

**А. П. Джурило**

**Оптимізація управління шкільною освітою:  
досвід Польщі**

Розглянуто основні напрями оптимізації управління загальною середньою освітою у Польщі, що було викликане переходом від централізаційної до децентралізаційної системи. Охарактеризована нова структура управління, що обмежує роль центральної влади і посилює вплив органів місцевого самоврядування.

*Ключові слова:* управління, навчальний заклад, децентралізація, органи територіального самоуправління, директор школи, куратор.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Аналіз освітніх реформ провідних європейських країнах яскраво демонструє, що ключову роль у цьому процесі відіграють органи місцевого самоврядування як керівні органи шкіл. При цьому варто зазначити, що децентралізація освіти є не окремою галузевою реформою, а частиною комплексного процесу становлення держави, який полягав у її перебудові за принципами субсидіарності і самоврядності. І досвід Польщі у цьому ключі не став виключенням, де реформа самоврядування була покликана покінчити 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 [3, с. 48].

**Аналіз останніх джерел та публікацій.** Система шкільної освіти Польщі стала предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців. Дослідженнями освітніх реформ займалися: А. Василюк, Л. Гриневич,

Ю. Коваль, О. Ляшенко, С. Мешальський, В. Пасічник, К. Савина, С. Сисоева. Проблеми управління шкільною освітою і, зокрема, питання децентралізації, висвітлено у теоретичних та аналітичних роботах таких науковців і практиків, як Д. Дзвінчук, Г. Єльнікова, С. Крисюк, В. Луговий, М. Набока, Р. Пастушенко, Н. Протасова та експертів: В. Нікітін, О. Овчарук. Основи фінансового управління загальноосвітніми школами висвітлено у працях таких науковці: В. Затуренська, І. Каленюк, О. Коловіцкова, Ю. Луковенко, В. Нікітін. Проблемою децентралізації освіти активно займаються польські вчені: М. Гербст (M. Herbst), Я. Герчинський (J. Herczyński), М Сітек (M. Sitek), М. Якубовський (M. Jakubowski).

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У зарубіжних країнах в загальному контексті реформування шкільної справи активно формується оптимальна модель управління освітою, в якій чітко розподіляються і узгоджуються компетенції, повноваження, функції та відповідальність всіх суб'єктів освітньої політики і, перш за все, органів місцевого самоврядування, регіональних та центральних управлінських структур. Пошуки шляхів оптимізації управління освітою тривають в Європі протягом останнього двадцятиріччя. На їх активізацію особливо вплинуло те, що парламентом ЄС було проголошено 2009 р. роком інновацій та креативності [5, с. 115].

Польща належить до числа європейських країн, в яких здійснюється перехід від централізованого до децентралізованого управління освітою в умовах запровадження спрощеної структури адміністративного поділу держави. У даний час в адміністративному відношенні Польща поділяється на 2479 гмін – основних одиниць територіального самоврядування, 379 повітів – районів і 16 воєводств (до територіальної реформи 1999 р. їх було 49) [1, с. 12-16]. Розширення одиниць територіального самоврядування супроводжувало посилення автономії школи, що обмежувало кількість рішень, прийнятих на центральному рівні, та сприяло зростанню ролі місцевих органів самоврядування. Це, у свою чергу, посилило соціалізацію

процесу прийняття рішень, що проявляється у широкій участі громадськості в розвитку місцевих освітніх інститутів. До управління залучаються креативні і вмотивовані менеджери освіти, здатні досягати високу якість освіти і впроваджувати інноваційні методи управління. Перехід до децентралізації супроводжується загальнонаціональними дискусіями, які проводяться під гаслом інноваційної освіти «Бачення, цілі, виклики» [5, с. 112]. Інновації, на думку польських фахівців, починаються тоді, коли люди помічають проблеми і починають шукати способи їх вирішення.

У доповіді ОЕСР «Удосконалення шкільного лідерства» (OECD, *Improving School Leadership*) зазначається, що ефективне керівництво є необхідною умовою підвищення якості освіти та забезпечення тотожності школи, це складний процес планування, організації та контролю над діяльністю членів організації, обумовлений багатьма проблемами соціологічного, психологічного, технічного, економічного та адміністративного характеру [6, с. 78]. Окремі дефініції поняття «керівництво» містять вимоги до сучасного успішному керівника і управляючого. У них відображена складність та відповідальність даної форми діяльності, що ґрунтується на хорошій теоретичній підготовці, присутності такту, володінні багатьма практичними вміннями, здатністю передбачати наслідки прийнятих рішень та здійснюваних змін.

