



Ян де ГРУФ

СВОБОДА ВИБОРУ В ОСВІТІ: ПЕРЕДУМОВИ СУЧАСНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

© Ян де Груф, 2006.

© Центр просвітницьких програм Міжнародної асоціації християнських шкіл.

В статті розглядається визначальна роль законодавства в демократичному розвитку держави. Порівнюються законодавчі освітні акти різних країн. Аналізується вислів «свобода освіти», показані різні підходи до його розуміння. Автор звертає увагу на освітні процедури (передбачені законодавством), що перешкоджають розвитку свободи освіти. Серед них: реєстрація, ліцензія, атестація, акредитація. На прикладах тоталітарних країн, зокрема, СРСР та нацистської Німеччини, показано порушення свободи в освіті. Освітнє законодавство повинно стати спонукальним фактором процесів змін, дати законне підґрунтя зміненої та покращеної системи освіти, запровадити структуру для підтримки демократизації через освіту.

I. Сприяння соціальному розвитку й розвитку особистості як доцільність законодавства й освіти

А. Ера напередодні «перебудови»

Освітнє законодавство нації здебільшого є дійсним відображенням її культурних традицій і соціального середовища.

Це також є причиною того, що освітнє законодавство відрізняється в різних країнах в межах континенту, і, звичайно, навіть більша різниця простежується між континентами. Урегулювання законодавчого комплексу щодо освіти різняться залежно від конституції кожної держави. Але порівняння все ж таки необхідне, тому що міжнародна зацікавленість питанням права в освіті зростає.

Міжнародні стандарти юстиції визначають певні освітні права. Юридична практика бере за основу метод синтезу, для того щоб визначити, які права й свободи повинні бути наявними в освіті.

Звернемо на це увагу при розгляді «Закону про освіту», наприклад, Китаю, де постають питання дуже схожі на ті, що виявляються в Західній Європі. Наведемо з них найбільш варті уваги:

- Як визначити межі шкільної автономії (державні стандарти)?
- Чи рівні права офіційних і недержавних шкіл?
- Як може уряд гарантувати якість освіти із забезпеченням правових санкцій?
- Як буде врегульоване неупереджене фінансування шкіл, і чи зможуть студенти або школярі мати право на фінансові заохочення?
- Як визначити законні відносини між освітньою владою й вчителями? Як врегулювати процеси прийому, відрахування й дисциплінування школярів?

У звіті двох професорів юридичного відділення Бостонського Університету йшлося про те, як вони сприяли розробці нової легіслаційної системи в Китайській Народній Республіці, де елемент нового освітнього законодавства відіграє значну роль. Був повторений незаперечний принцип, що законодавство є основним і незамінним засобом у досягненні економічних, соціальних та політичних змін чи трансформацій¹. Однак існують різні погляди щодо доречної методології укладання законопроектів, що сприяють цим змінам².

Очевидним методом укладання законопроектів є спільне обмірковування, аналіз і взаємодія в підготовці нових законопроектів чи внесенні змін (поправок) до чинного законодавства, і подальша підтримка впровадження нових законів. Порівняльні проекти законів є важливим компонентом цього процесу. Це підходить культурі й прагненням країни за умови, що проект є обопільно вигідним. Якщо проект не задовольняє всі сторони, у нього немає шансів на успіх.

З іншого боку, навіть той факт, що Західна, Центральна та Східна Європа мають спільність у «європейськості», дає підставу для створення законодавчої культури й спільного освітнього та академічного простору.

Зміни в освітньому законодавстві спрямовані на усунення основних недоліків у попередніх системах освіти.

Ці недоліки (наприклад, радянського періоду) вже окреслені іншими й *стосуються* бюрократичного регламентування; придушення вільного мислення в сфері ідеології, викладання та досліджень; адміністративного та технократичного підходів до закладів освіти на території Російської Федерації³ та країн СНД.

¹ SEIDMAN A., SEIDMAN R.B., *Drafting legislation for development: lessons from a Chinese project*, 25 April 1995. The project formed part of the United Nations Development Programme.

² The authors refer to the existing literature on the subject and briefly summarise the following positions: “(1) Neo-classical economists basically treated a society’s economic and other institutions as a black box; institutional economists instead identified institutions as the principal variable in economic analysis.”

