

# ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ОСВІТИ У ПОЛЬЩІ

*Досвід для України*



ВАРШАВА - ГДАНСЬК - КИЇВ

2016

# **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ОСВІТИ У ПОЛЬЩІ:**

*Досвід для України*

**РОМАН ШИЯН**

Київ 2016

**Шиян Р.**

Децентралізація освіти у Польщі: досвід для України. – К.: Вид-во “”, 2016. – 44 с.

У публікації описано перебіг децентралізаційних процесів в освітній системі Польщі, які тривали впродовж 25 років. Розподіл повноважень та відповідальності між різними рівнями державної влади та місцевого самоврядування, впровадження відповідних механізмів фінансування, педагогічного нагляду та пов’язаних з ним державних вимог до закладів освіти розглянуто в суперечливих обставинах становлення та розвитку на підставі свідчень безпосередніх учасників та дослідників подій. Прокоментовано уроки польського досвіду та доцільність його застосування в Україні.

Публікація інспірована навчальною поїздкою до Варшави та Гданська, що відбулася у вересні 2015 року в рамках проекту «Підтримка реформи освіти в Україні», фінансованого Програмою «Польська допомога» Міністерства закордонних справ Республіки Польща та здійснена завдяки проекту «Підтримка децентралізації в Україні». Цей проект реалізується Шведською асоціацією місцевих влад і регіонів (SALAR) та її підвідомчою організацією SKL International в рамках допомоги уряду Швеції Україні на шляху реформ.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП .....</b>	<b>4</b>
<b>ОСВІТА В РУСЛІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ .....</b>	<b>6</b>
<b>З ПЕРШИХ УСТ .....</b>	<b>16</b>
<b>ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ .....</b>	<b>32</b>
<b>ПІДСУМКИ .....</b>	<b>43</b>
<b>ЛІТЕРАТУРА .....</b>	<b>44</b>

## **ВСТУП**

Навіщо вивчати досвід інших, коли заздалегідь відомо, що його неможливо застосувати? А на чужих помилках хіба можна навчитися? А ви впевнені, що цей їхній досвід успішний? Не читали їхніх нинішніх газет із нищівною критикою усього цього досвіду? Ніколи не звертали уваги, як двоє «інсайдерів» з однієї команди зовсім по-різному тлумачать події, до яких були безпосередньо причетними? Гаразд, а де ми візьмемо подібних (потрібних) дійових осіб та виконавців? Урешті-решт, культурна традиція, передумови, ресурси...

Важко заперечити. Але проблема, мабуть, таки якраз в іншому. У тому, що ми зовсім непомітні, практично відсутні, у міжнародному дискурсі освітньої політики. Навіть більше, ми дуже мало знаємо про цей їхній дискурс. Годі вже й казати про найновіші тренди найуспішніших, які суперечать загально визнаним глобальним тенденціям – аж до протилежного. Наші уявлення про їхній досвід настільки фрагментарні, що можна вважати – нам нічого про нього не відомо. А заповзятливість, із якою часом намагаються перенести той чи інший випадково вихоплений з чужого контексту підхід, лякає.

Залишитися ж в ізоляції означало б ніколи не позбутися спадщини «найкращої у світі» радянської системи освіти і втратити назавжди можливість інтегруватися у вільний світ – з його досягненнями і невдачами, пошуками і втратами, відкриттями і помилками. Залишиться лише сумнівна перспектива розмальовувати зсередини міцніший од берлінського мур непорозуміння.

То ж задля того, аби позбутися скепсису й упереджень, хибних уявлень та невігластва, варто користати з кожної нагоди дізнатися більше про досвід колег з асоціації, до якої ми поволі входимо ціною таких важких втрат.

Запитаєте, чому Польща? Проста відповідь на це запитання зводиться до тріади: ми подібні; вони нас віддано підтримували у найскладніші моменти найновітнішої історії; PISA засвідчила їхній успіх. Глибша відповідь охоплює наявність горизонтальних зв'язків на різних рівнях – аж до багаторічного досвіду викладання українських вчителів та професорів у польських школах та вишах, а також стрімкого зростання числа українських студентів у польських університетах. Так чи інакше, можу засвідчити, що між професійними спільнотами українських та польських освітян сформувалася атмосфера, якщо хочете – ноосфера, довіри, яка дозволяє порозумітися часом із півслова, а часом і без слів.

Це можуть засвідчити також інші учасники навчальної поїздки «Децентралізація та фінансування освіти» до Варшави та Гданська, що відбулася наприкінці вересня 2015 року. А до складу учасників входили і посадовці, що приймають рішення, і представники експертного середовища, дослідники та практики. Наші колеги з Міністерства національної освіти Республіки Польща подбали про те, щоб почуте у вишуканих (ар-деко!) залах міністерства було закріплене на реальних прикладах – «у полі»: окремі групи учасників побували у сільських (з різним рівнем доходів) гмінах, у столичній гміні-повіті, а також у легендарному Гданську.

Із Гданська насправді усе й почалося: саме десятиліття опору «Солідарності» привели до руйнування мурів та дозволили закласти основи вільного розвитку Польщі, захистити вчителя від свавілля «Хартією (Картою) вчителя», відтак демонтувати централізовану галузеву систему задля сильної своїм місцевим самоврядуванням та громадянським суспільством держави.

Ще в літаку вдалося прочитати аналітичний документ<sup>1</sup>, який фактично ліг в основу цієї публікації. З одним із авторів цього документа – Яном Герчиньським – довелося познайомитися ще на початку 2000-х, коли він разом із колегами досліджував проблеми управління і фінансування освіти у Львові, згодом консультував групу українських експертів з освітньої політики у Києві. Його зануреність в обидва – польський та український – контексти дає напрочуд чітке бачення проблеми – ні додати ні відняти.

До публікації увійшли надані колегами матеріали їхніх презентацій, витяги з довідкових та промоційних джерел, а також кілька інтерв'ю. Серед них два – зі світлої пам'яті Іреною Дзежговською та професором Анджеєм Яновським – автор цих рядків записав на початку 2000-х, а розмову з народним депутатом України Лілією Гриневич та коментарі заступника міністра освіти і науки України Павла Хобзея – за деякий час після повернення в Україну з навчальної поїздки, у якій вони також взяли участь.

Поки ця публікація готувалася до друку, у Польщі відбулися вибори та змінився уряд. Зрештою, наші колеги у Варшаві були у вересні свідомі того, що їхня каденція добігає кінця. Деякі з досягнень, що видавалися безсумнівними, підлягають ревізії з боку нового керівництва міністерства. Йдеться навіть про можливу зміну структури школи: повернення до 4-річного ліцею та 8-річної основної школи з одночасною ліквідацією відокремлених гімназій та відмовою від початку навчання у 6-річному віці тощо. Опоненти уже підраховують, скільки це коштувало б за умови впровадження, а у відповідь на спроби захистити досягнуте покликанням на успіх, засвідчений порівняльними міжнародними дослідженнями, чують, що цей успіх свідчить насправді лише про те, що наразі польську освіту ще не зруйновано до кінця.

Що ж, це спонукає нас до глибшого осмислення досягнень і помилок наших польських колег та пошуку власних шляхів розвитку в умовах демократичного суспільства – з неминучими змінами політичних еліт внаслідок періодичних виборів. І вимагає від нас ставитися до викликів, що постають перед нами, з належними «терпінням і покорою».

*Роман Шиян*

<sup>1</sup> М. Гербст, Я. Герчиньський. Децентралізація освіти у Польщі: досвід 25 років. – Варшава: Інститут освітніх досліджень, 2015.

## ОСВІТА В РУСЛІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Ключову роль у реформуванні польської освіти впродовж останніх 25 років відіграли органи місцевого самоврядування як керівні органи (засновники) шкіл. З іншого боку, можна стверджувати, що виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням освітньої діяльності, відіграло важливу роль у перетворенні органів місцевого самоврядування (ОМС) на компетентних суб'єктів управління і становленні децентралізованої держави. Адже за складністю, масштабами витрат і соціальною значущістю освіта – безперечно, найважливіша сфера діяльності польського самоврядування. При цьому слід розуміти, що децентралізація освіти була не окремою галузевою реформою, а частиною комплексного проекту становлення держави, який полягав у перебудові всієї її діяльності за принципами субсидіарності і самоврядності. Реформа самоврядування у Польщі була покликана поєднати із комуністичною спадщиною «відомчої Польщі» і збудувати раціональну й демократичну адміністративну систему із сильним та незалежним місцевим самоврядуванням. Вона також мала збільшити продуктивність і ефективність публічних служб за допомогою передачі місцевим спільнотам відповідальності за визначення цілей, їхнє фінансування й управління (Levitas, 1999).

Освітні завдання передавали органам місцевого самоврядування поступово протягом 1990–1999 років, і це відбувалося не лише де-юре, а й де-факто, адже, відповідно до букви закону, освіта від початку була «власним завданням» самоврядування, але процес розширення відповідальності самоврядування за передані йому навчальні заклади був довготривалим і досі, на думку деяких експертів, залишається незавершеним (Osiecka-Chojnacka, 2010). М. Гербст і Я. Герчинський (M. Herbst, J. Herczyński, 2015) наголошують, що такий підхід був реалізацією волі авторів реформи, які прагнули, щоб самоврядні одиниці відповідали за управління школами і здійснювали їхнє фінансування від власного імені і за «власні» гроші, а не від імені центрального уряду, користуючись коштами, отриманими у вигляді трансферів. Саме через це найважливіший інструмент фінансування освіти у Польщі, яким є освітня частина загальної субвенції (що також називається освітньою субвенцією), зраховується до власних доходів ОМС, хоча це трансфер із центрального бюджету.

Процес децентралізації освіти в Польщі розпочався у 1990 році від передачі громадам функцій управління дитсадками та їхнього фінансування, і в основному завершився у 1999 році під час передачі повітам шкіл вищого від початкового чи гімназійного рівня, а також численних позашкільних освітніх закладів. Водночас новостворена ланка самоврядування на рівні воєводства взяла на себе частину освітніх завдань регіонального характеру, зокрема управління педагогічними бібліотеками, педагогічними коледжами, закладами вдосконалення вчителів, а також окремими школами регіонального значення.

М. Гербст, Я. Герчинський підкреслюють, що характер процесу децентралізації освіти у Польщі пов'язаний зі ставленням до реформ у сфері децентралізації як до знаряддя демократизації держави, зокрема демократизації освіти. Хоча процес передачі шкіл самоврядуванню тривав значно довше, ніж це спочатку планували реформатори, однак на даний час практично вся публічна освіта у Польщі підпорядкована виконавчим органам громад (пол. гмін) і районів (пол. повітів). Зважаючи на системні реформи у 90-ті роки, Польща поставила на децентралізацію із панівною позицією територіального самоврядування. Про це свідчить, зокрема, передача одиницям самоврядування двох ключових повноважень: права ліквідувати школи і відкривати нові освітні заклади, а також права на визначення бюджетів шкіл. Важливо також відзначити, що школи, підпорядковані терито-

ріальному самоврядуванню, не мають статусу юридичної особи і формально є частиною комунального господарства.

Укладений Яном Герчиньским календар реформ, що тривали до 1999 року, представлено в Таблиці 1.

Таблиця 1.

**Календар децентралізації управління освітою в Польщі**

Рік	Завдання	Кому передано	Паралельні реформи
1990	Управління дитсадками	Самоврядування громад – обов’язково	Відновлення територіального самоврядування, перші вибори до самоврядування
1993	Управління початковими школами	Самоврядування громад – добровільно	
1996	Управління початковими школами	Самоврядування громад – обов’язково	Запровадження двоступеневої системи фінансування освіти. Утворення частини освітньої субвенції у рамках загальної субвенції, яка передається урядом самоврядуванню
1996	Управління школами вищого від початкового рівня	Самоврядування великих міст – добровільна пілотна програма	Пілотні проекти щодо інших майбутніх завдань повітів (охорона здоров’я і ін.)
1999	Управління гімназіями	Самоврядування громад – обов’язково	Впровадження гімназії як нового рівня освіти. Впровадження профільного ліцею як нової професійної школи
1999	Управління школами вищого рівня від гімназій	Самоврядування повітів – обов’язково	Утворення нового рівня територіального самоврядування – повітів
1999	Управління регіональними освітніми закладами	Самоврядування воєводства – обов’язково	Утворення самоврядування у воєводствах і передача йому вибраних завдань регіонального характеру

Джерело: Міколай Гербст, Ян Герчиньский, 2015.



Рис. 1. Динаміка переходу шкіл у підпорядкування ОМС

Джерело: Міхал Сітек. Зміни освіти у Польщі (презентація) (Michał Sitek, 2015).



*Польський вїйт Марія Батизька-Войцик може годинами розповідати про освіту у своїй гміні. Саме на освіту зробила ставку її команда ще наприкінці 90-х. Тепер усі 5 публічних шкіл гміни Лешноволя – саме так називають недержавні школи у Польщі – потрапляють до невеликого 4-відсоткового прошарку найкращих шкіл Польщі.*

*“Від держави ми одержуємо близько половини коштів, іншу частину доплачуємо самі”, – каже М. Батизька-Войцик, сидячи в сучасній залі для перемовин у Центрі освіти й спорту в місцевості Мисядло. Будівлю цього центру, який насправді є **початковою школою (1–6 класи) та гімназією (7–9 класи)**, гміна побудувала своїм коштом. На цей проект їм не вдалося залучити гроші ЄС. Аргументація європейських фондів була проста: Лешноволя – багата гміна, може й сама витягнути проект на суму 53 мільйони злотих. І справді – змогла.*

Лешноволя об’єднує села поблизу Варшави. По суті, це передмістя польської столиці, хоча й зі статусом сільської гміни – бо об’єднує лише села.

На її території працює близько 5 тисяч підприємств, податки з діяльності яких залишаються саме в гміні – і з них вона ремонтує свої об’єкти, утримує школи, лікарні, пам’ятки архітектури тощо. Тож у Лешноволя достатньо грошей, щоб дозволити собі витратити більше третини всього річного бюджету на освіту. Наприклад, у 2015 р. зі 166 мільйонів злотих – 64 призначено на освіту. Із них лише 26 мільйонів надходять централізовано з бюджету, усе інше гміна доплачує з власних грошей.

*“Ми могли б, звісно, утримувати школи винятково коштом, який надходить від держави, але рівень освіти був би на порядок нижчий”, – коментує пані вїйт Батизька-Войцик, яка керує гміною вже 17 років. Рішення витратити так багато на освіту вона пояснює просто – бо освіта є пріоритетом: “Прокладення каналізаційної труби можна притримати, але якщо щось не встигнути в освіті, то виправити це буде дуже важко”.*

Марія Батизька-Войцик пригадує, що коли уряд розпочав освітню реформу, передаючи початкову освіту на рівень гмін, Лешноволя однією з перших взяла школи на своїй території в управління, хоча передача шкіл тривала три роки від 1993-го.

*“Те, що було тоді й зараз, – це небо і земля. Ми одразу взялися ремонтувати всі школи”, – каже вїйт.*

Насправді з латання дірявих дахів і потрісканої підлоги тоді розпочинали всі гміни, які взялись керувати школами на своїй території. І вже за перші роки від старту реформи контраст між матеріальним станом шкіл, якими управляли гміни, і тими, якими ще опікувалось міністерство національної освіти, став разючим.

*З публікації учасниці навчальної поїздки Галини Титиш “Як це у них”. Польський досвід реформи середньої освіти*

Ян Герчинський пропонує таку періодизацію процесу децентралізації щодо освітніх завдань, поділяючи його на шість етапів.

### **1. Піонерський етап, 1990–1993 рр.**

Етап створення самостійного, демократично обраного територіального самоврядування в Польщі, тобто самоврядування у громаді. Перші вибори до рад громад привели практично до 100% зміни депутатів і переходу місцевої влади до цілком нового покоління. Наділені бюджетною і політичною самостійністю громади взяли на себе низку завдань громадського сектору, але у сфері освіти всього одне – управління дитсадками (часто отриманими від державних підприємств чи державних сільських господарств, які перебували у стані ліквідації). На фінансування власних завдань, зокрема дитсадків, громади не отримали спеціальної субвенції, натомість для них відповідним чином було

розраховано частку від державних податків (на доходи фізичних і на доходи юридичних осіб). Частину дитсадків громади закрили, частину приватизували, але більшість продовжувала працювати.

