

Інноваційний потенціал реформування управління загальною середньою освітою США та засоби його використання в Україні

Марина Бойченко

У статті висвітлено позитивні концептуальні ідеї і досвід реформування системи управління загальною середньою освітою у США, охарактеризовано перспективи використання відповідного американського досвіду з метою вдосконалення управління шкільною освітою в Україні.

Ключові слова: інноваційний потенціал, реформаторський досвід, управління освітою, загальна середня освіта, рівні функціонування освітньої системи.

Провідною ознакою нашого часу є глибокі перетворення в різних сферах життя, у тому числі й у управлінні освітою. Результативність реформ залежить як від готовності членів соціуму загалом, так і від освітньої громади зокрема до сприйняття та осмислення нового, оволодіння технологіями його запровадження у сфери матеріального та духовного виробництва, від їх реальної участі в управлінських процесах.

Головними шляхами модернізації управління вітчизняною освітою, згідно з «Національною доктриною розвитку освіти», є: оптимізація державних управлінських структур, децентралізація управління; перерозподіл функцій і повноважень між центральними й місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами; перехід до програмно-цільового управління; поєднання державного та громадського контролю; запровадження нової етики управлінської діяльності; прозорість розробки, експертизи, апробації та затвердження нормативно-правових документів; створення систем моніторингу ефективності управлінських рішень та їх впливу на якість освітніх послуг на всіх рівнях функціонування освітньої системи; демократизація процедури призначення керівників навчальних закладів, їх атестації; підвищення компетентності управлінців усіх рівнів, а також виховання лідерів у сфері освіти [1].

Уважаємо, що для реалізації зазначеної стратегії необхідне налагодження професійних контактів та активна співпраця з міжнародною освітньо-політичною та академічною громадами, а також вивчення й запровадження позитивного досвіду реформ у розвинених країнах, насамперед США. Реформування системи управління загальною середньою освітою у США є предметом вивчення вітчизняних та російських науковців у межах більш широкого поля досліджень, присвячених вивченню стану і реформування загальної середньої освіти у США за авторством: Ю. Алфьорова, Б. Вульфсона, О. Джуринського, К. Корсака, О. Локшиної, В. Лугового, З. Малькової, Л. Пуховської, А. Сбруєвої та ін.

Метою цієї статті є виокремлення позитивних концептуальних ідей американських реформ у галузі управління загальною середньою освітою та з'ясування можливостей використання відповідного досвіду в Україні.

Наголосимо, що характер управління освітою в Україні та США має кардинальні відмінності, що зумовлено, насамперед, їх політичним устроєм (України як унітарної держави, США – як федеративної). Якщо в нашій країні управління освітою було традиційно централізованим, то у США – децентралізованим. Хоча обидві країни мають багаторівневі структури управління, їх функції суттєво відрізняються. Якщо в Україні центральним органом управління є Міністерство освіти і науки, то в США цю функцію виконують міністерства освіти штатів. Повноваження ж федерального уряду зводяться до політичного керівництва, стратегічного управління розвитком системи освіти. Структура та функції місцевих органів управління освітою України та США також мають свою специфіку. Однак для сучасного етапу розвитку української системи управління характерний процес децентралізації та перехід від державного до державно-громадського управління, тому важливим у цьому контексті є врахування позитивного досвіду американського державно-громадського управління, що має тривалі традиції.

Отже, зважаючи на актуальність проблеми реформування управлінської сфери в умовах інноваційного інформаційного суспільства, доцільним бачиться використання в процесі розробки стратегії розвитку системи освіти в Україні таких позитивних здобутків сучасної американської системи управління загальною середньою освітою.

Зазначимо, що подані рекомендації побудовані згідно з логікою функціонування освітньої системи США та включають національний (державний), штатовий (регіональний), окружний (місцевий) та шкільний рівні.

I. Національний (державний) рівень.

1. На рівні формування національної освітньої політики США заслуговує на увагу розподіл повноважень між представниками різних гілок влади. Крім традиційних для України учасників процесу прийняття рішень у сфері управління освітою на державному рівні – парламенту (Конгресу) та Міністерства освіти – значні владні повноваження має Президент країни, Верховний (Конституційний) суд, мозкові центри, громадські організації тощо.

