

## УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ В ГЕРМАНИИ: ТРАДИЦИИ И ИННОВАЦИИ

EDUCATION MANAGEMENT IN GERMANY: TRADITIONS AND INNOVATIONS

---

**Писарева Л.И.**

Ведущий научный сотрудник лаборатории исследований образования и педагогики в зарубежных странах ФГНУ «Институт теории и истории педагогики» РАО, кандидат педагогических наук

**E-mail: [itiprao@mail.ru](mailto:itiprao@mail.ru)**

**Аннотация.** Германия является федеративным государством с децентрализованной системой управления во всех его 16 землях, обладающих правом генеральной компетенции в области образования, которые рассматриваются здесь на уровне федерации земель, местных органов власти, внутришкольного управления и ученического представительства. Особое внимание в статье уделено мерам по обновлению традиционной системы управления образованием ФРГ на рубеже XX–XXI вв.

**Ключевые слова:** Основной закон, конституции земель, министерства культуры и образования, школьный надзор, автономия школы, стандартизация системы управления.

**Pisareva L.I.**

Leading Research scientist of the laboratory of education research and pedagogy in foreign countries of the Institute of Theory and History of Pedagogy of the Russian Academy of Education, Candidate of Science (Pedagogy)

**E-mail: [itiprao@mail.ru](mailto:itiprao@mail.ru)**

**Annotation.** Article deals with the management of education system of Germany on all levels, including Federation, Lands, municipalities, school management, and pupil's representation. Germany is the state with decentralization of education management, and the Lands have rights of general jurisdiction in the field of education. The author especially pays attention to renovation measures of traditional system of education management for boundary between XX and XI centuries.

**Keywords:** Fundamental law, land constitution, ministry of culture and education, school supervision, school autonomy, standardization of management system.

Одной из наиболее консервативных сфер образования, и, прежде всего, школьного, в Германии является система его управления, отличающаяся особой приверженностью историческим традициям, что в значительной мере сдерживает процесс ее обновления и тормозит оперативное решение ряда сложных проблем в области менеджмента.

ФРГ – государство с децентрализованной системой управления в области образования, в которой тесно взаимодействуют субъекты управления разного уровня: федерация, земли и общины (местные органы власти), выполняющие различные законодательные, исполнительные, координирующие и финансово-бюджетные функции.

Согласно Основному закону (ст. 30 и 70) земли имеют право генеральной компетенции в области культуры. Это значит, что они обладают законодательной и административной компетенцией во всех вопросах управления и политики в сфере просвещения, включая радиовещание, государственные библиотеки, театр, школьное, профессиональное и вузовское образование. Данное право – это наследие и традиции так называемого культурного федерализма (или культурной автономии земель), уходящего своими корнями в историю самостоятельных германских государств.

Все 16 входящих в федерацию земель, хотя и отличаются друг от друга размером территории, численностью населения, уровнем экономического развития, культурным потенциалом и другими характеризующими их инфраструктурами и даже принадлежностью к определенным политическим партиям, имеют свои земельные правительства и органы управления, определенную политическую и правовую самостоятельность по отношению к центру (федерации).

«Сила» земель заключается не только в их самостоятельности, но и в участии в законодательной деятельности федерации через бундесрат (орган представительства земель, аналог нашего Совета Федерации). Главные положения, касающиеся системы образования, представленные в Основном законе, конкретизируются в Конституциях земель, учитывающих их региональную специфику. Федерация обладает ограниченной законодательной и финансовой компетенцией, но имеет право оказывать существенное влияние на развитие и планирование образования при решении наиболее важных проблем общегосударственного значения. Согласно ст. 7 Основного закона «все школьное дело находится под надзором государства» [1, с. 95]. В данном положении подчеркивается общегосударственное значение школы (в том числе учебных заведений частного сектора), устанавливается подконтрольность ее именно государству, а также сохранение за ним права организации и регламентации деятельности системы школьного образования в целом.

Гарантом правового обеспечения системы управления образованием выступают федеральные, земельные и муниципальные законодательные акты и правовые нормативы, начиная от Основного закона, конституций земель, школьных законов, и кончая директивами и частными ведомственными инструкциями для руководителей (директоров) школ, учителей, на основании которых работает весь административный аппарат в сфере просвещения.

Обладание федерацией в области культуры ограниченной законодательной и финансовой компетентностью не мешает ей с помощью различных органов представительства держать основные рычаги управления в своих руках. В зафиксированном в Основном

законе праве исполнения землями федеральных законов как своих собственных и исполнение их «по поручению федерации» означает, что центр тяжести в законодательстве перенесен на федерацию, а исполнение федеральных законов и управление – в земли.

Характер взаимоотношений между федерацией и землями высвечивает хотя бы тот факт, что в течение нескольких десятилетий федерация стремилась расширить свои права и компетенцию прежде

всего в сфере высшего, профессионального образования и научных исследований, что ей и удалось, но в отношении школьной системы традиционные полномочия остались за землями.

Рассмотрим управление образованием на разных уровнях.

**Управление образованием на уровне федерации.** По Конституции земли, обладающие «генеральной компетенцией» в области образования, ограничиваются в этом праве со стороны федерации, в ведении которой находятся Федеральное министерство культуры, Федерально-земельная комиссия по планированию образования и содействию исследовательской деятельности, Научный Совет, межрегиональная организация по содействию развития науки и высшего образования в области научных вузов (университетов), библиотек и исследовательских учреждений с представительством федерации и земель.

Федерация потеснила земли, прежде всего, в сфере высшего и профессионального образования. Созданное еще в 1969 г. Федеральное министерство образования, науки и технологии, на котором лежит ответственность за стимулирование научной деятельности, включает в свою работу следующие задачи:

- планирование образования и исследовательской деятельности в области образования;
- профессиональное образование и его развитие;
- вопросы о правах высшей школы, ее развитии и содействии научным исследованиям.

