

Перевод с английского на русский язык

© 2007 Ян Де Груф и Центр просветительских программ
Международной ассоциации христианских школ (ЦПП МАХШ)

Издана Украинской ассоциацией религиоведов,
Центр религиозной информации и свободы

Статья напечатана с разрешения автора и ЦПП МАХШ

Контактный адрес: ser@acsi.org

ЯН ДЕ ГРУФ (Бельгия)

Конкурентоспособность и плюрализм в образовании: Ряд вопросов

Компаративный Закон об образовании

В докладе двух академиков из Юридической школы Бостонского Университета повторяется мысль о том, что закон – это необходимый инструмент для проведения экономических, социальных и политических перемен. Но существуют разные подходы к методике разработки законов, призванных управлять этими переменами.¹

Компаративный закон может стать инструментом подготовки нового законодательства или дополнений к существующему закону. Новые демократические страны, такие как Россия или Южная Африка, обозначили превосходство международного закона в своих конституциях и включили обязательство использовать соответствующий сравнительный закон в качестве инструмента и основы для разработки законов или разрешения юридических споров.

То же самое касается качества образования. Исследование и организация системы оценивания качества едва ли может осуществляться как чисто национальное явление. Все национальные системы управления и все прикладные исследования базируются в известной степени на компаративной образовательной науке.

Компаративный закон может содержать критические позиции и использоваться там, где необходимо юридическое обоснование для таких наиболее приоритетных направлений в образовательной политике, как оценка качества.²

Сравнительный анализ, таким образом, с одной стороны, необходим для понимания места собственной образовательной политики, а с другой – должен использоваться в качестве источника идей для разработки новых

законов. Потребность в сравнительном анализе и международном юридическом подходе к образованию, содержащем стандартизацию, программу действий и юридическую практику, в будущем будет возрастать.

Многие изменения в законодательстве сами по себе уже являются ответом на международные тенденции развития. Организацией Экономического Сотрудничества и Развития, ОЭСР, (OECD) уже проделана определенная работа в области сравнительного анализа, также проведен анализ условий национальных систем высшего образования, который построен на обзоре национальных систем образования, и сделан обзор Международных Индикаторов Образовательных систем (INES), создан банк данных *Eurydice* Европейского Союза. В качестве одного из основных доказательств внесения изменений в законодательство о высшем образовании правительство обычно использует примеры международной практики. То, что международное развитие отражается в национальном законодательстве, несомненно, усиливает движение к международному единству в образовательных системах, благодаря терминологии и практической ценности. Административные и финансовые отношения между правительством и высшим образованием становятся все более гибкими и занимают важное место на политической арене.

Главный смысл компаративного образовательного закона лежит в решении таких практических задач, как продвижение законодательства, принятие юридических решений, *гармонизация*, а в большей степени, *унификация* образовательного закона.³ С точки зрения Евросоюза, термин «*соответствие*» вполне удобен для интересующей нас проблемы. Например, Конгресс Европейской Ассоциации Образовательного Закона и Политики (ELA), а также публикация на тему «Юридический статус учителей» привлекли внимание учителей в разных европейских странах к основным различиям в решении юридических вопросов, вызвав споры в защиту гармонизации национальных правил в свете принципа свободного движения трудящихся.⁵

Выводы, сделанные в результате сравнительного изучения законов, применимы для создания международного закона. В качестве вспомогательного средства для создания национального законодательства, компаративный закон уже применялся на практике.⁶

В ходе дискуссии о возможности использования чужой законодательной практики выяснилось, что иностранные варианты решений могут быть использованы только при тщательном изучении исторических, культурных, географических и экономических условий, в которых принимаются данные решения и разрабатываются действующие юридические акты.⁷ Возможности использования зарубежного законодательства для начального или среднего образования более ограничены из-за слишком разных культурных, экономических и других особенностей. В ходе изучения развития систем высшего образования в Европе на современном этапе, становится заметно, что различия между ними сокращаются, так как национальные системы разных стран имеют похожие проблемы.⁸

Это не означает, что они полностью совпадают. Тем не менее, узко направленная национальная образовательная политика ограничена в пространстве, поэтому национальное законодательство должно принимать во внимание (*узаконивать*) европейские тенденции.

Еще в большей степени, чем использование компаративного закона как «источника юридических советов»⁹, – для выбора примеров из лучшей законодательной практики, – он может стать эффективным вкладом в процесс конвергенции или «гармонизации» законодательства.¹⁰

Любое сопоставление неизбежно строится на детальном обсуждении отношений между образовательным законом и политикой.¹¹ Образовательное законодательство имеет силу инструмента, так как служит определенным *политическим целям*. Поэтому оно может считаться «целевым». Но если образовательный закон воспринимается в узком смысле как инструмент осуществления образовательной политики, сравнение будет базироваться на политических целях, и меньше внимания будет уделено юридическим принципам и ценностям. Критический подход в сопоставительном образовательном законе должен включать анализ политики, а также вскрывать имеющиеся противоречия между законом и реальностью. Функция законодательства заключается в интегрировании прагматических, этико-политических, моральных и юридических точек зрения в сфере образования.

Кроме использования юридической практики как «социальной инженерии»¹², сопоставительный образовательный закон может служить в качестве *общих принципов* (закона об образовании) и в какой-то степени», с точки зрения юридического позитивизма, быть «универсальной структурой образовательного закона»¹³.

Международная составляющая в образовании включает попытку больше продвигать «единство в разнообразии», в то время, как интернационализация общества и обучения могут привести к юридической революции.

«Несмотря на то, что к принципам субсидирования и национальной ответственности за политические области образования и культуры относятся с уважением как к необходимым характеристикам исторически возросшего культурного разнообразия Европы, постоянный поток персоналий и идей в области исследования и продвинутой подготовки ведет к неизбежной институциональной и структурной модификации в национальных системах»¹⁴.

В частности, в случае с фазой внедрения *Болонской Декларации* между нациями по всей Европе стремление к большему пониманию образовательной структуры ограничивается областью высшего образования и только европейскими странами.

Ранее сделанное предположение, что единообразие образовательной системы в «Восточном блоке» когда-нибудь даст огромное разнообразие, стало реальностью¹⁵.

Неизбежно возникает вопрос, до какой степени современные государства соблюдают основные фундаментальные права, в том числе

права и свободы в образовании: существуют ли общие «конституционные принципы», касающиеся образовательных прав¹⁶?

Возьмем в качестве примера США и Австралию. Трудно обсуждать единую образовательную политику: разные государства, каждое из которых несет индивидуальную ответственность за свою образовательную систему, имеют разные традиции и в результате приходят к различным образовательным правилам. И, тем не менее, для этих стран также характерно все возрастающее сходство, и они занимаются похожими или идентичными вопросами в области образовательного законодательства. Более того: «Во многих странах с единым законом за последние 50 лет выросло влияние закона на образовательные системы¹⁷. Да, о США (...) можно сказать, что образование стало легализованным. (...) Подобное можно сказать и о других странах с общим законом. Наиболее заметно это в Австралии, Канаде, Новой Зеландии и Соединенном Королевстве»¹⁸.

Итак, должен возникнуть вопрос, принадлежит ли создание, признание и развитие негосударственных школ к «*общим конституционным принципам*»¹⁹.

Практика сопоставительного закона подчеркивает проблему защиты *индивидуальных прав* как основной цели образовательного законодательства: «В этом контексте законодательство представляет собой процесс, который сосредоточен на следующем: на индивидууме как на носителе прав, на использовании юридических концепций и видов мотивов, на обеспечении юридических приемов для усиления защиты прав»²⁰.

Но, действие образовательного закона, где бы то ни было, касается *школы*. «Смысл в том, и это очевидно, что закон применяется для формирования политики, практики и решений во всех образовательных областях, но наиболее заметно (...) это касается школы»²¹.

Во всем мире ставится вопрос о том, чтобы образование было более легализованным²², но везде это проявляется по-разному. И все-таки основа любого образовательного закона заключается в организации услуг, его функциональность направлена на развитие личности и общества.

III. Краткий исторический обзор: Монополия против плюрализма в области образования

1. До начала эпохи Возрождения, в XII веке, образование было делом Церкви. С развитием коммерческой и промышленной экономики (ремесленного дела) в XI-XII веках купцы и бизнесмены, жившие в городах, осознали преимущество умения читать и писать. Создавая общественную власть, они организовывали сеть начальных школ, чтобы способствовать развитию образования и тем самым отвечать на потребности городских купцов и ремесленников.

Так как Церковь, имевшая прежде монополию на образование, противилась свободной рыночной концепции в области образования, которую активно проводили жители городов. Город за городом заключал соглашения между высшими чинами церковной общины и высшим муниципальным начальством.

Развитие образования в средние века наблюдается в контексте становления *светского общества*. Определенные области закона, касающиеся не только женитьбы, но и социального благополучия, здравоохранения, постепенно стали переходить от церкви к светским властям. Но в католических странах под влиянием контрреформирования был сделан шаг назад, или иными словами, общественные интересы перешли опять к Церкви (конец XVI-XVII веков).

В средние века не было различий между начальной и средней школой. С XII века (в который произошли важные географические изменения), основное образование давалось на родном языке. Ученики, получившие основы грамоты (а также научившиеся считать), переходили в *Латинскую школу*. Монополия церкви на Латинские школы продолжалась дольше. Только в наиболее торговых и эмансипированных центрах (в северной Италии, бывших Нидерландах, сегодняшних странах Бенилюкс и др.) муниципальные власти могли создавать средние школы. Эти школы обеспечивали образование общего характера (семь *либеральных искусств*).

В больших городах в конце средних веков частные предприятия стали создавать бизнес-школы и профессиональные школы для изучения языков, бухгалтерии, искусства каллиграфии и т.д.

Под влиянием *Freres de la Vie Commune*, а соответственно гуманистов среди педагогов и профессоров, образование стало профессиональной областью (в XV-XVI веке), это касалось науки преподавания и организации школ.

В XVI веке появились частные интернаты, которые стали новым типом образования – чем-то средним между начальным и средним образованием.

2. На протяжении средних веков центральная власть, короли и другие правители стран, не касались образования. Оно было делом церкви, городов и отдельных личностей. Только в XVI веке правители стран стали проявлять интерес к образованию, и этому было несколько причин.

Во-первых, гуманисты, вдохновленные классическими авторами, пропагандировали идею о том, что качество жизни может быть улучшено посредством гражданского и морального образования для каждой личности. И делом государства стало обеспечение ресурсов для организации этого образования, в частности, создание школ и осуществление контроля над ними.

