

Свободы и обязанности в образовании: Международный обзор*

Чарльз Л. Гленн и Ян Де Груф (Бельгия)

Возможность создавать школы отдельно от государственной образовательной системы признана чертой образовательной свободы, как право иметь возможность доверить свое дитя негосударственному учреждению. Всеобщая Декларация Прав Человека (1948) гласит, что «родители имеют право выбирать форму образования для своих детей» (статья 263). В то же время Международная Конвенция по экономическим, социальным и культурным правам (1966) декларирует, что государства, участники конвенции, обязуются уважать свободу выбора родителями школы для своих детей, которая организована негосударственными органами, но которая предлагает минимум государственного образовательного стандарта и обеспечивает необходимое вероисповедание и воспитание (статья 13.3). То же самое право было признано Верховным Судом США в 1925 году (Pierce v. Society of Sisters [268 US 510]). Оно гласит о том, что фундаментальная теория свободы, под которой подписываются правительства всех штатов, исключает всеобщую власть государства по стандартизации детей, принуждая их к получению образования только у государственных учителей. Ребенок не является созданием, принадлежащим только государству. Те, кто воспитывают и направляют его, имеют право, а вместе с тем и высокую обязанность уважать его и подготавливать к выполнению различных миссий.

В большинстве стран, право на негосударственное образование не влечет за собой обязательство со стороны государства финансировать альтернативные школы, обеспечивая их субсидиями и финансовой помощью, равной той, которую оно дает своим образовательным учреждениям. Иными словами, размещение финансовых ресурсов в государственных учреждениях, а не в альтернативных школах, которые обеспечивают такие же возможности, согласно международного права, не означает незаконной дискриминации. Но страны с наиболее здоровой демократией обеспечивают общественное финансирование негосударственным школам, и в этом заключается вопрос защищенного права.

Самое современное подтверждение международного признания эффективного права на свободу в выборе образования зафиксировано в так называемой «Luster Resolution», принятой в марте 1984 года. В ней Европейским Парламентом сформулировано следующее: «В соответствии с правом на свободу выбора образования, страны-участники обязаны обеспечивать финансовую поддержку там, где это право действует, а также давать необходимые гранты школам, чтобы они могли выполнять свои задачи и обязанности на тех же условиях, что и соответствующие государственные учреждения, не дискриминируя ни администрацию, ни родителей, ни учащихся, ни педагогические кадры».

Обратите внимание на момент, к которому мы еще вернемся, что право на получение общественного финансирования влечет за собой обязательства, включая проблему дискриминации. Это обязательство интерпретируется по-разному, а то, как оно применяется, имеет огромное значение для определения школы.

Всеобщая Декларация Прав Человека (1948) гласит, что «родители имеют право выбирать форму образования для своих детей» (статья 263)

Ребенок не является созданием, принадлежащим только государству. Те, кто воспитывают и направляют его, имеют право, а вместе с тем и высокую обязанность уважать его и подготавливать к выполнению различных миссий

* Этот текст является сокращенной формой 9-11 глав книги «Поиск необходимого баланса: Свобода, автономия и ответственность в образовании», том 2. Utrecht: Lemma, In press 2002.

Вопрос о равноправном финансировании негосударственных школ поднимался в различных странах, как только правительство признавало других учредителей учебных заведений как эквивалент государственных школ, а их аттестаты получали официальный статус как соответствующие государственному стандарту. В конце концов, если школа обеспечивает выполнение общественных услуг, на которые направляются государственные средства, то не должна ли она получать часть этих средств, в соответствии с количеством и типом учащихся, обучаемых в ней.

Правительство, соблюдающее строгий нейтралитет, должно финансировать школы с равным уровнем профессионализма, без учета их религиозного характера, и должно демонстрировать, что оно абсолютно справедливо и не создает привилегии ни вероисповеданию, ни другим идеологиям, ни отсутствию таковых

Вместе с обсуждением проблемы равноправного отношения к школам, еще более животрепещущей проблемой является равноправное отношение к родителям, которые хотят использовать свое право на выбор школы для своих детей. Обвинение, наиболее часто выносимое частным школам, заключается в том, что они предназначены для богатых, но фактически, как показывает Луиза Риболзи, решение о том, какие семьи могут себе позволить обучать детей в этих школах, часто является выбором государства, а не самих частных школ, ибо государство отдает предпочтение субсидированию своих, государственных школ, а не альтернативных.

Очевидно, что применение права выбора образования в других, негосударственных, школах, будет не по карману многим семьям, если они должны оплачивать всю стоимость обучения. В дополнение к этому вопросу социальной несправедливости, правительство не может выполнить обязательство по соблюдению нейтралитета в вопросах вероисповедания и философской позиции, если оно так организует образовательную систему, что для родителей становится важным дать ребенку светское образование, а не религиозное.

Независимо от того, субсидируются ли негосударственные школы государством или нет, к ним должно быть одинаковое отношение со стороны органов управления, по крайней мере, это отношение должно основываться на объективных показателях

Принцип строгого нейтралитета заключается в том, что правительству не следует делать различия между религиозным или светским образованием, оно должно заботиться о выполнении нейтральных функций обоими типами школ. Строгий нейтралитет выражает стремление не влиять ни позитивно, ни негативно на выбор людей, сделанный «за или против определенного конкретного вероисповедания. Это не должно давать привилегий никакой религии, а также накладывать дополнительные обязательства» (Monsma & Soper, 1997, 10).

Правительство, соблюдающее строгий нейтралитет, должно финансировать школы с равным уровнем профессионализма, без учета их религиозного характера, и должно демонстрировать, что оно абсолютно справедливо и не создает привилегии ни вероисповеданию, ни другим идеологиям, ни отсутствию таковых. Можно назвать такую позицию «светской» в отличие от «антирелигиозной», что могло бы лечь в основу явно выраженной сепаратистской позиции. В то время как «антирелигиозность» является идеологией, которая стремится к поиску противоречий, «светскость» является лозунгом равенства и призывает к тому, что правительство должно занимать нейтральную позицию между враждующими вероисповеданиями.

В одинаковой мере правительство не выполняет своих обязательств по соблюдению нейтралитета, когда навязывает церковным школам свои условия, что делает для них невозможным обеспечение образования альтернативного светскому. Таким образом, существуют пределы возможностей правительства в том, как оно, например, продвигает свою социальную программу через регулирование институтов гражданского общества. «Суды особо подтверждают, что государства не могут разрушать негосударственный образовательный сектор через принятие соответствующих инструкций (Sackey, 1988, 399).

Независимо от того, субсидируются ли негосударственные школы государством или нет, к ним должно быть одинаковое отношение со стороны органов управления, по крайней мере, это отношение должно основываться на объективных показателях. Когда государство принимает решение, – или во имя свободы совести, или во имя социальной

справедливости, – увеличить субсидии независимым образовательным учреждениям, оно не должно делать дискриминирующих различий между ними. Различия в природе или размере субсидий, выдаваемых независимым учреждениям, допустимы лишь в соответствии с рациональными, *bona fide* критериями. Таковыми могут быть, например, особые усилия школы по предпочтительному приему в школу детей национальных меньшинств, детей иммигрантов или из малообеспеченных семей.

В большей или меньшей степени, почти в каждой стране с западной демократией школы, которые государство не контролирует, могут перечислить, какую поддержку они получают, но уровень и вид этой поддержки очень разный. Во имя абсолютного равенства между официальными и свободными школами в Голландии и Бельгии принято паритетное финансирование частной и государственной школы. В то же время в большинстве других европейских стран, в Австралии, Новой Зеландии и в некоторых провинциях Канады частные школы получают государственное финансирование, в некоторой степени соответствующее государственным учебным заведениям. Степень «государственной щедрости» зависит от состава клиентов, обслуживаемых школой, а иногда от спонсорства.

«Рыночная доля» негосударственного образовательного сектора в значительной степени отличается друг от друга в разных странах в силу исторических причин, также отличается и уровень субсидий. В целом, те нации, которые гарантируют равноценное финансирование государственным и частным школам, тем самым, обеспечивая пространство для осуществления родителями выбора школы вне зависимости от своих финансовых возможностей, имеют самый высокий процент учащихся, обучаемых в негосударственных школах (чаще церковных). В Голландии эти цифры доходят до 70% всех учащихся начальной и средней школы, во фламандском и франко-немецком сообществах в Бельгии, соответственно, – 73% и 63%. Конечно, когда достигается подобное соотношение, возникает сильное политическое давление, чтобы не изменять политику субсидирования или ее законодательную базу. Для контраста, приведем в пример Италию, страну, в которой частный сектор невелик. Несмотря на то, что правительство всерьез заинтересовано в равноценном финансировании частных школ, оно не торопится осуществлять его на практике.

В зависимости от законодательства в той или иной стране, правительственные субсидии могут покрывать целиком или частично зарплату и пенсии персонала, операционные затраты, стоимость оборудования, расходы по содержанию помещений, займы или гарантии на капитальное строительство, гонорары, а также организацию дополнительных услуг для учащихся. Фернандез и Нордманн сделали вывод о том, что правительства Австралии, Бельгии, Дании, Финляндии, Франции, Германии, Венгрии, Ирландии, Италии, Голландии, Пакистана, Южной Кореи и Швеции финансируют расходы негосударственных школ полностью. В то время как в Новой Зеландии, Норвегии, Польше, Португалии, России, Словении, Испании, Таиланде и Великобритании государством оплачиваются зарплату, но не расходы по обслуживанию школы (2002 год). Конечно, эти формальные элементы должны быть рассмотрены и признаны в контексте предоставления частным школам возможности получить такое финансирование. Некоторые страны действуют весьма слабо в данном направлении. В Англии лишь сеть городских технологических колледжей получает щедрое финансирование, подобные ограничения действуют и в Италии. С другой стороны, чтобы не сложилась слишком простая картинка, следует отметить, что в Англии, Италии и немецких Землях существует большое количество школ, принадлежащих церквям, которые являются частью государственной системы.

Если государство принимает решение о субсидировании частных школ, то оно встает перед дилеммой. Представляется вполне разумным требование государства о том, что если школа получает централизованное финансирование, то ее деятельность, а также достигаемые результаты, должны соответствовать определенным стандартам, прописанным через систему определенных условий.

В равной степени, негосударственные школы, даже если они получают небольшие субсидии или не получают их совсем, обычно обязаны выполнять инструкции, связанные с учебными планами и программами, следовать условиям, обеспечивающим посещаемость и набор учащихся, качество образования, инструкции по инспектированию, контролю над выполнением обязанностей, сертификации, а также приему на работу учителей и других сотрудников, по поддержке школьных помещений

В равной степени негосударственные школы, даже если они получают небольшие субсидии или не получают их совсем, обычно обязаны выполнять инструкции, связанные с учебными планами и программами, следовать условиям, обеспечивающим посещаемость и набор учащихся, качество образования, инструкции по инспектированию, контролю над выполнением обязанностей, сертификации, а также приему на работу учителей и других сотрудников по обслуживанию школьных помещений.

В странах, имеющих конституцию, прописано право на образование. Например, в статье 48 Конституции Ирландской республики говорится, что государство обязано обеспечить бесплатное начальное образование, и в то же время, дополнять и давать значительные средства на развитие частной и корпоративной образовательной инициативы. Государство же должно создавать свои учебные заведения только в случае общественной необходимости, но при этом с уважением относиться к выбору родителей, особенно по вопросам религии и нравственного воспитания.

Конституция Бельгии предписывает компетентным органам регулировать лицензирование и финансирование негосударственных школ. Языковые общины в Бельгии финансируют все школы, получающие субсидию, примерно равную государственным учебным заведениям, в соответствии с принципом равенства, записанным в Статье 24, Раздела 4 Конституции. Между тем, правило равноправного финансирования не означает, что оно должно быть унифицировано или идентично во всех

отношениях. Разница в финансировании должна базироваться на объективных показателях.

Основной Закон в Голландии дает вполне развернутое обоснование субсидирования негосударственных школ и защиты их особого статуса. В статье 23 после обоснования основной обязанности государства перед образованием и гарантии свободы образования, сказано следующее:

- ◆ Стандарты, которые необходимо выполнять школам, финансируемым частично или полностью из бюджета, должны регулироваться Постановлением Парламента с обязательным учетом в случае негосударственной школы свободы на обеспечение образования в соответствии с выбранной религией или вероисповеданием.
- ◆ Требования к начальному образованию должны быть такими, чтобы выполнение государственного стандарта как негосударственными школами, полностью финансируемыми государством, так и государственными школами, быть полностью гарантировано. Необходимо признать право негосударственных школ на выбор средств обучения и распределение учителей по своему усмотрению.
- ◆ Частные начальные школы, которые соответствуют условиям, прописанным в Постановлении Парламента, финансируются из бюджета, также как и государственные школы. Условия, по которым неполным средним и старшим средним (предуниверситетская ступень) учебным заведениям предоставляется помощь из государственных средств, должны быть прописаны в Постановлении Парламента.

Это положение являлось результатом длительных политических баталий во второй половине XIX века. Оно обеспечивает равенство между государственным и частным сектором в образовании с точки зрения их финансирования. Частные школы тогда получают финансирование от государства, когда ими выполняются юридические условия, связанные с содержанием инструкций и организацией школьной жизни. В большинстве случаев, те же правила, которые действуют для государственных школ, одновременно являются условиями для финансирования частных школ. Но не все правила, установлен-

ные для государственных школ, подходят частным школам. Там, где необходима специальная защита религиозных или философских интересов, разработаны специальные положения. Это зафиксировано в Разделе 5 статьи 23 Конституции Нидерландов: «Этим положением защищено право частных школ выражать свои религиозные или мировоззренческие интересы. Государство должно принимать во внимание это право при рассмотрении вопросов финансирования» (см. Postma, 1995).

Как в начальной, так и в средней школе, расходы на поддержание школьных помещений оплачиваются муниципалитетами. Другие расходы, включая оплату труда персонала и методическое оснащение, покрываются государством напрямую.

Конституция Германии, хотя и гарантирует право на создание частных школ, не упоминает об их государственном финансировании и оставляет этот вопрос для рассмотрения в отдельных Землях, где в свою очередь осуществляется руководство и финансирование государственных школ. Фактически все области приняли законы о частных школах и их финансировании. (Avenarius & Heckel, 2000, 217).

Федеральный административный суд принял закон о том, что негосударственные школы имеют в определенной степени юридическое право на государственное субсидирование. Негосударственные школы разделяют обязанность государства создавать адекватную плюралистическую образовательную систему, и за счет этого облегчают, в некоторой степени, финансовое бремя. Более того, Конституция гарантирует, что негосударственная школа не должна быть разрешена, если положение в ней учащихся будет зависеть от финансовых возможностей родителей. Если негосударственные школы вынуждены требовать плату за обучение, чтобы покрыть все свои затраты, то им будет крайне трудно состязаться с государственными учебными заведениями, которые бесплатны. В этом смысле, принцип равных возможностей (Chancengleichheit) подразумевает право государства давать субсидии негосударственным школам (BverwGE 23, 347); степень этого права, однако, не может быть выражена только положениями конституции (Link, 1973, 2-4). Во всех частях страны, частные школы получают государственные субсидии для покрытия своих нужд, в то время как школы (и родители) должны покрывать какую-то часть расходов самостоятельно (Fussel & Benstz, 1996, 49).

В соответствии с немецким Конституционным судом, статья 7 (4) Конституции подразумевает «объявление государственной монополии на образование, а также запрет на штрафование альтернативных школ, дающих равное качество по сравнению с соответствующими государственными школами, даже если они предлагают другие формы, содержание и методику обучения..» (BverfGE 27, 195 [201]). Также как в ряде других стран, Суд связывает решение по поддержке негосударственных школ посредством финансовых субсидий с уважением остальных конституционных принципов, самое главное, статьей 3 (1) Конституции – принципом равноправия.

В Англии и Уэльсе плюрализм достигается в системе образования за счет признания разнообразных типов школ, основанных либо государственными органами, либо частными лицами или организациями. Волантерские (voluntary) школы, чаще всего принадлежащие церкви, финансируются местными органами образования, хотя те, которые обладают большей степенью автономии, должны покрывать до 15 % затрат на поддержку помещений. Любые школы, поддерживаемые государством, должны следовать инструкциям об учебных планах, коллективных молитвах и церковных традициях (хотя школы религиозной направленности имеют право прописывать это в своих собственных инструкциях), уважая вероисповедание родителей и учеников. Поэтому принцип нейтралитета в Англии имеет крайне специфическое значение: созданные или финансируемые государством школы могут носить «общехристианский характер», но церковная принадлежность должна уважаться.