Федерация компетентна в общих вопросах вузовского образования (ст. 75, 1а), то есть может регулировать вопросы поступления в учебное заведение, подготовки и сроков обучения в них государственных служащих, коими являются и учителя, повышения их квалификации. Кроме того, федерация может воздействовать с помощью типового планирования и финансирования в области образования на сферу деятельности земель в деле строительства высших школ (ст. 91а), а также совместно с землями может участвовать в деле планирования образования и содействия научной деятельности.

На федеральном уровне административное право в области профессионального образования имеют Федеральное министерство образования и науки (ФМОН), Федеральное министерство экономики, Федеральное министерство труда и социального порядка, а также Министерство продовольствия, сельского и лесного хозяйства. В компетенции государства в сфере профобразования – система повышения квалификации, профессиональное обучение на производстве и в профессиональных учебных заведениях.

Со стороны федерации были попытки расширить еще больше свои права и влияние даже на школьное образование путем создания по инициативе политических партий

Германского комитета по системе воспитания и образования, а также Германского Совета по образованию, которые в 60–70-е годы XX в. занимались разработкой вопросов школьного образования, как бы следуя традициям немецкого просвещения XIX–XX вв. по взаимодействию политиков с учеными, общественными деятелями и интеллигенцией.

**Управление на уровне земель.** Задачи административного управления земель в сфере образования подразделяются на три категории:

- задачи, находящиеся в ведении земель (система школьного образования);
- задачи по реализации федерального права, но в качестве собственного круга деятельности земель и под их ответственность (строительство школ и других культурных сооружений);
- задачи по реализации федерального права, но «по поручению федерации» (финансирование обучения).

В управлении образованием на уровне земель участвуют:

- земельный парламент, за которым закреплена определенная законодательная функция и планирование бюджета;
- министерство культуры и образования, ведающее вопросами планирования школьного развития, изданием соответствующих документов и предписаний.

На уровне земель осуществляется главным образом законодательная власть и парламентский контроль за определением целей обучения и учебного материала; курсов профессиональной подготовки; принятием решений, касающихся среднего, высшего образования, а также взрослых, и вопросов культуры. В компетенции земель и органов местного управления: дошкольное образование; общее и внешкольное образование; подготовка педагогических кадров; урегулирование вопросов профессионального образования в педагогических вузах; экзамены учителей и управление педагогическим персоналом: назначение, распределение, перемещение, служебная оценка (аттестация), поощрения учителей. Земли отвечают за все внутреннее административное управление, аппарат которого несет ответственность за исполнение большинства федеральных законов и постановлений.

Высшей инстанцией в системе управления образованием на земельном уровне являются министерства культуры и образования земель во главе с министрами или сенаторами. В землях ФРГ они отличаются друг от друга по названиям, количеству подотчетных им подразделений и субъектов ведомственного подчинения, входящих в местные органы управления.

В структуре министерств культуры и образования в зависимости от земли может быть от одной до трех инстанций, осуществляющих «школьный надзор».

Министерства культуры и образования земель обладают правом принимать решения, издавать директивы, обязательные для всех руководителей школ и учителей, осуществлять непосредственный контроль над полной средней школой (гимназией) (II ступень среднего образования).

Среднее управленческое звено – школьные отделы – решают всю совокупность административных проблем, касающихся неполных средних школ (школ 1-й ступени среднего образования: главных, реальных, общих) и профессиональных школ.

Нижняя ступень аппарата управления – школьные советы как орган школьного надзора – выполняют инспектирующие, административные и профессиональные функции в учебных заведениях на уровне местного самоуправления.

Министры культуры (сенаторы) земель несут ответственность за деятельность своих министерств перед кабинетом министров, куда они входят на правах его членов и членов ландтага (парламента земли). В большинстве земель при министре культуры в качестве совещательного органа функционируют школьные советы, куда входят заинтересованные в развитии и совершенствовании образования представители различных слоев общества, прежде всего, учителя, участвующие в подготовке важных решений, школьных законов, и выступающие в роли консультантов министра культуры.

В круг обязанностей отделов Министерства образования и культуры входит большой комплекс вопросов, о содержании которых можно судить даже по наименованиям некоторых из этих отделов:

III отдел – «Различные типы школ и направлений образования»;

IV отдел – «Народные школы и спецшколы»;

V отдел – «Реальные школы и дела молодежи»;

VI отдел – «Гимназии»;

VII отдел – «Профессиональные школы»;

VIII отдел – «Дошкольное воспитание, образование взрослых, внешкольная работа, спорт»;

IX–XII отделы – «Университеты» (исследования, вузовская проблематика, искусство, вопросы технологии) [2, с. 14].

С возникновением необходимости в преобразовании школьной системы или отдельных ее компонентов принимаются новые решения через такой орган координации совместных действий земель в области образования, как Постоянная конференция министров культуры (КМК) с представительством в ней всех министров образования 16 земель. Их рекомендации и решения переходят в статус действующих законов в землях только после утверждения их земельным парламентом. Конституции земель ФРГ за последние годы пополнились новыми школьными законами, а местные органы администрации законодательными актами (нормативами, постановлениями, циркулярами и др.).

Значение КМК как межрегиональной структуры управления очень велико, хотя первоначально она задумывалась как добровольное рабочее совещание министров культуры 11 земель ФРГ с задачей «рассмотрения вопросов культурной политики межрегионального значения с целью выработки совместных положений и обеспечения в нем представительства земель».

Если в первые годы со времени создания (1948 г.) деятельность КМК не имела большого практического значения, то сейчас ее роль трудно переоценить, так же как объем и значимость принимаемых решений для 16 различных земель по самому широкому кругу проблем.

Остановимся на наиболее важных за последние двадцать лет (в хронологическом порядке) акциях в деятельности КМК, внесших свой исторический вклад в модернизацию национальной образовательной политики ФРГ.



