

УДК 373.51:37.035.91:371.135

Т. І. ШАЛІМОВА

Українська академія банківської справи Національного банку України, Суми

ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІННЯ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ США ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ ХХ ст. – ПОЧ. ХХІ ст.

У статті висвітлені особливості реформування середньої освіти США другої половини ХХ – поч. ХХІ ст. У результаті здійсненого аналізу було виявлено, що розвиток системи управління середньою освітою зумовлений економічними змінами в американському суспільстві.

Розглянуто принципи фінансування середньої освіти США. Подано аналіз співпраці між штатами та навчальними округами в запровадженні освітніх реформ. Розглядається досвід заохочення шкіл до покращення результатів діяльності через застосування системи винагород.

Ключові слова: управління, загальна середня освіта, федеральна освітня політика, освітня реформа.

Постановка проблеми. Шлях світової інтеграції, обраний Україною, підсилює необхідність модернізації всіх сфер суспільного життя і, насамперед, освітньої галузі, яка в сучасних умовах стає провідним генератором суспільних змін. Процес модернізації середньої освіти в Україні передбачає формування якісно нової системи освітнього менеджменту, яка б відповідала вимогам часу і враховувала б як міжнародний досвід у цій сфері, так і специфіку вітчизняних соціокультурних умов. Адаже при якісному оновленні системи освіти, що здійснюється за якісно нових соціокультурних умов, не можна застосовувати ті ж самі організаційно-управлінські засоби, методи, форми, що і в попередній історичний період розвитку освіти.

Протягом двох останніх десятиліть структура та функції органів управління освітою багатьох країн зазнали перетворень. США є одним із лідерів у запровадженні таких реформ. На сучасному етапі розвитку загальної середньої освіти США значне місце займає врахування в управлінні закладами й установами освіти ринкових відносин тому, що протягом останнього століття в усіх високорозвинених країнах активно розвивалась теорія менеджменту, у тому числі освітнього. Від початку 1980-х рр. хвиля шкільних реформ, яка прокотилася Північною Америкою, була лише одним з реформаторських етапів цього сторіччя, спрямованих на трансформацію шкіл, відповідно до потреб суспільства.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблеми реформування управління системою загальної середньої освіти США протягом тривалого часу є предметом розгляду вітчизняних та російських науковців. Філософський, ідеологічний та політичний виміри управління освітою США знайшли висвітлення в дослідженнях В. Андрущенка, В. Жуковського, Т. Кошманової, М. Нікітіна, І. Радіонової, А. Сбруєвої. Повноваження управлінських структур різних рівнів розглядаються Ю. Алфьоровим, І. Ветровим, Б. Вульфсоном, О. Джуринським, Н. Кнорр, М. Красовицьким, О. Літвіновим, В. Лутовим, З. Мальковою, Н. Пацевко, М. Пашко, А. Сбруєвою, М. Шутовою. Тенденції розвитку стратегічного освітнього менеджменту в США висвітлюються в працях І. Ветрова, О. Джуринського, К. Корсака, О. Локшиної, З. Малькової, А. Сбруєвої, А. Яновського та ін.

Аналіз вітчизняної та російської порівняльно-педагогічної літератури з даної проблеми дає підставу констатувати, що цілісного порівняльно-педагогічного дослідження, в якому б були системно розглянуті освітні реформи США другої половини ХХ ст. – початку ХХІ ст., зроблено не було.

Метою даної статті є дослідження основних особливостей реформування середньої освіти США другої половини ХХ – початку ХХІ століття.

Виклад основного матеріалу. З початку 80-х років минулого століття були поставлені цілі покращення якості американської освіти. Критика освіти вже стала частиною американського життя. Одні направляють критику на вчителів. Інші вважають, що керівники і ті, хто займається відбором, підготовкою та розподілом учителів у школи, мають можливості та здібності впливати на процес удосконалення вчителів, викладання та можливості навчання.

