

**В. І. Кабанов**

кандидат історичних наук, доцент,  
доцент кафедри східноєвропейської історії історичного факультету  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ: ДОСВІД КИТАЮ ТА США

*Метою статті є критичний оглядовий аналіз і виявлення особливостей моделей публічного управління середньою освітою в економічно розвинутих державах світу – Китаї та США. Актуальність вибору Китаю та США для аналізу наявного досвіду управління середньою освітою зумовлена, з одного боку, різними умовами й підходами до публічного адміністрування соціальної сфери в цілому, а з іншого – схожим високим рівнем організації та функціонування середньої освіти, що має прояв у рейтингових показниках підготовки школярів.*

*Уперше введено у вітчизняний науковий обіг і проаналізовано праці закордонних дослідників, присвячені питанням публічного управління середньою освітою в Китаї (М.А. Гульової, Ці Мінянь, Чень Чжаомін, Лі Сюй, В.А. Штурби й С.С. Васильєва) і США (Н.Г. Типенко, Д.Б. Джонстоуна, Г. Гранта). Досліджено чинне законодавство, що регулює галузь середньої освіти в Китаї та США: Закон КНР «Про обов'язкове навчання» (1986), Довгострокову програму КНР з реформ і розвитку освіти на 2010–2020 рр. (2002), план «Модернізація сільських початкових і середніх шкіл у центральних і західних регіонах країни», проєкт «Сучасне дистанційне навчання в сільських початкових і молодших класах середньої школи», Закон США «Про початкову та середню освіту» (1965) (ESEA), Закон США «Про шкільну реформу» (2001), програму «Освітні центри місцевих громад XXI століття».*

*У результаті дослідження продемонстровано різні підходи до державного регулювання середньою освітою в Китаї та США, наголошено на необхідності дебіюрократизації, децентралізації та підвищення ефективності чинних механізмів організаційного та правового регулювання середньою освітою в обох країнах. На підставі проведеного дослідження автором наголошено на можливості досягнення істотних успіхів у публічному управлінні середньою освітою виключно в поєднанні централізованого й децентралізованого підходів, державного патронажу та публічно-приватного партнерства й залучення незалежних експертів і науковців до розробки та впровадження освітянських реформ.*

**Ключові слова:** публічне управління, середня освіта, фінансування середньої освіти, Китай, США.

**Постановка проблеми.** Системи публічного управління середньою освітою в зарубіжних країнах мають специфічні відмінності й характерні риси, пов'язані з історико-культурними, соціально-політичними особливостями конкретної держави. Істотні зміни, які відбуваються в освітній сфері, багато в чому пов'язані з проведеними адміністративними реформами [1]. У сучасних умовах існує дві моделі публічного управління середньою освітою: централізована й децентралізована. Яскравими прикладами обох моделей є системи публічного управління середньої освіти Китаю та США, відповідно. Актуальність вибору зазначених країн для аналізу наявного досвіду управління середньою освітою зумовлена, з одного боку, різними умовами та підходами до публічного адміністрування соціальної

сфери в цілому, а з іншого – схожим високим рівнем організації та функціонування середньої освіти, що має прояв у рейтингових показниках підготовки школярів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням публічного управління середньою освітою в Китаї присвячено праці таких закордонних дослідників: М.А. Гульової, Ці Мінянь, Чень Чжаомін, Лі Сюй, В.А. Штурби й С.С. Васильєва. У свою чергу, державне управління середньою освітою в США стала предметом розгляду Н.Г. Типенко, Д.Б. Джонстоуна, Г. Гранта й інших. У статті вперше в науковій літературі з державного управління наводиться аналіз зазначених робіт і заповнюється наявний «вакуум» з окресленої проблематики вітчизняної джерелографії.

**Метою статті** є критичний оглядовий аналіз і виявлення особливостей моделей публічного управління середньою освітою в економічно розвинутих державах світу – Китаї та США.

