

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ США: ДІЯЛЬНІСТЬ НАВЧАЛЬНИХ ОКРУГІВ

У статті висвітлені особливості управлінської діяльності навчальних округів у контексті запровадження стандартоорієнтованої системної реформи в США. З'ясовані суперечності в контекстуальних засадах реформ та організаційній побудові навчальних округів. Проаналізовані функції управлінської діяльності навчальних округів та розроблені рекомендації щодо використання позитивного реформаційного досвіду США в Україні.

В умовах сучасної трансформації системи освіти України значна роль приділяється зміні характеру управління у напрямі його демократизації та децентралізації. Зважаючи на відсутність традицій громадського контролю в управлінні українською загальною середньою освітою, корисним є вивчення позитивного досвіду США, де історично прийняття освітніх рішень відбувалося на місцевому рівні.

Місцевий рівень управління системою загальної середньої освіти США знайшов своє відображення в рамках дослідження широкого кола питань у сфері освітньої американістики у працях вітчизняних та російських науковців Ю. Алфьорова, І. Ветрова, Б. Вульфсона, О. Джурина, Н. Кнорр, М. Красовицького, О. Літвінова, О. Локшиної, В. Лугового, З. Малькової, М. Пашко, Н. Пацевко, А. Сбруєвої та ін., однак системного аналізу управлінської діяльності навчальних округів здійснено не було. Тому метою нашої статті є визначення особливостей функціонування системи управління загальною середньою освітою в американських навчальних округах в умовах запровадження стандартоорієнтованої системної реформи (90-ті рр. XX ст. – початок XXI ст.) та розробити рекомендації щодо використання позитивного реформаційного досвіду США в Україні.

Найбільш ґрунтовними дослідженнями з питання освітньої політики навчальних округів є роботи американських науковців П. Бермана, Е. Бріджес, А. Брік, Л. Кьюбана, Р. Елмора, Д. Массела, Дж. Марша, М. МакЛафлін, Дж. Оукса, А. Роррер, Л. Скрли, Дж. Спіллейна та ін. Метою зазначених наукових праць є переосмислення ролі навчального округу в управлінні закладами загальної середньої освіти у конкретних регіонах.

Складність реформування управління на рівні навчального округу США в сучасних умовах зумовлена такими суперечностями в концептуальних засадах реформ та структурній побудові навчального округу:

- між логікою стандартоорієнтованих реформ, що передбачає надання навчальним округам додаткових повноважень у сфері визначення стандартів змісту освіти і якості знань, та ринково-орієнтованих неоліберальних реформ, що передбачають автономізацію діяльності шкіл;
- 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 потребою у професіоналізації управлінської діяльності навчальних округів, пов'язаною з розширенням повноважень в рамках стандартоорієнтованих реформ, та громадським характером шкільної ради як колегіального управлінського органу, що визначає сутність освітньої політики на місцевому рівні;
- між суб'єктивними інтересами суперінтенданта щодо необхідності запровадження реформ як засобу підтвердження його професіоналізму та об'єктивною потребою шкіл у запровадженні "згори" реформ тощо.

Для кращого розуміння ролі навчальних округів в управлінні системою загальної середньої освіти США в контексті сучасної системної реформи слід розглянути можливі варіанти взаємодії суб'єктів управління в різних округах, які дослідники об'єднують у такі управлінські моделі:

- 1) суперінтендант + адміністрація навчального округу + шкільна рада;
- 2) суперінтендант + адміністрація навчального округу + шкільна рада + директори шкіл;
- 3) суперінтендант + адміністрація навчального округу + методист з курикулуму + шкільна рада + директори шкіл + учителі-лідери.

Залежно від суб'єктів управління відрізнятимуться й функції управлінської діяльності навчальних округів. Розглянемо функції, сформульовані дослідниками А. Роррер, Л. Скрлю та Дж. Шойріхом, а саме: 1) інструктивне лідерство (Instructional leadership); 2) реорієнтація організації (reorienting the

organization); 3) встановлення когерентної політики (establishing policy coherence); 4) підтримка пріоритету рівності (maintaining an equity focus) [1: 313-314].