## **2. Етап, коли завдання передавалися у добровільному порядку, 1993–1996 рр.**

У цей період самоврядування громади брало на себе управління початковими школами на добровільних засадах. Аби отримати в управління школу на своїй території, громада повинна була підписати договір з урядом. Частиною цього договору становило врегулювання питання розміру трансферу, який громада одержувала на утримання закладів. Громади не мали при цьому можливості брати в управління вибрані школи: або брали всі заклади на своїй території, або жодної. Вихідним пунктом у фінансових переговорах були історичні витрати на утримання початкових шкіл на території громади, тобто витрати у бюджетному році, який передував переговорам (і, як правило, перед набуттям чинності договору минало два роки від вихідного для розрахунків року).

## **3. Етап стабільності, 1996–1998 рр.**

У 1996 році всі громади в обов'язковому порядку взяли в управління всі початкові школи, за винятком спеціальних, художніх шкіл, шкіл при виправних закладах і лікарнях. Водночас було запроваджено освітню частину загальної субвенції, яка замінила дотації, що встановлювалися для громад в індивідуальному порядку за результатами переговорів. У тому ж самому році міністерство національної освіти вперше прийняло загальнонаціональну формулу алокації субвенційованих коштів – так званий алгоритм поділу освітньої субвенції. Важливою частиною цієї формули були нижні організаційні пороги, які гарантували, що, незалежно від зміни кількості учнів, передана громаді субвенція не може бути нижчою від субвенції попереднього року.

Водночас закон про доходи ОТС гарантував, що повна сума освітньої субвенції буде не меншою від певного відсотка доходів державного бюджету. У результаті витрати у перерахунку на одного учня початкової школи перевищили витрати у школах вищого рівня, якими надалі продовжували управляти кураторії освіти, що було абсолютно винятковою ситуацією серед країн ОЕСД, які у перерахунку на учня середньої школи, як правило, витрачають на 20% більше, ніж на учня школи початкової (Levitas, Herczyński, 2012).

До того ж у 1996–1999 рр. у рамках т. зв. міського закону 46 містам із населенням більше 100 тис. жителів було передано у рамках пілотажу управління школами, вищими від початкового рівня. Більшість із них передало ці завдання міністерству, у зв'язку з непорозумінням щодо фінансової підтримки на ці завдання (пор. Kowalik, 1999).

## **4. Другий піонерський етап, 1998–1999 рр.**

Другий піонерський етап полягав у передачі в 1998 році управлінських повноважень щодо шкіл вищого від гімназій рівня та більшості позашкільних освітніх закладів новоствореному органу самоврядування повіту. Виклик був серйозним ще й тому, що реформа децентралізації відбувалася одночасно з адміністративною реформою, якою запроваджувався повітовий рівень територіального самоврядування та відбувалася консолідація у регіональному устрої – поділі на воєводства (кількість воєводств було зменшено з 49 до 16). На відміну від гмін, які від 1990 року поступово брали на себе нові повноваження, у повітів не було перевіреної організаційної структури і кадрів, відповідно до переданих їм освітніх завдань, тож їхню політику у сфері освіти можна визначити як «навчання у діяльності». А навіть більше, у тому ж 1999 році у польській освіті було запроваджено структурну реформу, яка полягала у скороченні навчання у

початковій школі до шести років, запровадженні рівня гімназії (три роки) та скороченні навчання у школі на вищому від гімназійного рівня (яка раніше йшла одразу після початкової школи). Одночасне запровадження двох ключових системних змін (адміністративна реформа, структурна реформа) створило для самоврядування повіту складні умови на початковому етапі управління післягімназійними школами.

#### **5. Завершення процесу створення системи, 2000 р.**

Формування системи управління і фінансування освіти в остаточному вигляді (на сьогоднішній день) підсилювалося прийняттям міністерством національної освіти нового алгоритму поділу освітньої субвенції. Два попередні алгоритми (один для початкових шкіл і гімназій, який діяв від 1996 року, і другий для шкіл вищого від початкового рівня, що діяв у 1999 році) були замінені одним, який охоплював усі типи шкіл і всі рівні самоврядування. Цей алгоритм стосувався також інших освітніх закладів та всіх завдань позашкільної освіти, він застосовується із численними змінами й досі (Herbst, Herczyński, Levitas, 2009). Одним із результатів прийняття нового алгоритму було поступове повернення типового для країн OECD співвідношення між витратами на одного учня у початкових і середніх школах.

#### **6. Етап поступового посилення ролі керівних органів (засновників), 2001–2015 рр.**

Від 2001 року не було структурних змін у системі управління й фінансування освіти в Польщі (Herbst, Levitas, 2012). Однак поступове посилення ролі керівних органів і поступове зменшення повноважень кураторів привело до значних якісних змін. Одержання згоди куратора на більшість рішень ОМС, що стосувалися форми шкільної мережі і фінансування шкіл, перестало бути обов'язковим. Безпосередній управлінський контроль за більшістю адміністративних рішень громад і повітів замінили на юридичний контроль, який здійснюють кураторії освіти, контроль за бюджетним процесом, який здійснюють регіональні рахункові палати, і розлогу систему моніторингу результатів роботи шкіл (система зовнішніх екзаменів від 2002 р., обов'язок надавати публічну інформацію про стан реалізації освітніх завдань громадами, повітами і воєводствами від 2009 р., зовнішнє оцінювання від 2011 р.). Запровадження від 2000 року нової системи професійного розвитку вчителів привело до істотного збільшення витрат на освіту (Herbst, 2012).

Відтоді триває процес гармонізації системи освіти без впровадження радикальних структурних змін. Численні зміни у законах послідовно були спрямовані на збільшення повноважень ОМС і обмеження повноважень кураторій у сфері педагогічного нагляду.

Заслуговує окремої уваги питання розподілу повноважень у контексті **автономії місцевого самоврядування та директорів шкіл** у Польщі. Як уже згадувалося, позиція територіального самоврядування в системі управління освітою у Польщі дуже сильна. ОМС є керівним органом школи. Насамперед, як керівний орган, самоврядування ухвалює рішення щодо шкільної мережі (відкриття чи закриття закладів), а також несе повну відповідальність за їхнє утримання й облаштування (див. Табл. 2). Самоврядування також приймає на роботу вчителів та інших працівників освіти.

Управлінські повноваження одиниць територіального самоврядування у сфері освіти дуже істотні, як вказує нижче наведена Табл. 2.

Таблиця 2.

## Поділ управлінських повноважень у польській освіті

	Центральний уряд і його відомства	Місьцеве самоврядування	Школа
Виплата зарплати вчителям		X	
Регулювання мінімальної і середньої вчительської платні	X		
Місьцеві тарифні сітки		X	
Рішення про зміну шкільної мережі		X	
Організація підвезення учнів до шкіл		X	
Прийняття фінансового плану шкіл		X	
Утримання будинків		X	
Забезпечення обладнання		X	
Рішення про підвищення категорії вчителя	X	X	X
Призначення директора школи	X	X	X
Оцінювання роботи школи	X		
Оцінювання роботи вчителя			X
Створення додаткових класів		X	

Джерело: М.Герbst, Я.Герчинський, 2015.

Таблиця 3.

## Розподіл повноважень між рівнями врядування з сферами діяльності

Сфера діяльності	Держава	Самоврядування (керівний орган)	Директор освітньої установи
Структура системи освіти	Визначає юридичні рамки для освітніх одиниць	Ухвалює рішення щодо мережі освітніх одиниць та умов реалізації освітніх завдань	Реалізує статутні завдання
Плани і програми навчання	Визначає програмну базу та мінімальні стандарти організації для окремих освітніх одиниць	Ухвалює рішення щодо стандартів організації праці освітніх одиниць	Визначає плани і програми навчання у рамках затвердженої організації
Фінансування освітніх завдань	Визначає розмір освітньої субвенції	Ухвалює рішення щодо фінансових планів та принципів надавання і розрахунку дотації	Реалізує фінансовий план, забезпечуючи належну ефективність
Якість	Визначає вимоги, яких мусять дотримуватися освітні одиниці, та спосіб здійснення контролю за їхньою реалізацією.	Ухвалює рішення щодо стандартів реалізації освітніх завдань в одиницях територіального самоврядування	Реалізує освітні завдання з урахуванням вимог і стандартів

Джерело: Ліліана Зентецка (презентація), 2015.

Основні повноваження самоврядування стосуються створення мережі дитсадків та шкіл (зокрема відкриття і ліквідації шкіл), а також прийняття фінансових планів. ОМС приймають місцеві тарифні сітки вчителів (які відповідають мінімальній і середній зарплатні, встановленій міністерством національної освіти, Klawenek, 2012), організують і фінансують підвезення учнів до шкіл, дбають за утримання шкільних будинків, належне обладнання та умови праці.

Хоча формально керівні органи не мають повноважень, напряду пов'язаних із здійсненням дидактичної діяльності у школах, їхні повноваження насправді регулюють роботу

школи також і в цьому аспекті. Головне, що самоврядування бере участь у виборі директора школи і його роль у цьому питанні дуже істотна. За законом про систему освіти (ст. 36), керівний орган має три із семи місць у конкурсній комісії, яка проводить вибір директора школи, а отже, найбільшу кількість представників у цій комісії. Якщо жоден кандидат не подасть своєї кандидатури, самоврядування ухвалює рішення про призначення директора практично самостійно (Barański, 2012). Крім того, як зазначає Шелева (Szelewa, 2012), доволі поширеною є практика продовження органами самоврядування терміну каденції чинного директора на один рік без створення комісій.

Територіальне самоврядування може відігравати істотну роль у процесі професійного зростання вчителів, які працюють у підпорядкованих йому закладах, хоча не завжди це повноваження використовується сповна. Відповідно до Хартії (т. зв. Карти) вчителя, професійне зростання вчителів-стажерів (до рівня вчителя за контрактом) залежить здебільшого від рішень директора школи, але вже категорію «призначеного вчителя» надає керівний орган школи (тобто ОМС). Представник керівного органу може брати участь у роботі кваліфікаційної комісії, яка присуджує категорію «дипломованого» вчителя.

За допомогою більш чи менш формальних рекомендацій та під час затвердження «Організаційних аркушів шкіл» на рівні самоврядування регулюються й інші ключові для функціонування школи питання, зокрема кількість класів та їхнє наповнення.

Через такі сильні повноваження керівного органу управлінська роль директора обмежена. При формуванні вчительської зарплатні директор, як правило, має вплив тільки на розмір мотиваційних доплат, які становлять незначну частку платні. Фінансова автономія школи обмежена, при цьому її обсяг залежить від практичної моделі співпраці, яка діє в ОМС. Школи не можуть самостійно розпоряджатися навіть тими фінансами, які вони генерують самі, наприклад, доходами від оренди приміщень зовнішніми суб'єктами. Ці кошти вважають доходами керівного органу і їх можуть (хоч і необов'язково) передавати школі. Однак більшість директорів має право у рамках бюджету, виділеного керівним органом, здійснювати перенесення між категоріями витрат (Szelewa, 2012).

Варто підкреслити, що директори шкіл переважно схвально ставляться до чинного поділу повноважень між школою та керівним органом (Szelewa, 2012). Тож така сильно обмежена бюджетна автономія шкіл за умов одночасної широкої педагогічної автономії – це модель, яка не викликає у Польщі заперечень.

Сфера управлінських повноважень територіального самоврядування щодо освітніх закладів від початку запровадження реформ була достатньо широкою, а протягом періоду трансформації стала ще ширшою, переважно за рахунок повноважень кураторів освіти. До найбільших змін у цій сфері належать:

- Зростання повноважень ОМС у сфері зміни мережі шкіл. Спочатку громади могли ліквідувати школи тільки за згодою куратора освіти, але від 1998 року потрібен тільки висновок куратора з цього питання. Аналогічно ОМС одержали право на створення шкіл і шкільних комплексів без згоди куратора<sup>1</sup>.
- Зміцнення ролі ОМС у процесі вибору директора школи. Рішення про вибір кандидата на посаду директора приймає конкурсна комісія, яка створюється окремо для кожного конкурсу. Склад цієї комісії регулюється законом про систему освіти, який у цьому питанні багато разів змінювався від 1991 року (пор. Barański, 2012). На сьогодні представники ОМС присутні в комісії у найбільш численному складі і завдяки цьому мають великий вплив на її рішення.

<sup>1</sup> Єдиним винятком із цього правила є вимога отримання згоди куратора на створення комплексу, до якого входять початкова школа і гімназія.

- Передача ОМС повної відповідальності за затвердження «Організаційних аркушів шкіл». «Організаційний аркуш» – це основний управлінський документ в освіті, оскільки він регулює порядок роботи школи на наступний навчальний рік і становить підставу для затвердження ОМС фінансового плану школи на майбутній бюджетний рік. Цей аркуш розробляє директор школи і передає на затвердження. Спочатку для затвердження аркуша потрібно було схвалення керівного органу (щодо бюджету самоврядування) і куратора освіти (щодо відповідності освітньому законодавству, зокрема стосовно виконання національного курикулуму). Однак від 1998 року згода куратора не потрібна. Водночас закон про систему освіти вже не вимагає дотримання стандартного зразка «Організаційного аркуша школи» для всього сектору, повноваження щодо самостійного визначення форми аркуша передано кожному ОМС. Тож ОМС може вимагати від школи внесення до аркуша школи на наступний навчальний рік більш розширеної інформації про школу (або навпаки – спростити цей аркуш).

Польща може похвалитися по-справжньому великим і дуже перспективним для використання в Україні досвідом розвитку адміністративного й освітнього самоврядування місцевих одиниць, які перебувають у різних умовах і мають постійно шукати власні шляхи розвитку базової освіти, спираючись на власний інтелект та ресурси. Різноманітність польського досвіду робить його особливо важливим для України.

*Лілія Гриневич. Тенденції децентралізації управління базовою освітою в сучасній Польщі*

Польська модель децентралізації освіти є результатом збігу динамічних політичних процесів 90-х років минулого століття, демографічних змін та культурно-історичних чинників. Це також цікаве питання для глибших досліджень, бо застосовані у Польщі підходи виявилися більш стійкими, ніж у низці інших країн, де відбувалася системна трансформація, зокрема й децентралізація освіти в той самий період і в схожих умовах. Польська модель стала своєрідним зразком для інших країн, особливо після міжнародного підтвердження ефективності реформ через суттєве покращення навчальних досягнень 15-річних школярів за показниками міжнародного дослідження PISA (Рис. 2).

Однак глибинне розуміння не тільки успіхів, а й невдач протягом 25 років реформування польської освіти – також необхідний вихідний пункт для роздумів про те, як краще й ефективніше програмувати подальші реформи в Україні і як вести моніторинг їхнього впровадження, щоб адекватно й без затримок реагувати на труднощі та неочікувані наслідки нашої освітньої політики.

Покращення досягнень у PISA: зниження частки “найслабших” учнів і зростання частки найкращих учнів

% 15-річних на різних рівнях щодо читання (вміння і розуміння) (PISA 2000-2012)

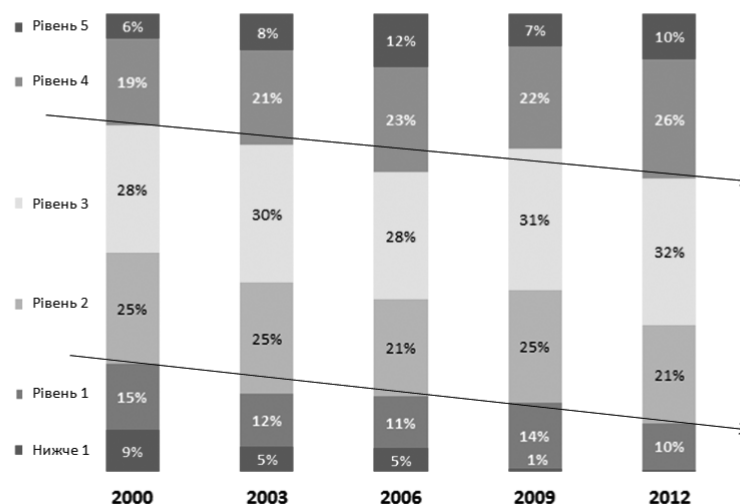


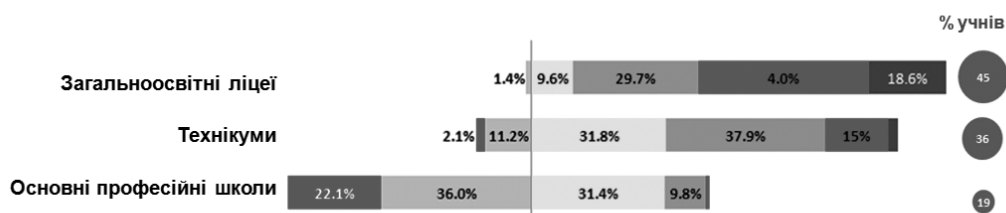
Рис. 2. Динаміка досягнень учнів у PISA

Результати учнів, які розпочинають навчання у “понадгімназійних” школах, дуже різняться



Źródło: Badanie PISA 2009

Зберігання “негативної селекції” щодо професійних навчальних закладів спричинює те, що майже в половині учнів цих шкіл низькі загальні компетентності



Źródło: Badanie PISA 2009 (uczniowie I klasy szk. ponadgimn.)