В Конституции Франции нет положения о праве на образование. Как следствие этого, негосударственные школы не имеют конституционного права на государственное финансирование, но свобода выбора образования признана «конституционным принципом» решением Конституционного Совета от 23 ноября 1977 года. Делая ссылку на преамбулу Конституции 1946 года, согласно которой обеспечение бесплатного свет-

ского образования является обязанностью государства, было постановлено, что существование негосударственного образования не исключается, равно как и грантовая поддержка его государством в случаях, не противоречащих закону.

Основа для финансовой поддержки негосударственных школ определена в постановлении Парламента, датированного 31 декабря 1959 года: так называемое «Loi Debre», согласно которому негосударственные школы могут заключить контракт с государством о получении общественного финансирования. Существует две разновидности соглашений: «contrat simple» и «contrat d'association». Каждый контракт имеет в качестве приложения список условий для обеспечения субсидий. «Contrat d'association» предлагает более широкий спектр субсидий, но в свою очередь выдвигает больше требований к школам. Кроме того, эти соглашения с государством местные власти могут, а иногда должны, соотносить с финансированием специфических затрат негосударственных школ. Подобные контрактные системы существуют в Испании и Португалии. Школы, поддерживаемые церковью или религиозными коммунами, могут получать постоянное финансирование, но на отдельные статьи расходов: в Австралии (где пропорция покрытия нужд государством зависит от уровня доходов в семьях учащихся школы), в Австрии (главным образом зарплата учителей), и как уже отмечалось, в Бельгии, Голландии, Англии и Уэльсе, в Германии.

Для скандинавских стран характерно широкое субсидирование: в Дании частным школам выплачиваются различные виды грантов. Финские независимые школы получают такое же финансирование (отчасти муниципальное, отчасти государственное), как и государственные школы. Шведское законодательство последних 10 лет зафиксировало возможность выплаты грантов частным школам от 75 % и даже выше бюджета государственных школ.

Новая Зеландия включает все школы страны в список для финансирования, а также позволяет частным школам делать выбор и присоединяться к системе, сохраняя при этом значительную степень автономии.

И, наконец, в Канаде существует смешение различных форм. В одних провинциях финансируются независимые школы, в других – нет. В Соединенных Штатах ситуация неоднородна: в каждом третьем штате существуют «charter schools» и «ваучеры», что является центральной точкой политической программы (особенно с момента вступления в силу правления Верховного Суда).

В некоторых странах негосударственные школы не могут получать гранты из государственных средств (Исландия), но парламент может принять решение об оказании им поддержки на контрактной основе. В Италии, где довольно заметно развивается ситуация, негосударственные школы в некоторых случаях получают помощь от местных и региональных властей, а национальное правительство объявило о своем намерении обеспечить равное финансирование.

В ряде государств частные школы финансируются, когда ими восполняется пробел в образовании, который не может быть полностью обеспечен государством, или если эти школы обеспечивают такие образовательные услуги, которые не в силах предложить государство (Италия, Португалия, Норвегия).

Акцент в подобном случае делается на обеспечении услугами, определяемыми государством (через негосударственные учреждения), а не на поддержке определенных особенностей предлагаемых учебных программ или особой религиозной миссии школы.

Продолжающиеся дебаты о выборе между государственной или частной школой теперь уже не касаются вопроса быть или не быть частным школам, а идут вокруг того, должны ли они получать государственные субсидии с тем, чтобы давать возможность осуществлять эффективный выбор наряду с получением равных возможностей на основе социальной справедливости. Четкое понятие не меньше давления определяет степень вмешательства государства в миссию и работу негосударственной школы как в вопросах общей теории защиты прав ребенка, так и в вопросах финансовой поддержки.

За последние годы во многих странах западной демократии происходил медленный, но заметный сдвиг в сторону переноса веса ответственности за организацию и контроль в образовании в различных аспектах на уровне принятия решений на местные органы управления школой. В некоторых случаях это означает также, что родителям предоставляется больше прав в вопросах, связанных с составлением учебных планов, а также в поддержании ответственности школы за эффективность предлагаемого образования (Berka, De Groof & Penneman, 2000). В ряде случаев этот сдвиг был спровоцирован, прежде всего, интересами более эффективного менеджмента, в других – он отражает более глубокое понимание соответствующей роли, а значит и необходимости институтов гражданского общества (Gugancini, 1998, 18). При этом должно быть обозначено различие между «вертикальным» подчинением, т.е. децентрализацией, и «горизонтальным», в соответствии с которым признаются определенные сферы ответственности (Fini, 2002, 94).

В обиход все больше входит слово «автономность» в области принятия решений в образовательной политике. Все больший акцент делается на ответственности за достижение общепринятых стандартов. Что не всегда подмечалось с тех пор, как наметился этот сдвиг, так это то, что появились новые причины проводить различие между «общественными» и «частными» школами. Если обе придерживаются общих стандартов на выходе, если и там и там позволено разрабатывать свои положения/инструкции, а (в некоторых случаях) назначать кадры без внешнего согласования, различие между двумя секторами становится все меньше и меньше. Это стало особенно очевидным, когда появились такие новые модели школ, являющиеся не то государственными, не то частными, как «grant maintained» (существуют за счет грантовой поддержки) и «foundation» schools в Великобритании, или «charter schools» в США. Для таких школ, да и на самом деле для всех школ, которые стремятся к реализации принципа образования по выбору родителей, необходимым является следующее: дети не могут быть просто приписаны к школе определенного типа, и наоборот, не может процветать такая школа, деятельность которой не поддерживается родителями.

Есть несколько возможных толкований свободы образования: свобода создания, свобода философского, культурного или религиозного направления, и организационная свобода. Нас интересует сейчас третья, педагогическая свобода, а именно свобода учредителей школы определять специфическое содержание и методы обучения, иногда совместно с педагогами и родителями.

Также как свобода образования имеет несколько сторон, «педагогическая свобода» может определяться в соответствии с уровнями, на которых она существует. Педагогическая свобода является составной частью работы отдельного учителя в классе. Множество образовательных реформ за последние годы касаются вопросов повышения профессионального мастерства каждого отдельно взятого учителя, когда главная забота заключается в обеспечении значительной степени свободы тем, кто должен понимать нужды каждого ребенка, но в то же время поднимать статус, а тем самым и привлекательность обучения. В то время, когда кажется более необходимым, чем когда-либо, привлечение в школу высоко компетентных индивидуумов. Как отмечает влиятельный отчет Карнеги по поводу статуса учителя, «если государство или местные власти выдвигают четкие цели перед учащимися, учителя, сотрудничая друг с другом, должны иметь право принимать решение на профессиональном уровне о том, как наилучшим способом эти цели могут быть достигнуты» (Carnegie, 1986, 57).

Но педагогическая свобода не ограничивается отдельно взятым учителем. На уровне школы она выражается в том, что может потребоваться специальное усилие по ограничению свободы учителей для обеспечения специфического характера школы, надежного и последовательного. Вместе с акцентом на учительский профессионализм, все более утверждается точка зрения, что эффективная школа характеризуется определением конкретного пути развития. Индивидуальный профиль школы, конечно, мог бы описывать ее внутреннюю организацию или внешний контекст, в котором она существует, но нас здесь интересует нечто иное: как две школы,

которые по формальному признаку не отличаются друг от друга ни внешне, ни внутренне, фактически функционируют по-разному и добиваются разных результатов. Важным моментом, наряду с окружением, в котором школа функционирует, и ресурсами, которыми она обладает, является «культура школы, или, более конкретно, климат в ней, что представляется определяющим фактором в ее достижениях и недостатках» (Purkey & Smith, 83, 444).

Есть еще и третий уровень педагогической свободы: таковым является уровень объединения в систему нескольких школ по принципу сходства их характера, отличающегося от других школ. Школы Монтессори, Вальдорфская школа, школы Соломона Шлехтера, и, в конце концов, когда будет сделано окончательное усилие по реализации подхода по различению школ, к таковым могут быть причислены католические или протестантские школы, которые существуют не сами по себе, а разделяют представление о том, как должна выполняться их миссия. Формальный и неформальный подход к разделению школ на системы может стать важной формой поддержки образовательного плюрализма. Общественная политика в некоторых странах (Австралия и Голландия тому яркий пример) выражают признание и ведут переговоры с этими промежуточными структурами.

Хотя согласно международного стандарта, все радуются свободе в области организации учебного процесса, «организационная власть» несет на себе юридическую ответственность за каждую школу. В этом смысле отдельные учителя не имеют должной «свободы преподавания», хотя, конечно, (как это случилось в Польше после падения коммунистического режима) двое или трое учителей могут начать создавать свою школу и сами стать «организационной силой» (см. примеры и обсуждение в Glenn, 1995). Многие из новых «чартерных» школ в США также были созданы учителями, получившими юридический статус, которые осуществляют контроль за своими школами в рамках уставов, разработанных штатом или другими органами власти (Finn, Manno & Vanourek, 2000).

Педагогическая свобода школы, в той степени, которая допускается законом и инструкциями, касается составления расписания, учебных планов и программ, структуры и методических подходов. Принцип, на основе которого происходит защита педагогической свободы, заключается в том, что реформировать и совершенствовать педагогические методы, принимать и навязывать «*pedagogie d'etat*» не должно быть прерогативой политических авторитетов (органов управления образованием), а скорее ответственностью тех, кто вовлечен в собственно образовательный процесс.

Продолжаемая исследовательская работа и экспериментирование с педагогическими методами, а также желание реформировать программу школы, а на самом деле отдельный урок, позволяет избежать устаревание образования. Гибкость и разнообразие программ и теорий обучения необходимы для того, чтобы обеспечить, на сколько возможно, индивидуальный подход к каждому учащемуся. Педагогическая свобода в этом смысле является фундаментальным условием для приспособления различных форм образования к прогрессу в области педагогических наук, к специфическим нуждам и возможностям учащихся. Это также необходимо для того, чтобы ответственность организационных структур и школьных советов по вопросам формирования школы с определенным профилем была реализована в полном объеме.

Так как каждая педагогическая ситуация уникальна, обязательный компонент – это наиболее неподходящая вещь в хорошем образовании. В то время, как центральное правительство отвечает за обеспечение школьного хозяйства, т.е. создание необходимых ресурсов, за планирование изменений в потребностях и нуждах, за гарантирование качества, непосредственные участники образовательного процесса должны взять на себя ответственность за обучение. Это означает, что их ответственность реализуется в определенных границах, что, тем не менее, позволяет школе заявлять о своем особом профиле, базируясь на собственном кредо (*ethos*).

*Принцип, на основе которого происходит защита педагогической свободы, заключается в том, что реформировать и совершенствовать педагогические методы, принимать и навязывать «*pedagogie d'etat*» не должно быть прерогативой политических авторитетов (органов управления образованием), а скорее ответственностью тех, кто вовлечен в собственно образовательный процесс*

Кредо школы, в том смысле, в котором мы употребляем это слово, – это набор идей (убеждений) об образовании, взаимоотношениях и значении жизни, которые лежат в основе деятельности школ. В других, может быть в большинстве школ, как кредо, так и отличительный характер просто отсутствуют, о них никто никогда не задумывается. Определение их деятельности «основано на бесконечных обсуждениях заинтересованными лицами и решении текущих проблем». Для учителей и администрации таких школ «ответственность означает преуспевать как можно лучше ради хороших показателей для статистики, которую ведут центральные органы управления. Это вовсе не означает достижение и осуществление деятельности на основе контрактов с отдельными учащимися, учителями и семьями» (Hill, Foster & Gendler, 1990, ix, 53). В них речь не идет о создании кредо как руководства к действию. Профиль школы, которая определила свое кредо, находит отражение в школьных учебных программах, в правилах поведения, и в описании задач, стоящих перед учителями и учащимися. Иными словами, заимствуя этическую терминологию, это определенная диспозиция для того, чтобы школа функционировала стабильно.

Определение профиля школы является не только важным с точки зрения качества школы для удовлетворения родительского желания (и права) на определенные формы обучения, но и имеет юридическое значение. Определенный профиль (сacactere propre) французской негосударственной школы, существующей по контракту с правительством, имеет большое значение как результат принятия закона в 1977 году, который гласит, что «учителя обязаны уважать особый профиль школы» (Loi Gaumeur, статья 3). В Испании, Германии, Бельгии, США и Нидерландах, также как во Франции, создан специальный юридический орган, который прописывает особое положение о школе, в частности ее кадровую политику. Центральной темой рассмотрения является вопрос, насколько возможно определить конкретные критерии того, последовательно ли выполняет учитель миссию той школы, которая его наняла. Под этим подразумевается, что характер школы должен быть описан ясно и конкретно. Учитель может внести свой вклад в разработку кредо школы, но теоретически невозможно, чтобы было выражено недовольство особенным профилем школы, если он действительно был разработан в деталях и основан на реальной образовательной практике.

Существует соответствие между педагогическим проектом отдельно взятой школы и педагогическим проектом сети школ, в которую она входит, между индивидуальным школьным планом действий и стилем обучения в каждом классе, между вербальными и невербальными посланиями, сделанными в адрес учащихся. Все это делает педагогическую свободу реальностью.

В практической организации того, что происходит в школе, в учебном плане, расписании, учебных ресурсах, поставленных задачах, методах оценивания, в уровне взаимоотношений между различными сторонами выражаются социальные и философские ценности и интересы. Учебные проекты и образовательные задачи не бесценны, они находят свое отражение в организации и функционировании школы все в большей мере в связи с тем, что образование уже не рассматривается как индивидуальный учебный процесс. Они являются социальным феноменом, частью общества, которое влияет на них и само подвержено их влиянию.

Принадлежность к сети школ должна служить гарантией против отхода от основной образовательной миссии, как часто случается со школами либо в результате правительственных требований, либо профессиональных норм, оказывающих влияние на учителей, либо из-за родительских требований, которые по каким-то причинам не разделяют взглядов школы. Эффективные школы хотя и внимательно относятся к проблемам учителей и родителей в каждом конкретном случае, тем не менее руководствуются долгосрочной программой, которая не может постоянно переделываться и обсуждаться.

Кредо школы — это набор идей (убеждений) об образовании, взаимоотношениях и значении жизни, которые лежат в основе деятельности школ

Принадлежность к сети школ должна служить гарантией против отхода от основной образовательной миссии, как часто случается со школами либо в результате правительственных требований, либо профессиональных норм, оказывающих влияние на учителей, либо из-за родительских требований, которые по каким-то причинам не разделяют взглядов школы

В некоторых случаях, (зачастую в католических школах, но не всегда), высшим авторитетом, принимающим решение о религиозном профиле школы, является церковная иерархия. В протестантских школах, напротив, основные решения о развитии школы принимает самостоятельный совет учредителей. Школы могут добровольно присоединиться к ассоциации, которая действует на основе определенных стандартов и проводит периодическую аккредитацию силами персонала родственных школ.

Право школы быть особой, и, в соответствии с представлениями учредителей или сети школ, к которым она принадлежит, последовательной в достижении своих образовательных задач, иногда может противоречить праву учителя обучать в соответствии со своим профессионализмом и личными убеждениями.

Хорошая школа представляет собой осмысленное сообщество, которое может быть построено на четких философских или религиозных убеждениях, или же может быть полностью плюралистичным, или придерживаться нейтралитета, а иногда даже использовать полярные убеждения в образовательных целях.

Учитель участвует в таком сообществе как наемный служащий с определенным кругом обязанностей, описанных в контракте, а также как проводник, по крайней мере, в теории, специфической миссии и особого профиля школы.

Учитель в качестве проводника морально связан со своим контрактом, который не может быть детально прописан, но который очень важен для самого учителя, для школы и ее учредителей. Моральный контракт, в свою очередь, связывает и работодателя, т.к. в нем прописано признание профессиональной автономии и личного самосознания учителя. В обеих функциях, и как сотрудник, и как проводник, учитель может обращаться к специфическим правам, но в то же время должен выполнять то, что от него ожидается.

Учитель имеет широкий круг обязанностей, которые он должен выполнять в процессе осуществления обучения, но права его представляются весьма серьезными. Что касается частных школ, эти права, главным образом, соответствуют трудовому законодательству и трудовому соглашению, заключенному между учителем и руководством.

Насколько же позволена свобода в контексте свободы образования самому значимому посреднику в образовательном процессе — учителю? До какой же степени учитель может следовать своему собственному пониманию в процессе осуществления учебной программы?