У рамках такого розгляду ми можемо висвітлити всі аспекти управлінської діяльності: суб'єктні, процесуальні, змістові та ін. і зробити згідно з логікою, характерною для американських дослідників. Отже, проаналізуємо кожну із зазначених функцій, починаючи з інструктивного лідерства.

Інструктивне лідерство, на думку дослідників Р. Елмора, М. МакЛафлін, А. Рорпер, Л. Скрли, Дж. Спіллейна та ін. передбачає створення таких передумов:

- генерування бажання запроваджувати реформи;
- створення можливостей для запровадження цих реформ.

Найважливіше значення для досягнення результативності освітньої політики, як зазначає американська дослідниця М. МакЛафлін, мають *місцеві* можливості та бажання. Найвність організаційної діяльності та місцевих ресурсів для підтримки запланованих змін кардинальним чином впливають на можливість практиків планувати, реалізовувати та підтримувати інновації [2: 12-13]. Дослідники зазначають, що бажання ініціювати або підтримувати освітні реформи на рівні навчального округу не виникають автоматично у відповідь на вимоги "згори".

В основу інструктивного лідерства, на думку дослідника Дж. Дереша, покладено такі елементи: 1) бажання вдосконалити викладання та навчання; 2) готовність до змін учасників навчального процесу, з якими працюють лідери округу; 3) підвищення вимог інструктивного лідера до самого себе; 4) особисту участь інструктивного лідера в усіх сферах управлінської діяльності [3].

Реорієнтація організації передбачає як зміни, що відбуваються в організаційній структурі навчальних округів та процесі управління, так і в культурі організації у відповідності з цілями освітньої реформи.

Американські дослідники Дж. Девід та П. Шильдз під реорганізацією структури навчального округу розуміють, насамперед, зміни в структурі центрального офісу та владних повноважень представників адміністрації [4: 30]. Прикладом спроби фундаментальної реструктуризації центрального офісу є реформи в навчальному окрузі Сан Дієго (Каліфорнія). Головною метою даного округу стало створення нової організаційної одиниці – Інституту методики навчання (Institute for Learning) – у рамках старого центрального офісу. Разом із появою нових ролей в управлінні навчальним округом, пов'язаних із створенням зазначеного методичного центру, посади, які не відповідали новим вимогам, були ліквідовані.

Дослідники виділяють наступні головні завдання, що стосувалися діяльності нової структури: 1) методичне забезпечення всіх навчальних програм, методичне забезпечення що стосується всього викладання, навчання, курикулуму, оцінювання та професійного розвитку вчителів; 2) створення керівної посади вищого щабля – канцлера інституту, який підпорядковується безпосередньо суперінтенданту та несе відповідальність за всю діяльність навчального округу; 3) консолідація всіх функцій, пов'язаних із запровадженням стандартів, оцінювання, звітності, оцінки програм в єдиному офісі Інституту методики навчання; 4) ліквідація посади помічника суперінтенданта та створення посади інструктивного лідера на місцях. Кожний з семи інструктивних лідерів досліджуваного округу несе відповідальність за всю інструкційну діяльність, що має місце в 25 школах округу. Директори шкіл звітують безпосередньо перед інструкційними лідерами; 5) ліквідація 104 допоміжних посад у центральному офісі, що дозволяє заощадити 8,4 мільйони доларів США та вкласти їх у фінансування програм професійного розвитку педагогічного персоналу в кожній із шкіл навчального округу [4: 31-32].

Результатом зміни управлінської структури навчального округу та владних повноважень його керівників, а також перерозподілу бюджету стало зниження рівня шкільної автономії. Взагалі, як свідчать зазначені дослідники, розширення владних повноважень навчального округу у сфері інструктування призводить до зростання напруження між центральним офісом та школами з одного боку, а також профспілками та громадою, з іншого.

