

ТЕНДЕНЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И РАЗВИТИЯ ШКОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРАНАХ ЕС

Методологические проблемы международных исследований в области образования



Владимир Загвоздкин,
научный сотрудник
Института теории и
истории педагогики
РАО, доцент
кафедры психологии
развития
Московского
педагогического
государственного
университета

Существуют три основополагающих затруднения в понимании идей, черпаемых нами с Запада. Первое — это глубокие различия культурно-исторических традиций. Даже в общеевропейском контексте, где, казалось бы, есть общий культурно-исторический фон, различия, обусловленные культурной спецификой каждой страны и её историей, настолько велики, что их понимание и анализ на основе источников, например, юридических и нормативных документов, весьма сложны. Даже отдельные статьи закона, формально тождественные, при более тщательном анализе имеют в разных странах Европы разные значения¹.

Вторая трудность в том, что каждая проблема, обсуждаемая в политическом контексте, комплексна. За одной и той же проблемой могут скрываться разные мотивационные поля и содержания. Третье — сохраняющаяся до сих пор, как наследство советского периода, изолированность, обособленность отечественной науки и образования от мирового контекста, вследствие чего есть сильная тенденция воспринимать проблемы «западного» образования в весьма упрощённом виде. Остро ощущается нехватка источников. Вследствие этого дефицита аргументация как за, так и против внедрения у нас западного опыта носит зачастую ущербный, односторонний характер. Задача этой статьи — показать на конкретном материале политических дискуссий в области образования основные тенденции и многообразие точек зрения Запада на сущность образования, неоднозначность и противоречивость позиций и точек зрения.

В качестве наглядного примера рассмотрим идею школьной автономии. Требование автономии для школы — одна из основных тем дискуссий. Автономия школы — глобальный тренд развития систем образования в мире. Однако за требованием автономии могут скрываться весьма различные мотивы. Это:

- соображения экономии бюджетных средств; автономия школы должна повысить «экономическую эффективность» школы;
- попытки снять ответственность за педагогические неудачи системы образования с политических партий или органов управления и перенести ответственность на уровень отдельной школы;
- идеолого-политические требования, связанные с принципом свободы в демократическом обществе;
- стремление повысить качество образования с помощью рыночных механизмов, при этом образование рассматривается как рынок образовательных услуг;
- стремление усилить мотивацию и заинтересованность учителей в своей деятельности с помощью раскрепощения их творческого потенциала;
- и, наконец, чисто педагогические мотивы: представление о самоуправлении как необходимом условии продуктивной работы школы; управленческие решения должны приниматься на основе реальной ситуации обучения и развития детей, обстоятельств их жизни в семье, а не на базе нормативных актов, спущенных сверху.

Итак, мы видим, что автономия автономии рознь.

1

Ср.: *Morris Robert.*
Die Entwicklung der
Bildungssysteme im
internationalen
Vergleich, RDJB. 1995.
S. 207.



Все эти различающиеся основания и мотивы, ведущие в конечном счёте к требованию автономии, имеют совершенно разную подоплёку. Соответственно и реакция образовательной общественности на эту идею, а также конкретные формы её реализации, выраженные в законах, будут весьма различны в зависимости от тех предпосылок, которые стоят за этой идеей в каждом конкретном случае².

Не зная той подоплёки, которая стоит за той или иной идеей или тенденцией на Западе, очень сложно занять адекватную позицию по отношению к ним. А сделать это важно, так как большинство, если вообще не все идеи, связанные с модернизацией образования в нашей стране, заимствуются нами именно с Запада. Основная задача аналитической работы состоит как раз в выявлении этих часто неявных оснований тех или иных идей и тенденций.

Основной вопрос современного образования

Основная проблема, вокруг которой вращаются все дискуссии, состоит в том, что традиционная модель государственной школы не справляется с задачами, которые ставит перед ней современная цивилизация. Причём под современной цивилизацией понимается комплекс произошедших в последние десятилетия перемен, который можно охарактеризовать в аспекте образования с разных точек зрения: с позиции школы, с позиции потребителей образования — «мира труда» и высшей школы, и в контексте изменений в политическом устройстве современного общества, государства и т.п.

Дискуссии о школе оказываются тесно связанными с дискуссиями о гражданском обществе, затрагивая принципиальные аспекты отношений индивида, общества и государства. Они углубляются в теорию современной демократии и связаны с поиском адекватных структур её функционирования, имеющих принципиальное значение для организации школьной системы. Большинство участников этих дискуссий на Западе склоняются к отказу от государственной школы как ведущей парадигмы школьной политики, выдвигают идеи гражданской школы как органа гражданского общества. Франк Рюдигер Йах³ формулирует это так: «Только граждански понятая школа, в которой родители и учителя на основе общих убеждений в рамках обязательных для всего общества целевых установок формируют определённую педагогическую программу, в состоянии соответствовать требованиям образования, ориентированного на ценности и учебные достижения в условиях плюралистического общества».