В 1997 г. КМК приняла решение о регулярном проведении сравнительных исследований по успеваемости учащихся разных земель ФРГ, а также о повышении продуктивности (КПД) и престижа педагогических дискуссий по данной проблематике, что явилось следствием обнаружения и активного обсуждения в прессе исключительно низких результатов и оценки успеваемости немецких школьников, полученных в ходе международных исследований PISA, TIMMS и др.

Этот фактор послужил мощным детонатором для ускоренного перехода не только к более конструктивным дискуссиям на заданную тему, но и стимулом для пересмотра действующей в стране системы управления образованием, обучения, контроля и оценивания успехов учащихся и деятельности учителей [3, с. 37].

«Решение КМК направлено на изменение ландшафта в области образовательной политики и роли педагогических дискуссий в Германии, поскольку до сих пор такой инструмент, как сравнительные исследования и централизованные проверки успеваемости в среде специалистов от образования считались «опасным инструментом, на них лежал запрет (табу)», – писал в 1998 г. ведущий педагогический журнал ФРГ, оценивший данное решение КМК как историческое [3, с. 37].

Продолжая начатую инициативу, КМК в 1999 г. организовала созыв представительного «Форума образования» при участии педагогического генералитета, прошедшего под девизом «За качество образования и его гарантии» и определившего конкретные меры и пути по устранению серьезных причин отставания немецкой школы [4, с. 2; 5].

Одной из последних акций КМК уже в первом десятилетии XXI в., направленной на совершенствование образовательной системы, на более реальное сближение с международной практикой развития школьного образования, было решение о переходе страны на новые образовательные стандарты, чему предшествовала разработка теоретической концепции, подготовка проекта с основными положениями, рекомендациями и комментариями для перехода к стандартизации образования в Германии. Данная работа по инициативе, участию и представительству КМК нашла свое отражение в официальных документах общефедерального уровня и значения. В их числе: «Стандарты Конференции министров культур ФРГ: концепция и пояснения» (2005 г.); «Экспертиза» (2003 г.), «Национальные стандарты и образование в Германии» (2006 г.) [6, 7, 8].

Немецкие специалисты квалифицируют переход на новые стандарты образования в Германии как смену педагогической парадигмы и вступление ее в инновационный процесс.

**Управление на уровне местных органов власти.** Местные органы, ответственные за государственный надзор над школьной системой и образованием, представлены различного рода школьными отделами, школьными советами или ведомствами в разных землях по-своему.

Деятельность школьного управления, выполняющего функции школьного надзора, осуществляется в тесном контакте государственных и коммунальных органов власти. Их руководители курируют и ответственны за педагогические и административные вопросы. Финансово-хозяйственные условия работы обеспечивают бургомистры (на юге Германии) или директора (на севере страны) в качестве высших должностных лиц в местной администрации.

Все нормативы, относящиеся к образованию, включая его цели, задачи, систему управления, финансирования и т. д., отражены в Основном законе ФРГ, а также конституциях каждой из земель в отдельности. Помимо этого в каждой земле разработан целый свод законов, касающихся самых различных аспектов просвещения и образования, на основании чего действует школьная система, осуществляется профессиональная, вузовская и педагогическая подготовка, их система управления и финансирования.

Для примера по вопросу финансирования. Доля ВВП, выделяемого на образование (по данным статистики на 2003 г.), составляет 5,7% или 95,4 млрд евро, при этом 15,6% (14,9 млрд евро) идут из федерации, 65,8% (62,9 млрд) – из земель, 18,6% (17,6 млрд) из общин (местных органов власти) [9, с. 44].

Распределение средств на дошкольное воспитание и на общеобразовательные школы происходит следующим образом: 4,8 млрд евро приходятся на дошкольный сектор и 45,5 млрд евро на общеобразовательные школы, из них 36,7 млрд евро поступают из земель, 8,0 млрд евро из общин и 0,1 млрд евро из федерации [10, с. 155].

Главной функцией местных органов управления образованием является школьный надзор. Этот термин в более широком смысле подразумевает совокупность полномочий государства в вопросах организации, планирования, руководства и собственно надзора за деятельностью школьной системы.

Более узкое значение понятия «школьный надзор» раскрывается в статьях земельных законов. «Школьная система подчиняется государственному надзору – школьному надзору, который охватывает совокупность государственных задач по содержанию, организационному устройству, планированию и наблюдению (надзору) за школьной системой», – констатирует закон в земле Рейнланд-Пфальц [5, с. 57].

Конкретно в задачи школьного надзора входят следующие функции:

- окончательное утверждение содержания образования и его организация;
- обсуждение вопросов по выполнению стоящих перед школами задач;
- планирование школьной организации (организационный план школы);
- утверждение учебных и методических средств обучения.

В рамках Основного закона (ст. 20) государственный надзор в стране должен обеспечивать соответствие местного управления положениям конституции и законам земель.

Урегулирование отношений между службой школьного надзора и органами местного самоуправления относится к наиболее сложным вопросам. Речь идет о разделении компетенции и круга проблем, касающихся как внутренних, так и внешних школьных дел, в том числе финансовой стороны отношений.

Такие подразделения в системе школьного управления, как школьные отделы, школьные советы, подотделы (названия в зависимости от земель разные), являются важнейшим контролирующим органом с широким кругом полномочий по выполнению функций школьного надзора. Они встроены в структуру министерства культуры и образования во главе с министрами или сенаторами, то есть высшей инстанцией в иерархии служебных взаимоотношений.

На основании действующих инструкций права школьного надзора «неограниченны». Чиновники, имеющие широкий круг обязанностей, куда входят контроль и регули-

рование самых различных сторон жизни подотчетной им школы и работающих в ней учителей, могут дать указания, проверять необходимость и целесообразность распоряжений школьной администрации, оценивать педагогическую деятельность учителей и работу школьного персонала. Весь этот комплекс широких полномочий укладывается в трех основных его разновидностях. Речь идет о профессиональном, правовом и служебном надзоре, каждый из которых имеет свою специфику.