**Виклад основного матеріалу.** Наявні тенденції й особливості розвитку середньої освіти в Китаї пов'язані з макропроцесами реформування, які зумовлені, з одного боку, важливим протиріччям між новими вимогами високотехнологічної, інноваційної, цифрової і smart-економіки й промисловості, з іншого боку, цілком традиційними методами підготовки в системі середньої освіти. Реформування освіти в КНР із 1978 р. пройшло такі етапи:

- 1978–1985 рр. – мобілізація ресурсів і робота стратегічних планів реформ;
- 1985–1993 рр. – початковий етап реформування системи середньої освіти;
- 1993–1998 рр. – проведення державних реформ відповідно до вимог ринкової економіки;
- з 1999 р. – поглиблення державної реформи системи середньої освіти.

Процес реформування китайської системи середньої освіти початку XXI ст. пов'язаний з актуальним осмисленням практичного досвіду освітніх реформ інших країн, а також переосмисленням скоєних раніше прорахунків, недопрацювань і помилок у плануванні й реалізації державної освітньої політики [2, с. 25].

Дослідники визнають той факт, що чинна ідеологія китайського середньої освіти спирається на значущі цінності сучасного соціокультурного простору Китаю, до яких можуть бути віднесені соціокультурні параметри традиційної китайської системи, операційно важливими з яких залишаються базові концепти, ідеї й установки конфуціанства, актуальні в сучасному соціальному порядку [3]. Сучасна освітня парадигма, яка здійснюється в Китаї в наш час, характеризується відмовою від масштабно впровадженої раніше концепції «освіта заради підготовки учнів до екзамену» й переходом до нового орієнтиру – «освіта для розвитку особистості учнів» [4].

На сучасному етапі китайський стратегічний план реформування середньої освіти узгоджується з планами побудови в країні до 2020 р. так званого суспільства малого добробуту, затвердженого у 2002 р. на XVI з'їзді Комуністичної партії Китаю. Ці орієнтири передбачають реалізацію до 2020 р. таких перспектив: поширення освіти на рівні повної середньої школи; охоплення навчанням понад 30% населення країни. Поряд із цим також виявлена необхідність під-

вищення ідейних, морально-етичних і науково-культурних характеристик нації [5, с. 119].

Основні напрями китайської державної освітньої політики на період до 2020 р. відображено в Довгостроковій програмі КНР з реформ і розвитку освіти на 2010–2020 рр., а саме:

- побудова ефективної системи державної освіти в малих містах і сільській місцевості;
- забезпечення рівного й прозорого доступу до освіти;
- забезпечення високої якості державного освіти;
- скорочення регіональних відмінностей в освітній сфері;
- реалізація принципу рівного доступу до освіти дітей трудящих-мігрантів;
- коректне рішення проблеми забезпечення відповідних умов і реалізації юридичного права на освіту осіб з обмеженими можливостями [5, с. 106–107].

Необхідно відзначити, що в китайській державній системі середньої освіти на найближчу перспективу позначені серед важливих завдань такі: повне поширення принципу обов'язкової освіти на жителів сільської місцевості; сталий розвиток доступної та якісної професійної освіти [5, с. 137].

Для осмислення суті реформування середньої освіти Китаю вбачається вкрай важливим виявлення базових особливостей, специфічних характеристик та унікальних параметрів. З метою реалізації дев'ятирічного обов'язкового навчання в 1986 р. був прийнятий Закон КНР «Про обов'язкове навчання», який призвів до деяких помітних успіхів. Так, до теперішнього часу приблизно в 1500 повітах Китаю впроваджено дев'ятирічне обов'язкове навчання, яким охоплено 45–50% населення країни. Вище керівництво КНР планує до 2020 р. довести цей показник до 70%. Також має місце позитивна тенденція зростання чисельного складу викладачів середньої школи, який збільшився на 12% від початку 2000 р. При цьому чисельність учнів і кількості навчальних закладів середнього ступеня освіти продовжує знижуватися [2].

