

Бондар В.Т.

Національна академія державного управління при Президентові України

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ГАЛУЗІ ОСВІТИ З РОЗВИТКУ МОВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Статтю присвячено розгляду досвіду Республіки Польща у застосуванні механізмів державного управління в ході реалізації етнонаціональної політики. Метою є ознайомлення з міжнародною практикою у цій сфері фахівців вітчизняного профільного середовища. Для розкриття теми дослідження застосовано системний підхід. Встановлено, що завдяки прийняттю у 2005 році Польщею закону «Про національні та етнічні меншини, а також про регіональну мову» було унормовано критерії визначення меншостей, зафіксовано їх офіційний перелік. Це уможливило створення інституціалізованого етнічного середовища, побудови структурованої системи органів державного управління. Наголошено, що виокремлення єдиного центрального органу виконавчої влади як координатора заінтересованих інституцій дозволило налагодити взаємодію з національними меншинами на усіх рівнях прийняття управлінських рішень. З'ясовано про використання владою диференційованого підходу в частині забезпечення права національних меншин на вивчення рідної мови та навчання нею. Окреслено коло національних меншин Польщі, які утворюють переважну більшість етнічного простору або стабільно розвиваються за чисельністю і кількістю осіб, що вживають рідну мову вдома, відносно яких впроваджено цільові програми розвитку освіти. Показано, що комплексне забезпечення освітніх потреб, крім механізму взаємодії влади з організаціями від національних меншин, передбачає бюджетне фінансування у вигляді субвенцій та витрат на придбання підручників. Оцінено середньостатистичні показники витрат на освіту на одного учня від національних меншин, відносно яких діє стратегія розвитку освіти. На прикладі національних меншин, не охоплених такою програмою, додатково представлені порівняльні характеристики. Розкрито особливості дії механізмів державного управління стосовно розвитку мови української національної меншини, проаналізовано соціальні індекси її розвитку, продемонстровано динаміку змін.

Ключові слова: системний підхід, соціальні індикатори, механізми державного управління, мова національних меншин, розвиток освіти.

Постановка проблеми. Врегулювання освітнього процесу в частині навчання мовами національних меншин та вивчення цих мов прийняттям Закону України «Про освіту» (2017 р.) спричинило не лише неоднозначність теми обговорень у масмедійного просторі, а й критику офіційною владою країн історичної батьківщини окремих національних меншин. Неодноразові заяви представників Угорської Республіки стосувалися начебто утисків угорської меншини Закарпаття, порушення права на вивчення рідної мови етнічними угорцями учнями шкіл і дошкільних закладів. Реакцією на адміністративну реформу Болградського району Одеської області, центру компактного проживання болгарської національної меншини, стало прийняття вищим законодавчим органом Болгарії декларації про недоцільність такого територіального поділу оскільки, як ймовірний наслідок, буде порушена цілісна система навчання болгарської

мови. Тому забезпечення реалізації національними меншинами України права на розвиток мови в системі освіти не втрачатиме своєї актуальності, залишатиметься важливим питанням щодо вдосконалення механізмів державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Мовне питання у частині забезпечення та реалізації права національних меншин в Україні переважна більшість учених розглядають у контексті загальнодержавної політики, що знаходило відображення у роботах О.М. Бикова, В.М. Брицина, І.М. Варзара, В.Б. Євтуха, О.В. Каргунова, І.О. Кресіної, І.Ф. Кураса, О.М. Куця, І.В. Лопушинського, О.М. Майбороди, П.І. Надолішнього, М.І. Пірен, О.О. Рафальського, Ю.І. Римаренка, В.П. Трошинського, М.О. Шульги й інших. Окремі аспекти вдосконалення ефективності механізмів державного управління знаходилися у фокусі уваги В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука,

В.Д. Бакуменка, В.Б. Дзюндзюк, В.М. Князева, О.Б. Коротича, О.А. Машкова, Н.М. Мельтюхової, Н.М. Миронової, Н.С. Миронової, Н.Р. Нижник, В.В. Нікітіна, О.Ю. Оболенського, Г.С. Одінцової, Ю.П. Сурміна та інших. Проте більш детальному вивченню наявного досвіду застосування державними органами механізмів забезпечення реалізації права національних меншин на вивчення рідної мови в зарубіжних країнах відводилася недостатня увага. Цей факт і зумовив актуальність даної роботи.