Во-вторых, эра реформ и контрреформирования превратила весь мир христианства в конгломерат государств, которые стремились освободиться от церкви. Новая концепция государства базировалась на следующем формате: одно государство, один правитель, одна политическая система и одна религия. Религиозное и моральное образование должны были утверждать власть короля и государства, а также обучать таким предметам, которые способствовали воспитанию лояльного и преданного отношения к монарху. Ведя борьбу против ереси и политического дисиденства, правители стали интересоваться вопросами образования. Они знали, что учителя часто являлись пропагандистами «новых» идей, и понимали, что школа является наилучшим местом воспитания и подчинения определенной дисциплине.

Дж. Лелиевре писал: «С того самого времени, когда монархия стала стремиться к своему абсолютизму, она стала заботиться о методичном обрабатывании умов и сердец»²⁶.

В-третьих, элита понимала, что школьное образование помогает воспитать трудолюбивую и послушную рабочую силу. Самыми сильными качествами, о которых пеклись наиболее часто, были ответственность и трудолюбие. В то же самое время, центральная власть опасалась широкого распространения грамотности среди низших слоев населения. Не только потому, что чтение могло стать каналом распространения диссидентских настроений, но еще и потому, что образованный класс ремесленников и рабочих не захочет работать за недостаточную плату. Общая грамотность может нарушить социальный порядок.

В действительности, только в эпоху Просвещения, в XVIII веке, правители стали заниматься вопросами образования более системно и эффективно, в частности, когда поняли, в чем преимущество широко распространенного образования.

В некоторых странах больше, чем в других, они брали в свои руки области, которые традиционно принадлежали Церкви, общественной власти или частным предпринимателям. Вера в то, что государство отвечает за общественное благополучие, а так же в то, что воспитание морали, социальное и профессиональное обучение играют в этом огромную роль, стала лейтмотивом века Просвещения. Деспоты века Просвещения пошли намного дальше, нежели правители в эпоху Ренессанса. В частности, они пытались сделать школы светскими или, хотя бы, в большей степени контролировать их, а так же регулировать и управлять организацией и содержанием школьного и негосударственного образования.

Первый раз в истории вопросы подготовки учителей, а в особенности преподавателей начальной школы, были взяты под усиленный контроль со стороны властей. В этот период были созданы соответствующие министерские департаменты и разработаны законодательные акты в области образования, что указывает на заинтересованность правителей в это вопросе.

В частности, в вопросе развития начальной школы правительства продвинулись лишь частично. В нескольких католических странах, а именно в бывших Австрийских Нидерландах, велась жестокая борьба за начальную школу. Церковь выступала против местной власти, а родители бастовали против потери традиционных привилегий. В протестантских странах этот процесс проходил менее болезненно. К периоду Реформации то, за что традиционно отвечала римская католическая Церковь, уже было отдано светским властям и получало развитие.

И все же, это не означает, что трудности, связанные с модернизацией школы иногда не были непреодолимыми. Доказательством подобного неуспеха является то, что система негосударственных школ действовала эффективно в XVIII веке. Общественная элита не была довольна начальными школами или государственными колледжами, а также частными учителями или гувернерами. Частные интернаты, называемые 'maisons

d'education', обеспечивали более современную "à la carte" форму образования, чем общественные школы, поддерживаемые государством. Хорошо известные школы-интернаты в Париже, Лилле, Брюсселе, Колоне и еще в некоторых местах имели международное значение. В связи с тем, что невозможно было запретить эти школы, правители вынуждены были ограничиваться взятием их под особый контроль.

Французские революционеры еще больше знали, какая связь существует между политическими и общественными структурами и школьным образованием. Гражданин, «новый человек», должен получать соответствующее обучение. Они, в частности, выступали за право на то, чтобы с помощью разработок методов обучения обеспечение было централизованным, а учителя, нанятые и контролируемые государством, а также получающие от него оплату за свой труд, могли это использовать. Короче говоря, они еще дальше развили идеи, сформулированные в эпоху Просвещения.

Только в XIX веке педагогические и образовательные концепции, созданные в эпоху Просвещения, получили системное развитие и были претворены в жизнь. Если до 1800 года мы могли говорить лишь об общих вопросах, то в XIX и XX веке государство по-настоящему национализировало школьное образование. Можно проследить общие тенденции в разных странах, включая веру в то, что социальное и экономическое развитие зависит от доступности образования как можно большему количеству людей. Из этого следует, что образование должно быть обязательным и, соответственно, осуществляться с помощью методов, доступных каждому.

Так как история образования тоже носит национальный характер, не существует общей картины истории школ в Европе. Была сделана попытка воссоздать историю только лишь университетов. В отличие от начальной и средней школы, правители государств с самого начала были заинтересованы в университетах и принимали участие в их деятельности²⁷.

В силу исторических и религиозных причин, в африканской образовательной системе официальное негосударственное образование существовало задолго до появления первой государственной школы.²⁸

Правительства метрополий обеспечивали грантовую поддержку для миссионерских школ до того, как страны получили независимость. Негосударственные школы были национализированы посредством законодательных акций в Центральной Африканской Республике. Частные (миссионерские) школы, получившие официальное признание, считались временным явлением и должны были соответствовать строгим правительственным требованиям. Большинство эффективных мер правительственного контроля над негосударственными школами осуществлялось через наемных учителей, работу которых оплачивало государство. Не учитывая управленческие моменты, правительство выражало признание тем школам, которые работали в соответствии с определенными стандартами, следовали государственной учебной программе, готовили учащихся к определенным экзаменам. Постнезависимый период стал также временем быстрого развития

общинных школ в большинстве пригородных и сельских областей. Общины, которые создавали эти школы, надеялись, что на определенном этапе государство вмешается и позаботится об управлении школами. Напротив, например, в Кении, поощрялась роль общин в развитии образования.

IV. Экономический подтекст в образовании

1. Вступление

9. Огромное влияние на разработку образовательной политики, включая описание финансовых механизмов, оказали международные организации²⁹, в частности, Евросоюз и ОЭСР (OECD). Встает вопрос: «как общественный сектор может использовать контракты на основе деятельности 'performance contracting'³⁰, и как «Новое общественное управление» ('New Public Management') могут быть интегрированы в социальный сектор, здравоохранение и образование³¹.

ОЭСР всегда старается избегать слишком большой назидательности и будет продолжать высвечивать национальные различия.

«Естественен вопрос, какая модель лучше, но он не всегда адекватен. Действует каждая система образования, это означает, что она в той или иной степени удовлетворяет требования общества. Различные модели представляют собой длительную историю принятия решений на национальном уровне, им свойственна определенная сила инерции, которая не позволит мгновенно сделать радикальные перемены. По каким-то причинам некоторые характерные черты системы могут стать предметом обсуждения в рамках коллективного принятия решений. Успех модели может зависеть от менее измеряемых характеристик образовательной системы, например, от подходов к преподаванию»³².

Вопрос заключается в том, будет ли такой вывод правильным с точки зрения образовательной политики, которая становится в значительной мере все более интернациональной.

2. Экономический диалог в образовании?

10. Было бы неправильно упростить дискуссию по этому вопросу, переведя ее в плоскость «экономизма»³³, который, кажется, характеризовал образовательную политику на протяжении нескольких последних десятилетий. «Экономизм» означает, что больше, чем когда-либо, политика в образовании определяется финансовыми и экономическими вопросами³⁴.

Естественно, едва ли можно отрицать, что используемая терминология стала заметно «экономической», «подотчетной», «эффективной», «управленческой» и т. д.

Кроме того, образование считается инструментом для будущей борьбы с безработицей, – помимо всего прочего, в государствах-членах ЕС,

где экономический диалог продолжает доминировать в программах и стандартах.

Переструктурирование высшего образования по всей Европе³⁵, [как показано в *Болонской Декларации (Bologna Declaration) «Европейское высшее образование» ('The European Higher Education Area')*], что еще заметнее в Соединенном Королевстве, выдвигает принцип «конкурентоспособности» и влияния на «трудовую занятость» в сфере высшего образования в Европе – это то, что в США и Японии называется «рынком».

Такой односторонний принцип не выдерживает критики³⁶. Он указывает на изменение отношения в умах ректоров и академических лидеров, которые получили документы Европейской Комиссии и отвергли их из-за слишком экономического подхода.

3. Применение принципов свободного рынка

11. С другой стороны, существует консенсус по вопросу необходимости включения принципа «ответственности», подразумевается принципа менеджмента и ответственности за использование государственных ресурсов. Но рука об руку с этим идет *право на участие*, а также *права потребителей и родителей*. До сих пор нет разделения между идеологическими течениями или между «консерватизмом» и «прогрессивностью»³⁷.

Более того, все демократические режимы выделили ответственность и автономию (чаще независимость) образовательных учреждений. И потребность в объективных и прозрачных бюджетных операциях, и свобода в образовании, и свобода образования привели одновременно к большей *гибкости* в образовательном менеджменте и к развитию *конкурентоспособности*³⁸.

Поэтому обязанность отчитываться (*финансовая ответственность*) перед государством и обществом также должна была приведена к уменьшению традиционного влияния от центральной администрации и профсоюзов учителей. Но иногда государственный контроль оказывается слишком сильный, и профсоюзы делают все возможное, чтобы расширить свое влияние на децентрализованном уровне.

Вместе с тем, «*выбором потребителя*» определяется то, насколько критерии качества удовлетворены, это приводит, по крайней мере, в некоторых странах к *рейтингу школ*³⁹, к определенному превращению образовательного сектора в «*маркетинг*» и даже к отбору учащихся (групп). Подход, основанный на умении ценить деньги, требует толкования со стороны руководства по другим политическим вопросам: равные возможности для учащихся, демократическое право на качественное образования для всех, расширенная забота, внимание к национальным меньшинствам.

На повестке дня международной и национальной практики стоит вопрос о том, какие ограничения следует установить одностороннему экономическому взгляду на образование. Нельзя отрицать, что образование

производит некий вид экономического товара: «услугу», что соответствует основным принципам свободного рынка, как установлено европейским сообществом, государствами-членами ЕС.

В то же время, одна из позиций Конвенции, которая заслуживает внимания, как было обозначено на европейском саммите в Лакене (2001) и нашло отражение в *Treaty of Nice* (2000) в плане подготовки Европейской конституции, заключается в отношении к образованию как к «продукту культуры». Чтобы защитить этот «продукт культуры», могут быть предприняты меры, которые идут вразрез с принципом свободного рынка. Между тем, это не означает, что коммерциализация и конкуренция со спросом на образование должна закончиться. В демократическом образовательном контексте интересно объединить «культуру предприятия» с «равным правом на образование».