² Ср.: Hans Döbert/Gert Geisler Schulaurthonomie in Europa. Baden-Baden. 1997.

³ Настоящий материал основывается на ряде источников, основным из которых является фундаментальное исследование профессора Йаха «Школьная конституция и гражданское общество в Европе», посвящённое анализу законодательств в области образования стран ЕС. Jach F.R. Schulerfassung und Bürgergesellschaft in Europa, Berlin. 1999.

Развитие школьного законодательства в каждой стране определяется двумя основными факторами. Во-первых, это общемировая тенденция распространения идей гражданской школы — более самостоятельной, ответственной, самоуправляемой и автономной. Во-вторых, это действующие в каждой из стран образовательные традиции, привычный уклад жизни, господствующие организационные структуры. Динамика их взаимодействия определяет ситуацию в каждой стране, причём не только в смысле — сколько государства нужно школе, но и что значит свободная, самостоятельная или гражданская школа.

Идея гражданского общества и её значение для политики в области образования

Гражданская школа в её теоретическом осмыслении обсуждается в более широком контексте идеи гражданского общества (Civil Society), с особой остротой проявившейся в начале 90-х годов. С одной стороны, эта идея — ответ на ставший вдруг для всех явным провал традиционной классической концепции общества и централизованного государства. Перед лицом беспомощности государства в решении насущных проблем заново поставлены вопросы о соотношении свободы и ответственности граждан в демократическом обществе. С другой стороны, идея гражданского общества — это дальнейшее развитие демократии и плюрализма, на которые она опирается. Ядро дискуссии о гражданском обществе — вопрос о том, насколько, наряду с классическими формами парламентской демократии и силами, формирующими политическую волю обще-



ства посредством партий, может и даже должно существовать пространство свободного самоопределения граждан в формах автономного самоуправления. Это пространство рассматривается как средство соответствия общества фактическому разнообразию ценностных ориентаций своих граждан и освобождения государства от непосильного груза задач, с которыми оно просто не в состоянии справиться.

В дискуссии вокруг идеи гражданского общества нет единой терминологии или единой концепции гражданского общества. Позиции в его понимании очень различны и колеблются от крайнего политического либерализма до коммуитаризма. Однако все признают, что гражданское общество характеризуется тремя существенными признаками:

- многообразием форм организаций, в которых люди на путях самоопределения могут реализовать свои жизненные интересы;
- автономией этих организаций, их независимостью от власти государственного центра даже тогда, когда они финансируются государством;
- готовностью граждан этих организаций взять на себя решение каких-либо задач, а не спрашивать, что может для меня сделать государство.

Теория гражданского общества стремится утвердить принцип этики ответственности граждан, создать возможности для самовыражения меньшинств и маргинальных групп и противодействовать властным структурам, детерминированным политикой партий. Целью в конечном счёте является обобществление сфер государственной политики, включая и сферы жизнеобеспечения, прежде всего в тех областях, где проблемы решаются государством в недостаточной степени или **неадекватно их сути**, где партийно-политическое доминирование государства

противодействует самоопределению и активности общественных групп⁴.

Таким образом, идея гражданского общества опирается на аналитическое различие общества и государства, не изолируя эти области одну от другой, и открывает возможность формирования политической воли от общества к государству. Речь идёт о дальнейшем развитии западной парламентской демократии и идеи о том, что *общество не идентично со своей политической организацией* и что сферы общественной жизни формируются не для граждан, но самими гражданами. В этом контексте хотя и можно формально говорить о гражданском обществе всюду, где существует сама по себе возможность учреждать и содержать организации, независимые от государства, но подлинная субстанция Civil Society — в узком смысле — проявляется тогда, когда «совокупность объединений может оказывать существенное влияние на ход государственной политики, определять и моделировать её»⁵. Перед лицом очевидного дефицита обоснованной легитимности государственной политики в форме представительской парламентской демократии, что выражается, в частности, в резком сокращении участия граждан в выборах, необходима компенсация этого дефицита. Для этого нужны небольшие, действующие согласно принципу субсидиарности общественные объединения, имеющие обозримые и прозрачные взаимосвязи, которые должны и имеют право решать задачи жизнеобеспечения в той степени, в которой их деятельность служит общепольным целям и не направлена на удовлетворение частных интересов или образование элит.