³ ОPOB E.I., KUDRYAVESTEV A., IVANOV S.S., VOKOVA I.E., Report on the Russian Federation in DE GROOF J., NEAVE G., SVEC J., *Governance and Democracy*, vol. II, Legislation Reform Program, Council of Europe, Strasbourg, 1997.

Суспільні зміни в країнах Центральної та Східної Європи продовжуються. Це впливає на законодавство, що неминуче для країни, яка прагне стати демократичною конституційною державою. Це відображено в освітньому законодавстві та в деяких конституціях.

У більшості країн перелік праць щодо законодавства справляє велике враження⁴

Б. Динамічний вплив закону

Освітнє законодавство може також стати спонукальним фактором процесів змін, дати законне підґрунтя зміненої та покращеної системи освіти й, навіть, запровадити структуру для підтримки демократизації, особливо, коли суспільство досягає вирішального моменту у своїй історії.

Таким чином, якщо дивитися на ситуацію з цього боку, то очевидно, наскільки визначальна роль законодавства в демократичному розвитку держави. Але існує також і етичний момент, наприклад, – підтримка основних цінностей особистості⁵.

Це також підкреслює соціальний вимір законотворчості, яка має сприяти суспільству об'єктивністю, правовими гарантіями, стабільністю й передбачуваністю, а також викоринювати свавільність, бюрократизм, необмежене використання влади, суб'єктивність і нерозсудливість, незалежно від того, чи це продукт політичної, адміністративної чи економічної бюрократії⁶.

«Правління людини» має врегульовуватися «правлінням закону», і організаційна роль закону забезпечує підставу для його іншої ролі – створення свободи⁷.

Урешті-решт, ми повинні визначитися в тому, наскільки широкі освітні обов'язки уряду щодо освітньої політики та прав, адже це буде мати практичні наслідки на впровадження цивільних прав.

Як і в кожній демократичній (освітній) системі, освітнє законодавство країн Центральної та Східної Європи має розглядатися в контексті сучасної полеміки щодо знаходження стану рівноваги між такими протилежностями: централізованість чи місцевість; громадська чи приватна; однаковість чи різноманітність; основна академічна освіта чи професійне навчання. Це

⁴ For Russia: DE GROOF J., *Comments on the Law on Education of the Russian Federation*, Acco, Leuven, 1993, p. 223; DE GROOF J., *Educational Policy in Russia and its Constitutional Aspects*, Acco, Leuven, 1994, p. 166; DE GROOF J., SPASSKAYA V. and ROSHKOV I., *Shaping New Legislation on Education in Russia*, Leuven, 1997, p. 239; DE GROOF J., LAUWERS G. and FILIPPOV V., *Adequate Education Law for Modern Russia*, Leuven, 2001, p. and also GLENN C. and DE GROOF J., *Finding the right balance. Freedom, autonomy and accountability in education, Volume I*, Utrecht, 2002, p. 601.

⁵ So citizens may maintain their dignity, "Justice is done": CARBONNIER J., *Essai sur les lois*, published by *Rüperoire du Notariat Defrinois*, 1979, pages 287-288.

⁶ These are the three strands of the bureaucratic machinery in Russia, claims Sergei BOBOTOV, a member of the Moscow Academy of Sciences, in *La réforme des droits de l'homme en U.R.S.S.* (the reform of human rights in the Soviet Union), in *Law and Rights. Proceedings of the International Congress of Sociology of Law for the 9th centenary of the University of Bologna*. Milan, 1991, pages 318 ff.

⁷ RICOEUR P., *Encyclopedia Universalis*, main heading *Liberté*, Paris, 1984.

також повинно розглядатися в контексті цінностей та свобод, які воно планує просувати.

В. Законодавство, що перешкоджає свободі освіти

Певний правовий протест слід висловити щодо представленого в законодавствах декількох країн процесу формування й регламентації діяльності освітніх закладів.

Для того щоб потенційний навчальний заклад мав змогу розпочати свою діяльність, йому необхідно пройти складний процес, який вже власне перешкоджає навчанню дітей.

Існує принаймні чотири стадії, які необхідно виділити в певній кількості законодавств. Для кожної із цих стадій існує своя процедура. Наведемо їх у структурному порядку разом з їх правовими наслідками:

1) Реєстрація дає право діяти як юридичній особі. Можуть укладатися угоди й придбаватися нерухомість.

