

УДК [336.46:37]:332.146.2
JEL O15, O18

Н. Р. Синюра-Ростун

кандидат економічних наук, науковий співробітник
відділу просторового розвитку ДУ «Інститут регіональних
досліджень імені М. І. Долишнього НАН України», м. Львів
e-mail: s-rnadia@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1137-9370>

ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДОШКІЛЬНОЇ ТА ШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ РЕГІОНУ: ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ В УМОВАХ СУЧАСНИХ РЕФОРМ

Означено особливості функціонування територіальної організації системи освіти (дошкільної та шкільної зокрема) (ТО ДШО). Визначено, що дослідження територіальної організації системи освіти обумовлено необхідністю визначити рівень забезпечення доступними та якісними освітніми послугами незалежно від місця проживання. Зазначено, що трансформаційні процеси, які відбуваються у територіальній організації дошкільної та шкільної освіти, потребують пошуку консенсусних рішень при пошуку шляхів її удосконалення та забезпеченні рівного доступу до якісної освіти. Визначено, що основним критерієм удосконалення територіальної організації дошкільної та шкільної освіти має стати рівний доступ до якісної освіти, що в умовах сучасних реформ покладає додаткову відповідальність на місцеві органи управління. Запропоновано розвиток ТО ДШО на змішаних засадах, з поєднанням функціонування розсіяної мережі закладів початкового рівня освіти та концентрації надання освітніх послуг на вищих освітніх щаблях. Визначено основні заходи, що сприятимуть удосконаленню функціонування територіальної організації дошкільної та шкільної освіти.

Ключові слова: територіальна організація, система освіти, опорний заклад, реформа освіти, рівний доступ до якісної освіти.

Synyura-Rostun N. TERRITORIAL ORGANIZATION OF PRE-SCHOOL AND SCHOOL EDUCATION OF A REGION: PECULIARITIES OF DEVELOPMENT IN CONDITION OF CURRENT REFORMS

The article outlines the peculiarities of functioning of the territorial organization of education system (preschool and school in particular). The authors emphasize that the transformational processes taking place in the territorial organization of pre-school and school education require the search for consensus-based solutions while seeking ways to improve it and ensure equal access to quality education. The paper proves that the principle of accessibility, which includes non-discrimination of education, physical and economic accessibility, is an important principle of the development of the state education system. Equal access to quality education, which in the conditions of modern reforms places additional responsibility on local governments, is the main criterion for improvement of the territorial organization of preschool and school education. The basic principles of functioning of the territorial organization of the system of preschool and school education in other countries are considered. The basic problems, which determined the necessity of optimization of educational establishments in the region, were determined. One of the main problems was the demographic crisis, which resulted in the growth of small-scale educational institutions and increased financial expenses for one student's education. The author proves that the quality of educational services in the region negatively affects the problems of material and technical provision of educational institutions, in particular the possibility of obtaining specialized education. Creation of a network of reference educational institutions as centers for quality and accessible education is the tool for improving the quality of the educational process in rural areas. The main problems encountered in the formation of a network of reference schools are identified, among them: the slow process of establishing foundation institutions, lack of their financial support, lack of necessary road infrastructure for organizing the safe transportation of pupils from places of residence to places of study, absence of employment programs (retraining), etc.

Keywords: territorial organization, system of education, support institution, education reform, equal access to quality education.

Постановка проблеми. В сучасних умовах освіта виступає визначальним чинником регіонального розвитку, фактором конкурентоспроможності регіону і держави. Конкурентоспроможність регіону в умовах економіки знань визначається його освітнім потенціалом, формування якого залежить від можливостей рівного доступу до якісної освіти.

Дослідження територіальної організації системи освіти обумовлено необхідністю визначити рівень

забезпечення доступними та якісними освітніми послугами незалежно від місця проживання. Проблеми подолання територіальних відмінностей у наданні якісних освітніх послуг споживачам й пом'якшення територіальних диспропорцій у задоволенні потреб населення у рівному доступі до якісної дошкільної та шкільної освіти багато у чому залишаються невирішеними, що посилює

актуальність їх дослідження, особливо під час реформи освіти та місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень. Дослідженням різних аспектів функціонування сфери освіти та її територіальної організації займалися Е. Алаєв, А. Антохов, М. Долішній, І. Запотоцька, О. Комарова, Н. Кисіль, В. Куценко, Т. Мельниченко, Л. Немець, І. Осадчий, О. Повстин, В. Стецький, Л. Семів, І. Сторонянська, Ю. Стадницький, Н. Флінта, М. Харченко, О. Шаблій, Л. Шевчук, А. Шевчук, С. Шульц та ін.