Принцип субсидиарности

Принцип субсидиарности является фундаментальным конституирующим принципом гражданского общества. Первоначально он сформулирован в рамках социального учения католической церкви как попытка сопротивления вмешательствам со стороны секулярного государства. Со временем этот принцип утвердился в основании гражданского общества и стал играть в процессах европейской интеграции значительную, если не центральную роль⁶. Хотя акценты в понимании этого принципа у различных политических групп различны. Если отвлечься от всех разногласий, принцип субсидиарности можно сформулировать так: *то, что может сделать для себя малая группа, то не вправе регулировать большая*. Например, за воспитание детей ответственна сначала семья, а не какая-то более крупная организация. И то, что семья в состоянии обеспечить самостоятельно, государства не касается. Государству остаётся то, с чем не справляется малая группа. Задача более крупной инстанции, находящейся на следующей ступени иерархии,

⁴ Ср.: Darhendorf R. Die gefaerdete Civil Society // Europa und Civil Soziety. Stuttgart, 1991.

⁵ Taylor Charls. Die Beschwörung der Civil Soziety // Michalski K. Herg. Europa und Zivil Soziety. Stuttgart, 1991.

⁶ Ср.: Blanke, Hermann-Josef. Das Subsidiaritätprinzip als Schranke der europäische Gemeinschaft? ZG, 1991.



состоит в том, чтобы поддерживать и помогать малой организации реализовать её цели. Поэтому и говорят о «Subsidium» — помощи, имея в виду поддержку.

Принцип subsidiarности ведёт к переосмыслению старой идеи государства: вместо строгого принципа организации сверху вниз утверждается строительство структур общества снизу вверх. В отношении системы образования принцип subsidiarности звучал бы так: государство только там учреждает школы, где их не учредили отдельные группы населения⁷. Примером такого понимания принципа subsidiarности в сфере образовательной политики стала система образования в Нидерландах. В этой стране горизонтальный принцип subsidiarности был закреплён в Конституции 1917 г. Она гарантировала равноправие государственных и негосударственных школ, а за последние 15 лет вертикальный принцип subsidiarности подвергся в Нидерландах широкомасштабной децентрализации в том, что касается административных полномочий, и оказался в результате на уровне отдельных школ. «В новых законах регламентируется только то, что является безусловно необходимым; всё остальное сосредоточено в руках самих школ. Тем самым ответственность за большую часть дел переносится на самый низший уровень»⁸.

Гражданское общество и школьные системы

С одной стороны, понятие «гражданское общество» описывает уже сложившуюся реальность жизни современного западного общества. С другой — это ценностный ориентир, *программа, вектор развития* и в этом смысле — своего рода норматив, масштаб для оценки развития общества той или иной страны. С этой точки зрения характерно, что во многих западно-европейских странах конституционной демократии именно в школьной системе, а не в каких-либо других областях публичной политики установилась всеобъемлющая монополия государства. При этом негосударственные школы, учреждённые по инициативе граждан, рассматриваются как негативное явление, которое, к сожалению, невозможно устранить в силу гарантий свобод, данных Конституцией. Именно поэтому перед лицом никем не отрицаемого краха централизованной образовательной политики вопрос об ответственном формировании школы неболь-

шими общественными группами, которые хотят выразить определённую культурно-педагогическую идентичность на основе признания некоторого нормативно-заданного commonsense⁹ (здравый смысл), актуален как никогда. На фоне этой актуальности вызывает удивление, например, что в ФРГ в течение десятилетий отчётливо прослеживалась тенденция исключать образование и образовательную политику из дискуссии о гражданском обществе. При этом приводились различного рода аргументы в пользу эффективности государственной школы¹⁰, которой должна быть предоставлена большая свобода действий, а активное же принятие гражданами ответственности на себя в форме самоорганизующихся педагогических ассоциаций оставлялось по большей части без внимания.

В школьных законодательствах разных европейских стран так или иначе выражена идея гражданской школы и зафиксировано отношение государства, общества и индивидуума к школьной системе. Несмотря на общую основную концепцию, в разных государствах господствуют разные представления о необходимости действенности принципов гражданского общества в системе образования. Различным оказывается и само понимание гражданского общества в теории демократии. Для школьной системы особенно важно различие основных позиций либерализма и коммунизма, так как каждая из этих позиций имеет чёткие следствия для организации школьного дела.

⁷ Ср.: Herrmannstorfer, Udo Europa. Stichwort «Subsidiaritätprinzip», Rundbrief Dreigliederung, 4, 1992.

⁸ Theo Liket. Zwischen Autonomie und Verantwortung, Schulleiter-Handbuch 66, Braunschweig. 1993, S. 61.

