

ФРГ: СИСТЕМА ШКОЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Людмила Ивановна Писарева, старший научный сотрудник Центра педагогической компаративистики Института стратегии и развития образования РАО, кандидат педагогических наук, pisareva-l@list.ru

- демократические преобразования • коллегиальное управление • школьный надзор
- учительские конференции • школьные советы • ученическое представительство

Федеративная республика Германии — децентрализованное государство, объединяющее 16 земель, которые обладают правом генеральной компетенции («верховенства») в управлении 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. Управление образованием осуществляется на уровне Федерации, земель, местных органов власти и на внутришкольном уровне.

Высшей инстанцией в системе управления школьным образованием являются **министерства культуры и образования земель** во главе с министрами, которые несут ответственность за деятельность своих министерств перед кабинетом министров, куда они входят на правах его членов и членов ландтага (парламента земли).

Министерства культуры и образования земель, в структуру которых входят несколько инстанций, обладают правом осуществлять так называемый «школьный надзор», принимать решения, издавать директивы, обязательные для всех руководителей школ и учителей.

Школьные отделы, среднее управленческое звено, решают всю совокупность административных проблем, касающихся общеобразовательных школ 1-й ступени среднего образования и профессиональных школ.

Школьные советы, нижестоящая ступень аппарата управления министерства, как орган школьного надзора выполняют инспектирующие, административные и профессиональные функции на уровне местного самоуправления.

В большинстве земель при министре культуры в качестве совещательного органа функционируют **школьные отделы**, обладающие широким кругом рассматриваемых вопросов, куда входят представители различных слоев общества, прежде всего учителя, которые, выполняя там роль консультантов министра культуры, участвуют в подготовке школьных законов и других важных решений.

С возникновением необходимости в преобразовании школьной системы или отдельных её компонентов принимаются решения через такой орган координации совместных действий земель в области образования, как **Постоянная конференция министров культуры** (КМК) с представительством в ней всех министров образования земель. Её рекомендации и решения переходят в статус действующих законов в землях только после утверждения их земельным парламентом.

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

Главной функцией органов управления министерства является **школьный надзор**, который подразумевает совокупность пол-

номочий государства в вопросах организации, планирования, руководства и собственно надзора за деятельностью школьной системы. Его значение 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», — говорится в соответствующем законе, например, земли Рейнланд-Пфальц [1, 57].

В задачи школьного надзора входят следующие функции:

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

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. Чиновники данных подразделений имеют широкий круг обязанностей, куда входят контроль и регулирование самых различных сторон жизни подотчётной им школы и работающих в ней учителей. Они могут давать указания, проверять необходимость и целесообразность распоряжений школьной администрации, оценивать педагогическую деятельность учителей и работу школьного персонала. Весь этот комплекс широких полномочий укладывается в трёх основных его разновидностях: в профессиональном, правовом и служебном надзоре.

Основу мониторинга составляет **профессиональный надзор**, который предусматривает инспекцию за деятельностью педагогического коллектива, за соблюдением профессиональных и методических нормативов, за планированием учебного процесса, за соответствием его учебным программам, расписанию уроков, посещению шко-

лы, занятиям, экзаменам и так далее. Назначение этого вида надзора в исследовании «Школьное правоведение» определяется следующим образом: «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» [1, 36]. Именно данный вид надзора выводит его в разряд «неограниченных». По существу профессиональный надзор готовит почву для **служебного надзора**, в компетенции которого — проведение аттестации учителей с подведением итогов и выставлением им окончательной «служебной оценки». Основными целями служебного надзора являются: обеспечение школ квалифицированным персоналом; оптимизация и целенаправленное использование учителей по профессиональным признакам; предоставление возможности педагогическим кадрам для профессионального роста и продвижения по службе.

Правовой надзор носит более ограниченный характер, он юридически ориентирован и конкретен: соблюдение правовых норм, проверка соответствия указаний и распоряжений букве закона, предписаниям и инструкциям.