Рис. 3. Рівень досягнень учнів, що йдуть у “понадгімназійні” школи

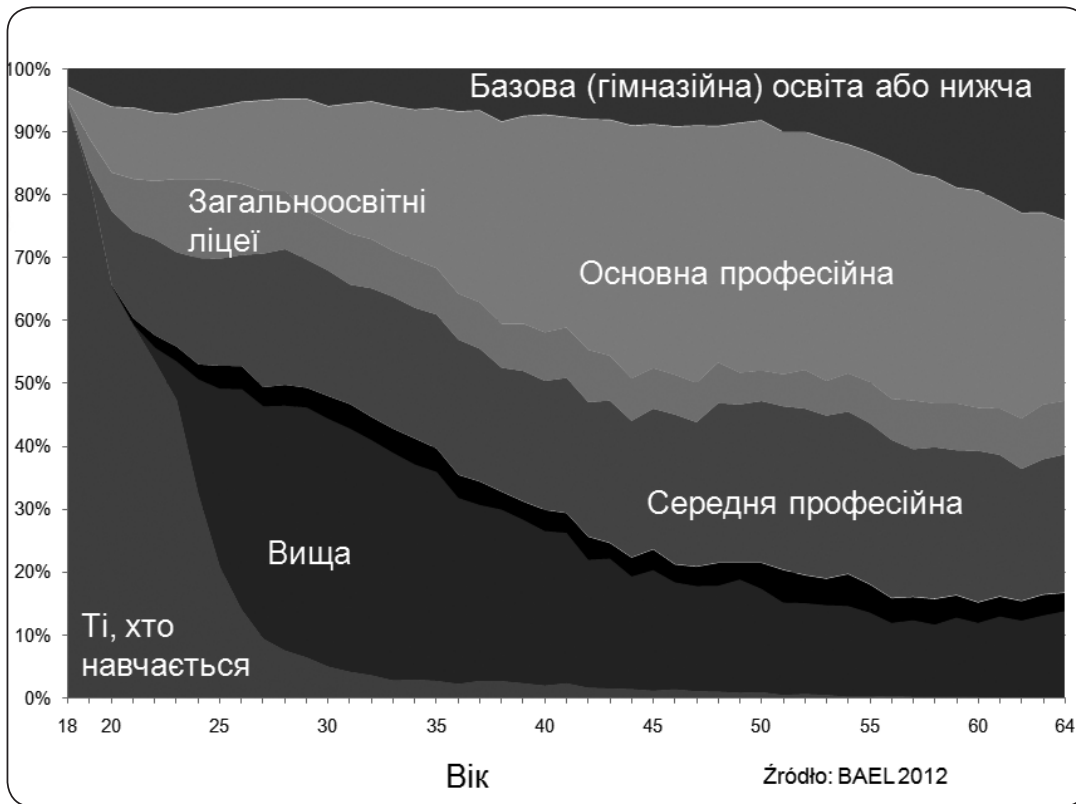


Рис. 4. Навчання в різних типах шкіл у Польщі



Рис. 5. Зростання ролі навчальних закладів, які дають доступ до вищої освіти

Джерело: Міхал Сітек. Зміни освіти у Польщі (презентація) (Michał Sitek, 2015).



## **З ПЕРШИХ УСТ**

Павло Хобзей, заступник міністра освіти і науки України з жовтня 2015 року, відомий своїми ґрунтовними спробами впровадження системних змін в освіті: на рівні школи – як директор-засновник Львівського фізико-математичного ліцею (1990–1994); на муніципальному рівні – як керівник управління освіти у Львові (1994–2002). Тоді вперше в Україні розроблено документ про основні засади освітньої політики міста Львова. На регіональному рівні – як керівник управління освіти Львівської області, став ініціатором та співавтором Програми розвитку освіти Львівщини, основні напрями якої трималися на ідеї «м'якої» децентралізації через розвиток освітніх округів та професійний розвиток учителів на базі опорних шкіл.

### **Інтерв'ю з Павлом Хобзеєм, заступником міністра освіти і науки України**

– Павле Кузьмовичу, до яких змін в освіті нам потрібно готуватися в контексті децентралізації та об'єднання громад?

– Сьогодні в Україні ситуація досить складна, тому що ми перебуваємо напередодні ухвалення Закону «Про освіту», згодом прийматимемо Закон «Про загальну середню освіту», тоді як процес децентралізації й утворення нових територіально-адміністративних одиниць щойно починається. Отже, якщо те, що прописано в проекті закону «Про освіту», буде ухвалено, то в нашому розумінні початкова школа, дошкільні установи та базова школа до 9-го класу мали б утримуватися на рівні об'єднаних громад, які зараз створюються і яких на сьогодні налічуємо 159. А загальноосвітня старша школа мала би залишитися на рівні повітів – на рівень вище, ніж громади. Професійна ж залишається на рівні області, а коледжі, технікуми – на центральному рівні. Тобто третій ступінь буде мати у нас три рівні: повітовий, обласний та загальнодержавний. Доцільність існування цього третього рівня викликана передусім тим, що, наприклад, поліграфічних коледжів є всього два в Україні. Очевидно, що вони готують фахівців не лише для своєї області, а обслуговують набагато ширший регіон.

*Тому за умов браку коштів в області, яка, припустімо, фінансуватиме ці коледжі і не буде зацікавлена в цих фахівцях, можливі урізання бюджету, і тоді постраждають і інші регіони, і виробнича сфера в цілому. Якщо ж говорити про педагогічні коледжі, то тут мережа більш-менш рівномірна. Вони залишаються на обласному рівні.*

*У чому сьогодні я бачу труднощі щодо децентралізації? По-перше, створюються об'єднані громади, які функціонують паралельно з районом. І ці об'єднані громади різних типів. Наприклад, є одна громада, яка охоплює увесь район. Тобто хтось подумався зробити такий хід, щоби здобути додаткове фінансування, не здійснюючи ніяких змін. І це дуже поганий приклад, тому що насправді в таких громадах нічого не зміниться. Другий приклад – це коли райони діляться на дві громади. Це вже ліпше, проте все одно ці громади надто великі. У чому проблема? Оскільки громади вже з'явилися, ті школи, які є на їхній території (незалежно від ступеня, бо Закон «Про освіту» ще не ухвалений), переходять на рівень громади. Коли доведеться робити окрему старшу школу, то й майно прийде передавати від громад повітам. Ми можемо не мати приміщень, тобто для школи III ступеня потрібно буде шукати приміщення. Я очікую, що у ПТУ та-*

*кож збільшиться кількість учнів у зв'язку з тим, що багатопрофільних ліцеїв буде не так багато і вони не будуть пропонувати здобуття професійної освіти. Новостворювані ліцеї мають забезпечувати учнів гуртожитками, але це не вдасться зробити відразу, тому малозабезпечені родини школярів через фінансові обставини радше обиратимуть коледжі й професійні училища, ніж академічні ліцеї. То ж ми можемо зіткнутися з тим, що не матимемо приміщень для школи III ступеня, які би в ідеалі мали бути найкраще обладнані та забезпечені найкращими вчителями.*

*– У Польщі на рівні громад були приміщення колишніх основних шкіл, які охоплюють I та II ступінь, і тому школа II ступеня залишилася на рівні громади. Але інше питання – спроможність тих громад була вищою, ніж повітів, бо повіти тоді щойно поставали, коли відбувалася структурна реформа шкіл, а гміни вже існували десять років. Які заходи потрібні для того, щоби підвищити спроможність громад?*

*– Спроможність одних і інших можна підвищити лише одним. Що стосується школи, то тут таких великих ризиків немає, тому що спроможність громад буде забезпечувати державно-освітня субвенція.*

*– А управлінська спроможність?*

*– Щодо управлінської спроможності, то я би говорив конкретно про спроможність директорів. Тобто для якісного керування освітою на рівні об'єднаної громади потрібні компетентні директори, ефективні «генеральні» директори, які дбають і про філії. Достатньо мати одну чи дві особи на рівні об'єднаної громади і те ж саме може бути на рівні повіту. Отже, для нас важлива автономна школа та правильно підібраний персонал.*

*– Тобто громада мала б уповноважити провідного директора відповідати за увесь освітній комплекс тієї чи іншої території?*

*– Маючи заступників, можна налагодити організаційно-методичну роботу тощо. Як на мене, це найоптимальніший варіант у цій схемі, щоб управлінські функції не виходили за межі професійної спільноти. Тим паче, що згідно із проектом Закону «Про освіту», має відбутися розподіл функцій управління і контролю.*

*– А якого рівня має стосуватися функція контролю за якістю?*

*– Функція контролю має дійти до школи. Хоча структурні підрозділи Національної агенції забезпечення якості – до рівня області.*

Для українців уособленням ефективних реформ у польській освіті стала Ірена Дзежговска, яка неодноразово приїздила в Україну із навчальними семінарами та тренінгами, надихаючи до схожих змін наших освітян. Перебуваючи на посадах віце-куратора освіти Варшавського воєводства, а згодом держсекретаря в міністерстві освіти Польщі якраз у час піку змін, Ірена Дзежговска стала, без перебільшення, тренером і вчителем «українських агентів змін». Її спостереження та роздуми не втратили актуальності сьогодні, а навіть більше – напередодні системної освітньої реформи та процесів децентралізації в Україні вони зазвучали особливо переконливо. Тому наводимо тут інтерв'ю про перебіг реформ з Іреною Дзежговською, яке влітку 2001 року, невдовзі після їхнього запровадження, взяв автор цих рядків.

## **ПОКОРА І ТЕРПІННЯ ПОЛЬСЬКИХ РЕФОРМАТОРІВ**

### **Інтерв'ю з Іреною Дзежговською**

– Зміни в освіті Польщі тривають уже досить довго. Хотілося б з'ясувати, чи вдається зберегти принципи, покладені в основу реформ, попри політичні зміни? Як забезпечуються тяглість, наступність реформ і загалом пріоритети освітньої політики?

– *Очевидно, існує проблема з тяглістю реформ, оскільки перетворення в освіті є довготривалими процесами. На жаль, зміни команд, політичні реформи не завжди сприяють продовженню того, що розпочато. Можна сказати, що в Польщі загальний напрям змін окреслився з 1989 р., я думаю, навіть з 1980 р., бо тоді виникла незалежна освіта і з'явилися перші задуми, що і як належало б змінити в польських школах. І той загальний напрям, мабуть, якимось підтримується. Дещо, звичайно, змінюється. Кожна команда, кожний новий міністр керуються своїми пріоритетами, але головний напрям, до певної міри, спільний. Часом непокоїть гальмування темпу змін, бо перша команда працювала неймовірно швидко: новий Закон про систему освіти з'явився у вересні 1991 року, тобто майже відразу, як ми розпочали свою діяльність. Було заплановано, що всі школи будуть підпорядковані органам місцевого самоврядування, але наступна команда загальмувала цей процес до 1996 року. Мене непокоїть ще й те, що я назвала би втомою від реформ. У людей менше ентузіазму, вони бачать, скільки є проблем, що не все вдається, що все відбувається не так швидко, як хотілося б. Їм бракує терпіння*

*чекати результатів 10 років. Справжніх ентузіастів і новаторів освіти зараз ніби трохи менше, і це турбує, бо я думаю, що згори мають бути забезпечені умови, а знизу учителі, батьки та директори повинні впроваджувати очевидні зміни.*

– Як виглядав формальний механізм упровадження реформ? Чи був якийсь стратегічний документ на початку 90-х, і відтак – нові пріоритети? Як реформи ініціювалися згори?

– *У різні періоди механізм реформ відрізнявся, оскільки спочатку ще діяли різні постулати освітнього середовища, які виникли в 70-х роках; про них у різних групах, насамперед в учительській «Солидарності», велися дискусії. І такого роду документів було багато. Усі вони були розрізнені, не існувало єдиної стратегії. Той перший спільний документ з'явився в перший рік роботи уряду Мазовецького. Уже в 1991 р. був ухвалений найвищий акт – Закон «Про систему освіти». То був перший наш Закон, який давав, крім усього іншого, право на існування недержавних шкіл.*

*Це був законодавчий акт, прийнятий парламентом. Окрім прав для недержавних шкіл, закон затвердив повноваження педагогічних рад. Директори шкіл отримали можливість створювати шкільні ради, що складаються з батьків та вчителів. Тобто демократичні методи управління вперше були визначені законом ще десять років тому. Власне цим документом школи передавалися орга-*

нам місцевого самоврядування. Пізніше настав час учителів, які, використовуючи надані їм права, починали експерименти у своїх школах. Це був приклад руху знизу. У 1994–1995 рр. з'явилися перші проекти змін навчальних програм, програмна реформа: як треба вчити, чого треба вчити, як організувати навчальний процес. В основному це були проекти Міністерства освіти. Не вказівки, а радше рекомендації, матеріал для дискусії. Зрештою, кожна чергова команда, кожна політична партія включалися у вибори, мали свою програму щодо освіти. У 1997 р., під час попередніх виборів, коаліція мала освітню програму, у якій визначалися зміни навчальних програм, вища зарплата для вчителів, закінчення організаційної реформи, зміна структури шкіл (дуже складна, але необхідна) і впровадження зовнішніх іспитів. Відтак, коли утворився новий уряд і до влади прийшла нова коаліція, почалася реалізація передвиборної програми. Я працювала в міністерстві з листопада 1997 р. і вже в грудні (а офіційно в січні) ми оприлюднили міністерський документ під час офіційної зустрічі, у якій брали участь прем'єр, усі куратори (регіональні керівники) освіти і всі ректори вищих навчальних закладів. Ми оголосили проект реформи освіти: на яких засадах вона ґрунтується, які плануються етапи, які конкретні зміни нас очікують. Пізніше цей проект мав бути затверджений парламентом як Закон «Про систему освіти». Реформа в Польщі розпочалася 1 вересня 1999 р. То були дуже великі зміни, які стосуються засад і суттєвих аспектів діяльності шкіл.

– Це відбувалося одночасно з адміністративною реформою...

– Адміністративна реформа завершилася в січні 1999 р. Ми передали тоді решту шкіл територіальним органам самоврядування. Відтоді всі заклади і всі освітні майданчики підпорядковувалися органам

самоврядування. А у вересні стартувала реформа програм, з'явилися нові типи шкіл, були створені нові екзаменаційні комісії, змінився спосіб фінансування та контролю закладів.

– Виходить, що ініціатива була політичною?

– Так, на той час.

– А яка була роль спільноти?

– Подвійна: по-перше, коли створюється політичний документ, то він однаково спирається на сприйняття середовища, адже не самі політики створюють документ, це ж іде від середовища. Тож той документ був створений спільно із середовищем. По-друге, після оприлюднення проекту в січні 1998 р. навколо реформ розгорнулася широка дискусія, яка тривала до серпня-вересня 1998 р. Лише у вересні з'явився доопрацьований текст закону.

### **Освіта – суперечливе явище**

– Наскільки глибокими були зміни?