⁹ Common sense — важнейшее понятие гуманитарного познания, имеющее долгую историю, начиная с Джанбаттисты Вико, который противопоставлял идею «общего чувства», т.е. системы как-то установившихся общих для всех презумпций, неписаных правил и норм декартовской идее рациональной достоверности знания. Г. Гадамер в своей знаменитой книге «Истина и метод» посвящает common sense отдельный раздел. Common sense — часто передают русским словосочетанием «здравый смысл». Именно здравый смысл при всех идеологически-теоретических разногласиях остаётся общей основой, *реально, не теоретически* связующей общество совместно живущих людей.

¹⁰ Сокрушительный удар данная аргументация получила после анализа результатов исследования PISA, в котором Германия оказалась ниже общего среднего уровня развитых стран. В настоящее время в ФРГ проводятся в жизнь реформы, направленные на автономизацию государственной школы.



Концепции либерализма и коммуитаризма в их значении для системы образования

Антагонизм либерализма и коммуитаризма

В теории современной демократии есть, наряду с общей платформой, и противоположные установки, в напряжении между которыми обсуждается идея гражданского общества и место образования в нём. В спорах между этими позициями сложно переплетены стратегии аргументации, которые необходимо проанализировать для прояснения вопросов, связанных с политикой в области образования и образовательным правом отдельных стран.

Антагонизм позиций либерализма и коммуитаризма принесён в Европу из США, где развернулись дебаты, касающиеся принципиальных вопросов теории государства, а именно соотношения свободы индивидуума и его ответственности перед обществом. Исходным пунктом дебатов стала критика со стороны коммуитаризма либеральных теорий общества. По мнению коммуитаристов, политический либерализм, особенно на фоне постмодернистского плюрализма ценностей, сводит идею демократии к простым правилам взаимодействия и ведёт к атомизации общества. При этом ответственность граждан за общество в целом лишается содержательной ткани до такой степени, что это становится экзистенциально опасным. При всех различиях в стане критиков либерализма и неолиберализма — от консервативных движений, защищающих традиционные ценности, до левых моделей базисной демократии — их общей платформой являются следующие идеи: усилением солидарности должна быть сохранена взаимосвязь общества, которая из-за

либерализма экономического толка находится в опасности. Сторонники либерализма возражают, что эта критика бьёт мимо цели, так как индивидуальная свобода и ответственность всегда мыслились в либерализме как неразрывное единство¹¹.

Основной тезис коммуитаризма таков: *интеграция политического сообщества¹² возможна только на основе культурно-нравственной общности*. Хотя плюрализм современного общества и признаётся в качестве необходимой основы свободы, в то же время констатируется, что идея общего блага, которая должна регулировать частные интересы, не может далее лишаться своего значения вслед за деградацией интеграционных сил общества и нации. Маятник ценностей слишком сильно качнулся в сторону индивидуализма.

Политический либерализм провозглашает принцип плюрализма как жизненный элемент, основную субстанцию современного общества. Коммуитаризм же видит в ценностном плюрализме и культурном многообразии, наоборот, неизбежное зло современных обществ, которое, однако, нужно принять. Поэтому коммуитаризм в своём основном ядре враждебен плюрализму. Стоя на стороне большинства, коммуитаризм имеет тенденцию оттеснять права меньшинств.

Из этого видно, что идея гражданского общества находится *между* либерализмом и коммуитаризмом. Вместе с либерализмом гражданское общество разделяет принцип независимости и плюрализма, вместе с коммуитаризмом утверждается значение деятельности, нацеленной на общее благо. **Именно образование, как особая сфера жизни общества, наиболее подходит для консолидации гражданского общества и реального преодоления разногласий между либерализмом и коммуитаризмом.**

Модели образования либерализма и коммуитаризма

Дискуссия между либерализмом и коммуитаризмом обнаруживает, что эти две позиции, понимаемые как антиподы, защищают разные модели системы образования. В то время, как идеологи коммуитаризма выступают за усиление ответственности граждан — отдельной школы, родителей, учеников — *в рамках существующей государственной школы путём различных форм участия*, а также за общий ценностный консенсус, представители экономически ориентированного неолиберального направления верят, что *путём введения рыночной модели в систему образования и усиления конкуренции работа школ будет ориентирована на запросы граждан*. Как отмечает Ф.Р. Йах, обе эти позиции в их догматизированной форме односторонни. Но они вполне могут быть совмещены в осмысленном синтезе.

¹¹ Taylor. Charles Negative Freiheit? Frankfurt/Main. 1995.

¹² Можно сказать просто: общества как целого.



Коммунитаризм видит центральную воспитательную задачу семьи и школы в привитии ценностей, ориентированных на общее благо. Школа, с точки зрения коммунитаризма, должна исполнить две основные задачи: развить элементарные способности индивида и сообщить ему базовые ценности. Это правильно постольку, поскольку *воспитание возможно только на основе общих ценностных ориентаций родителей, учителей и учеников*. Но простого требования ориентации на общие ценности недостаточно. *«Вызов современного общества школе состоит ... не только в требовании усиления ориентации школы на ценности. В условиях плюралистического общества требуется ещё и многообразие педагогических профилей. Преподавание, ориентированное на ценности в сочетании с плюрализмом, — вот подлинный вызов образованию будущего»*¹³.