Ядро школьного надзора, профессиональный, предусматривает контроль за деятельностью педагогического коллектива, за соблюдением профессиональных и методических нормативов, за планированием учебного процесса, соответствии его учебным программам, расписанию уроков, посещению школы, занятий, экзаменов. Цель этого вида надзора суммарно так определена в одном из исследований «Школьное правопедение»: «Профессиональный контроль выражается в педагогическом надзоре, в стимулировании работы школы со стороны школьных советов (отделов), которые следят за тем, чтобы соблюдались общие нормы и порядок, а учебно-воспитательный процесс не только оставался на уровне в профессиональном и методическом смысле, но и по возможности совершенствовался дальше». Именно данный вид надзора выводит его в разряд «неограниченных» [6, с. 36].

По существу профессиональный надзор готовит широкое информационное поле и закладывает основы для служебного надзора, в компетенции которого – проведение аттестации учителей с подведением итогов и выставлением окончательной «служебной оценки».

Конечной целью служебного надзора является: обеспечить школы квалифицированным персоналом; оптимально и целенаправленно использовать учителей по профессиональным признакам; предоставить возможность педагогическим кадрам для профессионального роста и продвижения по службе.

Правовой надзор носит более ограниченный характер, он юридически ориентирован и конкретен: контроль над соблюдением правовых норм, проверка соответствия указаний и распоряжений букве закона, предписаниям и инструкциям. Однако на практике он проявляет себя неоднозначно.

В Гессене и Нижней Саксонии, например, он является сдерживающим рычагом «неограниченных прав» профессионального надзора и этот юридический аспект, то есть связь между профессиональным и правовым надзором, нашел отражение в новых школьных законах этих земель. В Берлине и в Саарской земле в принятых нормативах предусматривается следующее: распоряжения и указания, исходящие со стороны службы школьного надзора, должны иметь место только тогда, когда возникают очень веские причины или обнаружены правовые нарушения в подотчетных школах. В других землях подобных «ограничителей» нет.

В рамках Основного закона (ст. 20) государственный надзор в стране должен обеспечивать соответствие местного управления положениям конституции и законам земель. Однако осуществление данного надзора тем сложнее, чем гуще сеть федеральных и земельных законов, которыми стянуты местные территории. Речь идет, прежде всего, о множестве законов, определяющих задачи местных властей и пути их решения. На практике



местные власти находятся в тисках законов федерального и земельного уровня, разделяют права с общинами, сотрудничают с общественными организациями и вынуждены считаться с различными социальными институтами, оказывающими большое влияние на различные аспекты деятельности управленческих органов разных уровней, что является традицией немецкого просвещения, начиная с XIX века.

Органы местного самоуправления при решении совместно со службой школьного надзора различных школьных проблем, включая финансовые вопросы, сталкиваются с наибольшими трудностями.

В ряде земель на местном уровне действует принцип, по которому расходы на педагогический персонал земель и управленческий аппарат несут школьные трегеры (ответственные юридические лица) при общинах. В этих случаях органы управления общин компетентны за «внешние» школьные дела (здания, оборудование, управленческий аппарат), а служба школьного управления, школьные отделы – за «внутренние дела» (учебные планы, программы, методические пособия для учителей).

Принцип ответственности общин подразумевает финансовую автономию, но реализуется только на основе конкретных законов, строго регламентирующих деятельность местных властей (более 90% расходов определяется законами, из которых львиная доля идет на оплату персонала). При этом местная администрация не вправе определять размер заработной платы персонала. Федерация и земли используют немало рычагов ограничения финансовой и административной самостоятельности общин. Последние, вовлеченные в выполнение определенных задач и функций со стороны федерации и земель, не могут устанавливать сами количество работающих лиц в тех случаях, когда выполняют спущенные с вышестоящих инстанций задания и нуждаются в более квалифицированных специалистах, чтобы с такими заданиями справиться. «Финансовая автономия практически невозможна, если местные власти не могут содержать квалифицированный управленческий персонал» – констатирует один из юристов ФРГ Р. Граверт [7, с. 107].

Государственные чиновники местных органов управления, находясь на государственной службе федерации, земли или общины, являются официальными лицами, состоящими в административно-правовых отношениях с главою определенного органа власти (начальником), осуществляя четко обозначенные в различных предписаниях обязанности. Статус чиновника или служащего зафиксирован в официальном документе, в так называемых «Управленческих актах».

Доступ к официальной государственной службе, независимо от срока пребывания на ней (пожизненно, временно, с испытательным периодом или с отзывом со службы), по закону имеет право только немецкий гражданин при условии гарантирования своей верности конституции, наличия соответствующей подготовки (образования), а также соблюдения конституционных требований. Основной закон четко гарантирует существование института профессиональных чиновников, создававшегося, начиная с XVIII в., с правом чиновников исполнять «государственные полномочия», обеспечивать надежное выполнение государственных задач, не поддаваясь политическому влиянию («чиновники должны быть умеренными и сдержанными в своей политической деятельности»), быть обязанными хранить служебную тайну, быть неподкупными. В соответствии с данными

нормативами и при достижении или проявлении профессиональных успехов чиновники вправе рассчитывать на доступ к официальной службе более высокого ранга в рамках четырех «служебных категорий»: простой, средней, высокой и высшей. Каждая служебная ступенька требует различного уровня образования [4].

Среди целого ряда серьезных преград на пути совершенствования современной школьной управленческой системы на первом месте стоит проблема подготовки управленческих кадров. В настоящее время от служащих и чиновников-управленцев требуется «самостоятельность мышления и принятие решений, владение управленческим инструментарием, обладание знаниями и навыками в системе отчетности, контроля, стоимостного расчета» – суммарно такие качества выделены в работе, посвященной коммунальной политике ФРГ [4, с. 387]. Здесь же подчеркивается, что государственная служба и связанная с нею профессиональная подготовка, а также повышение квалификации мало подходят для успешной перестройки согласно новым требованиям коммунального управления.

