

Насонкин Владимир Владиславович

**АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОЛИТИКИ СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ АВСТРИИ)**

В статье проведен анализ ключевых проблем и противоречий политики Австрии в сфере образования, а также дискуссий по вопросу разграничения полномочий между уровнями государственной власти в федеративном государстве; представлены новая модель управления, разработанная австрийскими специалистами в сфере менеджмента образовательных учреждений, и основные политические препятствия в процессе ее реализации.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2012/12-1/41.html](http://www.gramota.net/materials/3/2012/12-1/41.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2012. № 12 (26): в 3-х ч. Ч. I. С. 166-173. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2012/12-1/](http://www.gramota.net/materials/3/2012/12-1/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

общества, т.к. лучше в экологическом плане люди адаптируются к природе, изменениям в ней, а следовательно, более удачными оказываются соответствующие мировоззренческие ориентиры.

Фундаментом экологической картины мира должно стать естественнонаучное знание, т.к. оно дает научные наиболее полные и объективные представления о единстве мира и его многообразии, в отличие от других отраслей науки. Естественнонаучные знания отношений человека (как организма) и общества (как части природы) с внешним природным окружением дополняются социально-гуманитарными знаниями отношений человека (как социодуховного существа) и общества (как особого социального и ментального феномена) с окружающей природой.

Укажем основные, на наш взгляд, направления формирования экологической картины мира:

1) систематизация научных и вненаучных знаний, их обобщение на основе онтологических категорий философии («мир», «природа», «развитие», «материя», «бытие»);

2) представление о человеке как части природы и в то же время активном субъекте ее познания и изменения в соответствии с изученными природными законами;

3) экологическая картина мира складывается из следующих частей в приведенной последовательности: естественная природа, познаваемая от фактов через эмпирические научные обобщения к философским теоретическим положениям, оцениваемая как в высшей степени необходимое для общества и индивида «пространство жизнеосуществления»; искусственная природа, исследуемая от конкретного чувственного опыта и осмысления фрагментарного знания всего человекотворного к абстрактному теоретизированию в ходе преобразования имеющегося в мире в желаемое, оценивание трансформируемой природы как стремление к должному, ожидаемому благополучию бытия людей в изменяемом под себя, расширяемом мировом пространстве.

Характеристика этих векторов формирования экологической картины мира составляет процесс становления экологического мировоззрения, его функционирование. В ходе образования данной картины мира имеет место «вызревание» целостного взгляда на сферу экологического бытия людей, на способы его познания и аспекты ценностного отношения к природе. Если целостность системы научных знаний обеспечивается путем формирования межотраслевых связей, систематизации, то достижение целостности всех научных и вненаучных знаний осуществляется посредством соединения этих знаний с помощью основного вопроса философии, совпадающего, кстати, с основной проблемой современного экологического знания – отношения мира (природы в широком смысле слова) и человека.

#### *Список литературы*

1. Дильтей В. Воззрение на мир и исследование человека со времен Возрождения и Реформации. М. - Иерусалим: Университетская книга; Gesharim, 2000. 464 с.
2. Евтушенко А. И. Философия и коммунистическое воспитание. Киев: Наукова Думка, 1980. 250 с.
3. Иванов В. П. Человеческая деятельность – познание – искусство. Киев: Наукова Думка, 1977. 249 с.
4. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд-е 2-е. М.: Изд-во политической литературы, 1961. Т. 20. 858 с.
5. Микешина Л. А. Эпистемология ценностей. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. 439 с.
6. Мировоззрение и естественнонаучное познание / отв. ред. Н. П. Депенчук, Н. Н. Киселев. Киев: Наукова Думка, 1983. 320 с.
7. Мировоззрение и методологическое значение диалектики / отв. ред. Н. Г. Михай. Кишинев: Штиинца, 1986. 107 с.
8. Мировоззрение, наука, практика: сб. науч. трудов / отв. ред. Н. С. Коноплев. Иркутск: Иркут. ун-т, 1988. 167 с.
9. Хайдеггер М. Время и бытие: статьи и выступления. М.: Республика, 1993. 447 с.
10. Черноволенко В. Ф. Мировоззрение и научное познание. Киев: Изд-во Киевского университета, 1970. 173 с.
11. Шлейермахер В. Д. Речи о религии к образованным людям, ее презирающим: монологи / пер. С. Л. Франка. СПб.: Алетейя, 1994. 223 с.

#### **TO STATEMENT OF PROBLEM ABOUT INTEGRAL PICTURE OF THE WORLD FOR PURPOSES OF ECOLOGICAL WORLDVIEW FORMATION**

**Sergei Petrovich Myakinnikov**, Ph. D. in Philosophy, Associate Professor  
*Department of Philosophy*  
*Kuzbas State Technical University*  
*mshpcaph@list.ru*

The author presents the brief review of the main viewpoints on the problem of the variety of the pictures of the world, considers the question of the correlation between the picture of the world and the worldview, suggests the author's interpretation of the notion "the ecological picture of the world", outlines the directions of its formation, and mentions that this notion can serve as a fundamental one in the arsenal of the categorical-conceptual framework of the conception of ecological consciousness and ecological worldview.

