

Ольга КИРИЛЕНКО,
Яна БУЧКОВСЬКА

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Визначено найважливіші напрямки оптимізації фінансування дошкільної освіти в Україні. Обґрунтовано доцільність розвитку джерел фінансування дошкільної освіти, важливість застосування співфінансування у цій сфері, використання альтернативних шляхів надання послуг дошкільної освіти за рахунок коштів бюджету. Досліджено напрямки удосконалення міжбюджетних відносин з метою поліпшення фінансування дошкільної освіти.

Формування особистості людини є визначальним чинником не лише успішності розвитку країни, а й запорукою відповідального ставлення до навколишнього середовища, толерантного ставлення до оточуючих спільнот. Від складу та якості закладених у ранньому віці дитини ціннісних орієнтирів безпосередньо залежить успішність у вирішенні великої частини глобальних проблем, адже їх неможливо подолати без адекватного ставлення та наявності рішучої волі людей. На сучасному етапі розвитку постсоціалістичного суспільства, яке характеризується різкою зміною соціальних умов у процесі політичних і економічних перетворень, вирішального значення набуває врахування, корегування та використання всієї складної сукупності чинників, які формують людський потенціал країни й ефективність його реалізації у повсякденному житті народу [1, 152]. Вирішення складних соціально-економічних завдань, які стоять перед Україною, формування нової цивілізаційної якості українського суспільства, яка враховує, з одного боку, культурні традиції країни, а з іншого – тенденції розвитку

загальносвітової цивілізації, вимагає видозміни соціокультурних типів особистості. У цьому процесі освіти відводиться особлива роль [2, 49]. Провідні експерти у сфері дошкільної освіти дійшли висновку, що виховання й освіта дітей молодшого віку мають сприяти розвитку в них прагнення до миру, взаєморозуміння, відмови від дискримінації та гармонійному ставленню до природи відповідно до положень Конвенції про права дитини. При цьому дитинство саме по собі є цінністю, і діти мають невід'ємне право на турботу, захист і участь [3, 192]. Визначені пріоритети розвитку дошкільної освіти слугують основним чинником удосконалення фінансування дошкільної освіти, яке в демократичній країні покликане, насамперед, задовольняти наявні запити на одержання освітніх послуг.

Проблеми фінансування дошкільної освіти є предметом наукових розвідок зарубіжних і вітчизняних вчених: М. Азнара, Н. Бакши, Т. Боголіб, В. Варнавського, Ю. Ганущака, В. Дем'янишина, І. Луніної, В. Опаріна, К. Павлюк, В. Федосова, С. Юрія та ін. У публікаціях обґрунтовані шляхи вдо-

сконалення фінансування дошкільної освіти, зокрема, з урахуванням зарубіжного досвіду. Втім революційний характер змін суспільних відносин в Україні потребує пошуку нових підходів до вирішення гострих суспільних проблем, що спричиняє появу нових завдань, які стоять перед фінансовою наукою. Невирішеними залишаються проблеми неспроможності існуючої системи фінансування позитивно впливати на рівень доступності послуг та стимулювати підвищення їхньої якості.

Зважаючи на це, метою статті є наукове обґрунтування пріоритетних напрямків удосконалення фінансування дошкільної освіти в контексті вирішення актуальних завдань гуманітарного розвитку країни.

В Україні основні напрямки розвитку дошкільної освіти було визначено в Концепції Державної цільової програми розвитку дошкільної освіти на період до 2017 року [4]. В ухваленій Концепції передбачалося, що наявні проблеми у сфері дошкільної освіти можна розв'язати шляхом:

- збереження, розширення та підтримки мережі дошкільних навчальних закладів різних типів і форм власності, зокрема закладів з інклюзивними групами;
- дотримання вимог законодавства в частині створення умов для здобуття високоякісної дошкільної освіти дітьми п'ятирічного віку;
- розширення мережі дошкільних навчальних закладів, що проводять діяльність за одним чи кількома пріоритетними напрямками (художньо-естетичний, фізкультурно-оздоровчий, музичний, гуманітарний тощо);
- впровадження сучасних освітніх технологій, зокрема забезпечення комп'ютеризації дошкільних навчальних закладів, підключення до Інтернету;
- підвищення рівня науково-методичного забезпечення дошкільної освіти,