Это больше касается академической свободы, чем просто права выражать свое мнение и решать, каким образом лучше преподавать. Свобода преподавания в начальной, средней или высшей школе, со свойственными каждой из них особенностями, сильно отличается от профессионального обучения, бизнес-курсов или политического тренинга. Являясь по сути дела заменителем родителей, учитель действует под бдительным оком совета учредителей или другого органа как носитель образовательных ценностей в школьной среде.

Эта ситуация во многом создает тон взаимоотношений между школьным управлением и учителем. Важно заметить, что она накладывает некоторые ограничения на свободу преподавания. Частично это происходит из-за специфической природы профессии, которая ставит своей целью личностное развитие ребенка. Учитель должен нести в себе, отчасти, образец человека с хорошим характером, с честными убеждениями, умного, но в процессе деятельности он не должен оказывать слишком большое воздействие на ум ребенка.

Здесь мы сталкиваемся с проблемой, которую трудно решить. «Различие между образованием и навязыванием понятий и знаний труднее всего определить» (Thiessen, 1993, 18), и мы не надеемся добавить многое к тому, что написано по этому поводу философами и психологами. И, тем не менее, трудно избежать этой проблемы и учителю, и школе, хотя она имеет разную значимость для каждого из них.

Правомочно, как юридически, так и с точки зрения морали, создавать школу на основе определенной педагогической идеи. На самом деле, как мы уже видели, школа,

Являясь по сути дела заменителем родителей, учитель действует, как носитель образовательных ценностей в школьной среде

не имеющая четкого кредо и целей, которые в свою очередь заложены в основу педагогической деятельности, едва ли может быть эффективной. Для многих школ (для большинства негосударственных школ во многих странах) главной основой для кредо и целей является религия. Такие школы стремятся в рамках сообщества дать детям в качестве основы через содержание учебных программ и то, как они преподаются, через жизнь и традиции сообщества, которые являются показателем того, что является хорошей школой, определенную веру (Wynne & Ryan, 1996).

Является ли это «навязыванием» в значении незаконного манипулирования учениками с целью отучения их думать самостоятельно? Образование, основанное на вере, как любое светское образование, конечно, может к этому привести. Но любые церковные педагоги будут настаивать на том, что их цель – научить учащихся думать самостоятельно на основе определенных традиций, включая возможность ставить под сомнение и критиковать эти традиции.

Как указывает Тиссен (Thiessen), «родителей-христиан часто обвиняют в индоктринерстве, но это обвинение неправомерно, потому что проявление инициативы является неотъемлемой частью формирования Я. Либеральные родители тоже проявляют инициативу в посвящении своих детей в традиции либерального характера» (Thiessen, 1993, 128). Это касается и школ. Хотя школы имеют гораздо большую задачу, открывая детям и молодежи более широкий мир, чем это могут сделать родители, помогая им критически относиться к тому, во что они верят. Между тем некоторые представители теории образования заблуждаются, предполагая, что эта критичность может быть абсолютной, оказываясь в некотором вакууме своих прежних привязанностей. То, что Тиссен называет «нормальным рационализмом, что означает чувствительность к человеческой потребности иметь убеждения, между тем, в то же самое время, признает потребность в возможности критически относиться (сомневаться) в этих убеждениях. Нормальный рационализм, тяготеющий к рефлексивному, критическому и независимому мышлению существует в контексте «убежденного сообщества» (Thiessen, 1993, 237).

Общество обслуживается разнообразными сообществами, «маленькими отрядами», по словам Берка, внутри которых лояльность и убежденность могут формироваться, а моральные нормы могут усваиваться скорее через пример, а не через предписание. Именно поэтому «нам необходимо иметь разнообразные школы, каждая из которых начинается со своей собственной концепции настоящего мира, частного, но при этом, каждая предана построению нормального рационализма и автономии... Лучшей гарантией против индоктринерства является разнообразие учебных заведений» (Thiessen, 1993, 274).

Как мы уже видели, международные конвенции и законы, а также законы западных демократических стран признают ценность таких школ, признают, что они служат достижению общественной цели, предлагая общественное финансирование для них, признавая также эквивалентность их выпускных дипломов. В некоторых случаях они действительно считаются частью государственной системы.

В то же время, международные и национальные законы также настаивают на том, что государство имеет право планировать создание таких школ с целью защиты детей и защиты общественного порядка. Это усложняет проблему педагогической свободы.

Особая роль школы может также отражаться на трудностях, связанных со свободой учителей, которые призваны исполнять роль посредников для детей и молодежи. Право учителя на выражение собственных взглядов, например, лимитируется его обязанностью проявлять лояльность по отношению к школьному особому профилю. Свобода учредителей (спонсоров) выбирать свои образовательные программы накладывает ограничения как на посыл, так и на методы, которые учителя могут принести в класс. Например, учитель, который работает в школе Монтессори, отвечает за выполнение конкретных педагогических подходов, также как учитель в католической школе не имеет права критиковать католические доктрины или устои жизни.

Школа, не имеющая четкого кредо и целей, которые в свою очередь заложены в основу педагогической деятельности, едва ли может быть эффективной

Право учителя на выражение собственного мнения, таким образом, ограничивается педагогическим проектом, который школьное сообщество обозначило как свою цель. С другой стороны, являясь частью этого сообщества, учитель является больше, чем наемной силой, и школьное руководство обязано включать его в разработку программы школы, в то, как свобода образования будет находить свое отражение в реальной школьной жизни. Право на использование своего профессионализма заключается в том, что учителя частично несут ответственности за школу, которую они разделяют друг с другом.

Как может система обучения, нацеленная на воспитание в учениках чувства ответственности, функционировать эффективно без установленных правил, которые отражают степень ответственности учителей? Другими словами, как могут учителя, у которых нет возможности пользоваться своей свободой через участие в принятии решений, связанных со школой, служить для своих учащихся моделью, отражающей ответственную свободу? Между тем, негосударственная школа, часто религиозного профиля или педагогического, имеет полное право настаивать на том, чтобы ее учителя придерживались этого профиля. Это дает возможность учителю делать свою работу профессионально, не противопоставляя ее школьной специализации.

Этот момент становится особенно важным, когда статусное различие между учителями частной и публичной школы стирается, как в случае с несколькими странами, где правительство дает школам денежные субсидии.

В школах, созданных государством, система отбора школьных учителей примерно одинакова: выбор делается из общего списка учителей, квалификация которых определяется правительством, как в случае с Италией, где учителя назначаются центральными органами, в Германии – региональными властями, в США – местными органами управления. Не так давно появилась тенденция, согласно которой во имя автономного школьного управления больше власти в вопросах кадровых назначений передается директору или совету учредителей.

Такого уровня решения принимаются на школьном уровне в заведениях, которые не находятся под контролем государства, что является механизмом защиты своей способности осуществлять особую образовательную миссию.

Даже в этом случае негосударственные школы не всегда абсолютно свободны в вопросе назначения своих учителей. Закон диктует некоторые условия, которым должны соответствовать потенциальные учителя или другие работники школы.

Право назначать кадры предлагает пользователям системы образования определенные гарантии соответствия образовательного проекта, которое совет учредителей ставит своей целью.

В некоторых странах (например, во Франции) зарплата выплачивается напрямую сотрудникам, как в частных школах, действующих по контрактам, так и в государственных школах. Тем не менее, остается спорным вопрос о том, ведет ли это к прямым юридическим взаимоотношениям между государством и сотрудниками школы. Выплата зарплат государством напрямую не означает, что оплачиваемые кадры наняты государством, но это означает, что государство несет обязательство иметь прямые отношения с учителями. Государство на самом деле дает зарплату от имени спонсоров или учредителей школы, но это не обязательно влияет на изменение юридических отношений между школьной администрацией и учителем, которого она принимает на работу.

Оплата труда учителей в частных школах в других странах (например, в США) выплачивается школой напрямую из своих средств.

Только в нескольких странах (например, в Германии) частные школы должны платить заработную плату, которая, по крайней мере, равна зарплате некоего лица в соответствии с его квалификацией, если до этого он работал в государственной школе.

В ряде стран уровень заработной платы сотрудников определенной квалификации определяется непосредственно правительственными инструкциями в соответствии с уровнем и видом образования, несмотря на то, работают ли они в государственной школе или в частной, которую субсидирует государство. Все больше и больше, между тем, школьной

администрации позволяет разрабатывать свою дифференцированную политику в области оплаты труда в соответствии со своим видением и приоритетами, согласуя ее с некоторыми общими направляющими, разработанными централизованно. В таком случае, школа должна разработать объективный стандарт, определяющий, на основе чего такая дифференцированная система применяется. В таком случае национальная политика в области оплаты труда применима только в государственных школах, но не является обязательной для всех школ, получающих финансовую помощь государства.

Спонсоры частных школ могут выдвинуть специфические требования к работникам школы, такие, как, например, документальное обоснование принадлежности к определенной религиозной миссии. Но это может противоречить закону, запрещающему религиозную дискриминацию в кадровой политике. Особо остро встает вопрос об уважении этических норм кадрами, имеющими отношение к религиозной миссии школы.

Учителя и другие сотрудники школы более склонны быть нанятыми в соответствии с правилами, существующими в государственной системе в зависимости от того, какую поддержку школе, где они работают, оказывает правительство, насколько она приближена к финансированию государственных школ. Преимущества включают в себя вопросы найма, назначения, отбора и продвижения по службе, а также насколько возможен перевод на административную работу, выходные дни, отпуск, основные обязанности и т. д. Обычно предлагается единая квалификационная система.

Статус служащего, находящегося на государственной службе, защищает частную жизнь сотрудников, происходящую за стенами школы, от обвинительных решений, принимаемых школой. Соответствуют ли этому юридические отношения между частной школой и ее сотрудниками? Для школы, учрежденной религиозной организацией со строгим моральным кодексом, например, сексуальное поведение учителя вне школы, если таковое получает огласку, может привести к увольнению из-за несоответствия поведения миссии школы. Во многих странах проходили дебаты по вопросу о том, в какой степени частная жизнь школьных работников может вести к санкциям или к увольнению. Намечалась тенденция, что это определяется лишь тем, насколько такое поведение влияет на взаимоотношения между учащимися и учителем. Частная жизнь работника школы может лишь тогда привести к санкциям, когда она влияет на учебные отношения или на школу.

Законодатели обычно пытаются сбалансировано гарантировать природу школьного образовательного процесса и личного права сотрудников.

Тем не менее, в каждом государстве, в зависимости от иерархии конституционных прав, законодательство решает эти вопросы по-своему.

Попытками создать одинаковые правила и условия трудоустройства как для учителей государственных, так и частных школ, можно нанести вред особому предназначению последних. Должны быть созданы возможности, если необходимо в результате консультаций с совместным комитетом работодателей и работников, для разработки дополнительных правил для частных школ, которые соответствуют социальному законодательству и не идут вразрез с общеустановленными законами для всех школ. Должны быть разработаны особые положения о специфической несовместимости и других проблемах в свете характерной особенности школьного образовательного проекта, которые выполняются как школьным организационным советом, так и ее сотрудниками.

Границы между частным и государственным законодательством становятся все более размытыми. Авторитетные голоса во многих странах спорят в защиту отмены национальных положений о кадровом составе школы, а различие между общепринятой и контрактной юридической позицией становится столь незначительным, что ставится вопрос о прекращении действия особого статуса общественного гражданского служащего как возможной стратегической линии.

Так называемый «процесс включения в общественный закон» частных учебных заведений, принимая во внимание их вклад в общее дело (они обеспечивают обязательное образование и подменяют собой государственную систему) дает определение подобной школе, как школе, которая обеспечивает функциональные общественные

услуги. Правительство дает признанным частным школам некоторые полномочия, влекущие за собой определенные юридические последствия (такие как, создание определенной профессиональной специализации, доступ к высшему образованию и др.), если образование, предлагаемое ими, является общественно полезным. Некоторые исследования указывают на то, что образование, даваемое в этих школах, часто бывает более эффективным с точки зрения денежных затрат, чем в государственных школах.

Когда правила, существующие строго для государственных школ, стали с небольшими вариациями применяться к частным учебным заведениям, появилась тенденция в практике законодателей оставлять достаточное пространство для кадровой политики, как в официальных, так и в неофициальных учреждениях.

Во многих странах, статус сотрудников в негосударственных учреждениях становится более «государственно ориентированным», в то время как официальный статус «приобретает больше свободы». Этот сдвиг в компетенциях касательно политики трудоустройства означает, что правительство предлагает только рамочные условия и контроль за ними, а не разрабатывает детальные положения.

Такая «эмансипация» школ может привести к большему равенству между государственными и частными школами. Между тем в разных странах существует разная степень централизации и влияния правительства на управление кадрами. Те, кто составляют на Западе законы, ищут пути, как добиться баланса между справедливой централизованной образовательной политикой, которая имеет дело с большой оппозицией, даже если она проявляется всего лишь в форме некой интеллектуальной реакции, и идеей полной передачи центральной власти на уровень школы.

Требование качества формирует кадровую политику. Законодатели и руководство по праву сделали этот вопрос приоритетным. По этой теме написано много книг. Обеспечение качества работы школы стало пунктом номер один на образовательной повестке дня.

Качество образовательного учреждения определяется, прежде всего, качеством кадрового состава. В связи с тенденцией предоставить школе относительную автономию, кадровая политика все больше попадает под контроль администрации самих учреждений. Такого рода точка зрения должна быть отражена в образовательных реформах и в новом статусе общественных служащих в тех странах, где учителя (включая учителей частных школ, субсидируемых государством) имеют должный статус.

Управление качеством является частью мониторинга в вопросе выполнения законодательства в области финансирования и создания эффективных условий, которые требуются от учебных заведений. При этом авторитет школьной администрации не уменьшает контролируемую функцию правительства, как это зафиксировано в законе. Ясно, что те, кто разрабатывают законы, стремятся, чтобы сфера, подконтрольная правительству, включала в себя больше, чем мониторинг выполнения административных формальностей и бюджетных распределений, т.к. кадровая политика не может быть полностью делом администрации отдельного учебного заведения.

Использование общих принципов юстиции в кадровой политике также подпадает под контроль властей. Действительно, кадровая политика напрямую связана с условиями трудоустройства многих работников учебного заведения, которым требуется ясность и определенность относительно своего юридического положения.

Естественно, что в государственных школах и в тех, которых финансирует правительство, контроль правительства за кадровыми процедурами и контроль качества более значителен. Но это не означает, что учителя в школах, которые не получают государственных субсидий, лишены защиты от произвола своих работодателей. Они, конечно, защищены общим трудовым законодательством, хотя необходимо отметить, что в большинстве стран исключение, касающееся запрета дискриминации на религиозной основе, разработано для школ, стремящихся защитить свою церковную направленность.

Одним из последствий того, что негосударственные заведения становятся объектом государственного права, является то, что не остается никакого сомнения в том, что

Качество образовательного учреждения определяется, прежде всего, качеством кадрового состава

в кадровых вопросах общие принципы юстиции распространяются на них, включая общие принципы чистого администрирования. Понятно, что в это включается соблюдение принципа надлежащей осторожности (включая обязательное обоснование решений и принцип равенства), запрет отрицания власти, принцип пропорциональности и принцип юридической защиты, которые идут рядом с принципом конфиденциальности.

Как мы видим, законодатели и другие лица, делающие политику, начали думать об образовании по-новому: меньше как о производстве стандартизированного продукта обычным способом посредством бюрократических процедур, а больше, как о разномплановом процессе, отвечающем неопределенному разнообразию взаимодействий между учениками и теми, кто их учит. Можно выразить это другими словами: образование начинает оцениваться как функция гражданского общества («третий сектор» или «посреднические структуры») во всем своем многообразии, а не в административной рациональности (Osborne & Gaebler, 1992). Этот новый подход к пониманию образования сопровождается признанием того, что невозможным становится «сохранение государственной монополии на новые поколения и поддержку ценностей» (Berger & Neuhaus, 1996, 190).

В обществах с плюралистическими взглядами такой сектор, который неизбежно связан с трансмиссией ценностей и взглядов на мир, как обучение, не должен действовать в монопольной манере через запреты (как на Кубе и во Вьетнаме) или через ослабление конкуренции путем отказа в финансировании негосударственных школ. Ни одна модель обучения не может одинаково подходить всем учащимся.

