базовыми, и именно с их помощью закладывается основа успеваемости по всем остальным предметам. Поэтому повышенное к ним внимание представляется обоснованным.

Боюсь, мои личные наблюдения идут вразрез с общим направлением критики. Мне кажется, что даже несмотря на давление со стороны системы внешней ответственности основная масса начальных и средних школ все еще не уделяет достаточного внимания таким предметам, как английский и математика. Наши наблюдения показывают, что уровень успеваемости по английскому языку в 11 лет является наиболее точным прогнозом успеваемости по всем предметам в 16. Известно, что уровень грамотности в возрасте семи лет наиболее точно предсказывает уровень дохода человека в 37 лет. Известно также, что улучшение успеваемости в значительной степени зависит от затрачиваемого на предмет времени. И при всем этом школы зачастую не уделяют достаточно времени английскому и математике.

До достижения восьмилетнего возраста большинство детей должно уделять повышению грамотности как минимум два часа в день (как это делается, например, в школах австралийской провинции Виктория), а во многих английских школах этому уделяется только один час. «Час грамоты», предусмотренный «Национальной стратегией повышения грамотности», является нижней, а не верхней планкой. В некоторых начальных школах отстающие ученики не получают необходимой дополнительной поддержки, и в конечном итоге это обходится системе очень дорого. А в некоторых средних школах учащимся, отстающим по чтению чуть ли не на два года, предлагают выполнять точно такую же программу, как и их более продвинутым сверстникам, несмотря на то, что тексты в учебниках и сборниках упражнений им совершенно не по силам. Когда же директору такой школы задаешь вопрос, почему отстающим учащимся не оказывается дополнительной поддержки по базовым предметам, он отвечает, что дополнительные занятия создают



проблемы с расписанием. То есть эти люди ставят административное удобство выше учебной необходимости. Неудивительно, что после этого возникают проблемы с поведением и посещаемостью.

В возрасте 16 лет учащиеся сдают государственные экзамены по целому ряду предметов. От результатов этих экзаменов уже очень многое зависит. Они определяют шансы на поступление в колледж и далее — в университет. По итогам этих экзаменов публикуются данные, отражающие процент учащихся, набравших пять высших баллов, независимо от предмета. Поскольку именно этот показатель принято отождествлять с доступом к экзамену уровня «А» в 18 лет, а значит, с поступлением в университет, его важность не вызывает сомнений. Однако при этом опять-таки явно недооценивается роль английского и математики, и об этом в настоящее время в Англии идет полемика: университеты и работодатели жалуются — и не без основания — на недостаточную подготовку абитуриентов и молодых сотрудников по базовым дисциплинам. В последние восемь лет серьезно вырос уровень грамотности и навыков счета среди учащихся начальной школы; и когда нынешнее поколение школьников достигнет соответствующего возраста, я уверен, что и университеты, и работодатели, что называется, «почувствуют разницу». И все же повышение требований по английскому языку и математике на экзамене в 16 лет упрочило бы достигнутые результаты и помогло бы снять обеспокоенность общественности.

Начиная с 1997 года государство приступило к внедрению еще одной составляющей системы ответственности и отчетности, а именно постановки целей. Школы обязаны ежегодно ставить себе задачи на будущее и публиковать их в печати. Постановка целей происходит по результатам анализа сравнительных данных за год, рассылаемых всем школам, причем местные власти требуют от школ подтверждения обоснованности поставленных ими целей. Оптимальный вариант — это когда руководство школы проводит тщательный анализ возможных достижений каждого ученика по отдельности. Таким образом, через постановку целей внимание направляется на каждого отдельного учащегося и его потенциальные достижения, а это — основа индивидуального подхода к обучению.

Одно из возражений, касающихся тестов, экзаменов, целей и публикуемых результатов, требует к себе постоянного внимания. Некоторые критики утверждают, что со временем уровень стандартов снижается с целью выставить государственные органы в лучшем свете. Такой аргумент, в частности, очень любят выдвигать наши «элитарные» мыслители, а этот вид мышления имеет в Англии большой вес. Эти люди считают, что уровень одаренности остается неизменным, а если больше учащихся успешно сдает экзамен, значит, «опустили планку». Они даже не допускают возможности того, что качество преподавания может возрасти, школьное образование — улучшиться, а последующие поколения детей смогут достигнуть большего. Напротив, они постоянно утверждают, что прак-



тически во всех областях уровень требований снижается, а все доводы не в свою пользу списывают на «манипуляции». С целью опровергнуть данное утверждение, независимое от государства Управление образовательных программ и квалификаций (Qualifications and Curriculum Authority), контролирующее процесс создания и проведения тестов и экзаменов, обеспечивает сверку результатов тестов с международными эталонами и периодически проводит независимые проверки процесса разработки тестов и экзаменов и оценки их результатов. В общем, как для педагогов, так и для государственных органов, жизнь — постоянная борьба.

Имеются убедительные свидетельства того, что в последние годы в Англии достигнут впечатляющий прогресс в области начального образования. Что же касается среднего образования, то здесь картина не столь благоприятна. Отмечается постепенный рост успеваемости и значительные достижения в обеспечении равенства возможностей, но вместе с тем показатели неуспеваемости в 14, 16 и 18 лет все еще слишком высоки.

Некоторые аргументы, выдвигаемые против системы ответственности и отчетности, построенной исключительно на результатах тестов и экзаменов, значительно труднее опровергнуть. Первый и самый важный аргумент заключается в том, что задачи школы значительно шире, чем простое повышение грамотности, развитие математических навыков и достижение высоких академических показателей. Даже будучи ярким поборником стандартов и ответственности, я признаю обоснованность этого аргумента. В моральном плане мы должны добиваться гораздо большего. Школа должна прививать подрастающему поколению ценности современного демократического, плюралистического общества; школьники должны уметь мирно разрешать любые противоречия. Мы хотим, чтобы они учились отвечать за свои поступки и участвовать в жизни школы точно так же, как они будут участвовать в общественной жизни. Мы хотели бы, чтобы в них воспитывали уверенность в себе и самодисциплину — качества, которые помогут им выжить в беспокойном XXI веке. Наконец, мы хотели бы, чтобы их кругозор не замыкался на них самих, их городе и их стране, чтобы они познавали остальной мир и чувствовали ответственность за хрупкую планету, на которой живут. Даже самая изощренная система тестирования не способна проверить школьников по всем этим пунктам, но если эти качества так для нас важны, можно ли оставлять их формирование на произвол судьбы? Именно в этом контексте особое значение приобретает действенная система инспекционных проверок. Если она тщательно продумана, она вполне может выявить, насколько успешно в школе прививаются эти трудно поддающиеся оценке навыки и качества.