Тесно связанной с выполнением контролируемых функций школьного надзора чиновниками, от которых требуется «самостоятельность принятия решений, владение управленческим инструментарием, обладание знаниями и навыками в системе отчётности, контроля, стоимостного расчёта», является проблема их подготовки (4, 87). Проблема состоит в том, что, в отличие от всех других сфер управления, обеспеченных вузовской подготовкой специалистами для административно-управленческой службы, в педагогических высших школах и университетах подобной подготовки не было, так же как и факультетов, ориентированных на обучение будущих управленцев. Даже в содержании педагогического образования не была включена тематика управленческого характера, то есть школьное право, планирование и организация школьного управления, про-

блематика школьного надзора и так далее. Подобный пробел в образовании негативно сказывался на работе школьной администрации, а также в случае перехода (перевода) школьного учителя на работу в органы управления, осуществляющие школьный надзор (школьные учителя — основной контингент, а школа — основной «поставщик» чиновников школьных отделов министерства образования). Школьные учителя попадают в их состав при соблюдении следующих условий: наличие высшего образования, обладание профессиональными способностями и соответствующими склонностями, стаж работы учителем сроком не менее 5 лет. Будущий управленец из учительского корпуса проходит практический «курс» и специализируется по принципу: «бюрократы рекрутируют бюрократов» [2, 380].

Современные требования, предъявляемые к чиновникам государственной службы, относятся ко всем управленцам, в том числе к вчерашним учителям, попадающим в эти структуры по иным критериям отбора. Это привело к признанию не только необходимости обновления кадрового состава, но и прежде всего системы его подготовки и переподготовки.

Изменения в области школьного управления коснулись инспектирующей и контролирующей функций школьных отделов, которые всё больше стали ориентироваться на совещательные или консультативные формы и методы работы в помощь учительству и школьной администрации, что нашло своё законодательное подтверждение. Данные изменения стали подготовительной фазой для последующего этапа развития системы управления. Речь шла о переходе к так называемой «автономии» школы, созданию новой организационной структуры и ориентации управленческих функций на иные формы мониторинга типа «новых видов ответственности», или «системы поддержки», или «спонсирования». От внедрения «обновлённых» функций ожидали «качественный скачок» или «изменение парадигмы», имея в виду:

- предоставление школе большей самостоятельности путём создания новых организационно-административных условий;
- расширение прав и компетенций в разных направлениях управленческой деятель-

ности и при решении внутренних проблем школы не «сверху-вниз», а «снизу-вверх», с целью активизации участия всех работающих в школе лиц [2].

Эти нововведения способствовали развитию консультативной функции со стороны органов местного управления, распространяющейся теперь не только на школьный персонал, но и на учащихся и их родителей в качестве дополнительной к традиционным видам управленческой деятельности. Что же касается контролирующих обязанностей, входящих в задачи школьного надзора, то они стали носить избирательный характер, то есть применяться в случае особой необходимости. Однако за внешне демократическими преобразованиями по предоставлению большей автономии школе просматривается сугубо прагматическая составляющая, то есть финансовая «сверхзадача»: сокращение штатов школьных отделов, перекладывание их обязанностей и ответственности на школьную администрацию и учителей. Переход школы на режим большей самостоятельности потребовал также более широкого участия со стороны общественных сил, в том числе родителей, что обосновывалось их ответственностью и гражданским правом за воспитание молодого поколения.

Что касается гражданского права, то оно в рамках образовательной и социальной политики выполняет значительную превентивную роль, формируя гражданское общество, призванное брать на себя определённую ответственность, «разгружать» государство, вести с ним диалог, обогащать его новыми идеями, что является залогом общего успеха в образовании и воспитании молодого поколения. Сама идея создания гражданского общества появилась как желание и попытка изменить соотношение сил, традиционно существовавшее между централизованными государствами и обществом, то есть его гражданами. Своим появлением и развитием гражданское общество обязано идеям демократии и плюрализма, гражданскому праву на свободное самоопределение и самовыражение, на разделение с государством обязанностей и ответственности.

Предоставление школе большей самостоятельности, то есть «автономии», было сле-

дующим шагом в политике демократизации немецкой школьной системы 80-х годов XX века и продолжением процесса перехода от модели авторитарной школы к модели демократической, к установлению отношений партнёрства и сотрудничества, которые складывались на протяжении нескольких десятилетий.

