

УДК 371

В. Е. ЛУНЯЧЕК

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В США: ПРОБЛЕМИ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ

*Висвітлено основні аспекти публічного управління освітою в США. Розглянуто вплив неурядових організацій на процес забезпечення якості освіти. Проаналізовано деякі питання кадрової політики щодо призначення керівників навчальних закладів і установ, окремі підходи до фінансування освіти. Зроблено висновки щодо використання досвіду США в процесі реформування освіти в Україні.*

**Ключові слова:** публічне управління освітою, неурядові організації, оцінювання навчальних досягнень учнів і студентів, фандрайзинг.

*The work illuminates the main aspects of public administration in educational system in the USA. It studies the influence of non-government organizations on the quality of education, analyzes some hot questions of staff policy as for supervisors appointments and some approaches to finance the system of education. The work comes to conclusion to use the USA experience in the process of reforming the educational system in Ukraine.*

**Key words:** public administration of education, ungovernmental organizations, evaluation of educational achievements of students and students, fundrayzing.

Реформування системи освіти України в умовах глобалізації вимагає використання позитивного світового досвіду публічного урядування. Сполучені Штати Америки (далі – США) мають потужну освітню систему, яка ефективно розвивається в умовах децентралізації влади. Зкладами середньої і вищої освіти забезпечується належна якість знань випускників. Загальновідомо, що вищі навчальні заклади цієї країни стабільно посідають перші місця у відповідних світових рейтингах, є осередками демократії і прогресу, потужним каталізатором розвитку громадянського суспільства.

Питання вдосконалення процесів надання якісної освіти кожному громадянину США є одним із пріоритетів для публічної влади. Розвиток освіти розглядається ними, в першу чергу, в контексті її опосередкованого впливу на економіку через самореалізацію кожної особистості. Одним із важливих чинників розвитку освіти в країні є забезпечення ефективних і прозорих процедур оцінювання навчальних досягнень учнів і студентів. Досвід, який накопичено щодо управління системою освіти в США потребує вивчення в контексті трансформаційних процесів, що відбуваються в освітній галузі України.

Сучасна система освіти США формувалась під впливом багатьох політичних, соціально-економічних та історичних чинників. Сьогодні вона має низку особливостей, які потребують наукового аналізу і узагальнення. Важливим аспектом цієї проблеми стає вплив бізнес-структур на формування вимог до підготовки фахівця, з одного боку, – як кінцевого продукту діяльності вищої школи, з іншого – в контексті реалізації концепції безперервної освіти впродовж життя.

Новітній етап розвитку освіти США розпочався з 1983 р., а саме з опублікованої доповіді “Нація під загрозою” (“Nation at risk”). Автори доповіді наголошували, що зниження рівня освіти погіршує конкурентоспроможність США на світових ринках. У результаті було запроваджено низку освітніх реформ, які мали стандарто-орієнтований, професійно-орієнтований та ринково-орієнтований характер. За умов децентралізації освіти США виникли процеси, що мали централізаційний характер. А. Сбрусва вказує, що в країні були створені чартерні школи, які надавали додатковий вибір у рамках державної освітньої системи і вели до посилення конкуренції в системі муніципальних шкіл. Ще одним елементом освітнього вибору стали ваучерні програми. Отримавши від держави ваучер як еквівалент певної суми грошей, призначеної для навчання одного учня, батьки могли звертатися до будь-якої державної або приватної школи за власним вибором [9].

Реформації продовжилися після прийняття адміністрацією Президента Джорджа Буша молодшого федерального закону “Жодної дитини поза увагою” (No Child Left Behind Act (NCLB), який набув чинності 8 січня 2002 р. Цей закон зобов’язав штати вводити освітні стандарти і вживати заходи щодо поліпшення успішності учнів.

Питання публічного управління освітою в США викладено в наукових працях В. Громового [1, с. 32–46], Д. Дзвінчука [3, с. 145–167], М. Дудки [4], С. Запрягаєва [6], В. Кременя та ін. [2, с. 73–82], А. Лютих [8, с. 84–85], Л. Парашенко та ін. [11], М. Красовицького [10, с. 166–169], В. Жуковського [5] та ін. Питання розвитку системи освіти у США розглядалось у попередніх наших дослідженнях [7].

Метою цієї роботи є з’ясування впливу існуючої системи публічного управління на процеси забезпечення якості освіти в навчальних закладах США в умовах децентралізації влади.