2) Ліцензія дає право надавати освіту, і таким чином реєструвати школярів чи студентів. Ліцензія містить специфічні стандарти щодо інспекції, перевірки, максимальної кількості учнів чи студентів, а також терміни дії.

3) Атестація дає закладу право подавати прохання про акредитацію.

4) Акредитація дає право видавати державні сертифікати (дипломи) і претендувати на державне фінансування. Акредитація визначає статус закладу, його рівень і його відповідність до вимог державних освітніх стандартів.

Накопичення всіх цих процедур сильно перешкоджає свободі освіти.

Ані процедура, ані вимоги, пов'язані із часом функціонування навчального закладу, ані регулятивні умови чи доступ до бажаної сертифікації не гарантують, що влада діятиме неупереджено й справедливо.

За великим рахунком, як буде пояснено нижче, чинне право надавати освіту залежить як від громадського фінансування освітнього закладу, так і від можливості видавати дипломи, які визнаються державою.

Оскільки це фундаментальне право закріплене в міжнародних угодах і домовленостях, держави мають у недискримінаційному порядку підтримувати його на всіх територіях. Викликає сумнів, що відповідні правила чи регуляції, передані місцевим адміністраціям, гарантують існування об'єктивних мірил, які будуть використовуватися рівноправно щодо всіх освітніх закладів.

У третьому томі «Пошуку золотої середини, свободи, автономії й відповідальності» (Glenn C. and De Groof J., 2002) ми провели огляд освітнього законодавства та політики в сорока п'яти країнах, намагаючись зрозуміти, як в кожній з них (у деяких випадках це були регіони, які задавали тон політиці) вирішили питання урегулювання трьох вимірів (векторів) освітнього менеджменту:

— право батьків приймати основні рішення щодо освіти своїх дітей, щодо вибору шкіл (чи домашньої освіти);

— автономія окремих шкіл (їх радам, вчителям і адміністрації надається право формувати й впроваджувати в життя певний світогляд, уявлення про систему освіти);

— обов'язок уряду (заради суспільства й в інтересах дітей) забезпечити дітям та молоді реальну можливість отримати адекватну освіту.

У короткому аналітичному нарисі про кожну країну були представлені закони й регуляції в історичному контексті. Ми намагалися проаналізувати, як ці закони й урегулювання впливали на реалії свободи, автономії та відповідальності.

Спочатку обмірковувалися першопричини й суть полеміки щодо свободи освіти. Ставилося питання, чому так часто це право піддається сумніву й критиці якраз тими, хто у всіх інших засадах підтримує права людини, з особливою увагою на «несвободну освіту в тоталітарних режимах».

Забезпечення правової основи має підтримати свободу освіти. Існує широка міжнародна зацікавленість до освітнього права, яка спонукає до порівняльного міркування щодо необхідності освіти. Суспільство повинно бачити в освіті свої найважливіші інвестиції як у суспільство, так і в особистість.

II. Конфлікт із приводу свободи освіти

A. Міжнародні й національні ситуації

Вислів «свобода освіти» має декілька різних значень. Він може відноситися, наприклад, до стилю навчання. Ті, хто підтримує освітній метод, у рамках якого діти самі вирішують, що і як вони будуть вивчати (часто він називається «прогресивним» методом), претендують на визнання того, що це несе більшу «свободу», ніж традиційні форми викладання, де вчитель контролює навчальний процес. Чи приводить це до виховання інтелектуально незалежніших дорослих — вже, звичайно, інше питання.

Поняття освітньої свободи може також відноситися до права викладача висловлювати свої погляди в класній кімнаті. Звичайно, те, як викладач висловлює свої погляди, може вплинути на обмеження свободи учнів розвивати особисті незалежні переконання, що має застерегти нас проти використання «освітньої свободи», боцїмто це абсолютно недвозначний термін і незаперечно Добра Річ.

Ми, головним чином, зацікавленні в третьому варіанті вживання цього принципу свободи діяльності шкіл — свободі побудови навчального процесу відповідно до власного світорозуміння; і в четвертому — праві батьків вибирати школу. Наше робоче визначення свободи освіти, таким чином, протиставляє себе освітній монополії, яка формується державою чи якоюсь іншою установою, наприклад, релігійною організацією. Ми відстежуємо закони, правила й практику, які підтримують чи обмежують свободу прав батьків чи шкіл.