У 80-х рр. ХХ ст. було оприлюднено низку звітів і коментарів щодо американської моделі освіти. Вони містили описи різноманітних шляхів реформування загальної середньої освіти США. Автори цих праць (Powell, Farrar, & Cohen) закликали до майже кардинальної перебудови освітньої системи. Стурбованість громадськості якістю освіти певною мірою відповідала загальній втраті довіри до суспільних установ, навіть якщо батьки в цілому вважали, що конкретна школа забезпечує їхніх дітей якісною освітою.

Звіти та дебати щодо реформ середньої освіти охоплюють широкий діапазон проблем. Серед них – бажаний рівень досягнень учнів, рівень кваліфікації вчителя, необхідні рамки відповідальності шкільної адміністрації, рівень кваліфікації шкільних адміністраторів тощо.

Наприкінці 80-х рр. президентом Бушем була вироблена перша програма національних пріоритетів в освіті, а в 2000 році розроблений проект закону, в якому була сформульована федеральна стратегія розвитку освіти. Головним напрямком перетворень визнавалося запровадження національного тестування для 4, 8 і 12-го класів. Крім того, передбачалося розвивати програми ваучерного фінансування. Проте цей законодавчий акт був забалотований Конгресом.

Президент Клінтон у 1992 році зробив ще одну спробу підсилити роль федерального центру, підписавши документ «Goals 2000: Educate America Act» («Цілі-2000»). У цьому документі пропонувалися систематичні реформи під гаслом «якість освітніх можливостей» для різних груп дітей з вадами розвитку. Даний акт є продовженням прийнятого в 1965 році Конгресом закону, за яким передбачалося виділяти федеральну допомогу для дітей з вадами розвитку (Elementary and Secondary Education Act, ESEA).

Новий напрям реформування освіти отримав назву «системне реформування», або «реформи, засновані на стандартизації в освіті». Він передбачав уведення стандартів, розробку інструктивних матеріалів, підготовку вчителів. Реформи повинні були йти за кількома основними напрямками:

- введення стандартів;
- введення системи єдиних тестів (звітності);
- підвищення якості викладання;
- розвиток альтернативних чартерних шкіл;
- розвиток ваучерних програм;
- розвиток програм дошкільної освіти.

При цьому основний упор став робитися на стандартизацію освітніх програм і тестування. На ці цілі конгрес виділив штатам і шкільним округам більше 2,5 млрд. доларів.

Разом з тим відсутність у федеральному уряді законодавчих повноважень у галузі освіти породила багато проблем. Так, якість стандартів у різних штатах істотно різнилась. Проведене Федерацією вчителів дослідження показало, що тільки в 22 штатах якість стандартів відповідає розробленим критеріям. Інші незалежні експерти отримали ще гірші результати: критеріям відповідають стандарти в 9 штатах і окрузі Колумбія.

Ступінь участі штатів у введенні стандартів також неоднакова. Наприклад,

найбільше штати допомагають вводити тести з читання та математики, і лише кілька штатів вводять також тести з наукових, суспільних дисциплін та письма.

Тестування та звітність є одними з важливих компонентів реформ середньої освіти США [8, с. 12]. У 1999 році 36 штатів повідомили про те, що вони збираються вводити в школах карти звіту за єдиними тестами, 19 уводять усібічний рейтинг шкіл і 16 законодавчу можливість закриття або перепрофілювання шкіл за результатами тестів. У 2000 році таких штатів уже було відповідно 40, 21 і 18.

Політика звітності включає в себе механізми як покарання, так і заохочення. За деякими даними, 13 штатів пішли по шляху введення заходів заохочення за успішні результати, а 18 штатів передбачають застосування санкцій до тих шкіл, які не виконують встановлені вимоги. У 20 штатах є програми допомоги школам з низьким рівнем результатів, як додаток до програми введення звітності за єдиними тестами. Найбільш перспективною мірою вважається встановлений у Флориді в 2000 році порядок, згідно з яким учні шкіл з низькими показниками тестування можуть змінити школу на недержавну, використовуючи при цьому програму ваучерної допомоги.

