

**Володимир Шевченко**

докторант Інституту спеціальної

педагогіки НАПН України

<http://orcid.org/0000-0003-1196-5820>

### ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В СПЕЦІАЛЬНІЙ ОСВІТІ УКРАЇНИ ТА ПОЛЬЩІ (ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ)

*У статті в порівняльному аспекті розглянуто децентралізаційні процеси в спеціальній освіті України та Польщі. Проаналізовано зміни в освітній політиці Польщі на початку 90-х років ХХ ст. та в період вступу до Євросоюзу на основі європейського виміру освіти. Розглянуто головні тенденції змін в управлінні системою освіти. Охарактеризовано процес становлення автономії школи як стратегію децентралізації середньої освіти з огляду на досвід європейських країн.*

*Автором встановлено, що на сьогодні інклюзивна освіта є визначальним чинником людського розвитку у сучасному глобалізованому світі для людей з обмеженими фізичними можливостями. Тому сьогодні є актуальним значення інституалізації двох взаємозалежних систем: місцевого самоврядування та інклюзії. Сукупність цих систем дозволяє в повній мірі розкрити процес становлення та внутрішнього розвитку територіального утворення, що поєднує у собі національні, культурні, економічні та політичні явища, за допомогою котрих місцеве самоврядування, загалом, вирішує проблеми місцевого значення.*

**Ключові слова:** децентралізація, реформування спеціальної освіти, інклюзивна освіта, автономія управління, польський досвід.

**Актуальність.** Початок ХХІ століття в Україні вирізняється вагомими політичними, економічними та соціальними змінами. Ринкова система взаємовідносин кардинально вплинула на всі сфери життя громадськості, зокрема й освіту, в т.ч. спеціальну. Це характеризується модернізацією змісту освіти, форм і методів, розробкою та апробацією нових освітньо-психологічних технологій, виникненням нових типів навчальних закладів, наданням їм автономії [3, с 11].

Розвиток України в напрямку незалежного та демократичного суспільства та її євроінтеграційний курс, стали вагомим фактором належного рівня чинного законодавства в поєднанні з життєвими реаліями для повного задоволення основних прав людини, адже суспільство не завжди готове приймати людей з обмеженими фізичними можливостями [1, с 86]. В умовах здійснення реформи децентралізації, що передбачає збільшення економічних важелів впливу на місцевому рівні, мобільність системи управління та сталі демократичні засади функціонування територій, органи місцевого самоврядування набувають особливого значення у забезпеченні розвитку освіти осіб з особливими потребами (ООП) в Україні [6, с 71]. Тому трансформація системи освіти України в контексті європейської освітньої інтеграції зумовлює потребу прийняття європейських підходів, освітніх стандартів щодо модернізації змісту, забезпечення якості освіти, запровадження ефективних моделей управління освітньою галуззю.

Логічно, що проведення реформаційних освітніх змін необхідно здійснювати, спираючись на досвід, проблеми тих країн, які, зважаючи на різні

суспільно-політичні, соціально-економічні обставини, на цьому шляху зробили випереджаючі кроки. З огляду на це інтерес для наукового аналізу становить досвід реформування освітньої сфери сусідньої Польщі, яка, починаючи з 90-х років ХХ ст., розпочала системні перетворення усіх ділянок освіти, досягла відповідних результатів, що може бути корисним для проведення таких змін і в Україні. Це зацікавлення підсилюється через подібність початкових умов для демократичної суспільно-економічної трансформації і тих шляхів, якими вона відбувалася в галузі освіти [4, с 225].

**Аналіз наукової літератури з проблеми, виокремлення невіршених раніше аспектів проблеми.** З кінця 90-х років, у межах європейської інтеграції, почали проводитися порівняльні дослідження систем освіти європейських країн, в т.ч. і Польщі, що знайшло своє відображення в численних публікаціях. До питання реформування європейської освіти зверталися М. Авраменко, Г. Алексеевич, А. Алексюк, Г. Єгоров, Н. Лавриченко, О. Локшина, Л. Матвієнко, Б. Мельниченко, Л. Пуховська, С. Савицька-Вильгусяк, А. Сбруєва та інші. У польських джерелах питання реформування освіти висвітлено такими науковцями: Ainley J., Abu-Duhou I., Bottani N., Cooper R., Gainor C, McGinn, McKenzy P.