Мета статті – дослідити особливості розвитку територіальної організації дошкільної та шкільної освіти регіону, визначити потребу її удосконалення для забезпечення рівного доступу до якісної освіти в умовах реформи децентралізації управління та реформи освіти.

Основні результати дослідження. Територіальна організація дошкільної та шкільної освіти (ТО ДШО) є закономірним процесом розміщення в просторі сукупності навчальних закладів дошкільної та шкільної освіти, що об'єднуються системою управління, з поєднанням їх в структурно-територіальні утворення та формуванням освітніх ядер різного ієрархічного рівня. У територіальній структурі ТО ДШО формується системоформуючий центр, ядром якого стають заклади освіти, що надають вузькоспеціалізовані послуги, заклади інноваційного типу (дошкільної та шкільної освіти). Трансформаційні процеси, що відбуваються у ТО ДШО, потребують пошуку консенсусних рішень задля удосконалення територіальної організації та забезпечення рівного доступу до якісної освіти. Забезпечення рівного доступу до якісних освітніх послуг усіх мешканців регіону потребує удосконалення ТО ДШО, яке трактується як: зміна просторового розміщення, кількісної та якісної складової мережі закладів освіти, розвиток нових структурно-територіальних утворень, оптимізація управлінських процесів для підвищення інтелектуального та творчого потенціалу населення.

ТО ДШО є керованою ззовні системою, процес розвитку якої враховує не лише освітні потреби населення, але й економічну доцільність функціонування закладів освіти. Важливим принципом розвитку ТО ДШО є принцип доступності, який включає недискримінацію здобувачів освіти, фізичну та економічну доступність. Основним критерієм удосконалення ТО ДШО має стати рівний доступ до якісної освіти, що в умовах сучасних реформ покладає додаткову відповідальність на місцеві органи управління.

Для засновників (органів місцевого самоврядування) як створювача освітньої послуги економічно обтяжливо створювати заклади освіти з належним матеріально-технічним забезпеченням у кожному населеному пункті, де є потреба у освітніх послугах. Як наслідок, протягом тривалого часу відбувається об'єднання закладів освіти різної

конфігурації. Прикладами функціонування таких закладів було: функціонування освітніх округів, навчально-виробничих, навчально-виховних комплексів різної потужності та освітніх рівнів; на сучасному етапі – це створення опорних шкіл (так званих hub school), які здатні забезпечити виконання освітніх стандартів на необхідному якісному рівні і об'єднують навколо себе менші за потужністю школи (філії) з пониженням їх ступеня.

Дослідження зарубіжного досвіду дозволило виділити основні принципи функціонування територіальної організації системи дошкільної та шкільної освіти в інших країнах, серед яких: фокусування основної частки державних витрат у сфері освіти на розвиток початкової та базової освіти; цільове фінансування здобуття освіти конкретним учнем; функціонування дошкільної освіти на принципах змішаної системи (розподіл владних повноважень (управління, фінансування) між органами влади державного та місцевого рівня); формування мережі закладів дошкільної освіти під впливом попиту на відповідний вид послуг; пристосування системи шкільного навчання до місцевих демографічних і географічних умов; транспортування дітей, що проживають за межею пішохідної доступності, до закладів навчання шкільним транспортом; територіальне наближення молодшої школи до місць проживання. Територіальна організація освіти у більшості країн розвивається двома шляхами: 1) формуванням розсіяної мережі закладів; 2) концентрації – формування освітніх округів на низовому рівні, які покликані забезпечити якісні освітні послуги на допочатковому, початковому та середньому освітньому рівнях. Обидві системи досить ефективні у своєму соціально-культурному середовищі.