*Key words and phrases:* worldview; picture of the world; ecological worldview; ecological picture of the world; ontological aspect of worldview; gnoseological aspect of worldview; correlation between society, man and nature; integrity of worldview.

УДК 32/37

**Политология**

*В статье проведен анализ ключевых проблем и противоречий политики Австрии в сфере образования, а также дискуссий по вопросу разграничения полномочий между уровнями государственной власти в федеративном государстве; представлены новая модель управления, разработанная австрийскими специалистами в сфере менеджмента образовательных учреждений, и основные политические препятствия в процессе ее реализации.*

*Ключевые слова и фразы:* федерация; разграничение полномочий; менеджмент образовательных учреждений; централизации политики в сфере образования; политические партии.

**Владимир Владиславович Насонкин**, к.ю.н.  
*Кафедра сравнительной образовательной политики  
Российский университет дружбы народов  
celmo@mail.ru*

### **АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОЛИТИКИ СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ АВСТРИИ)<sup>©</sup>**

Вызовы XXI века требуют от всех государств, в первую очередь от государств, ставящих перед собой задачу создания равноправного, справедливого, демократического общества, исключительно ответственного и заинтересованного отношения к системе образования. В полной мере такое заинтересованное отношение характерно для стран Европейского Союза, включая Австрию. Как указывают австрийские авторы, в настоящее время все политические партии Австрии призывают к реформе системы образования, повышению ее эффективности и результативности [5].

При этом, бывший министр австрийского правительства по делам образования и науки Элизабет Герер (она возглавляла министерство с 2000 г. по 2007 г.) призывает к осторожности и серьезному отношению к осуществлению каких-либо радикальных изменений, указывая на высокую стоимость мер по реформированию и непредсказуемость результатов их реализации.

В качестве основных приоритетов развития современного качественного образования в Австрии Э. Герер выделяет в первую очередь необходимость формирования надежной политики в сфере образования, чтобы все участники процесса могли иметь под ногами прочную почву для принятия долгосрочных решений.

По мнению Э. Герер, все принятые органами власти решения должны полностью соблюдаться и быть основой практической деятельности. Невыполнение решения о сохранении гимназий наряду с «новыми школами», закрепленного в коалиционном соглашении Социал-демократической партии Австрии и Австрийской народной партии в 2008 году [3], и иных решений такого рода неизбежно ведет к нивелированию значения отдельных элементов системы образования и общему снижению качества образовательных услуг.

Идеология в ряде случаев, утверждает экс-министр, доминирует над здравым смыслом: политика Социалистической партии Австрии, ориентированная на выравнивание различных типов школ и предусматривающая сокращение финансирования гимназий как элитарных образовательных учреждений, не должна реализовываться, т.к. ведет неизбежно к снижению качества образования в целом.

Э. Герер призывает преодолевать существующий стереотип о низком качестве общего образования в Австрии в связи с относительно низкими результатами в рамках исследования *PISA*, т.к. они не отражают в полной мере уровень подготовки учащихся. Часто в странах с высокими результатами (например, в Южной Корее) они достигаются обычным натаскиванием учащихся на определенные типы зданий. Роль общегосударственных стандартов образования и оценки всех образовательных учреждений по этим стандартам не вызывают сомнений, однако, введение единого экзамена на аттестат зрелости для всех требует постепенной реализации с целью доведения качества подготовки во всех гимназиях и других типах общеобразовательных учреждений до нужного качественного уровня.

В своей оценке актуальных процессов в сфере образования политик, много лет занимавшаяся подготовкой и проведением реформ в сфере образования, подчеркивает, что оценка всех процессов должна быть более объективной. Так, введение и повышение оплаты в вузах, вызывающие серьезные дискуссии в обществе, являются необходимыми для совершенствования материальной базы, которое происходит в последние годы (было построено много новых корпусов и закуплено много нового оборудования). Нельзя забывать также о том, что хорошо успевающим студентам эти деньги полностью возвращаются в виде стипендии, что стимулирует обучающихся к более качественной и ответственной учебе. Реальным результатом и высокой оценкой качества образования в Австрии может служить самая низкая в Европе безработица среди молодежи [5].

Для лучшего понимания проблем и направлений развития, выделенных экс-министром Элизабет Герер, представляющей Австрийскую народную партию, необходимо обратиться, с одной стороны, к Конституции 2-й Австрийской республики, определяющей полномочия различных уровней власти в сфере образования, а с другой - к последним разработкам специалистов по управлению в сфере образования, которые вошли в основные направления политики, определенные Коалиционным соглашением СПА (Социал-демократическая партия Австрии) и АНП (Австрийская народная партия).

Конституция Австрии [1] концентрирует максимум полномочий в сфере образования на федеральном уровне. Так, статья 14 относит к компетенции федерального уровня законодательство и исполнительную деятельность в области школьного дела, а также воспитания в школах-интернатах и студенческих общежитиях, за исключением выделенных в компетенцию земель статьей 14а профессиональных школ в сфере сельского и лесного хозяйств.