Значний інтерес у цьому контексті становить роль американського президента як лідера держави в управлінні освітою. Нині пріоритетним питанням президентської політики (незалежно від політичної орієнтації) є реформування освітньої сфери. Президент планує стратегічні напрями розвитку освітньої системи з урахуванням швидких темпів розвитку сучасного суспільства, ініціює обговорення нагальних питань, що виникають на певних етапах розвитку освіти.

Корисним для наслідування є проведення зустрічей президента з національною політичною елітою з метою розв'язання найбільш важливих освітніх питань. Починаючи з 1989 року, в США періодично проходять саміти президента з губернаторами штатів та національною політичною елітою щодо освітніх питань.

Зважаючи на відсутність в Україні досвіду проведення зустрічей такого формату, вважаємо доцільним ініціювати подібні зустрічі президента та політичної еліти, в ході яких мають розглядатися тільки освітні питання, і надати їм відповідний нормативно-правовий статус.

2. З метою покращення нормативно-правового забезпечення освіти в умовах розвитку демократії в Україні корисним є запозичення практики:

а) розв'язання Верховним (Конституційним) судом проблемних питань, як-от: національна дискримінація, двомовна освіта, релігійне виховання, учнівська свобода слова, надання освіти дітям-іммігрантам тощо, коли проблема не може бути розв'язана місцевими органами управління освітою;

б) регулярний (раз на 5–7 років) перегляд «Закону про початкову і середню освіту», що дасть можливість підходити до вирішення нагальних питань з урахуванням швидких темпів змін в економічному, політичному, суспільному житті країни і досягати відповідних змін в освіті. Особливо важливим щодо цього є перегляд у США першої частини цього закону (Title I), що регулює соціальні аспекти діяльності системи загальної середньої освіти з урахуванням динаміки розвитку суспільства.

3. За умов демократії важливою є статистична функція федерального Міністерства освіти, що забезпечує широку участь громадськості у прийнятті освітніх рішень. Надзвичайно широке коло статистичних даних є загальнодоступним, тому громадськість має можливість швидко реагувати на актуальні освітні проблеми. У цьому контексті корисною для наслідування є практика доведення до широкого загалу шляхом публікації в ЗМІ звітів про результати навчальної діяльності шкіл, навчальних досягнень учнів, фінансове забезпечення системи освіти тощо.

4. Управління загальною середньою освітою США має дійсно державно-громадський характер, адже як на федеральному рівні, так і на рівні штатів дуже поширеною є практика впливу зацікавлених груп на формування освітньої політики. У країні функціонує значна кількість інституціолізованих громадських рухів (організації батьків різних категорій учнів (обдарованих, зі спеціальними освітніми потребами тощо), громадські організації, що борються за освітні права національних, расових, релігійних та інших меншин, професійні вчительські організації), які лобіюють затвердження та фінансування владними структурами реформаторських проектів, що відповідають їхнім інтересам.

На нашу думку, діяльність груп, що представляють різні соціальні інтереси, робить освітню політику американської держави більш публічною, прозорою, доступною для аналізу та критики.

В Україні існує низка громадських організацій, що відстоюють освітні права окремих категорій населення. Подальше збільшення їх числа, активізація політичних дискусій у сфері освітньої політики є доцільними для привернення уваги суспільства до гострих проблем, що існують у цій галузі. Активізації потребує й діяльність організацій, що захищають права різних груп учнів (з обмеженими психічними та фізичними можливостями, обдарованих,

представників різних національних меншин тощо). У зв'язку з цим вважаємо за потрібне створити умови для участі громадських рухів України у вирішенні освітніх питань на державному рівні, розробити механізми цієї участі та забезпечити відповідну законодавчу підтримку.

II. Штатовий (регіональний) рівень.

1. Важливою особливістю штатових стандартів є відсутність догматично-категоричного характеру стандартів, що дає можливість навчальним округам або адаптувати штатові стандарти до місцевих умов, або створити власні місцеві стандарти, що не суперечать штатовій освітній політиці.