Потреба в оптимізації мережі закладів освіти назріла, зважаючи на демографічну кризу, яка розпочалася у 1990-х рр. і обумовила після 2000 р. скорочення кількості учнів, учителів і закладів освіти (рис. 1) [1]. Відбулося зростання кількості малокомплектних загальноосвітніх закладів (так, у Львівській області частка малокомплектних закладів загальної середньої освіти (ЗЗСО) становила 15%, що більш характерне для сільських регіонів. Найбільш проблемними залишаються Перемишлянський та Жидачівський райони) з низькою наповнюваністю класів (якщо у 2000/01 н. р. на одного вчителя по області припадало 10 учнів (місто – 12, село – 8,3), то у 2017/18 н. р. – 7,6 учнів (місто – 9, село – 5)) та високою вартістю утримання закладів (середня вартість навчання одного учня в загальноосвітній школі області становила 11 тис. грн (при нормі, визначеній Міністерством освіти і науки – 9,1 тис. грн), у малокомплектних школах Львівської області вартість освітніх послуг у 2017 р. складала від 20 тис. грн до 52 тис. грн) [2] (рис. 2.).

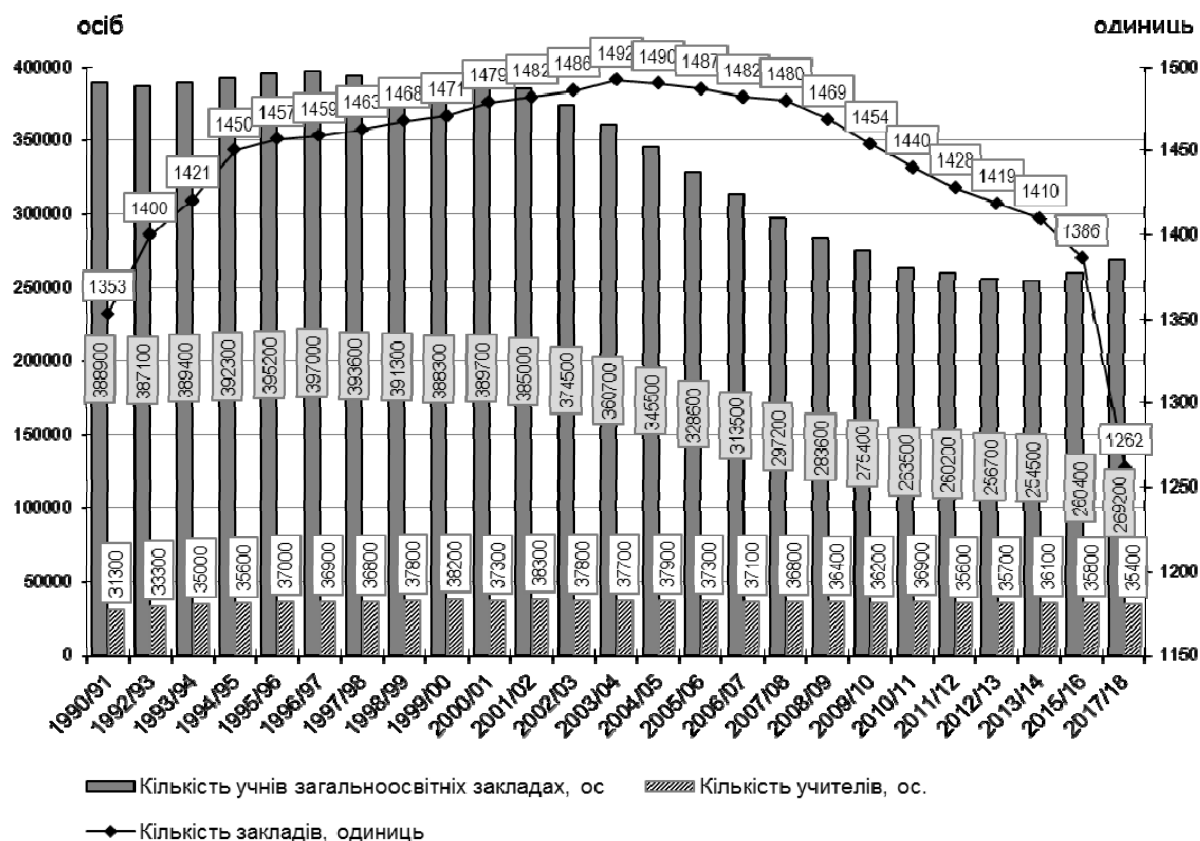


Рис. 1. Мережа загальноосвітніх закладів у Львівській області

Побудовано автором за даними [1].