Однак, незважаючи на деякі позитивні тенденції розвитку середньої освіти Китаю, залишається чимало проблем, вирішення яких поки не знайдено. Так, наприклад, нерівномірний розвиток і нерівний доступ до освітніх послуг дітей-мігрантів і дітей із сільської місцевості, щодо освітньої інфраструктури, навчально-методичного забезпечення, можливостей надалі всту-

пати до престижних вищих навчальних закладів, проблема нерівномірного й недостатнього фінансування середньої освіти в різних регіонах країни, повільне зростання числа викладачів (незважаючи на поступове збільшення чисельності учнів вищої школи), зменшення кількості шкіл середнього ступеня освіти, зниження вимог і якості знань учнів в умовах навчання у великих за чисельністю класах не дають змоги говорити про реалізацію повною мірою проєкту модернізації освіти в КНР [2, с. 156–157].

Звернемо увагу на деякі ключові проблеми. Однією з найбільш гострих проблем середньої освіти в Китаї є її реформування в рамках удосконалення освітньої інфраструктури в сільській місцевості. У зв'язку з цим було прийнято проєкт «Сучасне дистанційне навчання в сільських початкових і молодших класах середньої школи», створено мережу лікувальних закладів дистанційного навчання, що охоплює практично всі китайські регіони. Метою цього управлінського проєкту є забезпечення доступу до якісних освітніх послуг і ресурсів для жителів сільської місцевості. У 2001 р. Міністерство освіти КНР оголосило про початок інформатизації навчальних закладів початкової та середньої освіти. У вересні 2003 р. було введено план «Модернізація сільських початкових і середніх шкіл в центральних і західних регіонах країни». У цілому варто позитивно відзначити зусилля державно-управлінської еліти Китаю у вирішенні цієї інфраструктурної проблеми. Аналіз китайської нормативної та емпіричної бази дає змогу сподіватися на успішне вирішення цих питань в осяжному майбутньому [6; 7].

Можна зробити припущення, що освіта, яка вважалася раніше елітарною, у Китаї стає доступною і масовою. Освітні програми установ усіх рівнів суворо вписуються в єдину національну стратегію модернізаційного розвитку. Школа не тільки дає освіту, а й повною мірою несе відповідальність за виховання громадян, які разом із навчанням повинні засвоїти такі базові цінності, норми й установки китайської нації, як будівництво сильної та процвітаючої держави, повага до закону, важливість самодосконалення, справедливість і працьовитість.

Високий рівень унікальності має сучасна система публічного управління освітою в США, що відрізняється ступенем своєї диверсифікованості. Освітню політику в державі забезпечують понад п'ятдесят регіональних органів, які є розподільниками федеральних бюджет-

них коштів. З метою контролю за ефективним використанням фінансових ресурсів утворено державний орган – Департамент освіти США. Позитивним аспектом у цій моделі управління є створення й посилення рівня конкуренції в системі освіти, що має великий вплив на якість освітніх послуг і зростання кількості комерційних освітніх організацій.

Для США розгляд таких питань, як фінансування освітніх установ та освітніх програм приватними корпораціями поряд із публічними фінансами, є традиційним. Частка приватних фінансів у загальній освіті в США незначна, у приватних школах учаться тільки 10% учнів, проте приватні фінанси в цій сфері відіграють найважливішу роль, оскільки за рахунок цих ресурсів підтримуються найбільш ефективні школи, що надають найякісніші та сучасні освітні послуги.

У складі механізму публічного управління середньою освітою США особливо виділяються федеральні й регіональні законодавчі органи, які встановлюють базові правові норми, що регулюють загальну середню освіту в країні в цілому та конкретно в певному штаті. Акти цих органів, зокрема федеральні закони й закони штатів, мають вищу юридичну силу. Саме в них установлюється компетенція виконавчих органів штатів і місцевих органів.

Президент США та його адміністрація представляють Конгресу проєкт федерального бюджету, у якому, зокрема, визначається, які федеральні освітні програми й у якому обсязі будуть фінансуватися в майбутньому фінансовому році. Крім того, Президент США має право ініціювати шляхом унесення законопроєктів до Конгресу нові федеральні програми, що стосуються сфери середньої освіти. Значні загальнодержавні реформи останніх років у сфері середньої освіти також ініціювалися Президентом США, а не конгресменами.