Уважаємо, що практика адаптування областями України стандартів з базових дисциплін в умовах існування різних регіональних особливостей (культурних, релігійних, економічних тощо) сприятиме збереженню самотності цих регіонів.

2. Цікавим є досвід співпраці між штатами та навчальними округами в запровадженні освітніх реформ, що полягає в поступовому відході від примусового запровадження реформ, ініційованих «згори», і створенні спільних реформаторських проектів, адаптованих до місцевих потреб. Для втілення реформаторської освітньої політики в життя штати надають методичну, інформаційну, фінансову підтримку навчальним округам та окремим навчальним закладам.

У цьому контексті вважаємо за доцільне налагодження співпраці між Міністерством освіти і науки України та місцевими органами управління з метою створення спільних реформаторських проектів, спрямованих на розв'язання невідкладних освітніх питань, що характерні для певного регіону. На нашу думку, залучення до реформування управління освітою освітян на місцях може підвищити ефективність цього процесу.

3. Позитивним є досвід установами штатами орієнтовних показників навчальних досягнень учнів з урахуванням специфіки як конкретних шкіл (розмір школи, соціально-економічний статус місцевої громади), так і окремих категорій учнів, зокрема зі спеціальними освітніми потребами. Урахування зазначених особливостей при оцінці навчальних досягнень учнів українських шкіл має сприяти забезпеченню диференційованого підходу до різних категорій шкіл та учнів. В умовах запровадження системи незалежного зовнішнього оцінювання знань випускників шкіл в Україні використання диференційованого підходу має забезпечити рівні можливості доступу до освіти (зокрема вищої) усіх учнів.

4. Важливою є практика оприлюднення результатів діяльності шкіл через публікацію звітів у засобах масової інформації або слухання звітів на зборах, які щорічно проводяться департаментами освіти штатів та є відкритими для громадськості [2].

Уважаємо, що запозичення такої практики (на обласному рівні) сприятиме розширенню освітнього вибору українських громадян, які отримують можливість обирати школу, користуючись достовірною інформацією про результати її діяльності.

III. Окружний (місцевий) рівень.

Аналогом управлінських повноважень, що реалізуються на рівні американського навчального округу, в Україні є управління освіти і науки обласних державних адміністрацій, відділи освіти райдержадміністрацій та управління освіти міських рад. Тому рекомендації щодо запозичення позитивного досвіду управління навчальними округами можуть бути пристосовані відповідними українськими органами місцевого управління.

1. Найбільш показовим позитивним явищем на окружному рівні є розвинені традиції підтримки та збереження суспільно-громадського місцевого контролю, що передбачають активну участь батьківської громадськості та місцевої громади в управлінні школами. У США існують кілька моделей управління, найбільш творчою та перспективною з них є модель, коли до вироблення освітньої політики навчального округу залучені всі учасники процесу прийняття рішень (директор школи, представники вчительського колективу, батьків, місцевої громади, бізнесових структур та інших зацікавлених груп).

В Україні проблема активізації участі батьків та інших представників громади в управлінні школою є досить актуальною. Позитивним прикладом залучення місцевої громади, насамперед батьків учнів, до колективного прийняття освітніх рішень у США є співпраця з місцевими газетами та іншими засобами масової інформації у проведенні публічної дискусії з метою вирішення важливих питань шкільного життя в межах навчального округу. Раннє залучення батьків учнів, батьків майбутніх учнів школи та інших зацікавлених громадян до дискусії про впровадження освітніх інновацій надає більше шансів для успішної реалізації освітніх реформ, тому що вони стають свідомо обраними «внизу», а не нав'язаними «згори».

2. В Україні місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування забезпечують реалізацію державної політики у сфері загальної середньої освіти та контролюють обов'язкове виконання Державного стандарту загальної середньої освіти, без належного врахування місцевих потреб конкретних закладів освіти та їх учнівських контингентів. У цьому контексті важливим є запозичення американського досвіду адаптації навчальними округами штатових освітніх стандартів. Отже, вважаємо за доцільне розробити нормативно-правове забезпечення процесу адаптування державних стандартів місцевими органами управління освіти, виходячи з потреб конкретних навчальних закладів певного регіону.