Задача государства не ограничивается обеспечением финансовых ресурсов организаторам образования и разработкой рамок бюджетной ответственности. Правительство может стремиться к продвижению через систему образования своих социальных задач, хотя следует заметить, что такие усилия должны аккуратно сочетаться с правом частных школ на представление своим ученикам другого, альтернативного, взгляда на мир. Например, ясно, что правительство (в Испании, Швеции и др. странах) может требовать, чтобы все школы обучали, признавая человеческие права, включая право женщин на работу и гражданство, но не вполне ясно, что это положение также подразумевает, что религиозно-консервативные школы могут учить, чтобы женщина стремилась только лишь к тому, чтобы выполнить свою высшую функцию – материнство. В этом случае мы имеем дело с различием между сформированным правилом экономической и гражданской жизни, с одной стороны, и личным выбором, с другой. Вероятно, что это не является делом государства требовать от школы формирование своих приоритетов.

Усилия по использованию системы образования для решения вопросов социального неравенства является другим примером государственной политики, которая вынуждает даже частные школы работать над пропагандой социальных задач, даже в тех случаях, когда нет финансирования, как в США. Там правительство или суд могут вмешаться в случае расовой дискриминации при принятии на работу.

В Голландии проведенный анализ различных политических инструментов, используемых правительством, вскрыл, что только за последнее время государственная заинтересованность в системе образования привела к активной политике, которая касается переструктурирования и перепрограммирования образования. Ранее государство заботилось о том, чтобы создать возможности для всех граждан получать пользу от обучения, теперь сами школьные управленцы смогут претворять в жизнь реформу. Похожая эволюция происходила и в других странах.

Государственные субсидии для частных школ усиливают напряжение между правом на образование, в смысле ответственности государства за существование адекватной и полноценной школьной системы, и свободой образования. Это требование проистекает из принципа равенства, а также из принципа свободы. В конце концов, принцип равенства не доказывается адекватно тому, что все дети, из какой бы семьи они не происходили, имеют равный шанс на посещение хорошей или плохой школы, ни в одной стране в настоящее время не могут приблизиться к этой цели. Нет, как подмеча-

Ни одна модель обучения не может одинаково подходить всем учащимся

ет Риболзи (Ribilzi), равенство требует, чтобы все дети получали адекватное образование, а это в свою очередь ведет к тому, чтобы плохие школы были закрыты, если у них нет возможности исправиться (1996, 34). Мы не можем полагаться в этом вопросе только на рынок, равно, как мы не можем допустить тот вред, который будет нанесен многим детям, если школы останутся без государственного контроля.

Если негосударственные школы получают финансовую поддержку от государства без каких-либо условий, то они могут быть склонны к тому, что их религиозные и философские цели будут преобладать над общественными интересами, за которые они тоже несут ответственность. Но также недопустимо, чтобы государство выдавало гранты на условиях, что школа будет защищать общественные интересы, что в свою очередь будет препятствовать реализации ее религиозных или философских целей. Решение этой проблемы лежит где-то посередине, и правительство должно найти путь к ее решению. Каковы же критерии для сбалансированного решения?

И насколько глубоко должен принцип единства проникать в управление школами? Означает ли это, что все школы должны иметь одинаковые характеристики, одинаковый режим, те же ожидания от учителей, или возможно наличие различных вариаций в средствах, используемых разными школами, и даже целях, поставленных перед школой сверх некоего общего минимума, обязательного для всех школ?

Наше исследование не ставит своей целью дать определенные ответы на эти вопросы, на самом деле, найти такие ответы, означало бы отклониться от нашей цели. Наша цель – показать различные пути решения проблем на примере двух десятков стран, которые с этим столкнулись.

Большинство обеспечивает ответственность посредством следующих комбинирований.

- ◆ Предписание набора предметов для изучения и количества часов на них на каждом этапе образовательной программы как в частных школах, финансируемых государством, так и в государственных школах.
- ◆ Поддержка национальной или региональной системы школьного инспектирования.
- ◆ Администрирование, прямо или косвенно, системы экзаменов в конце получения среднего образования, это имеет большое значение для будущего учащихся.

В большинстве случаев государство не делает попытки усилить свою ответственность через следующее.

- ◆ Использование стандартизированных тестов для определения успешности каждой школы и составления списка приоритетных школ (хотя в Англии и в США это делается).
- ◆ Предписание учебников, учебных материалов и методов обучения.

В разных странах по-разному решается вопрос о том, являются ли требования при переходе из класса в класс и в период окончания школы централизованными или определяются школой.

Большинство этих стран делают следующее.

- ◆ Финансируют образование на национальном или региональном уровне таким образом, чтобы уменьшить возможность неравноправного распределения средств на основе адекватного уважения различных сообществ, но могут также сократить принятие решений на местном уровне.
- ◆ Обеспечивают дополнительное финансирование, чтобы ответить на запросы учащихся, которые нуждаются в более интенсивных образо-

вательных услугах, часто через определение отдельных школ или группы школ, которым требуется поддержка другого уровня.

Автономия школ в разных странах реализуется по-разному. В большинстве стран на национальном или региональном уровне разрабатываются стандарты по определению квалификации учителей, установлению оплаты труда и обеспечению условий работы. Эти стандарты применимы также и к частным школам.

Одна из наиболее значительных характеристик, отличающих национальную политику, базируется на решении вопроса о том, в какой степени решение о принятии на работу принимается на школьном уровне. Этот вопрос является решающей проблемой для тех школ, которые заявляют о своем особом профиле.

Во многих странах предъявляют требование, чтобы спонсоры, совет или сотрудники школы разрабатывали образовательную программу и механизмы контроля. В контексте автономии это является показателем ответственности.

Обеспечение финансирования школ в большинстве этих стран отличается от государственной системы в том, что касается религиозной и педагогической основы. Это позволяет поддерживать философское разнообразие школ, а также степень принятия решений на школьном уровне в то время, как учебные программы приводятся в соответствие.

Несомненно, правительства этих стран на национальном или (как в Германии, Австралии, Канаде или США) региональном уровне устанавливают правила, касающиеся доступа к образованию, обязательного (минимума) содержания, (минимальных) целей и сроков, признания образования, финансирования и других организационных моментов. Основанием служат международные нормы и их интерпретация, например, разработанная Европейским Судом по правам человека. Ограничение, которое этот Суд накладывает на ответственность государства, касается того, что государство не может влиять на сущность права на образование, а также не может быть непоследовательным в реализации других прав, прописанных Европейским Договором о правах человека и основных свободах.

Подобным образом Верховный Суд США добавляет к тому, что «ребенок не является принадлежностью государства», следующее:

власть государства распространяется на регулирование деятельности всех школ, инспектирование, управление, аттестацию школ, учителей и учащихся. Государство требует, чтобы все дети, достигшие определенного возраста, ходили в школу, чтобы учителя соответствовали определенным моральным и патриотическим устоям, чтобы учебные программы включали определенные предметы, необходимые для воспитания гражданских чувств, и чтобы не преподавались предметы, которые могут нанести вред общественному благополучию [Pierce v. Society of Sister (268 U.S.510 (1925))].

Ни Европейский Договор о правах человека и фундаментальных свободах, ни европейские или американские суды не заявляют о том, кто должен разрабатывать государственные правила, или какова граница педагогической свободы, которую надо охранять. Последняя жизненно важна как аспект образовательной свободы и для гарантии права создавать образовательное учреждение, отличающееся от государственного.

Изучая вопросы образовательной свободы, автономии и ответственности в более чем двадцати странах, мы пришли к пониманию, в какой степени различные образовательные системы действительно защищают педагогическую свободу частных школ и государственных школ. Одно из открытий, повторяющееся раз за разом, заключается в том, что различие между государственной и негосударственной, публичной и частной школой становится все более размытым. В Италии, например, закон, действующий с марта 2000 года, признает, что негосударственные школы могут обеспечивать часть

публичных образовательных услуг. В то же самое время, разработаны различные меры, позволяющие укрепить автономию государственных школ.

Конечно, для тех, кто работает в государственной школе, определенный дискомфорт будет вызван тем, что они должны продумывать определенную образовательную программу и определять особые методические задачи, в то время, как прежде они всегда диктовались сверху. Еще больший дискомфорт вызван тем, что они становятся подотчетны родителям. Но в этом есть свои несомненные преимущества для улучшения профессионального статуса как результата развития автономии, что несет с собой новые обязанности и нагрузку (Scaglioso, 1996, 69).

Для тех, кто работает в негосударственных школах, официальное признание и публичное финансирование похоже приводят к различного рода отчетностям с обязанностью вести документацию деятельности и обоснования принятых решений. Более тесные отношения с правительством, будучи основанными на признании факта, что негосударственная школа приносит общественную пользу, могут привести к «непонятному включению» (Glenn, 2000).

Вопрос о педагогической свободе комплексный. Он еще более усложняется тем фактом, что во многих случаях работники образования не пользуются преимуществами свободы, которой они на самом деле наделены. Отсутствие воображения, чрезмерная привязанность к профессиональным нормам, застенчивость, подвластность модным течениям, стремление выходить на более широкую, чем возможно, потенциальную клиентуру – все это может снижать уникальность, а вместе с тем и эффективность школы. Может таить в себе скрытую, а значит более опасную угрозу для профессионального кредо и предназначения школы, чем любое количество официальных инструкций (Glenn, 2000). Но эти вопросы находятся за пределами нашего исследования.

● **Заключительные выводы**

Как говорит Жан Риверо (Jean Rivero), «свобода в образовании – это самая нелюбимая свобода среди всех форм права на самовыражение» (Rivero, 1984, 85). Причины этого ясны. В современном обществе государство играет только поддерживающую роль как в искусстве, так и в средствах массовой информации. Оно обладает небольшими возможностями по осуществлению контроля слова или добровольных объединений, но при этом оно обязано выступать гарантом в обеспечении школьной системы. С середины XIX века, а иногда даже раньше, государство в большинстве стран западной демократии было тесно связано с системой образования, но было непросто определить, в чем заключается соответствующая роль государства в той сфере жизни, которая оказывает влияние на формирование ценностей и мировоззрения. Должно ли государство заниматься формированием своих граждан или это будет противоречить принципам демократии? В конце концов, попытки воспитать «нового советского человека» через школьную систему строились во имя демократии, социальной справедливости, мира и других значимых целей. Но при этом абсолютно отрицалось человеческое достоинство, которое зависит от свободы ума и тела.

Нелегко также определить, как государство должно относиться к множеству образовательных инициатив, выдвигаемых гражданским обществом, или к пожеланиям родителей.

Эти вопросы не праздные: они во многих государствах стали причиной многих политических конфликтов.

В некоторых странах, как основная, действует теория о том, что компонент школьного образования, обеспечиваемый государством, должен рассматриваться как дополнение к обучению, осуществляемому гражданским обществом, т.е. церковными учреждениями или частными лицами, которые обеспечивают выполнение стандартов, установленных государством (De Groof, 1985). Что касается других областей гуманитарных услуг, предполагается, что Государство несет ответственность за ответ на все возрастающие с течением времени потребности институтов гражданского общества, включая семью, религиозные и гражданские организации. Основная способность госу-

дарства создавать ресурсы, делает его непревзойденным конкурентом. Благодаря ей было уничтожено множество школ, которые родились на независимой от государства основе, были и другие школы и сети школ, которые прошли испытание временем, они рассматриваются как бесценный вклад в развитие образования.

Эти негосударственные школы часто находились под влиянием законов и стандартов, установленных государством с целью обеспечения общего направления развития образования. Школы, которые хотели обеспечить должные достижения, например, заверить родителей в том, что их дети станут образованными, сталкивались с трудностями, связанными с приведением своих программ в соответствие с программами государственных школ, и часто с приемом на работу тех кадров, которые привыкли к установленным государством стандартам и прошли подготовку в государственных учреждениях.

Стараясь обеспечить услуги, востребованные обществом, многие негосударственные школы просили о бюджетном финансировании, другие создавались с пониманием, что такое финансирование будет выделено. Зачастую они оказывались в положении, когда были вынуждены обеспечивать государственные требования в вопросах, связанных с приемом или отчислением учащихся, с кадровыми вопросами, с управлением финансами и т.д., пока они не становились подобными государственным школам во всех отношениях.

Многие негосударственные школы могут быть определены как школы, обеспечивающие функционально-общественные услуги, и, таким образом, по крайней мере, с точки зрения перспективы некоторых юридических систем, становятся «государственными органами» (Malherbe, 2000, 57-68), а возможно, по крайней мере, в случае с государствами-членами Европейского Союза, субъектами Общинного закона (Community law) (Skouris, 1989, 25f).

Очевидная аномалия, связанная с негосударственными школами, которые обеспечивают государственное образование, поднимает ряд интересных вопросов: требование равноправия, степень возможности выбора школы, ограничения в возможности выражать собственное мнение, до какой степени школы могут принимать политику, которая защищает их религиозную направленность, и т.д. Несмотря на то, что во многих отношениях западные демократии очень похожи, в решении подобных проблем существует много разных вариаций, если они вообще решаются в контексте закона.

В последнее время анализу подвергалась роль законодателей или политиков. Действующие законы опираются на комплекс правил, практических рассматриваний и принципов; закон не лишен ценностей и не нейтрален, он отражает политические, социальные и моральные ценности, формирующие общество, которые оно старается реализовать. Особенно это касается законов, управляющих предприятием, ценностей и понимания человеческой жизни, а также того, как образование связано с детьми и молодежью.

Право на образовательную свободу указывает и зависит от принципа свободы, неотъемлемой ценности демократии, важного условия для развития мужчин и женщин, способных поддерживать свободное и демократическое общество. Свобода остается пустым принципом до тех пор, пока не получает институциональное выражение. Токвилье (Tocqueville) написал: «Без местных институтов нация может дать себе свободное правление, но она не получит дух свободы». И еще: «Как может сохраниться свобода в большом, если ею не научились пользоваться в малом?» (1988, 63, 96).

Образовательная свобода является одним из путей, посредством которого общество обеспечивает себя местными институтами, созданными для того, чтобы выполнять обещания, данные обычным гражданам, особенно родителям. Она также организует общественное пространство для создания институтов, где дети могут получать воспитание, основанное на соответствующем мировоззрении, которое свойственно плюралистическому обществу и которое ни одно демократическое правительство не смогло бы и не должно, навязывать.

Упражняясь в праве быть разными, негосударственные и государственные школы с настоящей автономией обеспечивают возможность на местном уровне применять дру-

гие существенные права: свободу совести, свободу вероисповедания, свободу объединений и свободу слова. Различие в обеспечении школ, таким образом, является ответом на растущее многообразие культурных, мировоззренческих и образовательных потребностей в свободном обществе, отдавая должное общественному плюрализму.

Одна из причин, почему образовательная свобода не является «очевидной» свободой, как другие фундаментальные права, заключается в том, что большинство негосударственных школ основано на вере и связано с религиозными институтами и организациями. В большинстве стран, включенных в наше исследование, как должное принимается то, что образование включает обмен убеждениями и ценностями, базирующимися на религиозном и философском фундаменте. Представители светской элиты, обладающие существенным влиянием на публичную политику, обычно отрицательно относятся к влиянию традиционной религии. Как мы видели в разделе, в котором описаны исторические корни этих конфликтов, существует постоянное искушение сделать само Государство основной идеологией, которая будет внедряться через государственные школы. Образовательная свобода представляет собой угрозу для таких проектов.

Образовательная свобода не заключается в простом разрешении или поддержке альтернативных школ; она распространяется на функционирование и влияние государственных школ в том числе. Во многих странах для законодателей и политиков стало очевидным, что неизбежное распространение ценностей через государственные школы ведет к тому, что родители, дети которых должны эти ценности усваивать, будут вовлечены в принятие решений об учебных программах и процессе обучения. Тот факт, что родители не выбирают государственную школу, которую посещают их дети (в отличие от родителей, дети которых ходят в частную школу), все больше взывает к необходимости участвовать в обсуждении того, чему и как учит школа.

В некоторых странах защита независимого сектора в образовании напрямую связана с официальными политическими вопросами. Социалистическая концепция образовательных прав исторически рассматривается как весьма враждебная плюрализму; она провозглашает, что многообразие и свободы должны быть реализованы внутри школ, а не среди школ. Выбор осуществляется между единообразием и нейтральностью, «единой и светской» контролируемой правительством государственной системой, с одной стороны, и внешним плюрализмом, позволяющим родительский выбор, базирующийся на многообразной системе, которая вдохновляется главным образом религией. Этот последний фактор вызывает много подозрений в определенных кругах политической элиты.