У рамках реформи шкільної освіти, що проводилася урядом Дж. Буша, найважливішими питаннями в галузі управління середньою освітою стали такі: відповідальність за результати, регулярна звітність і постійний моніторинг якості викладання в масштабі школи, округу, штату (accountability) і чіткий розподіл відповідальності за стан системи (систем) загальної середньої освіти між федеральними, регіональними та місцевими органами влади [10].

Умови отримання фінансової допомоги, цілі її використання, права й обов'язки різних суб'єктів, які беруть участь в освоєнні федеральних

грантів на освіту, містяться у федеральних законах. Інформація про обсяги фінансування тієї чи іншої програми міститься в законі про федеральний бюджет на відповідний рік. Ці елементи різні залежно від освітньої програми. Наприклад, усі федеральні програми фінансової допомоги системам загальної середньої освіти у 2020 р. умовно можна розбити на три блоки:

- програми, введені або змінені Законом «Про шкільну реформу» 2001 р.;
- програми корекційного навчання;
- програми професійного навчання дорослих.

Найбільш значимі федеральні програми першої групи встановлені Законом «Про початкову та середню освіту» 1965 р. (ESEA) [11], який передбачає як пряме фінансування місцевих навчальних закладів середньої освіти для «підтягування» відстаючих за підсумками тестування до мінімально допустимого в штаті рівня успішності, так і непряме, наприклад, програму раннього навчання дитини читання.

Інші помітні програми першої групи: поліпшення якості підготовки вчителів, цільові програми допомоги дітям, щодо яких існують зобов'язання США, зокрема дітям військових, індіанців, федеральних службовців і деяких інших осіб (загальна назва «Impact Aid»), ключовий складник шкільної реформи Дж. Буша – програма «Освітні центри місцевих громад XXI століття», згідно з якою кошти виділяються на організацію дозвілля молоді після закінчення уроків у школі, щоб перешкодити вживанню наркотиків і сприяти набуттю нових навичок і підвищенню успішності. В останній із названих програм беруть участь близько 6 800 міських і сільських шкіл. У програмах корекційного навчання задіяні бездомні діти, малолітні правопорушники, а також діти з іншими відхиленнями в розвитку. Одержувачами коштів є як штати, так і коригувальні установи, і сім'ї цих учнів. На цьому фоні виділяються програми, спрямовані на організацію навчання осіб з обмеженими можливостями. До третьої групи входять програми, що розвивають установи середньої спеціальної освіти, а також програми ліквідації неписьменності серед дорослого населення. Питома вага цих програм невелика, проте важливість цієї допомоги з боку федерального уряду від цього не зменшується [10].

Федеральна допомога виділяється в основному на ті цілі й завдання, які не лише мають загальнодержавний характер, а й відрізняються соціальною гостротою. Крім того, деякі про-

грами покласти на будь-який конкретний штат просто несправедливо (програми навчання індіанців). Не на останньому місці стоять такі фактори, як ефективність, запобігання соціальній напруженості й дефіцит бюджетів багатьох штатів. При цьому регіони не згодні відмовлятися від уже досягнутого, наприклад, від одного з кращих у світі співвідношень учитель/учні.

Основним виконавцем реформ Президента й відповідної освітньої політики є Міністерство освіти США, створене в 1979 р. До цього моменту окремого федерального органу, який цілком займався освітою в США, не було (ці функції виконував Департамент охорони здоров'я, освіти й соціального добробуту). Правову основу діяльності Міністерства освіти США становить глава 48 Зведення законів США, Положення про Міністерство, а також підзаконні нормативно-правові акти, які воно видає, можна знайти в титулі 34 Кодексу федеральних нормативних актів і Федеральному реєстрі [8].

Голова Міністерства освіти (Secretary of Education) призначається Президентом США за згодою і схвалення Сенату. У такому ж порядку призначається його заступник (Deputy Secretary), який виконує обов'язки голови Департаменту освіти США на час відсутності або хвороби керівника відомства або на період, коли посада очільника Міністерства залишається вакантною. Існують також посади молодшого заступника голови Департаменту (Under Secretary), генерального радника (General Counsel), генерального контролера (Inspector General), допоміжного службовця (4 по основних напрямках роботи) і помічників (Assistant) міністра освіти США. Помічники очолюють різні управління цього відомства. Усі ці особи іменуються «основними службовцями» та призначаються в тому ж порядку, що й голова Міністерства освіти.