Мета статті – розглянути досвід Республіки Польща у забезпеченні органами влади права національних меншин на вивчення етнічної мови у сфері освіти через дію механізмів державного управління.

Як завдання пропонується вивчити регулювання освітньою сферою через дослідження кількісних показників фінансування потреб на навчання учнів від національних меншин – субвенцій та придбання підручників. За допомогою статистичних методів розрахувати розмір субвенції на одного учня від національних меншин, які за чисельністю переважають в етнічному просторі – білоруської, німецької, української. Дослідити динаміку зміни розміру субвенцій на потребу учнів української національної меншини протягом десяти академічних років, оскільки ця меншина стабільно розвивається тому становить певний науковий інтерес. Розкрити особливості програмного документу «Стратегія розвитку освіти української національної меншини в Польщі».

Виклад основного матеріалу. У вивченні предмету дослідження пропонується спиратися на один із принципів побудови механізмів державного управління, а саме: «системність урахування інтересів і особливостей усіх учасників відносин; історичність та ситуативність; створення умов для розвитку людини, реалізації її творчої активності» [1, с. 375]. Сутність системного підходу, феномену, що базується на принципі системності, визначається як «напрямок методології наукового пізнання і соціальної практики, в основі якого лежить дослідження об'єктів як систем» [2, с. 6]. Розробником базових положень системного підходу О. Богдановим наголошувалося на вивченні динаміки поведінки окремих структур, приділяючи увагу розвитку усієї організації. Освітня галузь у частині забезпечення права національних меншин на отримання сервісних послуг держави є складовою частиною загальної державної системи регулювання етнонаціональної

сфери. Звідси – дослідження соціальних індексів, наприклад, статистичної поведінки кількісних показників бюджетних витрат на навчання учнів від національних меншин, їх динаміки, дозволить отримати певною мірою уявлення про забезпечення державою права на розвиток мови національних меншин.

Етнічний простір Польщі, відповідно до закону «Про національні та етнічні меншини, а також про регіональну мову» (2005 р.), формується дев'ятьма національними меншинами (*білоруська, чеська, литовська, німецька, вірменська, російська, словацька, українська, єврейська*), чотирма етнічними меншинами (*караїмська, лемківська, ромська, татарська*), а також середовищем, що використовує регіональну мову – корінного народу кашубів. Згідно з положеннями, з-поміж ЦОВВ, функцію координування діяльності дотичних етнонаціональній сфері різнопрофільних інституцій покладено на *Міністерство у справах релігійних конфесій, національних та етнічних меншин*. Міністерство здійснює зведення даних і підготовку «Звіту про стан національних та етнічних меншин, а також регіональну мову в Республіці Польща» на розгляд вищого національного органу влади¹ [3, с. 218–219]. Звіти, які охоплюють дані відносно розвитку етнічних компонентів усієї системи, готуються на регулярній основі що два роки починаючи з 2007 р.

Вивчення звітів Міністерства² показало, що з усіх національних меншин, по окремих – *литовській, німецькій, українській і білоруській* (див. таб. 1) – державне адміністрування здійснюється в рамках цільової стратегії розвитку освіти національної меншини³. У Таблиці 1 містяться дані щодо чисельності і динаміки змін протягом періоду між переписами населення⁴.

Загалом, чисельний склад національних меншин Польщі налічує за даними перепису: 2002 р. – 253,273 тис. осіб або 0,70% від усього населення; 2011 р. – 286,192 тис. і 0,75% відповідно. Уявлення про частку національних меншин зі стратегією розвитку освіти, її зміни за результатами двох переписів, дає рис. 1. У 2002 р. їх загальна частка складала 87,2%, 2011 р. – 82,6%, тобто переважна більшість. Коливання всередині окресленого





¹ Крім зазначених повноважень, Міністерство також звітує Комітету експертів Ради Європи у рамках виконання Польщею положень Європейської хартії регіональних мов або мов меншин.

² Усього таких звітів – шість, від 2007 р. по 2017 р.

³ Крім зазначених національних меншин, 2006 року було затверджено «Стратегію охорони і розвитку кашубської мови та культури». У цьому дослідженні – вона не розглядається, оскільки стосується забезпечення права на розвиток мови корінного народу.

⁴ У чисельнику – за даними Перепису населення Польщі 2002 р.; знаменнику – 2011 р. відповідно.