Негативно впливають на якість освітніх послуг проблеми матеріально-технічного забезпечення закладів освіти, зокрема можливість здобуття профільної освіти. Лише 7% ЗЗСО області були забезпечені сучасними кабінетами фізики та хімії, 5,6% – кабінетами біології. У семи районах області жоден ЗЗСО не був оснащений сучасними кабінетами для профільного навчання. У територіальному розрізі «місто-село» спостерігалася суттєва диференціація щодо можливості навчання учнів у спеціалізованих кабінетах (рівень забезпеченості кабінетами фізики у містах – 84,5%, у сільській місцевості – 42,5%, хімії – 82% та 28,6%, біології – 76,9% та 34%, інформатики – 93,7% та 49,3% відповідно). Забезпечення комп’ютерною технікою мережі ЗЗСО залишається на рівні 87% (ЗЗСО I-III ст. – 100%, ЗЗСО I-II ступенів – 95,2%, ЗЗСО I ступеня – 40%). Сільські заклади залишаються недостатньо оснащеними спортивними залами, зокрема у Перемишлянському, Сколівському та Старосамбірському районах спортивні зали наявні менше як у третини закладів (середній показник по області становив 53%).

Сьогодні одним з інструментів підвищення якості освітнього процесу у сільській місцевості у контексті сучасної реформи освіти пропонується створення мережі опорних навчальних закладів як центрів якісного та доступного навчання (рис. 3).

Процес створення опорних шкіл стикається з низкою проблем, серед яких: повільний процес створення опорних закладів, їх недостатнє матеріальне забезпечення, відсутність необхідної дорожньої інфраструктури (під’їзних доріг належної якості, облаштованих зупинок, кишень тощо) для організації безпечного транспортування учнів з місць проживання до місць навчання, відсутність програм з працевлаштування (перенавчання) вивільнених педагогів. Окрім того, реформа децентралізації покладає відповідальність за транспортне забезпечення учнів на органи місцевого самоврядування, що потребує додаткових обсягів фінансування з місцевих бюджетів. На сьогодні довозення учнів до навчальних закладів у Львівській області забезпечено на 90%.

На недостатній якісний рівень матеріального забезпечення закладів освіти регіону накладаються проблеми педагогічного забезпечення. Низькі рівні оплати праці педагогічних працівників, зниження престижу педагогічної професії спричинили деформацію у віковій структурі учительських кадрів, що виявляється у зниженні кількості молодих фахівців у сфері освіти (у 2017 р. – частка педагогів у віці до 30 років становила лише 14,4%, перед- і пенсійного віку складала 35,6%). Водночас освітній рівень педагогів у закладах загальної середньої освіти залишається на високому рівні. Середній показник

насиченості педагогічними працівниками з вищою освітою у сфері загальної середньої освіти регіону склав 0,93. У сфері дошкільної освіти коефіцієнт насиченості працівниками з вищою освітою в регіоні

склав 0,45, у міських поселеннях – 0,48, у сільських поселеннях – 0,34.