Програми, які реалізуються як у публічних, так і приватних школах, адмініструє помічник голови Міністерства, який очолює Управління початкової та середньої освіти. У структурі цього Управління законодавством передбачено створення відділу з питань емігрантів, який керує відповідними федеральними програмами, а також уповноважений на призначення перевірок та аудиту одержувачів бюджетних коштів будь-якого рівня незалежно від форми власності, ознайомлення зі звітами про використання бюджетних коштів за цільовим призначенням і про досягнуті результати.

На регіональному рівні також існують галузеві органи управління адміністрації штату, які переважно відповідають за підтримку й фінансування регіональної системи загальної середньої освіти, – ради з питань освіти, до складу яких входять 15 членів, кожен із яких представляє населення свого виборчого округу. Вибори проходять раз на 2 роки по непарних роках, але не всіх 15 членів відразу, а тільки семи або восьми. Таким чином, забезпечується ротація і спадкоємність. Член ради з освіти не має права до закінчення 2 років з моменту залишення посади обговорювати з піклувальниками шкільного округу питання про закупівлю підручників видавця, з якими колишній член ради пов'язаний трудовими або цивільно-правовими відносинами.

Щодо освітньої системи штату рада з питань освіти є основним публічним суб'єктом адміністрування середньої освіти, має значну компетенцію: установлює й коригує довгостроковий план розвитку системи державної загальної освіти; засновує спеціалізовані шкільні округи; навчає піклувальників округів; розробляє критерії анулювання чартеру, вимоги для отримання ліцензії екзаменатора ради з ліцензування шкільних працівників; вводить форми й вимоги до змісту документів звітності шкільних округів за виконання освітніх програм штату; прогнозує розвиток телекомунікаційних мереж; призначає директорів центру освітніх технологій штату. Основні фінансові повноваження ради з питань освіти штату: установлення правил і термінів підготовки бюджетів місцевих шкільних округів, проведення обов'язкових аудиторських перевірок, установлення уніфікованих бланків деяких фінансових документів [9].

У регіональній структурі управління загальною середньою освітою існують органи, які мають окремі управлінські повноваження, – регіональні освітні центри штатів, які покликані надавати допомогу й послуги шкільним округам для досягнення максимальної ефективності та найвищої якості викладання й організації місцевої шкільної системи. Такі центри фінансуються за рахунок федерального та регіонального бюджетів і мають право перерозподіляти ці кошти на користь шкільних округів як на оплатній, так і на безоплатній основі залежно від умов угоди.

Окрім державних і місцевих органів, контроль у сфері середньої освіти проводять і незалежні науково-дослідні інститути. Їхні публікації не залишаються непоміченими, оскільки в США висновки, зроблені за підсумками проведення

незалежного, компетентного й авторитетного дослідження, часто цінуються більше, ніж результати офіційних розслідувань. При проведенні шкільної реформи стандарти викладання й тестування, ліцензування та сертифікації вводилися з урахуванням уже наявних розробок недержавних організацій.

**Висновки і пропозиції.** Державне управління середньою освітою в Китаї регулюється Постановою ЦК Комуністичної партії «Про реформу структури освіти», у якій установлено, що на регіональний і муніципальний рівні покладено відповідальність за розвиток базової освіти й управління освітніми установами. Сучасний етап реформування середньої освіти в Китаї характеризується переходом національної освіти на рівень передових міжнародних стандартів. У зв'язку з цим змінюються як структура, так і зміст освіти, підвищується якість викладацького складу, збільшуються бюджетні витрати на проведення науково-дослідних робіт.

Високий рівень унікальності має сучасна система публічного управління освітою в США, що відрізняється ступенем своєї диверсифікованості. Освітню політику в державі забезпечують понад п'ятдесят регіональних органів, які є розподільниками федеральних бюджетних коштів. Публічні видатки на середню освіту в США визначаються багатьма факторами, найважливішими з яких є державна (публічна) політика в галузі фінансування освіти, рівень розвитку й досягнень у відповідних галузях знань, науки й техніки, історично сформовані традиції, санітарні та будівельні норми. У системі управління освітою США як ніколи велика роль фінансово-правового механізму, який є ефективними доповненням до адміністративних повноважень федерального та регіональних органів управління освітою.