3. У США важливим аспектом реформування управлінської структури навчального округу є перетворення навчального Центрального офісу з суто бюрократичної інституції на методичний центр, який займається як методичною роботою, так і інспектуванням шкіл з метою оцінки результатів їх діяльності. Ліквідація додаткової бюрократичної структури через консолідацію різних функцій в єдиному методичному центрі привела до зменшення штату працівників цієї інституції і, відповідно, обсягів її фінансування, що дозволило вивільнити додаткові кошти і спрямувати їх на вдосконалення програм професійної підготовки вчителів [3].

Зазначимо, що функцію методичного центру в Україні виконують інститути післядипломної освіти педагогічних працівників, однак інспектування шкіл не входить до кола їх повноважень. На нашу думку, передавання частини владних повноважень щодо інспектування навчальних закладів освітянам-професіоналам на місцях сприятиме більш докладному вивченню особливостей діяльності навчальних закладів та наданню їм методичної підтримки з урахуванням результатів інспектування.

IV. Шкільний рівень.

1. На шкільному рівні важливим є американський досвід запровадження програм автономного шкільного менеджменту, що передбачають широкі повноваження навчальних закладів щодо розподілу ресурсів (адміністративних, людських, інтелектуальних, інформаційних, технологічних, часових, фінансових тощо) у рамках встановлених штатом (навчальним округом) цілей, стандартів та форм звітності.

У зв'язку із запровадженням автономного шкільного менеджменту, зокрема, дистрибутивного менеджменту, вчителі набули лідерських повноважень, а саме: можливість представляти інтереси школи в управлінських структурах навчального округу; право захищати професійні та соціальні інтереси вчителів; можливість ініціювати професійний розвиток колег та вдосконалювати процес прийняття рішень у школі. Розширення повноважень учителів у процесі прийняття управлінських рішень, встановлення та розвиток колегіального характеру управління в українських школах сприятиме створенню автентичної культури навчального закладу, розвитку освітнього лідерства, активізації професійного зростання вчителів, підвищенню ефективності навчального процесу тощо.

2. Важливим є досвід створення чартерних шкіл як альтернативи традиційним державним навчальним закладам у США. Нині в Україні альтернативою державним школам виступають приватні навчальні заклади, проте з економічних причин досить незначна частка населення має можливість навчатися в таких закладах. Уважаємо, що поява приватних, альтернативних шкіл в Україні сприятиме розширенню освітнього вибору громадян та підвищенню якості освіти для всіх дітей. З одного боку, у разі втрати традиційними державними

школами місця головного провайдера освітніх послуг перед ними постане необхідність підвищення конкурентоспроможності закладу через надання більш якісної освіти. З другого боку, більшість американських чартерних шкіл працюють за інноваційними програмами, що орієнтовані на різні категорії дітей: на обдарованих, зі спеціальними навчальними потребами, представників етнічних меншин тощо.

3. Цікавою є робота лідерських команд в американських школах, що надають допомогу вчителям у створенні професійних навчальних громад, у професійному розвитку вчителів та набутті лідерських навичок; проводять дослідження різних аспектів діяльності навчального закладу; здійснюють координацію освітніх ініціатив відповідно до концепції та цілей школи; залучають учителів, батьків та представників місцевої громади до виконання лідерських функцій тощо. Зазначимо, що кількість лідерських команд у школах варіює залежно від розміру школи, кількості педагогічних працівників та стратегії розвитку навчального закладу.

Зважаючи на той факт, що в українських школах частину владних повноважень лідерських команд виконує методична рада, вважаємо за необхідне створити в навчальних закладах додаткові колегіальні органи педагогічних працівників та наділити їх більш широким колом повноважень щодо прийняття рішень, а також забезпечити необхідну фінансову підтримку цих об'єднань за рахунок більш тісної взаємодії з бізнесовими структурами.