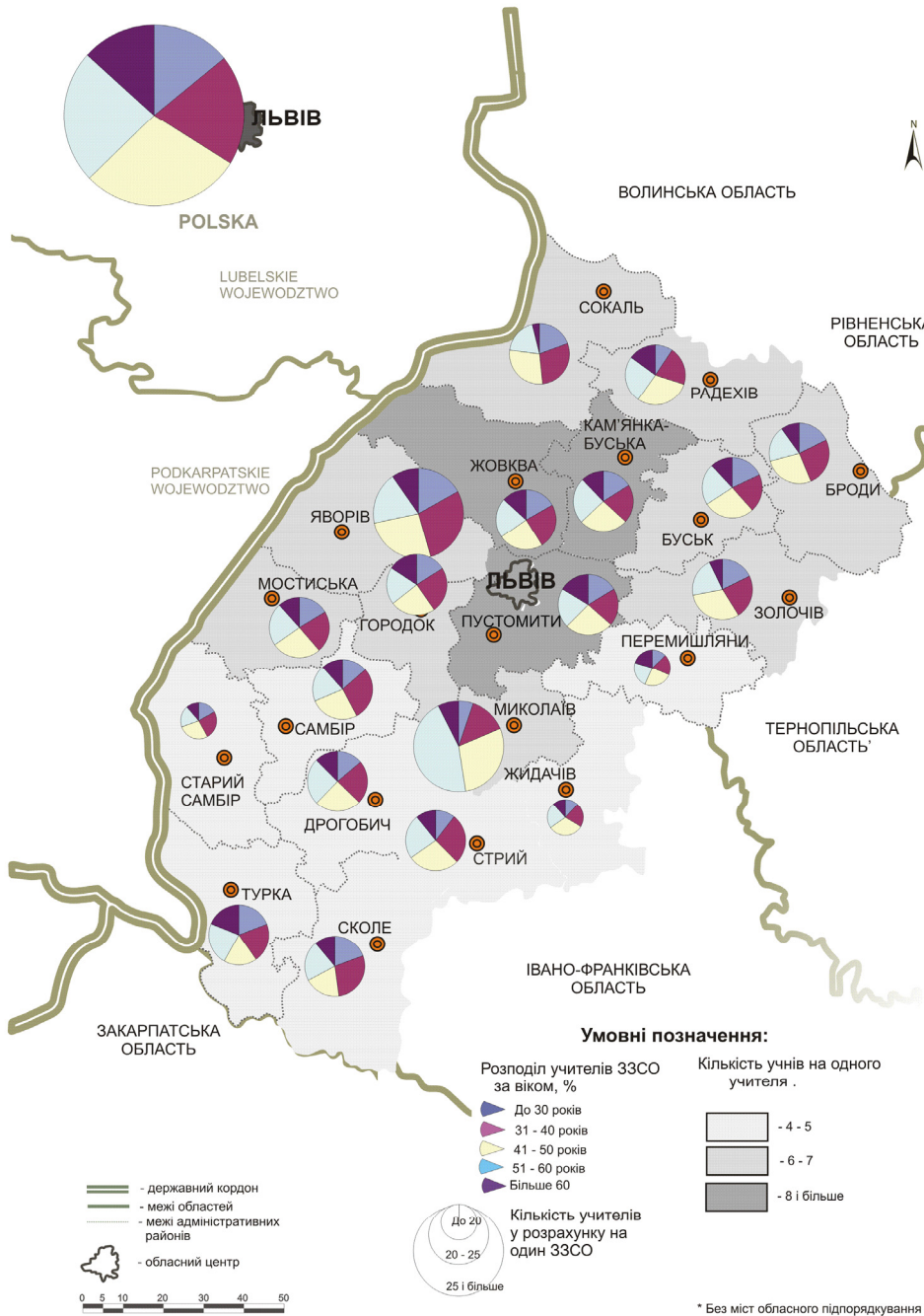


Рис. 2. Особливості функціонування мережі закладів загальної середньої освіти Львівської області у 2017 р.
 Побудовано автором за даними [2].

У дошкільній освіті існують проблеми недостатнього рівня охоплення дошкільним вихованням (у міських поселеннях – 60 %, у сільських поселеннях – 25 %), перевантаженості закладів (на 100 місцях у дошкільних закладах виховуються 142 дитини, у містах – 156, у сільській місцевості – 122). Традиційно вищий рівень охоплення дітей дошкільним вихованням спостерігається у містах обласного підпорядкування

та м. Львові і коливається від 88% до 52%. У районах охоплення дітей дошкільним вихованням є нижчим і досягає 50-55% (лише у Бродівському, Кам'янка-Буському та Сокальському районах), найнижчим впродовж останнього десятиріччя залишається у Дрогобицькому (17%) та Турківському (18%) районах.