Тезис о невозможности воспитывать при отсутствии общего ценностного основания в общем-то все разделяют, и это — сильный аргумент в пользу ухода государства из школы, так как один из принципов современного государства в условиях реального плюрализма — ценностный нейтралитет. Поэтому единственная возможность вернуть ценности в школу заключается в том, чтобы передать её в руки общественных объединений, создаваемых на основе общих ценностей. Вот что пишет Ф.Р. Йах по этому поводу: *«В области устройства школьного дела современное государство не может обосновать свою внутреннюю легитимность путём чисто парламентских процедур, так как школа, как институт, не может быть мировоззренчески нейтральной. Особая проблема (недостаточной или отсутствующей вовсе) обоснованности государственного содержания школ состоит в том, что современному государству подобает сохранять мировоззренческую нейтральность, однако передачу ценностей в процессе воспитания и образования учеников и тем самым достижение целей образовательного процесса можно осуществить только на основе общего мировоззрения в широком смысле. Таким образом, функция государства в школьном деле не может состоять в педагогически-мировоззренческом определении направления деятельности школы, но только в предоставлении ресурсов, координировании, стандартизации и защите от злоупотреблений в таких областях, которые не касаются экзистенциально-мировоззренческой направленности образования и воспитания»*.

Важно увидеть принципы либерализма и коммунитаризма в их следствиях для государственной политики в сфере образования с точки зрения правомерности и границ каждого из них.

В центре «теории справедливости» Роулза — классические гражданские права и свободы. Он приводит существенные

аргументы в пользу плюралистического подхода к вопросу о передаче традиционных культурных ценностей через систему образования. С этой идеей хорошо сочетается концепция многообразия видов школ, которая находит своё обоснование в том, что *«современное государство нельзя больше понимать как представителя якобы существующих общих интересов всего общества»*.

*Но в демократии гражданского общества государство должно быть гарантом возможности реализации различных ценностей, принятых обществом и имеющих обязательной основой common sense»*¹⁴.

Однако концепция плюрализма либерального толка имеет двойное ограничение. Во-первых, многообразие школ должно быть ориентировано на общий консенсус базовых ценностей. Во-вторых, образование не должно быть полностью предоставленным рыночным механизмам как выражению общественной свободы, оно нуждается в управлении и компенсации со стороны социального государства. Царит не бесконечная свобода, но общественно отрегулированная в рамках закона. Это означает, что концептуальный плюрализм образования и воспитания, проявляющийся в многообразии видов школ, не может быть понят как полный произвол, а образование не может быть предоставлено свободной игре рыночных сил. *Проблема свободы, как проблема теории законодательства и Конституции, начинается с определения общих обязательных основных ценностей*. Здесь коммунитаристская позиция может стать опасной для свободы, если общий ценностный контекст будет определяться слишком узко. Слабость коммунитаризма состоит поэтому в *опасности диктата со стороны основных ценностей*, его же структурная сила — в необходимости самоорганизации граждан в политичес-

¹³ Jach F.R. S. 47.

¹⁴ Там же.



кой жизни путём усиления активности, оживления политического принципа субсидиарности и солидарности. Слабость либерализма в условиях усложняющейся жизни современного общества, напротив, состоит в том, что он, путём обязательного для всех закона и своей направленностью на представительскую демократию и либеральную рыночную модель, не может удовлетворить собственной первоначальной цели — обеспечить универсальную свободу, так как не в состоянии создать предпосылки её осуществления. Кроме того, слабость либералистской позиции и в том, что она вообще имеет тенденцию сужать проблематику образования до вопроса: либо свободный рынок, либо государство.

Многие авторы обоснованно отклоняют чисто рыночный подход в образовании, так как общедоступность и равенство шансов в образовании — такие ценности, от которых никто не желает отказываться. Особо тщательно следует проанализировать понятие товара или услуги в применении к образованию, а также идею школы как предприятия сферы услуг. Организации культурной сферы, куда относятся школы, лишь условно можно назвать предприятиями, так как они не могут и не должны покрывать расходы за счёт цены на предоставляемые услуги, как это происходит в экономической сфере, где качество товара напрямую связано и обеспечивается ценой. Таким образом, из понятия «рынок» в области образования приемлем только аспект *конкуренции*, но не полного самообеспечения за счёт продажной цены. Так, например, какая-нибудь частная музыкальная школа или консерватория вполне могут обеспечить свои текущие расходы за счёт платы учеников или студентов. Но расходы на оборудование — рояль, ремонт помещений и т.д. — покрываются за счёт благотворительных взносов, что для специфиче-

ки этой деятельности вполне правомерно в отличие от предприятий экономической сферы, работающей на полном самообеспечении. Поэтому в сфере образования, как и в случае с музеями, театрами, искусством и т.д., всегда будут сохраняться субсидии, благотворительные фонды, гранты и т.д.¹⁵ При этом школа вполне может заимствовать и применять разработки в области менеджмента, обеспечения качества и др., полученные в предпринимательской сфере.