#### Список використаної літератури:

1. Типенко Н.Г. Міжнародний досвід організації та фінансування загальної освіти. Москва : Фонд «Інститут економіки міста», 2020.
2. Гульова М.А. Економічні проблеми сучасної системи освіти у КНР : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.14. Москва, 2015. 172 с.
3. Ці Мінянь. Становлення ціннісної парадигми освіти у соціокультурному просторі сучасного Китаю : дис. ... канд. філос. наук : 09.00.13. Чита, 2011. 140 с.
4. Чень Чжаомін. Вища середня школа Китаю в умовах сучасних реформ освіти : автореф. дис. ... канд. пед. наук : 13.00.01. Чита, 2011. 25 с.

5. Лі Сюй. Еволюція принципу справедливості та її реалізація в державній освітній політиці Китаю : дис. ... канд. пед. наук : 23.00.02. Москва, 2015. 188 с.
6. Штурба В.А., Васильєв С.С. Освіта як соціально-культурний феномен. *Історична та соціально-освітня думка*. 2009. № 1. С. 6–18.
7. Штурба В.А. Рецензія на книгу Цзінь Лі «Культурні основи навчання: Схід та Захід». *Історична та соціально-освітня думка*. 2016. № 8. С. 241–242.
8. Джонстоун Д.Б. Система вищої освіти у США: структура, управління, фінансування. *Університетське управління: практика та аналіз*. 2013. № 5–6. С. 92–102.
9. Grant, Gerald. *Teaching in America* / Gerald Grant and Christine E. Murray, Harvard University Press, Third printing, 2002.
10. Закон про початкову та середню освіту 1965 р. (The Elementary and Secondary Education Act (ESEA) 1965). Титул 20, глава 70 підголова I (ст. 6301 і далі) // Pub.L. 89–10, 79 Stat. 27, 20 U.S.C. ch. 70.
11. Закон про шкільну реформу 2001 р. (No Child Left Behind Act of 2001) Pub.L. 107–110, 115 Stat. 1425, enacted January 8, 2002.

### **Kabanov V. I. Public administration of secondary education: the experience of China and the United States**

*The aim of the article is to critically review and identify the features of models of public management of secondary education in economically developed countries – China and the United States. The relevance of the choice of China and the United States to analyze the existing experience in managing secondary education is due, on the one hand, to different conditions and approaches to public administration of the social sphere in general, and on the other to a similar high level of organization and functioning of secondary education. schoolchildren.*

*For the first time the works of foreign researchers devoted to the issues of public management of secondary education in China (M.A. Gulova, Qi Minyan, Chen Zhaoming, Li Xu, V.A. Sturby and S.S. Vasilieva) and in the USA (N.G. Tipenko, D.B. Johnstone, G. Grant) were introduced into the domestic scientific circulation and analyzed. The current legislation regulating the field of secondary education in China and the USA is studied: the Law of China “On Compulsory Education” (1986), the Long-Term Program of China on Reforms and Development of Education for 2010–2020 (2002), the plan “Modernization of rural primary schools” and secondary schools in the central and western regions of the country, the project “Modern distance learning in rural primary and lower secondary schools”, the US Law “On Primary and Secondary Education” (1965) (ESEA), the US Law “On School Reform” (2001), the program “Educational centers of local communities of the XXI century”.*

*The study demonstrates different approaches to state regulation of secondary education in China and the United States, emphasizes the need for de-bureaucratization, decentralization and efficiency of existing mechanisms of organizational and legal regulation of secondary education in both countries. Based on the study, the author emphasizes the possibility of achieving significant success in public management of secondary education exclusively in a combination of centralized and decentralized approaches, public patronage and public-private partnership and the involvement of independent experts and scholars in the development and implementation of educational reforms.*

**Key words:** *public administration, secondary education, financing of secondary education, China, USA.*