Чрезвычайно широкий круг вопросов, в соответствии со статьей 14, решается федеральным уровнем и федеральными землями совместно, причем, законодательная компетенция и установление общих принципов определения и реализации политики в сфере образования также отнесены к компетенции федерального уровня, а за федеральными землями закреплены преимущественно полномочия в сфере конкурирующего законодательства и исполнительной деятельности<sup>1</sup>.

Данные направления включают все важнейшие проблемы управления в сфере образования, в том числе механизм формирования и принципы оплаты труда коллегиальных органов управления образованием в землях и административных районах (в составе земель); организацию обязательных публичных школ, включающую строительство зданий, выбор организационных форм, содержание, открытие и закрытие, определение численности учащихся в классах и т.п.; организацию публичных школ-интернатов; установление профессиональных требований к воспитателям детских садов, школ-интернатов и профессиональных школ.

Исключительно в ведении земель, согласно статье 14а, находятся законодательство и исполнительная деятельность в сфере компетенции органов, осуществляющих назначение, увольнение и другие операции по управлению педагогическими кадрами публичных школ, однако предусматривается обязательное участие в этих процедурах федеральных органов управления образованием, что должно быть закреплено в законах земель. Также земли обладают полной компетенцией в сфере управления детскими садами и интернатами.

Одним из важнейших элементов конституционного документа, касающихся сферы образования, является пункт 5а, закрепляющий гарантии права на получение максимально качественного образования при условии его постоянного совершенствования для всех, независимо от происхождения, социального статуса и материального положения. В качестве фундаментальных ценностей современной австрийской школы данное конституционное положение закрепляет демократию, гуманизм, солидарность, мир и справедливость, а также открытость и толерантность по отношению к человеку. Равноправными авторами процесса становятся учащиеся, родители и учителя, его целью – обеспечение умственного, духовного и физического развития детей и молодежи на наиболее высоком уровне для того, чтобы сформировать из них здоровых, уверенных в себе, счастливых, ориентированных на успешную деятельность, верных долгу, эстетически развитых и креативных людей, способных, исходя из социальных, религиозных и моральных ценностей, принять на себя ответственность за себя самих, своих сограждан, окружающую среду и судьбу будущих поколений. Каждый молодой человек должен, в соответствии со своим развитием и образовательной траекторией, быть подготовлен к формированию собственного мнения и понимания социальных процессов, быть открытым к политическим, религиозным и мировоззренческим взглядам других людей, а также быть способным принимать участие в культурной и экономической жизни Австрии, Европы и всего мира, быть привержен миру и свободе и включаться в решение задач, общих для всего человечества. Обобщая содержание данной части статьи 14 Конституции Австрии, необходимо подчеркнуть, что данное конституционное положение чрезвычайно широко и комплексно определяет вектор развития образования в стране, а также интегрирует австрийскую политику в сфере образования в основные тенденции глобального движения в направлении формирования более ответственного, самостоятельного и креативного молодого поколения.

Приверженность общегуманитарным и общечеловеческим ценностям определяет во многом содержание образования, а цель устанавливает новые требования к организации образовательного процесса и технологиям его осуществления.

Школой, по Конституции, признается любое образовательное учреждение, соответствующее установленным законом требованиям. К образовательным учреждениям предъявляются единые требования на территории всей страны: в них учащиеся получают общие или общие и профессиональные знания по утвержденным учебным планам, а также должны воспитываться в духе вышеописанных требований к формированию активного и самостоятельного гражданина. Публичными школами являются учреждения, которые создаются и содержатся установленной законом инстанцией по руководству школьным делом. Одновременно определяется, что такими инстанциями являются органы Федерации в рамках полномочий федерального уровня в сфере законодательства и исполнительной деятельности в области школьного дела, а также земли и муниципалитеты или объединения муниципалитетов в рамках законодательства земель.

Все публичные школы и иные образовательные учреждения (детские сады, интернаты и т.п.), которые создаются органами публичной власти, доступны без каких-либо ограничений в рамках закона для всех учащихся и воспитанников, независимо от происхождения, пола, расы, национальной принадлежности, социального статуса, материального положения, языка.

Школы, не являющиеся публичными, являются частными, однако в случае необходимости им могут быть предоставлены права в соответствии с нормами публичного права [2].

Подводя итог вышесказанному, можно выделить ряд основных политико-управленческих проблем, возникающих в системах, подобных австрийской, в связи с высокой степенью централизации полномочий в сфере общего и начального профессионального образования.

<sup>1</sup> Конкурирующее законодательство (Ausführungsgesetze) предусматривает принятие нормативных правовых актов субъектов федеративного государства только в жестких рамках уже действующего федерального закона и полномочий, определенных дел субнационального уровня государственной власти.

1. При высоком уровне гарантий реализации права на образование, который обеспечивается за счет конституционного характера этих гарантий, процесс реализации оказывается затрудненным за счет низкого уровня разнообразия условий получения образования и отсутствия выбора у обучающихся.