В области управления образованием эта проблема стоит еще более остро. Речь идет о том, что в отличие от всех других отраслей управления, здесь отсутствовала специальная подготовка в вузах студентов для будущей административно-управленческой службы. В высших педагогических школах и университетах не только не было факультетов, ориентированных на обучение молодых управленцев, но в содержании педагогического образования были упущены такие вопросы управленческого характера, как: школьное право, планирование и организация школьного управления и надзора.

Подобный просчет в образовании в целом сказывался не только на деятельности внутришкольной администрации, но более всего при переходе школьных учителей на работу в систему местного самоуправления и органы школьного надзора.

Традиционно сложилось так, что школьные учителя – основной контингент, а школа – основной «поставщик» служащих и чиновников местных органов власти. При соблюдении определенных условий: наличие высшего образования, определенных профессиональных способностей и склонностей, отраженных в характеристике, стаж работы учителем сроком не менее 5 лет, новоявленный управленец из учительского корпуса начинает прохождение практического «курса» и обретает специализацию по принципу: «бюрократы рекрутируют бюрократов» [7, с. 380].

Правовой изъян, предоставивший возможность чиновнику в сфере образования без соответствующей подготовки к управленческой службе приступать к работе в рамках школьного надзора, коренится в «упущениях» земельными законами ФРГ положения, зафиксированного еще в конституции Веймарской республики 1919 г. и до сих пор не отмененного, который гласит: «Школьный надзор осуществляется чиновниками, специально подготовленными для данной службы» [8, с. 46]. Как уже упоминалось выше, в административно-управленческих структурах известны четыре служебные категории, требующие соответствующего уровня образования со специализацией в определенной отрасли знаний.

Новые требования, предъявляемые в настоящее время к чиновникам государственной службы, относятся ко всем управленцам, в том числе ко вчерашним учителям, попадающим в эти структуры по иным критериям отбора. Они привели к пониманию не только

необходимости обновления кадрового состава, но и прежде всего системы его подготовки и переподготовки.

Начиная с 80-х годов, в области школьного управления произошел ряд изменений. Инспектирующая и контролирующая функции школьных отделов все больше стали ориентироваться на совещательные или консультационные формы и методы работы в помощь учительству и школьной администрации. Все эти изменения нашли свое отражение в конституциях земель, школьных законах и других нормативах, что было подготовительной фазой для последующего этапа развития школьного управления, относящегося к началу 90-х годов. Речь идет о переходе к так называемой автономной или независимой (самостоятельной) школе (названия разнятся в зависимости от земель) и что тесно связано с некоторыми подвижками в структуре и функциях местных органов управления образованием. В специальной литературе их рассматривают в едином ключе с «реформой государственной службы».

В конце 80-х годов теоретическая дискуссия, заявившая о целесообразности создания «новой модели управления государственной службой», переросла в работу специально образованных комиссий, определивших параметры новой организационной структуры государственной службы, содержание новых понятий в русле пересмотра управленческих функций типа «система поддержки», «новые виды ответственности», «спонсирование», «автономия» и др. [11].

Широкие дебаты об автономии школы, начатые авторитетной комиссией, направившей свою деятельность на развитие школы и новой системы ее управления, во главе с ведущим ученым ФРГ В. Клафки в 1993 г., вызвали большой интерес профессионалов и огромное число публикаций по данной проблематике.

Суммируя большой дискуссионный материал, можно дать более точное определение понятию или даже концепции «автономия» (школы), претендующей на «качественный скачок» и «изменение парадигмы». В это понятие входит:

- предоставление школе большей автономии или самостоятельности путем создания новых организационно-административных условий;
- расширение прав и компетентности в нескольких направлениях управленческой деятельности и при решении внутренних проблем не «сверху-вниз», а «снизу-вверх», активизируя участие всех работающих в школе лиц.

Результатом данной акции, а также работы специальной комиссии в разных землях Германии было появление официальных документов, которые в большинстве регионов легли в основу школьных законов об автономии школы.

В официальных документах и статьях школьных законов земель службе школьного надзора придается более существенное значение, чем раньше. Усилен консультативный аспект или так называемая «защитная функция» со стороны официальных органов местного управления, которая распространяется теперь не только на школьный персонал, но и на учащихся и их родителей. Она классифицируется как дополнительная, выполняемая наряду с традиционными видами управленческой деятельности. Что же касается контролирующих обязанностей, входящих в задачи школьного надзора, то они должны носить избирательный характер, то есть применяться в случае особой необходимости.

Переход к «автономной» школе или ее автономизация, процесс, рассчитанный специалистами на 10–15 лет, следует оценивать как достаточно серьезное школьное реформирование.

Вступление с 1996 г. школ в режим автономии создал экспериментальное поле для апробации всей концепции: работа по новой программе с учетом школьного профилирования, финансирования, нетрадиционного распределения управленческих обязанностей среди учителей.

В педагогической печати высказываются различные мнения, в том числе критические, по поводу автономизации немецкой школы. За внешне демократическим шагом по предоставлению большей самостоятельности просматривается финансовая «сверхзадача»: сокращение штатов школьных отделов, перекладывание их обязанностей и ответственности на плечи коллектива школы, ее администрации и учителей [12].

Рассчитанная на десятилетия вперед реформа, касающаяся автономии школы, вызвала необходимость разработки специальных программ для каждой из школ, вступивших на путь по апробации данного эксперимента, который был поставлен под контроль специально созданной при школьных отделах службы инспектирования, призванной дать оценку их эффективности.

Переход школы на режим большей самостоятельности потребовал особого внимания и участия со стороны общественных сил, в том числе родителей, как выражение и проявление их гражданского права на воспитание молодого поколения, что давно уже стало в ФРГ традицией.

Следующим этапом, связанным с более существенными изменениями в системе управления образованием на уровне местных органов власти, стал переход к стандартизации образования в стране образца первого десятилетия XXI в. Как уже упоминалось выше, принятие новых стандартов было ответной реакцией на шокирующие результаты оценок успеваемости немецких школьников в ходе международных исследований и более решительное сближение с европейской моделью образования.