Коммунитаристский подход не учитывает того, что негосударственные школы, как организации, точнее ассоциации, не направленные на извлечение прибыли, могут стать самоуправляющимися учреждениями гражданского общества, ориентированными на общее благо. Кроме того, коммунитаризм недооценивает важности принципа плюрализма для активного гражданского общества, когда он для усиления общего духа требует ввести единую систему ценностей школьного образования на основе централизованных учебных планов и централизованных государственных экзаменов. Здесь права и свободы преобразуются в новые государственно-центрированные иерархии, в которых граждане выступают не как носители собственных прав, выраженных в Конституции, но должны действовать как добродетельные исполнители государственно-предусмотренных смыслов. Таким образом, при всей общности культурной истории и традиций системы образования отдельных европейских стран отличаются между собой так, что можно выделить определённые типы в зависимости от того, какие основные теоретические позиции, рассмотренные выше, в них преобладают.

Типология школьных законодательств стран ЕС

Как мы уже отмечали, для стран Европейского Сообщества характерны как общие культурно-политические основания, так и сильная дифференциация, коренящаяся в истории каждой страны. Общим является то, что все государства придерживаются демократическо-либеральной ориентации, выражающейся свободными выборами, неприкосновенностью и защитой гражданских прав и свобод. Целью образовательного и воспитательного процесса провозглашается зрелая, свободная, самостоятельная и ответственная личность, и развитие образования направляется к достижению этой цели. Интегративной частью этого развития являются отказ государства от монополии на школу, право родителей на свободный выбор школы, включая учреждение новых школ, а также педагогическая свобода учителей в рамках учебного процесса. Но при осуществлении этих принципов западно-европейские страны движутся разными путями, а структуры школьного образования различаются между собой в диапазоне от

¹⁵ Behrenz. Eckhard. Qualität zum Nulltarif, Fragen der Freiheit, Heft 209, 1991.



крайне либеральной до крайне этатистской¹⁶ традиций. Решающее значение при типологизации различных систем школьного образования имеет общий государственно-правовой принцип субсидиарности. Его существенная роль заключается в практической поддержке свободы преподавания и образования. Этот принцип следует понимать не вертикально — как децентрализация государственных задач, а горизонтально. В соответствии с горизонтальным принципом субсидиарности задачи образования отдаляются от государственной сферы и закрепляются за сферами гражданскими в том, что касается развития творческих возможностей подрастающего поколения. В государстве с демократическим централизмом школьная система допускает плюрализм форм: родители и ученики имеют право свободно выбирать школу в зависимости от мировоззрения, творческих задатков и т.д. Никаких бюрократических ограничений больше не существует. Такое децентрализованное и демонополизированное школьное образование находит своё легитимное обоснование не столько в административно-государственных соображениях, сколько в теории демократии.

Политические системы государств Европейского Союза (ЕС) можно классифицировать по разным признакам. Так, опираясь на исследования Лийпхарта, Габриэль¹⁷ разделил их на три основных типа: демократия соревнования (конкуренции), демократия консенсуса и смешанный тип из первых двух. Эти три типа, в свою очередь, подразделяются на унитарные, федеративные и унитарно-федеративные структуры.

При этом оказывается, что для стран с «демократией консенсуса» характерна гражданская традиция школьного образования, в которой государство не претендует на полную монополию, но предоставляет различным общественным группам возможность осуществлять ценностную ориентацию в педагогике на равных правах с государством. Это Бельгия, Нидерланды и Дания — страны, обретшие свою самостоятельность ещё в XIX веке. А вот формы образования, выработанные в XX веке после Второй мировой войны, — итальянская (1948 г.), немецкая (боннский Основной закон 1949 г.), греческая (1975 г.), португальская (1976 г.) и испанская (1978 г.) — свидетельствуют скорее о негативных — этатистских — тенденциях.

При сравнении исторического развития западно-европейских государств оказывается, что принцип свободы образования сильнее всего заявляет о себе в тех странах, в которых буржуазная революция в XIX веке одержала победу. Это относится к странам, в которых сложилась устойчивая, свободная от глубоких кризисов эволюция политической и демократической системы с сильной гражданской традицией школьного образова-

ния, включающей либерально-субсидиарный принцип. Такими издавна являются Великобритания и Ирландия, а также Дания, Бельгия и Нидерланды.