2. В условиях высокой централизации процесс принятия политических, т.е. фундаментальных (стратегических) решений усложняется, а значит, удорожается процесс исполнения принимаемых почти исключительно на федеральном уровне нормативных правовых актов.

3. Сфера конкурирующего законодательства, в которой действуют австрийские федеральные земли, не позволяет им определять и реализовывать собственную политику в сфере образования, что противоречит ряду положений Конституции, например, содержащихся в параграфе 5а ст.14 Федерального конституционного закона в его актуальной версии. Формирование активности, креативности, ответственности требует максимального учета потребностей конкретного обучающегося, его семьи и внешней среды, в которой ему предстоит нести ответственность за себя, своих сограждан и будущие поколения.

Все вышеназванные проблемы четко осознаются австрийскими специалистами по формированию и реализации политики в сфере образования, однако в значительной степени в ходе их решения мы наблюдаем процесс, противоположный процессу повышения степени разнообразия в системе образования и повышения эффективности управленческих воздействий на разные элементы этой системы. Одновременно в разработках присутствует стремление повысить роль и расширить самостоятельность самих образовательных учреждений, что, несомненно, приведет к определенным сдвигам в направлении современных тенденций развития.

К наиболее системным разработкам в сфере повышения эффективности управления системой образования может быть отнесен проект «Новое школьное управление. Проект менеджмент-клуба» [4], предусматривающий существенное перераспределение полномочий между уровнями власти и изменение соотношения ответственности в процессе определения и реализации политики в сфере образования.

Авторы выделяют четыре основных направления реформы (порядок перечисления в соответствии с оригиналом).

1. Значительное усиление самостоятельности собственно школьного учреждения.
2. Существенное расширение полномочий регионального уровня<sup>1</sup>.
3. Практически полная ликвидация органов управления образованием на уровне земли.
4. Ограничение полномочий федерального уровня только стратегическими вопросами [Ibidem]<sup>2</sup>.

Новая модель наглядно изображена в представленной далее схеме управления школами в Австрии.

Представленная схема дает четкое и конкретное представление о разграничении полномочий и намерениях авторов модели по созданию системы управления образованием, способной согласовывать интересы и координировать действия всех участвующих в образовательном процессе акторов. Причем одним из наиболее активных участников процесса становятся школьные коллективы, включающие всех «стейкхолдеров», заинтересованных лиц: обучающихся, родителей, учителей, общественные организации, бизнес-структуры и т.д.

Новая модель исключает пересечение и наложение управленческих функций и процессов, а также позволяет вообще ликвидировать ряд избыточных органов управления образованием, т.е. провести реальную оптимизацию управленческого процесса, включая сокращение персонала, не участвующего непосредственно в образовательном процессе и не влияющего на его качество. Общую экономию бюджетных средств при такой организации управления образованием австрийские специалисты оценивают почти в 780 млн евро. Большой частью она должна быть достигнута за счет повышения эффективности всего процесса управления образованием. Именно высокие затраты на управленческую деятельность создают высокие затраты на образование в целом, не повышая при этом само качество обучения<sup>3</sup>.

Ключевыми элементами предлагаемой модели являются автономия каждой отдельной школы, регулярный контроль конечных результатов (outcome) и сокращение количества и масштаба административных структур, которые связаны с неэффективностью действующей системы управления общим образованием.