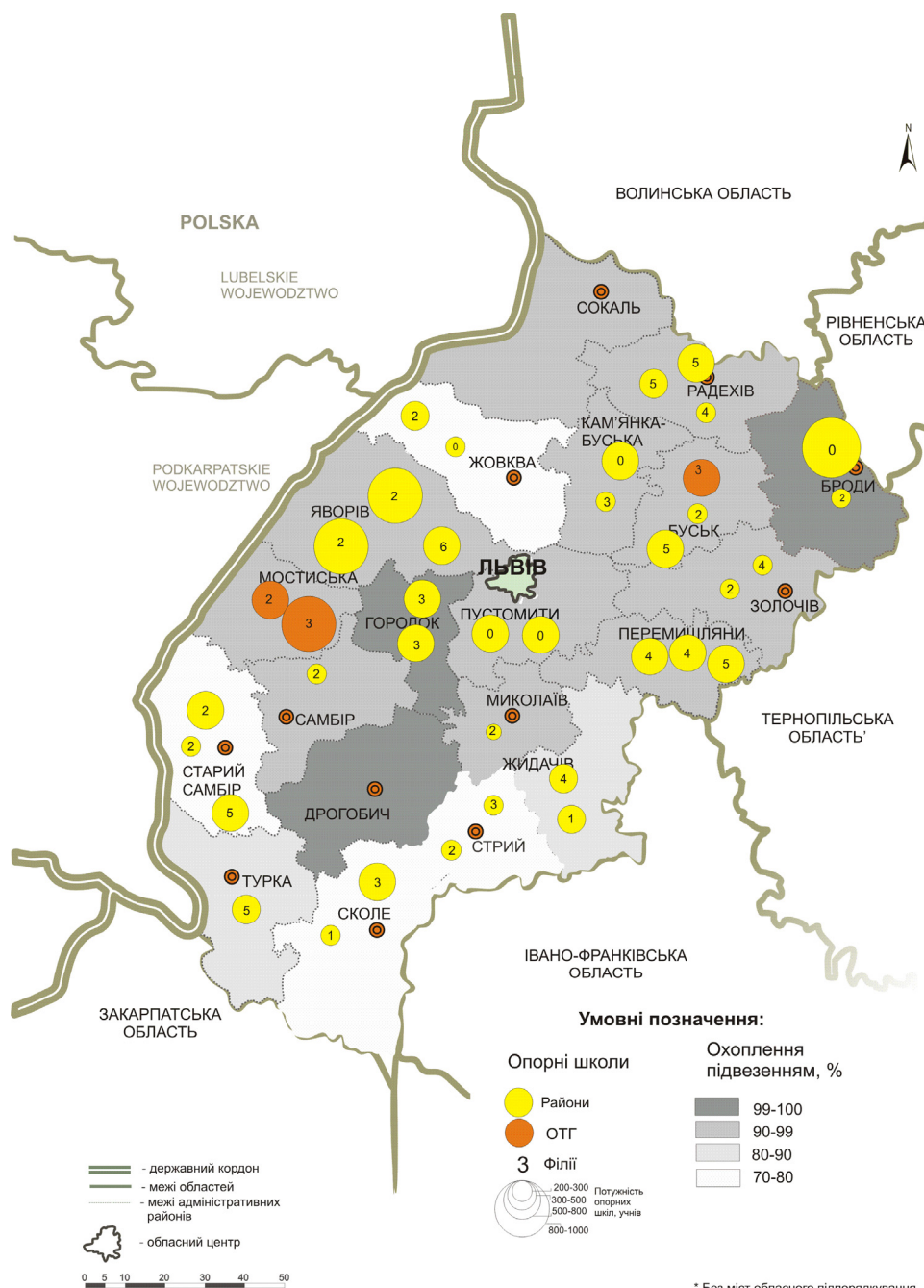


Рис. 3. Мережа опорних закладів Львівської області у 2017 р.

Побудовано автором.

Як бачимо, у функціонуванні мережі закладів дошкільної та шкільної освіти сформувалася низка проблем, які негативно впливають на можливість отримання якісних освітніх послуг відповідно до вікових потреб та особливостей розвитку дітей, що негативно позначається як на подальшій їх самореалізації, так і на соціально-економічному розвитку регіону та держави загалом.

В умовах реформи освіти та адміністративно-територіального устрою у ТО ДШО існує потреба у вирішенні проблем, пов'язаних з: процесами поляризації (що посилюють територіальні диспропорції у доступі до освітніх послуг); створення мережі освітніх центрів (профільна освіта) та опорних закладів (що потребують додаткових ресурсів для їх організації та функціонування); перерозподілом

повноважень та відповідальності між органами влади державного та місцевого рівнів управління (що потребують додаткового нормативно-правового врегулювання); підтримкою та розвитком соціогетеротопічних утворень як додаткових можливостей отримання освітніх послуг. Дослідження освітнього законодавства показало, що більшість законодавчих і програмних документів, які регулюють функціонування системи закладів дошкільної та шкільної освіти, націлені на посилення процесів поляризації, створення освітнього ядра та освітніх системоформуючих центрів (освітніх округів, опорних навчальних закладів).

У межах удосконалення функціонування ТО ДШО та використання можливостей сучасних реформ перспективним напрямом розвитку ТО ДШО регіону

вбачаємо їх розвиток на змішаних засадах, що характеризується поєднанням функціонування розсіяної мережі закладів початкового рівня освіти (I ступінь) та концентрації надання освітніх послуг на вищих освітніх щаблях (шляхом формування опорних шкіл та освітніх округів). Перевагами такого функціонування ТО ДШО стає максимальна наближеність освітніх послуг до споживачів на початковому рівні освіти та можливість створення центрів надання якісних освітніх послуг на вищих освітніх рівнях.