4. Индивидуальное потребление

12. Между тем, несколько других позиций, касающихся прямой, иногда очень односторонней, связи образования и права на образование, связаны с экономическим диалогом об эффективности.

Мартин Кейв, придерживаясь точки зрения, что финансовые механизмы типа ваучеров, являются выражением «размещенной эффективности», поясняет это следующим образом: «Это означает, что всеобщая структура окончательного результата, соединение индивидуального потребителя с определенными услугами, производится в интересах общества. В стандартной ситуации, когда потребители хорошо проинформированны, и имеют возможность упражняться в индивидуальных предпочтениях, эта цель наилучшим образом достигается посредством разрешения потребителям полностью использовать возможность выбора. Потребители сами должны решить, не только какой определенный товар или услугу из предложенных им надо купить, но также определить, как потратить деньги на различные виды услуг»⁴⁰.

Интересным является также вопрос, до какой степени в результате конкуренции могут быть достигнуты социально корректные результаты, и нацелен ли этот односторонний экономический, ведущий к рынку, подход на социальное неравенство.

Мартин Карной приводит следующий аргумент: «Таким образом, конкуренция между школами может на самом деле усилить неравенство в образовательной системе»⁴¹.

Едвин Уест в своем докладе считает, что конкуренция сделает свой вклад в право выбора для малообеспеченного населения⁴². Карной отвечает на это следующее: «Уест ограничит ваучеры для семей с низким доходом и ограничит приватизацию для бедных, что является средством выравнивания и так неравной системы. Это хороший ответ на распределение проблемы выбора, но он далек от вопроса эффективности»⁴³.

13. Материальная разница касается размещения кредитных и налоговых преимуществ. В обоих случаях, и с ваучерами, и с налоговыми кредитами, ресурсы предназначены не для учащихся, а для родителей. Родители получают деньги напрямую в варианте с ваучерами, в случае с налоговыми кредитами, родители получают сокращение налогов незамедлительно.

*Образовательные «чеки»*⁴⁴ используются на конкурентном образовательном «рынке»...

Нервил Харрис дает такое описание ваучерам: «Идея, стоящая за ваучерной системой заключается в том, что потребитель может «покупать» место в образовательном учреждении в соответствии со своим выбором по номинальной цене ваучера. Некоторые версии этого принципа признают право потребителя добавить деньги и использовать ваучер для покупки места в независимой школе»⁴⁵.

Одна из принципиальных идей, стоящих за ваучерами остается в том, что именно семья должна проявлять инициативу и быть организатором образования. Европейцы относятся к этому более критично: родители – это, безусловно, заинтересованная сторона, но им порой не хватает профессионализма, чтобы самостоятельно организовать образование.

14. Образовательные учреждения могут полагаться на финансовую поддержку государства, обычно основанную на объективных параметрах, которая должна гарантировать качество существования до тех пор, пока управляющий школьный совет соответствует стандартами.

По той же причине *«модель регулируемой конкуренции»*, характерная для нескольких систем образования в Европе, существует вместе с *«моделью нерегулируемой конкуренции»* и *«моделью деятельности, планируемой центральными органами управления»* (по классификации, предложенной Европейской Комиссией)⁴⁶. В любом случае большинство образовательных режимов подчиняется модели регулируемой конкуренции, в частности, в большей или меньшей степени, с гарантией *родительского выбора*; это означает, что родители могут записать ребенка в школу, которую они предпочтут из тех, что предложены на выбор. Под этим подразумевается, помимо прочего, наличие разнообразия школ. Помните, что Европейский Суд определил «плюрализм в образовании» как главную характеристику европейских прав человека, касающихся образования. Это школы с бесплатным или квази-бесплатным поступлением, таким образом, платность не влияет на конкуренцию между школами⁴⁷. Для школ характерны определенные услуги, в частности транспорт, соответствующая информация, так что обучение может проходить в похожих условиях. Другой характерной чертой этой модели представляется гомогенность «продукта»⁴⁸ и система распределения, которая стимулирует школы принимать максимальное количество учащихся⁴⁹.

15. И европейская модель конкуренции, и система ваучеров подвержены риску, связанному с тем, что у родителей и учащихся не очень много шансов на социальное равенство. Исследования показывают, что демократизация

образования в Европе еще не закончена, несмотря на то, что значительные социальные перемены произошли в пользу малоимущих классов. Выбор курса обучения и школы по-прежнему в большой степени определяется социальным статусом. Школы смещают стандарты, принимая во внимание своих учащихся, оперируя открытым или скрытым механизмом отбора. В противовес элитным школам есть школы, которые иногда становятся гетто для молодых людей группы риска и для детей-инвалидов.

Поэтому правительство должно иметь ввиду разнообразные показатели, чтобы создать социально и морально ответственную модель распределения финансовых ресурсов и конечного результата, которые не вступают в конфликт с задачей школьной социализации.

Образовательное учреждение должно оцениваться в соответствии с тем, нацелено ли оно на предоставление равных возможностей для всех, и как эти равные возможности достигаются.

В этой связи показателен чешский и венгерский опыт⁵⁰. Централизованная плановая система была разрушена, ей на смену пришла финансовая система, в соответствии с которой распределение общественных фондов происходит в зависимости от количества учащихся, обучающихся в школе. Аккредитованные негосударственные школы, частные и церковные, также получают государственные субсидии. Исследование, проведенное Филером Р.К. (Filer R.K.) и Муних Д. (Munich D.), показало, что негосударственные школы появлялись в тех местах, где были востребованы, и где государственные школы показывали низкое качество. Появление негосударственных школ создало конкуренцию и стало стимулом для государственных школ: государственные школы улучшили качество преподавания и, в значительной мере, повысили результаты и качество подготовки выпускников. Что касается технической школы, исследователи сделали вывод о том, что негосударственные школы реагируют на условия регионального рынка труда с точки зрения уровня безработицы. Такой реакции на сигналы рынка не наблюдалось со стороны государственных школ.

5. Свобода выбора и права родителей – ваучеры

16. Родителей и учащихся в специальной литературе обычно называют «потребителями». «Потребители» – это полноправные граждане, которые выступают за полноценную свободу в выборе типа школы, соответствующего идеологии их семьи, а также ее взглядам на образование, что означает право, которое общество подкрепляет финансовой возможностью,

Невил Харрис донес эту идею, заявив, что «выбор» – это центральный элемент концепции «потребительства» («консьюмеризма»).

«Потребительство в отношении общественных услуг – более многосторонняя концепция, чем в контексте рыночной системы частного предпринимательства»⁵².

Следуя результатам исследования, он решил, что «выбор» является ключевым элементом в «общественных образовательных услугах» вместе

с доступностью, информацией, представительностью и компенсацией. Выбор потребителя не является, конечно, единственной «движущей силой, от которой зависит размещение ресурсов», т.к. общественные вложения также зависят от политической жизни и социальной политики.

И не только в силу международного и национального законодательства государственные монополии не являются благоприятным фактором. Не требует объяснения, что они идут вразрез с многообразием форм образования, которые делают право выбора возможным. Правительство не должно ограничивать личное право выбора, даже если в интересах сравнительной политики и юридической перспективы окажется, что власти должны контролировать, насколько защищены в образовании потребности детей⁵³, как тех, кто посещает нейтральные плюралистические государственные школы, так и тех, кто отрицает существующие религиозные школы.

Предложение о создании «свободных» школ приводит к уважению *фундаментальных* демократических ценностей страны и международного сообщества и способствует «социализации» молодежи⁵⁴.

Одно из отличий американского подхода от европейского заключается в том, что *ваучеры* (так же как и *налоговые кредиты*) служат стратегией прорыва через государственную монополию или квази-монополию (как в случае центральной и восточной Европы), а таким образом, (косвенно) содействуют финансированию негосударственного образования. В соответствии с этой точкой зрения, *ваучеры* нацелены на «*приватизацию*» образования, что в определенной мере оказывается более значимым.

6. Образовательный плюрализм

17. Контекст, в рамках которого ведется дискуссия о свободе образования, находится под прямым влиянием того, насколько развит образовательный плюрализм. Почти во всех европейских странах, по крайней мере, в странах-членах Европейского Союза, принцип образовательной свободы установлен в регулируемом контексте, и системы субсидирования существуют в большинстве стран⁵⁵. В половине стран Евросоюза оплата труда в негосударственных школах осуществляется органами управления. Субсидирование может происходить по-разному с точки зрения операционных затрат и капитальных расходов (покупка, аренда, содержание зданий). Только в Италии и Греции нет постоянной системы финансирования независимых школ (большинство церковных школ в Англии, Уэльсе, Северной Ирландии финансируются так же, как и государственный сектор). Дж. Леенкнегт (G.J.Leenknegt) справедливо отмечает, что субсидирование негосударственных школ может быть отнесено к «общему конституционному принципу или традиции» в Европейском Союзе⁵⁶. В некоторых странах сосуществование образовательных сетей было узаконено законодателями не только посредством использования фундаментальных свобод, но и через заботу о качестве: любая монополия болезненно реагирует на потерю качества⁵⁷.

Ваучеры менее необходимы, чем предложенный плюрализм, который законодательно и политически закреплен в конкретной стране.

Как уже отмечалось, надо подчеркнуть, что отношения между государством и церковью везде складываются по-разному, этот важный критерий в образовании отличает европейскую и американскую системы. В то время, как в США некоторые признаки могут быть признаны как малозначительные для «Стены Раздела», позитивное сотрудничество между церковью и властями и/или взаимоподдержка характеризуют большинство стран континентальной Европы. К этому, конечно, нужно добавить *позитивное отношение* государства, в большей или меньшей степени⁵⁸, и/или децентрализованную государственную администрацию по отношению к школьным советам управления в тех школах, которые основаны на особой религиозной, идеологической или философской позиции или построены на специфической педагогической теории (Штайнер, Декроли, Енаплан, Монтессори, Давыдов и др.).

V. Образовательный плюрализм и конкурентность: Гражданское общество, правительство и рынок

1. Введение

18. Образовательная свобода может включать противоречащие образовательные теории: управление развитием личности (либерализм) и коллективистское развитие (марксизм), стремление к комбинированию аспектов человеческого благополучия, обучение (развитие человека) и выбор (свобода человека)⁵⁹.

Когда правительство было озабочено вопросами оптимального руководства, территорией и населением, как оспаривал Йян Хунтер (Ian Hunter), то умножалось количество областей, находящихся под контролем своего кадрового эксперта.

«В XVIII веке при таких обстоятельствах государство и бюрократы в таких странах как Россия, предлагали строить государственную школьную систему как средство для моральной обработки населения, чтобы усилить мощь и процветание государства, а следовательно и ее народа»⁶⁰.