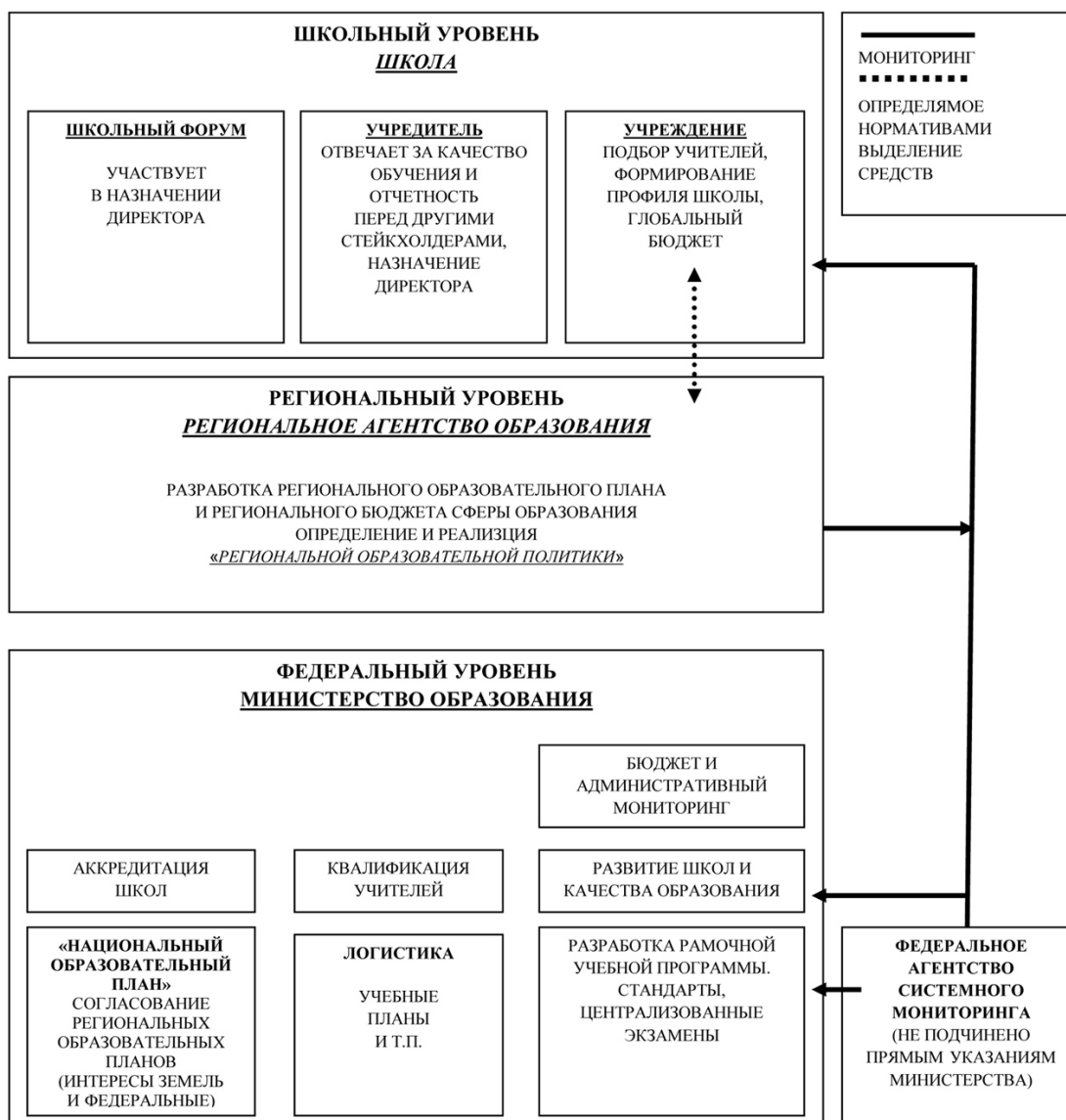
Расширение автономии школ и контроль конечных результатов должны исключить типичные для действующей системы бюрократизм, избыточно детализированное регулирование всех процессов, иерархическую многоуровневую структуру, слабую ориентацию на конечные результаты обучения. В свою очередь, сокращение управленческого аппарата призвано ликвидировать избыточное количество авторов, принимающих решения, существующие параллельные управленческие структуры, слабую согласованность в решении задач и распределение ответственности между ними.

Основополагающими принципами функционирования новой модели должны стать новое распределение полномочий и вместе с ним иная логическая схема процесса управления, а структура, как было показано на схеме, ограничивается тремя уровнями: отдельная школа, где принимаются и реализуются оперативные решения («политика» отдельной школы и ее коллектива); региональный уровень, представленный региональным образовательным агентством, осуществляющим координацию предложений школ в пределах одного региона (во взаимодействии с федеральным уровнем); федеральным уровнем, представленным Министерством образования и независимым Федеральным агентством по системному мониторингу, играющим стратегическую и координирующую роль для всей страны.

<sup>1</sup> К органам управления регионального уровня относятся в новой модели региональные образовательные агентства. Под регионом понимается не земля, а образовательный округ (Bezirk), представляющий собой часть земли.

<sup>2</sup> Схема далее приводится по этому же источнику.

<sup>3</sup> Для сравнения разработчики приводят данные: в Нидерландах затраты на одного ученика в среднем ниже в 3 раза, чем в Австрии, при этом в исследовании PISA результаты голландских школьников существенно лучше, чем у австрийцев.



*Школьный уровень.* Автономия школы в процессе реформирования должна стать реальной: она включает наличие собственного бюджета (общей финансовой суммы), право формировать собственный образовательный профиль, полномочия по подбору учителей и самооценке; при этом все затраты на персонал и административные действия, например, проведение самооценки, покрываются за счет выделяемой общей финансовой суммы, находящейся в распоряжении школы. Таким образом, все заинтересованные группы получают право влиять на определение и реализацию политики школы, т.е. ориентировать весь учебный процесс на достижение результатов, максимально приближенных к потребностям обучающихся и их родителей с учетом согласования интересов всех уровней (школьного, регионального и федерального).

Как уже было показано в ходе анализа нормативной правовой базы австрийской системы общего образования, школы организованы как общественно полезные объединения (*gemeinnützige Vereine*). При этом один учредитель может управлять несколькими школами и одновременно финансировать их. Но каждая школа должна иметь только одного учредителя. В качестве учредителя могут выступать территориальные сообщества или их объединения, свободные организации (например, коммерческое общество или общественный союз), но союз для учреждения школы они могут сформировать и совместно, в любой комбинации (муниципалитет и коммерческая организация или региональный уровень совместно с общественным объединением).