Система державного управління у США є специфічною і має свої витоки ще з часів набуття незалежності. Існує низка питань, на які не поширюється вплив федерального уряду, наприклад немає міністерства, яке б опікувалося засобами масової інформації (при наявності близько 1700 щоденних газет тощо). Значна частина завдань вирішується на рівні урядів окремих штатів. Це стосується і освіти. Федеральний уряд бере участь в управлінні тільки окремими вищими навчальними закладами, до яких належать Військова Академія США у м. Вест-Пойнт (U.S. Military Academy at West Point), Військово-морська Академія США (U.S. Naval Academy), Академія військово-повітряних сил США (U.S. Air Force Academy) та ін.

США відмовилися від традиційної європейської концепції сильного уряду. У країні склалося ефективне громадянське суспільство, працюють близько 1 млн 14 тис. неурядових, некомерційних організацій. Фактично існуюча модель функціонування уряду – це постійне реагування на вплив з боку громадян, що дозволяє підтримувати баланс державних і особистих інтересів.

Для США характерна значна децентралізація управління освітою. Переважна кількість повноважень щодо надання освіти населенню є сьогодні прерогативою кожного конкретного штату і регламентується його парламентом. Більшість коштів для розвитку освіти акумульована сьогодні також на рівні штатів.

Серед неурядових організацій, що опікуються різними аспектами організації системи освіти, можна виділити такі:

– Американська асоціація державних коледжів та університетів (AASCU);

- Національна рада з акредитації педагогічної освіти (NCATE);
- Американська рада з питань освіти (ACE);
- Американські ради за міжнародну освіту (ACTR/ACCELS);
- Національна асоціація відділів освіти (NSBA);
- Служба тестування в освіті (ETS) та ін.

У системі середньої освіти США працює близько 3 млн учителів, функціонує 97 тис. державних шкіл, 26 тис. приватних шкіл, які розташовані у 15 тис. шкільних округів (дистриктів). Федеральний уряд підтримує шкільні округи, які не мають достатніх ресурсів [1].

У США традиційно на високому рівні розвинуто державно-громадське самоврядування в шкільній освіті, якою керують шкільні ради, обрані місцевим населенням на чотири роки. Шкільна рада призначає суперінтенданта, який реалізує шкільну політику, визначену шкільною радою. В. Громовий підкреслює, що директорів американської школи глибоко байдуже, що думає про нього мер міста чи губернатор, головне – щоб ним була задоволена місцева громада та її повноважний орган – шкільна рада [Там само, с. 37].

Показовим є вимоги до керівника в системі середньої освіти США. Так, наприклад, для призначення на посаду директора школи у Флориді необхідно відповідати таким вимогам:

1) бути магістром за напрямом “Лідерство в освіті” (магістр управління). Цей сертифікат можна отримати не раніше ніж через три роки після отримання педагогічної освіти;

2) пройти тест здібностей, який проводять організації, що займається соціальними опитуваннями;

3) мати позитивну динаміку кар’єри;

4) мати позитивний психологічний портрет;

5) пройти спеціальну тренінгову програму.

6) довести свою спроможність викладати на високому рівні.

У той же час вимоги щодо призначення директора школи відрізняються в окремих штатах. Суперінтендант оцінює роботу директора за такими критеріями:

– уміння планувати роботу (щовесни подається план розвитку школи, реалістичність якого оцінює суперінтендант);

– ефективність управління бюджетом;

– уміння налагодити тісні зв’язки з місцевою громадою, батьками;

– спроможність поліпшувати моральний стан у педколективі;

– уміння започаткувати бажані зміни;

– здатність добитися прогресу у сфері академічних досягнень учнів [1, с. 37].

Сьогодні батьки через мережу інтернет мають вільний доступ до інформації про школи, що дозволяє їм свідомо вибрати школи для своєї дитини. Інформація щодо рейтингу шкіл є відкритою і доступною. Як приклад слід навести сайт шкіл Нью-Йорка. На ньому є показники якості роботи кожної школи. Інформацію про школи в Нью-Йорку збирають і виставляють на сайті незалежні, некомерційні організації. На сайті батьки мають можливість знайти інформацію про успішність своєї дитини, отримання якої передбачає певну процедуру, що є конфедераційною.

США мають потужну систему вищої освіти. У країні не існує гендерної або расової дискримінації щодо прийому до ВНЗ. При вступі до вищого навчального закладу приймальна комісія вимагає надати такі документи:

1. Сертифікат про середній бал за курс середньої школи.
2. Сертифікат про середній бал за тести (SAT, GPA та ін.), які переважно проводять ETS або подібні організації. Вони є приватними і ВНЗ США самі вирішують, результати якого тесту брати до уваги.
3. Написане есе.
4. Рекомендацію шкільного учителя.
5. Інформацію про інституційні досягнення (заняття спортом, музикою тощо).