«Загальна декларація прав людини» (1948) констатує, що *«батьки мають першочергове право вибирати форму освіти, яка буде надаватися їх дітям»* (стаття 26, 3).

Згідно з «Міжнародним договором з економічних, соціальних і культурних прав» (1966): *«Держави, члени цього Договору, будуть поважати право батьків ... вибирати навчальні заклади для своїх дітей, засновані не громадською владою, за умови, що вони відповідають мінімальним освітнім стандартам, що можуть бути зазначеними чи підтвердженими Державою, і забезпечувати релігійну й моральну освіту своїх дітей відповідно до своїх власних переконань»* (стаття 13, 3).

Подібний «Перший Протокол до «Європейської конвенції про захист прав і основних свобод» забезпечує те, що *«у виконанні будь-яких обов'язків щодо освіти чи навчання, Держава буде поважати право батьків забезпечити таку освіту й навчання у відповідності до їх власних релігійних і філософських переконань»* (стаття 2).

Усі ці визначення свободи освіти зосереджуються на праві батьків приймати рішення щодо надання освіти своїм дітям. Звичайно, береться до уваги, що ці рішення будуть зроблені в інтересах дитини. Батьки не можуть прийняти рішення, наприклад, не давати своїм дітям ніякої освіти.

Проте зрозуміло, що здійснення цих прав зумовлене наявністю альтернативних форм навчання, між якими батьки можуть робити свій вибір. Таким чином, право батьків робити самостійний вільний вибір між навчальними закладами не має сенсу, якщо відсутня свобода заснування та роботи навчальних закладів.

Чому ж більшість тих, хто називає себе «прогресивними», проти того, щоб дозволити батькам робити самостійний вибір між різними навчальними закладами й освітніми методами? Чому загроза свободі освіти майже настільки ж імовірно може прийти від демократичних урядів і політичних партій, як і від тоталітарного режиму?

Це несхвалення здається прямо пов'язаним із тим, що скрізь у світі неурядові навчальні заклади здебільшого релігійні.

Б. Невільна освіта в тоталітарному режимі

Через кілька років після Жовтневої революції 1917 року провідний радянський освітянин сказав американцю, який відвідував Радянський Союз, що «основною метою радянської освіти є «змінити особистість росіян». Через шістьдесят років його послідовники продовжували наполягати на тому, що «головною метою радянської освіти є створення нового типу особистості»⁸.

Бухарін і Преображенський писали у 1919 р.: «Завданням нових комуністичних шкіл є навчити дітей буржуазії пролетарського світогляду. У сфері розуму, у психологічній сфері комуністичні школи повинні провести такі ж суспільні зміни, здійснити таку ж експропріацію (відчуження

⁸ Albert P. Pinkevich (1927), quoted by Counts, 1957, 44-45; V. Mitina (1985), quoted by Muckle, 1987, 1.

особистого майна), які радянська влада провела в економічній сфері через націоналізацію засобів виробництва. Розум людей повинен бути підготовленим для нових соціальних відносин... завдання нових шкіл – підготовка молодого покоління, уся ідеологія якого буде глибоко укорінена в ґрунті нового комуністичного суспільства» (1969, 284)

Одним із перших кроків нового більшовицького режиму було руйнування Православної Церкви, яка забезпечувала альтернативні цінності й появлення дійсності. 11 грудня 1917 року Ленін постановив, що «всі повноваження щодо освіти повинні бути передані від релігійних установ Комісаріату з освіти. Усі церковні та парафіяльні школи, педагогічні гімназії, релігійні гімназії та семінарії... усі місіонерські школи... з усім їх майном, будівлями... бібліотеками... коштовностями... капіталом... повинні бути передані також» (Цитата Кханю 1988,13).

Радянська влада мала практично необмежену силу для впровадження своєї програми. Свобода освіти в кожному із прокоментованих нами раніше визначень цього поняття припинила існування в Радянському Союзі, а після Другої Світової Війни – у країнах під радянським володарюванням⁹.