На мой взгляд, уже одно это вполне оправдывает наличие надежной, независимой и беспристрастной системы инспекционных проверок, но есть и еще ряд аргументов в пользу такой системы.



Система проверок дает эффективный механизм контроля за реализацией политики в области образования. Если правительство принимает очередное политическое решение, рассчитывая, что лишь результаты тестов покажут, насколько успешно оно реализуется, то придется долго — возможно, несколько лет — ждать, прежде чем станет ясно, работает ли принятое решение. Напротив, система инспекций обеспечивает значительно более оперативную обратную связь. Она дает возможность получить отзывы преподавателей о принятом на правительственном уровне решении. С помощью инспекционной проверки можно выяснить, начинает ли решение оказывать влияние на качество обучения, оценить уровень исполнения, а это — своего рода раннее оповещение о результатах предстоящих тестов.

В сентябре 1998 года мы ввели в начальной школе «Национальную стратегию повышения грамотности». Для этого все 190 тыс. учителей начальной школы прошли специальную подготовку по проведению ежедневного «часа грамоты» с использованием подробного плана занятий, основанного на подтвержденной практическим опытом последовательности фонетических и грамматических упражнений и текстов. Наша инициатива вызвала в то время множество споров, несмотря на положительные результаты по итогам пилотного внедрения. Правительство обозначило программу в качестве одной из приоритетных. Сам я впервые убедился в том, что программа работает, в ноябре 1998 года — всего через два месяца после ее внедрения, — пообщавшись в течение трех часов с группой инспекторов, всю осень проработавших в начальных школах страны. Однако прошел еще год, прежде чем наша инициатива оказала заметное положительное влияние на результаты тестов. Если бы мне пришлось все это время ждать первых результатов, то уже поздно было бы исправлять недостатки, а критики нашей инициативы могли бы торжествовать. Это — немаловажный тактический момент. Ведь любое значительное нововведение — даже безупречно продуманное и имеющее все шансы на успех — в первые месяцы может вызвать шквал критики, пока не докажет свою состоятельность.

Более того, инспекционные проверки могут служить и в качестве механизма принудительного исполнения, как это случилось с «Национальной стратегией повышения грамотности». «Час грамотности» законодательно нигде не закреплен. Просто правительство предложило школам на выбор — или принять его на вооружение в качестве «эталонной» практики, или показать, что вместо «часа грамотности» проводятся иные мероприятия, столь же эффективные по результату. Ежегодно по стране проводятся проверки шести тысяч школ, поэтому органам образования не составляло труда месяц за месяцем следить, как в школах исполняется предписание. Проверки — это инструмент ответственности и отчетности в самом буквальном смысле, когда директора школ и учителя дают отчет о проделанной работе. Многих из них именно страх перед



грядущей инспекционной проверкой заставил начать исполнять предписание незамедлительно. Позднее, когда польза от «часа грамотности» стала очевидной, учителя поддержали эту инициативу и умом, и сердцем.

Еще одним системным преимуществом инспекционных проверок является то, что они помогают понять смысл происходящих в системе изменений. Как известно, ключ к совершенствованию работы системы — качество школьного преподавания. Система ответственности, построенная исключительно на результатах тестов, оставляет вопросы качества директорам и преподавателям школ для самостоятельной проработки. Система инспекций же, напротив, делает упор на качество преподавания, дает возможность выделить эффективные методики, помогает найти общий язык при обсуждении вопросов педагогики, а также дает эффективную возможность распространения передового опыта. Система инспекций поставляет материал для формирования всеобъемлющей общенациональной базы данных по качеству преподавания, которую мы, возможно, используем недостаточно эффективно.

Кроме того, система инспекций позволяет применять значительно более деликатные подходы в работе с отстающими школами. Вмешательство в работу хронически отстающих школ, которое стало возможным благодаря внедрению системы ответственности, принесло огромную пользу, однако система, основанная исключительно на результатах тестов, рискует оказаться излишне жесткой. Наше вмешательство в работу школ — вплоть до смены руководства и, реже, закрытия школы и создания новой — осуществляется на основе результатов проверок. Если группа инспекторов приходит к выводу, что школа серьезно отстает (т. е., говоря бюрократическим языком, нуждается в «специальных мерах»), для ее повторной проверки вскоре направляется другая группа инспекторов, призванная подтвердить или опровергнуть выводы первой группы. В процессе этих проверок анализируется не только состояние успеваемости в школе, но и причины ее отставания. Более того, данный подход позволяет системе отслеживать факты отставания и работать с ними даже в тех случаях, когда они на какой-то период завуалированы приемлемыми результатами тестов.

В школу, к которой применены «специальные меры», инспекторы будут возвращаться три раза в год. Чаще всего школе достаточно года-полутора для того, чтобы исправиться и получить от инспекторов «отпущение грехов». Из практического опыта нам известно, что знания и навыки инспекторов активно используются школами в подобных случаях. Каждая проверка — это трудное, но полезное испытание для директоров и преподавательского состава школ. Инспектора судят обо всем, что происходит в школе, с профессиональной точки зрения. Они дают отзывы по результатам смены руководства, улучшения показателей посещаемости и поведения, судят об общем моральном духе коллектива, о качестве сис-



тем оценки выполнения заданий, качестве работы с учащимися, имеющими особые потребности обучения, и так далее. Улучшение этих показателей заранее сигнализирует о возможности более успешных результатов тестирования в будущем. Столь деликатная работа не по плечу системе, в которой решение о вмешательстве принимается и результаты вмешательства оцениваются исключительно на основе результатов тестирования.