В период реформации и контрреформации церкви начали создавать свою собственную школьную систему независимо от государства как инструмент массовой кампании за христианство и «конфессиализацию» ежедневной жизни прихожан.

В некоторых странах после второй мировой войны политическое руководство начало отвечать за активное создание условий, в которых были бы возможны предпринимательство и соперничество. Политологи, похоже, предполагают, что «оживший коммунитаризм удвоит акцент на личной ответственности с критикой всемогущего государства»⁶¹.

В некоторых работах предлагается «отход от государства», «отказ от правительства в государстве», но конечно не «отказ от правительства» как такового. То, что было проблемой, нашло практическое решение в

«автономизации», «усилении ответственности» и «передаче власти» в сектора и агентства, далекие от центра. Центральная власть (от Финляндии до Австрии, поддерживаемая политиками и справа и слева) стремится использовать такие формы экспертизы, чтобы управлять обществом на расстоянии без использования систематического ресурса, направленного на любые формы репрессии или навязывания.

Правительство озабочено новыми ролями «социальных действующих лиц», автономных, имеющих ответственность и право выбора. Оно пытается влиять на них через формирование и использование их свободы. Это приводит к так называемой «плюрализации» социальных технологий и правительственной деятельности: квази-автономные неправительственные организации стали появляться в большом количестве, беря на себя регуляторные функции.

Более того, усиление власти клиента как потребителя определяет правило по-новому: активные члены общества стремятся «включиться в предприятие», повысить качество своей жизни и своих близких через осуществление выбора, «ценность и значение жизни при этом определяются результатом выбора, сделанного или несделанного»⁶³.

В большинстве европейских стран государство дает деньги негосударственным школам как средство для реализации образования, что соответствует потребностям родителей и учеников. Когда создаются негосударственные школы, сами родители или общественные структуры и организации несут ответственность за образовательную систему. Без финансовой поддержки государства обычно невозможно частным учебным заведениям разделить ответственность с государством. В этом смысле государственные субсидии являются логическим следствием реализации образовательных прав и свобод⁶⁴.

19. Можно суммировать смысл предыдущих параграфов следующим образом: негосударственные школы никогда не стояли в стороне от дебатов. Различные социально-политические теории обращают внимание на независимые школы⁶⁵.

Существенно то, что через независимые школы обе концепции, свободы в обеспечении образованием и содействии плюрализму в образовании гарантированы и подкреплены. Во имя свободы выбора, которая основана на принципе толерантности, а также на идеологическом и философском принципе отсутствия дискриминации⁶⁶, никакая образовательная монополия государства или влияние церкви не могут быть оправданы в рамках демократического устройства.

Например, доклад Ирландии показывает движение к плюрализму в образовании и новый механизм родительского выбора. А следующие выводы, сделанные в пилотной публикации по поводу Закона об образовании Ирландии (D.Glendenning), подходят всем европейским системам образования и соответствуют альтернативам традиционной школьной системы: «Родители могут использовать право обучать своих детей дома, хотя немногие семьи осмеливаются это делать. Или они могут определять своих детей в негосударственные школы, или школы,

признанные или созданные государством, если таковые имеются. Как мы видели, родители традиционно используют свое конституционное право обучать своих детей в церковных заведениях, которые до недавнего времени не включали родителей в свои управленческие органы. Хотя конституция теоретически подразумевает широкий выбор школ, практически выбор очень узкий, т.к. существует слишком мало альтернатив традиционным школам. Есть свидетельство, что родители для своих детей ищут альтернативу традиционным церковным школам»⁶⁸.

2. Понятия

20. До сих пор негосударственное образование считалось следствием истории, традиции, религии и культуры отдельных стран, а не хорошо определенной областью политики и науки. Законодательство во всех странах мира такое разное, что один и тот же тип школ называется общественной, публичной или частной. В зависимости от того, с кем вы говорите, могут быть приняты такие термины, как непубличная, неправительственная, негосударственная, независимая школа.

Самое признанное определение – частные учебные заведения. Их контролируют и управляют ими не государственные власти, а частные организации или советы, которых не назначают государственные органы и не избирают с помощью голосования. Неправительственные организации или ассоциации, религиозные советы, группы по специальным интересам, фонды или коммерческие предприятия, профильные или непрофильные, могут управлять образовательным учреждением. В развитых странах неправительственные школы являются результатом разнообразных потребностей и осуществлением выбора за пределами существующей государственной системы. Но в развивающихся странах движение в сторону частной альтернативы является результатом неотвеченных нужд и слабого доступа к государственному образованию. Понятно лишь то, что собственность или финансирование не означают главного отличия частной школы от государственной. Негосударственные школы могут иметь разного рода собственников и финансирование и почти на 100% получают государственные гранты. Этот фактор часто создает трудности при осуществлении международного сравнения⁶⁹.

Общее определение для негосударственных школ трудно найти из-за множества типов и различной специфики в разных странах. В широком смысле слова, негосударственное образование относится к любому типу официальной школы, которая не включается в публичную образовательную систему (непубличная, негосударственная). Определение «частная» не самое удачное для тех школ, которые финансируются и регулируются государством. Фактически, мы имеем совмещение частного и общественного финансирования и контроля⁷⁰.

Некоторые исследования относятся к негосударственным образовательным учреждениям, которые действуют параллельно и вне официальной системы.

С точки зрения транснациональной европейской перспективы, негосударственное образование имеет другое содержание и значение. Каждый национальный доклад проводит черту, которая разделяет официальное высшее образование от неофициального в соответствии со специфическими регулятивными процедурами и специфической национальной юридической гранью. Между тем, разнообразные системы высшего образования и различные юридические рамки и регулятивные процедуры, свойственные каждой стране, означают, что в определенных случаях то, что признано официальным в одной стране, является неофициальным в другой и наоборот. Транснациональная сопоставительная перспектива имеет открытый и динамичный характер и устанавливает общие европейские черты, которые могут способствовать разработке позитивных регулятивных мер.

21. Все равно, для справедливого и осмысленного сравнения недостаточно знать цифры о количестве учащихся и учителей в обеих категориях школ. Необходимо добиваться адекватной степени аккуратности в этом сравнительном анализе, т.е. сравнивать сопоставляемые учреждения, а также условия работы и обучения. Современные исследования очень тщательны в определении, какая категория лучше, т.к. нелегко соотнести финансовую эффективность с оценкой деятельности.

Международный институт образовательного планирования (ЮНЕСКО) продемонстрировал, что почти все страны в Африке, независимо от того, децентрализовали ли они управленческие функции, испытывают финансовые трудности. Они вложили огромные средства в образование после получения независимости. Но региональные и местные власти имеют очень ограниченные ресурсы для проведения реальных перемен. Даже в Нигерии большая часть государственных ресурсов зависит от грантов федерального правительства.

Эта ситуация означает, что родительские и учительские ассоциации, неправительственные организации (национальные и международные) и частный сектор – это единственные силы, способные разнообразить национальные источники финансирования в контексте децентрализации образования.

Стоит отметить, что за последние два десятилетия в значительной степени во многих африканских странах развитие частного обучения возросло, т.к. частное образование частично или всецело оплачивается из негосударственных ресурсов. Такая децентрализация имеет тенденцию к росту.

3. Маркетизация и частный сектор

22. Другой взгляд в пользу образовательного плюрализма заключается в позитивных эффектах, которые возникают в результате педагогического соперничества между школами различного характера. Не только идеологические или религиозные особенности, которые отражают философские убеждения родителей, а также многообразие педагогических

концепций, прямо или косвенно связанных с философией, оправдывают существование множества школ или их сетей. Свобода выбора способствует качеству образования. По крайней мере, это было идеей прародителей закона и конституции, которые очень стремились к свободе образования⁷¹. Педагогическая свобода, согласно тому, как она задумывалась (и для этого даже независимым школам давалась возможность экспериментировать), была откинута назад установлением единой педагогической рамки.

23. В высшем образовании, в частности, может быть сделана ссылка на маркетинговую образовательную систему⁷².

Оба исследования по Законодательству в высшем образовании в Европе, опубликованные Советом Европы⁷³, делают заключение о том, что частный сектор, как таковой, – это новое явление. Сделано наблюдение, что частные институты появляются быстро, часто там, где государственный сектор ограничен.

«Возможность быстро реагировать на требования рынка отличает негосударственный сектор, в то время, как реакция на эти требования государственных заведений весьма замедленна»⁷⁴.

«Рыночные отношения формируют фон для роста неофициального высшего образования. Кроме глобализации экономики в денежном выражении, возрастает потребность человеческого капитала в информации. Общество знаний создало новую образовательную потребность, которая способствует выращиванию нового образовательного рынка вне рамок официальной государственной системы образования. Другими словами, обеспечение частного высшего образования значительно увеличилось в том, что прежде относилось к монополии государства. И государство, и политика ЕС по высшему образованию способствовали развитию соперничества и развивали рыночные отношения в области размещения исследовательских грантов и студенческих мест. В большинстве документов Комиссии, похоже, стирается грань различия между частным и государственным обеспечением образования и подчеркивается конкуренция и рост адекватно обученного человеческого капитала в контексте новых социально-экономических условий. В этом видится также орудие борьбы с всегда угрожающим монстром – высокой безработицей»⁷⁵. Если посредничество можно бы считать показателем, то государственные институты высшего образования в одной стране могут предлагать и предлагают на коммерческой основе услуги в другой стране. В результате возросло количество институтов, включая фирмы, которые вышли на рынок образования и подготовки кадров. Немедленно последовал рост негосударственного сектора.

В высшем образовании негосударственные институты стимулируют совершенствоваться традиционную государственную образовательную систему.

Деевропеизация образования характеризовалась фрагментацией и территориальной дифференциацией, кодификацией законов и рационализацией правительства, региональными измерениями и достижениями Национального Государства⁷⁶.

Кроме того, за пределами более или менее существующего европейского образования, глобальные социально-экономические силы влияют на национальные системы образования: «становление рынка в высшем образовании – это глобальное, а не просто американское или европейское явление. Один из последних проектов закона, представленный в национальном парламенте Южной Африки, пытается урегулировать коммерческие виды деятельности частных институтов. То же самое происходит и в российском законодательстве, начиная с самой первой версии Закона об образовании, принятом в 1993 год; речь идет о коммерциализации «общественного продукта» не только в высшем образовании, но и в других секторах⁷⁷.

«Культура предприятия», возможно, не так сильно касается школы и обязательного образования, но рост рынка в традиционном обучении должен рассматриваться в контексте мобильности и соперничества, признанных во многих странах и поддерживаемых, например, программами Евросоюза, а также современной системой информации и технологическим обществом.