створення інформаційно-методичних комплектів (електронні посібники, віртуальні лабораторії, електронні бази, освітні портали тощо) та створення умов для їх використання у системі дошкільної освіти;

- здійснення моніторингу якості дошкільної освіти;
- формування у дітей та їх батьків культури здорового способу життя;
- налагодження вітчизняного виробництва навчально-методичного, ігрового обладнання і дидактичних засобів навчання та забезпечення ними дошкільних навчальних закладів;
- модернізації змісту психолого-педагогічної, методичної, практичної підготовки та підвищення кваліфікації педагогічних кадрів;
- створення при МОН Міжвідомчої ради з питань дошкільної освіти з метою координації діяльності всіх структур системи дошкільної освіти;
- утворення окремих підрозділів з питань дошкільної освіти в обласних, міських (районних) управліннях (відділах) освіти;
- підвищення ефективності роботи з батьками (утворення ресурсних центрів професійного консультування, енциклопедії для батьків тощо);
- розроблення та запровадження медіа-освіти, створення інформаційних дошкільних програм, зокрема "Електронна пошта для батьків" тощо [4].

На наш погляд, запропоновані напрямки не передбачають принципових змін щодо підвищення доступності та якості послуг дошкільної освіти. Визначені шляхи вирішення наявних проблем можна оцінити як консервативний шлях забезпечення наявного попиту суспільства на послуги дошкільної освіти. Відтак в програмному документі не було закладено передумов для модернізації системи фінансування

дошкільної освіти з метою забезпечення її виходу на принципово новий рівень. Варто зазначити, що розпорядження Кабінету Міністрів України, яким було затверджено Концепцію Державної цільової програми розвитку дошкільної освіти на період до 2017 р., втратило чинність 05.03.2014 р. Отож, сьогодні відсутній комплексний документ, який регламентував би напрямки розвитку дошкільної освіти.

Наприкінці 2014 р. фахівці Міністерства освіти і науки України розробили проект Концепції розвитку освіти, в якій значна увага приділена модернізації дошкільної освіти. Варто відзначити прогресивність запропонованих напрямків удосконалення дошкільної освіти, які передбачають застосування сучасних підходів до збалансованого забезпечення населення послугами дошкільної освіти. Для її реформування визначено за необхідне:

1. Забезпечити доступ до послуг піклування й освіти для всіх дітей віком від народження до шести років з активним залученням сімей.

2. Передбачити різні форми надання послуг піклування й освіти для дітей віком від народження до шести років як в умовах закладу освіти (center-based), так і в умовах домашнього виховання (home-based), та розробити потрібне нормативно-правове забезпечення.

3. Забезпечити впровадження інклюзивної освіти у дошкільні навчальні заклади різних типів та форм власності.

4. Передбачити з 2017 року відкриття дошкільних навчальних закладів сімейного типу (у тому числі у житлових приміщеннях) та корпоративних (відомчих).

5. Легітимізувати дошкільні навчальні заклади, центри розвитку дітей, що фактично існують, але дотепер вимушені працювати поза правовим полем, без ліцензії.

6. Забезпечити здобуття дошкільної освіти відповідно до вікової періодизації (згідно з класифікацією Всесвітньої організації охорони здоров'я) [5].

Важливими для визначення концептуальних напрямків удосконалення системи фінансування дошкільної освіти є визначені в проекті вищезазначеної Концепції заходи щодо забезпечення рівного доступу до освіти. В переліку заходів зазначено кардинально інші підходи щодо забезпечення послуг для окремих категорій дітей – забезпечення інклюзивного освітнього середовища для дітей з особливими освітніми потребами, відкриття дошкільних навчальних закладів сімейного типу (зокрема в житлових приміщеннях) і корпоративних (відомчих). Важливе значення для підвищення відповідальності батьків за належний рівень дошкільної освіти та допомозі їм у цій діяльності має запропоноване положення щодо організації домашніх візитів з метою виявлення потреб сімей у підтримці розвитку й навчання їхніх дітей. Актуальною в сучасних умовах є розробка та впровадження моделі фінансування, яка оптимально поєднуватиме державне (комунальне) і приватне інвестування. Заслугує на всебічну увагу комплексний підхід до оцінювання якості дошкільної освіти. Відсутність системи показників якості дошкільної освіти різко зменшує можливість визначення ефективності видатків бюджету на дошкільну освіту. Таким чином, системний підхід до вдосконалення послуг слугує добротним ґрунтом для напрацювання актуальних напрямків удосконалення фінансування дошкільної освіти.