Учредитель несет ответственность за широкий круг вопросов, включающий назначение директора школы; обеспечение качества образовательного процесса; обеспечение отчетности перед другими заинтересованными сторонами (стейкхолдерами): федеральным министерством, представителями регионального образовательного агентства, а также Федерального агентства по системному мониторингу; строительство новых школьных зданий. Средства из публичного бюджета на строительство выделяются федеральным уровнем в рамках общих бюджетных показателей, т.е. в соответствии с возможностями осуществления расходов в определенном объеме, все остальные затраты должен взять на себя учредитель.

Важные консультативные функции на школьном уровне возлагаются на школьный форум, который имеет полномочия для утверждения принимаемых решений, а в отдельных вопросах может наложить вето, например,

при назначении директора школы. В состав школьного форума входят следующие члены: руководство школы, представители родителей, представители учителей, представители учащихся (на второй ступени обучения в средней школе), социальные партнеры (также на самой старшей ступени обучения).

Руководство школы принимает на себя весь объем школьного «менеджмента»<sup>1</sup>. Полномочия на это оно получает от учредителя. Руководство школы несет ответственность за определение условий заключения договоров по предоставлению услуг, их исполнение и оценку качества. Оно осуществляет также менеджмент персонала, обладает правом принятия учителей на работу и их увольнение, а также организует повышение квалификации учителей и создание специальных рабочих групп для решения возникающих проблем. В сфере финансовой отчетности руководство школы ответственно перед учредителем. Показатели финансовой отчетности учредитель обязан доводить до других заинтересованных лиц и организаций, которые перечислялись нами ранее. Директор школы назначается учредителем, который проводит слушания с участием школьного форума.

*Региональный уровень.* Региональное образовательное агентство является подразделением федерального уровня управления сферой образования. Оно несет ответственность в первую очередь за достаточность предложения образовательных услуг. Если возникает дополнительная потребность в школах, то за организацию процесса увеличения предложения в первую очередь ответственность несет региональное агентство, которое должно найти соответствующего учредителя. Субсидиарная ответственность остается за федеральным уровнем.

В функции агентства входит также подготовительная работа и согласование региональных образовательных планов совместно с социальными партнерами, представителями муниципалитетов и районов, представителями родителей, учредителями, представителями тех земель, которые входят в сферу ответственности данного агентства, представителями учебных заведений, осуществляющих подготовку кадров на следующих уровнях образования (университеты, иные учреждения высшего профессионального образования).

Региональное образовательное агентство определяет также приоритеты развития системы общего образования региона и поддерживает меры по развитию школ. Важным для понимания роли и места данного органа управления школами в процессе определения и реализации политики в сфере образования является то, что все вышеописанные действия финансируются из бюджета регионального образовательного агентства. Распределение средств осуществляется в соответствии с включенными в региональный образовательный план приоритетными направлениями и необходимыми мероприятиями по развитию школ. Региональный бюджет сферы образования формируется из средств федерального бюджета и в отдельных позициях из средств бюджетов земель. Сумма предоставляемых из федерального бюджета средств рассчитывается по формуле. Предполагаемые мероприятия оформляются специальными соглашениями об осуществлении деятельности между региональным агентством и соответствующим учредителем или учредителями.

Руководство регионального образовательного агентства назначается Министерством образования Австрии.

*Федеральный уровень.* Министерство образования решает стратегические задачи: определяет общие – рамочные – структуры, устанавливает правовые и административные рамки, аккредитует новые школы, принимает на себя функции системного мониторинга (Федеральное агентство системного мониторинга, бюджет сферы образования, административный контроллинг, образовательные стандарты, проведение части централизованных экзаменов). Министерство также поддерживает развитие школ и повышение качества образования путем создания собственного отдела по этому направлению. Одной из важнейших задач министерства становится координация региональных образовательных планов в отношении согласования интересов федерального уровня и отдельных регионов.

Главным документом в сфере образования является общенациональный образовательный план, который разрабатывается Министерством путем согласования целей с региональными образовательными агентствами. В разработке плана, образовательных стандартов и проведения части централизованных экзаменов участвует в качестве консультативного специальный орган, состоящий из представителей социальных партнеров, представителей директорского корпуса, учителей и родителей. Этот орган обладает правом оценки разработанных документов.

В Австрии, в соответствии с Конституцией, существует свобода в выборе форм получения образования, которая гарантирует право создания школ, которые, однако, должны быть аккредитованы Министерством образования при условии исполнения ими минимальных требований в отношении качества образования и размера. Всем школам гарантируется стопроцентное покрытие нормативных затрат публичными бюджетами.

Для постоянного мониторинга качества и эффективности в системе образования в нее включено Федеральное агентство системного мониторинга, обладающее автономией (оно формируется Министерством, однако не подчиняется ему прямо), что позволяет ему адекватно и независимо от политических интересов различных участников процесса управления в сфере образования оценивать наиболее значимую информацию и содержательные аспекты процесса, гарантируя качество образовательных услуг.