Хотя все еще некоторые страны сертифицируют обучение за рубежом, в свете интернационализации образования требуется в недалеком будущем в рамках секторов вне высшего образования признавать программы, которые не находятся под контролем Министерств и в которых независимые школы имеют сильную позицию: дистантное образование, продолжающееся образование, электронные технологии, экспорт образовательных услуг...

Соответствующая политика для государственной школьной системы похожа до сих пор не получила четкого разъяснения в большинстве стран.

Тем не менее, каждое государство должно регулировать эти инициативы с точки зрения контроля и гарантии качества, механизма лицензирования и других правил. Возможно, государствам будет предложено объединить квалифицированные образовательные услуги в негосударственном секторе с государственной системой.

Если государство не в состоянии выполнять эти задачи правильно, осуществление чисто коммерческих видов деятельности и выдача фальшивых дипломов станут неизбежным явлением, что уже имеет место в высшем образовании. Регулирование и контроль качества строго необходимы для защиты потребителя.

Вопросы глобализации и интернационализации, конкурентоспособности и гибкости будут влиять и расшатывать общественно-государственную систему и даже тот сектор, который получает государственную финансовую поддержку. Чем более гарантируют и регулируют свободу образования и свободу в образовании, тем лучше обеспечивается государственная система с частным (часто межнациональным) школьным сектором.

4. Правительство и образовательная свобода?

24. Принцип свободы образования включает отрицание *превентивных мер* или предварительного разрешения, стоящего за созданием школы.

История знает много примеров, связанных с ограничением образовательной свободы и наличием политического механизма.

После Революции 1789 года различные последовательные и постоянно изменяющиеся акты французского правительства, имеющие отношение к системе образования находили свое применение⁷⁸. Императорский Декрет от 17 марта 1808 года был наиболее радикальным и в то же время последним основным законом в ряду правовых актов. Он передавал право на обеспечение образования целиком *Universite imperiale*. Ни школа, никакая другая образовательная структура не могла быть открыта вне государственного учебного заведения без разрешения. Никто не имел права открывать школу или преподавать, если не был сертифицированным представителем *Universite*⁷⁹.

История показала, насколько политика королей и правителей в области образования была основана на попытке создать государственную монополию. В рамках сферы своего правления они хотели единого подхода к образованию и воспитанию детей, соответствующего фундаментальным принципам государства. Кроме того, правительство усматривало в этом инструмент управления качеством образования и средство контроля за состоянием дел в школах, полностью находящихся под его юрисдикцией⁸⁰. Стало известно, например, что Голландский король Виллем проводил такую политику, которая сыграла свою роль в событиях, приведших к *Бельгийской революции*⁸¹. Для католической церкви свобода образования стала ценой, которую церковь заплатила за поддержку революционного движения, которое привело к отделению Бельгии от Голландии в 1830 году⁸².

Одним из первых декретов *Временного правительства* Бельгии был создан комитет по образовательной политике, а также провозглашена свобода образования.

Это должно способствовать тому, что административная практика по регистрированию независимых школ не встретит прямых или косвенных преград для эффективной реализации свободы образования. В молодых демократических государствах это наблюдается редко⁸³.

Процедуры регистрации, лицензирования, аккредитации, признания часто предлагают небольшую гарантию с точки зрения юридической безопасности. В большей степени это вопрос того, создана ли конституционная защита, и не существует ли обязательств в общем законе, которые позволяют скрывать отличия в интерпретации базисных условий.

25. В этом смысле свобода образования противостоит всем формам навязывания со стороны властей. Это происходит потому, что, похоже, срабатывает следующая истина: ...в большинстве государств лидеры, заседающие в правительстве, хотят двигать образование в том направлении, которое соответствует политике государства, что приводит к новым конфликтам, – образовательная свобода иногда становится жертвой, а иногда – победителем⁸⁴.

С другой стороны, Церковь и защитники квази-монополии религиозных школ не всегда принимают плюрализм в образовании как данность. Свою

диссертации *Образование и Закон* Димпна ГЛЕНДЕННИНГ (Dympna GLENDENNING) начинается следующим положением:

«В недалеком прошлом многие страны Европы пытались поддерживать свой однородный характер посредством ограничения свободы мысли и действий граждан, навязывая ценности большинства каждому. Теперь в западном мире принято считать, что человеческое общество разнообразно и что различные мнения должны находить свое отражение в обществе в целом. Если плюралистический подход соблюдается, хотя он может и оспариваться, толерантность и разнородность способствуют плодотворному взаимодействию между людьми, что дает свободу «любопытной природе человеческой души». Таким образом, плюралистический взгляд, который позволяет относиться с уважением к верованиям и ценностям разных культур и многоликих индивидуальностей, является общей характерной чертой большинства западных государств и отражается во многих проявлениях жизни, включая сферу образования»⁸⁵.

Демократический принцип, четко прописанный в Конституции, лежащий в основе свободы образования, основан на уверенности в том, что человек может свободно пользоваться своими правами, но при этом уважает права и свободы других людей⁸⁶.

Обеспечение соответствующего образования сопровождается длительной борьбой. Как говорит Эсмайн (ESMAIN), «вопрос свободы образования всегда остается открытым. Вполне естественна тенденция, заключающаяся в том, что руководители государства не очень склонны оказывать поддержку реализации других прав человека»⁸⁷.

В демократической стране подход к свободе, нашедший в XIX столетии отражение в Западной Конституции, ни в коем случае не является показателем разрушения моральных устоев, наоборот, он стал результатом установления юридических отношений между властями и гражданами страны. Основа общественной власти – это в определенных областях индивидуальное определение граждан своего отношения к тому, какой должна быть власть. Если бы это не было так, государство могло бы манипулировать своими гражданами, чтобы укреплять свое существование. Такие области включают в себя все, что связано с духовностью: совесть, религию, слово, прессу, ассоциации и т.д.

Принцип свободы выбора означает, что никакого давления не может быть оказано ни в какой области, чтобы повлиять на выбор в пользу определенного типа образования. Различные национальные юридические положения должны подтверждать, что родители свободны в выборе школы для своих детей и ни в коем случае не могут быть принуждены водить детей в то учебное заведение, которое они не выбрали.

5. Взаимосвязь образовательной свободы с другими фундаментальными правами

26. Свобода и право на образование связаны с другими основными правами. Они автоматически влияют на многие права, часто ассоциируются со свободой мысли, вероисповедания, совести и волеизъявления⁸⁸. Это положение относится к принципу, который имеет склонность быть забытым в наше время: право на образование как защитника демократии, через предоставление каждому гражданину адекватного обучения для обеспечения возможности пользоваться своими демократическими правами. Право на образование, прежде всего, является гарантией возможности исповедывать религию или философскую концепцию. Таким образом, обеспечивается плюрализм.

При выборе школы вы используете свободу слова. Хотя свобода слова была включена в соответствующие тексты после Французской революции, в законодательстве существовала лишь ссылка на упомянутые выше права. Как DOGUIT отметил в этом контексте, одно из прав, свобода образования, все еще имеет очень серьезную оппозицию⁸⁹.

Международные соглашения являются свидетельством этого (см. ст. 9.1 и 10.1 Европейской конвенции по правам человека).

Право на образование также относится к конституционной свободе создания ассоциаций. Деятели образования, стремящиеся реализовать сходные педагогические идеи, могут объединяться друг с другом, чтобы создавать советы управленцев с целью дальнейшей разработки учебных программ и получения необходимых человеческих ресурсов и оборудования. Свобода образования также играет важную роль в гарантировании права на развитие, которое является одним из основных прав, включенных в устав по правам человека в Африке. Фактически это всеобъемлющая программа, нацеленная на обеспечение полной защиты населения. Право на развитие имеет далеко идущие последствия, т.к. оно содержит требование способствовать сотрудничеству между африканскими государствами и призывает во всех странах обеспечивать определенный уровень развития.

Все другие права человека и, главное, право на равное отношение, ассоциируются с правом на развитие. В этом значении право на образование играет ключевую роль, и это признано в ст.13 Международного соглашения по экономическим, социальным и культурным правам.

Право на образование может быть достигнуто в результате требования к странам способствовать международному сотрудничеству для обеспечения основных прав и свобод во всех странах. Если образовательное право реально действует, то оно выступает в качестве стимула к прекращению дискриминации и неравенства, которые являются следствием предоставления неравных интеллектуальных, технических и социальных возможностей. Сами образовательные учреждения могут использовать принцип, запрещающий дискриминацию, если есть преграды на пути реализации свободы образования.

27. Основные права не ограничиваются правом отдельных личностей. Люди пользуются правами, принимая участие в делах коллективных органов, часто в контексте философии, признанной данной организацией. Из-за своей

деятельности эти коллективные органы могут быть представлены как работающие в интересах общества, т.к. они берут на себя роль, которая в противном случае должна выполняться государством и его различными службами. Частные организации и учебные заведения активно действуют в образовательной, здравоохранительной и социальной областях. Им выдаются гранты в качестве признания их услуг, которые соответствуют объективным условиям, установленным правительством.

В этом отношении граница между частной и государственной областью компетенции, похоже, становится нечеткой.

Право этих коллективов и «социализация фундаментальных прав» уже получили свое отражение в юридическом контракте как «третье поколение» прав человека, подчиняющееся принципам равенства и свободы. Но остается следующий вопрос: совершенствуется ли благодаря этим правам уровень защиты каждого человека и его развитие, так как очевидны ситуации, когда отдельный индивидуум не подходит группе, и даже может действовать как разрушающая сила.

Фактически, право на образование представлено как коллективное право народа, оно реализуется группами единомышленников и поддерживается правительством в интересах общих прав для каждого.

6. Гражданское общество

28. Если государство принимает решение о финансировании негосударственной школы, перед ним встает дилемма. Вполне резонным представляется то, что государство пожелает, чтобы деятельность и результаты работы школ, которые оно финансирует, отвечало определенным стандартам и некоторым официальным условиям.

Кроме того, независимые школы, опять же в разной степени и не всегда пропорционально уровню финансирования, должны подчиняться государственным требованиям к учебным программам, установленным правилами приема в школу, посещаемости, контроля качества, инспектирования и отчетности, сертификации и кадровой политики, условиями содержания школьных помещений.

Баланс между условиями государственного финансирования и педагогической свободой негосударственных школ по-разному обеспечивается разными странами и зависит от признания роли этих школ и, в определенной степени, от общего отношения государства, участия в этом вопросе гражданского общества и религиозных институтов в частности⁹⁰.

За последние годы во многих странах Европы прослеживается медленный, но значительный сдвиг в вопросе перераспределения ответственности за организацию и контроль над образованием (даже в государственном секторе) в сторону децентрализации, т.е. переноса ответственности на местный уровень. На практике родители получили возможность влиять на формирование учебных планов и нести ответственность за эффективность деятельности школы.