Следует отметить, что начало XXI в. характеризуется расширением международных контактов со стороны немецких политиков в области образования, педагогов, ученых, а также более заинтересованным изучением опыта зарубежных стран по проблемам школьного образования, разработкой по образцу международных сравнительных исследований национальных проектов, заимствований отдельных положений процесса стандартизации за рубежом.

Стандарты в образовании в международной терминологии и интерпретации – это способ управления системами образования на основе нормативных требований, а также важный инструмент, регулирующий систему образования, средство, направленное на повышение качества образования и, наконец, образец (эталон), используемый в целях сопоставлений и оценки деятельности различных звеньев системы образования на всех уровнях.

В Германии термин «стандартизация» в начале 90-х годов был заимствован из американской педагогики, вошел в научный оборот в начале XXI в. и стал ключевым понятием, ассоциируясь с радикальными изменениями в образовательной политике страны.

Взятая в качестве основы международная трактовка стандартов образования наполняется в ФРГ национальным содержанием и с учетом «своих» нормативных требований, действующих в условиях функционирования немецкой структуры школьного образования с тремя различными типами общеобразовательных средних школ (главной, реальной и гимназии) при децентрализованной системе управления образованием.

Стандартизация в ФРГ преследует, прежде всего, цель обновления и оптимизацию системы управления образованием, усиления контроля за административным, учебным и педагогическим процессом и его результатами по вертикали и горизонтали в условиях иерархической структуры всего аппарата управления. Стандартизация в ФРГ ориентирована также на достижение прозрачности и открытости всей системы, сопоставимости отдельных ее элементов, а также повышения ответственности всех участников процесса (учителей, управленцев всех мастей, школьной администрации, муниципалитетов, регионов, министерств).

В чем конкретно выражаются изменения требований и ожидаемых результатов в управлении школой по сравнению с доинновационными начинаниями?

Новые стандарты:

- устанавливают трехуровневую шкалу требований к оценке успеваемости учащихся (максимальный, средний (типовой), нижний);
- вводят режим измерения уровня достижений в определенные временные периоды, то есть не на «входе» (в начале процесса обучения), а на «выходе» (чаще всего при переходе на следующую ступень или по окончании школы), то есть по конечному результату и не у конкретного учащегося, а у группы, класса или школы в целом, что преследует цель получить администрацией обобщающие данные о работе школьной системы изнутри и провести экспертизу (аудит).

Насколько предложенный проект, пройдя апробацию, оправдывает ожидания разработчиков, покажет практика, хотя уже сейчас есть много критических замечаний, предопределяющих и прогнозирующих большие трудности и проблемы.

**Внутришкольное управление.** Нижняя ступень в структуре местного самоуправления – общеобразовательная школа – одновременно как субъект и объект системы управления отражает ее особенности и черты самостоятельного развития.

Государственные школы ФРГ традиционно подчиняются местным органам власти: общинам, коммуна, выступающим в роли школьных трегеров, и не являются самостоятельными в правовом отношении учреждениями. Школьные трегеры, как учредители, которыми являются юридические или физические лица, несут непосредственную правовую ответственность за создание, организацию и выполнение управленческих функций в школе, внося собственный вклад в ее работу.

Демократические преобразования в школьной системе на протяжении нескольких десятилетий способствовали процессу перехода от модели авторитарной школы к демократической, к отношениям партнерства, сотрудничества и, наконец, самоуправления при организации внутришкольного менеджмента.

Единоначалие руководителя учебного заведения уступило место коллегиальному управлению: расширились права учителей, учащихся, родителей благодаря созданию та-



ких форм коллективной деятельности, как учительские конференции, советы учителей, советы персонала, органы ученического и родительского представительства. Были приняты новые законы земель «О содействии в школьной системе», направленные на укрепление сотрудничества всех участников учебно-воспитательного процесса [13].

Речь в них шла об активизации работы учительских конференций, разных внутришкольных советов и комиссий, о более эффективном использовании права учителей на личный почин, выдвижение частных инициатив и предложений, способствующих качественному совершенствованию деятельности школы, ее оперативному реагированию на перемены в социальной жизни и в мире труда. Ставилась задача привлечь и рационально использовать потенциальные возможности широких общественных сил, что напоминает известные у нас формы взаимодействия школы, семьи и общественности.

В структуре внутришкольного управления главным ответственным лицом является руководитель школы (директор), который назначается на эту должность как государственный служащий (чиновник) министром культуры и образования земли после предварительного согласования со школьным отделом и школьным трегером, в роли которого могут быть учителя данного учебного заведения. Директором может стать учитель с большим педагогическим стажем, обладающий способностями к управленческой деятельности, который будет совмещать обязанности руководителя школы и преподавателя своего предмета.

У него обширные обязанности, из которых первостепенными являются:

- обеспечение условий для выполнения учебно-воспитательных задач школы;
- повышение профессионального уровня учителей; укрепление сотрудничества учителей, учащихся и родителей;
- назначение классных руководителей;
- контроль за приемом в школу, выпуском учащихся;
- курирование деятельности совета школы;
- подготовка учительских конференций;
- планирование и проведение экспериментальной работы;
- подготовка и включение в нормальный ритм работы молодых учителей и студентов практикантов.

Все перечисленные обязанности возложены персонально на директора, но коллегиальность внутришкольного управления, предусмотренная школьными законами, подразумевает некоторые ограничения полномочий руководителя школы, разделения ответственности с учительством и даже с учащимися и родителями.

В отсутствие директора в учебное (неканукулярное) время его функции выполняет заместитель или штатный учитель с наибольшим стажем работы, а при одинаковом с другими учителями стаже – самый старший по возрасту. Как должностное лицо школьной администрации, наделенное определенной ответственностью, заместитель директора имеет самостоятельные функции в педагогической и управленческой сферах.