4. Показовим є досвід США щодо професійної підготовки вчителів у межах перетворення американських шкіл на навчальні громади. У країні існують різноманітні програми професійного розвитку вчителів як на рівні закладу, так і на рівні навчального округу. Так, наприклад, школи, де запроваджені загальношкільні програми, мають консультантів, які періодично проводять показові заняття, спостерігають за діяльністю вчителів і працюють з ними як індивідуально, так і в групах з метою розв'язання певних проблем. Поширеною є також практика відвідування вчителями курсів підвищення кваліфікації, що проводяться Центрами професійного розвитку при університетах, коледжах чи інших установах (переважно приватних). Після повернення з цих курсів вони проводять заняття для своїх колег у школах. Практика передавання колегам інноваційного досвіду, набутого в Центрах професійного розвитку, є досить важливою в умовах економічної кризи, адже це дає змогу економити бюджетні кошти.

Варто також зазначити, що фінансування професійного розвитку вчителів у США може здійснюватися як із бюджету навчального закладу, так і з альтернативних джерел, насамперед приватних компаній. Це стосується, як правило, курсів підвищення кваліфікації поза межами школи (семінари, проведення яких фінансується навчальним округом, курси професійного розвитку

при коледжі чи університеті, курси з питань управління та колективного прийняття рішень, що проводяться приватними фірмами).

Отже, вважаємо за необхідне забезпечити безперервність процесу професійного розвитку вчителів в українських школах за допомогою таких заходів: запровадження стандартів професійного розвитку вчителів та шкільної адміністрації; надання системі професійного розвитку вчителів більшої державної підтримки; запровадження поряд із місячними курсами підвищення кваліфікації раз на п'ять років додаткових 3–5-денних щорічних курсів; активізація залучення творчого потенціалу закладів педагогічної освіти (консультантів з університетів, центрів підвищення кваліфікації вчителів, дослідних інститутів чи лабораторій тощо) та самих шкіл; удосконалення матеріального, інформаційно-технологічного та методичного забезпечення професійного розвитку вчителів; поширення в українських школах досвіду навчання вчителів на робочому місці, застосування дослідних методів та використання інформаційних технологій, розвитку взаємодії вчителів у процесі професійного розвитку, націленість на конкретний результат, що вимірюється досягненнями учнів.

Досить важливою є практика обміну інноваційним досвідом між новаторами-практиками, освітянами-теоретиками, учителями, директорами шкіл, управлінцями та іншими зацікавленими суб'єктами в підвищенні ефективності діяльності навчальних закладів через участь в інноваційних шкільних мережах (регіональних, національних та міжнародних), що сприяє не тільки професійному розвитку вчителів-практиків та шкільної адміністрації, але й активізації реформ на місцевому рівні. У зв'язку з цим вважаємо за потрібне не тільки підтримувати практику поширення ідей прогресивного педагогічного досвіду, що існує в Україні (ярмарки педагогічних ідей, презентації передового досвіду, школи передового досвіду, опорні школи, творчі групи), а й створювати в Україні регіональні шкільні мережі (що є особливо актуальним для сільських шкіл), національні інноваційні мережі, а також залучати українських учителів до участі в міжнародних інноваційних мережах за допомогою нових телекомунікаційних технологій. На завершення слід додати, що використання позитивних здобутків американського досвіду реформ в умовах модернізації вітчизняної системи управління загальною середньою освітою має відбуватися з урахуванням особливостей історичного, соціально-економічного та культурного розвитку нашої держави, а також специфіки функціонування української освітньої системи.

Список використаних джерел:

1. *Національна доктрина розвитку освіти // Освіта. – 2002. – 24 квітня – 1 травня. – № 26. – С. 2–4.*
2. *Putting standards to the test : A design for evaluating the systemic reform in education / [M. Puma, J. Raphael, K. Olson, J. Hannaway]. – Washington, D.C. : Urban Institute ; Education Policy Center, 2000. – 143 p.*

Rorrer A. *Districts as institutional actors in educational reform* / A. Rorrer, L. Skrla, J. Scheurich // *Educational Administration Quarterly*. – August 2008. – Vol. 44, № 3. – P. 307–358.