У той же час ця реформа супроводжується рядом труднощів. Зокрема, введення стандартних програм і системи єдиного тестування по штатах є справою добровільною і передбачає отримання федеральних грантів, стимулюючих дану роботу. Величина гранту залежить від того, наскільки добре учні справляються із завданнями, поставленими в тестах. Перші результати показали, що в більш складному становищі опинилися ті округи і штати, де рівень тестів був вище, а, отже, відсоток дітей, які успішно їх здали, менше. Такі штати і округи отримували менше федеральних коштів, і при розробці тестів їм тепер мимоволі доводилося знижувати планку [10, с. 11].

У ході реформи велика увага приділяється якості викладання. За даними спеціального дослідження, 10 штатів запровадили і фінансують програми підготовки нових учителів; 17 штатів уводять вимоги професійного зростання для вчителів як обов'язковий, в 34 штатах виділяються кошти на програми професійної перепідготовки.

Питання, яке цікавить всіх стосовно реформи американського державного утворення, – наскільки «системні реформи» впливають на якість навчання і в кінцевому результаті на знання учнів. Дослідження, проведене Національним науковим фондом, показало, що тестування з математики та природничих наук більш успішно проходять учні в тих штатах, де проводяться «системні реформи».

Інша тема, яка активно обговорюється, – взаємини федерального центру, штату, шкільного округу і самої школи при проведенні реформи. Ініційована федеральним рівнем реформа проводиться переважно штатами [11, с. 193].

Дослідження показують, що більш і освітні округи, як правило, досягають великих успіхів у проведенні реформ, у введенні стандартних програм і тестування, ніж дрібні. Почасти це пояснюється рівнем підготовки управлінського персоналу в окружному керівництві, який у великих округах вище.

Незважаючи на посилення впливу федерального рівня на освітню політику, ступінь його фінансової відповідальності практично не змінився. Частка федерального рівня у фінансуванні освіти в останні 10 років не перевищує 7% від загального обсягу виділених бюджетних коштів. Як і 40 років тому, кошти на початкову і загальну освіту приходять із бюджетів усіх трьох рівнів: федерального, штату, муніципалітету. При цьому частка коштів, що надходять з федерального бюджету, практично в усіх штатах однакова і не перевищує 8% від загальної суми коштів. Кошти штату і муніципалітетів у середньому по країні діляться в співвідношенні 50 на 50.

Проте, необхідно мати на увазі, що, крім коштів штату, що безпосередньо виділяються на загальну освіту, частина коштів у муніципалітети (освітні округи) приходиться у вигляді міжбюджетних перерахувань (трансфертів вирівнювання).

Значна частина фінансової допомоги школам, що приходиться з рівня штатів, надходить через освітні округи, яким у законодавчому порядку штатами делеговане право управління школами. Тільки незначна кількість коштів, що приходять з рівня штатів, розподіляється безпосередньо у школи, батькам або вчителям.

Засоби для шкіл надходять від штату, від освітнього округу, якщо він є «незалежним» і має повноваження стягувати податки, або від муніципалітету, якщо освітній округ є «залежним» і не має податкових повноважень. Місцеві надходження становлять більше 50% загальних надходжень в шкільні округи, причому в основному це дохід від податку на нерухомість. Поряд з цим до бюджету округу надходять дрібні податки і збори, число яких може наблизитися до 10.

Законодавча база штатів, що визначає джерела, за рахунок яких фінансується освіта, різна. Прикладом може служити той факт, що в 13 штатах частка рівня штату у фінансуванні освіти не перевищує 40% від загальної суми, в 14 штатах доля коштів, що надходять з бюджету штату, складає 60%.

Джерелами доходу шкільних округів є також податок із продажів і податок на дохід (прибутковий податок фізичних осіб і доходи корпорацій), які надходять до бюджету штату, а потім розподіляються по освітніх округах. Деякі штати засновують спеціальні фонди, куди спрямовуються кошти від лотерей, що збільшують можливості освітнього бюджету.