У доповіді також йде мова про переваги та недоліки двох альтернативних моделей управління освітою: «регульованої конкуренції» та «нерегульованої конкуренції» або «ринкової моделі» з позиції ефективності їх застосування в сучасних умовах польської системи освіти та можливості вдосконалення з урахуванням інтересів держави. Модель, що отримала назву «регульована конкуренція» ґрунтується на провідній ролі держави в управлінні освітою. Вона передбачає роботу шкіл по державним освітнім стандартам, що забезпечує сумісність і взаємодоповнюваність навчальних програм, забезпечення учнів єдиним об'ємом базових компетенцій, знань і умінь. Модель «регульованої конкуренції» орієнтована на створення і

збереження в країні єдиного освітнього простору [3]. Найважливіше завдання держави, в умовах застосування даної моделі – розвиток шкільної інфраструктури, що забезпечує молоді вибір конкурентоспроможних навчальних закладів (далі – НЗ) на ринку освітніх послуг.

Інша модель управління – «нерегульована конкуренція» або «ринкова модель» передбачає переведення освіти на ринкові засади. З точки зору прихильників цієї моделі, школи повинні, перш за все, враховувати потреби ринку, володіти повною самостійністю у прийнятті будь-яких рішень, в тому числі у виборі навчальних програм і підручників, визначенні плати за навчання. Характер конкурентних дій, що використовуються школою у рамках даної моделі управління, визначається повною автономією школи, на підставі якої вона веде конкурентну боротьбу у всіх сферах своєї діяльності, включаючи зміст освіти.

Поряд з багатьма принциповими відмінностями, в основі обох моделей лежить спільне прагнення до забезпечення конкурентоспроможності НЗ, яка проявляється у високих показниках набору учнів. Бюджети шкіл, як першої, так і другої моделі, пропорційні числу учнів, що навчаються у них, і це, звісно ж, мотивує керівництво НЗ до максимального збільшення набору, посилення конкурентоспроможності та привабливості школи.

У результаті дискусій, що певний час тривали у польському суспільстві, перевага була віддана моделі «регульованої конкуренції» з властивим їй елементом «державної інтервенції», який не тільки забезпечує учням єдиний рівень освіти, а й розширює компетенції місцевого самоврядування, громадськості та, насамперед, батьків, посилює автономію школи і надає їй широку свободу діяльності [2, с. 134-136 ].

Надання сучасній польській школі автономії та свободи діяльності розглядаються керівниками освітнього сектору і громадськістю не як самоціль, а як засіб підвищення ефективності та якості її роботи. На думку відомого польського педагога Р. Шульца (R. Schulz), «зростання автономії – це не тільки розширення прав, це також посилення відповідальності та

ускладнення завдань, поставлених перед школою і вчителями, це значно більше роботи... Велика автономія потрібна не для того, щоб нею задовольнятися, а для того, щоб з неї отримувати користь» [4, с. 29]. В умовах формування внутрішньої автономії в польській школі посилюються механізми саморегуляції, чому сприяє впровадження авторських навчально-виховних програм, самостійний вибір варіанту навчального плану, профілю школи з урахуванням потреб регіону та інтересів учнів, визначення режиму роботи школи, характеру її позакласної та позашкільної діяльності.

Перехід від централізації до децентралізації управління освітою у Польщі супроводжувався зміною самої структури системи управління і новим трактуванням керівних функцій у системі освіти. В кінці 80-х – початку 90-х рр. минулого століття в доповіді Комітету експертів «Освіта – національний пріоритет» (National priority education: report on the state and directions of development of national education, 1989), різкій критиці були піддані негативні явища, що притаманні польській системі освіти, серед яких основне місце займала надмірно висока, нічим не виправданий ступінь централізації, директивності і формалізму в управлінні навчально-виховними закладами. Цей недолік, перш за все, позначався на змісті освіти, організації школи і її фінансуванні, обмежував автономію школи і вчителя, їх інноваційну діяльність [3, с. 45-49]. Тогочасна модель управління освітою звинувачувалася в бюрократичному централізмі, догматичному тлумаченні сутності управління, що призвів до управління «зверху» і дріб'язкової регламентації діяльності школи, директора, вчителя і самого учня, що глибоко суперечило принципам свободи і самостійності. Критика системи управління була спрямована також проти її багатоступінчатості, переважання чисто адміністративних методів, неповаги до особистості дитини.