Что касается внутришкольных изменений, то единоначалие руководителя учебным заведением уступило место коллегиальному управлению. Расширились права учителей, учащихся, родителей путём создания таких форм коллективной деятельности, как советы учителей, советы персонала, органы ученического и родительского представительства. Были приняты новые законы земель «О содействии школьным системам», направленные на укрепление сотрудничества всех участников учебно-воспитательного процесса. Речь в них шла об активизации работы различных школьных советов и комиссий, о более эффективном использовании права учителей на личный почин, выдвижение частных инициатив и предложений, способствующих качественному совершенствованию работы школы, её оперативному реагированию на перемены в социальной жизни и в мире труда. Решалась задача привлечь и рационально использовать потенциальные возможности широких общественных сил (аналог нашим формам взаимодействия школы, семьи и общест-венности).

В структуре местного самоуправления общеобразовательная школа — это одновременно объект и субъект управления, где главным ответственным лицом является руководитель школы (директор). Он назначается на эту должность как государственный служащий (чиновник) министром культуры и образования земли после предварительного согласования со школьным отделом и школьным трегером, то есть учредителем, которым может быть юридическое или физическое лицо. На должность директора отбирается, как правило, учитель с большим педагогическим стажем, обладающий способностями к управленческой деятельности, который должен 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;
- 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 управления, предусмотренная школьными законами, подразумевает определённые ограничения его полномочий и разделение ответственности с учительством и даже с учащимися и их родителями. В отсутствие директора в учебное время его функции выполняет заместитель — как правило, школьный учитель с наибольшим стажем работы, а при одинаковом с другими учителями стаже самый старший по возрасту. Как должностное лицо, заместитель директора отвечает за финансовую деятельность школы, координирует работу учителей, а также несёт ответственность за методическую и консультативную работу.

В состав особой категории учителей школы, выполняющих задания в помощь директору, входят: специалисты-предметники по типу наших руководителей предметно-методическими объединениями; учителя, ответственные за подготовку учительских конференций, мероприятий по повышению педагогического мастерства молодых коллег и практикантов, за экспериментальную деятельность, за профессиональную ориентацию. Классный руководитель не относится к особой категории учителей. Назначенный директором, он ответствен за учебно-воспитательный процесс своего класса, представляет интересы класса, отчитывается за всё происходящее в нём перед директором и учительской аудиторией [3].

Среди коллегиальных субъектов школьного управления центральное место занимают **учительские или школьные конференции**. Созданные в качестве органа совместного обсуждения и решения важных вопро-

сов учебно-воспитательной работы они требуют взаимодействия всех школьных учителей. В зависимости от принадлежности учебного заведения тому или иному региону (земле), данные конференции могут находиться в статусе партнёрских отношений учителей с руководителем учебного заведения или в статусе сотрудничества с ним (Северный Рейн-Вестфалия, Рейнланд-Пфальц), или признания его приоритетной (Гамбург) или лидирующей роли (Гессен) [4].

В учительских конференциях, общих и частных (классных, предметных, тематических, специальных), принимают участие с правом голоса все учителя. В особых случаях для проведения конференций образуются специальные комиссии, члены которых могут участвовать с правом совещательного голоса. Существует и другая форма школьных конференций в виде **учительского представительства или Совета учителей, или Совета персонала**. В эти избираемые демократическим путём органы, созданные для обсуждения и принятия решений по различным педагогическим, социальным и персональным вопросам, входят представители учителей, родителей и учащихся, число которых определяется правовыми документами, размером школы и количеством занятых в ней учителей.

Для учительских конференций создаются гарантированно благоприятные условия (их организация и проведение находятся под контролем министра образования земли).

Формой демократического объединения школьников, созданного для активизации их участия в жизни учебного заведения, защиты интересов и приобщения к демократическим формам взаимоотношений учащихся между собой, а также с учителями и родителями, является **ученическое представительство** как коллективный орган внутришкольного управления. «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 выражает интересы ребят в школе, в школьных отделах, перед общественностью и гарантирует им права на такое

участие», — записано в школьном законе земли [1, 26].

В основу подобного демократического объединения заложены чётко поставленные государством цели воспитания подрастающего поколения, в формулировки которых в соответствии с изменениями в социуме в течение нескольких десятилетий вносились определённые коррективы и расставлялись разные акценты.

Например, учащиеся должны были воспитываться «в духе демократии, патриотизма, мира между народами», или «в ценностных категориях демократического и социально-правового государства», или готовиться как «социально-активная личность, имеющая право на самоопределение и соучастие в общественной жизни». Наконец, обществу нужна «самостоятельная, ответственная личность, которая сама способна принимать решения и брать на себя ответственность».