Зміст реформ польської освіти на зламі ХХ-ХХІ ст., з огляду на їхню неоднозначність, суперечність, інтенсивність хоча і став предметом наукових праць, водночас матеріал для подальшого аналізу не вичерпаний, оскільки науковці здебільшого описували структурні та стандарте-орієнтовані реформи в Польщі, але мало уваги зосереджували на децентралізаційних стратегіях реформування освіти (окрім А.А. Сбруєвої) [3, с 12].

Тому **метою нашого дослідження** є розгляд децентралізаційних процесів в спеціальній освіті України та Польщі, вдосконалення освітньої системи Польщі на початку 90-х років ХХ ст. та в період вступу до Європейського Союзу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Більшість європейських країн, в т.ч. і Польща, вже пережили процес децентралізації та кризи освітніх установ. У 90-х роках ХХ ст. був зроблений глибокий та детальний аналіз освітньої системи Польщі. Він виявив:

- нездатність системи виконувати свої головні функції (наприклад, бути інститутом всебічного розвитку особистості);
- високий ступінь централізації в управлінні освітою (відповідно до концепції єдиної системи освіти центральні органи влади несуть відповідальність за неправильне функціонування системи);
- монополію держави на освіту;
- вилучення з політичних програм освіти як пріоритетного напрямку, особливо, на фінансовому рівні [3, с 13-14].

Відповідно до результатів аналізу, у польській системі освіти, в т.ч. і спеціальній, відбулося суттєве реформування. Важливо розуміти, що всі процеси освітньої реформи в Польщі стали можливими завдяки прийняттю та чіткому дотриманню необхідних законів.

Одним з найбільш значимих процесів після виходу з кризи в галузі освіти Польщі стала реструктуризація управління освітою, яка передбачала як процес централізації, так і децентралізації. Децентралізація освіти в Польщі особливо яскраво проявилась у другій половині 80-90-х роках, оскільки відбувалася в

якісно новому економічному і політичному контексті глобалізаційних перетворень [3, с 14].

У багатьох країнах Європи, подібно як і в Польщі, відбувалися процеси реформування або модифікації окремих ланок системи освіти. У більшості цих процесів важливе місце посідало управління системою освіти. Роль управління в процесі системних змін є суттєвою, оскільки саме від успішного управління змінами залежить ефект реформи [5, с 25]. Тому практика переходу Польщі до демократичної організації суспільства супроводжувалася пошуками таких варіантів управління освітніми системами, які б найбільш ефективно забезпечували їм підтримку місцевих громад. Польщі довелося відмовитися від централізованого управління всією мережею дошкільних та шкільних закладів і передавати відповідальність за них місцевим органам управління, оскільки рішення повинні мати право приймати безпосередньо ті, на кого впливають їхні наслідки. Цей процес прийнято називати «децентралізацією» управління освітою.

Децентралізація управління освітою - характерна ознака освітніх систем різних країн. У більшості розвинутих країн децентралізація здійснюється трьома взаємодоповнювальними шляхами: залучення громадського впливу до розв'язання проблем освіти, посилення ролі місцевих органів управління освітою у прийнятті рішень та зростання автономії шкіл в управлінні їх ресурсами [4, с 226]. Відповідно, це такий спосіб територіальної організації влади, за яким держава передає право на прийняття рішень з певних питань або в певній сфері структурам локального чи регіонального рівня, які перебувають поза системою виконавчої влади і є відносно незалежними від неї.

Таким чином, децентралізація полягає у зміні місця прийняття рішення через організацію виду та кількості рішень, які приймають на центральному рівні, і пропорційному збільшенні ролі та завдань на регіональному та локальному рівнях. Вона передбачає чотири рівні управління: центральний уряд (центральний); державні регіональні органи влади (регіональний); муніципальний або інші місцеві самоврядні органи влади (місцевий); школи. Але це потребує щоразу точного визначення компетенцій освітніх адміністрацій різних рівнів. На практиці значна частина рішень приймається багатоступенєво, наприклад, рішення, які стосуються структури системи освіти, програм навчання, педагогічного нагляду, фінансування освіти.

Аналіз реформ у сфері управління освітою в Польщі дає підстави сформулювати перелік головних завдань децентралізації, в основу яких було покладено *політичні мотиви* (вони є підґрунтям ентузіазму зростання участі громадськості в прийнятті державних рішень); *фінансові мотиви* (центральний уряд не в стані надати повне фінансування, відповідне вимогам освітньої галузі); *мотиви ефективності* (зумовлені тим, що прийняття рішень на місцевому рівні допомагає зменшити витрати на досягнення кожного окремого результату).