Традиции европейского образования заметно отличаются друг от друга и в содержательном отношении. Ф.Р. Йах выделяет три образовательные традиции:

- 1) Рациональный энциклопедизм, имеющий французские корни. По этой традиции, в сравнении с другими, уделяется меньше внимания индивидуальному и интуитивному началам в обучении.
- 2) Гуманитарная модель английского образца, направленная преимущественно на индивидуализацию и практическое действие.
- 3) Третья модель, характерная в особенности для Дании, ставит в центр внимания ребёнка, его ориентацию в коллективе, его эмоциональное и социальное развитие.

Эти три основные традиции опираются на фундаментальные ценностные ориентиры и установки, которые невозможно соединить в едином для всех европейских государств учебном плане.

На тот или иной политический курс государства большое влияние оказывает понимание идей государства, благосостояния и демократии. Так, в Германии и во Франции, для которых характерна этатистская, государственно-центрированная модель школьного образования с жёсткой регламентацией, этатизм имеет своими корнями утвердившуюся ещё в XIX веке идею государственной опеки общественных институтов. Здесь демократия понимается *юридически-нормативно*. Социально-политические взгляды на систему воспитания и образования, возникшие под влиянием представлений о сущности правового государства, привели в этих странах к высокой степени правового регулирования для «достижения равенства шансов».

¹⁶ Этатизм (от франц. *etat* — государство) — направление политической мысли, рассматривающей государство как высшую цель общественного развития.

¹⁷ *Gabriel Oskar W.* Die EG-Staaten in Vergleich, Opladen, 1992.



Противоположность — англосаксонская концепция государственного благосостояния. Она характеризуется не столько юридически-нормативно — в смысле возможности признания субъективных прав в суде, сколько определяется *идеями творческого удовлетворения в процессе обучения* — ориентацией, не имеющей специального юридического основания. Эта традиция развивается, наряду с Великобританией, также в Ирландии, Дании и Нидерландах — странах с либеральной или гражданской системой школьного образования.

Возникает вопрос: является ли юридически закреплённое нормирование государством школьной администрации и ограничение самоорганизации подходящим инструментом для достижения таких целей, как равенство шансов? Сравнительные социологические анализы систем образования отдельных государств — членов Евросоюза, а также исследования эффективности школ показывают, что ограничение государственных полномочий, определяющих школьное образование, не влечёт за собой автоматических изменений в возможности получения качественного образования для разных социальных слоёв.

Например, голландское школьное образование, которое существует на основе свободного учредительства, представляет собой образцовое свидетельство того, что ни автономия отдельных школ, ни доминирующее положение школ со свободным учредительством не способствуют усилению социальной стратификации. Нет никаких признаков того, что будто бы «социальный отбор в нидерландском школьном образовании выражен сильнее, чем в немецком»¹⁸.

Но если дело обстоит так, — а исследования системы школьного образования в Нидерландах подтверждают это на конкретном материале, — то легитимный

базис государственной концепции школы оказывается разрушенным. Этот базис видят в государственной функции: государство создаёт систему социального обеспечения и тем самым заклон против социального неравенства. С этой точки зрения интересно, что Голландия, занимающая ведущее место в дискуссии об автономии школьной системы, выдвигает эту идею в контексте переосмысления государственных структур вообще. Такая реструктуризация в связи с драматической ситуацией с бюджетом уже в начале 80-х гг. потребовала долгосрочных реформ «преизбыточного государственного обеспечения». Сегодня эти реформы находят своё выражение в значительном снижении бюджетного дефицита, а также в создании новых рабочих мест¹⁹.

Принципиальные различия фундаментальных школьно-образовательно-правовых концепций становятся отчётливыми при сравнении отдельных разделов школьного законодательства разных стран. Так, Конституция Федеративной Республики Германии основывается на этакстатской концепции. В главе 7 раздел 1 Основного Закона устанавливает в полном смысле слова норму: «Школьное образование в своём целом находится под контролем государства». Либеральная концепция, лежащая в основе школьного образования и его правовой базы в Нидерландах, обнаруживает противоположную тенденцию, которая изложена в соответствующем положении статьи 23 первого раздела Конституции, где сказано: «Система обучения — предмет постоянной заботы правительства». В этой формулировке можно отчётливо расслышать различие между «контролем над» и «заботой о» школе, и это — различие в самом понимании двух законодательных документов. Но и эти различия, в свою очередь, отражают то, как понимает себя та или иная форма общественной и государственной организации. Система образования в Дании в ещё большей мере, чем в Нидерландах, подвержена влиянию либерально-индивидуалистических взглядов. В самом деле: датская система открыто провозглашает в качестве подлинных основных прав только право ребёнка на бесплатное образование в народной школе и право родителей самим обучать своих детей.