Наконец, строгая система независимых проверок предусматривает ответственность не только образовательных учреждений, но и правительства. Наша инспекционная служба не только проверяет школы, но и следит за выполнением государственных программ. Проработав в правительстве семь с половиной лет, я помню немало случаев публикации инспекционных отчетов с критическими замечаниями в адрес программ, за реализацию которых я нес ответственность, и помню, какое от этого возникало внутреннее напряжение. Ежегодный отчет Главного инспектора — своего рода «обращение к народу», рассказывающее о состоянии сферы образования — также может доставлять немало неприятных моментов министрам и остальным чиновникам. Но так и должно быть. Правительство тоже должно нести свою долю ответственности. Я по себе знаю, что в ответ на такую критику я сразу принимаюсь за совершенствование соответствующей программы. Таким образом, когда правительство несет ответственность, это чаще всего идет на пользу государственной политике. Она совершенствуется так же, как в школах улучшаются показатели успеваемости.

Раздел 4. Инспекционные проверки сегодня и завтра

В Англии с XIX века существует должность Главного школьного инспектора Ее Величества, у которого в подчинении находится несколько загадочная группа людей, именуемых «Инспектора Ее Величества». Вплоть до начала 90-х годов эти люди были глазами и ушами правительства в сфере школьного образования, периодически публикуя отчеты и время от времени проверяя ту или иную школу. Многие учителя годами не встречали ни одну из этих «августейших» фигур, а то и вообще за всю свою карьеру ни разу их не видели.

Ныне действующая у нас система инспекционных проверок была создана в 1992 году. Тогда правительство консерваторов при поддержке лейбористов провело закон, предусматривавший одновременно публикацию результатов тестирования по каждой школе и создание нового независимого органа регулирования образования — Управления по контролю выполнения стандартов в сфере образования³, ставшего известным как «Ofsted». Управление должен был возглавить Главный инспектор Ее Величества; ему вменялось в обязанность ежегодно публиковать годовой отчет о работе системы образования. Ему (с 1992 года этот пост занимают исключительно мужчины) было также поручено создать систему, при ко-

³ The Office for Standards in Education.



торой каждая школа Англии (всего их около 23 тыс.) проходила бы проверку не реже, чем раз в четыре года.

Так было положено начало формированию системы в ее нынешнем виде. Ofsted заключило договоры с рядом сторонних организаций, которые взяли на себе проведение школьных инспекций. Школьные инспекции проводились группой инспекторов во главе с лицензированным инспектором, опыт и квалификация которого соответствующим образом подтверждались. Таким образом, Ofsted само по себе не проводило школьных проверок, а лишь контролировало их проведение, анализировало результаты и на основе этого регулировало систему. Эту работу выполняли штатные сотрудники Ofsted — те же инспектора Ее Величества, которые также проводили целевые проверки по определенным государственным программам и аспектам образования. Кроме того, в их обязанности входила подготовка инспекторов, работающих в местных отделах образования.

В ходе проверки выяснялось, реализуется ли в школе в полном объеме государственная школьная программа. По итогам проверки составлялся отчет, который включал следующие четыре раздела:

- соответствие стандартам;
- качество преподавания;
- качество руководства и управления;
- социальные, моральные, духовные и культурные аспекты школьной жизни.

Инспекционные проверки проводились в соответствии с инструкцией, которая, по сути, определяла, какой должна быть хорошая школа на основе этих четырех параметров. Таким образом, инструкция совершенно определенно предписывала проверять выполнение каждой школой тех расширенных задач образования, о которых я говорил ранее. Сама проверка обычно занимала около недели. На проверку крупной школы могло уходить более 40 человеко-дней. При этом большую часть времени инспектора присутствовали на занятиях. В последний день проверки инспектора в устной форме докладывали руководителю об итогах проверки. Отчет по каждой школе публиковался вскоре после завершения проверки. Краткое содержание отчета направлялось родителям всех детей, посещающих проверенную школу. Таким образом, система усиливала ответственность школ перед родителями и давала последним информацию для правильного выбора школы. Поскольку система проверок была введена одновременно с децентрализацией финансирования, она способствовала укреплению возникшего в связи с этим «квазирынка», который действует и по сей день.

Прошло немногим больше десяти лет с момента создания Ofsted, но уже не осталось никаких сомнений в том, что это управление оказало огромное влияние на систему школьного образования. На мой взгляд, этот орган в течение десяти лет являлся наиболее действенным механизмом совершенствования системы. В своем



развитии он прошел четыре этапа, каждый из которых связан с именем его руководителя — Главного инспектора. Первым этот пост занимал Стюарт Сазерлэнд — мягкий, интеллигентный ректор университета, которому с помощью различных уговоров и увещеваний удалось заставить руководителей школ поверить в успех системы инспекционных проверок. Именно он наладил работу Ofsted — и сделал это спокойно и результативно.

Его последователю Крису Вудхеду принадлежит заслуга превращения Ofsted в авторитетный и влиятельный орган. Крис в то время был ярким критиком существующей системы школьного образования. Он считал, что школьное образование слишком далеко отошло от «старых добрых» классных занятий, и очень огорчился из-за неспособности школ обеспечить надлежащий уровень знаний по чтению, письму и арифметике. Он выступал с резкой критикой в адрес территориальных органов образования и педагогических факультетов университетов, которые, по его мнению, «загнали» школу в «релятивистское болото», т.е. в ситуацию, при которой вся вина за неуспеваемость возлагается на самих школьников. В качестве Главного инспектора он прославился, в частности, своим утверждением, что в школах работают 15 тыс. неуспевающих учителей, а также тем, что умудрился вовлечь в полемику ряд светил педагогической науки. Он пытался выступать от имени недовольных родителей и позиционировал Ofsted как своего рода общество защиты прав потребителей. Назначенный при консерваторах, Вудхед сохранил свой пост в годы правления пришедших им на смену лейбористов, у которых заслужил большое уважение. Он оставался в этой должности первые три года работы администрации Тони Блэра, после чего подал в отставку. Вудхед критиковал министров и других чиновников правительства как при консерваторах, так и при лейбористах, но никому из них не подчинялся, потому что в свое время было принято смелое и правильное решение сделать должность Главного инспектора полностью независимой. Вудхед был неоднозначной личностью, и общаться с ним было тоже не просто. Я говорю об этом со знанием дела. С 1997 по 2001 год в мои обязанности входило обеспечение взаимодействия между правительством и Главным школьным инспектором. Я думаю, что не ошибусь, если скажу, что многие учителя его просто боялись. Порой он допускал чересчур провокационные заявления и «работал на публику», в том числе и тогда, когда от этого не было никакой прямой пользы. Вместе с тем результаты пребывания Вудхеда на посту Главного инспектора я оцениваю положительно. Мы с ним были союзниками — вместе пропагандировали здравый, деловой подход к работе с отстающими школами, который в итоге помог вытащить многие школы в самых социально неблагополучных городах и районах. Результатом стало, как минимум, то, что система осознала необходимость работать над ошибками, а не прятать их «под ковер». Кроме того, мы вместе работали над повышением уровня