Одним із показників якості роботи університетів у США є працевлаштування його випускників. Стабільній роботі ВНЗ допомагає і те, що ректор призначається на досить тривалий час – 6 – 10 років.

У вищій освіті США сьогодні діє шість асоціацій, які є неурядовими громадськими організаціями. Функціонують вони на відповідні членські внески. Президенти цих асоціацій зустрічаються щотижнево для обговорення питань розвитку вищої освіти в США, що безпосередньо впливає на управління американськими коледжами і університетами.

Питання забезпечення якості підготовки фахівців доцільно показати на прикладі Національної ради з акредитації педагогічної освіти (NCATE). Це громадська організація, яка працює на території всієї країни. До ради входить 33 професійні національні організації (наприклад, національна рада вчителів математики тощо). Акредитація в цій раді є справою добровільною. Організації, які акредитуються, сплачують відповідні членські внески. Акредитація відбувається на основі стандартів, що переглядаються кожні сім років. Рада акредитує не тільки вчителів, а й педагогічні факультети університетів. Для акредитації їм необхідно відповідати шести вимогам:

1. Високий рівень навчальних планів і програм відповідно до стандартів, розроблених радою.
2. Високий рівень педагогічного персоналу факультету (як правило, оцінюється недержавною організацією).
3. Співпраця зі школами (для потреб педагогічної практики тощо).
4. Розробка навчальних планів і програм, які задовольняють населення штату (в одному шкільному окрузі може проживати населення, яке розмовляє більш ніж 50 мовами).
5. Використання викладачами сучасних педагогічних технологій.
6. Наявність ресурсів (бюджет тощо) під програми, що запропоновані студентам.

Висока якість підготовки фахівців для потреб економіки США забезпечується завдяки ефективно організованому контролю навчальних досягнень учнів і студентів, який здійснюється неурядовими організаціями. Серед них найбільш відомою є ETS. Її мета – надання якісної освіти не тільки в США, а й в усьому світі. Характерним є те, що в складі ETS працюють не тільки групи, які займаються проблемами тестування. У складі організації, наприклад, працює група спеціалістів – ETS

(Government Relations Group), яка займається відстеженням освітніх законів від моменту внесення законопроекту до його прийняття Конгресом США, підписання Президентом і послідуючого виконання. Ця структура також займається лобюванням освітніх проектів перед урядом США [7].

Зклади вищої освіти в США мають високий ступінь автономії, і їх діяльність переважно регламентується відповідними радами, які плідно співпрацюють із радами освіти штату для вирішення певних питань. Ради ВНЗ самостійно вирішують цілу низку проблем від змісту освіти до підтримання правопорядку на території кампусів.

Наведемо окремі приклади недержавних організацій, які регулюють процеси у вищій освіті США. Так, наприклад, Американська рада державних коледжів та університетів (AASCU – American Association of State Colleges and Universities) – організація, яка працює над розширенням можливості отримання вищої освіти для всіх громадян. Установи, коледжі і університети, що входять до складу ради, надають широкий доступ щодо отримання освіти. Це перш за все стосується категорій студентів, які раніше не були широко представлені у вищій освіті, або є першим поколінням дітей у своїх родинах, які отримують вищу освіту. Через ці заклади фактично забезпечуються гарантії з боку країни на отримання вищої освіти. Ця асоціація представляє інтереси 400 державних коледжів, університетів та систем вищої освіти з усіх частин США та підлеглих територій. ВНЗ, що є членами цієї асоціації, приймають на навчання понад 3 млн студентів (55 % абітурієнтів серед усіх державних чотирьохрічних навчальних закладів).

Американська рада з питань освіти (American Council on Education) є об'єднувальним голосом країни в галузі вищої освіти (заснована ще 1918 р.). Вона впливає на вирішення ключових питань вищої освіти, впливає на державну політику через пропагандистську діяльність, наукові дослідження і програмні ініціативи. Проводить тестування за програмою GED.