Базуючись на державній політиці, місцеві органи самоврядування формують і реалізують локальну освітню політику відповідно до місцевих потреб. Загальна ж організація системи освіти та її структура є запланована, визначена та затверджена на центральному рівні [4, с 227].

Педагогічний нагляд підлягав процесу децентралізації. Призначені до педагогічного нагляду інституції отримали багато автономії. Їхнім головним

завданням було створення ознак, які дали можливість провести об'єктивне вимірювання якості навчання, проте під час їх окреслення приймали участь представники регіональної влади. Тобто, критерії оцінювання визначались переважно центрально, але вирішували і продовжують вирішувати у більшості випадків регіональні або локальні влади.

У системі фінансування освіти перевагу отримала тенденція передання повноважень прийняття рішень до кожного органу і кожної організації, які відповідають за освітню діяльність. Органи ж центрального управління приймають рішення про затрати для приватних шкіл та несуть загальну фінансову відповідальність. У фінансуванні шкіл приймають участь також органи адміністрації, які реалізують інвестиційні та інфраструктуральні завдання [4, с 228].

Одним з найбільш результативних проявів децентралізації освітньої системи в контексті сучасних реформ у Польщі стало надання навчальним закладам автономії у широкому і вузькому значенні цього слова [3, с 14].

Реформування освіти шляхом надання самостійності навчальній установі відбувалося через зміни:

- фінансування школи;
- змісту освіти та контролю його якості;
- управління школою і шкільною системою [3, с 12].

Тобто, автономія школи охоплює три аспекти самостійності навчального закладу: юридичний (чи правовий), економічний та педагогічний [3, с 14].

На даний час польська школа набула вже значного досвіду у процесі становлення автономії загальноосвітнього та спеціального навчального закладу. Їхньою загальною ознакою є підвищення ролі школи, суб'єктивізація учня та вчителя, педагогічних рад та директора [4, с 228].

Отже, зміни в освітній політиці Польщі мали позитивний вплив на управління освітою. Органи самоврядування стримали зменшення видатків на освіту в період скорочення бюджетних асигнувань, зуміли поліпшити і раціоналізувати мережу шкіл [4, с 230]. В той же час відбулося усупільнення освіти, яке виражається у залученні місцевих громад до розвитку системи освіти і прийнятті відповідних управлінських рішень; у відродженні школи як «громадської» інституції; у розвитку мережі суспільних шкіл. До позитивних особливостей децентралізації управління освітою в Польщі належить також впровадження нових підходів у галузі фінансування на державному та місцевому рівні, чітке розмежування повноважень та відповідальності різних рівнів управління освітою [4, с 231].

З вищевикладеного можемо зрозуміти, що історія цих змін у Польщі налічує багато років і сьогодні про них можна вести мову вже як про усталену практику. Питання ж реформування освіти України є наслідком і необхідною складовою розвитку інтеграційних процесів. Це означає, що є потреба у створенні умов, які забезпечують безперервне оновлення системи освіти відповідно до змін, які відбуваються в країні та світі. Тому для української системи освіти, в т.ч. і спеціальної, було б доцільно перейняти цей досвід у галузі реформування освіти, забезпечення автономії школи, децентралізації управлінських рішень тощо. Крім того, це регламентується «Національною стратегією розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» (2013), яка передбачає розв'язання складних завдань інтеграції України до європейського та світового освітнього простору [3, с 12].

Україна наразі перебуває на початку шляху суттєвого реформування системи освіти та децентралізаційних процесів у цілому. Тому важливо розуміти, як ці процеси мають відбуватися та що під ними мається на увазі.

Одним з провідних аспектів реформування галузі освіти є децентралізація управління та зміна форм власності закладів освіти.

В умовах здійснення реформи децентралізації, яка передбачає збільшення економічних важелів впливу на місцевому рівні, мобільність системи управління та сталі демократичні засади функціонування територій, органи місцевого самоврядування мають набути особливого значення у забезпеченні розвитку освіти в Україні, в т.ч. спеціальної та інклюзивної [6, с 71]. Тому сьогодні є актуальним значення інституалізації взаємозалежних систем: місцевого самоврядування та освіти дітей з особливими освітніми потребами.