грамотности и навыков счета в начальных школах. Я не сомневаюсь, что когда какой-нибудь историк образования будет писать о 90-х годах прошлого века, он назовет Вудхеда одним из наиболее влиятельных представителей системы образования этого периода уже хотя бы за то, что он отважился вслух говорить о том, о чем другие не осмеливались даже шептаться.

При Вудхеде в 1998 году — строго по графику — завершился первый цикл инспекционных проверок (т. е. каждая школа прошла как минимум одну проверку) и начался второй. Его более мягкий последователь Майк Томлинсон сделал систему более гибкой. Отныне школы, чья работа была несомненно успешной, стали проверяться реже, а сама проверка таких школ стала проводиться по упрощенному варианту. Чем более отставала школа, тем чаще и с большим пристрастием она проверялась. Так был внедрен принцип «пропорциональности». В то же время было выпущено несколько новых редакций инструкции по проведению инспекционных проверок. Правда, ее общее содержание принципиально не менялось — она просто становилась более подробной.

Такая система имела не только преимущества, о которых я уже сказал выше, но и свои недостатки. На первых порах система школьных проверок привела к излишней бюрократизации процесса. Следуя предписаниям инструкции, школы готовили «положения» обо всем на свете — от равных возможностей до техники безопасности, — забывая при этом, что «положение» должно не только существовать на бумаге, но и выполняться на практике. Школы начали чересчур усердствовать. Отчасти это объяснялось жесткой политикой Вудхеда, нагнавшей на всех страху; отчасти школами двигала боязнь вновь получить «неуд» от инспекторов. О предстоящих проверках школы предупреждались заблаговременно, часто — за несколько месяцев. Но даже когда период предупреждения сократили до нескольких недель, эти несколько недель школа проводила в постоянном мандраже, судорожно готовясь к проверке и забывая о своей прямой обязанности — учить детей.

Второе критическое замечание связано с качеством и сопоставимостью результатов инспекционных проверок. Между разными группами инспекторов неизбежно существовали различия, причем не только в их выводах, но и в том, как они были сформулированы в отчетах. Однако установленный Ofsted процесс обеспечения сопоставимости результатов был вполне разумным и со временем улучшился. Лично меня больше всего беспокоило то, что порой инспектора Ofsted не поспевали за происходящими изменениями (что достаточно характерно для органов регулирования вообще). В нашей стремительно меняющейся системе наиболее передовой опыт можно почерпнуть лишь у самых лучших и самых первых. Иногда инспектора Ofsted — достойные, хотя и не всегда блестящие бывшие школьные педагоги-практики — были не в состоянии оценить новые удачные решения и становились препятствием на



пути прогресса. Например, группа инспекторов могла вынести негативное суждение о качественно проведенном «часе грамотности», или наоборот. В случае, если школа признавалась отстающей и к ней предлагалось применить «специальные меры», это было чревато определенными последствиями как для самой школы, так и для инспекторов, которым предстояло увеличение рабочей нагрузки. В связи с этим некоторые инспектора выносили чрезмерно мягкие «приговоры» школам, не справлявшимся со своими задачами. В результате, когда органы управления требовали от школы постановки более амбициозных целей, руководство школы могло сослаться на отчет о проверке, в котором было сказано, что стандарты обучения и качество преподавания в этой школе являются «удовлетворительными» (любимое словечко школьных инспекторов), хотя сравнительные данные явно свидетельствовали об обратном.

Еще одна проблема заключалась в том, что публикуемые в Интернете отчеты о проверках быстро устаревали. Лучшие школы, получив замечания от инспекторов, оперативно устраняли недостатки и были благодарны за то, что им на них указали. Но информация о школе в сети не меняется в течение шести лет — до следующей проверки. Это не только несправедливо по отношению к школе; это означает, что из отчетов Ofsted многие родители получали неверную информацию о школе, а ведь именно на основании этих отчетов родители определяют, в какую школу пойдет их ребенок. То же самое происходит со школами, получающими наибольшее количество критических замечаний — от них требуется максимально быстро исправить недостатки, однако восстановить свою репутацию в глазах общественности они не могут. Парадоксально, но от длительных перерывов между проверками меньше всех, вероятно, страдают школы со средними показателями. Здесь замечания скрыты за инспекционными эвфемизмами, а меры принимаются не столь оперативно и результативно, как в других школах. В результате ситуация в школе дольше остается неопределенной.

И наконец, вопрос стоимости системы инспекционных проверок. В настоящее время во всех государственных структурах осуществляется программа повышения эффективности, предусматривающая сокращение накладных расходов центрального правительства и местных органов власти с высвобождением максимального объема финансовых ресурсов на более актуальные нужды. Смысл этой программы заключается в том, чтобы растущие вложения в государственный сектор расходовались с максимально возможной отдачей для населения. Поскольку службы инспекторов во всех сегментах государственной сферы услуг финансируются из накладных расходов, всем инспекциям предлагается повысить эффективность работы при одновременном сокращении затрат.

С учетом всех этих обстоятельств нынешний Главный инспектор Дэвид Белл инициировал новую серьезнейшую реформу системы школьных инспекций — самую значительную за десять с лишним



лет, прошедших с момента создания Ofsted. Его предложения являются составной частью проводимой правительством более широкой и радикальной реформы системы ответственности. Отныне в дополнение к публикуемым таблицам успеваемости предлагается публиковать характеристику школы, в которую войдут как «сырые» баллы, так и баллы, умноженные на коэффициент, и сопоставительные данные, позволяющие сравнить данную школу с другими школами той же «весовой категории». Кроме того, характеристика будет включать публикуемые школой перспективные цели и общее заключение последней по времени инспекторской проверки. В характеристике будет также даваться представление о том, как школа представляет перспективу своей деятельности, и каковы ее планы. По объему характеристика будет занимать не более четырех страниц, а основные данные в обобщенном виде будут изложены на титульном листе. Характеристика будет ежегодно обновляться.