В значительной степени этот постоянный спор приводит к разногласиям по поводу определения «публичного образования». Из-за услуг, которые негосударственные школы оказывают обществу, за которые государство обычно предоставляет финансовую поддержку, негосударственные школы могли бы считаться частью общественной (неофициальной) образовательной системы, действующей в интересах общества. И это не просто случай, когда эти школы заполняют лакуны (пустоты) в государственной школьной системе. В целом, «признанные» школы исполняют общественную функцию и должны быть названы, как уже говорилось, например, «общественным коммунальным хозяйством», или, выражаясь юридическим языком, – «общественной службой».

Разные страны проводят границы «общественного образования» по-разному. Множество католических школ в Англии и в Онтарио являются частью «общественной» системы, в то время как в Голландии или Бельгии, несмотря на то, что они полностью получают финансирование от государства, считаются «частными». А как же «charter schools» в США, инициированные частными лицами, функционирующие на частной основе, и все же считающиеся общественными, хотя и подчиняющимися юридическим нормам для частных школ? С другой стороны, школы, которые отвечают родительским запросам на образование с религиозным уклоном, определенно являются частными и не могут получать статус чартерной школы («charter school»). Государственное законодательство по вопросам чартерных школ разрешает работникам образования и родителям действовать сообща по созданию любого типа школы, но только не религиозной!

Когда между различными основными политическими группировками существует долгосрочный консенсус по вопросам родительского выбора типа школы, как в некоторых европейских странах, можно ожидать получение поддержки для негосударственных школ. В ряде таких стран, как Дания, это приводит к полному признанию образовательного многообразия и положительному отношению к различным типам педагогических инициатив (и в определенной степени к вопросам самоуправления в школах), а также к большему единообразию и централизованному управлению, главным образом там, где превалирует католическая церковь. Дания является хорошим примером того, как «нейтралитет» может стать стимулом для позитивной и равноправной поддержки различных педагогических идей.

В определенной степени, существование негосударственных школ в ряде стран внесло значительный вклад в процесс либерализации образовательной политики, в развитие образовательных инноваций и экспериментов, хотя это в значительной степени и зависит от возможностей государственного финансирования. Чем больше независимые школы вынуждены бороться за выживание, тем больше возникают вопросы качества, а обновление образования находится под давлением.

Доклады стран, включенные в Том 1 «Поиска нужного баланса» предлагают опровержение предположения о том, что негосударственные школы всегда пользуются независимостью от внешнего контроля, а потому могут обеспечить образование более высокого качества, чем в государственных школах, в большей степени экспериментируя и вводя инновации. Действительность такова: очень часто негосударственные школы являются частью иерархичной бюрократической системы образования, которая относится к ним примерно также, как и к соответствующим государственным школам.

В некоторых странах (например, в Австрии, Бельгии, Франции, Голландии, Испании, Португалии) законодательство в области образования отражает политические споры, которые продолжаются на протяжении десятилетий. В результате компромиссов, достигнутых чрезвычайно болезненно, законодательная рамка становится жесткой, негибкой и детализированной как для частных, так и для государственных школ. Между тем, в 90-х годах в этих странах возникла тенденция отказаться от централизованного контроля, как более ненужного и бесполезного. Эта тенденция привела к всеобщему движению децентрализации, к передаче полномочий по принятию решений на уровень местных образовательных учреждений или сообществ. Существует нарастающая вера в то, что собственный школьный контекст, ее предназначение и культура, способность к самоорганизации и самоконтролю являются важными критериями, указывающими на качество школы (Standaert, 2001, 115).

Несмотря на эту тенденцию, большинство западных образовательных систем имеют сильную привязанность к традициям, а также веру в необходимость централизованного регулирования качества того, что учащиеся изучают в школе.

В то время, как разработка стандартов остается заботой государства, намечается четкая тенденция предоставления отдельным школам, включая в некоторой степени и государственные школы, права решать кадровые вопросы. Это значительное движение к образовательной свободе, хотя действительная возможность осуществления выбора может быть только тогда, когда школы устанавливают и поддерживают профильность на основе выбора, сделанного учителями и другими сотрудниками школы.

Конкурентоспособность должна теоретически продвигаться за счет солидного негосударственного сектора, но наш обзор состояния дел в вышеназванных странах не позволяет сделать единый вывод о том, насколько разнообразие школ существует в жизни. Например, конфессиональные, но добровольно финансируемые школы в Англии и Уэльсе, не очень сильно отличаются от неконфессиональных школ, действующих под контролем местного управления образования (Arthur, 1995).

Как показывает недавний анализ, существует два пути, как негосударственным школам без ресурсов и власти государства быть успешными. Один заключается в обслуживании исключительной клиентуры, а именно, прием в школу детей из богатых семей, не рассчитывая на государственное финансирование. Другой заключается в разработке высоко качественной образовательной программы с четким фокусом на ценности.

Школы первого типа будут существовать всегда, они взывают к родителям, которые в первую очередь заботятся о социальной эксклюзивности. Но важно отметить, что подавляющее большинство негосударственных школ в странах, которые мы изучали, не занимается социальным отбором, а стремится выделиться тем, что они предлагают с точки зрения образования.

Для родителей важно, что их дети учатся в таком учебном заведении, которое обеспечивает аттестат (диплом), признанный государством. Для родителей также важно не платить (или платить немного) за школу. Негосударственные школы должны принимать национальные образцы управления и контроля качества, а часто и некоторые элементы государственной учебной программы в обмен на признаваемые дипломы и субсидирование. Это может привести в дальнейшем к ослаблению педагогической свободы и даже к утрате своего особого предназначения. Основным элементом в негосударственных школах, тем не менее, сохраняется в виде особого педагогического подхода и философских и этических целей, которые носят особый образовательный характер.

Защищая религиозные, философские и идеологические цели, независимые школы разделяют цели, похожие на цели государственных школ, которые касаются современного плюралистического общества и многообразия мнений. Даже если правила приема основываются на церковной принадлежности учащихся, школа может нести ответственность за отказ в приеме и обязана информировать родителей о процедурах приема, обосновывая всякий раз принятое решение. Церковные школы обычно открыты для более широкой публики и не ограничиваются верующим сообществом, если образовательная философия школы принимается. Так, школы в Ирландии принимают детей, принадлежащих к разной вере, разрешая не посещать уроки по религии.

Ключевым вопросом остается проблема, как сочетать выбор, предоставленный родителям, и образовательную свободу с принципом равных возможностей. Полученные данные о том, кого обслуживают негосударственные школы, не дают полноценной картины. Очевидно, что представители любого социального класса могут быть как в государственных школах, так и в частных. Некоторые исследования показывают, что частные школы в Соединенных Штатах более интегрированы по расовому признаку, чем государственные школы (Greene, 1998); другие исследования говорят об обратном. Одним из характерных показателей школы является то, может ли школа, пользуясь государственным финансированием, принимать детей из малообеспеченных семей, или она вынуждена требовать оплату для того, чтобы обеспечить обучение. Объективное распределение системы финансовых средств, которое основано на качественных показателях и том, как государственные и негосударственные школы добиваются требуемого качества, может рассматриваться как соответствующий механизм предоставления равных образовательных возможностей.

Интересное наблюдение было сделано в многонациональном демократическом обществе: «В спорах о частных школах в Южной Африке превалировали вопросы о расах и изоляции. Парадоксально, но частные школы выступали за совместное образование для представителей различных рас (Squelch, 1997).

Странным образом, но в различных демократических системах, где разделяются одни и те же принципы, образовательная свобода реализуется по-разному. Объясняется это тем, что у каждой из этих стран было разное историческое развитие.

В централизованном якобинском государстве тщательный централизованный контроль имел юридическую основу: принцип, заключающийся в том, что государство должно придерживаться идеологического и религиозного нейтралитета, единства нации и единства административной службы. Такой контроль представляется существенным условием, необходимым для того, чтобы гарантировать равенство образовательных возможностей, а следовательно, одинаковые процедуры, школьные структуры, содержание учебных программ. Такая модель видна и понятна, ее исторические корни находятся во Франции, Испании, Швеции, Италии.

Вторая модель, о которой говорит Ниве (Neave), – «это модель централизованного государства и многообразия инициатив». Государство имеет очень строгий кон-

троль над образовательными структурами, над обязательной учебной программой и условиями, в которых происходит становление учительской профессии, но при этом допускает наличие образовательных сетей, отличающихся от своей. Этим сетям или отдельным школам принадлежит право принимать на работу учителей, принимать решения по поводу содержания учебных программ, и это характерная черта данной модели. Она отражает социальный плюрализм и может являться зеркалом различных этнических и религиозных групп. Это характерно для Бельгии, Голландии, Германии и Ирландии.

Третья модель, «неинтервенционистское, фасилитирующее государство», часто ассоциируется с децентрализованной образовательной политикой Великобритании и США, которая отражает исторические споры, касающиеся баланса между центральной и местной властью. В этом случае образование должно управляться, главным образом, местной властью, а роль государства минимизирована до предписания минимальных условий. «Ожидается, что образование будет выражать местную демократию, а следовательно, не являть собой унифицированную интерпретацию национального своеобразия» (Neave, 1995). Это та система, которую Токвилье (Tocqueville) описал в Соединенных Штатах в 30-е годы XIX столетия следующим образом: «Организация школы обязательна, но городские власти возводят ее, платят за нее, контролируют ее». А в результате «никто не может себе представить, сколько полезного делает такой суверенитет для каждого штата. В этих небольших обществах, не заботящихся о вопросах обороны или увеличения власти, вся сила общества и все индивидуальные усилия направлены на внутреннее совершенство» (Tocqueville, 1988, 68, 161).

Но эти модели не очень хорошо себя чувствуют в условиях перемен. В Англии и Уэльсе есть национальная учебная программа и соответствующие экзамены, в то время, как в Америке штаты конкурируют между собой в наложении все более и более требовательных стандартов на местные органы управления школами. С другой стороны, некоторые из наиболее централизованных систем активно ищут путь, чтобы переложить побольше власти на школьный уровень.

Несмотря на все это различие, если сравнивать государственное образование, то решение, принятое на уровне школы, в общем, – гораздо более частое явление в частных, а не государственных школах, независимо от того, в какой стране и на каком этапе образования происходит (Wielemans, 2000, 25).

Хотя в различных странах используются разные подходы к управлению всей системой образования, включая управление негосударственными школами, есть ряд общих черт, которые следует отметить. Это свобода создавать и управлять школой (несмотря на существующие инструкции, касающиеся других аспектов) без вторжения в вопросы мировоззрения (часто религии). Существует право родителей осуществлять свободный выбор школы, которая более или менее отвечает установленным стандартам качества. Еще одной общей чертой является философский нейтралитет государственных школ. Наиболее заметные различия наблюдаются на уровне государственной поддержки частных школ, которые признаны полезными для общества.

Эта политика заслуживает того, чтобы быть признанной как «международные конституционные принципы» (Leenknecht, 1997) и дополнение к «общим традициям западной демократической культуры», на которые ссылается Договор Евросоюза и Договор Nice. Как заметил сегодняшний председатель Европейского Суда по правам человека в своем анализе Права на образование и Права родителей, значение права на образование едва ли может быть преувеличено. Но следует отметить, что потребовалось три года (1949-1952), чтобы достичь соглашения, указанного в статье 2 Второго Протокола Конвенции по защите прав человека и основных свобод. «Факт остается фактом, что определение точного объема образовательных гарантий не способствует усилению безопасности между странами» (Wildhaber, 1993, 551).

Остается надеяться, что в будущем демократические страны сочтут не такой большой трудностью принять принцип плюрализма в образовании как на внутреннем, так и на международном уровне.

А. Создание негосударственных образовательных учреждений

Во всех странах, включенных в этот обзор, создание негосударственных школ для обязательного образования разрешается Конституцией или отдельным Законом. Почти во всех странах государство контролирует создание негосударственной школы через закон и ряд определенных условий.

Группа 1. Страны, в которых право на создание негосударственного учебного заведения записано в Конституции (в праве на образование или в праве на свободу образования)

- ◆ Свобода образования гарантирована Конституцией Бельгии и дальше включается в Schookpact (School Pact).
- ◆ Конституция Голландии гарантирует свободу образования (включая учреждение неправительственных школ, свободу убеждений, свободу организации).
 - ◆ Гарантия свободы образования в соответствии с Конституцией Дании означает, что общее образование и посещение школы обязательно, при этом родители могут выбирать формы обучения.
 - ◆ Немецкая Конституция гарантирует право на учреждение негосударственных школ.
 - ◆ Греческая Конституция разрешает учреждение негосударственных школ.
 - ◆ Португальская Конституция гарантирует право на создание и действие частных и кооперативных образовательных учреждений.
 - ◆ Испанская Конституция физическим и юридическим лицам гарантирует право на создание образовательных учреждений.
 - ◆ В соответствии с конституционным советом Франции свобода образования является фундаментальным принципом, признанным республиканским законодательством, и имеет конституционный статус с 1958 года.
- ◆ В соответствии с Ирландской Конституцией, родители имеют право выбора, где обучать своих детей: дома, в негосударственных школах, в школах, признанных или учрежденных государством, а так же в любом типе государственной школы. Не существует каких-то особых условий для учреждения негосударственной школы, но школа, которая хочет быть признана, должна отвечать ряду критериев.
- ◆ В соответствии с Конституцией Италии, частный и общественный совет должен быть назначен для учреждения школы или другого заведения без каких-либо финансовых обещаний со стороны государства.
- ◆ В Соединенных Штатах, хотя федеральная Конституция не упоминает образование напрямую, Верховный Суд разработал конституционные положения с гарантией права на учреждение негосударственных школ.
- ◆ Канадский Верховный суд потребовал от Конституции дать право католикам и протестантам управлять своими школами и осуществлять контроль над ними.
- ◆ Конституция Болгарии гарантирует право на учреждение неправительственных школ.
- ◆ Южная Африка разрешает создание неправительственных школ.

Во всех странах, включенных в этот обзор, создание негосударственных школ для обязательного образования разрешается Конституцией или отдельным Законом. Почти во всех странах государство контролирует создание негосударственной школы через закон и ряд определенных условий

Группа 2. Станы, в которых право на создание негосударственных образовательных учреждений не записано в Конституции, но определено самостоятельным законом

- ◆ Конституция Люксембурга не гарантирует право на учреждение неправительственных школ. Условия, в соответствии с которыми негосударственная школа может быть одобрена правительством, прописаны в самостоятельных законах.
- ◆ Конституция Швеции не гарантирует право на учреждение негосударственных школ. Хотя неправительственные школы действуют в составе шведской школьной системы.
- ◆ Англия и Уэльс не имеют письменной Конституции. Категории школ прописаны в законах.
- ◆ В Шотландии, где также отсутствует Конституция, категории школ также прописаны в законе.
- ◆ В Финляндии право на учреждение негосударственных школ записано в законе. Возможно учреждение школы без разрешения Министерства образования, но это означает, что школа не будет получать государственное финансирование.
- ◆ В Исландии общеобразовательные школы, которые финансируются индивидуальными лицами или организациями, могут быть одобрены Министерством образования.
- ◆ Конституция Норвегии не включает статьи об образовании, но негосударственные школы могут быть образованы в соответствии с Законом о частных школах от 1985 года.
- ◆ В Австралии, хотя федеральная Конституция напрямую не упоминает вопросы образования, право родителей выбирать образование для своих детей в негосударственных школах записано в законе.
- ◆ Конституция Российской Федерации не содержит прямых гарантий права отдельных лиц и частных советов создавать школы, но принципы создания негосударственных аккредитованных школ записаны в Законе об Образовании и в Законе о Высшем и Послевузовском Образовании.
- ◆ В Швейцарии право создавать негосударственные школы базируется на механизме защиты свободного предпринимательства, обозначенного в федеральной Конституции и некоторых местных конституциях.
- ◆ В Новой Зеландии не существует Конституции. Действие частных школ регулируется законом.

Б. Обязательство государства по финансированию частных школ

В большинстве стран действует традиционная образовательная свобода, и практикуется поддерживающее финансирование для того, чтобы обеспечить достаточное многообразие форм обучения. Право на бюджетное финансирование негосударственных школ записано в Конституции, в специальных законодательных актах или судебных положениях. Общественное финансирование может быть ограничено для отдельных категорий негосударственных школ.