Переорієнтація польської освіти на суб'єктно-особистісну парадигму визначила відмова від інструментально-наказового стилю і впровадження у НЗ сучасної організації управлінської діяльності, розробку об'єктивних критеріїв відбору керівних кадрів та організацію цілісної системи

підвищення їх кваліфікації. Європейські фахівці відзначають, що шлях, на який вступила Польща в області оптимізації управління освітою – це шлях соціалізації школи, що призвів до відмови від насильства і шаблону та забезпечив оптимальні умови її функціонування, повноцінний розвиток учнів як суб'єктів навчально-виховного процесу. Реформування системи освіти призвело до того, що у Польщі тільки освітня політика розробляється і впроваджується на рівні центру. Основні управлінські функції передані територіальним органам самоврядування [7, с. 87].

*Управління освітою на рівні держави* здійснює міністр народної освіти. Він координує і реалізує освітню політику держави; співпрацює в цій галузі з воєводами та іншими організаційними одиницями, відповідальними за функціонування системи освіти на місцях; контролює діяльність шкільних кураторів; погоджує навчальні плани, освітні стандарти, комплекти навчальних програм, навчально-методичних посібників і підручників, принципи оцінювання та переведення учнів, організацію іспитів; стежить за проведенням школами інноваційної та експериментальної діяльності, затверджує структуру навчального року, організацію конкурсів і шкільних олімпіад, курує систему психолого-педагогічної допомоги.

*Регіональний рівень управління освітою* в Польщі відповідає рівню воєводства, в якому управління освітою здійснюють куратори освіти – чиновники регіональної державної адміністрації, які очолюють шкільні куратори – самостійні організаційні бюджетні одиниці, що функціонують в системі урядової адміністрації на території воєводства [4, с. 78]. Куратори визначають організаційну структуру і принципи функціонування кураторії; координують її роботу на рівні воєводства; здійснюють контроль за реалізацією бюджету; несуть відповідальність за кадрову політику. У підпорядкуванні кураторів освіти, як правило, знаходяться представництва, які працюють у великих районних містах даного воєводства і виконують на місцях аналогічні з куратором функції.

На посаду куратора, що обирається на конкурсній основі та призначається воєводою за згодою міністра освіти, може претендувати «вчитель за контрактом» або «вчитель за призначенням» (у Польщі існує 4-ступінчата ієрархія кар'єрного росту вчителів, що визначається рівнем освіти і стажем роботи: «вчитель стажер», «вчитель за контрактом» «учитель за призначенням» і «дипломований учитель») з вищою магістерською освітою, 7-річним стажем педагогічної роботи і, не менш ніж 3-річним стажем роботи в системі педагогічного нагляду.

Компетенції кураторів визначені Законом про освіту, Хартією вчителя та іншими актами. Основним змістом роботи куратора є реалізація освітньої політики держави на території воєводства, а також розробка і реалізація регіональної та локальної освітньої політики; співпраця з органами територіального самоврядування в області розвитку освіти на території воєводства; здійснення педагогічного нагляду за державними і недержавними школами, навчально-виховними закладами та центрами підвищення кваліфікації вчителів; контроль, аналіз та оцінка стану і умов навчальної, виховної та опікунської діяльності шкіл та вчителів; організація підвищення кваліфікації вчителів; підтримка інноваційного руху вчителів; виконання функцій контролюючого органу вищого рівня по відношенню до одиниць територіального самоврядування; контроль за раціональною організацією шкільної мережі та рівнем виконання загально-обов'язкового навчання; співпраця з окружними екзаменаційними комісіями; організація олімпіад, конкурсів та інших форм презентації досягнень учнів на території воєводства та ін. [5, с. 125].

У підпорядкуванні куратора знаходяться два віцекуратора, що займаються педагогічним наглядом та розвитком освіти, еволюцією і контролем, а також професійною прагматикою і адміністративними справами. З віце-кураторами тісно співпрацюють шкільні інспектори – вчителі, які мають вищу освіту і, що найменше, 5-річний стаж педагогічної роботи або, як мінімум, 2-річний стаж роботи у системі педагогічного нагляду.

На посаду шкільного інспектора запрошуються також викладачі вищої школи з 5-річним стажем роботи у вузі, які пройшли спеціальну підготовку в галузі адміністрування або управління. Шкільні інспектори спеціалізуються у роботі з певними типами НЗ – основними школами, середніми загальноосвітніми, професійними, спеціальними, державними, недержавними, соціально-виховними закладами тощо [4, с. 51].