В умовах реформи місцевого самоврядування, яка характеризується перерозподілом управлінських повноважень і сфер відповідальності, існують ризики щодо неможливості виконання органами влади місцевого рівня покладених на них зобов'язань із забезпечення функціонування закладів освіти, що негативно відображатиметься на якісних показниках сфери освіти. Виконання завдання щодо удосконалення функціонування ТО ДШО та забезпечення рівного доступу до якісних освітніх послуг можливе лише шляхом комплексної взаємодії органів влади усіх рівнів.

Формування мережі опорних навчальних закладів в умовах сучасних реформ слід розділити на два етапи. Перший етап, *підготовчий*, має таке завдання: визначення мережі закладів освіти, на основі яких будуть утворюватися опорні, враховуючи густоту населення та стан дорожньої інфраструктури; вирішення матеріально-технічних проблем закладів освіти, забезпечення необхідною кількістю автотранспорту, створення умов для профільного та змішаного (інформаційно-комунікаційні технології) навчання; формування інфраструктурного забезпечення – дорожнього (облаштування зупинок і кишень, ремонт дорожнього полотна тощо), санітарно-гігієнічного (наявність водогону, каналізації, системи опалення тощо); підготовка управлінського персоналу – компетентного керівника, який володіє необхідними навичками та знаннями; формування кваліфікованого педагогічного колективу; роз'яснювальна робота з громадою; забезпечення стабільного фінансування потреб галузі. На підготовчому етапі доцільно було б апробувати роботу кількох опорних закладів з метою виявлення недоліків для подальшого їх усунення. На другому, *основному*, етапі необхідно акцентувати увагу населення на формуванні опорних шкіл як осередків доступної та якісної освіти, поступово розширюючи мережу закладів цього типу. Необхідною передумовою для реалізації цього етапу є наявність сформованого автопарку транспортних засобів та фінансового ресурсу для підтримання його функціонування (технічного стану, заміну зношеного транспорту на новий, оплата додаткових працівників).

Алгоритм формування мережі опорних шкіл, на нашу думку, мав би мати складатися з таких етапів: *наявність якісної дороги → наявність необхідного транспорту → формування та функціонування опорної школи*. На відміну від існуючого, він

передбачає поступове розширення мережі опорних шкіл, що дозволить знизити рівень недовіри та несприйняття населенням процесів реформування системи освіти. Неготовність органів місцевого самоврядування брати на себе відповідальність за створення і функціонування опорних шкіл підтверджує і той факт, що з 61 опорної школи, що функціонувала на території Львівської області у 2018 р., лише 16 було засновано органами управління ОТГ [3, с. 33].

Вважаємо, що удосконалення функціонування ТО ДШО потребує застосування додаткових заходів, основними з яких є:

- стимулювання процесів децентралізації в управлінні системою освіти на місцевому рівні, що дозволить громадам на місцях сформувати чітке стратегічне бачення можливостей і необхідності розвитку закладів освіти на власній території та дозволить диверсифікувати джерела залучення коштів на її функціонування;
- координація діяльності органів управління різних рівнів для забезпечення ефективності управління та вироблення ефективної політики розвитку ТО ДШО, зокрема у частині створення та удосконалення транспортно-комунікаційної інфраструктури;
- спрощення врегулювання діяльності закладів дошкільної освіти шляхом внесення змін у законодавчо-нормативну документацію, що: стимулюватиме будівництво соціальної інфраструктури компаніями забудовниками за принципом «розумної регуляції» (шляхом збільшення пайової участі забудовників у розвитку соціальної інфраструктури); сприятиме проектуванню та будівництву освітніх установ «кластерного» типу; дозволить розширити мережу закладів дошкільної освіти короткотривалого перебування;
- диверсифікація джерел фінансування дошкільної освіти (шляхом запровадження змішаної, диференційованої системи оплати між засновниками та батьками), що дозволить органам місцевого самоврядування акумулювати зекономлені ресурси та використовувати їх на розширення освітньої інфраструктури та можливостей отримання послуг дошкільної освіти;
- стимулювання розвитку соціогетеротопічних утворень [4, с. 130-132] у сфері дошкільної освіти як перспективного напрямку розвитку підприємництва та диверсифікації можливостей отримання освітніх (дошкільної та позашкільної) послуг;
- диверсифікація можливостей для забезпечення умов профільного навчання шляхом використання технологічних інновацій (зокрема пересувних спеціалізованих лабораторій);
- заохочення та підтримка громадських ініціатив у створенні та наданні освітніх

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

послуг (створення дошкільних закладів релігійними та громадськими організаціями, навчальними закладами тощо).