Предпосылкой для смещения акцентов и ценностных переориентаций были такие факторы, как:

- ведущая роль в ЕС и поиски путей к европейской идентичности;
- всё более усиливающийся процесс создания единого образовательного пространства и взаимозависимого мира;
- формирование новых отношений сотрудничества со всеми европейскими странами;
- переосмысление базовых ценностей, вызванных необходимостью взаимодействия и взаимовлияния различных образовательных систем, встроенных в концепцию глобализации;
- следование требованиям так называемому «европейскому измерению», педагогической категории, означающей ориентацию на общность европейских ценностей.

Процесс формирования у учащихся чувства личной ответственности за себя и своё поведение нуждался в серьёзном методическом обосновании и поддержке. В помощь школе была разработана концепция «Новая культура обучения», представляющая собой аналог школьного (учебного) кодекса. Он обозначил определённые требования к учащимся, обосновал необходимость проявления ответственного отношения каждого к учёбе и её результатам, которые оцениваются с позиций выполнения школьника-

ми своей учёбы как общественного (гражданского) долга.

Ученическое представительство (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 жизнь школы; на участие во всех мероприятиях, отвечающих интересам учащихся; право на получение информации, касающейся внутришкольных дел; право быть выслушанным и высказать своё собственное мнение.

Существуют, как правило, три ступени ученического представительства в зависимости от возраста ребят, типа и размера школы.

Формой организации УП являются собрания учащихся и избрание исполнительного органа тайным голосованием спикеров: класса, ступеней обучения, школы, совета учащихся как верхней ступени ученического представительства.

Общая конференция — высший орган УП, в которой участвуют представители от разных категорий учителей, учащихся и их родителей. В их числе: учителя-консультанты для младших школьников; «учителя-посредники» для участия в проведении собраний; старшеклассники в роли помощников и тьютеров; представители от родительского совета в качестве членов «посреднической комиссии». В случае несогласия учащихся с решениями общей конференции рассматриваются их претензии, и вопросы выносятся на повторное обсуждение [4].

Права учащихся и их представителей не ограничиваются рамками ученического представительства. Школьники, проявляющие особый интерес к каким-либо вопросам школьной жизни, могут в качестве доверенных лиц от УП, не будучи его членами, принимать участие с совещательным голосом во всех учительских конференциях. Исключение распространяется на тех из них, на которых обсуждаются сугубо персональные вопросы, касающиеся учителей, а также перевода учащихся в следующий

класс и выдачи им свидетельств об окончании школы.

УП как коллегиальный субъект школьного управления выполняет двойную миссию. Во-первых, как объединение школьной молодёжи, являющейся объектом профессиональной и административной деятельности учебного заведения. Здесь, в УП, учащиеся проходят своеобразную школу гражданского воспитания, социального поведения, развития навыков и приобретения опыта партнёрских взаимоотношений между детской и учительской аудиториями, в том числе защиты интересов и выхода из конфликтных ситуаций цивилизованными методами, принятыми в демократическом обществе. Во-вторых, в роли коллективного субъекта школьного управления УП более основательно, чем школьное самоуправление как вид сотрудничества учащихся и учителей, регламентировано и организационно оформлено.

В данной структуре участвуют ребята, уже получившие опыт самостоятельно пользоваться предоставленными им с учётом возраста правами. Они могут отстаивать своё мнение и интересы, прибегая к демократическим формам самовыражения, начиная с права демократического выбора представителей в свой ученический орган, включая участие в различных собраниях школьников, учительских конференциях, и кончая правом возражения через посреднические комиссии и специальные советы против решения общей конференции в случае своего несогласия с ней. Важно также, что принимающие участие в УП учителя (учитель-консультант, учитель-посредник и другие), будучи избранными самими учащимися, являются независимыми в своих посреднических действиях от своего служебного положения в качестве преподавателей. □

ЛИТЕРАТУРА

1. *Herzog R.* Die Verantwortung und Bereitschaft zum Erfolg fordern // *Bildung und Wissenschaft.* 1998, № 1..
2. *Ratzki A.* Die organisierte Verantwortungslosigkeit. // *Paedagogik,* 2003, № 2.
3. *Gestaltung des Schullebens und Oeffnung der Schule.* Duesseldorf. 1988.
4. *Rietschel H.* Gute Schule, pffiffige Verantwortung. // *Erziehung und. Wissenschaft.* 1995, № 9.