*Управління освітою на локальному рівні* чітко диференційовано і здійснюється в рамках воєводств, повітів – районів і гмін. Воєводським одиницям територіального самоврядування підпорядковуються школи регіонального і над регіонального значення. Обов'язок територіального самоврядування районного центру (повіту) є організація та управління художніми, професійними, спеціальними та спортивними школами. Гмінам підпорядковуються державні дошкільні заклади та спеціальні дошкільні установи, основні школи і гімназії, школи після гімназичного рівня, а також школи при пенітенціарних установах для неповнолітніх.

*Управління освітою на рівні школи* здійснюється директорами шкіл, діяльність яких відрізняється багатофункціональністю (організація процесу освіти, виховання та опіки тощо) та різноманіттям ролей, які вони виконують (керівник навчального закладу, голова педагогічної ради, роботодавець та ін.). Більше того, директори шкіл діють у рамках складної підсистеми, що включає багато органів зі взаємопов'язаними компетенціями [5, с. 162].

Децентралізація польської системи управління освітою привела до нового трактування завдань і функцій директора школи як органу, що управляє основною організаційною одиницею системи освіти. У Польщі директор школи обирається на 5 років за конкурсом, що оголошується виконавчим органом одиниці територіального самоврядування (війтом, бургомістром, президентом міста, управлінням району або воєводства).

В нових умовах було значно розширено функції директора школи, зросла його відповідальність не тільки перед колективом вчителів та учнів, а й перед місцевим середовищем і, насамперед, батьками. Загальні обов'язки і



завдання директора школи визначаються Законом про систему народної освіти, Хартією вчителя і Трудовом кодексом. Відповідно до цих документів директор не лише здійснює загальне керівництво школою, але і представляє школу за її межами, відповідає за організацію навчання та виховання, опікунську і профілактичну діяльність, а також якість її роботи; затверджує навчальний план, комплект навчальних програм і підручників, визначає тижневе навантаження вчителів, відповідає за виконання рішень педагогічної ради, головою якого він є, ради батьків; створює умови для розвитку самостійної і самокерованої діяльності учнів; надає допомогу вчителям в реалізації програми професійного вдосконалення; здійснює педагогічний нагляд; розпоряджається фінансовими коштами і несе відповідальність за їх цільове використання; відповідає за перевірку знань учнів; співпрацює з вищими педагогічними закладами з підготовки вчителів, з радою батьків і учнівським самоврядуванням. Завдання, які щоденно покликаний вирішувати директор школи, перетворюють його у менеджера, професіонала високого класу, який має знаннями та досвідом в галузі управління та організації, володіє специфічними особистісними якостями, такими як: інноваційність, самостійність, креативність, вмотивованість, високий професіоналізм, компетентність, що сприяють забезпеченню високої якості освіти та впровадженню інноваційних методів в управлінні освітою [2, с. 81-84].

Важливим елементом управління освітою в рамках школи є *педагогічна рада* – колегіальний орган школи у сфері реалізації її статутних завдань, що стосуються виконання нею освітньої, виховної та опікунської функції. Педагогічна рада затверджує план роботи школи та проект її бюджету, результати успішності та переведення учнів з класу в клас, ініціює педагогічні інновації та експерименти, визначає форми професійного вдосконалення вчителів. У роботі ради, окрім вчителів даного НЗ, можуть брати участь запрошені особи з правом дорадчого голосу.

До управління освітою у Польщі активно залучається *громадськість*, що є наслідком реакції на бюрократизацію та надмірне втручання держави у

шкільні справи. З її участю в управлінні школою пов'язують надії на подолання уніформізму, перехід до моделі школи як навчально-виховної установи, що володіє власним соціальним та навчально-виховним мікросередовищем [3, с. 94].

У рамках національної системи управління освітою при міністрі освіти функціонує *Національна рада з питань освіти* (виборний громадський орган, що складається з 40-50 представників воєводських рад з освіти, профспілок, вчителів та експертів). Національна рада розробляє проекти освітньої політики держави і бюджетних витрат на освіту, проводить експертизу концептуальних основ освіти, у тому числі, навчальних планів і програм, освітніх законодавчих актів та ін. Аналогічні ради створюються при органах територіального самоврядування. Їх завдання полягають у експертизі законодавчих актів територіального значення, дослідженні потреб в галузі освіти на території одиниць самоврядування та розробці проектів їх задоволення; експертизі мережі шкіл і територіальних витрат на освіту та ін.