Перелік національних меншин Польщі, відносно яких діє стратегія розвитку освіти

Національна меншина	Рік прийняття	Осіб, тис.	Динаміка	Вживає мову вдома, к-ть. осіб, тис.	Динаміка
	2002	5,639	+	5,696	-
		7,376		5,303	
	2007	147,094	-	196,841	-
		144,236		96,461	
	2011	27,172	+	21,055	+
		38,795		24,539	
	2016	47,640	-	40,226	-
		43,878		26,448	

Джерело: складено автором

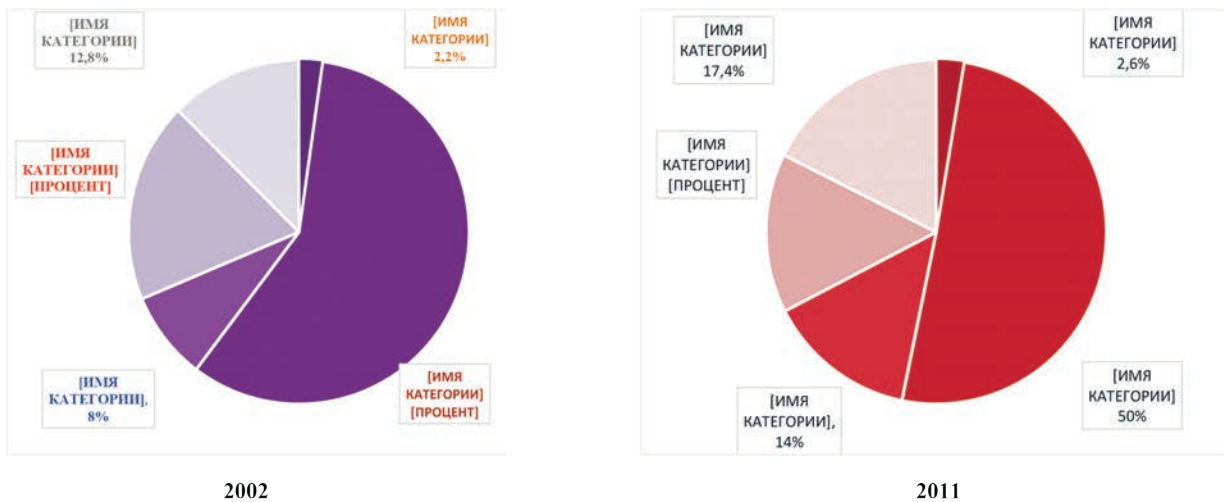


Рис. 1. Частка національних меншин Польщі у загальному етнічному просторі, відносно яких діє стратегія розвитку освіти

Джерело: складено автором




кола національних меншин стосуються зменшення чисельності німецької на 8% і білоруської на 4% проти зростання на 6% числа громадян Польщі української етнічності. Таким чином, не буде помилковим припустити, що дослідження кількісних показників витрат на розвиток освіти національних меншин, що становлять переважну частину етнічного простору Польщі, надасть картину значною мірою про застосування владою відповідних механізмів державного управління.

Ураховуючи, що показники по литовській меншині є порівняно незначними, пропонується

зосередитися на дослідженні розвитку німецької, української і білоруської національних меншин, які разом акумулюють 85% (2002 р.) і 79% (2011 р.). У таблиці 2 представлено вибірку даних звітів Міністерства (показники кожного звіту позначено різним кольором) за: кількістю учнів у академічному році; розміром субвенцій (тис. злотих) на календарний рік та їх частки (у%) до загальних витрат по усіх національних меншинах.

Як свідчать статистичні дані (виняток становить лише період 2007 – 2008 рр. через від-

Субвенції на розвиток освіти німецької, білоруської, української національних меншин Польщі

				
Академічний рік		2005 – 2006		
Кількість учнів		35456	2740	3535
2006	тис.	53 239,359	9 985,497	6 130,815
	%	55,6	10,4	6,4
Академічний рік		2008 – 2009		
Кількість учнів		33254	2354	3321
2007, 2008	тис.	x	x	x
	%	x	x	x
2009	тис.	82 085,686	12 054,875	9 890,159
	%	48,2	7,1	5,8
Академічний рік		2009 – 2010		
Кількість учнів		37679	2402	3342
2010	тис.	91 437,045	12 764,210	9 984,341
	%	46,3	6,5	5,1
Академічний рік		2010 – 2011		
Кількість учнів		36555	2499	3048
2011	тис.	105 437,036	14 116,389	10 050,731
	%	50,3	6,7	4,8
Академічний рік		2012 – 2013		
Кількість учнів		38783	2757	3148
2012	тис.	120 911,000	15 439,000	11 274,000
	%	44,7	5,7	4,1
2013	тис.	121 373,978	15 551,858	12 209,105
	%	43,2	5,5	4,3
Академічний рік		2014 – 2015		
Кількість учнів		45543	2934	3010
2014	тис.	125 082,353	16 753,733	12 197,480
	%	42,2	5,6	4,1
2015	тис.	145 285,407	16 561,802	11 925,229
	%	44,6	5,1	3,7
Академічний рік		2015 – 2016		
Кількість учнів		51198	3136	3072
Академічний рік		2016 – 2017		
Кількість учнів		52914	3108	2862
2016	тис.	161 779,609	18 871,322	11 788,837
	%	45,3	5,3	3,3