Чтобы иметь актуальность для родителей, приводимое в характеристике инспекторское заключение должно быть относительно «свежим». Соответственно, предполагается, что каждая школа будет проверяться как минимум раз в три года. Срок от уведомления о проверке до самой проверки будет установлен самый минимальный. Таким образом, у школы не будет времени переусердствовать с подготовкой. Каждая школа будет ежегодно проводить самопроверку в соответствии с положениями инспекционной инструкции. Результаты самопроверки станут отправным пунктом инспекторской проверки. Число человеко-дней, затрачиваемых на проверку, уменьшится, зато от инспекторов потребуются значительно большая проницательность. Они должны будут уметь быстро «раскусить» любые результаты самопроверки, призванные завуалировать, а не обнажить проблемы. Если у инспекторов возникают вопросы по поводу достоверности данных самопроверки, незамедлительно будет проведена повторная — углубленная — внешняя проверка. Данная методика — а ее предполагается внедрить уже в 2005 году — является значительно менее трудоемкой (на школу отводится от 4-х до 11-ти человеко-дней работы инспекторов, а не 23с44, как при нынешней системе), поэтому потребуются меньшее число инспекторов. Это означает, что постоянные сотрудники Ofsted — опытные, квалифицированные инспектора — смогут проводить почти все проверки самостоятельно, и меньшее число проверок будет поручаться сторонним организациям. Это будет способствовать как повышению качества проверок, так и улучшению сопоставимости их результатов.

Новый подход к системе ответственности и отчетности будет иметь преимущества и для самих школ. Родители будут получать более достоверную информацию о школе. Интенсифицируется работа школ по самооценке, а этого уже давно добиваются руководители школ. А когда каждой школе будет выделяться собственный трехлетний бюджет — это произойдет в 2006 году, — школы получат возможность планировать свою деятельность на более длительную



перспективу. Чисто административный переход от годового бюджета к трехлетнему является, на мой взгляд, действительно смелым шагом, обладающим огромным потенциалом,— в первую очередь, потому, что начисто отменяет привычные отговорки и направляет всю работу школ в русло непрерывного самосовершенствования. В сфере здравоохранения предоставление финансирования на трехлетний срок уже приносит свои плоды.

Взаимосвязь между всеми этими мероприятиями будет осуществляться при помощи того, что мы называем **«переговоры один на один»**. Суть этого нововведения состоит в следующем: раз в год директор школы встречается с «партнером по совершенствованию школы» (директор одной из наиболее успешных школ, прошедший специальную подготовку и владеющий информацией о функционировании системы). Стороны обсуждают и согласовывают план улучшения показателей школы, которая получает при этом дополнительные средства, направленные на реализацию определенных необходимых для нее проектов. В результате получаем четко отлаженный, ориентированный на конкретную школу механизм обеспечения отчетности и распределения ресурсов.

С внедрением этой принципиально новой концепции взаимоотношений со школами возникает и ряд новых опасностей. Именно поэтому различные ее аспекты в настоящее время проходят пилотную апробацию. Во-первых, существует опасность того, что система слишком «заикнется» на самооценке. Самооценка — полезное и нужное дело, но ее недостатки очевидны. При проведении самооценки школа, как лицо заинтересованное, всегда может немного подкорректировать сомнительный результат в свою пользу. Кроме того, всегда есть вероятность, что какая-либо методика или практика, которую нахваливают сотрудники школы, представляется им столь замечательной лишь из-за того, что они не знакомы с передовым опытом, применяемым другими.

Институт внешней проверки по идее призван свести эти опасности до минимума, но, поскольку инспекционные человеко-дни сокращаются, неизвестно, смогут ли инспектора объективно судить о качестве преподавания — основной переменной величине в деле совершенствования работы школы. Во всяком случае, новая система делает основной акцент на квалификации самих инспекторов, что означает более строгий отбор, более интенсивную подготовку и повышение квалификации. Новая методика проведения инспекционных проверок в настоящее время проходит апробацию. Первые результаты вселяют оптимизм, но делать выводы еще рано.

Во-вторых, опасность заключается в том, что «партнеры по совершенствованию школы», сами будучи директорами школ, могут быть недостаточно требовательны в переговорах с коллегами и не слишком ориентированы на достижение максимальных результатов для системы в целом. Поэтому тщательный отбор, подготовка и управление качеством необходимы и для кандидатов на эту роль.



Предстоящий год должен во многом стать решающим. Отныне государство начинает строить взаимоотношения со школами на основе новых принципов, призванных способствовать постоянному совершенствованию показателей и более полному обеспечению равенства и справедливости.

Все эти судьбоносные перемены в системе внешней ответственности и отчетности школ стали возможны благодаря тому, что на государственном уровне сделан вывод о том, что система вышла на качественно новый уровень зрелости и сознательности, а посему отпадает необходимость столь активно подталкивать процесс самосовершенствования «сверху»; теперь руководители школ и учителя имеют как волю, так и средства для того, чтобы продолжать дело самосовершенствования самостоятельно. Государство будет лишь указывать общее стратегическое направление, предоставлять необходимые ресурсы и создавать условия для реализации воли к самосовершенствованию «снизу». В этом и заключается смысл новой концепции взаимоотношений со школами.

В значительной мере в основу нового мышления легла концепция «информированного профессионализма», разработанная мной в 2001 году с целью наметить дальнейшее направление реформ. С 1997 по 2001 год государство централизованно регулировало сферу школьного образования и по основным вопросам, таким как грамотность, навыки счета и работа с отстающими школами, выдавало чересчур жесткие предписания. В то время в государственных структурах бытовало мнение, что ощутимый системный прогресс может быть достигнут достаточно быстро лишь посредством централизованного регулирования. Польза от этого была двоякая: с одной стороны, за короткое время достигался значительный прогресс; с другой — общество и педагоги убеждались, что прогресс действительно возможен.