Окремі штати вводять поняття «підтримування зусилля», яке дозволяє бути впевненим, що фінансування загальної освіти поза загрозою. Це досягається законодавчим фіксуванням частки сукупного доходу, отриманого бюджетом штату, яка має йти на підтримку освіти. Або, наприклад, створенням спеціального освітнього фонду, з умовою, що його доходи повинні щорічно збільшуватися на певний відсоток.

Слід відзначити, що зусилля щодо реформування управління середньою освітою привели до наступного:

- 1) партнерства між школою та бізнес-структурами;
- 2) конкуренції між учнями та серед учителів;
- 3) створення національних стандартів та навчальних програм;
- 4) узгодження заходів з метою централізації та передачі повноважень стосовно прийняття рішень.

Але, щоб досягти певних результатів реформування середньої освіти, реформу потрібно проводити згідно з чіткими рекомендаціями, отриманими на основі теоретичних та практичних досліджень. Зміни впроваджуються окремими людьми в кожній конкретній школі. Тому негнучкі доручення та накази, ухвалені на основі контрольних даних, приречені на провал ще до того, як за них проголосують.

Успішна реформа потребує сміливого, альтруїстичного, мудрого та непохитного лідерства [1, с. 86]. Ця поведінка повинна моделюватися директорами шкіл і головами шкільних спільнот, у тому числі вчителями, учнями, батьками та службовцями центральних освітніх закладів. Спільне лідерство вестиме до успішних змін на легальних засадах, що не залежатимуть від харизми чи влади окремих людей. Проте суспільний контекст лідерства може потребувати постійного пошуку структур комунікації, авторитету і відповідальності.

Не можна не погодитись, що високоякісний професійний розвиток персоналу є ключовим фактором успішних і тривалих інновацій у школі. Учасники реформаторського процесу повинні мати доступ до відповідної теоретичної бази, матеріалів та можливість спілкуватися з тим, хто має досвід.

Складність реформування управління загальноосвітньою освітою США в сучасних умовах зумовлена такими суперечностями в концептуальних засадах реформ:

- між політичними інтересами штату та інтересами місцевих громад у запровадженні окремих реформаційних програм та інновацій;
- між особливостями управління освітніми системами як традиційно ієрархічними та новою тенденцією до мережевої організації процесів змін та мережевого управління;
- між плануванням короткотривалих і довготривалих результатів.

Останньою ключовою рисою шкільної реформи є потреба більшої єдності наявних подвійних систем освітніх послуг, водночас, зберігаючи певну конкуренцію різних реформаторських зусиль. Реальність полягає в тому, що школи є складними соціально-технічними та політичними закладами, які працюють у визначених межах законодавства та програм дій, аби задовольнити очікування, що висуває вимогливе суспільство через посередництво шкільних рад, обраних на місцевому рівні. Саме ця складність і потребує усвідомлення, що школу не змінити шляхом простого оновлення або реструктуризації, як уважали досі. Натомість, Гоенс і Клівер [1] закликають до широкомасштабних системних реформ у вигляді динамічної та постійної трансформації школи. Під цим вони розуміють повну або суттєву видозміну самої природи або наявних умов такого закладу, як школа, а також видозміну сутності й завдань освіти у світлі змінюваних умов і середовища [1, с. 173].

Висновки. Таким чином, навіть дуже поверховий аналіз реформ системи освіти США останніх років дозволяє говорити про процес централізації політики в галузі державного утворення і збільшення ролі федерального рівня у визначенні пріоритетів розвитку галузі та напрямів її реформування. На сучасному етапі розвитку суспільства управління середньою освітою США вимагає вивчення та застосування сучасних теоретичних підходів до управління освітою. Увага дослідників указує на популярність американського досвіду реформування управління освітою, однак і в цьому процесі були свої недоліки.