Таким чином, з посиленням ролі навчальних округів в управлінні школами постає питання збереження рівня автономії шкіл та підтримки оптимального балансу між централізацією та децентралізацією в процесі прийняття рішень на рівні навчального округу. Різні навчальні округи демонструють різноманітні підходи до вирішення даної проблеми, однак, зважаючи на її новизну, говорити про остаточні результати ще досить рано.

Іншим аспектом реформ виступають зміни в організаційній культурі навчального округу. Важливість зміни організаційної культури навчального округу як засобу підтримки реформи доводить дослідниця М. МакЛафлін: "Відносини між учителем та навчальним округом, що здійснюють значний вплив як на особистість учителя, так і на процес викладання, не мають нічого спільного з ієрархічною структурою та контролем, але пов'язані з нормами, очікуваннями та цінностями, що впливають на створення організаційної культури навчального округу" [5: 35]. М. МакЛафлін визначає конкретні заходи, необхідні для втілення нової організаційної культури в

освітню політику навчальних округів, а саме: підтримка відкритого, прозорого діалогу; дотримання такого стилю управління, який би "використовував культуру організації як засіб розробки, закріплення та моніторингу цілей та норм поведінки у навчальному окрузі" [5: 35]; забезпечення професійного розвитку вчителів, що відповідає високому рівню очікувань; надання пріоритетного значення професіоналізму вчителів.

Наступна функція управлінської діяльності навчальних округів, *формування узгодженої (когерентної) освітньої політики*, має два аспекти:

- здійснення посередництва між федеральною, штатовою та місцевою політикою;
- узгодження ресурсів (фінансових, часових, людських, інформаційних, інтелектуальних тощо) [1: 323].

Слід зазначити, що когерентності не можна досягти просто через запровадження федеральної, штатової чи місцевої політики, але через створення лідерами навчального округу специфічної для даного округу освітньої політики, яка б поєднувала політику "ззовні" ("згори") та внутрішні цілі й стратегії.

Проблема оптимізації взаємодії різних рівнів функціонування освітньої системи, а саме: навчального округу – штату, навчального округу – федерального центру, навчального округу – школи, привертала увагу багатьох дослідників (Р. Елмора, В. Файерстоуна, Д. Кірпа, С. Драйвера, А. Роррер, Л. Скрли, Дж. Спіллейна та ін.).

Різні стратегії взаємодії штату та навчального округу можна сформулювати у вигляді двох моделей: 1) суперінтендант адаптує освітню політику штату; 2) штат адаптує потреби навчального округу.

В. Файерстоун аналізує, яким чином навчальні округи адаптують освітню політику штатів у відповідності з власними цілями: "Лідери певних навчальних округів мають чітко окреслені цілі та довгострокову стратегію розвитку. Їх рішення та дії відповідають встановленій стратегії. Більш того, освітня політика штату інтерпретується в світлі зазначеної стратегії. Ті освітні ініціативи, що відповідають цілям навчального округу, втілюються. Усі інші або відкидаються, або зусиллями обох сторін (навчального округу та штату) модифікуються згідно з місцевими вимогами" [6: 20].

Дж. Сібулка, на відміну від попереднього дослідника, розглядає іншу модель взаємодії штатів та навчальних округів з метою покращення діяльності останніх, зосереджуючи увагу на централізованому впливі штату на освітню політику навчального округу. Формою здійснення такої взаємодії є виконавче лідерство, головна ідея якого – призначення на посаду суперінтенданта навчального округу громадських та політичних лідерів. Запровадження виконавчого лідерства відбувалося переважно в навчальних округах великих міст, таких як Балтимор, Бостон, Чикаго, Мілвокі, Вашингтон тощо [7]. Директори шкіл, відповідно до такої моделі лідерства, не можуть займати посаду суперінтенданта, повноваження якого в більшості округів виконує мер міста. У такому випадку шкільна система стає високополітизованою, адже члени шкільної ради округу призначаються мером міста та губернатором штату. Діяльність таких шкільних рад підлягає значному контролю з боку штату, адже головними вимогами є використання штатових коштів на розвиток виконавчого лідерства та втілення реформ у сфері курикулуму, викладання, оцінювання та звітності. За втіленням реформи слідує незалежний експерт з департаменту освіти штату. Штатові освітні політики називають зазначені відносини "партнерством", однак освітяни на місцевому рівні вважають таку політику "капітуляцією перед штатом" та вимагають більш активної ролі в процесі прийняття рішень [7: 197-199].