Речь идет о большой методической, консультативной, координирующей работе с учителями школы, а также о руководстве финансовой деятельностью школьной администрации.

Среди учителей школы есть категория, выполняющая особые задания в помощь директору, в нее входят специалисты-предметники, напоминающие наших руководителей предметно-методических объединений, а также участники подготовки учительских конференций, мероприятий по повышению педагогического мастерства молодых коллег и практикантов, экспериментальной деятельности, профориентационной работы и др.

Классный руководитель в школе не относится к категории учителей, имеющих особые задания. Он назначается директором и ответствен за учебно-воспитательный процесс в своем классе, его успеваемость, представляет интересы класса в учительской аудитории и отчитывается за все происходящее в нем перед директором и учительской конференцией.

Среди коллегиальных субъектов внутришкольного управления, разделяющих с руководителем школы определенные обязанности и ответственность, центральное место занимают учительские или школьные конференции. Они были созданы в качестве органа совместного обсуждения и решения важных вопросов учебно-воспитательной работы, требующей взаимодействия учителей. В зависимости от принадлежности учебного заведения к той или иной земле, они могут находиться в статусе партнерства или сотрудничества в отношениях с руководителем школы (Северный Рейн-Вестфалия, Рейнланд-Пфальц), или признания его приоритетной роли (Гамбург), или иметь лидирующее положение (Гессен).

На учительских конференциях, общих и частных (классных, предметных, тематических, специальных) учителя имеют право голоса, а участие в их работе – служебная обязанность каждого из них. В особых случаях для работы конференций образуются комиссии, члены которых могут принимать участие с правом совещательного голоса.

В ряде земель существует иная форма школьных конференций в виде учительского представительства или Совета учителей, или Совета персонала. В эти избираемые органы обсуждения и принятия решений по различным педагогическим, социальным и персональным вопросам входят представители учителей, родителей и учащихся, число которых определяется правовыми документами и в зависимости от размера школы и числа занятых в ней учителей.

О значимости учительских конференций и, прежде всего, общих конференций во внутришкольном управлении особо говорится в школьных законах при определении первостепенных задач руководителя школы, который должен совместно с конференцией создать гарантированно благоприятные условия выполнения учебно-воспитательных целей и координировать работу по проведению в жизнь ее решений.

Хотя подготовка, проведение и выполнение решений наиболее представительных конференций учителей находится под контролем и при активном участии директора школы, высшее административное лицо, министр образования земли, регулирует вопросы, относящиеся к полномочиям учителей, а также в отношении задач, выводов и характера проведения учительских конференций.

С введением в школах ФРГ новых стандартов произошли соответствующие их значению перемены в структуре внутришкольного менеджмента, как по форме, так и по содержанию.

Переход немецких школ на компетентностный принцип обучения в качестве основной его цели, то есть переориентация на овладение базовыми компетенциями вместо традиционного изучения учебного материала, меняет характер и стиль работы педагога, учителя-предметника, других категорий учителей и школьной администрации.

Значительно повышается ответственность школьного учителя за его отдачу как профессионала, а не просто как «урокодателя». Дело в том, что до введения так называемых «стандартов результатов обучения» учитель действовал автономно, то есть, выполняя учебную программу, опрашивая учащихся и выставляя им оценки, фактически не нес профессиональной, административной и финансовой ответственности за неуспеваемость класса, а лишь констатировал реальное положение вещей. Появление в стандартах шкалы из трех уровней требований к успеваемости и к оценке результатов, а также значительное усиление контроля в связи с постановкой цели по достижению прозрачности и открытости системы управления по вертикали и горизонтали, определение качества учебной и педагогической деятельности по конечному результату работы школы «заставляет» педагогов действовать с относительно полной отдачей. Просматривается чисто логически профессиональная и личная заинтересованность учителя в установлении более тесной обратной связи со своими подопечными для получения желаемых результатов и с демонстрацией коллегам своего профессионального соответствия.

Изменения условий работы педагогического персонала, вызванных в том числе введением в научную среду инноваций в рамках стандартизации образования, не только прибавило учителям профессиональные нагрузки, но и более пристального внимания и контроля авторов проекта и администрации к учителям как участникам «обкатки» теоретического проекта.

**Ученическое представительство.** Формой демократического объединения школьников, созданного для защиты их интересов, для активизации их участия в жизни учебного заведения, и приобщения к демократическим формам взаимоотношений учащихся между собой, с учителями и родителями, является ученическое представительство как коллективный орган внутришкольного управления.

Цель создания и функционирования ученического представительства (УП) отражена в школьных законах, например, в земле Рейнланд-Пфальц она определена в следующей формулировке: «Через ученическое представительство учащиеся участвуют в осуществлении учебно-воспитательного наказа школы, в рамках которого они могут с осознанием собственной ответственности решать самостоятельно поставленные задачи. Ученическое представительство соблюдает интересы ребят в школе, в школьных отделах перед общественностью и гарантирует им права на такое участие» [5, с. 26].

УП строится на демократических принципах организации, то есть представительной демократии, а не императивного мандата: выборов с тайным голосованием, которые устраиваются в наиболее оптимальное время для их проведения и выдвижения кандидатов; предоставления равных и гарантированных прав. Последнее предусматривает: право на оказание своего влияния на работу школы; на участие во всех мероприятиях, отвечающих интересам учащихся; право на получение информации, касающейся внутришкольных дел; право быть выслушанным и высказать свое собственное мнение и др.

Существуют, как правило, три ступени ученического представительства в зависимости от возраста ребят, типа и размера школы. Формой организации ВП являются собрания учащихся, избрания на них тайным голосованием спикеров: класса, ступеней обучения, школы, совета учащихся как верхней ступени ученического представительства и исполнительного органа. Общая конференция – высший орган ВП. В этой структуре задействованы представители учителей: учителя-консультанты для младших школьников; для проведения собраний – «учителя-посредники»; старшеклассники в роли помощников, тьютеров; «посредническая комиссия» из представителей учителей, учащихся и родительского совета. В случае несогласия учащихся с решениями общей конференции рассматриваются их заявления по спорным вопросам и выносятся на повторное обсуждение [12].