При школах і навчально-виховних закладах функціонують *шкільні ради з питань освіти*, які беруть участь у вирішенні внутрішньошкільних проблем, розробляють і приймають статут школи, аналізують шкільний бюджет і стежать за його цільовим використанням, проводять експертизу плану роботи школи, проектів інновацій та педагогічних експериментів, оцінюють роботу школи і виходять з пропозиціями до директора школи, педагогічної ради, територіальних органів самоврядування. До складу шкільних рад, які обираються строком на три роки, входять вчителі, батьки та учні, а також запрошені особи з правом дорадчого голосу [2, с. 108].

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що пошуки шляхів оптимізації системи управління освітою у Польщі в умовах переходу від централізації до децентралізації супроводжуються прийняттям кардинальних рішень, які докорінно змінюють цю систему. Актуальним залишається знаходження

оптимального співвідношення між централізацією і децентралізацією, між національними цілями та регіональними або місцевими інтересами.

### Literatur

1. Eurydice. Key Data on Education in Europe 2005, European Commission, Brussels, Belgium. – 2005. – 152 p.

2. *Herczyński J.* Modele decentralizacji oświaty, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty / J. Herczyński // Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 7*, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012. – P. 62.

3. *Jakubowski M., Topioska I.* Impact of Decentralization on Public Service Delivery and Equity. Education and Health Sectors in Poland 1998 – 2003 / M. Jakubowski, I. Topioska // UNDP report, CASE – Center for Social and Economic Research. – 2007. – 387 p.

4. *Jakubowski M.* Developing value-added models of school assessment in Poland / M. Jakubowski // Report for the OECD expert group in the project Development of value-added models in education systems. – 2006. – P. 124.

5. *Levitas T., Herczyoski J.* Decentralization, Local Governments and Education Reform in Post Communist Poland, in: K. Davey (ed.) *Balancing National and Local Responsibilities. Education Management and Finance in Four Central European Countries*, OSI/LGI Budapest. – 2002. – 225 p.

6. *Pont B.* Improving School Leadership / Pont B., Nusche D., Hunter M. // OECD, Paris. – 2008. – 199 p.

7. *Regulski J.* Local Government Reform In Poland: An Insider's Story, OSI/LGI. – 2003. – P. 87.

### References

1. Eurydice. Key Data on Education in Europe 2005 (2005). European Commission, Brussels, Belgium, (152 p.).

2. *Herczyński, J.* (2012) Modele decentralizacji oświaty, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty. Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 7*, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa, (P. 62).

3. *Jakubowski, M., Topioska, I.* (2007) Impact of Decentralization on Public Service Delivery and Equity. Education and Health Sectors in Poland 1998 – 2003. UNDP report, CASE – Center for Social and Economic Research, (p. 387).

4. *Jakubowski, M.* (2006) Developing value-added models of school assessment in Poland. Report for the OECD expert group in the project Development of value-added models in education systems, (124 p.).

5. *Levitas, T., Herczyoski, J.* (2002) Decentralization, Local Governments and Education Reform in Post Communist Poland, in: K. Davey (ed.) *Balancing National and Local Responsibilities. Education Management and Finance in Four Central European Countries*, OSI/LGI Budapest, (225 p.).

6. *Pont, B.* (2008) Improving School Leadership. OECD, Paris, (199 p.).

7. *Regulski, J.* (2003) *Local Government Reform In Poland: An Insider's Story*, OSI/LGI, (P. 87.).

## **ОПТИМИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ОПЫТ ПОЛЬШИ**

Автором статьи рассмотрены основные направления оптимизации управления средним школьным образованием в Польше, что было вызвано переходом от централизованной системы управления образованием к децентрализованной. В статье охарактеризована новая структура управления, ограничивающая роль центральной власти и усиливающая влияние органов местного самоуправления в сфере образования.

## **OPTIMIZATION OF SCHOOL EDUCATION MANAGEMENT: POLISH EXPERIENCE**

The author considers the main directions for optimizing the management of secondary school education in Poland, which was caused by the transition from the centralization system of education management to decentralization. The author describes a new governance structure that limits the role of the central government and strengthens the influence of local self-government bodies in the field of education.

Джурило Аліна Петрівна, к. пед. н., старший науковий співробітник відділу порівняльної педагогіки Інституту педагогіки НАПН України

Джурило Алина Петрова, к. пед. н., старший научный сотрудник отдела сравнительного образования Института педагогики НАПН Украины

Alina Dzhurylo, Phd in Pedagogical Sciences, Senior Research Worker, Department of Comparative Education, Institute of Pedagogy of the NAES of Ukraine