Группа 1. Страны, в которых финансирование неправительственных учреждений обязательного образования установлено Конституцией (прямо или косвенно в виде права на образование или права на образовательную свободу)

- ◆ Испанская Конституция открывает путь для субсидирования негосударственных школ посредством соглашения (*concierto*) между органами управления и школой.
- ◆ В соответствии с Конституционным Советом Франции, свобода образования, являясь одним из основных принципов, признанных законами республики и записанных в Конституции 1958 года, разрешает оказывать государственную поддержку неправительственным школам.
- ◆ В соответствии с Конституцией Ирландии негосударственные школы должны получать поддержку в виде грантов. Акт об Образовании обеспечивает основу для школ, признаваемых государством.
- ◆ В Голландии Конституция гарантирует негосударственным школам полное финансирование из государственных фондов.

Группа 2. Страны, в которых право на финансирование негосударственных образовательных учреждений не записано в Конституции, но устанавливается другими законодательными актами

- ◆ Законодательным Актом о частных школах в Австрии обеспечивается субсидирование для негосударственных школ, признанных государством. Субсидии отличаются в зависимости от того, имеет ли школа религиозную принадлежность или нет.
- ◆ Базисной юридической рамкой для деятельности негосударственных школ в Бельгии является Закон «Школьный Пакт» (*School Pact*), который распространяется как на государственные, так и на негосударственные школы.
- ◆ В Люксембурге правительственные гранты выдаются на ежегодной основе.
- ◆ В Италии Конституция устанавливает, что создание частных школ не должно быть дополнительным бременем для государства. Закон № 62 (Март, 2000) описывает новую формулу финансирования *scuole paritarie*.
- ◆ В Дании разрешено оказывать финансовую поддержку негосударственным школам из бюджетных средств.
- ◆ В Швеции Законом 1991 года и Указом правительства о независимых школах негосударственные школы, одобренные государством, получают финансовую поддержку.
- ◆ В Финляндии бюджетное финансирование выдается некоторым негосударственным школам.
- ◆ В соответствии с Законом о частных школах в Норвегии выделяется финансирование негосударственным школам. Законом определено, что приоритетное финансирование получают школы, определившие свою специализацию как религиозные, педагогические или этические, при этом преподавание в них ведется либо по государственным программам, либо по программам, утвержденным Министерством образования.
- ◆ В Исландии Акт об Обязательном школьном образовании и обучении в старших классах определяет финансирование негосударственных школ.

- ◆ В соответствии с Актом об образовании в Австралии, негосударственные школы могут получать финансирование в виде грантов.
- ◆ В Новой Зеландии правительственное финансирование может выделяться на основе соглашений.
- ◆ В соответствии с Законом об Образовании Российской Федерации негосударственные образовательные учреждения предписаны к государственному или муниципальному финансированию с момента их государственной аккредитации.

Группа 3. Страны, в которых политика финансирования негосударственных школ определяется Судами

- ◆ Канадский Верховный Суд постановил, что католические и протестантские школы при определенных обстоятельствах имеют право получать общественное финансирование.
- ◆ Конституционный Суд в Германии решил, что право создавать негосударственные школы включает право на получение финансовых субсидий от государства. Но эти субсидии не должны выплачиваться с момента создания школы, т.к. государство должно иметь право убедиться в том, что негосударственная школа жизнеспособна.
- ◆ В соответствии с Конституционным Судом в Южной Африке государство может субсидировать негосударственные школы.

Группа 4. Страны, в которых не обеспечивается финансирование негосударственных школ

В нижеуказанных странах государство не берет на себя обязательство финансировать негосударственные школы, но некоторые из них все же получают субсидии от правительства. Законодательство и судебные решения устанавливают, что гарантия образовательной свободы не подразумевает, что частные школы могут получать субсидии от государства. Негосударственные школы финансируются через одноразовые выплаты и благотворительные пожертвования.

- ◆ Ирландия (школы без соглашения).
- ◆ Греция.
- ◆ Испания (школы без соглашения).
- ◆ Большинство областей в Швейцарии (кроме Йура и Цюриха).
- ◆ Болгария.
- ◆ США.
- ◆ Италия (кроме scuole psrtiarie).
- ◆ Англия и Уэльс (кроме CTC/ССТА).
- ◆ Шотландия.

В. Процент общественного финансирования, расходуемый на негосударственные образовательные учреждения

Количество денег, расходуемых на негосударственные школы, варьирует от 0% до 100% суммы, идущей на государственные школы. В некоторых странах существует отличие в финансировании школ, имеющих религиозный профиль, а также школ с особым педагогическим подходом. С вопросом о таком неравноправном подходе было направлено воззвание в Европейскую Комиссию по Правам Человека, но безуспешно.

Группа 1. Страны, в которых на негосударственные школы тратятся те же средства, что и на государственные

- ◆ В Бельгии от правительства требуется обеспечение субсидий (размер которых зависит от количества учащихся или студентов) для любой школы, которая соответствует критериям качества, количества учащихся и т.д.
- ◆ Голландия обеспечивает полное финансирование на равной основе государственных и негосударственных учебных заведений.
- ◆ В Финляндии школы, находящиеся под частным управлением, получают государственные средства в соответствии с теми же принципами, что и другие школы.
- ◆ Католические школы в некоторых канадских провинциях получают полное финансирование от местных правительств.

Группа 2. Страны, в которых сумма финансирования негосударственных школ представляет собой определенный процент от бюджета, расходуемого на государственную школу

- ◆ В Австрии школы, которые действуют при разрешенных религиозных коммунах и выдают дипломы официального образца, получают финансирование на оплату персонала (полностью). Министр образования может выделить субсидии неконфессиональным негосударственным школам, которые предлагают особый педагогический подход. Остальные затраты могут быть покрыты на основе соглашений.
- ◆ Негосударственные школы в Германии получают финансирование в некоторой пропорции от финансирования для государственных школ. Процедуры, по которым негосударственные школы получают земельные средства, очень разные. Уровень оплаты варьируется от 55% до 85 % расходов на аналогичную государственную школу.
- ◆ Негосударственные школы в Дании получают грант (из расчета на одного ученика в год) на оперативные расходы, что в принципе совпадает с расходами на муниципальные школы, там меньше платят родители.
- ◆ Ограниченными субсидиями обеспечиваются негосударственные школы в Италии. Их размер никак не сопоставим с расходами на государственные школы, нестабилен и непредсказуем.
- ◆ В Ирландии после того, как заключен договор с правительством, государство финансирует начальную школу, но не полностью. Существуют серьезные расхождения в ресурсах различных школ, они зависят от бюджета области.
- ◆ Во Франции негосударственные школы могут подписать контракт, обеспечивающий им субсидию в обмен на контроль со стороны государства.
- ◆ Если школа носит религиозный характер или отражает альтернативную педагогику, норвежское правительство признает и финансирует негосударственные школы (начальную школу – на 85%, низшую ступень средней школы – на 85%, старшие классы – 75%).
- ◆ Для Португалии характерны различные варианты субсидий для негосударственных школ. Негосударственная школа, работающая по контракту, может получать финансирование из расчета на одного ученика, которое эквивалентно финансированию государственной школы.

- ◆ В Шотландии техническая академия среднего образования финансируется совместно с правительством и частными спонсорами.
- ◆ В Испании школы, которые обращаются за соглашением по поводу финансирования, получают деньги на выплату зарплат и вознаграждений учителям, оперативные расходы (в том числе и на административные кадры). Размер выплат зависит от договоренности.
- ◆ В Швеции финансирование негосударственных школ является предметом переговоров с муниципалитетом. За основу берется количество учащихся в каждом учебном году в основной школе. Что касается старшей школы, то зависит от средней стоимости программы и обучения ученика.
- ◆ Хотя в Исландии и нет обязательного финансирования, школы могут договориться с Министерством.
- ◆ В Российской Федерации образовательные учреждения предписаны к государственному или муниципальному финансированию с момента аккредитации. Закон не устанавливает равенство финансирования для государственных и негосударственных школ в соответствии с какими-либо критериями. Платное образование в негосударственных аккредитованных школах компенсируется государством в соответствии с государственными нормами стоимости образования соответствующей формы и типа государственного или муниципального учебного заведения.
- ◆ Ситуация с некатолическими негосударственными школами в Канаде отличается в разных провинциях. В Саскатчеване и Онтарио наиболее дискриминационное отношение к негосударственным школам. В обеих провинциях полностью финансируются римские католические школы, но не спонсируются никакие школы других религий, за исключением исторически субсидируемых школ и школ для детей с особыми потребностями в Саскатчеване.
- ◆ Субсидирование школ в Новой Зеландии пропорционально средней стоимости государственной школы. Негосударственные школы с языком Маори получают специальные ресурсы.
- ◆ В Австралии прежде, чем дается финансирование, необходимо получить разрешение на деятельность негосударственной школы от официальных органов управления образования, основанием является достаточное качество. Сумма зависит от того, какие слои населения посещают школу. Исключением является католическая школа.

Группа 3. Страны, в которых негосударственные школы не получают субсидий

- ◆ Большинство негосударственных школ в Англии и Уэльсе не получают государственного финансирования, а финансируются за счет единоразовых выплат и благотворительных пожертвований.
- ◆ В Ирландии нет общественного финансирования начальных школ без специального соглашения с правительством.
- ◆ В Греции негосударственные школы находятся на самофинансировании, кроме тех случаев, когда Министр Образования и Религии принимает другое решение.
- ◆ В Испании частные школы, не получающие субсидий, не участвуют в контрактной схеме и не получают финансирования.
- ◆ В Шотландии негосударственные школы не получают грантов от государства.

- ◆ Во многих районах Швейцарии негосударственные школы не получают субсидий из бюджета. Там нет юридического механизма, позволяющего государственное финансирование для негосударственных школ, но в некоторых районах, если школа функционирует как государственная школа и вносит вклад в общественное развитие, то субсидии возможны. В других местах негосударственные школы являются частью официальной системы, особенно старшая школа. Йура и Цюрих являются одними из немногих мест, где поддерживаются частные школы.
- ◆ В Южной Африке негосударственные школы создаются и поддерживаются за счет своих средств, но государство может субсидировать негосударственное образование.
- ◆ За несколькими исключениями федеральное и местное правительство и правительство штатов США не финансируют образовательную деятельность негосударственных школ, независимо от того, носят эти школы религиозный характер или нет. В двух штатах, Висконзине и Огайо, приняты ваучерные программы, финансируемые из общественного бюджета, которые позволяют детям из малообеспеченных семей в Милвоке и Кливленде посещать негосударственные школы, включая церковные, за счет штата.

Г. Домашнее обучение

Общим заблуждением является понимание обязательного образования как обязательного школьного обучения. В большинстве стран обязательное образование вовсе не означает обязательного посещения школы, родители могут обеспечивать надлежащее образование дома. Но лишь небольшое количество детей обучаются дома в силу академических и социальных причин.

Группа 1. Страны, в которых домашнее обучение разрешено и осуществляется управление образовательным процессом

- ◆ В Бельгии, Шотландии, Дании, Швейцарии и Исландии приняты домашние учителя.
- ◆ В Ирландии домашнее обучение защищено конституционно, минимальный образовательный стандарт обеспечивается родителями.
- ◆ Во Франции прогресс детей, находящихся на домашнем обучении, находится под контролем регионального уровня.
- ◆ В Норвегии дети, находящиеся на домашнем обучении, должны быть записаны в местную школу.
- ◆ В Португалии прогресс детей-надомников контролируется на местном уровне.
- ◆ Правительство Англии и Уэльса осуществляет контроль за достижениями детей-надомников на региональном уровне.
- ◆ В Австрии соответствие национальным требованиям знаний ребенка, проходящего домашнее обучение, проверяется в конце каждого учебного года.
- ◆ В Австралии, если родители обеспечивают требуемое образование, дается освобождение от обязательного посещения школы. Районный Совет Директоров отвечает за инспектирование и оценивание программ надомного обучения.

- ◆ В Канаде домашнее обучение признано в некоторых провинциях.
- ◆ В Новой Зеландии надомное обучение имеет юридический статус с 1914 года, в основном в силу отдаленности многих сельских семей от школ.
- ◆ В России родители имеют право использовать различные виды образования для своих детей, включая надомное обучение.
- ◆ В США каждый штат регулирует вопросы посещения школы и домашнего обучения, в некоторых штатах родители, обеспечивающие обучение, должны иметь подходящую квалификацию.

Группа 2. Страны, в которых разрешается домашнее обучение без осуществления контроля за ним

- ◆ Все финские граждане обязаны получить основное образование, но обязательное образование не означает обязательное посещение школы. В Конституции записано: «Обучение, проходящее в домашних условиях не подконтрольно никаким органам образования».

Все финские граждане обязаны получить основное образование, но обязательное образование не означает обязательное посещение школы

Группа 3. Страны, в которых домашнее обучение в принципе запрещено, но возможны исключения

- ◆ В Испании домашнее обучение разрешено для детей, которые не могут посещать школу.
- ◆ В Греции, в швейцарских районах Шафхаузен и Тичино, а также в Голландии домашнее обучение возможно только для детей с особыми индивидуальными потребностями.
- ◆ Хотя в южно-африканском Школьном Акте записано, что учащийся может быть зарегистрирован на домашнем обучении, на самом деле это право нигде не подтверждается.
- ◆ Если выдается разрешение на домашнее обучение в Люксембурге, то это обучение должно быть эквивалентно школьному.

Группа 4. Страны, в которых посещение школы обязательно

- ◆ В Германии посещение школы обязательно (но с недавнего времени исключения, связанные с медицинскими причинами, кажутся, становятся возможными).
- ◆ В Швеции все дети с 7 до 16 лет должны получать образование в государственной школе или в школе, признанной как негосударственная.
- ◆ В Болгарии посещение школы обязательно.

Д. Выбор школ не ограничивается семейными финансовыми возможностями

За исключением Ирландии, где околomoнопоольные финансируемые государством католические школы создали ситуацию, в которой более важным является позволение родителям делать выбор в других вопросах, в большинстве стран осуществляется общественное финансирование негосударственных церковных школ. Поступление в эти школы или бесплатное, а если плата и предусмотрена, то она ограничена.

Оплата предусмотрена в тех случаях, когда негосударственные образовательные учреждения не получают достаточного финансирования от государства.

Группа 1. Страны, в которых поступление в школу бесплатное, но родители могут на добровольной основе вносить деньги за образование

- ◆ В Бельгии общины субсидируют как официальное, так и «свободное» образование на равных условиях в рамках, обозначенных законом, в зависимости от уровня образования, количества учащихся и т.д.
- ◆ В Голландии родители не платят за детей, которые посещают негосударственные школы, получающие грантовую поддержку.
- ◆ Хотя в Ирландии правительство должно обеспечивать финансовую поддержку, чтобы родители могли выбрать школу, часто этих денег недостаточно, и родители вносят свой вклад добровольно.
- ◆ Хотя в Италии начальная школа получает гранты и существует запрет на взимание платы за обучение, родители вносят добровольные вклады и осуществляют оплату за определенные услуги, питание и транспорт, что уменьшает возможности некоторых семей.
- ◆ В Португалии образование бесплатное в школах с contrato de associaçao.
- ◆ В Швеции обязательное образование бесплатное, и только в старших классах может потребоваться «умеренная» оплата.
- ◆ В Англии и Уэльсе государственные школы и СТС/ССТА бесплатны.
- ◆ В Испании государственные школы и centros concertados (частные школы на контрактной основе) обеспечивают бесплатное образование.
- ◆ Финская Конституция обеспечивает право на основное бесплатное образование. Образование в начальной школе бесплатно для всех. Есть только несколько школ, в которых требуется некоторая плата за обучение на начальном уровне (например, если образовательное учреждение выполняет какие-то особые образовательные задачи).
- ◆ Несколько негосударственных школ в Исландии получают бюджетное финансирование.

Группа 2. Страны, в которых негосударственные образовательные учреждения взимают плату (даже, если они получают гранты от государства), но плата ограничена и покрывает определенные статьи бюджета

- ◆ Так как Конституция Германии не допускает никакой сегрегации учеников из-за финансовых возможностей родителей, плата, требуемая за обучение учащихся очень умеренна. Негосударственные школы предлагают льготы учащимся из семей с ограниченными финансовыми возможностями.
- ◆ В Люксембурге государство отвечает за оперативные расходы, которые не покрываются за счет взносов родителей. Уровень оплаты сохраняется весьма низким для того, чтобы не допустить дискриминации детей из малообеспеченных слоев.
- ◆ Во Франции в случае со школами contrat d'association (CA) семья могут попросить внести определенный целенаправленный вклад: на занятия по религии и церковные обряды, спортивные занятия, классное оборудование и др. Школы contrat simple (CS) могут потребовать оплату за недостающие расходы государства, рассчитанные на оплату учителей. Школьный контракт должен обосновывать, какие деньги и за что взимаются с родителей. Этот вопрос проверяется государственными инспекторами.