– Багато змін стосувалися всіляких організаційних справ. **Найзапекліші дискусії розгорілися навколо змін навчальних програм.** І програми, звичайно, були прийняті компромісними, оскільки не всі погодилися із запропонованими. Наприклад, учителі польської мови до сьогодні сперечаються: знизить чи підвищить ця програма рівень знань учнів. Ми не впроваджували програму в усіх школах, а надали кожному закладу і кожному вчителю право на створення авторської програми. Існує основна програма, спільна для всіх. Вона є досить загальною. Учитель сам вирішує, яку програму обрати чи адаптувати, маючи понад 300 різних програм з різних предметів. Педагог може стати співавтором програм, і це дало нам можливість уникнути надто глибоких суперечок.

– Яким був баланс, співвідношення впливу на цей процес знизу і згори, чи люди у воєводствах могли впливати на цей процес?

– Щодо такого складного явища, як освіта, існує дуже багато різних думок. Дуже важ-

ко дійти згоди щодо якогось питання, навіть якщо йдеться про навчальні програми, часом навіть про їхні назви. Триває полеміка навколо предмету статевого виховання. Як він має називатися: статева освіта молоді чи підготовка до життя в родині? Чи взагалі ця дисципліна має право на існування? Відтак, як учити і чого вчити?

На кожному кроці, у процесі кожної зміни ми отримували багато суперечливих оцінок з міністерства. Справді, не було жодної зміни, яку би всі підтримували або відкидали. Це, очевидно, означає, що остаточне рішення приймає центральний чинник: чи продовжуємо це впроваджувати, незважаючи на велику кількість критичних голосів, чи, навпаки, визнаємо, що час для змін це не настав.

Крім того, маємо в Польщі надзвичайно сильні професійні спілки вчителів. Я б сказала, профспілки – це установи, з якими ми завжди мусимо рахуватися. Але це не завжди голос середовища. У Польщі насправді більшість учителів не належать до жодної спілки. А спілки мають специфічний погляд на проблеми вчителів. Вони повинні їх захищати. А тим часом справу мати краще з тими, хто не боїться, кого не треба боронити. Профспілки мають формальне право висловлювати думку. У деяких випадках без узгодження зі спілками ми не могли б упроваджувати змін. Так було, наприклад, з усім, що стосувалося трудових справ вчителів. За законом, усі спірні питання необхідно погоджувати зі спілками. Це було дуже складно, бо вони згоджувалися на підвищення заробітної плати, але не згоджувалися, наприклад, на інші вимоги до вчителів.

– Чи то була головна проблема із профспілками? Чи були ще інші труднощі з впровадженням?

– Проблем було дуже багато. Польська система освіти (думаю, що Україна має подібні проблеми) – це погано врівноважена система. Ми до сьогодні маємо чимало невеликих і тому дуже дорогих шкіл у селах з різною якістю навчання. Не зав-

жди найгіршою, але з різною. І в той же час є багато міських шкіл, де навчаються більше 1000 учнів і годі сподіватися доброї якості педагогічного процесу. Хоча ці школи набагато дешевші, але кількість учнів в одному класі перевищує 30. Ми вирішили поділити школи на шестирічну початкову, трирічну гімназію і ліцей (також трирічний). Такий поділ призвів до того, що деякі сільські школи треба було закрити. Протест – у кожному-кожнісінькому випадку! У перший рік реформи рішенням органів місцевого самоврядування були закриті близько 2000 закладів. Можете собі уявити масштаби громадських протестів! Але, зрештою, вдавалося пояснити батькам, що це корисно для їхніх дітей. Бо до школи буде трохи більша відстань, але там забезпечуватимуться набагато кращі умови. То була дуже велика проблема. Одночасно великі міські школи зменшилися, оскільки віддали останні класи, з восьмикласних стали шестикласними (старші діти пішли до гімназії). І це теж породило проблеми: де саме розмістити гімназії? Тут чи там з'являлася незадоволена група мешканців.

– А наскільки були готовими втілювати реформи вчителі?

– Ми здійснювали реформи нечувано швидкими темпами, і, нічого приховувати, вчителі не були добре підготовленими. Часом опиралися, бо це накладало на них нові обов'язки. Наприклад, я згадувала програми за вибором. Не всім це подобається, деяким зручніше, коли існує одна програма. А зараз мусиш ознайомитися з 5-6 програмами, щоб вибрати найоптимальніший варіант, підібрати до нього підручник та відповідну методику. Необхідно створити власний навчальний план. Школи також зобов'язані тепер розробити власну систему оцінювання. Узагалі, це важко, тому деякі вчителі не прагнуть свободи, не хочуть нести відповідальності, пов'язаної з вибором. Було дуже багато проблем, які стосувалися «просування» вчителя, бо то не було просте підвищення платні, а підвищення для найкращих

педагогів. І це теж дуже важко: щоб отримати право на вищу платню, треба було пройти зовнішню комісію і довести, що ти краще працюєш, показати свої авторські програми, розробки – це теж учителям не дуже подобається.

– А директори?

– **Ми ввели додаткові вимоги щодо роботи вчителя та керівника.** Наприклад, кожний директор має закінчити курси з організації управління. Це обурило директорів. Частина з них вважала, що це додаткова робота, і не схвалювала цієї ідеї. Нарешті, зовнішні іспити – це система, яка вже увійшла в життя, але перші такі іспити відбудуться у 2002 р. Це викликало величезний переполох у середовищі вчителів. Вони бояться цього найбільше, адже знають: коли з'явиться зовнішнє оцінювання учня, тоді з'ясується, чого вони навчили і як. Це досі пов'язано з величезними протестами. Я, щиро кажучи, із цього приводу теж хвилююся, прийдуть нові партії. Боюся, що будуть спроби відкласти зовнішні іспити на кілька років (про це уже говорять).

#### **Чи можна зупинити рух уперед?**

– Які у Вас є прогнози на наступні роки впровадження реформ?

– Я думаю, що не буде якихось несподіваних відхилень і більшість змін уже не вдасться зупинити. Не можна вже змінити нової структури школи, яка, зрештою, себе нечувано виправдала. Наприклад, запровадження гімназії (школи для 13-15 річних) – це чудова ідея. Адже тут навчатимуться діти перехідного віку, а ця школа орієнтується на більшу активність учнів, їх тут сприймають як дорослих людей. Гімназія (я оперую зараз результатами великого звіту з усієї Польщі) задіяла нові механізми, цікаві ініціативи. Тут відбувається багато цікавих речей. Напевно, будуть продовжуватися зміни програм, що, як переконує практика, йдуть у правильному напрямку, хоча і

важко зламати традиційні погляди вчителів, які звикли до однієї програми.

**Але, здається, вони вже збагнули, що мусять не навчати всіх деталей окремих предметів, а навчити учня вчитися, – це починає потроху діяти.** Буде продовжена комп'ютеризація шкіл. Нині ми маємо в кожній гімназії (і в багатьох початкових школах) комп'ютерний клас. У кожній школі є не менше 10 комп'ютерів і один потужний сервер, підключений до Інтернету. Кожна дитина за час навчання мусить пройти курс інформатики. Ще одне з найкращих рішень: усі вчителі повинні вміти користуватися комп'ютером, інакше ніколи не отримають «просування» службовою драбиною. Це тверда засада. Тому педагоги вчать, навіть ті, що досягли передпенсійного віку. Справді, це дуже приємно бачити, нехай трохи вимушений, але рух уперед.

Проте боюся двох речей. По-перше, стримування впровадження іспитів, а вони необхідні, адже за такої різноманітності програм ми не будемо бачити кінцевого результату, крім того, вони повинні замінити вступні іспити до вищих навчальних закладів (випускні іспити стають вступними). По-друге, «просування» учителів, оскільки «лівиця» має сильну спілку вчителів у своєму складі, і може виникнути спокуса розділити матеріальне заохочення за професійний ріст порівну, адже вони послідовно виступають за зменшення вимог.

– А що відбувається з підготовкою вчителів, це ж завжди така інертна система?

– Може, надто сильно сказано, але насправді змінилося небагато. У вищій школі також. Зрештою, **це теж загальнопольська проблема, бо ми не готуємо професійних учителів.** Ректор Варшавського університету говорить мені: «Ми готуємо фізиків, а не вчителів фізики. Цей фізик може йти до вищої чи середньої школи або на виробництво».

Хоча фізик, який іде до вишу, і той, що потрапляє до школи, мають відрізнятися, тож ми запланували таке. По-перше, що-

року міністерство розподілятиме гранти між внз, які або здійснюють післядипломні студії вчителів, або інакше готують педагогів. Щось у зв'язку із цим уже запрацювало, оскільки вищі навчальні заклади зацікавлені в грошах. По-друге, випускник вищих навчальних закладів, що йде до школи (і не є вчителем, а є фізиком), має пройти річне стажування з наставником, – школа ніби виконує те, що не зробили у вишій, – це не найкраща система, але можна за цей рік набутти професійних навичок учителя.

### **Уроки Польщі для України і світу**

– І останнє. Які уроки польського досвіду, на Вашу думку, були б корисними для України?

– **Узагалі, я вважаю, що світ і світова освіта перебувають за п'ять хвилин до революції. Ми дуже швидко станемо свідками цілковитої зміни стилю навчання. Школа в цілому світі – це школа XIX століття.** Вона опинилася в цілком інших умовах, але залишилася такою, як була: з рядами парт, дошкою й місцем для вчителя. Вона досі ще не усвідомила, що світ зовсім змінився. Але думаю, що дві речі будуть найважливішими найближчого часу. По-перше, дуже активне навчання, за якого учень зрозумів би, як навчатися. **Насправді не важливо, чи він запам'ятовує всі дати – він може забути це наступного дня. Важливо, чи він умітиме свідомо здобувати знання, критично їх оцінювати, нагромаджувати, уміти ними скористатися.** І у зв'язку із цим перед нашими країнами, як і країнами Західної Європи, на мою думку, постає необхідність докорінної зміни способу навчання, переходу на цілковито інші методи. Якби нам удалося це зробити, то (навіть незалежно від того, якою є школа – 12-, 6- чи 3-річною) ми б досягли великих змін. І друге, чого вимагає час, – це комп'ютери. Не вдається організувати сучасну освіту без доступу до Інтернету, без використання інформаційної техніки. Цього року я побувала в Лондоні на величезній виставці з інформатизації освіти. Мушу сказати, що кількість

програм, які вони випускають для шкіл, вчителів, самих учнів, можливості дистанційної освіти (коли вчитель приходить тільки порозмовляти про те, що робили вдома в Інтернеті), можливість навчання за допомогою комп'ютера дітей з особливими потребами – це стрибок.

Я думаю, що на цей час – це дві найважливіші справи. Перша вимагає навіть не грошей, а зміни філософії навчання й підготовки вчителів. Готувати вчителя треба так, щоб він навчав учнів інших умінь. Для другої, на жаль, потрібні великі кошти, але вона має справді стати пріоритетом для уряду.

– Чи могли б Ви порадити щось колегам в Україні – працівникам Міністерства освіти, групам, що працюють над освітньою політикою. Як уникнути ризиків упровадження тієї політики в життя?

– Три роки роботи в Міністерстві освіти навчили мене передусім покори і терпіння. **Немає такого рішення, яке можна було б впровадити, якщо середовище категорично проти.** Можна вибирати з різних думок, але щось вчинити наперекір йому – це завжди вдавана праця. Можна спланувати реформу, але вона буде «паперовою» і не спонукатиме до змін у шкільному класі. Те, що не давало мені спокійно спати протягом 3-х років, попри великі конфлікти і великі зміни, – я завжди намагалася мати якнайбільше інформації з перших рук, дуже багато подорожувала Польщею, об'їздила всі воєводства, побувала на сотнях зустрічей, відвідала тисячі шкіл, була на багатьох нарадах. Але також із першого дня – я дуже про це дбала – проводила моніторинг усіх змін. Ми збирали думки та оцінки учнів, батьків, учителів через незалежний інститут громадської думки. І це – дійсно на вагу золота, бо ти знаєш, як насправді виглядає та освітня реальність. І друге, чого навчилася, це нечувана терплячість і таке відчуття, що плодами будуть, напевне, користуватися інші люди, оскільки зміни дадуть результат лише через багато років.

Ще одним творцем змін у польській системі освіти вважають Анджея Яновського, професора педагогіки, громадського діяча, віце-міністра освіти Польщі в уряді Мазовецького. Його розмова з автором книжки відбулася у грудні 2001 року. Публікуємо її вперше у форматі інтерв'ю, розуміючи, що думки фахівця про реформування освіти крізь призму тягlosti процесів незалежно від зміни політичних еліт у площині політики, шкільництва та громадської діяльності корисні для українського читача. А ще в цьому інтерв'ю вперше прозвучали чіткі оптимістичні очікування щодо якісного «стрибка» польського шкільництва. Надії Анджея Яновського збулися майже через 10 років, коли Польща увійшла в двадцятку найкращих освітніх систем, що розвиваються (за М. Барбером).

### Інтерв'ю з професором Анджеєм Яновским

На початку нашої розмови професор пригадав, як у 90-х італійські вчителі запитали його, який внесок зробить Польща в об'єднану Європу. Професорові подумалося тоді: «Єдине, що так насправді можемо привнести в Європу, це знання, як давати собі раду в найважчих життєвих ситуаціях: у війнах, повстаннях та інших нещастях...» Так він відповів своїм співрозмовникам і подумав, що для країн Західної Європи це не є жодною вартістю, оскільки там панує загальне переконання, що всі лиха і нещастя можуть спіткати лише країни на сході. Насправді ж, задумався тоді професор, найліпшою справою, що її можемо внести в об'єднану Європу, був би «освітній стрибок» Польщі впродовж найближчих 10 років.

– Політичні зміни в Польщі, які відбулись за останні 3 роки, досить проблемні. І якісь конкретні напрями цих змін, такі як підвищення кваліфікації вчителів, зовнішні іспити (матура), виявились складними, тому були перенесені на наступні роки. Чи це є результатом того, що педагогічне середовище дуже прискіпливо ставиться до всього нового і не підтримує такі зміни, а нова політична сила користується з цього?

– Людина, яку я дуже ціную, колишній директор Міжнародного навчального центру ЮНЕСКО Хуан Карлос Тедеско колись сказав, що більшість освітніх реформ на світі не вдаються, бо люди, які ці реформи пишуть, не вміють узгодити час свого мислення до часу політиків, а політики сьогодні не можуть вийти за межі свого часу, свого мислення, а це час перебування при владі – 4 роки. Кожна ж системна зміна в освіті триває 15–20 років. Тедеско сказав, що головним завданням влади, яка хоче щось змінити, – домовитись без політичних нашарувань з тією опозиційною партією, яка може прийти

під час наступних виборів до влади, щодо того, які реформи ця сила хоче продовжувати, а що змінити. У Польщі ще відсутня така політична культура, коли ті, що змінюють, цікавляться думкою в інших про те, які аспекти реформ вони хочуть спільно продовжувати, а які – ні. Я вважаю, що дуже погано вчинили ті політичні сили, які були при владі, не запросивши опозиціонерів на обговорення реформ. Цю проблему ми бачимо вже давно. Але ця проблема має дуже цікавий аспект: політики говорять гірше, ніж діють. Ті, які приходять до влади, виголошують кілька важливих тез, зазвичай грізних, наприклад, що ті, які були до них, зробили дуже погано. Потім вони самі входять у всі ці проблеми, і виявляється, що суттєво перевертати та змінювати нема що, тому багато елементів продовжуються. І тоді я собі кажу, Слава Богу, що так є. Бо під час всіх тих змін уряду, міністрів освіти, від 1979 року їх було приблизно 10, кожний починав з такої заяви, що треба обірвати все, що робив попередник, але потім мени



*більш динамічно продовжував. Мені сумно з того приводу, що люди, якщо не сваряться, то не можуть похвалитися тим, що не сваряться, а навпаки – вважають своїм обов'язком вколоти того чи іншого.*

– Яка думка педагогів про ці зміни? Вони їх підтримують?