Дж. Спіллейн визначив такі напрями взаємодії навчального округу та штату: 1) навчальні округи спрямовують освітню політику штатів у потрібному для них напрямку; 2) навчальні округи надають необхідну інформацію штатам про результати запровадження освітньої реформи; 3) навчальні округи виступають посередниками між штатом та школами, а також допомагають штатам забезпечити когерентність інструкційних сигналів [8: 83]. На відміну від Дж. Спіллейна, Р. Елмор досліджував взаємозв'язок між федеральною освітньою політикою та політикою навчального округу. Відповідно до результатів його дослідження, навчальні округи можуть відігравати такі ролі як місцеві органи управління у федеральній системі: 1) мобілізація підтримки та буферної політики щодо інших рівнів управління; 2) розробка та апробація нових освітніх ідей; 3) підтримка балансу між функціями розробки, розміщення та розподілу ресурсів на всіх рівнях управління освітньою системою; 4) адаптування освітньої політики інших рівнів управління до місцевих потреб та умов [9: 118-119]. Дослідник особливо відзначає важливість буферної ролі навчальних округів: "однією з можливих причин продовження функціонування навчальних округів виступає те, що вони, з одного боку, є засобом мобілізації політичної підтримки державних шкіл у тих випадках, коли їх вплив є негайно необхідним та, з іншого – стають буфером, що протидіє штатовій чи федеральній освітній політиці, яка суперечить місцевим пріоритетам" [9: 103].

Отже, головним завданням навчального округу в контексті формування когерентної освітньої політики є спрямування діяльності шкіл, що входять до його складу, у відповідності до національних, штатових та місцевих інтересів.

Як було зазначено вище, дуже важливим на сучасному етапі розвитку американського суспільства є ще один вимір ролі навчальних округів – *підтримка пріоритету рівності*, адже історично навчальні округи не ставили за мету рівний доступ до освіти дітей з різних верств населення. Даний вимір передбачає такі аспекти:

- виявлення недоліків функціонування освітньої системи;
- забезпечення рівності, включаючи доступність та прозорість інформації про результати навчальних досягнень [1: 328].

Сучасні дослідження вказують на поступове зменшення відставання у навчальних досягненнях учнів, що належать до расових чи етнічних меншин та соціально-незахищених верств населення, в тих навчальних округах, де не намагаються уникнути проблеми чи послатися на зовнішні фактори, але де визнають цю проблему та шукають шляхи її розв'язання. Важливою є об'єктивна оцінка навчальними округами стану справ та налаштування на подолання існуючих недоліків.

Наступним аспектом підтримки пріоритету рівності навчальними округами є забезпечення рівних освітніх можливостей для всіх дітей. На провідній ролі навчальних округів щодо забезпечення рівних освітніх можливостей наголошують дослідники А. Роррер та Л. Скрла. Вони одностайні у думці, що підтримка пріоритету рівності має політичне підґрунтя, при чому суттєву роль у формуванні такої політики відіграють освітні лідери навчального округу. Завданнями цих лідерів є об'єднання своїх зусиль на шляху досягнення рівності, створення культури рівності, заснованої на прагненні до високих освітніх стандартів, контроль за процесом надання рівних можливостей та його результатами.

Таким чином, незважаючи на недооцінку окремими дослідниками ролі навчальних округів у сучасній освітній політиці, можна стверджувати, що вони відіграють суттєву роль в запровадженні системної реформи через здійснення змін всередині освітньої системи. Запорукою змін на рівні навчального округу виступає взаємодія всіх учасників процесу прийняття рішень (шкільних рад, центральних офісів, профспілок, директорів, учителів та вчительських лідерів, університетів, батьків та громадських лідерів).