Освітні послуги в системі вищої освіти США не акредитуються федеральним урядом. Ця процедура здійснюється невеликою кількістю недержавних організацій, до яких, наприклад, відноситься рада з акредитації, безперервної освіти і підготовки кадрів (ACCET – Accrediting Council for Continuing Education and Training) [10]. ACCET офіційно визнана федеральним міністерством освіти з 1978 р. як надійна організація в цій сфері. У 1998 р. ACCET став першою в США радою з акредитації, сертифікованим як система управління якістю ISO 91001 : 2000 відповідно до міжнародних норм.

Структури, що опікуються питаннями освіти, існують у кожному штаті. У Техасі, наприклад, існує координаційна рада з вищої освіти (Texas Higher Education Coordination Board), яка здійснює нагляд за всіма вищими і середніми технічними навчальними закладами штату. У раді працює близько 300 співробітників. Вона опікується діяльністю 35 університетів, 50 двохрічних коледжів (Community college) і одним мільйоном студентів. Співробітники ради працюють над отриманням грантів для професорсько-викладацького складу, в тому числі і для наукових досліджень, це пов'язано з відносно невеликою кількістю коштів, що виділяються для цих потреб штатом і приватними компаніями порівняно, наприклад, з Каліфорнією. Займаються

і проблемами працевлаштування в системі вищої освіти. Сьогодні близько 5,7 % населення Техасу зайняті в цій сфері.

У системі вищої освіти США суттєво поширений фандрейзинг. Сьогодні уряд США виділяє дуже багато грантів для студентів, це в свою чергу, вплинуло на політику прийняття до вищих навчальних закладів. У країні існує диференційована система оплати за навчання. Має місце практика, коли мешканець іншого штату платить за навчання в місцевому університеті значно дорожче, що можна порівняти з підходами до оплати за навчання іноземцями. У США функціонує ціла індустрія допомоги студентам щодо отримання освіти. Орієнтовно 66 % студентів ВНЗ у США отримують допомогу від приватних або державних джерел. Представники еліти стурбовані поступовим переходом системи освіти США на бізнесові моделі. У країні вважають, що права особи на отримання освіти є пріоритетними.

Головним документом, що визначає діяльність університету в США, є стратегічний план. Усі заходи, що в ньому відображені, мають відповідний бюджет і передбачають проведення контрольних вимірів щодо їх виконання кожні півроку. План розміщено на веб-сайті, і кожен адміністратор або викладач може бачити, що і коли потрібно робити. Аналогічне планування здійснюється у Флеглерському коледжі, як і в більшості ВНЗ країни, де кожний факультет, крім загального, має ще й персональний план на п'ять років.

Важливим аспектом управління закладами вищої освіти в США є діяльність їх рад. Як правило, до ради університету входять люди, які переважно представляють територію його обслуговування. Юридичні і фінансові права знаходяться у членів ради, що унеможливорює прояви корупції з боку адміністрації закладу. Ради приватних ВНЗ самостійно вирішують, як будувати свою освітню політику. Університети в США автономні також і в кадровій політиці. Підбір кадрів, фактично належить до основних функціональних обов'язків ректора поряд з вирішенням фінансових та інших питань.

Слід зазначити, що дефініція поняття “коледж” у системі вищої освіти США може визначати як самостійний навчальний заклад (термін навчання, як правило два або чотири роки), так і аналог факультету університету, що готує спеціалістів в окремій галузі і має певну автономію. Університети у США – це, переважно, потужні навчально-наукові комплекси, які об'єднують різні заклади, установи і наукові центри. Як правило, випускники коледжів отримують диплом бакалавра, в той час як в університетах крім цього здійснюється навчання за магістерськими і докторськими програмами. Сьогодні існує стала тенденція інтеграції університетів із закладами середньої освіти, перш за все старшою середньою школою (High school).

Система оцінювання студентів у вищій школі США передбачає чітке знання ними критеріїв оцінювання з кожного курсу, який вони вивчають. Характерною рисою є також періодичне проведення досліджень щодо якості навчання студентів (прикладом може бути університет штату Індіана). Під час отримання освіти в Технологічному університеті штату Нью-Джерсі зі студентами в середньому проводять 12 анкет (в анкетуванні бере участь до 150 тис. студентів). Під час анкетування з'ясовуються погляди студентів на викладачів, які викладають окремі

курси, і самі курси з точки зору їх доцільності. Є очевидною висока мотивація студентів на навчання. Анкетування на першому курсі надає інформацію про мету приїзду студента і його плани на майбутнє. У кінці кожного семестру оцінюються якість освітніх послуг, які надаються студентам.