– *Попередня влада старалась переконати педагогів про потребу змін, але не зробила всього, що могла зробити. Думаю, замало активізувала людей, які безпосередньо працюють у школах. Я цікавлюсь процесами реформувань у світі, багато читаю, скажу одне: нема єдиної формули. В одній добрій книзі я прочитав, що вдалі реформи – це такі реформи, які починаються згори, а потім сходять донизу, це одна можливість. Інша – це реформи, які почергово, як трава росте, починаються знизу і повільно, повільно доходять до загальних змін. Ці такі загальні формули приємно обговорювати в парламенті, але вони нічого не прояснюють. Бо виявляється, що серйозне реформування освіти – це складна проблема порозуміння: чи воно починається зверху, все одно треба домовлятися, чи починається знизу – все одно треба домовлятися. Переговори, переговори, переговори. А до того ж – і мотивація, щоб все реалізувати.*

– Які нововведення пропонує нова влада?

– *Спробуймо подивитись на сьогоднішню ситуацію: відбулася зміна влади. Зміни, які будуть проведені стосовно попередніх програм, полягатимуть у тому, щоб залишилися ці зовнішні іспити, але це не означає, що так буде. Політична сила зробила висновок, що вона ще не готова, що треба ще експериментувати трохи зі старою програмою, трохи з новою, і впровадити її. Я думаю, що над цим попрацюють і впровадять, до цього дійде незабаром. Нова команда має інший погляд на професійні школи, технікуми, що повинно бути в ліцеї, профільних чи загальноосвітніх профільних школах. Думаю, що ці питання*

*нічого не змінять, бо профільне навчання мусить бути, і не важливо, яка назва такого навчання, важливий його зміст. Попередня команда хотіла ліквідувати технікуми та впровадити профільні ліцеї. Теперішня команда вважає, що технікуми слід зберегти, але впровадити в таке навчання загальні дисципліни, які вивчають у загальноосвітніх ліцеях. Байдуже, як називатимуться ці школи, важливо, як підготувати дитину до життя в XXI ст.*

– А якою є загальна економічна ситуація? Зі мною трапилася цікава історія в бібліотеці: ми ввели в пошукову систему бази даних «освітню політику», але з'ясувалось, що в базі даних бібліотеки немає жодної інформації про освітню політику, база нам запропонувала інформацію про політику заощаджень, грошову політику. Яка ситуація відбувається в цій сфері? Які прогнози?

– *Економічна ситуація погана. Уряд цікавиться тільки тим, як скоротити будь-які видатки на наступний рік, маємо великий дефіцит. Найлегше обрізати бюджет на освіту, не видавати премій учителям, а це призведе до того, що вчитель почне страйкувати. Проблема полягає в тому, що ті люди, які зараз працюють з економікою, мають враження, що ця негативна ситуація перехідна, а це означає, що в 2003 році ми будемо мати швидший економічний розвиток, кращу економічну ситуацію, більше грошей. Але чи так буде – я не можу дати відповіді, бо я не економіст.*

*Те, що в бібліотечних каталогах не було «освітньої політики», є результатом чогось іншого. Небагато людей у Польщі можуть мислити в категорії довготривалої освітньої політики. Саме поняття «освітня політика» існує в нашому стилі мислення недавно. У зв'язку з цим бібліотеки завжди відстають, вони знають, що треба мати окремі каталоги з поняттями «управління освітою», «фінансування освіти» або «середня школа» чи ще щось. Але ще не знають, що це означає*

«освітня політика», тому її не виділяють окремо. Це проблема держави, а не якоїсь однієї бібліотеки. Немає людей у Польщі, які б могли в університетах читати предмет «освітня політика», бо це поняття не має чіткого визначення. Його добре визначили західні університети. Але я думаю, що за найближчі кілька років ця ситуація виправиться, бо це є абсолютно необхідне мислення в цих категоріях.

– Останнє запитання. Вам знайома ситуація в Україні щодо освітньої політики, ви допомагаєте українцям у їхньому професійному розвитку. Зараз склалась ситуація, що вийшов стратегічний документ, який представлено педагогічним конгресом президенту України. Чи можете дати свої прогнози на основі власного досвіду, чого чекати українським колегам, які є ризики та як їх нівелювати?

– На світі є один серйозний ризик, який полягає в тому, що люди, які працюють у сфері освіти, мають тенденцію дивитись назад, а не вперед. У цьому полягає традиція освіти. Я не хочу сказати, що всі ми перебуваємо в полоні комунізму, бо це не так. Освіту придумано кількатороків тому для передачі досвіду попередніх поколінь наступним поколінням. На цьому полягає суть освіти. Тому вчителі здебільшого орієнтуються на те, що було раніше, щоб переказати тим, хто прийде за ними. Однак те, що, на мою думку, є ризиком у цієї ситуації, є те, що на сьогодні підготовка молодих людей – це підготовка до нових умов тих, хто ще не визначив-

ся. Ніхто з нас не є таким досвідченим і розумним, щоб з повною відповідальністю сказати, які компетентності і вміння будуть потрібні на початку XXI ст.

В Україні, як і в Польщі, існує культ знання. Якщо йдеться про мою пораду для кожної країни посткомуністичної системи, то треба акцентувати увагу на іноземних мовах, на нових інформаційних технологіях, на самоосвіті, що є дуже важливим, і на співпраці. Мої ключові компетентності: іноземні мови, комп'ютери, співпраця, самоосвіта. А самоосвіта означає зміну ролі вчителя, бо вчитель має допомагати працювати з інформацією. Чи це буде за допомогою комп'ютера, чи у звичайній бібліотеці.

– А якщо ми повернемося до освітньої політики, то існує така стратегія Майкла Фуллана – «треба робити політику, а бачення прийде пізніше».

– Коли я дивлюсь на Польщу, то це приблизно 60000 вчителів. Розраховувати, що 60000 вчителів одночасно матимуть бачення, охоту, динамічність у змінах – це фікція. Люди – це люди. Важливо пам'ятати, що в кожній системі є кільканадцять тисяч активних людей. І слід створити можливість, щоб ці кільканадцять тисяч активних людей було зауважено, оцінено, щоб вони мали можливість висловитись, мати вплив на інших людей – у цьому ключ до успіху.

– Маємо надію на успіх для України та Польщі. Дякую вам!

Переклад з польської Романи Кіяшко

Народний депутат України Лілія Гриневиц, голова комітету Верховної Ради України з питань науки та освіти, не приховує, що на її становлення як політичної діячки істотно вплинув досвід тривалого занурення в реалії освітньої політики Польщі на досить драматичному відтинку її реформ. То ж думки голови комітету з питань науки та освіти важливі не лише з огляду на істотні повноваження щодо творення державної освітньої політики, а й тому, що Лілію Гриневиц асоціюють із найефективнішою зміною в українській освіті – зовнішнім незалежним оцінюванням. Як визнає сама політик, класичного впровадження змін вона навчилася завдяки спілкуванню та співпраці з польськими колегами.

**Інтерв'ю з Лілією Гриневиц,  
народним депутатом України,  
головою Комітету з питань науки та освіти Верховної Ради України**

– Ліліє Михайлівно, важко знайти в українському освітньому середовищі людину, яка була б так занурена в польській досвід, як Ви. І тому я хотів би запитати Вас, наскільки варто впроваджувати досвід чужої системи і який мав би бути ступінь трансформації цього досвіду з огляду на ризики та можливості українських реалій? Як на мене, єдиний спосіб запозичення цього досвіду – це ідеї, які з цим досвідом пов'язані.

– *Передусім хочу сказати, що освітнім системам притаманна самобутність. Грецепти успіху від найуспішніших освітніх систем, якщо були спроби перенести їх на чужий ґрунт, зазнавали фіаско. Сьогодні багато фахівців прагне аплікувати фінський досвід – найбільш успішної системи. Це намагалися робити американці, інші країни, але стає зрозумілим (і зокрема про це говорять самі фіни – недавня стаття Пасі Салберта), що неможливо пересадити досвід національної системи освіти однієї країни на інший ґрунт. Освіта вибудовується в багатьох контекстах: на історичних, гуманітарних реаліях, на національних традиціях. Тому, звичайно, що таких-от рішень, абсолютно універсальних, немає. Але є тенденції: і якщо ми сьогодні вирішимо, що ідемо в Європейський Союз, то маємо стати повноцінною частиною цього простору. А отже, наша освіта має відповідати*

*цим трендам, зокрема освіта має стати освітою для успішного життя. Для цього впродовж історії ЄС напрацьовували такий собі «сет» – комплексний набір європейських компетентностей.*

*І цей комплексний набір компетентностей людини, випускника, який здобув повну загальну середню освіту, є своєрідною угодою, яку, фактично, узгодили всі освітні системи ЄС. І я погоджуюся, що саме ці компетентності можуть стати для дитини цією підставою для самореалізації та успішного життя. До речі, серед цих компетентностей є такі, які сьогодні взагалі не бере до уваги наша система освіти.*

– Поляки зуміли це зробити. І якщо ми проаналізуємо польський досвід реформи освіти, то, окрім структурної реформи (яка там відбувалась), окрім великого «перенавчання» вчителів, у Польщі відбулася системна зміна змісту освіти. І, мені здається, що це дуже велике мистецтво: якраз посправжньому оновити цілі змісту освіти. Це є те завдання, яке нас чекає. І я вважаю, що нам потрібно цей польський досвід оновлення змісту освіти обов'язково взяти на озброєння. Друге, зразу ж зауважу, що зміст освіти поляки узгоджували в процесі участі в міжнародному порівняльному дослідженні PISA. І PISA, яка орієнтована на компетентнісний підхід, завжди була певним орієнтиром, як удосконалювати зміст освіти. Я вважаю, що осердям системи

освіти є той зміст, з яким приходимо до дитини.

Ще одна, очевидно, ключова річ – це методи і технології навчання, які застосовують вчителі в школі. Польща в процесі реформи доклала безпрецедентних зусиль до професійної підготовки вчителя. Поляки диверсифікували систему підвищення кваліфікації, давши можливість іншим спроможним організаціям здійснювати підвищення кваліфікації вчителів. І тут нам треба, на мою думку, врахувати деякий негативний досвід Польщі, який пов'язаний з тим, що було частково втрачено стабільну ефективну структуру, яку довелося відновлювати. Тому нам важливо сприймати польський досвід крізь призму неповторення помилок. Тому коли сьогодні звучать голоси, що деякі інституції варто скоротити, я не можу з цим погодитися. Якраз сьогодні для підтримки реформи треба розвивати, як це навчилися робити наші польські колеги, ті інституції, які працюють на підвищення кваліфікації вчителів.

– Ви, Романе Богдановичу, спитали про три напрями, які мене дуже цікавлять, особливо як фахівця в системі оцінювання якості освіти і зовнішнього незалежного оцінювання. Польща для нас може бути прикладом створення нового покоління тестів. Тому що тести, якими перевіряють сьогодні дітей після початкової школи, це унікальні інтегровані завдання, які не є предметними, а які по-новому перевіряють здатності дітей, а це вже компетентнісний підхід. Це дуже цікаво, цього треба вчитися.

Сьогодні поляки зуміли зробити навіть такі іспити, які перевіряють професійні кваліфікації у системі освіти, чим, без сумніву, підвищили якість освіти. Тут ми могли б скористатися тими напрацюваннями, які мають поляки у сфері зовнішнього оцінювання.

– Дякую. Спробуємо розвинути ці тези. Мене тут цікавить такий аспект, як готов-

ність вчителя до того, щоби працювати з рамковою навчальною програмою, т. зв. курикулумом, який регламентує зміст освіти, виявляючи творчість учителя. Тому що зрозуміло, що творчість неможлива, коли цей документ занадто деталізований. А з іншого боку, якщо він рамковий, то вчитель повинен бути здатний розвивати свої документи.

– Це дуже слушне запитання. Адже таку реформу можна робити тільки паралельно з потужним підвищенням кваліфікації вчителів у сфері розробки власних навчальних програм. І поляки робили це послідовно. З одного боку, і ми сьогодні пропонуємо в законі «Про освіту» виписувати стандарти в результатах навчання. Коли стандарти виписані в результатах навчання, учитель одержує довгоочікувану академічну свободу й автономію, про яку всі так палко говорять. Звичайно, що коли вчитель стикається з потребою розробити власний навчальний план, він розуміє, що це складно, і тут є «запасний» план, типовий, тобто та навчальна програма, якою може скористатися вчитель. І це не процес, який можна пройти за один рік, скажімо. Поляки свою реформу здійснювали впродовж десятиліття, поки досягнули відповідних, бажаних результатів. Мені здається, тут важливо зрозуміти, що наших вчителів треба навчити цього.

А це вже інша культура міжучительського горизонтального спілкування і підвищення кваліфікації. Ми ж звикли до системи підвищення кваліфікації вертикальної, коли наші вчителі ідуть в інститути післядипломної освіти на планове підвищення кваліфікації. У Польщі завдяки проектним ініціативам, де заохочується горизонтальне спілкування між вчителями, здійснюється потужне підвищення кваліфікації вчителів, зокрема в педколективах, а також між школами. І така потреба в обміні досвідом виникне тоді, коли перед учителем буде стояти відповідний виклик, коли вчитель знатиме, що існує потреба в такому мережевому горизонтальному спілкуванні.

*Я вважаю, що майбутнє підвищення кваліфікації школи як організації, як колективу, – саме в такому горизонтальному спілкуванні. Власне кажучи, це найсучасніший досвід наших колег у Польщі якраз у цьому полягає: вивчається потреба школи і підвищення кваліфікації здійснюється з усім колективом.*

– Чи справді ця структурна реформа забезпечила їм цей успіх?

– Так оцінюють це польські експерти. Я думаю, що є багато причин, це не єдина причина – структурна зміна. Але вона була у фокусі уваги всіх і до неї було найбільше претензій. Як говорила мені свого часу, на жаль, уже покійна Ірена Дзежговська, державний секретар тодішнього міністерства освіти Польщі, саме структурна реформа, яка була пов'язана з відокремленням шкіл, гімназій, ліцеїв, була найбільш болючою і складною. Але сьогодні всі польські експерти стверджують, що саме ця структурна реформа була найважливішим чинником для покращення результатів учнів.

– Як, на Вашу думку, вийти тепер із ситуації, в яку потрапили наші польські колеги, коли реформа, пов'язана з так зв. просуванням, вичерпала себе? Більшість учителів, які досягли найвищого рівня, не знаходять мотивації до підвищення свого професійного рівня. Як нам уникнути подібної пастки в контексті, зокрема, запровадження сертифікації?

– Насамперед ми вже є в цій пастці. Основна проблема у польській системі освіти, що вчитель одержує постійне місце роботи, а не строкову трудову угоду тільки тоді, коли досягає найвищого рівня кваліфікації. І тому для польських вчителів це бажання підвищувати свою кваліфікацію було пов'язане не тільки із прагненням кар'єрного зростання і вищої заробітної платні, а й постійного місця роботи. Сьогодні в Україні кожен учитель, який приходить на роботу, має одразу постійне

місце роботи. Як правило, у світі практикують довгі строкові угоди для вчителів – 5 – 7 років, а це завжди мотивує вчителя до підвищення кваліфікації. Можливо, це такий трошки батіг, а не тільки бажання індивідуального розвитку. Але воно мотивує, тому що ти завжди вступаєш у конкуренцію з іншими. І якщо ти прагнеш знову мати поновлену угоду на довгий термін, ти повинен довести свій рівень кваліфікації. У Польщі Карта вчителя залишилася в цьому пункті незмінною. Тобто кожен учитель, досягнувши найвищого рівня кваліфікації, має право мати постійне місце роботи. І це сьогодні, як стверджують польські колеги, не мотивує далі польських вчителів розвиватися. У нас проблема більш комплексна. Перше, сьогодні кожен учитель працевлаштований. Різниця між кваліфікаційними категоріями настільки мізерна, що навіть ця різниця не мотивує просуватися кар'єрною драбиною. Атестаційні комісії, які займаються вивченням рівня підвищення кваліфікації вчителів, ставляться до атестації часто формально чи поблажливо, а інколи й необ'єктивно, вважаючи, що при такій мізерній зарплаті вчитель априорі має просуватися по цій не надто крутій кар'єрній драбині, яку запропонувала держава.

Тому дуже важливо, щоб у законі «Про освіту», і це вже є в законопроекті міністерства освіти, була суттєво збільшена різниця в оплаті праці між кваліфікаційними категоріями, щоб у цьому була обов'язкова мотивація. А незалежна сертифікація – це якраз той рецепт, який, звичайно, якщо він буде правильно реалізований, може замінити систему чинної атестації вчителів, яка себе вже сьогодні вичерпала.