Ми вважаємо, що реалізувати амбітні цілі та завдання розвитку дошкільної освіти в Україні неможливо без вирішення системних проблем фінансового забезпечення. В новітній історії Україна проходить складний шлях свого розвитку, який супроводжується докорінними суспільно-політичними та еко-

номічними трансформаціями. Враховуючи певні застереження, все ж можна говорити про відродження ринкових відносин в економіці, що призвело до появи нових фінансових інституцій та формування принципово відмінних відносин у сфері забезпечення суспільних потреб. В таких умовах система фінансування дошкільної освіти зберігає свої основні риси в незмінному вигляді ще з часів командно-адміністративної економіки. Зрозуміло, що це негативно впливає на спроможність системи дошкільної освіти адекватно задовольняти суспільні запити щодо одержання необхідних послуг, а також робить проблематичним забезпечення фінансовими ресурсами звичних потреб дошкільних навчальних закладів. Зважаючи на це, сьогодні гостро постає питання реформування системи фінансування дошкільної освіти, як важливого елемента розвитку дошкільної освіти та вирішення важливих завдань гуманітарного розвитку нашої країни.

В умовах становлення ринкових відносин в Україні та поширення приватної форми власності в усі сфери національної економіки, у дошкільній освіті підприємницькі суб'єкти практично не задіяні. Це підтверджується вкрай незначною часткою дітей, які відвідують приватні дошкільні навчальні заклади, та незначною часткою таких закладів у загальній чисельності дошкільних установ. Враховуючи загалом вищий рівень послуг, що надають у закладах приватної форми власності, а також значний нереалізований попит на послуги дошкільної освіти, важливим напрямком удосконалення фінансування дошкільної освіти вважаємо розвиток приватної ініціативи у цій сфері. В стратегічній перспективі господарюючі суб'єкти різних форм власності не лише матимуть рівні права на ринку надання послуг, а повинні стати рівноправними претендентами на одержання бюджетних асигнувань, спрямованих на фінансування дошкільної освіти.

Варто зазначити, що в фінансовій літературі розрізняють поняття забезпечення товарів і послуг за рахунок бюджетних коштів та безпосереднього їх виробництва [6, 367]. З огляду на це, процес надання послуг дошкільної освіти можна розглядати як взаємозв'язок двох елементів – його фінансування та виробництва. Надання можливості приватним дошкільним закладам права претендувати на одержання бюджетних асигнувань створить сприятливе середовище до появи конкуренції. Безумовно, це матиме позитивний вплив як на зростання якості таких послуг для населення, розширення пропозиції послуг, так і на формування реальної вартості таких послуг. Варто зазначити, що, крім безпосереднього придбання суспільних послуг у суб'єктів ринкової економіки, фінансова наука пропонує ще й інші механізми залучення недержавних структур до виробництва суспільно корисних послуг. Такими механізмами є: надання державної підтримки приватним підприємцям, які пропонують суспільні блага за нижчою ціною, за допомогою субсидій; часткове перебирання державою підприємницького ризику (надання гарантій щодо пов'язаних з ризиком видів підприємницької діяльності); використання податків і зборів як інструменту управління виробництвом або споживанням тощо [7, 39].