У Технологічному університеті штату Нью-Джерсі систематично проводиться анкета щодо затребуваності випускників на ринку праці. Цей та інші показники використовуються для складання прогнозу щодо потреби у окремих спеціалістах на найближчі три роки. Формуляри на майбутніх випускників надаються компаніям, які є потенційними працедавцями. Крім того, під час формування навчальних планів береться до уваги точка зору організацій, які беруть випускників на практику.

У результаті аналізу окремих аспектів публічного управління системою освіти в Сполучених Штатах Америки в контексті їх впливу на якість підготовки фахівців можна зробити такі висновки:

В умовах реалізації процесів децентралізації державної влади в Україні надзвичайно актуальним є досвід публічного управління освітою в США, який дозволяє використовувати певні алгоритми, що були напрацьовані в цій країні і дозволили забезпечити високу якість підготовки фахівців.

Поліпшення якості вищої освіти є ключовим питанням для середніх і вищих навчальних закладів України. В цих умовах на перший план виходять проблеми вдосконалення поточного і підсумкового оцінювання учнів і студентів, у тому числі засобами стандартизованого тестування

Доцільно взяти до уваги процедури, що забезпечують дійсну автономію вищих навчальних закладів у США, які є реально захищеними від політичного тиску, проводять незалежну кадрову, освітню і фінансову політику.

На увагу заслуговує також досвід управління освітою в умовах громадянського суспільства, при наявності великої кількості професійних асоціацій і громадських організацій.

США мають розгалужену систему організацій, які опікуються проблемами оцінювання навчальних досягнень учнів і студентів як на комерційній, так і на некомерційній основі – загальною рисою для них є незалежність від держави. Цей досвід заслуговує на увагу в контексті формування структур оцінювання якості освіти в Україні.

До перспективних напрямів подальших досліджень даної проблематики ми відносимо вивчення питання змісту підготовки фахівців у США, його корегування у зв'язку із підготовкою фахівців для органів публічного управління. Результатом такої роботи повинно стати суттєве поліпшення публічного управління системою освіти в Україні.

#### Література:

1. Антологія адаптованого досвіду. Або для чого існують програми освітніх обмінів. – Рівне, 2004. – 388 с.
2. Вища освіта України і Болонський процес : [навч. посіб.] / за ред. В. Г. Кременя ; [авт. кол. : М. Ф. Степко, Я. Я. Болюбаш, В. Д. Шинкарук та ін.]. – Тернопіль : Навчальна книга. – Богдан, 2004. – 384 с.

2. Дзвінчук Д. Освіта в історико-філософському вимірі: тенденції розвитку та управління : [монографія] / Д. Дзвінчук. – К. : ЗАТ “Нічлава”, 2006. – 378 с.
3. Дудка М. І. Вища школа України: стратегія управління і проблеми реформування : [монографія] / М. І. Дудка. – Х. : Основа, 2002. – 272 с.
4. Жуковський В. М. Морально-етичне виховання в історії американської школи / В. М. Жуковський. – Острого, 2002. – 428 с.
5. Запрягаев С. А. Российская высшая школа и система зачетных единиц / С. А. Запрягаев // Проблемы введения системы зачетных единиц в высшем профессиональном образовании : материалы к Всеросс. совещ. 23 апреля 2003 г., г. Москва ; под ред. В. Н. Чистохвалова. – М. : Изд-во РУДН, 2003. – 100 с.
6. Лунячек В. Е. Деякі практичні питання управління освітою в США / В. Е. Лунячек // Нова педагогічна думка. – 2008. – № 1 – С. 16–20.
7. Материалы Международной научно-практической конференции “Образование – XXI век: непрерывное образование – основа социализации личности” / под ред. Н. А. Проворотовой, П. А. Бабкина. – Воронеж, 2004. – С. 84–89.
8. Сбруєва А. А. Тенденції реформування середньої освіти розвинених англomовних країн в контексті глобалізації (90-ті рр. ХХ – початок ХХІ ст.) : [монографія] / А. А. Сбруєва. – Суми : ВАТ “Сумська обласна друкарня” ; Вид-во “Козацький вал”, 2004. – 500 с.
9. Старша школа зарубіжжя: організація та зміст освіти : [монографія] / за ред. О. І. Локшиної. – К. : СПД Богданова А.М., 2006. – 232 с.
10. Тестові технології у навчальному закладі : [метод. посіб.] / Л. І. Парашенко, В. Д. Леонський, Г. І. Леонська ; наук. ред. О. І. Ляшенко. – К. : ТОВ “Майстерня книги”, 2006. – 217 с.

*Надійшла до редколегії 16.11.2011 р.*