Висновки. Ефективне функціонування системи ТО ДШО у сучасних умовах потребує застосування різнопланових і диференційованих заходів для максимального забезпечення доступу до освітніх послуг незалежно від місця проживання. Перспективними напрямками покращення функціонування ТО ДШО залишаються: удосконалення нормативно-правового забезпечення, стимулювання децентралізації в управлінні системою освіти на місцевому рівні, розвиток мережі інноваційних освітніх закладів тощо. Особливої уваги та подальших наукових досліджень потребуватиме питання функціонування сфери освіти в об'єднаних територіальних громадах, які наразі лише починають формувати освітню політику на своїх територіях, стикаючись з новими викликами та проблемами.

Список використаних джерел

- 1 Головне управління статистики у Львівській області: сайт. 2018. URL: www.lv.ukrstat.gov.ua
- 2 Мережа ЗНЗ у Львівщини (станом на 1 серпня 2017 р.). *Освітній портал Львівщини*: сайт. URL: http://osvitportal.lviv.ua/merezha_znz_lvivskoi_oblasti
- 3 Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. *Децентралізація*: сайт. 10.09.2018 р. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/309/10.09.2018.pdf>
- 4 Синюра-Ростун Н. Р. Розвиток освітньої сфери регіону: управлінсько-просторовий аспект. *Проблеми регіоналістики: минуле, сучасне, майбутнє*:

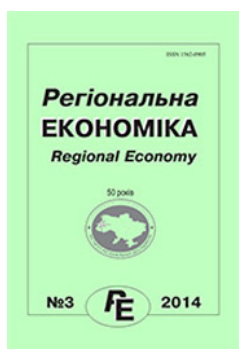
тези наук.-практ. Інтернет-конф. (3 березня 2017 р.). К.: КНЕУ, 2017. С. 130-132.

References

- 1 *Main department of statistics in Lviv oblast*: Website (2018). Retrieved from www.lv.ukrstat.gov.ua [in Ukrainian].
- 2 Merezha ZNZ u L'vivshchyny (stanom na 1 serpnia 2017 r.). [School network of Lviv region (on August 1, 2017)] (2017). *Educational portal of Lviv region*: Website. Retrieved from http://osvitportal.lviv.ua/merezha_znz_lvivskoi_oblasti [in Ukrainian].
- 3 *Monitorynh protsesu detsentralizatsiyi vlady ta reformuvannya mistsevoho samovyaduvannya* [Monitoring the process of decentralization of power and reform of local self-government]. (2018, Sep 10). *Decentralization*: Website. Retrieved from <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/309/10.09.2018.pdf> [in Ukrainian].
- 4 Synyura-Rostun, N. R. (2017). *Rozvytok osvithnoyi sfery rehionu: upravlins'ko-prostorovyy aspekt* [Development of the educational sphere of the region: the managerial-spatial aspect]. In *Problemy rehionalistyky: mynule, suchasne, maybutnye* [Problems of regionalism: past, present, future]: Abstracts of scientific-practical Internet-conference, 2017, March 21-22 (pp. 139-140). K.: Kyiv National Economic University n.a. Vadym Hetman. [in Ukrainian].

Надійшло 27.11.2018 р.

Науково-практичний журнал «РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА»



Науково-практичний журнал «Регіональна економіка» – це фахове науково-практичне видання, у якому висвітлюються такі теоретичні та прикладні питання: формування і реалізація державної регіональної політики в Україні, проблеми соціально-економічного життя регіонів, їх територіального розвитку, природокористування та екологічної безпеки, соціальної політики, транскордонного співробітництва, розвитку сільських територій, інвестиційно-інноваційної політики, фінансів і банківської справи.

Журнал «Регіональна економіка» включений до Переліку наукових фахових видань України (Наказ МОН України від 7.10.2015 р. №1021).

Журнал включено до міжнародної наукометричної бази **Index Copernicus**, Польща – з 2012 року.

Сайт журналу: www.re.gov.ua