– Ще один аспект, пов'язаний зі змістом освіти, – це підручники. Не дає спокою та ситуація, в яку потрапили польські колеги, коли багаторічний досвід «вільного ринку» призвів до певних викривлень у

цих процесах і вони наважилися на такі дуже кардинальні рішення, які регулюють цей «ринок» аж до повної його зупинки. Держава замовляє ці підручники, обмежує вартість, якість. Як, на Вашу думку, цей досвід може нам зараз знадобитися, незважаючи на те, що наш досвід інший?

– Це та ситуація, коли на чужих помилках треба вчитися. Звичайно, «вільний ринок» підручників, який був у Польщі, сприяв розвитку «підручникотворення». Ця конкуренція змушувала книговидавців шукати найкращий формат підручника. Але на «вільному ринку» створилася ситуація, коли, фактично, видавці спонукали докуповувати до підручника багато різноманітних інших речей: зошити, методичні матеріали. Наприклад, у підручник вносять окремі завдання для заповнення, які зразу скорочують його життя. Видавці цим зловживали. В результаті ситуація склалася така, що вартість підручників була дуже високою. Я думаю, що ми сьогодні в кращій ситуації, ніж поляки, бо ми можемо зробити висновок із цього, що відбулося; ми обмежені Конституцією України, бо в нас підручник мусить бути обов'язково придбаний за рахунок держави (це гарантує Конституція). Ми маємо ці обмеження, але, з іншого боку, ці обмеження можуть бути для нас корисними в сенсі того, щоб цей «вільний ринок» підручників не був таким хаотичним і неврегульованим. З огляду на те, що держава фінансує і закуповує підручники, ми зобов'язані перед видавцями ставити вимогу граничної ціни.

Мені здається, в нашому підручникотворенні, у самій системі фінансування підручника, є два основні аспекти. Перший аспект – гроші на підручники мають іти якнайближче до тих, хто цими підручками користується. Тобто визначається вартість підручника, до якої мусять пристосуватися видавці, і ці гроші йдуть на місця, на громади. Я сподіваюся, що в новій формі освітньої субвенції, яка буде

діяти після ухвалення нового закону «Про освіту», кошти на підручники будуть закладатися прямо в субвенцію, оскільки підручник – складова якості освіти. Натомість інша проблема полягає в тому, як зробити цей підручник новим, таким, що буде віддзеркалювати оновлений зміст нової школи. Мені здається, що в цій сфері Україна сьогодні пасе задніх. І тут нам у поляків варто повчитися самих підходів щодо творення підручника, яким може бути підручник, як врахувати всі вікові особливості дітей, різноманітні методики, технології навчання, національні, гендерні особливості. Цьому сьогодні у Європі приділяють багато уваги.

– Ми започатковуємо структурну реформу і вона навіть випереджує адміністративно-територіальну реформу. А в Польщі, фактично, послідовність була інша...

– Усі процеси, які Польща проходила десятиріччями, значно пришвидшилися в Україні. Звичайно, що реформа децентралізації форсується, і цього не уникнути. Сьогодні ми вже маємо понад 150 об'єднаних громад. Уважаю, що ці об'єднані громади, з одного боку, одержують більші повноваження і ресурси, з іншого боку, опиняються перед великими викликами, зокрема тим, як загосподарювати освітню мережу в умовах демографічної кризи й обмеженого фінансування. Мені здається, що для того, щоби децентралізація відбулася, потрібні вміння громад управляти освітньою мережею, здійснювати цю функцію, яку їм делегували в забезпеченні освіти; потрібна державна допомога і державна підтримка. В якому сенсі? От, наприклад, малокомплектні школи з дуже малою наповнюваністю дітей. Дуже часто чиновники налаштовані на те, що закриття таких шкіл і така оптимізація мережі мала б привести до економії коштів. А насправді головне гасло оптимізації – доступ до якісної освіти для дітей, а не просто скорочення видатків. Щоби одержати такий доступ до якісної осві-

*ти, треба інвестувати в опорні школи, де будуть навчатися ці діти, в автобуси, на яких вони будуть їздити, у дороги, по яких вони будуть їздити. І це буде виклик перед громадами. Тому сьогодні, я вважаю, держава має створити доступ для громад одержати державні кошти на розвиток таких опорних шкіл. Це можна робити з Державного фонду регіонального розвитку або ж має бути окрема державна програма підтримки через гранти для об'єднаних громад, щоб посилити такі опорні школи.*

– Маю ще одне запитання: яким Ви бачите місце старшої школи, якщо говорити про майбутню децентралізацію?

– *В Україні повітів ще немає, тому така школа буде перебувати на утриманні громади, оскільки більшість шкіл (I ст., II ст., III ст.) у нас поки що не відокремлена. Очевидно, що початкова школа залишатиметься якнайближче до місця проживання дитини. Ми працюватимемо з громадами, особливо в такий перехідний для України час, і щодо становлення дванадцятирічки, і щодо реальної децентралізації. Натомість коли буде запроваджено 3-річну старшу справді профільну школу, я думаю, що право на життя матимуть два її формати: старша школа в окремій будівлі або основна і старша школа в одній будівлі з огляду на малу кількість дітей у населеному пункті. Зрозуміло, варто зважати на те, що профільна школа в нас матиме два напрями: один – це академічний напрям, а інший – професійний. Професійний напрям буде представлений професійними ліцеями, і нам потрібно буде інтегрувати ці дві системи. Для того, щоб це зробити, вони мусять перебувати на одному рівні. Сьогодні професійно-технічна освіта перебуває на обласному рівні, і в цьому складність. Думаю, що впродовж декількох років, які ми ще маємо для впровадження цієї реформи, серед професійно-технічних навчальних закладів виокремляться ті, які мали б вли-*

*тися у 12-річну профільну школу, і ті, які залишаться як суто професійні й обслуговуватимуть область своїми фахівцями. Остаточної відповіді на Ваше запитання сьогодні немає. Єдине, що зрозуміло, що старша профільна школа повинна управлятися з вищого рівня, ніж громада, тобто з рівня повіту.*

– На рівні громади не вистачає школярів. Польські колеги підкреслюють, що з погляду якості краще було б об'єднувати школу II ст. зі школою III ст., проте з погляду доступу навпаки – старша школа мала би бути відокремлена, щоб не було ранньої сегрегації і відбору дітей.

І ще одне. У Польщі за час реформ змінилося багато міністрів освіти, набагато більше, ніж у нас. І коли я запитував в Ірени Дзежговської, а також у професора Яновського, чи зберігався загальний напрям реформ, то вони, аналізуючи цей аспект, стверджували, що все-таки, попри всі ризики, такий загальний курс не змінювався. У нашій ситуації як нам зберегти тяглість реформ, щоби була довготривала перспектива розвитку освіти?

– *Треба будувати демократичну країну, яка працюватиме за демократичними механізмами, обирати демократичну владу. Чому там змінювалися міністри? Тому що це демократична країна. Ніхто довго не може засиджуватися, йде ротация партій. Це цілком нормальний процес. Але у держави є єдина ціль, і тому дуже важливо, щоб був цей пріоритет. Його підтримують усі наступні уряди, різні скликання парламенту. Дуже сподіваюся, що в нашої країни з'явилася така ціль, від якої ми вже не відійдемо. Тим більше, що дороги назад у нас немає, бо позаду країна-агресор. Тому в ці драматичні часи Україна вже окреслила свою конкретну мету, а, як відомо, мета країни проектує й саму систему освіти. І всі наступні міністри та уряди змушені будуть реалізовувати цю мету і, відповідно, розвивати систему освіти. Ми опинилися в цілком нових ре-*

ліях: у реаліях євроінтеграції та воєнної агресії з боку країни-сусіда. Під це, відповідно, має бути сформатована система освіти. Зміни в освіті насправді відбуваються надзвичайно складно. І будь-які серйозні втручання драматично впливають на систему освіти, вони знижують її якість, ставлять у розгублене становище вчителів. Прикладом невдалої реформи став той «реверс», який у нас відбувся з реформою 12-річної школи. Другої такої помилки нам не пробачать.

– І насамкінець про довіру. Найуспішніші освітні системи базуються на довірі, коли йдеться не про підзвітність, а про відповідальність. Коли замість стандартизованого оцінювання досягнень шукають інструментів для того, щоб спонукати учасників навчального процесу (не лише вчителів, а й учнів) до творчості. З іншого боку, є довіра до рішень, до інститутів влади. Як нам прийти до цього?

– До справжньої довіри ми маємо дозріти. До цього має дозріти держава та інститути, до цього має дозріти кожна людина. Я можу вам сказати, коли в нас може бути справжня довіра. Коли плагіат і списування буде вважатися неприпустимим явищем, коли це буде викликати несприйняття всієї спільноти – це один з індикаторів. Це означатиме, що ми можемо переходити на довіру. Так само довіра до вчителя: якщо вчитель демонструє велику відданість професії, показує відповідні результати роботи, то такий вчитель може працювати на довірі. До речі, у транзитному періоді – від недовіри до повної довіри – часто застосовують механізми, коли ти можеш заслужити довіру. Наприклад, учитель може мати таку кваліфікацію, і на цьому етапі визначення його кваліфікації він не підпадає вже під жодні інструменти перевірок.

Можна піти й таким шляхом. Але це призводить до певної сегрегації вчителів...

Загалом я переконана, що українська система освіти також повинна базуватися на довірі. Але довіра не означає вседозволеність. Так само як демократичні механізми працюють тільки тоді, коли є жорстка відповідальність за виконання своїх зобов'язань. Так склалося моє життя, що я мала можливість якийсь час мешкати у Польщі, глибоко вивчати польський досвід, писати наукову роботу, спілкуватися із польськими фахівцями. Це справило на мене неймовірний вплив, який згодом визначив мою долю, бо саме в Польщі я дізналася, як творяться зовнішні незалежні экзамени. Саме в Польщі я зрозуміла, що таке освітня політика і як у публічний спосіб її можна формувати. Були абсолютно незабутні зустрічі і персоналії, які вплинули на мене і моє життя. Із вдячністю згадую Ірену Дзежговську, Анджесю Яновського і ще цілу плеяду польських експертів, які сьогодні, на щастя, з нами, які допомагають Україні. Це і Ян Герчинський, і Єжи Вишневський. Поляки-освітяни сьогодні для нас партнери, які допомагають реалізувати дуже важливі для України проекти, за що ми їм дуже вдячні.

– Знаєте, що мені відповіла Ірена Дзежговська, коли я її запитав про основні уроки змін? Це було 14 років тому. Вона мені сказала одну важливу фразу: терпіння і покора...

– Будь-які справжні реформи нелегкі, тому що треба відмовлятися від установлених поглядів, звичок, треба напружуватись, а це не всім подобається. Справжні реформи видно тільки в далекотерміновій перспективі, а тим більше в такій системі, як освіта. Але Польщу сьогодні вважають однією з найуспішніших країн у сенсі того, який прогрес вона зробила за останні десятиріччя.



## ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ

### *Успіхи та недоліки децентралізації*

До найважливіших *успіхів децентралізації* польської освіти *М. Гербст* і *Я. Герчинський* відносять:

- істотне поліпшення матеріального стану шкіл, яке було здійснене зусиллями ОМС;
- забезпечення стабільності фінансування освіти;
- запровадження громадами гімназійної реформи;
- обмежені прояви нерівності між ОМС за якістю освіти і доступністю освітньої пропозиції.

Серед найбільшочіших *недоліків децентралізації*:

- конфлікти щодо закриття шкіл;
- відсутність стандартів фінансування освіти;
- незрозумілий поділ відповідальності за якість навчання;
- невдалі зміни у професійній освіті, пов'язані з її переведенням на рівень повіту.

(*М. Гербст, Я. Герчинський, 2015*)

### Пояснення щодо деяких типів шкіл у Польщі

**Непублічна школа** – це школа, заснована юридичною (але не ОМС) чи фізичною особою на основі внесення до реєстру непублічних шкіл, який ведеться ОМС, відповідальним за управління школами відповідного ступеня. На побутовому рівні непублічні школи часто називають «*приватними школами*». Деякі з непублічних шкіл, а саме ті, якими управляють об'єднання, на побутовому рівні також називають «*громадськими школами*» (див нижче).

Тільки непублічна школа може вимагати оплати за навчання.

Непублічна школа може бути школою із повноваженнями публічної школи або школою без таких повноважень. Наявність повноважень публічної школи дає право видавати державні документи про освіту, а також можливість одержувати дотації від ОМС. ОМС, зі свого боку, одержує кошти на ці цілі в рамках освітньої субвенції, переданої з державного бюджету. Непублічна школа з повноваженнями публічної школи, у якій здійснюється навчання учнів, одержує на кожного учня дотацію від одиниці самоврядування обсягом 100% поточних витрат на одного учня у школах такого ж типу, які перебувають в управлінні цього органу самоврядування.

### Публічна школа, якою управляє юридична чи фізична особа

Публічну школу може заснувати й управляти нею юридична особа, яка не є ОМС, чи фізична особа. Однак під час заснування такої школи необхідно одержати дозвіл відповідного ОМС.

Однією з основних умов надання дозволу є необхідність того, щоби школа ефективно доповнювала мережу навчальних закладів, які перебувають в управлінні ОМС. ОМС може відмовити в наданні дозволу, якщо дійде висновку, що нова запропонована публічна школа буде дублювати наявні школи або створить для них конкуренцію.

Весь комплекс навчання, виховання й опіки в такій школі має бути безкоштовним. Школа одержує дотацію від ОМС, який дав дозвіл на її заснування, обсягом 100% поточних витрат, які припадають на одного учня у школах такого ж типу, які перебувають в управлінні цього самоврядування.

Школа такого типу діє на засадах, схожих до публічних шкіл, якими керує самоврядування, з певними винятками, зокрема: шкільний мікрорайон встановлюється для такої школи тільки за заявкою особи, яка нею управляє; школа не є бюджетною одиницею, а принципи здійснення нею господарювання у сфері фінансів встановлюються її керівним органом (особою, що управляє школою); директора школи не обов'язково обирати за конкурсною процедурою; до вчителів цієї школи норми Хартії вчителя застосовуються в обмеженому обсязі (обов'язки вчителя, кваліфікація, здобуття чергових звань і ступенів, дисциплінарна відповідальність). Але не застосовуються норми Хартії вчителя щодо принципів працевлаштування, педагогічного навантаження (обов'язкова кількість навчальних годин на тиждень). Щодо принципів оплати праці і соціальних виплат застосовуються загальні норми Трудового кодексу.

### **Мала школа, передана самоврядуванням в управління іншим суб'єктам**

Це публічна школа, яка налічує до 70 учнів, передана одиницею територіального самоврядування в управління юридичній особі (наприклад, об'єднанню чи фонду) або фізичній особі через укладання угоди. Отже, без потреби здійснення формальної ліквідації школи може змінитися її керівний орган. У законі уточнюється багато умов угоди щодо передачі школи, зокрема особа, яка нею управляє і яку передають на підставі такої угоди, не може її ліквідувати. До того ж угода передачі школи має бути затверджена органом педагогічного нагляду (тобто куратором освіти).

Майно, яке передається школі, не віддається у власність юридичній чи фізичній особі, якій школа передається в управління, а лише безкоштовно надається в користування.

Школа, передана на підставі угоди, працює так само, як і інші публічні школи, якими керують юридичні чи фізичні особи (про що йшлося вище). Це також стосується фінансових обов'язків самоврядування, яке передало школу. Однак особа, яка управляє школою, повинна виконувати умови, визначені в угоді, укладеній із самоврядуванням. Якщо школа не буде діяти відповідно до правових норм чи умов цієї угоди або якщо юридична чи фізична особа не матиме бажання нею управляти, школа знову повертається під управління одиниці самоврядування.