Сьогодні існує чимало перешкод, які стають на шляху для застосування різноманітної фінансової підтримки недержавних дошкільних навчальних закладів. Основною з них є значне поширення корупції як у сфері державного управління та місцевого самоврядування, так і в комерційній сфері. Це формує необґрунтовані ризики надмірних витрат бюджетних коштів, привласнення посадовцями корупційної ренти, неякісного надання послуг. Не сприятиме активній фінансовій підтримці приватних дошкільних навчальних закладів також

відсутність необхідного досвіду та суттєва обмеженість практики оцінювання якості послуг дошкільної освіти. Проте, незважаючи на ці перешкоди, необхідно поступово розвивати інструментарій фінансової підтримки різноманітних надавачів послуг дошкільної освіти, враховуючи при цьому можливі ризики. На наш погляд, на початковому етапі становлення механізму фінансової підтримки приватних дошкільних закладів доцільно застосувати податкові пільги суб'єктам господарської діяльності, що надають послуги дошкільної освіти. Зважаючи на суспільний характер діяльності таких структур та значний ефект як для соціальної сфери, так і національної економіки, вважаємо, що приватним дошкільним закладам доцільно надати статус неприбуткових організацій. Це дасть змогу стимулювати розвиток приватної ініціативи щодо надання послуг дошкільної освіти, сприяти легалізації діяльності господарюючих суб'єктів, що функціонують у цій сфері.

На фоні наукової дилеми щодо більшої ефективності державного чи приватного секторів економіки на практиці відбувається пошук оптимальних способів їх співпраці шляхом організації різноманітних форм державно-приватних партнерств. Для дошкільної освіти сьогодні є актуальним застосування державно-приватного партнерства для створення основних фондів суб'єктами підприємницької діяльності за рахунок власних і залучених коштів, які в подальшому будуть передані у користування дошкільним навчальним закладам. Таким чином, особливу цінність для удосконалення видатків на дошкільну освіту, на нашу думку, має запровадження державно-приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації дошкільних навчальних закладів.

Переваги створення державно-приватних партнерств, порівняно з традиційними методами інвестування бюджетних коштів,

чітко демонструє досвід Великобританії. При використанні цього способу набагато рідше трапляються випадки перевищення фактичної вартості виконання проекту над плановою, частіше дотримуються строки введення об'єктів в експлуатацію, істотно вищою є якість споруд. Про це свідчать дані, наведені в доповіді Рахункової палати Великобританії. Так, під час реалізації інвестиційних проектів державним сектором у 1999 р. у 73% випадків спостерігалось перевищення проектної вартості об'єкта, натомість під час здійснення проектів партнерством такі факти були виявлені лише у 22% випадків, до того ж, жодного разу перевищення не було спричинене односторонніми діями партнерства. Ще один важливий показник ефективності капіталовкладень – термін виконання проектів – також засвідчує переваги приватно-державного партнерства. Під час спорудження об'єктів державним сектором перевищення встановлених термінів їх введення в експлуатацію спостерігалися в 70% випадків, проти аналогічного показника для партнерств – 24% [8, 43–44]. Слід також зазначити, що застосування державно-приватного партнерства спроможне вирішити чимало фінансових проблем забезпечення належної експлуатації дошкільних навчальних закладів. Сьогодні чималі кошти, що спрямовуються з бюджету на дошкільну освіту, витрачаються на утримання обслуговуючого персоналу. При цьому формування кількості та складу працівників дошкільних навчальних закладів відбувається відповідно до єдиних норм, які часто виявляються завищеними порівняно з реальними потребами закладів у кадрах. В таких умовах використання державно-приватного партнерства для забезпечення експлуатації дошкільних навчальних закладів призведе до підвищення продуктивності праці, а також сприятиме підвищенню якос-

ті послуг та зменшенню ризиків порушення нормативних вимог щодо приміщень. Позитивним результатом при цьому сприятиме інституційне розмежування між виконавцями робіт та замовником, який фінансуватиме одержані послуги.

Як засвідчує досвід багатьох країн, застосування державно-приватного партнерства у процесі реалізації проектів у соціальній сфері сприяє появі хороших перспектив для подолання об'єктивних труднощів і суб'єктивних бар'єрів "некомпетентності" органів влади [9, 247]. Втім для успішної реалізації проектів державно-приватного партнерства, на нашу думку, необхідна політична й економічна стабільність, адже від цього залежать інвестиційні ризики. Крім цього, необхідно формувати інституційне забезпечення, яке визначало б правила реалізації державно-приватного партнерства у сфері дошкільної освіти.