Джерело: складено автором

сутність даних у відповідному звіті), витрати на освітні потреби мають безперервний характер і стабільне фінансування.

Натомість індикатори по національних меншинах, відносно яких програмні документи не застосовуються, переважно більшістю у звітах або відсутні або мають низькі показники. Для прикладу, протягом усього періоду звітування Міністерства субвенції на освітні потреби не виділялися на адресу учнів від чеської меншини (за даними

2002 р. налічує 386 осіб або 0,15%, 2011 р. – 2831 осіб і 1,0% відповідно). По російській національній меншині – лише у 2016–2017 академічному році [4, с. 21, 40] виділено субвенцій⁵ у розмірі 578, 199 тис. злотих на навчання 68 учнів, що становить 8,500 тис. на одного учня або 0,16% від загального обсягу. Динаміка розвитку російської національної меншини у період між переписами населення є зростаючою – на

⁵ Фінансування на придбання підручників не виділялося.

1,8% (2002 р. – 3 244 особи або 1,3%; 2011 р. – 8796 і 3,1% відповідно). Тобто, збільшення кількості учнів стало підставою для фінансування їх потреб на освіту починаючи з 2016 р. Співставляючи питому вагу на фінансування витрат у 0,16% з позитивною динамікою по чисельності (1,8%) можна стверджувати, що бюджетні витрати на субвенцію і динаміка розвитку національної меншини є співмірними.

Оцінюючи дані Таблиці 2, середня арифметична розміру субвенції на одного учня досліджуваних національних меншин протягом періоду 2005 – 2017 академічних років становить відповідно по: німецькій – **3,037**; українській – **4,413**; білоруській – **3,767** тис. злотих. Витрати на підручники, на основі підрахунків даних звітів, середня арифметична у тому самому періоді складає на одного учня від національної меншини: німецької – **0**; української – **64**; білоруської – **14** злотих. Вочевидь, що за двома статтями витрат найбільші бюджетні витрати направлені на розвиток освіти української національної меншини. Для визначення характеру змін на Діаграмі 2 представлено середньоарифметичні показники субвенції з розрахунку на одного учня від української національної меншини, відповідно по академічних роках, вектор динаміки.

Зупинимося на окремих положеннях Стратегії розвитку освіти української національної меншини в Польщі [5, с. 31–32]. Документ окреслює сферу компетенції керівників органів місцевого самоврядування, шкіл й інших закладів освіти у

питаннях взаємодії з організаціями української національної меншини. Моніторинг за дотриманням вимог Стратегії покладено на зазначені вище інституції, які, за результатами виконання окремих положень, звітують профільному підрозділу Міністерства разом із планом заходів на наступний бюджетний рік.

Підсумовуючи, на прикладі досліджуваних національних меншин доходимо ствердження, що органами державного управління Польщі проводиться планована робота з розвитку етнічного середовища у тому числі його освітньої складової частини. Державою налагоджено системний моніторинг й аналіз даних, які дають основу для розрахунку відповідних витрат на розвиток освітніх потреб. Це припущення також підтверджується прикладом національної меншини (російської), відносно якої не застосовується відповідна стратегія – міноритарного етнічного компонента що поступово розвивається. Таким чином, проведена в Польщі структуризація етнонаціональної сфери має позитивний вплив на галузь освіти. У сукупності це дозволяє відслідковувати тенденції розвитку етнічного середовища, вчасно реагувати на потреби його окремих компонентів у частині забезпечення права на розвиток мов національних меншин.