### **Громадська школа**

Закон про систему освіти не дає визначення громадської школи і не вживає цього поняття. Воно вживається тільки в розмовній мові для позначення навчального закладу, яким управляє громадська організація (найчастіше об'єднання), створена з освітньою, а не з комерційною метою. Ця назва прийнялася, мабуть, тому, що на початковому етапі створення непублічних шкіл найчастіше засновником було Громадське освітнє об'єднання (ГОО). Багато шкіл, якими керує ГОО, має у своїй назві прикметних «громадська». Деякі з найвідоміших громадських шкіл у Варшаві виникли до ухвалення закону про систему освіти (тобто до прийняття правових визначень публічної і непублічної школи). З іншого боку, щодо малих шкіл, які були передані одиницями самоврядування в управління об'єднанням на підставі угоди, термін «громадські школи» все ж не застосовується.

Термін «громадська школа» може стосуватися непублічної і публічної школи. Переважна більшість шкіл, які перебувають в управлінні ГОО, – це непублічні школи, які мають повноваження публічних.

*Джерело: А.Баранский, Я. Герчинський.*

## ПРОЦЕДУРА ФІНАНСУВАННЯ СИСТЕМИ ОСВІТИ

Ключовим моментом у набутті територіальним самоврядуванням статусу суб'єкта у процесі управління школами є те, як кошти, виділені на освіту, передаються із центрального бюджету в бюджети громад, повітів і воєводств (див. Рис. 6, 7, 8, 9). Справа в тім, що так звана освітня субвенція становить частину загальної субвенції, а не має характеру дотації цільового характеру (як, здавалося б, вказує назва). Це дає одиницям територіального самоврядування повну свободу в розподілі коштів і підкреслює їхню головну позицію в системі управління освітою. Щороку кілька десятків громад у Польщі витрачають на освіту менше, ніж отримали у вигляді освітньої субвенції.

Публічні школи, для яких керівним органом є територіальне самоврядування, не мають статусу юридичної особи. У зв'язку з цим вони функціонують як бюджетні одиниці самоврядування, що на практиці означає, що виділені на них бюджетні кошти і значною мірою також структура бюджетів є результатом рішення засновника. Школи не мають бюджетів, це просто фінансові плани, які є частиною бюджету органу-засновника.

Важливим досягненням процесу децентралізації було забезпечення стабільності фінансування шкіл протягом усього процесу радикальних перетворень в освіті шляхом надання **субвенції**. Протягом першого періоду, до 2000 року, елементом стабілізації були, з одного боку, зв'язок між сумою субвенції і доходами держави, а з іншого – використання порогів в алгоритмі розподілу освітньої субвенції, завдяки яким загальна сума освітньої субвенції для даної одиниці територіального самоврядування в наступному бюджетному році не могла бути нижчою, ніж субвенція, отримана в попередньому році (з урахуванням інфляції). Цей механізм забезпечив стабільну фінансову підтримку для освітніх закладів, яка не могла зменшуватися. У 2000 році механізм порогів було послаблено, а через чотири роки повністю відкинуто. Водночас у фінансуванні освіти поступово зростала частка власних

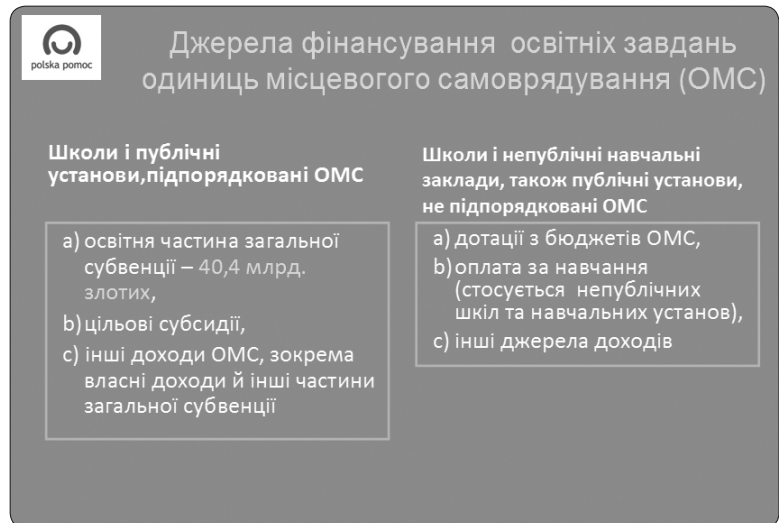


Рис. 6. Фінансування освітніх закладів

Джерело: Гжегож Похопень. Алгоритм поділу освітньої субвенції.



Рис. 7. Компетенції суб'єктів освітньої політики

Джерело: Гжегож Похопень. Алгоритм поділу освітньої субвенції.

коштів гмін, які не походили із освітньої субвенції. Попри такий перерозподіл, фінансування шкіл залишалось на стабільному рівні, що свідчить, з одного боку, про те, наскільки важливим пріоритетом для громади є освіта, а з іншого – що загальна фіскальна позиція гмін залишається сильною. Повіти витрачають на освіту приблизно стільки ж власних коштів, скільки одержують у рамках освітньої субвенції. Еволюцію алгоритму поділу освітньої субвенції, а також аналіз функціонування порогів описано в: *M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, 2009*.

Окрім стабільного фінансування поточних витрат шкіл, Міністерству національної освіти вдалося задіяти додаткові бюджетні кошти для ОМС на освіту, залежно від потреб. Це стосується різних програм цільових **дотацій**: коштів на шкільні автобуси, на часткове фінансування інвестицій, пов'язаних із запровадженням нової шкільної системи, на обладнання комп'ютерного класу чи на щорічні набори першокласників.

У польській системі освіти діє двоступеневий механізм фінансування. ОМС одержують т. зв. освітню субвенцію, а потім встановлюють бюджети окремих закладів і несуть повну відповідальність за їхнє фінансування. Освітня субвенція не покриває повністю витрат, пов'язаних з освітою, та й цього не вимагає закон. Адже освіта становить власне завдання територіального самоврядування, а кошти на реалізацію цього завдання держава забезпечує в рамках загальної моделі фінансування ОМС, без розподілу на конкретні трансфери. Частина коштів на освіту походить із власних доходів ОМС. Загальний розмір освітньої субвенції (у межах країни) більшою мірою пов'язаний з урахуванням історичних витрат

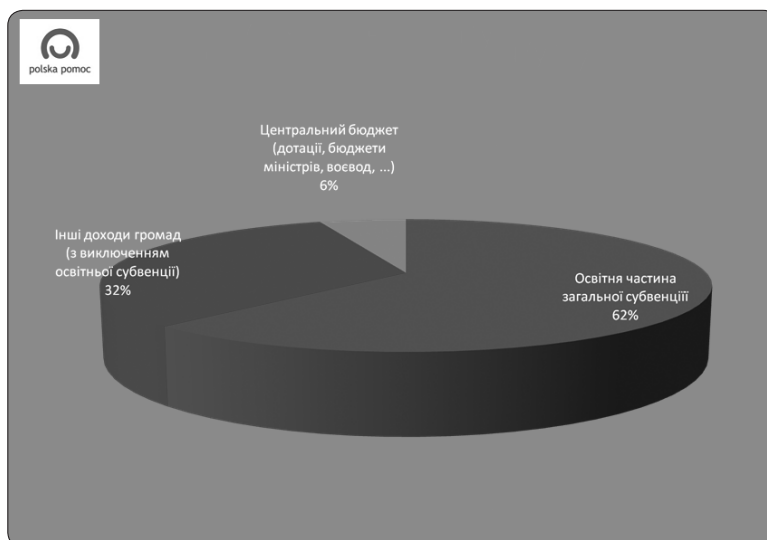


Рис. 8. Структура витрат на освіту

Джерело: Гжегож Похопень. Алгоритм поділу освітньої субвенції.

на освіту і прийняттям окремих рішень політичного характеру, ніж із калькуляцією вартості надання освітніх послуг, відповідно до встановлених стандартів. Емпірично, за середніми розрахунками, субвенція дає змогу самоврядуванню покрити 65% всіх освітніх витрат (Herbst, Herczyński, Levitas, 2009), однак ця цифра відсутня у будь-яких правових нормах чи планах різних поколінь реформаторів освіти. Це результат щорічних дискусій над бюджетом, які тривають впродовж багатьох років.

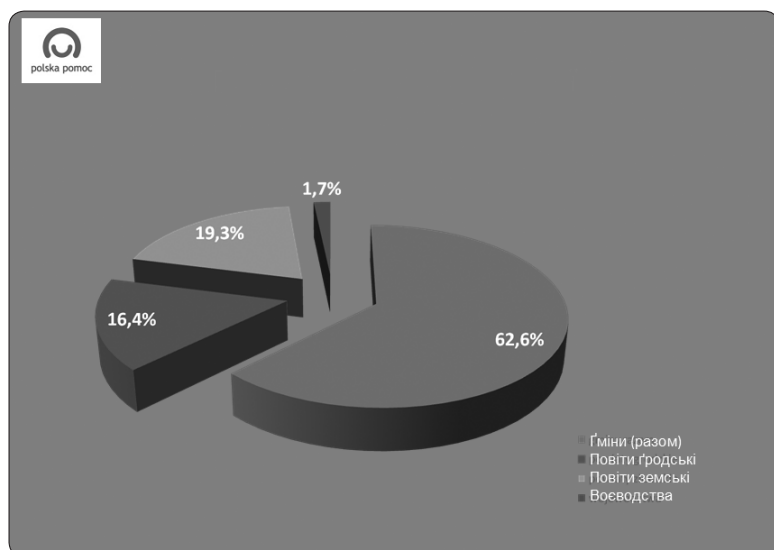


Рис. 9. Розподіл освітньої субвенції

Джерело: Гжегож Похопень. Алгоритм поділу освітньої субвенції.



У разі неврахування застережень ОПН, директор навчального закладу зобов'язаний повідомити цей орган про виконання рекомендацій, зауваг і висновків протягом 30 днів.

У разі виявлення суттєвих порушень у діяльності навчального закладу, ОПН повідомляє про ці порушення орган, якому підпорядкований навчальний заклад.

ОПН може надавати органу, якому підпорядкований навчальний заклад, рекомендації-висновки щодо проведеної інспекції.

Якщо навчальний заклад чи орган, якому він підпорядкований, здійснює свою діяльність із порушенням положень закону, ОПН може наказати усунути порушення у визначений термін.

У разі виявлення низьких досягнень учнів у навчанні та вихованні, ОПН рекомендує директору навчального закладу розробити в погодженні з органом, якому він підпорядкований, програму і графік поліпшення ефективності навчання або виховання. Впровадження програми здійснюється у терміни, визначені графіком, схваленим ОПН. Програма повинна враховувати зауваження і пропозиції, заявлені ОПН.

Якщо директор навчального закладу не усуне у визначений термін порушень, не опрацює або не впровадить у визначені графіком терміни програми поліпшення ефективності навчання та виховання, або не врахує в цій програмі заявлених зауважень і пропозицій, ОПН звертається до органу, якому підпорядкований навчальний заклад, із пропозицією про відкликання директора на кінець року або під час навчального року без попередження. Пропозиція, внесена у цій справі ОПН, обов'язкова для органу, у чиєму підпорядкуванні перебуває навчальний заклад.

Якщо навчальний заклад перебуває в підпорядкуванні міністра, міністр відкликає директора навчального закладу наприкінці року або під час навчального року без попередження.

Якщо навчальний заклад перебуває в підпорядкуванні юридичної або фізичної особи, за винятком підпорядкування ОМС, невиконання доручення може бути підставою для скасування дозволу на створення цієї школи, тобто для її ліквідації.

Якщо навчальний заклад, перебуваючи в підпорядкуванні ОМС, а також сам ОМС не усунуть порушень, що виникають через недотримання положень закону, орган, який здійснює педагогічний нагляд, інформує про цей факт воєводу, який здійснює нагляд за діяльністю комунальних установ.

Якщо порушення положень закону відбулося через ухвали ОМС, куратор освіти зобов'язаний невідкладно повідомити воєводу про порушення положень закону.

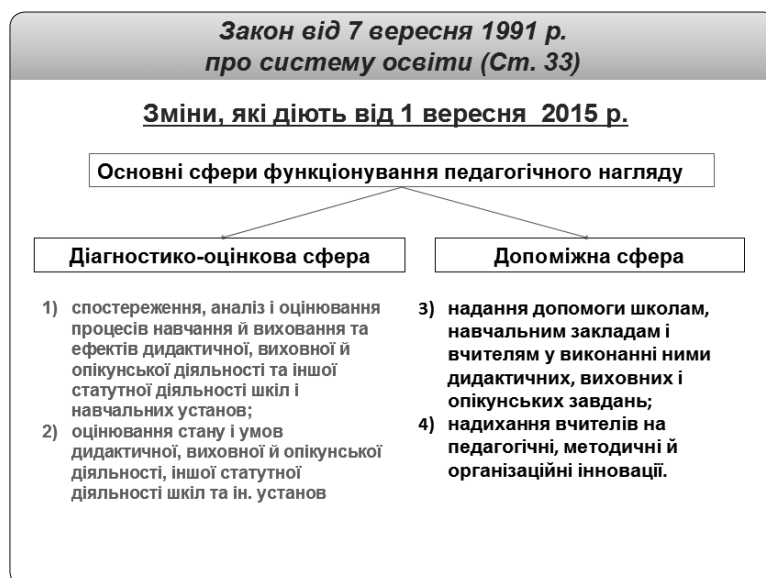


Рис. 11. Новий педагогічний нагляд



Рис. 12. Форми нового педагогічного нагляду

## ДЕРЖАВНІ ВИМОГИ. УПОРЯДКУВАННЯ ПРІОРИТЕТІВ І ЦІЛЕЙ ШКОЛИ

Постанова міністра освіти від 7 жовтня 2009 року про педагогічний нагляд (ст. 168, п. 1324) змінила спосіб його реалізації у Польщі. Головними елементами цієї зміни є сформульовані державою **вимоги для шкіл і закладів освіти**, які вказують їм на стратегічні та пріоритетні завдання.

Реалізація вимог має забезпечити створення оптимальних умов для розвитку кожного учня, а для школи чи іншого закладу освіти – зацікавити розвиватись організаційно.

Ці вимоги не дають можливості формувати цілісне бачення шкіл. Вони допоможуть, радше, бачити ключові аспекти діяльності шкіл, зокрема в контексті викликів, які стоять сьогодні. Інформацію про рівень виконання цих вимог школи будуть одержувати в результаті зовнішнього оцінювання – однієї з форм педагогічного нагляду.

Запровадження оцінювання як дослідження, яке реалізується **за участі учнів, батьків, працівників школи, супровідного органу та представників громади, які співпрацюють зі школою**, дуже цінне для отримання думки про школу не тільки від організаторів освітніх процесів, а й від їхніх безпосередніх учасників та одержувачів.

Завдяки результатам оцінювання школа успішно планує власний розвиток, особливо в тих сферах, які потребують найбільше уваги. Одночасно це уможлиблює зовнішню підтримку школи відповідно до її визначених потреб.

### 1 ВИМОГА

#### **Школа реалізує концепцію діяльності, спрямовану на розвиток учнів**

Концепція діяльності школи, яку розуміємо як спільну «ідею про нашу школу» шкільного середовища, дає змогу формувати зв'язок, чути себе у спільноті, пристосовуватись до інших членів школи, знаходити спільну мову. Ця концепція дозволяє, що важливо, зосереджувати діяльність навколо спільних цінностей і цілей.

Вимога підкреслює значення діяльності, яка зосереджується на поданій вище стратегії і на співпраці всієї шкільної спільноти щодо реалізації цієї стратегії.

### 2 ВИМОГА

#### **Освітні процеси організовано так, щоби сприяти навчанню**

Одне із найважливіших завдань інституцій освіти (дошкільних навчальних закладів, шкіл, інших закладів освіти) – надати особам, які навчаються, здатність до пошуку знань, набуття

вмінь. Якість навчання учнів великою мірою залежить від організації процесу навчання. Добра організація – це половина успіху. Вона становить невід’ємну умову результативності кожного виду освітньої діяльності, запобігає випадковостям і хаосу в реалізації цілей, уможливорює моніторинг процесів, їх зміни та вдосконалення. Ефективна організація дає змогу рівномірно розподілити заняття і пристосувати їх до можливостей осіб, які навчаються. При цьому варто пам’ятати, що в суспільних дисциплінах учні на всіх етапах навчання не тільки засвоюють потрібні знання і вміння, а й також беруть активну участь у створенні цих знань і ухвалюють рішення щодо процесу навчання. Тому варто так організовувати процеси, які відбуваються у школі, щоб не обмежувати роль школи як транслятора знань, але щоб вона була теж місцем створення інформації та її критичного аналізу.