Споры вокруг школьной «автономии» не касаются напрямую «школ, которые находятся на содержании государства», эта ситуация подобна для

всех европейских стран. Это также относится к некоторым европейским государствам, где экономика основана на социалистическом подходе к обеспечению благополучия, как в Норвегии, Швеции и Финляндии. Там в ограниченном размере государственные субсидии выплачиваются независимому сектору в образовании, в то же время конституция защищает родительский выбор, сильны традиции личной свободы и протестантское христианство.

И все-таки в последнее десятилетие законодательные акты в области образования стали появляться во всех странах Европы. Они касаются введения базисного учебного плана, общих стандартов, образовательных целей и профилирования, требований к итоговым результатам.

Одной из важных задач является повышение самоосознания ответственности самим образовательным учреждением (это осуществляется через «автономию» и ослабление централизованной власти). В этой связи одно из наиболее классических отличий официальной школы от негосударственной постепенно стирается⁹¹. Этот факт усиливает споры о свободе и разнообразии в образовании и призывы к равенству возможностей, что требует определенных вложений. На этом фоне школы осуществляют приведение деятельности в соответствие с базисными требованиями к качеству и условиям практической деятельности.

Право родителей на выбор больше не должно быть привелегией, а может быть востребовано как социо-культурное право каждого.

Различие в финансовой системе в разных странах Европы приводит к тому, что образовательное право и общая образовательная рамка приобретают различные формы.

В следующих параграфах мы будем сравнивать некоторые системы финансирования негосударственных школ, чтобы продемонстрировать различные подходы, которые государство использует в процессе реализации своей обязанности создавать плюралистическую систему образования.

7. Контроль качества и ответственность: логический результат образовательной свободы

А. Контроль качества в образовательном законодательстве

29. Забота о качестве ни в коей мере не может рассматриваться как новая концепция в образовательном законодательстве. *Образовательный стандарт* в прежних законах об образовании трактовался как норма. В некоторых странах, принадлежащих Европейскому Союзу, независимая начальная школа, как сложилось исторически, может быть «усыновлена» (*включена в государственную систему*) на основе специального контракта и может просить субсидию. В соответствии с другими законами, обеспечивающими систему *патронажа* над независимыми средними школами, эти школы подлежали инспекторской проверке.

Как следствие, негосударственные школы получали обусловленное субсидирование и признание, даже если не был заключен контракт с

органами управления, местными или государственными. Например, в Бельгии закон был подвержен влиянию того законодательства, которое действует в Англии и Голландии.

Историки образования говорят, что обеспечение хорошего образования невозможно без вмешательства государства. Разработчики конституции с давних времен указывают на то, что существует серьезная опасность шарлатанства и спекуляции, в результате чего свобода образования может быть использована некорректно.

В ряде стран, например, в Голландии, принцип, согласно которому правительство, обеспечивающее финансирование, способствует качеству, эффективности и защищенности в образовании, доведен до уровня стандарта, записанного в конституции, но подкрепляется образовательным законодательством. В большинстве стран этот принцип остается весьма статичной и пассивной концепцией. Поэтому была создана система инспектирования, и разработаны требования к структуре, содержанию образования, учебным материалам, школьному оборудованию, дипломам и сертификации, все это диктовалось закрытым способом. Только с недавних пор законодательство стало включать вопросы качества как законный открытый инструмент, основанный на международном опыте и с приложением международных тестов и индикаторов.

Поиск баланса между свободой и обязанностями управляющих и административных школьных советов, с одной стороны, и ведущей управленческой ролью правительства – с другой, продолжает быть решающим фактором в дебатах и принятии решений, хотя, по правде сказать, без достижения единообразия в этих вопросах.

Некоторые конституционные суды формально разделили первостепенную важность обеспечения достойного образования как повод для вмешательства правительства⁹⁴ и право школьных органов управления на определение формы и содержания образования⁹⁵⁻⁹⁶. «Высокое качество образования» было провозглашено общественным интересом⁹⁷.

В большинстве стран Европы законодательство также закрепило вопрос создания организации, содержания учебных программ на основе критерия качества. Вопросы о стандарте качества на мезо- и микроуровне также поднимаются и являются причиной к рассмотрению судов⁹⁸⁻⁹⁹, включая такие вопросы, как прием в школу, исключение учащихся из школы, экзамены и кадры¹⁰¹⁻¹⁰².

Б. Три актуальных замечания по поводу контроля качества

30. Следует способствовать дальнейшему проведению в жизнь юридических изменений, которые касаются вопросов защиты качества «*в виде права*», т.е. то, на что ученик или студент имеют право. В этом заключается еще одна причина, почему сравнительный образовательный закон может быть востребован. Молодые демократические государства гораздо более продвинуты в этом отношении. Качество государственного влияния лучше оценивается с точки зрения усилий, которые государство предпринимает для того, чтобы способствовать повышению качества школы, университета или любого другого учебного заведения. На

профессиональном жаргоне это явление получило название *дистантное (или дистанционное) управление, руководство на расстоянии*.

Между тем, правительство, министры и представители школьных органов управления будут оказывать немалую услугу, если вопросы качества на уровне обязательного образования (и высшего образования) войдут в повестку дня с точки зрения международной перспективы.

Мы хотим поделиться тремя положениями.

- Сравнительное и европейское исследование, сделанное, главным образом, в области высшего образования¹⁰³, предлагает такую точку зрения, основанную на том, что прагматическая политика в Англии и Голландии всего лишь способствовала разработке более или менее *последовательной правительственной стратегии*. Вопросы качества, как инструмент измерения, хорошо соответствуют реакции политиков, которые вынуждены относиться к университетской независимости как к факту, соответствующему сегодняшнему времени. Отчасти это происходит благодаря давлению со стороны социально-экономических кругов. Тот факт, что правительство не позволяет создавать многочисленные агентства, занимающиеся вопросами качества (которые подчас имеют коммерческий оттенок), а использует правительственные инструменты и средства взаимопроверок, посещение проверяющих комиссий, может рассматриваться как здоровая позиция. В то же время стало ясно, что вопросы защиты качества стали открытыми вовсе не благодаря самому сектору образования.
- Во-вторых, вопросы качества неизбежно ассоциируются с определением *педагогической автономии*. Англо-саксонские авторы, в частности, различают механизм строгого контроля, руководящую роль и оценивание результатов со стороны. Некоторые модели предлагают сочетание оригинальных и сбалансированных приемов управления, включая осуществление контроля над процессом и конечным продуктом. Власти больше не стоят за то, что правительство должно осуществлять управление, контролируя мельчайшие подробности в административных и бюджетных процедурах (хотя в вопросах кадровой политики официальные базисные инструкции по-прежнему жизненно необходимы с точки зрения обеспечения качества в том числе). Тем не менее, учебные заведения должны учитывать, что конечный продукт зависит от осмысленного процесса. Они также должны быть готовы отвечать на вопрос, который актуален для всей Европы, не слишком ли ограничивается их свобода в вопросах распределения конечного продукта в обмен на квази-автономию в осуществлении процесса.
- Все больше достигается консенсус в вопросах защиты качества как *принципа соответствующей администрации* (что требуется от образовательных учреждений), с одной стороны, и необходимости исследования природы существующего законодательства (что

требуется от правительства) – с другой. Говоря иными словами, *контроль качества законодательства*.

В. Три характеристики контроля качества

31. Будет справедливо заметить, что настоящее и будущее юридическое регулирование контроля качества в национальных образовательных системах всего лишь делает мгновенное изображение частного момента времени. Баланс, который мы хотим достигнуть, сдвигается и зависит от следующих моментов.

- Основное правило остается прежним. Оно заключается в том, что если требования к качеству не выполняются, то дипломы не признаются и субсидии не предоставляются. Возражения звучат до сих пор вплоть до возможности наложения санкций в области контроля качества. Эта позиция нежизнеспособна. Дополнительное финансирование, на самом деле, должно быть позволено для обеспечения новых возможностей¹⁰⁴.
- Оценка качества затрагивает все аспекты управления учебным заведением и не привязана к миссии, но включает в себя менеджмент и администрирование, степень их прозрачности и последовательности. Эта необходимость соответствует позиции голландского юриста в области образования, бывшего Министра образования и вице-канцлера, профессора Дж. Кохена (J.Cohen). Он начал с заявления о том, что привлекательность школы заключается в небольшом контролируемом хаосе, который может существовать там, где свобода признана величайшей ценностью, а непредсказуемость поощряется.
- Одно из направлений в деятельности Европейского Союза, которое прежде осуществлялось почти незамеченным, с настоящего момента будет наиболее амбициозным и влиятельным – это контроль качества и его европейский вариант. Страны-участницы обязаны включать этот элемент в свою национальную политику. Этот процесс ведет к созданию учреждений, которые определяют свой специфический характер на основе педагогической автономии в вопросах качества и имеют стратегический подход к предоставлению качественных возможностей. В этом случае возможно создание рейтинга инновационных и предприимчивых образовательных учреждений, власть и престиж говорят сами за себя. Требуется минимальный стандарт механизма оценивания, чтобы гарантировать сопоставимость.

Все стратегии по обеспечению качества в образовании должны быть основаны на партнерстве автономного учебного заведения и динамичного правительства. Они «приговорены» друг к другу, связаны друг с другом в процессе осуществления *общественной услуги*¹⁰⁵.

Г. Предложение по расширению международного сотрудничества

32. Рекомендации по Европейскому сотрудничеству в вопросах качества (1998) могли бы быть использованы в более широком международном сообществе. Свободное движение товаров, услуг, людей и капитала

(Договор ЕС, ст.3) должно происходить параллельно с осуществлением вложений в качественное образование и обучение, а также с культурным процветанием стран, членов ЕС (Договор ЕС, ст.3).

В соответствии с принципом субсидирования, записанным в статье 3б Договора, Союз предпринимает действия лишь в том случае, если предполагаемые цели не могут быть успешно реализованы страной-участницей, а могут быть более эффективно достигнуты Сообществом.

Относительно образования и обучения статьи 149 и 150 указывают на то, что роль Союза заключается в том, чтобы способствовать сотрудничеству между странами, а если необходимо, поддерживать и дополнять их действия, уважая ответственность стран-участниц за содержание обучения и организацию образования и обучения, а также их культурное и лингвистическое разнообразие.