Отличительной особенностью агентства является реальная кадровая автономия в сфере рекрутирования персонала. Спецификация норм в сфере инспектирования школ в ходе системного мониторинга происходит также автономно в рамках закона.

<sup>1</sup> Данный термин все чаще используется в управлении образованием, т.к. одной из целей проводимых не только в Австрии, но в других странах, реформ является достижение высокой эффективности и качества образования, что типично для классического коммерческого менеджмента.

В число задач агентства входят следующие основные мероприятия: внешняя оценка деятельности школ (инспекция школ<sup>1</sup>), составление ежегодного отчета о результатах деятельности системы образования и представление его в парламенте. Агентство обязано передавать все результаты инспекции школ и централизованных экзаменов соответствующим школам, а также контролировать соблюдение законодательства в сфере образования (например, длительности обучения). Представители агентства обязаны стимулировать школы в ходе инспекций к повышению качества образования, а также оказывать им помощь в случае возникновения конфликтов.

Руководство Федерального агентства по образованию назначается соответствующим министром, а сотрудники агентства являются занятыми в рамках частного права. Таким образом, их работодателем является само агентство. Отсутствие у сотрудников агентства статуса государственных служащих, с одной стороны, обеспечивает независимость мониторинга, а с другой - способствует большей эффективности деятельности за счет более гибкой организационной структуры и иным принципам организации деятельности<sup>2</sup>.

Финансирование агентства осуществляется из собственного бюджета, который предоставляется Министерством образования в форме общей финансовой суммы. В рамках этой суммы осуществляется финансирование затрат на персонал и административную деятельность (управление собственно самим агентством), содержание самого агентства и все материальные и предметные затраты.

Федеральное министерство разрабатывает содержательные аспекты образования только в виде основных направлений, включающих базовые цели и не регламентирующие детали. Контроль педагогического качества и содержания образования осуществляется при этом путем использования образовательных стандартов, фиксирующих необходимый минимальный уровень требований, а также путем проведения централизованных экзаменов. Контроль качества проводится также Федеральным агентством по системному мониторингу, учредителями школ (путем заключения соглашений о результатах деятельности с руководством школ), самооценки школ, региональными образовательными агентствами для тех школ, которым они оказывают финансовую и методическую поддержку.

Дополнительной формой осуществления контроля является административный контроль качества, который проводится специальным отделом по бюджету и административному мониторингу Министерства образования. Региональные образовательные агентства осуществляют контроль над расходованием предоставляемых ими школам или учредителям бюджетных средств, а также учредителями в рамках соглашений со школами по осуществлению деятельности.

Давая общую оценку вышеописанной модели, можно выделить ряд новшеств и преимуществ, которые она содержит: законодательство концентрируется исключительно на федеральном уровне, что создает основу для унификации общих условий предоставления образовательных услуг. Появление независимого агентства по системному мониторингу, разработка образовательных стандартов с четкой фиксацией минимальных требований, введение частично централизованных экзаменов при переходе с одного уровня образования на другой призваны стимулировать процесс совершенствования всех процессов.

Составление ежегодных общенациональных отчетов о развитии образования, предоставление школам сведений о результатах частично централизованных экзаменов будут активизировать деятельность самих школьных учреждений, а также повысят прозрачность и открытость системы в целом.

В Министерстве образования должно быть создано специальное подразделение по аккредитации школ и введен дополнительный консультативный орган для разработки учебных программ, в составе которого будут социальные партнеры, представители руководства школ, учителей и родителей. Организуется также специальный отдел по развитию школ и повышению качества образования.

Школы становятся автономными: их финансовые ресурсы определяются перечислением средств из государственного бюджета на основе формально установленного подушевого норматива затрат и дополняются иными средствами, поступающими из различных особых источников. Учредителями школ становятся любые общественно значимые организационные структуры, действующие в рамках правовых норм об объединениях (Vereinsrecht). Обеспечение деятельности школы осуществляется за счет ее собственного бюджета (общей финансовой суммы). Учредитель назначает директора школы (при участии школьного форума).

В результате всех изменений происходит разделение контроля качества на контроль содержательных и педагогических аспектов, с одной стороны, и административный - с другой. Для всех учителей и руководителей школьных учреждений вводится единое правовое регулирование: все они становятся служащими в рамках частного права на основе особого федерального закона об учителях, приближенного по содержанию к Федеральному закону о служащих частных учреждений. Работодателем всех учителей и руководителей школ является соответствующий учредитель. Для повышения качества педагогических кадров создается открытый рынок работников сферы образования (все учителя подают заявление о приеме на работу прямо в выбранную ими школу, решение принимается руководством школы).

<sup>1</sup> Необходимо учитывать, что данное мероприятие не является обычным надзором за соблюдением права на образование, а также не предусматривает консультирование школ по вопросам улучшения качества их работы. Подобная инспекция проводится в моделях, подобных нидерландской, и исключительно в соответствии с особым законом. В дальнейшем сами школы должны на основе выводов инспекции повышать качество своей работы.