Вимога стосується творення привабливого навчального середовища, яке мотивуватиме учнів до самоконтролю і відповідальності за власний розвиток.

### **3 ВИМОГА** **Учні здобувають знання і вміння, які закладено в т. зв. Програмовій підставі (національному курикулумі)**

Зміни в зовнішньому світі, на ринку праці, в економіці, політиці, культурі чи навіть в міжособистісних стосунках (які виникають завдяки глобалізації і демографічним змінам) змушують здобувати такі знання і вміння, які попередні покоління не потребували на такому рівні, як зараз, входячи в доросле життя. Це має великий вплив на проектування освітніх систем. У Польщі це спостерігається, наприклад, в т. зв. Програмовій підставі (курукулумі). Її автори намагалися врахувати нові завдання, які стоять сьогодні перед освітою, наприклад, забезпечити дитині неперервний розвиток на чергових навчальних етапах і досягнути результат у визначених навчально-виховних процесах. Реалізація основної програми дає змогу допомогти учням розвиватися і сформуванню умов, які сприятимуть їхньому подальшому особистісному та загальному розвитку.

### **4 ВИМОГА** **Активні учні**

Неможливо здійснювати навчальний процес без активності осіб, які вчаться. Процес навчання ефективний тоді, коли особа, яка навчається, бере за це відповідальність на себе. З цього приводу перед школою постає виклик створити такі умови, коли учні можуть виявляти активність під час навчального процесу, тому здобувати знання і вміння стає задоволенням. Активність учнів у різних сферах діяльності, зокрема у навчальній сфері, спричиняє підвищення рівня ефективності цього процесу. Наприклад, активність під час процесу вирішення того, чого і як ми будемо вчитись, суттєво впливає на рівень уваги, зосередження і зацікавлення. Важливим елементом роботи школи є підтримка учнів у прийнятих ними самостійно ініціативах, які впливатимуть на їхній різнобічний розвиток (інтелектуальний, емоційно-суспільний, фізичний).

Ця вимога підкреслює, що результатом роботи вчителів є відповідне ставлення осіб, які навчаються, до навчання.

### **5 ВИМОГА** **Дотримання суспільних норм**

Однією з основних умов правильного процесу навчання є відчуття безпеки і сприйняття того, що відбувається навколо нас. Інтелектуальна активність нероздільно поєднується із психічним (а часто також матеріальним) станом, тому закладам, які займаються інтелектуальною діяльністю, важливо дбати також про клімат, в якому ця активність відбувається. Звідси вимога, щоб **школи дбали про дотримання суспільних норм**, а це означає також необхідність формувати позитивне ставлення до цінностей і норм демократичного суспільства.



Пізнання правил і розуміння їх значення для функціонування шкільної спільноти та суспільства є елементом розвитку, а усвідомлення важливості дотримання правил є вирішальним чинником успішності групи. Водночас важливо вчитись поважати інших, формувати діалогічний підхід, в основі якого лежить не тільки вміння висловлювати свої аргументи, але також і вміння вислухати та прислухатись до аргументів іншої особи. Ця вимога важлива для розвитку громадянського суспільства.

## **6 ВИМОГА** **Школа допомагає учням розвиватись з огляду на їхні особисті потреби**

Відомо, що соціальна нерівність впливає на рівень життя суспільства. Там, де вона менша, живеться краще. Школа не має впливу на соціальне походження і матеріальний статус своїх учнів. Ситуація нерівності є результатом роботи потужних соціальних механізмів. Але школа може проводити різноманітну роботу, щоб зменшити вплив негативних чинників середовища на процес навчання учнів. Діагностика індивідуальної ситуації кожного учня, а потім – використання результатів цієї діагностики у процесі керування розвитком учня, дає змогу вирівнювати освітні шанси. Такий підхід створює можливості користуватися з досягнень соціального та економічного розвитку. Цей елемент роботи школи знаходить віддзеркалення у вимозі, яка підкреслює значення допомоги для розвитку учнів, беручи до уваги їхню індивідуальну ситуацію.

Вимога підкреслює потребу високих очікувань щодо учнів і їхню підтримку в досягненні визначених завдань згідно з їхніми індивідуальними потребами.

## **7 ВИМОГА** **Вчителі співпрацюють між собою під час планування і реалізації освітніх процесів**

На успішність сучасних соціумів впливає також здатність співпрацювати. Школа – це одне з найважливіших місць, де можна навчитись співпрацювати. Учні та вчителі мають бути призвичаєні до роботи у групах: використовувати інформацію, планувати, розуміти різні погляди. Значення такої роботи школи підкреслює вимога, яка говорить про необхідність співпрацювати під час планування та реалізації освітніх процесів. Слід боротися з ізоляцією вчителів: навчання учнів – це спільне завдання, навчання відбувається завдяки взаємодії з іншими, це суспільна діяльність. Професійність вчителя не може далі визначатись як індивідуальний комплекс компетентностей, бо знатність та готовність навчатись від інших та навчання інших є, мабуть, найважливішим аспектом роботи вчителя. Ця вимога віддзеркалює переконання, що у сучасному світі важлива здатність креативно співпрацювати і самоорганізовуватись. Щоб навчити інших співпрацювати, вчителі самі мусять співпрацювати.

## **8 ВИМОГА** **Пропагувати цінність освіти**

Пріоритетом школи, яка функціонує у середовищі знань, є пропагувати навчання протягом усього життя та усвідомлювати, що навчання не закінчується за шкільними стінами, а триває в дорослому житті. Цей позитивний меседж дає надію на неперервний розвиток і здобування власної професійної кар'єри. У школі ми маємо результативно пропагувати освітню вартість. Учні мають знати, як вчитися, щоб процес здобуття знань був приємним і ефективним, а розвиток нових умінь – захопливим.

Ця вимога намагається протидіяти помітній пасивності дорослих у сфері навчання протягом життя і підвищення професійної кваліфікації. Сьогоднішня реальність вимагає від людини неперервного вдосконалення і навчання, тому ці навички та вміння треба виробляти вже під час шкільного навчання.

## 9 ВИМОГА

### Батьки є партнерами школи

Проведення результативної навчальної та виховної роботи вимагає спільних дій школи (вчителів) та батьків. Важливу роль тут відіграють партнерські стосунки, існування яких має забезпечити школа. Вона повинна створювати простір і заохочувати налагоджувати контакти батьків з учителями і особами, які відповідають за керівництво школою. У ефективних школах партнерство з батьками не полягає тільки в їхній присутності під час шкільних заходів та урочистостей, а насамперед у тому, щоб визначати спільні дії для підтримки та допомоги учням у навчанні.

Усі дослідження на цю тему доводять, що успіх у навчанні учнів великою мірою залежить від підтримки, яку вони отримують вдома. Зацікавлення батьків навчальним процесом позитивно впливає на досягнення учнів, тому добрі школи не тільки заохочують, а й вимагають від батьків їхньої участі у цьому процесі. Партнерство повинно передбачати також зацікавлення батьків процесом ухвалення рішень, які стосуються суттєвих аспектів роботи школи. Значення такої діяльності підкреслює вимога, яка заохочує школу до партнерства з батьками.

## 10 ВИМОГА

### Засоби школи та місцевого середовища використовуються для власного розвитку

Важливо бачити місце школи в локальному середовищі. Тут йдеться про реальну співпрацю, у рамках якої використовуються **засоби школи та середовище для власного розвитку**. Використання школою засобів, які містяться в найближчому середовищі, дає змогу створювати чи збагачувати основні умови навчальної, виховної та опікунської роботи школи для розвитку учнів.

Співпраця може бути різною, наприклад, передавання один одному інформації про спільне проведення заходів. Співпраця може стосуватися різної кількості осіб, це залежатиме від потреб і багатства місцевого середовища.

У багатьох громадах роль школи не закінчується навчанням дітей та молоді; школа часто стає інституцією, яка впливає на розвиток потенціалу громади, у якій вона розташована.

Ця вимога впливає з переконання, що шкільних засобів замало для того, щоб ефективно відповідати викликам сучасного світу. Тому школа мусить використовувати засоби середовища, одночасно надаючи громаді свої засоби, найчастіше – інтелектуальні та організаційні. Школа має виявити зацікавлення в цьому.

## 11 ВИМОГА

### Школа, організовуючи навчальний процес, враховує висновки з аналізу результатів контрольних робіт, гімназійного екзамену, матури, екзамену, який підтверджує професійну кваліфікацію, та інших зовнішніх і внутрішніх досліджень

У школах, які працюють, щоб реалізувати окреслені вище завдання, рішення приймають на основі отриманої інформації про свою діяльність, а висновки про її ефективність є основою планування результативної діяльності. Дослідження і дані, які свідчать про різні аспекти функціонування шкіл, є необхідним елементом управління на рівні організації і освітньої політики в цілому, що здійснює самоврядування і центральний орган. Вимога, яка має за постулат **врахування висновків аналізу даних, які надходять з різних джерел під час організації навчального процесу**, впливає з переконання, що можна працювати краще, а навчання може бути більш ефективне, якщо під час ухвалення рішень ми будемо керуватись доказами щодо результативності рівня конкретних дій.

Використання даних, які стосуються ефективності власної діяльності, є виявом високого професіоналізму та бажання розвиватися, а також однією з основних рис організації знань, які здобуваються в суспільстві.

## 12 ВИМОГА Управління школою сприяє її розвитку

Ключовим елементом, який є вирішальним для якості інституцій, зокрема й закладів освіти, є управління, бо воно сприяє їхньому розвитку. Ефективні директори діють цілеспрямовано, приймаючи на роботу добрих вчителів, формуючи спільне розуміння головної мети роботи, розподіляючи відповідальність і залучаючи вчителів до процесу ухвалення рішень про те, щоб усі заплановані та реалізовані у школі дії зосереджувались на навчанні. Йдеться про те, що директор має підтримувати вчителів у їхньому бажанні розвиватись, а також допомагати реалізувати спільно визначені завдання.

Переклад з польської *Романи Кіяшко*

*Джерело:* Wymagania państwa. Uporządkowanie priorytetów i celów szkoły.

## ПІДТРИМКА ШКОЛИ ТА ПРОФЕСІЙНИЙ РОЗВИТОК УЧИТЕЛІВ

Важливо, що оцінювання діяльності школи орієнтується насамперед на пошук шляхів поліпшення її діяльності – через підтримку, пов'язану із професійним розвитком учителів.

Від 2010 року впроваджено нову модель вдосконалення вчителів, яка полягає у *підтримці роботи шкіл* – від діагностики через планування і впровадження змін до їхнього оцінювання, а також до організації *мереж співпраці та самоосвіти* (див. Рис. 13).



Рис. 13. Система підтримки навчальних закладів

*Підтримка школи* відбувається на підставі річного плану підтримки. Його реалізація ґрунтується на співпраці школи зі шкільним організатором розвитку освіти – особою, яка виконує функції консультанта та модератора.

*Мережі співпраці та самоосвіти* – це міжшкільні об'єднання вчителів чи директорів, які співпрацюють над темою, визначеною відповідно до виявлених під час діагностики потреб та пов'язаною з тими освітніми площинами, які за останні роки зазнали істотних змін.

## ПІДСУМКИ

З огляду на те, що пряме перенесення досвіду – не ефективне, зростає цінність пошуку власних рішень у безпосередній партнерській взаємодії на різних рівнях професійних спільнот України та Польщі. На державному рівні зберігається взаємна зацікавленість у підтримці освітніх реформ в Україні за такими напрямками:

- взаємна підтримка освіти – української у Польщі та польської в Україні – національних меншин;
- запровадження нового – компетентнісно орієнтованого – національного курикулу на «партисипативних» засадах, тобто із щонайширшим залученням професійної спільноти та інших зацікавлених сторін;
- розвиток професійної освіти.

Усі ці та інші напрями неминуче пов'язуватимуться зі змінами адміністративно-територіального устрою, структурною перебудовою освітньої системи та перерозподілом повноважень між різними суб'єктами управління на засадах автономії, академічної свободи і відповідальності. Варто підкреслити, що запорукою успішного розвитку цієї взаємодії є нагромаджений за багато років досвід плідної співпраці, зокрема у проектах, фінансованих за Програмою «Польська допомога», найновішим прикладом яких є проект «Підтримка реформи освіти в Україні». У рамках цього проекту відбулася навчальна поїздка, що стала претекстом для цієї публікації. На регіональному рівні існує сталий інтерес до продовження співпраці з польськими колегами, зокрема у сфері професійного розвитку педагогічних працівників, що ґрунтується на багаторічному досвіді розбудови мережі «агентів змін», зокрема через систему інститутів післядипломної педагогічної освіти, Асоціацію керівників шкіл. На місцевому рівні – досвід транскордонного співробітництва варто було б поширити на інші терени обох країн задля глибшого усвідомлення всіх здобутків та суперечностей компетентного та відповідального самоврядування з належною увагою до освіти задля забезпечення її якості та доступу до неї. Щойно підтверджені – попри всю складність теперішніх внутрішніх та зовнішніх обставин – перспективи подальшої візової лібералізації для України з боку ЄС сприятимуть мобільності, без якої будь-які спроби співпраці не матимуть насправді перспектив сталого впровадження – адже втілюють політику люди, далекі від середовищ, які цю політику формулюють. Ця мобільність життєво важлива тому, що будь-який досвід – унікальний та насичений специфічними прихованими деталями, у яких все й криється. То ж що більше зацікавлених осіб «полюватиме» за цими скарбами, то успішнішими можуть стати наші зміни. І тут важливе і партнерство закладів – коли є нагода безпосереднього взаємопроникнення їхніх організаційних культур, і індивідуальний досвід тих, хто навчає і навчається. Розбудова спільнот, що навчаються, та підтримка взаємодії таких спільнот не лише сприятиме становленню спроможних самоврядних громад в Україні, але й гарантуватиме добросусідське українсько-польське порозуміння, а відтак наблизитиме Україну до повноправного членства в ЄС.

## ЛІТЕРАТУРА

- Герbst М., Герчинський Я. Децентралізація освіти у Польщі: досвід 25 років. – Варшава: Інститут освітніх досліджень, 2015. – 23 с.
- Гриневиц Л. Тенденції децентралізації управління базовою освітою в сучасній Польщі : Дисертація на здобуття наукового ступеня канд. пед. наук. – Львів, 2004.
- Титиш Г. «Як це у них». Польський досвід реформи середньої освіти // Українська правда. 25.10.2015: <http://life.pravda.com.ua/society/2015/10/25/202280/>
- A. Barański, *Wybór dyrektora szkoły. Analiza uregulowań prawnych 1901 – 2012*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 7, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012.
- M. Herbst, *Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce – rozwiązania systemowe*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 3, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012.
- M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce: Diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- M. Herbst, A. Levitas, *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce 2000-2010: Czas stabilizacji i nowe wyzwania*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 7, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012.
- J. Herczyński, *Modele decentralizacji oświaty*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 7, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012.
- J. Herczyński, A. Sobotka, *Dyskusje o pozycji zawodowej dyrektora szkoły*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 7, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012.
- J. Herczyński, A. Sobotka, *Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów w Polsce*, Raport IBE, Warszawa 2014.
- A. Klawenek, *Lokalne regulaminy płacowe nauczycieli*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 3, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012.
- J. Kowalik (red.), *Samorzady a szkoły ponadpodstawowe: Doświadczenia dużych miast 1996–1998*, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1999.
- A. Levitas, *The Political Economy of Fiscal Decentralization and Local Government Finance Reform in Poland 1989-99*, Urban Institute, Warsaw 1999
- A. Levitas, J. Herczyński, *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce 1990-2000: Tworzenie systemu*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 7, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012.
- J. Osiecka-Chojnacka, *Rola centralnych władz oświatowych w reformowanym systemie oświatowym*, Studia BAS 2 (22) 2010, str. 9-40.
- St. Szelewa, *Relacje między samorządem terytorialnym a dyrektorami szkół*, w: M. Herbst (red.), *Zarządzanie oświatą*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 2, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012.