Впровадження прямого й виключно державного контролю в освіті було важливим елементом Нацистської Програми корінної централізації й обов'язкової однорідності, де все було зроблене для того, щоб усунути конкурентні джерела незалежної думки. «Вплив неконтрольованої чи, з точки зору Національної соціалістичної партії, супротивної освітньої сили (такої, як родина, церков, приватні навчальні заклади, альтернативна педагогіка) був значною мірою усунений. У зв'язку із цим було прийнято рішення, яке відповідало освітній політиці часу: про закриття майже всіх експериментальних та приватних навчальних закладів» (Хаманн, 1986, 179).

В 1937 році Гітлер наполягав на тому, що «Цей Рейх не віддасть свою молодь нікому, але візьме їх освіту й формування їхньої особистості на себе» (Конвей, 1968, 20, 178)¹⁰.

Так само в муссолінівській Італії пріоритетним напрямком викладання в школах було прищеплення фашистської ідеології, уваги до спорту, військової освіти, а також просування культу *Дуче*.

Подібне відбувалося й в Іспанії Франко.

Саме як протидія тоталітарному зловживанню освітою в Нацистській Німеччині й в інших країнах післявоєнний рух із визначення прав людини містив право на свободу освіти, яке було визначено як «право батьків ... вибирати навчальний заклад для своїх дітей, заснований не тільки громадською владою ... і забезпечувати релігійну й моральну освіту своїх дітей відповідно до власних переконань»¹¹. Як ми спостерігали, це право в жодному разі не очевидне навіть у демократичних режимах, де «прогресивна» еліта може вважати своїм обов'язком використання системи освіти для того, щоб формувати дітей, які будуть кращими за батьків.

⁹ For a country-by-country account, see Glenn, 1995.

¹⁰ See also Helmreich, 1959, 173; Otto & Snyker, 1991; Scholtz, 1985; Mann, 1997.

¹¹ *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (1966), 13, 3.

Остання частина попередньої цитати: «які відповідають мінімальним освітнім стандартам, що можуть бути зазначеними чи підтвердженими Державою», – залишає уряду можливість зобов'язати неурядові навчальні заклади дотримуватися означеного рівня освіти, що унеможливить для них наполягання на якомусь відмінному стандарті, який може бути запропонований батьками. З іншого боку, кожний уряд зобов'язаний вживати всі необхідні заходи для захисту прав дітей, а також слідкувати за тим, щоб всі елементи освітньої системи – приватні й громадські – сприяли інтересам суспільства. Освіта нового покоління є сферою причетності суспільства, і в демократичному суспільстві вона повинна керуватися спільним уявленням про суспільне благополуччя.

У цьому новому столітті, навіть більш ніж у ХХ, право на освіту виявиться дуже важливим правом, і це буде вимагати гарантій уряду. За наявності свободи в освіті, суспільство повинно остерігатися державного контролювання процесу формування ідей і переконань, і зловживання його впливом на освітні процеси.

Ян Де Груф. Свобода вибора: предпосылки современной демократии

В статье рассматривается решающая роль законодательства в демократическом развитии общества. Сравниваются законодательные образовательные акты разных стран. Анализируется выражение «Свобода образования», показаны различные подходы к его пониманию. Автор обращает внимание на образовательные процедуры (предусмотренные законодательством), препятствующие развитию свободы образования. Среди них регистрация, лицензия, аттестация, аккредитация. На примерах тоталитарных стран, в частности СССР, нацистской Германии, показаны нарушения свободы в образовании. Образовательное законодательство должно стать побудительным фактором процессов изменений, дать законные основания для изменения и улучшения системы образования, для поддержки демократизации через образование.

Jan De Groof. Freedom of Choice: Preconditions of Contemporary Democracy

In the given paper the decisive role of legislation in democratic development of the society is reviewed. The legislative educational documents of the different countries are compared. The expression “freedom of education” is analyzed. The different approaches to its understanding are described. The author pays attention to the range of educational procedures (envisaged by the legislation), that put obstacles in the way of development of educational freedom. These are registration, license, attestation and accreditation. The violation of freedom in education is described on examples of totalitarian countries such as USSR and Nazi Germany. Educational legislation must stimulate the changes, prepare legal ground for modified and improved system of education, and implement structure for democratization support by means of education.