Особливі уваги потребують питання організації ефективного фінансування розвитку дошкільної освіти. Сьогодні чимало дітей не відвідують дошкільні навчальні заклади через їхню відсутність в населених пунктах. Традиційні підходи до розвитку їх мережі не завжди забезпечують очікуваний ефект – критичні оцінки стосуються, насамперед, капітальних вкладень у будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт. Вирішення цієї проблеми неможливе без подолання корупції у фінансовій системі та суттєвого підвищення фахового рівня спеціалістів, що ухвалюють управлінські рішення у цій сфері.

Ключовим чинником в подоланні наявних недоліків інвестицій у розвиток дошкільних навчальних закладів, на нашу думку, є відновлення довіри між громадянським суспільством та органами влади. В українському суспільстві присутній високий рівень недовіри до органів державної влади як з боку суб'єктів господарювання, так і з боку громадян-фізичних осіб, про-

те зберігся кредит довіри громадян один до одного. Така ситуація суттєво обмежує джерела економічного розвитку держави, бо суспільство, що побудоване на довірі, має більші стимули до розвитку, акумулює ресурси у фізичний капітал, більшу імовірність повернення ресурсів та накопичення людського потенціалу [10, 65].

В Україні є чимало позитивних прикладів спільного залучення коштів міжнародних організацій, бюджету та інших джерел для фінансування розвитку дошкільних навчальних закладів при активній участі територіальної громади. У цьому контексті можна говорити про досвід спільного проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду", метою програм якого є створення сприятливого середовища для довгострокового соціально-економічного розвитку на місцевому рівні шляхом розвитку місцевого самоврядування та підтримки ініціатив, спрямованих на розвиток громад на всій території України [11]. У процесі реалізації цієї програми було мобілізовано фінансові ресурси з різних джерел та залучено до управління громади, розроблено проекти енергозбереження закладів. Схожі принципи в своїй діяльності використовує Український фонд соціальних інвестицій. Внеском у розвиток мережі дошкільних навчальних закладів цього фонду є фінансування ремонту об'єктів соціальної та комунальної інфраструктури у сільській місцевості (дитячих садків, шкіл, фельдшерсько-акушерських пунктів, клубів, водогонів, доріг) [12].

На основі вивчення досвіду спільного фінансування за участі різних інституцій, на нашу думку, можна сформулювати пропозиції, спрямовані на удосконалення системи фінансового забезпечення дошкільної освіти. По-перше, перспективним напрямком реформування системи фінансування дошкільної освіти є поєднання фінансових

ресурсів з різних джерел, що дає змогу поєднувати пріоритети загальнодержавного та місцевого розвитку. По-друге, доцільно залучати громади до управління інвестиційними проектами, оскільки це позитивно впливає на раціональний відбір проектів та якість їх реалізації. По-третє, пріоритет у фінансуванні необхідно надавати проектам, які позитивно впливатимуть на підвищення ефективності видатків на дошкільну освіту в майбутньому.

Серед важливих напрямів удосконалення фінансування дошкільної освіти, на нашу думку, є застосування оптимальних підходів до вирішення проблеми матеріально-технічного забезпечення дошкільної освіти. Важливе значення при цьому має спрямування фінансових ресурсів у створення навчально-виховних комплексів та вивільнення приміщень дошкільних навчальних закладів, зокрема, від початкових шкіл. Функціонування навчально-виховного комплексу передбачає наявність спільного адміністративного, медичного та обслуговуючого персоналу. Відтак формування таких закладів дає змогу оптимізувати колектив працівників, що забезпечить вивільнення коштів на оплату праці педагогічного персоналу та матеріально-технічне забезпечення і, таким чином, підвищення ефективності видатків на дошкільну освіту.

Створення навчально-виховних комплексів актуальне для сільської місцевості, оскільки там проживає відносно мала кількість дітей. Відтак організаційне об'єднання дошкільного навчального закладу та школи в одну організаційну структуру, яка складається з двох підрозділів, дає змогу оптимізувати фінансування освіти. Як відомо, навчально-виховний комплекс створюють за рішенням місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [13]. З огляду на це, доцільно запроваджувати фінансові стимули для тих органів

місцевого самоврядування, які ініціюють і реалізують заходи щодо створення навчально-виховних комплексів. Це може бути певна надбавка до трансфертів, доцільність якої обґрунтовується вищим рівнем якості послуг дошкільної освіти, що забезпечується більшою можливістю спрямування коштів на матеріально-технічне забезпечення закладів.