Права учащихся и их представителей не ограничиваются рамками ВП. Школьники, проявляющие особый интерес к каким-либо вопросам внутришкольной жизни, могут в качестве доверенных лиц от ученического представительства, не будучи его членами, принимать участие с совещательным голосом во всех учительских конференциях, за исключением тех, на которых обсуждаются сугубо персональные вопросы, касающиеся учителей, а также перевода учащихся в следующий класс и выдачи им свидетельств.

Таким образом, ученическое представительство как коллегиальный субъект внутришкольного управления выполняет двойную миссию. Как объединение школьной молодежи, являющейся, прежде всего, объектом профессиональной и административной деятельности учебного заведения, оно проходит в органах ВП своеобразную школу гражданского воспитания, социального поведения, развития навыков и накопления опыта партнерских взаимоотношений между детской и учительской аудиториями, в том числе защиты интересов и выхода из конфликтных ситуаций цивилизованными методами, принятыми в демократическом обществе.

В качестве коллективного субъекта внутришкольного управления ученическое представительство – более развитый, чем школьное самоуправление, вид сотрудничества учащихся и учителей. Он выступает в форме самоуправления, он также более основательно, чем другие субъекты управления, рассматриваемые здесь, регламентирован и организационно оформлен.

В структуре ученического представительства участвуют ребята, уже способные самостоятельно пользоваться предоставленными им с учетом возраста правами, выражать свое мнение, отстаивать интересы, прибегая к демократическим формам самовыражения, начиная с права демократического выбора своих представителей в свой ученический орган, включая участие в различных собраниях школьников, учительских конференциях, и кончая правом опротестовывания через посреднические комиссии и специальные советы решений общих конференций в случае своего несогласия с ними.

О самоуправленческой деятельности свидетельствует, в частности, и то, что принимающие участие в ВП учителя («учитель-консультант», «учитель-посредник» и др.) не относятся к категориям лиц «с выполнением особых заданий», а, будучи избранными самими учащимися, являются независимыми в своих посреднических действиях от своего служебного положения в качестве преподавателей.

Что же касается современной организации внутришкольного управления в целом, то она отражает сложившиеся традиции децентрализованной системы управления в области образования.

Иерархический принцип управления на уровне школьной администрации, где главная руководящая роль принадлежала директору, уступила место принципу взаимодействия с субъектами и объектами школьного управления. Ограничение единоначалия путем введения форм коллегиального руководства произошло, прежде всего, благодаря расширению прав учителей, а также учащихся и их родителей, повышению престижа органов совместного решения школьных проблем и комиссий.

\* \* \*

Управление в области образования ФРГ – традиционно сложившийся механизм распределения власти: законодательной, исполнительной, правовой и финансовой. Задействованный в его структуре большой аппарат и широкая сеть организаций управляется или непосредственно государством, или федеральными землями, или общинами.

Данная система менеджмента, характеризующаяся строгим соблюдением законов, предписаний, инструкций трех уровней – федерального, земельного, коммунального, – значительно ограничивала декларированное и гарантированное Основным законом ФРГ право на «суверенитет» земель в области образования и культуры, равно как и на самоуправление местных органов власти.

Исполнение целого ряда функций «по поручению» федерации и принципы финансовых связей ставят земли и местные органы управления в определенную функциональную и тем более экономическую зависимость от центра.

Приверженность системы школьного образования и ее управления историческим традициям всегда сдерживала инновационные процессы внутри данных структур. Консервативные тенденции, отличающие национальный немецкий менеджмент, не способствовали оперативному решению многих проблем, накопившихся в течение нескольких десятилетий, так же как и более решительным преобразованиям в сложном механизме административного аппарата.

На рубеже XX–XXI веков произошли существенные изменения в образовательной политике ФРГ и соответственно в системе управления образованием, вызванные значительно большим сближением немецкого образования с европейской моделью, освобождением от определенной национальной изолированности путем налаживания сотрудничества с зарубежными специалистами и участия в международных исследованиях для преодоления трудностей при решении своих собственных проблем в области школьного образования.

#### *Список литературы:*

1. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Bereinigte-Amtliche Sammlung der Schulvorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen Düsseldorf-Frechen, 1989.
2. Organisationsplan des Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultur // Wissenschaft und Kultur. Schulreport München. – 1992. – № 4.



3. *Schweitzer, J.* Nach «Sputnik – Schock der PISA – Alarm» / J. Schweitzer // *Padagogik*. – 1998. – № 6.
4. *Herzog, R.* Die Verantwortung und Bereitschaft zum Erfolg fordern / R. Herzog // *Bildung und Wissenschaft*. – 1998. – № 1.
5. *Aus guten Beispielen lernen : fachtagung des Forum Bildung*. – Bonn, 2002.
6. *Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandarts*. Bildungsministerium fur Bildung und Forschung. – Berlin, 2003.
7. *Expertise 2003. Nationale Bildungsstandart*. – Bonn: BMBF, 2003.
8. *Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz uber die Standartisierung in der Schulwesen KMK*, 2008.
9. *Statistisches Jahrbuch 2003 fur das BRD*. Statistisches Bundesamt. – Wiesbaden, 2003.
10. *Statistisches Janhrbuch 2006 fur das BRD*. Statistisches Bundesamt. – Wiesbaden, 2006.
11. *Ratzki, A.* Die organisierte Verantwortungslosigkeit / A. Ratzki // *Padagogik*. – 2003. – № 2.
12. *Rietschel, H.* Gute Schule, pfifige Verautwortung / H. Rietschel // *Erziehung und Wissenschaft*. – 1995. – № 9.
13. *Gestaltung des Schullebens und Offnung der Schule*. – Dusseldorf, 1988.

---

Интернет-журнал  
«Проблемы современного образования»  
2012, № 3