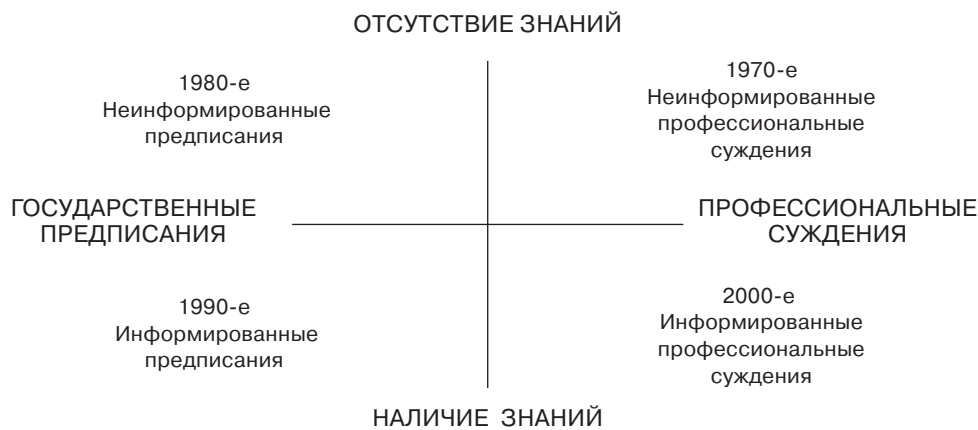
При этом новая система выстраивалась на ранее заложенном фундаменте. До середины 80-х годов то, что происходило в школах и классах, практически полностью оставлялось на усмотрение преподавателей. При этом отсутствовали какие бы то ни было механизмы отслеживания, распространения и повсеместного внедрения передового опыта. В общем, система в целом не имела возможности эффективно самообучаться. Практически все учителя действовали исходя из самых благих побуждений и стремились к личному профессиональному росту, и не их вина в том, что в то время педагогическая профессия страдала от недостатка информации.

В середине 80-х годов правительство М. Тэтчер решило поправить положение в системе школьного образования путем ее централизации. Ирония же заключалась в том, что и правительство ничего толком не могло сделать, так как система выдавала слишком мало надежной информации и фактических данных. В результате произошел переход от системы, действовавшей на основе неин-

Раздел 5.
Информационный
профессиона-
лизм и стимули-
рование



формированных профессиональных суждений, к системе, действовавшей согласно неинформированным государственным предписаниям (см. диаграмму).



В результате реформ, проведенных в конце 80-х — начале 90-х годов, в особенности — после введения государственной школьной программы, государственного тестирования и независимых школьных инспекций, была создана основа для перехода системы к «информированным» методам работы. Информация и, следовательно, конкретные примеры использования наиболее передовых методов стали поступать систематически.

Придя к власти в 1997 году, правительство Т. Блэра этой возможностью воспользовалось. Например, оно начало использовать поступающую практическую информацию для повышения своей информированности и оправдания жестких мер в отношении отстающих школ. Кроме того, передовой опыт и данные международных исследований использовались при разработке стратегии повышения уровня грамотности и навыков счета в начальной школе. Государство получило возможность гораздо эффективнее, чем раньше, контролировать реализацию своей политики на местах, а также в процессе осуществления этого контроля одновременно укреплять и совершенствовать методы ее реализации. Иными словами, с 1997 по 2001 год правительство Блэра, получив в наследство систему неинформированного государственного регулирования, заменило ее системой информированного регулирования.

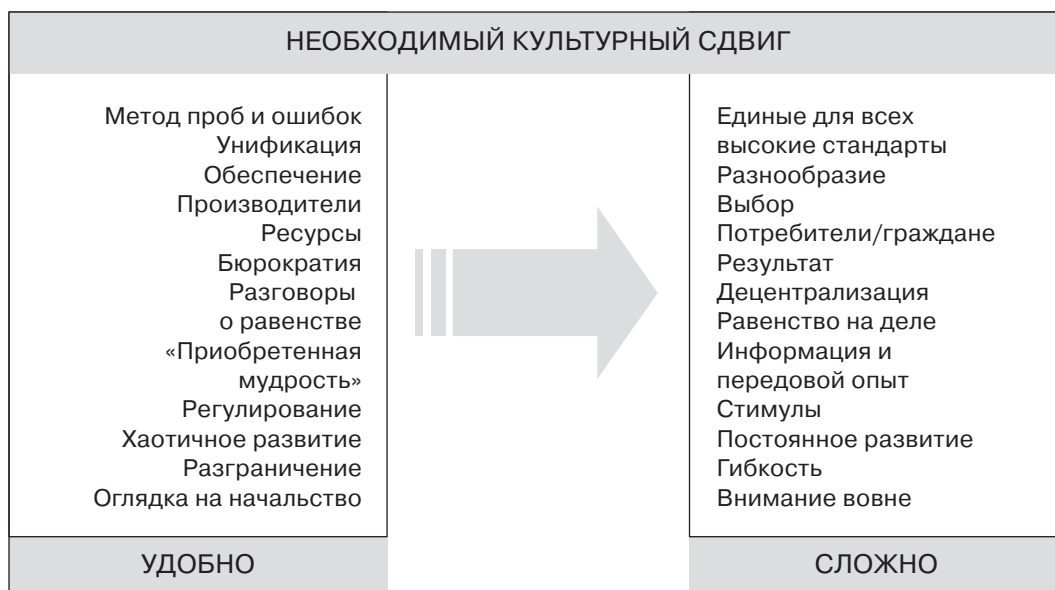
В течение некоторого времени такая система работала превосходно. Это был полезный и закономерный этап в ее развитии, но он имел недостаток: педагоги не приветствовали перемены, привносимые извне, и не возлагали больших надежд на поступающие от органов образования материалы, которые им необходимо было самим приспособлять к нуждам преподавания. В крупной, сложной и динамичной системе особое значение приобретают уверенность, новаторство и творческий подход на «передовой», т. е.



там, где услуга достигает потребителя. Какой бы хорошей ни была централизованная политика, она по определению не может соответствовать данному критерию.