Стосовно української національної меншини, яка позиціонується у етнічному середовищі Польщі як компонент середнього сегменту з тенденцією подальшого зростання, застосовується відповідна стратегія розвитку освіти. Це



Рисунок 2. Розмір субвенції на одного учня за академічними роками (злоті)

Джерело: складено автором

відображається у високих і стабільних показниках бюджетних витрат на її потреби. І навпаки, можна припустити, що системна робота спільно органів державної влади і публічних інституцій з меншиною позитивно впливає на створення необхідних умов для її сталого розвитку.

Висновки. Виходячи з важливості державного регулювання розвитку мов національних меншин, можна узагальнити результати дослідження. 1. Із метою інституалізації етнічного середовища України доцільно на законодавчому рівні прийняти єдині критерії з визначення етнічних компонентів, їх офіційний перелік. 2. Створення єдиної системи державного управління у сфері етнонаціональної політики шляхом вдосконалення чинної нормативно-правової бази з виокремленням єдиного центрального органу виконавчої влади та наданням йому відповідних повноважень

підвищить ефективність координування державною діяльністю вітчизняних заінтересованих інституцій із формування етнічного середовища. 3. Визначення національних меншин України, які є найбільш чутливими в питанні розвитку етнічної мови дозволить створити сприятливі умови для цілеспрямованого впливу державою на окремі його компоненти. 4. Для налагодження конструктивного діалогу Міністерству освіти і науки України слід розглянути можливість розроблення відповідного документу у формі програми або стратегії розвитку освіти окремої національної меншини, яка найбільш зацікавлена та потребує застосування індивідуальних механізмів щодо розвитку мови.

Перспективним напрямом подальших досліджень є підготовка методичних рекомендацій для ознайомлення державних інституцій України.

Список літератури:

1. Одінцева Г.С., Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Миронова Н.М., Коротич О.Б. Механізми державного управління. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін., 2011. 676 с.
2. Бакуменко В.Д., Кравченко С.О. Методологія системних досліджень в державному управлінні : навч. посіб. Київ : ВПЦ АМУ, 2011. 116 с.
3. Бондар В.Т. Механізми реалізації суб'єктами публічного управління етнонаціональної політики в Республіці Польща : досвід для України. *Експерт : парадигми юридичних наук і державного управління*. № 5 (11), 2020. С. 214–224.
4. VI Raport dotyczący sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa, 2017. URL: <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/ustawo-mniejszosciac/raporty-ustawowe/11108,VI-Raport-dotyczacy-sytuacji-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych-oraz-jezyka-reg.html?search=60601276715503>.
5. Strategia rozwoju oświaty mniejszości ukraińskiej w Polsce. Warszawa, 2011. URL: <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/oswiata/strategie-rozwoju-oswi/ukrainska/6665,Strategia-rozwoju-oswiaty-mniejszosci-ukrainskiej-w-Polsce.html>.

Bondar V.T. SOME ASPECTS OF EDUCATION FOR THE DEVELOPMENT OF LANGUAGES OF NATIONAL MINORITIES IN THE REPUBLIC OF POLAND: EXPERIENCE FOR UKRAINE

The article is devoted to the experience of the Republic of Poland in the application of public administration mechanisms in the implementation of ethno-national policy. In order to familiarize with the international practice in this area of an interested specialists of the Ukrainian profile area. The systematic approach is applied to discover the topic. It has been established that due to the adoption by Poland in 2005 of the law "On National and Ethnic Minorities, as well as on the Regional Language", the criteria of defining minorities have been standardized and their official list has been recorded. This made it possible to create an institutional ethnic environment, to build a structural system of public administration. It was emphasized the nomination of a central executive body as the coordinator of institutions involved, has assured to set an interaction with national minorities on every level of administrative decision making. It was found out about the application of a differentiated approach by the authorities in terms of ensuring the rights of ethnic people to study their native language. There identified the national minorities of Poland by population and number of persons which use their native language at home, which form the majority of ethnic area and develop fast, have been targeted under programs of development of their education. It suggested, that comprehensive provisions of educational needs, alongside with the mechanism of interaction of public authorities with national minorities, as well are ensured by budget financing in the form of subventions and expenses for the purchase of textbooks.

The average cost of education per pupil from national minorities was estimated, with the regard to those the strategy of development of education is implemented. On the example of national minorities which are not targeted by such a program, comparative characteristics are additionally presented. The peculiarities of the public administration mechanisms regarding the development of the language of the Ukrainian national minority are identified, social indices and its development are analyzed, dynamic of changes is demonstrated.

Key words: *systematic approach, social indices, mechanisms of public administration, language of national minorities, development of education.*