Пример Финляндии

Общие тенденции развития школьного законодательства, отмеченные выше, можно продемонстрировать на примере Финляндии, который вызывает особый интерес в связи с тем, что именно Финляндия показала самые высокие результаты в исследовании PISA — самом авторитетном на сегодняшний день международном исследовании качества образования.

Финская школьная система исторически тесно связана со шведской и во многом повторяла её. Согласно шведской модели как содержание, так и методика преподавания в основном

¹⁸ Tillmann H.J. *Autonomie der Schule*, Zeitschrift für Pädagogik. 11/1993.

¹⁹ Pitzler Petra. *Genesung auf holländisch*, die Zeit. 3/1997.



определялись централизованно. Однако реформа школьного законодательства 1990 года привела к передаче общинам ответственности за отдельные школы и предоставлению школам широкой методической свободы. С этого времени организация школ находится в ведении общин. Общегосударственные рамки закрепляются законодательно определяемыми целями и национальными направлениями, которые отражены в школьных программах. Но они сформулированы достаточно широко, так что собственно учебные планы разрабатываются на местном уровне и общины имеют широкие права принимать решения по отдельным школам. Так как в Финляндии нет самостоятельных органов школьного надзора, то школы и учителя свободны в выборе средств обучения и пользуются широкой педагогической свободой, на которую влияют лишь родители и общины. Свобода педагогической деятельности в общественной системе образования позволяет некоторым школам, например, обучать детей по системе М. Монтессори, в общинных школах есть классы, в которых преподают, основываясь на педагогике Френе. Существенное усиление педагогической автономии отдельных школ было достигнуто уже в 1985 году введением гибких учебных планов. Цель изменений основного учебного плана в 1994 году — дальнейшее усиление самостоятельной ответственности отдельных школ. Одновременно отменялись жёстко закреплённые школьные округа для государственных школ, что позволило родителям свободно выбирать школы по педагогическим и дидактическим принципам.

В отношении свободы открытия школ, учредителями которых являются родители, Финляндия, приняв в 1990 году новый школьный закон, пошла по пути европейского образовательного права, но продвинулась существенно дальше других стран ЕС. В соответствии с новым законом все школы, которые следуют международно признанным педагогическим теориям вальдорфской, Френе-, Монтессори-педагогике, или другие альтернативные школы, следующие международно признанным педагогическим направлениям, органы управления образованием должны принимать без исключения и без дальнейших проверок при наличии общих правовых предпосылок, например, заключения строительного надзора. Эти школы наделены правом следовать собственному учебному плану, а результаты их деятельности признаются государством. При этом их финансовое положение уравнивается с государственными школами.

Ф.Р. Йах так характеризует новое школьное законодательство Финляндии: *«Новая финская школьная конституция отличается в равной мере стремлением как укрепить автономию государственных школ, так и посредством обширного финансирования негосударственных школ предоставить родителям, независимо от их материального*

*положения, полное право выбора между всеми школами. Хотя эти изменения вследствие ограниченного числа негосударственных школ обладают ещё ограниченным общественным значением, в структуре смены парадигмы заметно движение к гражданской школе»*²⁰. Исследование ОЕСД о школе и качестве её работы указывает на то, что Финляндия со своей точкой зрения на право выбора родителей между различными формами и видами школ может служить примером таких стран, где *«частные школы (даже если они в общей массе немногочисленны) в действительности получают равную полную поддержку наряду с государственными школами»*²¹.

Заключение

Общая тенденция в развитии школьных систем в Европе очевидна: *будущее усматривается в гражданской школе, которой предоставляются педагогическая свобода и самостоятельность*. Обоснование легитимности этого направления развития происходит по трём основным линиям: правовой, экономической и педагогической. Правовая связана с идеей гражданского общества и демократии, основывается на традиционных правах и свободах. Экономическое либерально-рыночное обоснование рассматривает школу как предприятие сферы услуг и ожидает от автономной школы усиления ориентации на реальные потребности граждан (потребителей), хотя большинство авторов отклоняют идею обеспечения школы за счёт продажи товара «образование». Педагогическая стратегия аргументации обосновывает в разгосударствлении школы и предоставлении ей свободы условие для ответственной и ангажированной работы учителей, координации усилий между школой и родительским домом. **НО**

²⁰ Jach F.R. S. 240.

²¹ OECD (Hrsg), Schule und Qualität. Ein Internationales OESD-Bericht, Frankfurt/Main, 1991. S. 143.