<sup>2</sup> Подробнее о Федеральном агентстве системного мониторинга см.: [4].



Трудовые конфликты находятся в сфере компетенции суда по трудовым конфликтам. Происходит четкое разделение политической и административной повесток. Создание новых школ осуществляется через их аккредитацию в соответствии с минимальными требованиями к качеству и масштабу учреждения [Ibidem].

Не вызывает сомнений, что вышеописанная модель представляет собой шаг вперед в оптимизации процесса управления в сфере образования и должна вести к снижению затрат на все виды деятельности, не связанные непосредственно с образовательным процессом. Данная разработка была выполнена и увидела свет еще в 2009 году, однако дискуссии продолжаются и поныне. В качестве ключевых моментов, вокруг которых продолжается борьба, в том числе и политических партий, можно выделить высокие затраты на процесс управления школьными учреждениями, связанные с отсутствием четкости в разграничении полномочий и избыточностью управленческого персонала (в ряде случаев административные работники оформляются как учителя и даже не учитываются); полномочие земель в сфере найма педагогических кадров без ответственности за затраты на оплату их труда (сложный и противоречивый механизм возврата денег землям из федерального бюджета приводит к тому, что они значительно превышают плановые затраты, нанимая, например, педагогов более старшего возраста, чем это предусмотрено в финансовом плане и согласованном штатном расписании) [2]<sup>1</sup>.

К сожалению, как это часто происходит в практике управления, особенно такими сложными комплексными объектами, как система образования, рациональные и эффективные модели не реализуются длительный период в связи с политическими противоречиями, особенно при наличии двух уровней государственной власти с разным объемом полномочий в федеративных государствах, в частности, в Австрии.

Федеральный министр обучения, культуры и искусств (Ministerin für Unterricht, Kultur und Kunst) Клаудиа Шмид, представляющая Социал-демократическую партию Австрии, ратует за еще более высокую концентрацию полномочий на федеральном уровне, что вызывает отрицательную реакцию земель, в интересах которых противоположная направленность процессов. Сторонники большей свободы земель в сфере образования указывают на пример Швейцарии, где кантоны имеют достаточно обширные полномочия по управлению школами и другими образовательными учреждениями [Ibidem].

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время разработка и обнародование рационального подхода к определению и реализации политики в сфере образования далеко не всегда означает внедрение этой модели и ее положительное воздействие на качество образования и его доступность для всех жителей страны, независимо от их происхождения, материального положения и иных внешних обстоятельств.

#### Список литературы

1. **Bundesverfassungsgesetz** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bka.gv.at/DesktopDefault.aspx?TabID=4780> (дата обращения: 01.07.2012).
2. **Effizienz: woran krankt die Schulverwaltung?** [Электронный ресурс] // Die Presse. 2012. Februar 27. URL: [http://diepresse.com/home/bildung/schule/hoehereschulen/735264/Effizienz\\_Woran-krankt-die-chulverwaltung?\\_vl\\_backlink=/home/bildung/schule/index.do](http://diepresse.com/home/bildung/schule/hoehereschulen/735264/Effizienz_Woran-krankt-die-chulverwaltung?_vl_backlink=/home/bildung/schule/index.do) (дата обращения: 01.07.2012).
3. **Regierungsübereinkommen für die XXIV. Gesetzgebungsperiode** [Электронный ресурс] // Bundeskanzleramt. URL: [http://www.bka.gv.at/site/infodate\\_\\_01.12.2008/5913/default.aspx#id32947](http://www.bka.gv.at/site/infodate__01.12.2008/5913/default.aspx#id32947) (дата обращения: 01.07.2012).
4. **Schmid K., Mayr Th., Ascher Ch.** Reformpunkte zum österreichischen Schulgovernance-System [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ibv.at> (дата обращения: 01.07.2012).
5. **Witzmann E.** Gehrler: leider siegt die Ideologie über den Hausverstand [Электронный ресурс] // Die Presse. 2012. Mai 12. URL: [http://www.DiePresse\\_com.mht](http://www.DiePresse_com.mht) (дата обращения: 01.07.2012).

#### ACTUAL DIRECTIONS OF THE EUROPEAN UNION COUNTRIES POLICY IN EDUCATION SPHERE (BY EXAMPLE OF AUSTRIA)

Vladimir Vladislavovich Nasonkin, Ph. D. in Law  
Department of Comparative Educational Policy  
Peoples' Friendship University of Russia  
celmo@mail.ru

The author conducts the analysis of the key problems and contradictions of the Austrian policy in the sphere of education, as well as the discussions on the delineation of powers between the levels of governmental authorities in the federative state; and presents a new management model, developed by the Austrian specialists in the sphere of educational institutions management, and major political obstacles in the process of its implementation.

*Key words and phrases:* federation; delineation of powers; educational institutions management; centralization of policy in education sphere; political parties.

<sup>1</sup> Данным проблемам посвящены многочисленные публикации в австрийской прессе. См.: [2].