Поэтому возникла необходимость новых перемен, а именно — перехода от системы информированного государственного регулирования к системе информированных профессиональных суждений. Осуществление такого перехода требует коренной функциональной перестройки методов работы как школ, так и государственных органов и, как следствие, новых взаимоотношений между ними.

Когда работаешь в правительстве, то даже просто кратко озвучив идею будущей концепции, ты тем самым повышаешь вероятность ее реализации. Идея «информированного профессионализма», предложенная мной в ноябре 2001 года, вызвала бурную критику и со стороны тех, кто хотел двигаться дальше, и со стороны тех, кто стремился аннулировать результаты предшествующего десятилетия. Они зациклились на «профессионализме» и не придали большого значения информационной части концепции. Они возражали, что информированный профессионализм повлечет за собой ослабление системы ответственности, тогда как на самом деле он требует ее усиления и детализации. Они ратовали за возвращение «всей власти» учителям на местах, тогда как концепция информированного профессионализма предусматривает постоянный анализ информации и внедрение проверенного передового опыта. Они неправильно понимали суть «творческого подхода», не понимали, что он требует безукоризненной дисциплины. Они возражали, что переход к «информированному профессионализму» в области школьных инспекций будет означать замену «жесткого» подхода «мягким», тогда как в действительности необходимо было





перейти от «тупого» подхода к «острому». На самом деле, «информированный профессионализм» — это совершенно иной, более высокий, уровень требований, не признающий никаких «отговорок» и возлагающий ответственность за результат целиком и полностью на учителей. Диаграмма графически иллюстрирует необходимый для этого культурный сдвиг.

Встречаясь с коллективами педагогов и директорами школ, я убеждаюсь, что многие из них видят смысл и необходимость этой культурной перестройки в том, чтобы поддержать готовность общества вкладывать все большие средства в сферу образования. И все равно я постоянно спрашиваю себя, не поторопился ли с этой инициативой на несколько лет. К 2001 году усилия центральной власти по совершенствованию школьного образования еще отнюдь не исчерпали себя; они едва начались. Даже сегодня, когда уровень грамотности и навыков счета значительно повысился, он все еще существенно не дотягивает до нужной отметки. Не исчезли и противники самой концепции внешней ответственности школ. Нет уверенности в том, что прогресс, достигнутый за последнее десятилетие, необратим. Пока не ясно, готова ли система воспринять концепцию «информированного профессионализма», «переговоров один на один» и школьных инспекций, ставящих во главу угла самооценку школ. Данное сочетание элементов не исключает возможности их трансформации и, если оно заработает, оно расчистит путь для других систем. Однако тот уровень лидерства, которого требует новая концепция от директоров школ и преподавателей с одной стороны, и от государственных органов с другой, действительно очень высок. В ближайшие год-два мы увидим, существует ли необходимый потенциал лидерства и можно ли начинать в полной мере реализовывать достижения последнего десятилетия. К счастью, просто сидеть и ждать не придется. Радует то, что все зависит от нас самих. Если мы захотим, то сможем воспользоваться представившейся нам возможностью. Главное — создать необходимые стимулы для того, чтобы стоящие перед нами задачи воспринимались как задачи нового, гораздо более высокого уровня.

В моем нынешнем качестве мне было чрезвычайно полезно ознакомиться с ходом радикальной перестройки системы здравоохранения, идущей параллельно с реформой школы. Основные предпосылки обеих реформ во многом совпадают. За последние три года реформа сферы здравоохранения, как представляется, ушла далеко вперед по сравнению с остальными реформами, проводимыми в Англии. В здравоохранении достигнут стабильный и значительный прогресс. Сравнивая нашу реформу здравоохранения с реформой школы, видишь не только много общего, но и множество существенных различий, в частности — в области выбора и реализации механизмов финансового стимулирования. В здравоохранении право выбора пациента реализуется за счет принципа: «куда пациент, туда и деньги». В школьной системе деньги тоже следуют за учащимся, но



сам рынок еще относительно статичен. Пациент может без проблем сменить лечебное учреждение, а родителям не так-то просто перевести своего ребенка в другую школу. В сфере здравоохранения реформы со стороны «предложения» услуг, например, возможности выхода на рынок новых независимых поставщиков, продвинулись значительно дальше и развивались более быстрыми темпами. Таким образом, квазирыночные механизмы на сегодняшний день более успешно действуют в сфере здравоохранения, чем в школьном образовании. В образовании тоже назревает радикальная перестройка «предложения», но она займет еще некоторое время.

Еще больше бросаются в глаза различия в области механизмов стимулирования. В здравоохранении между государственными органами и профессиональными работниками существует ясное понимание того, что движущей силой перемен является материальная заинтересованность. Полемика идет лишь относительно характера этих стимулов. Например, услуги хирурга-консультанта оплачиваются на разовой основе, а терапевты получают материальное вознаграждение по итогам достижения поставленных государством целей. Существует и порядок стимулирования медицинских учреждений, заинтересовывающий их материально в реализации общесистемных задач. Когда наряду с существующими в нашем здравоохранении и образовании отрицательными стимулами (внешнее вмешательство, смена руководства, и т. п.) начнут действовать положительные, система получит возможность совершенствовать себя самостоятельно без постоянных указаний «сверху». Иными словами, оплата по результату является общепринятой концепцией, и опыт показывает, что она начинает успешно работать. В свою очередь это означает, что и руководители, и специалисты сферы здравоохранения заинтересованы в том, чтобы работать лучше (т. е. стать более информированными), ибо система вознаграждает их не только за стабильную работу без сбоев, но и за постоянное самосовершенствование. Одним словом, в здравоохранении быть «информированным профессионалом» просто выгодно.