Сукупність цих систем дозволяє розкрити процес становлення та внутрішнього розвитку територіального утворення, яке має поєднувати у собі національні, культурні, економічні та політичні явища, за допомогою яких місцеве самоврядування вирішує проблеми місцевого значення, а з іншого боку - це створення системи взаємовідносин, що відбуваються між людьми чи соціальними групами на підставі їхнього об'єднання за схожими інтересами [1, с 87].

Під системою «місцевого самоврядування» розуміють єдину, конституціональну і функціонально упорядковану сукупність місцевих жителів, які самостійно або під відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-Вр>].

Так, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997) регламентовано можливість прийняття органами місцевого самоврядування програм соціально-економічного та культурного розвитку, а також цільових програм з інших питань місцевого самоврядування. Це, зокрема, дозволяє їм затверджувати й безпосередньо реалізувати місцеві програми розвитку спеціальної освіти з урахуванням особливостей соціального розвитку відповідних територій та виходячи з окреслених пріоритетів та власних фінансових можливостей з метою максимального задоволення населення локальними суспільними благами. Це, відповідно, потребує оптимізації та чіткого розмежування повноважень органів влади різних рівнів у формуванні та реалізації освітньої політики.

Із впровадженням процесів децентралізації має активізуватися залучення населення до прийняття управлінських рішень на місцях, зокрема й у сфері освіти, в т.ч. спеціальної, що дасть змогу забезпечити їх прозорість, а також посилить партнерські взаємовідносини між органами влади, закладами освіти та громадськістю [6, с 72]. Головним елементом системи місцевого самоврядування є, насамперед, територіальна громада, яка включає: жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Проявом є волевиявлення людей шляхом участі в референдумах, виборах, опитуваннях. Результатом цього має стати створення органів публічної влади для здійснення самоврядних функцій щодо самоорганізації населення [1, с 87].

Надалі саме громадські слухання можна буде вважати найбільш ефективною формою залучення громадян до розв'язання важливих завдань освітнього процесу. Це створить для громад реальні можливості контролювати як процес управління системою освіти так і розвиток спеціальної освіти, а також і безпосередньо впливати на вирішення нагальних проблем відповідно до окреслених пріоритетів, розподіл фінансових ресурсів, якісне надання освітніх послуг усім громадянам [6, с 72].

В сучасних умовах децентралізації в Україні відбуватиметься зміцнення фінансової бази на місцевому рівні та посилення ролі органів місцевого самоврядування у соціально-економічному розвитку територій. Одним із важливих процесів децентралізації в Україні має стати автономія навчальних закладів. Проте, вона потрібна не сама по собі, а як необхідна умова реалізації відкритості, диверсифікації та здатності до змін національної системи освіти. Тому на місцевому рівні всім інституційним установам та територіальним громадам необхідно буде сприяти всебічному забезпеченню потреб усіх громадян, в т.ч. і з особливими освітніми потребами.

#### **Висновки і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.**

Отже, на підставі проведеного дослідження можна виділити головні тенденції змін в освітній політиці Польщі: децентралізація, зміни в управлінні системою освіти та становлення шкільної автономії в широкому розумінні цього слова. Значну участь у цьому процесі приймають регіональні та місцеві органи влади спільно з територіальною громадою. Україна перебуває лише на початку цього шляху, тому важливо перейняти позитивний досвід Польщі в розбудові національної системи освіти, в т.ч. і спеціальної.

Запропонована стаття не вичерпує всіх аспектів означеного питання. Так, успіх діяльності автономного закладу значною мірою залежить від особистості директора, його ділових якостей та громадянської свідомості батьків, проте це теми для наступних досліджень.