- ◆ В соответствии с датской Конституцией все дети школьного возраста должны получать обучение в начальной школе бесплатно. Но в учреждениях, предоставляющих услуги, альтернативные государственным, предусмотрена оплата, дополняющая государственные субсидии.
- ◆ В Португалии школы с *contrato simples* или с *contrato de patrocínio* могут взимать плату, но государство может уменьшить стоимость родительского выбора, оплачивая обучение целиком или частично.
- ◆ В Норвегии признанные негосударственные школы на начальном уровне и на уровне младшей средней школы финансируются на 85 % от затрат на государственные школы, а на уровне старшей средней школы – на 75%. Им разрешается взимать плату, чтобы покрыть разницу.

Группа 3. Страны, в которых практически все негосударственные школы взимают плату за обучение

- ◆ В Австрии нет никаких инструкций по поводу платы за обучение в негосударственной школе.
- ◆ Все негосударственные школы в Греции платные и в основном очень дорогие.
- ◆ В Испании *centros non concertados* самостоятельно определяют плату за обучение.
- ◆ Хотя в Англии и Уэльсе все дети от 5 до 16 лет могут получать бесплатное образование, все посещающие негосударственные школы, должны вносить плату за обучение.
- ◆ В Шотландии также родители платят за обучение детей в негосударственных школах.
- ◆ Негосударственные школы в Швейцарии могут взимать плату за обучение.
- ◆ За небольшим исключением, федеральное и местное правительство, а также правительство штатов в США не оплачивает образовательную деятельность негосударственных школ, независимо от того, носят они религиозный характер или нет. В негосударственных школах обучение платное (в около 20 % школ – очень дорогое). Многие религиозные школы умудряются сохранять сравнительно невысокую оплату.
- ◆ В России негосударственные школы могут быть платными.
- ◆ Финансовые проблемы в Южной Африке вынуждают правительство разрешать даже государственным школам и даже на начальном уровне делать обучение платным для тех родителей, которые способны платить.
- ◆ В Австралии все негосударственные школы платные. Оплата не ограничена.
- ◆ В Новой Зеландии платными являются и государственные школы, и интегрированные школы, и частные школы, но в первых двух случаях плата добровольная.

Следует иметь в виду, что в некоторых странах в разных провинциях ситуация отличается, например, в Канаде.

Е. Особенный профиль школы защищен законом и политикой

Несмотря на то, что во многих странах государственные образовательные органы все еще определяют содержание и цели обучения, в последние годы наметилась тенденция к децентрализации, что в свою очередь породило множество педагогических инноваций. Основной заботой является защита свободного выбора школы родителями и право учащихся на получение адекватного образования, и в меньшей степени право школы иметь свой особый профиль.

Группа 1. Страны, в которых не разрешается школам иметь свой, особый, путь развития

- ◆ В школах Греции очень ограничено внедрение альтернативной педагогики, в том числе в негосударственных школах. В большинстве своем школы должны соответствовать требованиям государственного образования.
- ◆ В Португалии школы должны выполнять национальные учебные планы (хотя правительственный контроль над негосударственными школами может не распространяться на идеологические, философские и религиозные основы преподавания).
- ◆ В Люксембурге школы религиозной принадлежности предлагают ту же программу, что и государственная система (кроме Вальдорфской школы).
- ◆ Швейцарская образовательная система, хотя и практикует местный контроль, в целом, – одна из наименее гибких в Европе. Она предлагает очень мало возможностей для создания школ с особым профилем, даже педагогические решения внедряются сверху вниз.

Группа 2. Страны, в которых негосударственные школы разрабатывают особый профиль развития, претворяя в жизнь обязательную национальную учебную программу

- ◆ В Голландии негосударственные школы ограничены в своих действиях теми требованиями, которые изложены в различных положениях и инструкциях в ответ на полную финансовую поддержку, которую они получают от государства. Негосударственные школы вынуждены выполнять базисный учебный план, определенный правительством, но с достаточной степенью автономии в вопросах выбора особых методов, используемых для достижения этих целей. Спонсор отвечает за определение особого профиля, а государство не должно вмешиваться в вопросы особого школьного предназначения, которое защищено законом.
- ◆ В Финляндии негосударственные школы могут получить разрешение на альтернативную деятельность на время обязательного образования, школы могут получить государственное финансирование, даже если их учебный план сильно отличается от национального (если школа может достигнуть соглашения с муниципалитетом).
- ◆ В Швеции негосударственные школы могут иметь особый профиль, строить обучение по особым методическим принципам, придерживаться определенных религиозных взглядов, специализироваться на определенных дисциплинах. Школы, получающие субсидии, обязаны разработать рабочий план, показывающий, как это сочетается с национальными требованиями.

- ◆ В Испании от школ требуется разработка образовательного проекта с учетом базисного учебного плана. В некоторых случаях этот проект носит религиозный характер, в других – педагогический, во многих случаях сочетает и то, и другое.
- ◆ В Исландии от коллектива школы требуется составление образовательного плана, который показывает, как направления национального учебного плана приспособлены к местным условиям.
- ◆ В Норвегии каждая школа отвечает за разработку своего рабочего плана в контексте направлений развития национального образования (предписанных Министерством образования). План составляется в сотрудничестве с муниципальной властью.
- ◆ В Португалии школы имеют свободу в вопросах разработки учебных планов, полагая в основу национальный учебный план.
- ◆ Все негосударственные школы в Австралии с 1999 года обязаны следовать рамочному учебному плану, разработанному в соответствующем штате, но школа может адаптировать или дополнять его в соответствии со своими специфическими религиозными основами или особой философией образования.

Группа 3. Страны, в которых деятельность негосударственных школ не ограничивается обязательным учебным планом, но должна подчиняться тем же задачам, которые стоят перед государственным сектором

- ◆ В Германии, негосударственные школы должны стремиться к выполнению тех же задач и добиваться того же уровня образования, что и в государственном секторе, но они при этом не привязаны к обязательному учебному плану.
- ◆ Во Франции Конституционный Суд постановил, что защита профильности школ, действующих на основе контракта, способствует претворению в жизнь принципа образовательной свободы. Каждая средняя школа должна разработать и внедрить *projet d'établissement*. Школы, действующие по *contrat d'association*, предлагают тот же учебный план, что и государственные школы. Школы *contrat simple* должны делать ссылку в своей работе на государственный учебный план. Школы *hors contrat* должны учитывать основные стандарты с точки зрения знаний и навыков.
- ◆ В Италии единый характер национальной образовательной системы защищен через определение общих учебных целей, режима и специфических учебных задач, но национальный учебный план должен быть дополнен предметами по выбору. Каждая школа обязана разрабатывать образовательный план, который служит «основным конституционным документом», отражающим культурную и программную идентичность школы. Должны быть разработаны учебная программа и программа дополнительного образования, описаны педагогические и организационные моменты, которые школа применяет в контексте своей автономной деятельности.

Группа 4. Страны, в которых негосударственные школы имеют свободу для организации образовательного процесса

- ◆ В Австрии негосударственные школы теоретически имеют право на организацию образовательного процесса, но это право ограничивается, с одной стороны, условиями, для выполнения которых требует-

ся получение государственного финансирования, а с другой, – требованиями для получения государственного статуса.

- ◆ В Бельгии школы определяют, как они достигают нужного уровня. Исполнительные советы продумывают специфические типы образования в соответствии с их собственными требованиями.
- ◆ В Ирландии закон признает необходимость защищать кредо школ, которые получают субсидии. Школы (за исключением средней школы) не должны подчиняться тому же учебному плану, что и государственные школы. Министр признает, что негосударственные школы могут получать субсидии в том случае, если выполняются условия Образовательного Акта 1998 года. Средняя школа, которая желает получить признание от государства, должна выполнять учебный план государственных школ.
- ◆ В Англии и Уэльсе, за исключением школ CTCs/CCTAs, закон не позволяет независимым школам следовать тому же учебному плану, что и государственным школам, но в последние годы все больше заметно, что усиленное требование к подотчетности заставляет школы быть похожими друг на друга.
- ◆ В Болгарии, кроме негосударственных школ, которые отражают особое мировоззрение или культуру, большинство школ имеют профессиональную направленность.
- ◆ Дания имеет традицию образовательной свободы и придерживается законов, политики и практики, которые поощряют многообразие школ (отражающее религиозный характер, педагогические теории, политические и социальные течения) в государственном секторе и вне его.
- ◆ В Новой Зеландии школам разрешено разрабатывать свои подходы к процессу образования.
- ◆ В США негосударственные школы в некоторых штатах имеют право формировать особую образовательную миссию и разрабатывать свои стандарты.
- ◆ В России принцип автономности прописан в Законе. Но недостаточные условия для аккредитации едва ли позволяют его реализовать.

Ж. Принятие решения о поступлении в школу

В большинстве стран политика приема в негосударственную школу определяется религиозной принадлежностью учащихся, языком, на котором они говорят, или местом жительства. В некоторых странах негосударственные школы, получающие государственные финансы, обязаны принимать детей, которые отвечают требованиям эквивалентной государственной школы.

Группа 1. Страны, в которых негосударственные школы имеют право отбирать в школу детей в соответствии с критериями, связанными с предназначением данной школы

- ◆ В Австрии негосударственные школы могут отбирать детей в соответствии с религией, верой или родным языком.
- ◆ В Бельгии школьные советы могут отказать в приеме, но только не в том случае, когда выбранные критерии отбора ставят под угрозу человеческое достоинство. Негосударственные школы могут использовать при приеме в школу критерии религиозного характера.

- ◆ Негосударственные школы в Болгарии, в целом, не имеют особых правил приема. Некоторые школы используют критерии, отражающие академические способности детей.
- ◆ В Канаде принято, что католические школы отдают предпочтение римским католикам, таким образом, обеспечивая реализацию их особых прав, хотя многие школы принимают учащихся независимо от их религиозной принадлежности.
- ◆ В Дании негосударственные школы имеют право определять критерии приема в школу или отчисления.
- ◆ В Англии и Уэльсе в случае с негосударственными школами, право осуществлять прием в школу принадлежит управляющему совету.
- ◆ Во Франции частная школа, не имеющая контракта, имеет право отказывать в приеме учащегося, если только этот отказ не вызван расовой принадлежностью, что влечет за собой штрафные санкции.
- ◆ В Ирландии Министр образования разрабатывает специальные правила приема в школы, которые получают государственную субсидию. Акт об Образовании постановляет, что управляющий совет официально признанной школы не должен отказывать ребенку в приеме, кроме случаев, когда отказ вызван расхождением в принятии политики школы.
- ◆ В Голландии совет отвечает за каждую школу или группу школ в вопросах принятия или отказа.
- ◆ В Германии негосударственные школы, теоретически, вольны принимать учащихся, которые, по их мнению, получают наибольшую пользу от обучения по программе данной школы. Но при этом запрещено ограничиваться приемом только богатых детей.
- ◆ В Португалии негосударственные школы имеют право решать, принимать детей или нет, не подчиняясь каким-либо антидискриминационным правилам. Можно изменять политику приема, отдавая предпочтение детям с определенной религиозной направленностью.
- ◆ Хотя учащиеся в Исландии посещают местную школу, родители могут выбрать школу за пределами района.
- ◆ В Испании centros non concertados устанавливают правила приема сами.
- ◆ В России процедура регистрации определяется учредителем образовательного учреждения и прописана в уставе.
- ◆ В Швейцарии негосударственная школа имеет право принять решение, каких детей принимать, потому что родители выражают свое признание философии школы и ее особому предназначению, а также в силу их предыдущих академических успехов и поведения.
- ◆ В США негосударственные школы могут принимать во внимание академические успехи учащихся. В качестве же критерия выступает религиозная принадлежность, невозможна дискриминация, вызванная расовыми вопросами. Чартерные школы, пользующиеся особой популярностью, должны отбирать учащихся в соответствии со своими процедурами.
- ◆ В Австралии предпочтение при приеме в школу будет отдано ребенку из семьи, которая относится к определенной церкви.

Группа 2. Страны, в которых негосударственные школы в качестве критерия для приема в школу не свободны использовать специфическую религиозную принадлежность учащихся, язык, на котором они говорят или место жительства

- ◆ В Финляндии предполагается, что дети посещают школу в своем микрорайоне. Дети должны записываться в начальную или среднюю школу с их родным языком обучения.
- ◆ Чтобы получить юридическое признание, негосударственные школы в Швеции должны принимать всех обратившихся к ним учащихся, насколько позволяют возможности. Они должны быть открыты для всех и бесплатны, чтобы получить государственное финансирование.
- ◆ В Норвегии негосударственные школы, пользующиеся государственным финансированием, должны принимать всех, не зависимо от их места жительства, в том случае, если кандидат соответствует требованиям эквивалентной государственной школы.
- ◆ В Испании centros concertados должны принимать учащихся в соответствии с теми же правилами, что и в государственных школах, не зависимо от религиозного критерия. Но если выбранная школа имеет религиозную направленность, то родители от имени детей должны признать соответствующие предметы и обряды.
- ◆ В Италии негосударственные школы, которые хотят получить официальное признание как эквивалент государственной школы, должны принимать всех, кто желает принять образовательный проект данной школы. Внеурочные занятия, которые предполагают принадлежность к какой-либо идеологии или религии, могут не браться в расчет.
- ◆ Во Франции loi Debre запрещает контрактным школам дискриминацию при приеме учащихся. Хотя школы не должны навязывать веру родителей, которые записывают в нее своего ребенка, могут попросить подписать контракт, по которому они обязаны уважать школьную деятельность.

3. Принятие кадровых решений

В большинстве стран, хотя квалификационные требования к учителям в негосударственных школах те же самые, что и в государственном секторе, негосударственные школы имеют большую степень свободы при приеме на работу учителей и могут потребовать, чтобы учитель поддерживал особую роль школы и ее специфический профиль.

Группа 1. Страны, в которых нет юридических требований к тому, чтобы квалификация учителей в негосударственных школах соответствовала квалификации учителей государственного сектора

- ◆ Руководство негосударственных школ в Дании вправе выбирать квалифицированные кадры, которые принимают школьную программу и цели. Негосударственные школы могут увольнять учителей, если они не поддерживают профильность школы.
- ◆ В Швеции учитель негосударственной школы должен быть квалифицирован, но не обязательно иметь такую же квалификацию, как в государственной школе.

- ◆ В Англии и Уэльсе учителя негосударственных школ, которые не получают дополнительного финансирования, не обязаны иметь такую же квалификацию, как в государственном секторе, хотя они часто ее имеют. Совет школы с религиозной направленностью может использовать как критерий отбора принадлежность к религии при принятии решения о назначении на работу, чтобы сохранить особый характер школы.
- ◆ В Шотландии регистрация учителей с ГТС, нанимаемых в негосударственную школу, необязательна.
- ◆ В Южной Африке школьному управляющему совету разрешено нанимать на работу профессиональные и непрофессиональные кадры, принимая во внимание некоторые условия.
- ◆ Закон об Образовании Российской Федерации не прописывает особые обязательства по поводу кадрового состава в случае, если государство дает школе свои финансы.

Группа 2. Страны, в которых негосударственные школы должны принимать на работу учителей с соответствующей квалификацией государственной школы, но при этом могут добавлять дополнительные критерии, связанные с конкретной миссией школы

- ◆ В Австрии руководство школ, получающих субсидии, имеет право отбирать кадры на основе дополнительных критериев к тем, которые существуют для учителей государственных школ. Эти дополнительные критерии имеют отношение к особой профильности школы.
- ◆ В Бельгии негосударственные школы имеют право свободно принимать на работу персонал в соответствии с некоторыми юридическими положениями, которые прописывают общие условия для приема на работу учителей, которые должны иметь необходимую квалификацию. Если человек соответствует этим требованиям, независимый школьный совет не обязан отчитываться, почему принято то или иное решение. Совет может принять решение о приеме на работу или увольнении в том случае, если кандидат не разделяет религиозной принадлежности школы или ее педагогической миссии.
- ◆ В Германии негосударственные школы могут принимать на работу учителей, которых спонсор считает подходящими, но их квалификация должна соответствовать аналогичной в государственном секторе.
- ◆ Все назначения в ирландских школах должны быть сделаны Управляющим Советом в соответствии с Правилами национальных школ, а также должны получить одобрение Патрона и Министра образования и науки.
- ◆ В Голландии негосударственные школы должны нанимать учителей, которые соответствуют критериям государственных школ. Они должны обучать методами, эквивалентными тем, что используют в государственной школе, но необязательно теми же самими. Учителя в католических школах должны быть лояльными к профилю школы, должны способствовать достижению целей школы, включая отражение соответствующего мировоззрения.
- ◆ Все учителя в общеобразовательных средних школах Финляндии должны иметь диплом университета.
- ◆ В Испании негосударственные школы имеют полную свободу в вопросах приема на работу, кроме одного фактора: кандидат дол-

жен иметь соответствующую квалификацию по предмету для преподавания на определенном уровне, на котором ему предстоит работать, он соответствует требованиям к учителям в государственном секторе.