Давайте теперь посмотрим на образование. Каждая школа заинтересована в том, чтобы работать без явных сбоев, но при этом школы в середине шкалы успеваемости и выше не имеют однозначной заинтересованности в постоянном самосовершенствовании. Предложенные недавно нововведения вроде бы начинают исправлять такое положение — каждой средней школе предоставляется возможность выбрать для себя предметную специализацию, и на это ей выделяются дополнительные ресурсы. Пользуясь понятиями, принятыми в США, можно сказать, что каждая средняя школа, выполняющая установленные нормы, получает возможность повысить свою притягательность и получить дополнительное финансирование в размере примерно 5% на каждого учащегося. Более того, средняя школа, уже имеющая специализацию, может по истечении пяти лет успешной работы по программе взять на се-



бя дополнительную ответственность (а вместе с ней получить дополнительные возможности и финансирование). Но даже после того, как эти реформы будут реализованы, появившиеся в результате механизмы стимулирования все равно будут намного менее действенными, чем те, что существуют в здравоохранении. Кроме того, эти нововведения не затрагивают начальную школу. И наконец, в нынешней реформе школы нет ничего похожего на те мощные механизмы материального стимулирования, которые в сфере здравоохранения способствуют личному профессиональному самосовершенствованию каждого работника.

Эти различия отчасти объясняются культурным контекстом. Система здравоохранения всегда работала на основе материальной заинтересованности. В педагогических же кругах разговоры об этом воспринимают в штыки, заявляя, что материальная заинтересованность приведет к «нездоровому соперничеству» и плохо скажется на результате. Мне постоянно твердят о том, что в сфере образования материальная заинтересованность якобы не может выполнять мотивирующую роль. Получается, что медики и педагоги принадлежат к разным биологическим видам! Это смешно, особенно если учесть, что в тех случаях, когда в сфере образования все-таки появлялись механизмы материального стимулирования, они прекрасно работали. Например, за последние три года изменился порядок найма учителей. Теперь действует гибкая шкала заработной платы, благодаря которой преподаватели «дефицитных» специализаций получают более высокое вознаграждение.

В 2000 году правительство учредило специальную программу поощрения лучших школ, по которой примерно треть школ страны ежегодно получала фиксированное денежное вознаграждение. Это были школы, которые либо достигали лучших результатов по сравнению с другими школами той же категории, либо улучшали свои показатели ускоренными темпами. Попечители школ затем распределяли эти средства среди персонала школы по своему усмотрению. Я всецело поддерживал эту программу, но у нее неизбежно появилось немало противников. Возникали разногласия по поводу спорной ситуации, когда несколько школ на первый взгляд соответствовали установленным критериям, но по каким-то признакам из них выбиралась лишь одна. В любом случае две трети школ не получали премию, поэтому каждый год недовольных было больше, чем «осчастливленных». Программа, естественно, вызвала соперничество, которое лежит в основе систем поощрения, предполагающих оплату по результату. Затем произошла какая-то бюрократическая ошибка, и несколько школ получили премию, хотя ее не заслуживали. Покрасневшие от стыда чиновники звонили руководителям этих школ и требовали вернуть деньги — безрезультатно.

После двух лет бесконечных споров программа была прекращена. Она была признана «непопулярной», но это произошло лишь потому, что сторонники status quo всегда кричат громче всех. Все ча-



ще директора школ, с которыми мне приходится общаться, высказываются в пользу повторного внедрения аналогичной системы с включением в нее новых перспективных элементов. По их мнению, школы необходимо настраивать на постановку для себя высоких, труднодостижимых целей, но при этом щедро вознаграждать те из них, которым удастся их достигнуть. Они вполне обоснованно утверждают, что такая схема хорошо согласуется с трехлетним финансированием, новой системой школьных инспекций и принципом «переговоров один на один». Разумеется, предлагают это исключительно директора успешных школ. Директора же посредственных школ наверняка будут против, ведь такая программа неизбежно заставит органы образования выделять лучших директоров и относиться к ним по-другому, нежели к остальным. Представляется, что в ближайшие годы информированные профессионалы будут требовать для себя соответствующего вознаграждения, и от того, как поведет себя в этой ситуации государство, будет зависеть будущее всей концепции «информированного профессионализма».

Испытанием лидерских качеств преподавателей и директоров школ станут возможности, которые дает им «информированный профессионализм». И не только потому, что он позволяет им реализовать свою моральную миссию — повышать качество образования и обеспечивать более полное равенство возможностей, — но еще и потому, что «информированный профессионализм» является залогом готовности налогоплательщика вкладывать деньги в систему образования. Испытанием лидерских качеств государства станет выработка небольшого числа неоспоримых приоритетов, способность их придерживаться; разработка программ на основе практического опыта; продолжение инвестирования значительных средств в образование, ибо от него, как ни от чего другого, зависит наше будущее; и, наконец, усовершенствование возникающей системы информированного профессионализма до такого уровня, когда она даст мощный стимул к постоянному самосовершенствованию — как специалистов, так и образовательных учреждений.

Испытание для всех нас — заставить систему школьного образования играть все возрастающую роль в формировании экономически успешного, социально сплоченного и демократичного общества, от существования которого выиграет весь мир. Как показывает наш опыт, надежная, тщательно продуманная система школьных инспекционных проверок может очень в этом помочь.



Литература

1. *Barber M.* The Learning Game: Arguments for an Education Revolution. Indigo 1997.
2. *Barber M.* The Next Stage for Large Scale Reform in England: From Good to Great. Federal Reserve Bank of Boston, 47th Economic Conference Education in the 21st Century: meeting the challenges of a changing world. Cape Cod, Massachusetts, June 2002.
3. *Barber M.* Courage and the Lost Art of Bicycle Maintenance. Speech to the Primary Consultant Leaders' Conference, Birmingham, February 2004.
4. Department for Education and Employment. Excellence in Schools. White Paper, 1997.
5. Department for Education and Employment. Teachers: meeting the challenge of change. Green Paper, 1998.
6. Department for Education and Employment. Schools Building on Success. White Paper, 2001.
7. Department for Education and Skills and Ofsted. A New Relationship with Schools. June 2004.
8. Department for Education and Skills. Five Year Strategy for Children and Learners: Putting people at the heart of public services. July 2004.
9. *Fullan M.* The Moral Imperative of School Leadership. Corwin Press, 2003.
10. *Miliband D.* Personalised Learning: Building A New Relationship With Schools. North of England Education Conference. Belfast, 8 January 2004.
11. *O'Neill O.* Justice and Intelligent Accountability. 2004.
12. *Sammons P., Matthews P.* Improvement through inspection. An evaluation of the impact of Ofsted's work. Institute of Education/Ofsted, July 2004.
13. United States Department of Education. No Child Left Behind Act, 2002.