Рекомендации с уважением относятся к разнородности европейских систем образования и обучения и построены на добровольном сотрудничестве. Действия сообщества в данной сфере могли бы приобрести дополнительную ценность от сотрудничества на европейском уровне, особенно в области оценки и гарантии качества, что не может быть обеспечено отдельно взятым государством или группой стран-участниц без установления связей с другими государствами. Изменения в данной области основаны на обмене опытом и информацией о развитии в странах-участницах. Т.к. этот обмен способствует созданию потенциала для разрешения проблем на сверхнациональном уровне, он может дать существенный и эффективный толчок для развития качества образования даже за пределами стран, участвующих в Европейском Союзе.

Рекомендации содержат акцент на преимуществе европейского сотрудничества в области оценки качества и гарантии качества, помогая странам-участницам соответствовать новым требованиям к качеству в образовательной системе. Постоянный обзор и сравнение влияния юридической и институциональной рамки на деятельность, повышая эффективность, будет способствовать возникновению побочных эффектов в результате мероприятий, осуществляемых в борьбе за качество в различных странах. Сотрудничество облегчит разработку стратегий инновационного движения в образовательной системе.

Соглашения между странами могут повлиять на увеличение существующих процедур для нескольких других заинтересованных государств.

-
1. Авторы имеют ввиду существующую литературу по данной теме и кратко обобщают следующие положения: «(1) Неоклассические экономисты представляли светские экономические и другие институты как черный ящик; институциональные экономисты, наоборот, определяли институты как вариативность в экономических анализах».
 2. Хотя в номерах 1 и 2 (1997) Европейского журнала по образовательному законодательству и политике указывалось, что компаративный

образовательный закон все еще носит описательный характер, вопросы качества должны найти свое отражение в связи с востребованностью в европейском сообществе.

3. См. DORBECK-JUNG B.R., *The Conceptualisation of Comparative Educational Law*, под ред. DeGroof, *The legal status of teachers*, Leuven, 1995, p.126
4. См. DE GROOF J. FRIESS B., *Opportunities and limitations for a European education policy*, *European Journal for Education Law and Policy*, 1997, Vol. 1, nr. 1-2, p, 9-17
5. De Groof J., *The legal status of teachers – the global framework – an introduction*, in De Groof J., *Ibidem*, p. 11-38
6. GROSSFOELD B., *Macht und Ohnmacht der Rechtsfergleichung*, Tubingen, 1984, p. 38
7. ORBECK-JUNG B.R., *Ibidem*, p. 128
8. См. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung im europäischen Hochschulwesen*, Luxemburg, 1993
9. ZWEIGERT X., KOTZ X., *Introduction to Comparative Law*, Oxford, 1992, p. 44-45
10. В свете британской концепции общего законодательства, все больше становится ясно, что юридические вопросы в разных странах могут рассматриваться одинаково. Например, в США осуществляется борьба против юридического подхода к решению вопроса выбора школы, который является реальностью в Англии, Канаде, Австралии. Американцы могут извлечь уроки из того, как действуют юридические системы, основанные на общем законе, и как создан прецедент в подходе к этому сложному вопросу.
11. De Groof J., *Subsidiarity and Education, Aspects of Comparative Law*, 1994, Acco, Leuven, p.449, De Groof J., *The Legal Status of Teachers in Europe*, 1995, Acco, Leuven, p. 324; De Groof J. And Fiers J, *The Legal Status of Minorities in Education*, 1996, Acco, Leuven, p. 435, De Groof J., and Pennemann H., *The Legal Status of Pupils in Europe*, 1998, Kluwer Law International, Den Haag, p. 472; Akkermans P., De Groof J. And Pennemann H., *Education Law and policy in an urban Society*, 1999, Kluwer Law International, Den Haag, p. 329; Berka W., De Groof J., Pennemann H., *Autonomy and education. Yearbook of the European association for Education, Law and Policy*, 2000, Kluwer Law International, Den Haag, p. 420; De groof J., DE Smet C., and Pennemann H., *Art meets Law in Education*, 2001, Kluwer Law International, Den Haag, p. 225.
12. В соответствии с идеями R.Pound в социологической юриспруденции: 'The Lawyer as a Social Engineer, *Journal of Public Law*, 1955/3, p. 292 и идеи Jurisprudence, Minnesota, 1959, vol.4, процитировано Dorbeck-Jung B.R., *Ibidem*, p.129
13. Смю P.J.Van Niekerk, A.K.Koekoek, *Theory of Public comparative law: the structural-empirical method*, *Arts aequi*, 5/1994, p. 349
14. GELLERT Cl., *Changing patterns of European High education*, Gillert Cl., *Higher Education in Europe*, 'Higher education Policy Series' London, 1993, p. 19

15. BIRZEA C., Educational Policies of the Countires in Transition, Council of Europe, Strasburg, 1994, p. 33
16. Belgium is a classic example of the explicit refinement of constitutional principles: De Groof J., Revision de la Constitution de 1988 et l'enseignement, Brussels, 1990.
17. Авторы добавили: «...(США), родина наиболее экстенсивной истории, в области образования и законодательства в том числе...».
18. RUSSO Ch., STEWART , D., The place of education Law in the international community, education Law Journal, 2001, p.18
19. Glenn Ch and De Groof J., Finding the right balance, Freedom, Autonomy aand accountability in Education, Volume II, Utrecht, Lemma, 2002, p. 350
20. RUSSO Ch, Stewart D., ibidem. Смю также Harris N., Education reform and the Law in England and Wales, Australia and New Zealand Journal of Law and education, 1997, 2(1) , p. 3
21. Ibidem, and Ramsay X., Shorten X.,, Education and the Law, Butterworths, 1996
22. Kirp X., Jensen X., School Days, Rule Days: The Legislation and regulation of education, Falmer Press, 1986
23. De Groof J., The overall importance of EDUCATION LAW AND THE STATUS OF TEACHERS, Paris, 1995, UNESCO
24. Также основано на De Ridder-Symoens Hilde, Enseignement et pouvoirs a travers les ages, De Groof J., Subsidiarity and education. Aspects of of comparative education law, Leuven, 1994, p. 185-189. См библиографию в статье.
25. Семь либеральных искусств в раннем периоде средневековья охватывали дисциплины, которыми должен был овладеть культурный человек. Первые три искусства (the trivium)
26. Lillievre J., L'education en France du Xyle au XYIIIe siecle, процитировано в De Ridder Symoens H., Enseignement et pouvoirs a travers les ages, De groof J., Subsidiarity and education/ Aspects of comparative education Law, Leuven, 1994, p. 185
27. RUEGG W., DE RIDDER SYMOENS H., A History of the university in Europe, Vol.1: Universities in the Middle Age, Cambridge, 1992; RUEGG W. and DE RIDDER-SYMOENS H., A history of teh university in Europe, Vol.2., Universities in eraly Modern Europe (1500-1800), Cambridge, 1996
28. BRAY Mark., The private costs of public schooling, IIEP/UNESSCO, 1999, Paris;Chapman D.W., Mahlk L.O. and Smulders A.E.M., Pergamon, Paris; CheDIEL R.W., SEKWAO N., Kirumba P.L., Private and community schools in Tanzania (Mainland), IIEP/UNESSCO, 2000, Paris; COHN E., GESKE T.G., The Economics of Education, Pergamon, 1990, Oxford.
29. Cfr. De Groof J., The Overall Importance of Education Law, in Subsidiarity, ibidem
30. OECD, Performance Contracting, Puma/PAC (99)2, Paris, 1999
31. Clarke., et al New Managerialism, new welfare?, Sage, london, 2000
32. OECD, Education Policy Analysis 1997, CERL, p. 24
33. CALDWEL B.J., Paradox and Uncertainty in the Governance of Education, BAERE H., BOYD L., Restructuring school: An international Perspective on teh

- Movement to Transform Control; and Performance of Schools, London, The Falmer Press, 1993, p. 160
34. Wielemans W., Educational policy in EU countries. Facts, trends and critical interpretation, The Catholic University of Leuven, 1997
 35. Уже подписано более, чем 40 министрами от имени их правительств.
 36. De Groof J., On "the European Higher Education Area" after the Bologna Declaration of 19 June 1999, European Journal for Education Law and policy, nr 2., 1999, p. 77-79
 37. HUSEN T., TUIYMAN A., HALLS V>D> School in Modern European Society, Oxford, Pergamon Press, 1992, p. 44
 38. GLENN Ch., DE GROOF J., Finding the Right Balance, Freedom, Autonomy and Accountability in Education
 39. И как следствие, теперь не относится только к университетам, политехническим высшим учебным заведениям... В Соединенном Королевстве эти рейтинги опубликованы в национальной печати и больших региональных газетах.
 40. CAVE M., Voucher programmes and their role in distributing Public Services, OECD Journal on Budgeting, OECD, 2001, p. 63
 41. CARNOY M., Is Privatisation through Education Vouchers really the answer? A Comment on West, The World Bank Research Observer, vol 12, no 1, p 113
 42. WEST E.G., Education Vouchers in practice and principle: a world survey, February 1996
 43. Ibidem, p.114
 44. См. также OIDEL, Qu'est-ce que le cheque scolaire?, 'Working Papers', 1996, 17 p.
 45. HARRIS N., Law and Education: regulations, consumerism and the education system, London, 1993, p.15
 46. European Commission, education and Culture, Socrates Programme, 'Key Topics in education in Europe, vol 2, 'Financing and Management of Resources in Compulsary Education . Trends in national policies, Luxemburg, 2000, p. 285-286
 47. Никакая школа не имеет преимуществ в процессе конкурентной борьбы из-за того, что плата в ней выше или ниже, чем в других.
 48. Государственные инструкции определяют учебные программы, цели и задачи обучения, образовательные принципы, которым школа должна подчиняться
 49. European Commission , ibidem, p. 285
 50. См также *infra*
 51. Поддержано грантом от программы Социальные последствия экономических трансформаций в восточной и Центральной Европе Института Wissenschaften vom Menschen, Vienna, обзор данных проведен PHARE и Национальным Советом по исследованиям в Восточной Европе и Евразии, октябрь, 2000
 52. HARRIS N., Law and Education: Regulation, consumerism and the education system, London, 1993, p. 9
 53. GLENN Ch., De GROOF J., Finding the Right Balance, Freedom, Autonomy and accountability in Education, Vol II, Utrecht, Lemma, 2002, p. 350