- ◆ В Италии субсидируемые негосударственные школы имеют право выбирать учителей, которые включены в национальный список. Школа имеет право ограничить образовательную свободу учителя. Ответственность учителя может даже простираться на его/ее поведение за пределами школы.
- ◆ Во Франции директор неправительственной школы может принимать во внимание религиозную принадлежность при решении вопроса о приеме на работу, т.к его/ее роль будет, в том числе, защищать особый профиль школы.
- ◆ Некоторые районы Швейцарии требуют, чтобы учителя негосударственных школ имели государственную квалификацию.
- ◆ В Болгарии все учителя государственных и негосударственных школ должны соответствовать государственным требованиям.
- ◆ Канадские суды провозглашают право религиозных и образовательных учреждений требовать принадлежность к вере и определенному образу жизни.
- ◆ В Норвегии Министерство разрабатывает правила, касающиеся квалификации и опыта работы в соответствии с уровнем класса и типом школы, куда человек назначается.
- ◆ В Новой Зеландии советы школ имеют право нанимать учителей в соответствии с нуждами школ, а не принимать того, кого посылает местное управление. Интегрированные школы могут использовать критерий, касающийся вероисповедания при назначении на ключевые позиции.
- ◆ В Греции учителя негосударственных школ имеют тот же статус, что и в государственных школах. Кандидаты принимаются из списка, разработанного Министерством. (Moustakas, 1995).

И. Ответственность за качество школы

Во всех странах осуществляется контроль над качеством обучения в негосударственных школах, обеспечивающих обязательный уровень. В большинстве случаев контроль обеспечивается инспектированием. Негосударственные школы, которые более паритетны с государственными школами и получают в большем размере субсидии от государства, в большей степени подвержены контролю со стороны государства в вопросах выполнения учебных планов и программ, учительских кадров, школьных помещений, максимального/минимального количества учащихся, финансового администрирования. Федеральные государства отличаются степенью контроля над образованием, который осуществляется центральным правительством и субъектами федерации.

Группа 1. Страны, в которых общая ответственность за руководство и инспектирование негосударственных школ лежит на Министерстве или Департаменте на государственном уровне

- ◆ Негосударственные школы в Греции должны подчиняться государственным требованиям. Негосударственные школы, как и государственные школы, проверяет та же инспекция. Инспектирование касается адекватности преподавательских кадров, количества учащихся

в классах и иногда учебников. Специальная организация отвечает за школьные помещения (Организация школьных зданий).

- ◆ Во Франции школы, имеющие контракт, подвержены серьезным проверкам, которые включают в себя инспектирование обучения по государственным программам. Государственный контроль обеспечивает проверку следующих фактов: следование национальным правилам обеспечения режима и расписания конкретных видов школ, выполнение учебных планов; обеспечение свободы мысли учащихся находится под строгим контролем, как того требует закон; прием в школы осуществляется независимо от национального происхождения и вероисповедания учащихся; наряду с административным и финансовым контролем. Правительственное инспектирование негосударственных школ, которые не имеют контракта, ограничивается проверкой моральных факторов, санитарных норм и выполнения требований по посещению обязательной школы.
- ◆ В Ирландии школы, получающие субсидии, должны договориться о проведении проверки государственными представителями.
- ◆ В Италии негосударственные школы, желающие получить статус «эквивалентных» государственным, проверяются национальной системой контроля за процессом и результатами обучения в соответствии со стандартами. Проверка осуществляется школьными инспекторами.
- ◆ В Люксембурге негосударственные школы инспектируются.
- ◆ В Голландии негосударственные школы обязаны следовать базисному учебному плану, определенному правительством. Инспекторы оценивают, насколько обучение в школе соответствует базисным задачам. Негосударственные школы достаточно автономны в разработке определенных религиозных и педагогических подходов, которые помогают достигать заданные цели (это прописано в «рабочем плане школы»).
- ◆ Португальская Конституция объявляет негосударственные школы подконтрольными государственной инспекции. Школы, имеющие соглашение с государством, подчиняются Государственной образовательной инспекторской службе. Другие школы могут также проверяться той же службой. Образовательные власти заботятся в большей мере о выполнении учебных стандартов.
- ◆ Негосударственные школы в Англии и Уэльсе подчиняются требованиям инспекции и регистрации Государственного секретаря по образованию и учебным навыкам в Англии и Национальной Ассамблеи Уэльского Департамента образования. Инспекторская проверка негосударственных школ обычно проходит раз в пять лет.
- ◆ Школьные инспекторы ее превосходительства составляют специальный отдел в шотландском офисе Департамента образования и также инспектируют негосударственные школы.
- ◆ В Новой Зеландии Офис контроля за образованием делает обзор качества образования в финансируемых негосударственных школах.
- ◆ В России существует ряд действующих контрольных механизмов. Чтобы получить государственную аккредитацию, образовательное учреждение должно успешно пройти аттестационную проверку. Закон предписывает создание аттестационной службы, которая должна функционировать независимо от органов управления образования.

- ◆ В Южной Африке Отдел квалификации установлен для контроля за разработкой Национальной квалификационной рамки, которая занимается установлением стандартов и гарантией качества.

Группа 2. Страны, в которых ответственность за контроль и проверку негосударственных школ возложена на региональные или местные власти

- ◆ В Фламандском сообществе Бельгии уровень итоговых достижений определен юридически с учетом контроля качества. Существует юридическая основа для разработки исполнительными органами школьного режима и учебного плана. Существует разделение обязанностей между внутренними управляющими службами и инспекторатом, управляющим государственным органом, во взаимосвязи с системой контроля качества Руководством по развитию образования.
- ◆ Во Французском сообществе инспекторат отвечает за оценивание качества обучения.
- ◆ В Австрии негосударственные школы, которые считаются эквивалентом государственных школ, признаны государством и их проверка осуществляется аналогичным способом. В первой инстанции проверка осуществляется на уровне районных школьных советов, затем – провинциальный школьный совет, третья инстанция – Министерство Образования и Культуры.
- ◆ В Германии органы управления образованием штата (земли) отвечают за руководство признанных негосударственных школ, которые обязаны выполнять государственные стандарты.
- ◆ В Испании Автономные комитеты следят за тем, чтобы образовательные учреждения выполняли минимальные условия и качество обучения было гарантировано. Высшая государственная инспекторская служба следит за тем, чтобы учебный план и программы, направления педагогического развития, учебные материалы соответствовали базисному учебному плану, и чтобы обучение по этим программам велось в соответствии с государственными требованиями.
- ◆ В США негосударственные школы подчиняются штатам, но в случае с религиозными школами государственное управление не должно касаться обучения.
- ◆ Во многих районах Швейцарии инспекторы отвечают за проверку школ. Если негосударственная школа стремится получить сертификат как государственная школа, она должна подчиняться государственному управлению.

Группа 3. Страны, в которых не существует формального механизма государственной проверки

- ◆ Дания – единственная страна в нашем исследовании, которая не осуществляет контроля за квалификацией педагогических кадров и уровнем обучения. Обеспечение качества работы негосударственных школ возложено на родителей, они могут избрать человека, который будет следить за тем, как выполняются условия для получения субсидии. Родители могут попросить муниципалитет провести мониторинг от их имени. Практически не существует правил, определяющих контролируемую роль Министерства образования. Управление школами на национальном уровне практически касается только финансовой части, которая контролируется тщательно. Законом 1999 года учрежден Датский Институт Оценивания, который

обеспечивает гарантии качества и оценивания на всех уровнях обучения.

- ◆ В Финляндии Национальный Совет по образованию утверждает базисный план и отвечает за финскую систему образования. Хотя и не существует официальной инспекции как таковой, Национальное Агентство по образованию отвечает за управление негосударственными школами.
- ◆ В Швеции ответственность за мониторинг и оценивание системы делегирована правительственным агентствам. Национальное Агентство образования проверяет и дает признание негосударственным школам и разрешает муниципальные гранты. Не существует национальной системы школьного инспектирования. Школы, получающие субсидии, отвечают за выполнение национального учебного плана тем, что учащиеся сдают национальный экзамен после окончания начальной школы и основной по шведскому и английскому языкам, по математике и граждановедению. Муниципалитет может осуществлять проверку школьных мероприятий, на которые выделяются средства.
- ◆ В Исландии нет национальной инспектуры. Управление образованием осуществляется на местном уровне, окончательная ответственность лежит на Министерстве образования, науки и культуры. Каждая школа применяет метод самооценивания. Национальное Министерство образования просматривает документы по самоконтролю один раз в пять лет.
- ◆ Система правительственного инспектирования школ Норвегии отсутствует. Самооценивание играет ведущую роль в поддержке качества образования.
- ◆ Австралия не имеет официальной системы инспектирования негосударственных школ. Они могут на добровольной основе участвовать в Программах по мониторингу стандартов в образовании.

К. Обучение ценностям

В большинстве стран, в основном, принято, что негосударственные школы имеют право придерживаться религиозных традиций, которые характерны для школы.

Группа 1. Страны, в которых признается право негосударственных школ пропагандировать религиозные традиции

- ◆ В Австрии религиозное образование, соответствующее вере ученика, является обязательным.
- ◆ В Бельгии негосударственные школы могут использовать религиозные критерии при принятии решений по программе.
- ◆ В Англии и Уэльсе уроки Закона Божьего обязательны, но в отличие от других обязательных предметов, они не прописаны детально в Национальном учебном плане, а также не определены итоговые достижения по прохождению этой дисциплины. Нерелигиозные школы выполняют программу религиозного образования, согласованную с местным Советом консультантов по религиозному образованию. Религиозные школы, существующие на пожертвования, разрабатывают свои программы.
- ◆ В Финляндии базисная учебная программа включает религию или этику.

В большинстве стран, в основном, принято, что негосударственные школы имеют право придерживаться религиозных традиций, которые характерны для школы

- ◆ В Греции уроки по православию, как правило, ведутся, но не являются обязательными. Учащиеся могут не посещать уроки и службу по просьбе родителей.
- ◆ В Ирландии, хотя официально Закон Божий преподается отдельно, чтобы разрешать учащимся не посещать уроки, но вся учебная программа имеет международную религиозную окраску. Не трудно получить разрешение не участвовать в религиозной службе и обрядах или не посещать уроки.
- ◆ В Италии негосударственным школам разрешено проводить уроки религии, но любые дополнительные внеклассные мероприятия не должны носить обязательный характер.
- ◆ В Голландии негосударственные школы имеют право включать религиозное образование, им обеспечена конституционная защита против вторжения в процесс преподавания.
- ◆ В Норвегии дети, чьи родители не принадлежат к государственной церкви, могут получать уроки по религии и морали вместо Закона Божьего, который является обязательным предметом на всех уровнях образования.
- ◆ Португальская Конституция провозглашает, что государство не должно ориентировать образование и культуру на какие-либо определенные направления философии, эстетики, политики или религии. Посредством образования должны уменьшаться экономические, социальные и культурные разногласия, оно должно стимулировать демократическое участие в свободном обществе и пропагандировать взаимопонимание, терпимость и дух коллективизма. В соответствии с решением Конституционного Суда преподавание католической религии в школах соответствует Конституции.
- ◆ В Шотландии многие негосударственные школы имеют сильную религиозную направленность.
- ◆ В Испании на всех уровнях образования, вплоть до университетского, включено изучение религии, но на добровольной основе.
- ◆ В Швеции негосударственные школы должны быть демократическими и должны способствовать развитию демократических ценностей и терпимости. Но школы могут иметь религиозную направленность. Уроки религии являются обязательными, к какой бы церкви и религии не принадлежала школа.
- ◆ В Австралии информация о направлениях обучения в школе, философии ее образования может быть получена напрямую из конкретной школы.
- ◆ В Болгарии негосударственные школы могут носить религиозный характер.
- ◆ В Канаде негосударственные школы могут выполнять специфическую миссию.
- ◆ В Исландии учебная программа включает «Уроки христианства, этики и религии».
- ◆ В России негосударственное образование может носить религиозный характер.
- ◆ Швейцарская Конституция запрещает обязательные религиозные занятия, но разрешает их на добровольной основе.
- ◆ В Соединенных Штатах Конституция строго запрещает государству вмешиваться в «свободное преподавание религии», но она также

запрещает государственные действия по пропаганде религии. Это привело к тому, что государственные школы целиком светские, без специальных занятий и даже упоминаний о религии. Негосударственные школы религиозной направленности защищены юридически от вмешательства государства в большей степени, чем нерелигиозные частные школы.

Группа 2. Страны, в которых основные ценности обучения в негосударственном секторе лежат вне религиозных традиций

- ◆ Во Франции, в соответствии с законом, образование должно позволять каждому развивать свою личность, повышать уровень своего развития, искать свои пути в социальной и профессиональной жизни, способствовать становлению гражданского облика. Несмотря на то, что предполагается, что католические и другие религиозные школы, подписавшие соглашение с государством, имеют свою особую направленность, они обязаны строить обучение, предоставляя каждому ученику свободу совести.
- ◆ В Дании возникло противостояние против обязательной сексуальной образовательной программы. Негосударственным школам, получающим субсидии, разрешено просто предоставлять биологическую информацию по данному вопросу.
- ◆ Федеральная Конституция Германии обеспечивает рамки основных обязательств, которые школы должны иметь в виду во время выполнения своей образовательной миссии. Каждый из штатов имеет свою конституцию, разделы которой посвящены образованию и указывают цели, которые школа должна достичь.
- ◆ В Новой Зеландии, чтобы негосударственная школа получила признание, необходимо «обеспечение воспитания учащихся в духе патриотизма и лояльности».
- ◆ В Южной Африке школы играют важную роль в построении социального согласия в деле достижения целей по обеспечению гражданского мира и сотрудничества. Учебный план 2005 предлагает радикальные изменения в системе школьного образования и строится на основе ожидаемых результатов. Этот принцип представляет собой новый подход к спорам о равенстве и провозглашает перспективу равных результатов. Равные перспективы являются движущей силой в южно-африканской образовательной политике.

Библиография

- Arthur, James, *The Ebbing Tide: Policy and Principles of Catholic Education*, Leominster: Gracewing, 1995.
- Avenarius, Hermann & Hans Heckel, *Schulrechtskunde*, 7th edition, Kroftel: Luchterhand, 2000.
- Berger Peter L. & Richard John Neuhaus, "To Empower People" (1977), republished in *To Empower People: From State To Civil Society*, edited by Michael Novak, Washington, DC: American enterprise Institute, 1996.
- Berka, Walter, Jan De Groof & Hilde Penneman, editors, *Autonomy And Education. Yearbook of the European Association For Education Law and Policy*, Kluwer Law International, Den Haag, 2000.

Carnegie Forum on Education and the Economy, *A Nation Prepared: Teachers for the 21st Century*, New York, May 1986.

De Groof Jan, *Le droit a et la liberte de l'enseignement*, Brussels, 1985.

Fini, Gianfranco, "Ricerchiamo il futuro nella tradizione italiana" in Desiderio, *opere, politica: Verso la Welfare society*, Rimini: Compagnia delle Opere, 2002.

Finn, Chester E., Jr, Bruno V.Manno & Gregg Vanoverek, *Charter Schools in Action: Renewing Public*.

Об авторе

Ян Де Груф — доктор юридических наук; профессор «College of Europe» (Бельгия); председатель совета директоров Европейской ассоциации права и законодательства в образовании; с 1993 года — советник Мирового банка, Совета Европы и Министерства образования и науки Украины, Словакии, России, Узбекистана и Киргизии; председатель международного комитета экспертов в области права РФ по вопросам законодательства в образовании; главный редактор «Европейского журнала права и законодательства в образовании»; соавтор научного труда в 2-х томах «В поиске баланса: свобода, автономия и ответственность» — для анализа этого вопроса использовались сведения о 26 странах мира; с 1993 года — председатель редакционного совета серии публикаций «Законодательство в высшем образовании Европы» (Совета Европы).