#### **ЛІТЕРАТУРА:**

1. Герук Я.В. Інституалізація місцевого самоврядування в умовах інклюзії / Я.В. Герук // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції [Інновації партнерської взаємодії освіти, економіки та соціального захисту в умовах інклюзії та прагматичної реабілітації соціуму] (Кам'янець-Подільський, 24-25 квітня 2017 року). - Кам'янець-Подільський: Аксіома. - Вип. 2. - 2017. - С 86-87.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-2.вр від 19.03.2017 р. - Розділ I. - ст. 2 // [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-Вр>.
3. Ковальчук О. Автономія школи як стратегія децентралізації освіти (досвід європейських країн) / О. Ковальчук // Вісник Львівського університету. - Серія педагогічна. - Вип. 26. - 2010. - С 11-14.
4. Копанська О. Тенденції змін в освітній політиці Польщі в період вступу до Євросоюзу / О. Копанська // Вісник Львівського університету. - Серія педагогічна. - Вип. 24. - 2008. - С 225-228, 230-231.
5. Kupisiewicz C. Syntetyczny raport o potrzebie i kierunkach reformy szkolnej. - Warszawa, 1996. - S. 25.
6. Савчук СВ., Дем'янюк А.В. Органи місцевого самоврядування у забезпеченні розвитку інклюзивної освіти / СВ. Савчук, А.В. Дем'янюк // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції [Інновації партнерської взаємодії освіти, економіки та соціального захисту в умовах інклюзії та прагматичної реабілітації соціуму]

(Кам'янець-Подільський, 24-25 квітня 2017 року]. - Кам'янець-Подільський: Аксиома. -Вип. 2.-2017.-С 71-72.

#### REFERENCES:

1. Heruk, Ia.V. [2017]. Instyтуalizatsiia mistsevoho samovriaduvannia v umovakh inkliuzii [Institutionalization of local self-government in conditions of inclusion]. In *Innovatsii partnerskoi vzaiemodii osvity, ekonomiky ta sotsialnoho zakhystu v umovakh inkliuzii ta prahmatychnoi reabilitatsii sotsiumu. Conference Proiceeding: Vol. 2* (pp. 86-87). Kamianets-Podilskiy: Aksioma.
2. *Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini»* [The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine"]. (2017). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>.
3. Kovalchuk, O. (2010). Avtonomiia shkoly yak stratehiia detsentralizatsii osvity (dosvid yevropeiskykh krain) [The autonomy of the school as a strategy for the decentralization of education (experience of European countries)]. In *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriiia pedahohichna: Vol. 26* (pp.11-14).
4. Kopanska, O. (2008). Tendentsii zmin v osvitnii politytsi Polshchi v period vstupu do Yevrosoiuzu [Trends in changes in the educational policy of Poland in the period of joining the European Union]. In *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriiia pedahohichna: Vol. 24* (pp. 225-228, 230-231).
5. Kupisiewicz, C (1996). *Syntetyczny raport o potrzebie i kierunkach reformy szkolnei*. Warszawa.
6. Savchuk, S.V. & Demianiuk A.V. (2017). Orhany mistsevoho samovriaduvannia u zabezpechenni rozvytku inkliuzyvnoi osvity [Local self-government in ensuring the development of inclusive education]. In *Innovatsii partnerskoi vzaiemodii osvity, ekonomiky ta sotsialnoho zakhystu v umovakh inkliuzii ta prahmatychnoi reabilitatsii sotsiumu. Conference Proiceeding: Vol. 2* (pp. 71-72). Kamianets-Podilskiy: Aksioma.

#### **Volodymyr Shevchenko. Decentralization Processes in Special Education of Ukraine and Poland (Comparative Aspect)**

*In the article in the comparative aspect decentralization processes in special education of Ukraine and Poland are considered. The changes in the Polish educational policy in the early 90's of the twentieth century were analyzed. The changes were also analyzed during the period of Poland's accession to the European Union on the basis of the European dimension of education. The main tendencies of changes in the management of the education system are considered. The process of formation of autonomy of the school is characterized. An important strategy for the decentralization of secondary education is the experience of European countries.*

*The author notes that today inclusive education is a determining factor in human development. This is especially important in the modern globalized world for people with disabilities. It provides individual development of the personality, future specialist, shapes the intellectual, spiritual and production potential of the state. It serves as a strategic resource for socio-economic and cultural development of society and is a source of improvement in people's well-being. It provides national interests and strengthens the credibility and competitiveness of the state in the international arena. Therefore, today it is important to institutionalize two interrelated systems: local self-government and inclusiveness. The totality of these systems allows us to fully disclose the process of formation and the internal development of territorial education. It combines national, cultural, economic and political phenomena. With their help, local self-government, in general, solves problems of local significance. On the other hand, it is the creation of a system of people-to-people relationship. They occur between people or social groups based on their association with similar interests.*

**Keywords:** decentralization, reformation of special education, inclusive education, autonomy of management, Polish experience.