Хоча в Україні не існує управлінського рівня, подібного до рівня американського навчального округу, частину аналогічних функцій виконують місцевої органи виконавчої влади (управління освіти при обласних державних адміністраціях, відділи освіти при районних (міських) державних адміністраціях). Тому позитивний досвід управління навчальними округами може бути адаптований відповідними українськими органами місцевого врядування.

Найбільш показовим позитивним явищем на окружному рівні є сильні традиції суспільно-громадського місцевого контролю, що передбачають активну участь батьківської громадності та місцевої громади в управлінні школами. У США існують декілька моделей управління, найбільш творчою та перспективною з яких є модель, коли при виробленні освітньої політики навчального округу задіяні 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 і, насамперед батьків учнів, до колективного прийняття освітніх рішень у США є співпраця з місцевими газетами та іншими ЗМІ у проведенні публічної дискусії з метою вирішення важливих питань шкільного життя в рамках навчального округу. Раннє залучення батьків 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".

В Україні місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування забезпечують реалізацію державної політики в сфері загальної середньої освіти та контролюють обов'язкове виконання Державного стандарту загальної середньої освіти, при цьому недостатньо враховуються місцеві потреби конкретних закладів освіти та їх учнівських контингентів. Корисним в даному контексті є запозичення американського досвіду адаптації навчальними округами штатових освітніх стандартів, що надає змогу враховувати свої потреби та можливості.

Отже, позитивні реформаційні здобутки США можуть слугувати керівництвом до дії на шляху розробки Україною власних стратегій реформ з урахуванням конкретних умов української дійсності та національних особливостей держави, однак механічне перенесення окремих реформаційних ідей на вітчизняний освітній простір з метою розв'язання аналогічних проблем в управлінні сучасною системою освіти є недопустимим.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. 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.
2. Firestone W. Educational policy as an ecology of games / W. Firestone // *Educational Researcher*. – 1989. – Vol. 18, № 7. – P. 18-24.
3. Daresh J. Instructional leadership as a proactive administrative process / J. Daresh // *Theory Into Practice*. – 1991. – Vol. 30, № 2. – P. 109-112.
4. David J. L. When theory hits reality : standards-based reform in urban districts : [Final narrative report] / J. L. David, P. M. Shields. – Philadelphia, PA (USA), 2001. – 49 p.
5. McLaughlin M. The Rand Change Agent Study revisited : Macro perspective and micro realities / M. McLaughlin // *Educational researcher*. – 1990. – Vol. 19, № 9. – P. 11-16.
6. McLaughlin M. How district communities do and do not foster teacher pride / M. McLaughlin // *Educational leadership*. – 1992. – № 50. – P. 33-35.
7. Cibulka J. Moving toward an Accountable System of K-12 Education : Alternative Approaches and Challenges / J. Cibulka // *Handbook of Educational Policy* / ed. By G. J. Cizek. – New York : Academic Press, 1999. – P. 183-211.
8. Spillane J. School districts matter : Local educational authorities and state instructional policy / J. Spillane // *Educational Policy*. – 1996. – № 10 (1). – P. 63-87.
9. Elmore R. F. The role of school districts in instructional improvement / R. F. Elmore // *Designing coherent educational practice* / ed. By S. Fuhrman. – San Francisco : Jossey-Bass, 1993. – P. 96-124.

Матеріал надійшов до редакції 20.01. 2009 р.

Бойченко М.А. Современные тенденции реформирования управления общим средним образованием США: деятельность школьных округов.

В статье проанализированы особенности управленческой деятельности школьных округов в контексте внедрения стандартоориентированной системной реформы в США. Определены противоречия в контекстуальных основах реформ и организационном построении школьных округов. Проанализированы функции управленческой деятельности школьных округов и разработаны рекомендации по использованию положительного реформационного опыта США в Украине.

Boichenko M.A. Modern Tendencies of Secondary Education Administration Reforming in the USA: School Districts.

The article analyses the peculiarities of school districts administration in the context of standards-based reform in the USA. The contradictions in the contextual basis of reforms and the organizational structure of school districts have been defined. The functions of school districts have been analyzed and the recommendations for positive reforming experience usage have been worked out.