54. MINOW M. Partners, Privatisation and the Public Good, Boston, 2002
55. См. ниже
56. LEENKNEGT G.J., Vrijheid van Onderwijs in Vijf Europese Landen, Deventer: Schoordijk Instituut, 1997
57. De GROOF J., De overheid en het gesubsidieerd onderwijs (Les pouvoirs publics et l'enseignement subventionné), Brussel, 1985, first chapter
58. Glenn Ch., DE GROOF J., Finding the Right Balance, Freedom, Autonomy and Accountability in Education, Vol 1, Utrecht, Lemma, 2002, p.6 24
59. BOWELS и GINTIS прокомментировали «либеральную образовательную теорию» (AMY GUTMANN, Democratic Education < Princeton, New Jersey, 1987, and id. Liberal equality, Cambridge, 1980
- «... Либеральная образовательная теория говорит о школьном обучении как форме доминирования, в которой свобода студента подчинена воле учебного заведения. Адекватная концепция человеческой природы должна признавать, что обучение возможно через использование свободы. Такая концепция позволяет реализовывать либеральный взгляд и соответствует понятию прогрессивного социального подхода как полной демократизации социальной жизни». "Can There be a Liberal education?" GIROUX H.A., McLAREN P.L., Critical Pedagogy, the state and the cultural struggle, New York, 1989, p. 24
60. HUNTER I., Assembling the school, in BARRY A., Foucault and Political reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government, UCL Press, 2001, p. 148-145
61. BARRY A., ibidem
62. Или «де-статизация» (разгосударствливание?) (de-statisation) правительства
63. ROSE N., Governing the enterprising self, HEELAS P., MORRIS P. The values of the enterprise culture: the moral debate, London, p. 141, id., Governing "advanced" liberal democracies, in BARRY A., p.55
64. GLENN Ch., DE GROOF J., Finding the Right Balance, FREEDOM, Autonomy and Accountability in Education, Vol II, Utrecht, Lemma, 2002, p.350 Другие аспекты, анализируемые в этом издании: Конкретная борьба и глобализация, Ответственность и децентрализация, Эффективные денежные затраты, понятие независимой школы. По другим вопросам см. другие главы: Юридическая рамка свободы образования; Субсидирование негосударственных школ; Автономия и подотчетность.
65. AVENARIUS Hermann, Schulrechtskunde, Luchterhand, 4 Afl. 2000? S 197 bis 198
66. DE GROOF J., De bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen- Een inleiding, ALEN A., SUETENS L.P., Zeven knelpunten na zeven jaar statshervorming, Brussels, 1988, pp.239-331
67. DE GROOF J., Droit a l'instruction et liberte d'enseignement, 1984, Brussels, p. 254
68. GLENDENNING D., Education and the Law, Butterworths, Dublin, 1999
69. BRAY Mark., The private costs of public schooling, IIEP/UNESCO, 1999, Paris

70. Cfr. CONRADIE J., DU PLESSIS P., Financing Education – The role Families and Communities on play, SAELPA Conference, 2001, Durban
71. De GROOF J., De overheid en het gesubsidieerd onderwijs, 1985, Brussels, p. 268
72. WILLIAMS G.L., The marketisation of Higher education: Reforms and potential reforms in higher education finance, DILL D., SPORN B., Emerging Patterns of Social Demand and University reform. Through a Glass Darkly, Oxford, 1995
73. In 'T VELD R., FUSSEL H.-P., NEAVE G., Relations Between State and Higher Education, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1996; DE GROOF J., NEAVE G., SVEC J., Democracy and Governance in Higher Education, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1998
74. IN 'T VELD R., ibidem, p. 60
75. KOKOSALAKIS N., p. 26-27
76. NEAVE G., In quest of a continuity: The European Dimension in the history of higher education, European Journal for Education Law and Policy, Kluwer Law International, 1997, vol.1, nr.1-2, p. 49-55.
77. De Groof J., Comments on the Law on education of the Russian Federation, Leuven, 1993, 223
78. Cf. GIRON A., Dictionnaire de droit administratif et de droit public (Dictionary of administrative and public law), part II, "Instruction publique" (State education), Brussels, 1895, p.274-279
79. (Art 1) (на французском)
80. Например, DE VROEDE M., Van schoolmeester tot onderwijzer. De opleiding van de leerkrachten in Belgie en Luxemburg, van het einde van de 18de eeuw tot omstreeks 1842, Leuven, 1970. Выше обозначенные комитеты были закрыты Декретом Регента 31 мая, 1831 (стр. 387)
81. См. Для примера голландское правительство в неразвитых странах: STOKMAN S., DE NOOY, SLUYS A., TERLINDEN
Обратите внимание, что в ст.140 Голландской конституции уже в 1814 году государственное образование было объявлено как предмет постоянной опеки со стороны правительства «с тем, чтобы усиливать религию как постоянный источник поддержки для государства и распространения знаний. Этот мотив был опущен в конституции 1915 года: VAN DER POTL.W. Handboek van het Niderrlande Staatsrecht , Zwolle, 1977, 436
82. Vauthier M., Precis du droit administratif de la Belgique, Brussels, 1950, part II, p. 587
83. См например, DE GROOF, Comments on the Law on education of the Russian Federation, Leuven, 1993, De GROOF J., Educational Policy in Russia and its Constitutional Aspects, Leuven, 1994, De Groof J., Bray E., Education under the new constitution in South Africa, Leuven, Acco, 1996; De Groof J., Malherbe E.F.J., Human Rights in South African Education. From the constitutional drawing board to the chalkboard, Leuven, 1997, p. 316.
84. TIENMANS F., p. 100, см. Ниже.
85. GLENDENNING D., Education and the Law, Dublin, 1999, p.1
86. Очевидно, что необоснованная защита свободы образования может привести к менее позитивным результатам. «...Страна бросилась из одной

- крайности в другую, от принуждения к полной свободе, от диктаторства к частичной анархии». (Le regime scolaire en Belgique et en Hollande, Paris, undated, p.14); BUS de WARNAFFE, L'ecole libre, Lauven, undated, p. 23. См. Также DE VROEDE M., p.385 и далее.
- SAINT-REMY A., Liberte d'enseignement et ses droits, Nova et Vetera, 1947, no. 304, p. 19
87. Elements de droit constitutionnel , francais et compare, part II, Paris, 1921, p. 599
88. См. также по вопросу «природа образовательного права», GLENN Ch., De GROOF J., Finding the right Balance, Freedom, Autonomy and Accountability in Education, vol.II, UTRECHT, Lemma, 2002, p. 93
89. Стр. 71
90. GLENN CH., DE GROOF J., Finding the right Balance, Freedom, Autonomy and Accountability in Education, vol.II, UTRECHT, Lemma, 2002, p. 93
91. Краткое изложение текущего состояния дел может быть обнаружено в протоколах ежегодной встречи Европейской Ассоциации по вопросам образовательного закона и политики (ELA) в Зальцбурге. Неслучайно первое сравнительное исследование основано на приложении принципа субсидирования в странах-участницах Европейского Союза. См. BERKKA W., PENNEMAN H., Autonomy in Education, 2000, Kluwer Law International, Den Haag, p. 451.
92. European Journal for Education Laws and Policy, журнал Европейской Ассоциации по вопросам образовательного законодательства и политики, Kluwer, The Hague, 1997, vol. 1, no 1-2
93. Особенно статья 208 Конституции Голландии.
94. Как в Бельгии Заключение Арбитражного Суда, № 25/92, 2 апреля 1992, Moniteur belge, 14 May 1992.
95. Заключение Арбитражного Суда, № 18/93, 4 марта 1993, Moniteur belge, 24 марта 1993.
96. Заключение Арбитражного Суда, № 25/92, 2 апреля 1992, Moniteur belge, 10 июня 1992.
97. Заключение Арбитражного Суда, № 73/96, 11 декабря 1996, Moniteur belge, 10 января 1997.
98. Заключение Арбитражного Суда, № 42/96, 2 июля 1996, Moniteur belge, 17 июля 1996.
99. См. В DE GROOF J., MAHIEU P., De school komt tot haar recht. De unitoefening van rechten in het oderwijs, Antwerp, 1994, judgment of the Council of State, no. 47.031, 27 April 1994, J. dr. jeun., 1995, no 142, p. 77
100. По поводу влияния комиссии в образовательном учреждении на то, как воздействовать на учащегося, чтобы он исправлял качество своей работы «во имя себя самого»: заключение Совета Государства no.39.179, 7 April 1992, R.A.C.E., 1992.
101. В этом случае через назначение на работу людей, которое может быть рассмотрено как «постоянное назначение»: например, заключение Совета государства, no.35.409, 6 July 1990, no. 33.931, 6 February 1990, R.A.C.E., 1990

^{102.} Cf. Cahiers voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, no.1, по вопросам кадровой политики в университетах в Фламандском сообществе.

^{103.} DE GROOF J., NEAVE G., SVEC J., Democracy and Governance in Higher Education, Kluwer Law International, 1998.

^{104.} Вопрос «Кто отвечает за аттестацию образовательных учреждений?» частично касается сектора «предвысшего» образования. Что касается высшего образования: будет ли Министр иметь средства для реализации «рекомендаций», сделанных в ходе посещения комиссией, как во французской, британской и большинстве европейских систем, или претворять в жизнь план по совершенствованию деятельности, как в Голландии? На этот вопрос по-разному отвечает датское и голландское законодательство. В соответствии с датским законодательством, министр не обязан вводить в практику результаты внешнего инспектирования, т.к. их учебные заведения полностью автономны. Согласно Голландской конвенции министр несет полную ответственность, инспектура руководит внедрением планов по совершенствованию деятельности и его эффективности. Фламандская система подразумевает разделение ответственности, диалог между университетами и министром. Во-первых, в случае систематического невыполнения задач на протяжении более одного года в принудительном порядке даются рекомендации по исправлению недостатков.

Принимая во внимание форму подобных рекомендаций (данных в форме совета, обязывающих или принуждающих), мы опять обращаемся к британской системе. В случае систематического неуспеха в выполнении обязательных рекомендаций и повторяющемся несоответствии качества, учреждение может быть наказано материально. В юридическом смысле этот вопрос касается равноправного отношения к студентам. Более того, он может повлиять на нивелирование принципа соперничества между вузами...

При положительной оценке даются дополнительные ресурсы для свободного пользования, как в Австралии, что влияет на повышение престижа учебного заведения и имеет далеко идущие последствия. Вопрос, кому принадлежит ответственность, имеет серьезные последствия не только для уровня ответственности государства, но и для студентов, пользователей. Студенты могут обращаться в суд, если базисные минимальные требования к качеству не выполняются. Такая возможность в настоящее время обеспечивается Российским Законом.

^{105.} По вопросам европейского сотрудничества в области обеспечения качества в высшем образовании. См. DE GROOF J., About Auality rights in education, European Journal for Education Law and Policy, vol. 2, no/ 1, 1998, p.1-5; DE GROOF J., Legal aspects of quality control, MAASSEN P.A.M., SCHEELE K., Changing contexts of Quality assessments, Cheps, Deventer, 1998.