Перспективи подальших досліджень із напрямку. Адаптація американського досвіду до умов української освіти може бути досить корисною під час реформування вітчизняної освіти і залишається на сьогодні важливим питанням подальших досліджень.

Список використаної літератури

1. Goens, G.A., & Clover, S.I.R. (1991). *Mastering school reform*. Needham Heights, MS: Allyn Bacon, 1985. – 329 p.
2. Engler J. Michigan: The State of Education Reform / J. Engler, G. Whitney // *Handbook of Educational Policy* / ed. by G. J. Cizek. – New York: Academic Press, 1999. – P. 129–149.
3. Hill P. T. The Federal Role in Education / P. T. Hill // *Brookings Papers on Education Policy: 2000* / ed. By D. Ravitch. – Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 2000. – P. 11–39.
4. *Improving America's Schools Act of 1994* [Electronic resource]. – Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1994. – URL: <http://www.ed.gov/legislation/ESEA.html>
5. Kirst M. Comment on Goals 2000 and the Standards Movement / M. Kirst // *Brookings Papers on Education Policy: 2000* / ed. by D. Ravitch. – Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 2000. – P. 206–208.
6. *No Child Left Behind Act of 2001: Public Law 107 – 110*. 115 Stat. – Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2002. – P. 1425–2094.
7. Powell, A.B., Farrar, E., & Cohen, D.K. *The shopping mall high school: Winners and losers in the educational marketplace*. – Boston: Houghton Mifflin, 1994. – 479 p.
8. Rees N. *Improving education for every American child* / N. Rees // *Priorities for the president* / ed. by S. M. Butler and K. R. Holmes. – The Heritage Foundation, 2002. – 12 p.
9. Schwartz R. *Goals 2000 and the Standards Movement* / R. Schwartz, M. Robinson // *Brookings*

Papers on Education Policy: 2000 / ed. by D. Ravitch. – Washington, D.C. : The Brookings Institution Press, 2000. – P. 173–206.

10. Stallings D. T. *A brief history of the United States Department of Education: 1979 – 2002 / D. T. Stallings. – Durham, NC: Center for Child and Family Policy, Duke University, 2002. – 20 p.*

11. *The Federal Role in Education: 1999-2000 Policy Debate Topic // Congressional Digest. – August–September 1999. – Vol. 78, Issue 8–9. – P. 193.*

12. Welsh T. *Decentralization of education: why, when, what and how / T. Welsh, N. F. McGinn. – Paris: UNESCO International Institute for Education Planning, 1999. – 98 p.*

Т.И. Шалимова

Украинская академия банковского дела Национального банка Украины, Сумы

ОСОБЕННОСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ СРЕДНИМ ОБРАЗОВАНИЕМ США ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XX – НАЧ. XXI ВЕКА

В статье показаны особенности реформирования среднего образования США второй половины XX – нач. XXI века. В результате проведенного анализа было выявлено, что развитие системы управления средним образованием было обусловлено экономическими изменениями в американском обществе.

Рассмотрены принципы финансирования среднего образования США. Подан анализ сотрудничества между штатами и учебными округами в учреждении образовательных реформ. Рассматривается опыт поощрения школ для улучшения результатов деятельности через применение системы вознаграждения.

Ключевые слова: управление, общее среднее образование, федеральная образовательная политика, образовательная реформа.

T. I. Shalimova

Ukrainian Academy of Banking NBU, Sumy

PECULIARITIES OF REFORMING SECONDARY EDUCATION MANAGEMENT IN THE USA DURING THE SECOND PART OF THE XX CENTURY – THE BEGINNING OF THE XXI CENTURY

The article deals with the peculiarities of Reforming Secondary Education Management in the USA during the Second Part of the XX century – the Beginning of the XXI century. The development the system of management in secondary education has been caused by economic changes in the American society. Principles of financing the secondary education of the USA are considered. The cooperation analysis between states and educational districts in establishment of educational reforms is submitted.

Key-words: management, secondary education, federal education policy, education reform.