Попри важливість розвитку різних джерел фінансування дошкільної освіти та розширення суб'єктів, які надають послуги з дошкільної освіти, провідна роль у її фінансуванні має залишатися за державою. Зважаючи на важливість дошкільної освіти для успішного розвитку суспільства та конституційно закріплені зобов'язання щодо забезпечення доступності й безоплатності дошкільної освіти, а також її розвиток, подальше удосконалення фінансування дошкільної освіти в Україні здебільшого пов'язане з модернізацією державного фінансування цієї сфери. Незважаючи на те, що зобов'язання щодо забезпечення населення послугами дошкільної освіти закріплене за державою, остання ці повноваження передала органам місцевого самоврядування. Нині широко обговорюється ідея децентралізації управління державою та піддаються ревізії наявні повноваження органів місцевого самоврядування.

В Україні започатковані доволі радикальні реформи у сфері міжбюджетних відносин. Так, в проекті змін до Бюджетного кодексу України, зокрема, передбачено здійснення видатків на дошкільну освіту з бюджетів міст республіканського АР Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад [14]. В такому випадку ті села, селища та міста районного значення, які не будуть об'єднані відповідно до перспектив-

ного плану формування територій громад, позбудуться можливості здійснювати видатки на дошкільну освіту. На нашу думку, це буде оправдано лише за умови виваженого підходу до формування перспективного та наукового обґрунтування положень закону, відповідно до якого відбуватиметься об'єднання територіальних громад. Крім цього, фінансування дошкільної освіти з районного бюджету несе в собі ризики несправедливого розподілу коштів між ДНЗ різних населених пунктів. З огляду на це, запропоновані положення можуть бути оправдані лише на період реформування місцевих бюджетів, необхідність якого вже давно назріла. В наукових дослідження на основі аналізу бюджетної та соціальної інфраструктур встановлено, що існують підстави для сумнівів у дієздатності органів місцевого самоврядування у сільських радах до 2 тис. мешканців, які становлять три чверті від загальної кількості сільських рад. При цьому найтривожнішою в таких сільських радах є ситуація з дошкільними закладами. Для малих сільських рад чітко спостерігається зменшення народжуваності, оскільки молоді сім'ї беруть до уваги відсутність дитячих садків [15, 18]. Запропонований підхід до реформування фінансування дошкільної освіти містить істотні ризики подальшої дискримінації сільського населення в праві на дошкільну освіту. Варто зазначити, що у Франції, в якій налічується більше, ніж 36 000 комун, видатки на дошкільну освіту здійснюються саме з їх бюджетів [16, 39]. З метою недопущення погіршення наявної забезпеченості послугами дошкільної освіти в Україні, доцільно законодавчо закріпити чіткі стандарти їх надання в різних населених пунктах.

На нашу думку, суттєвого вдосконалення потребує система міжбюджетних трансфертів. Принципового значення при цьому набуває форма міжбюджетних трансфертів,

які призначені для фінансової підтримки органів місцевого самоврядування у їхній діяльності щодо забезпечення суспільства послугами дошкільної освіти. В проекті змін до Бюджетного кодексу України передбачене кардинальне реформування механізму надання трансфертів органам місцевого самоврядування на забезпечення послуг дошкільної освіти. Так, новацією пропонується змін є запровадження освітньої субвенції, яка спрямовується на оплату поточних видатків загальноосвітніх навчальних закладів усіх ступенів, шкільних відділень навчально-виховних комплексів, спеціалізованих шкіл (шкіл-інтернатів), вечірніх (змінних) шкіл, загальноосвітніх навчальних закладів для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку [14]. Таким чином, освітня субвенція не передбачає забезпечення потреб органів місцевого самоврядування у фінансових ресурсах на надання послуг дошкільної освіти, що створює значні ризики їх належного фінансування. Фінансування дошкільної освіти в такому разі залежить від ефективності дій органів місцевого самоврядування щодо наповнення доходів місцевих бюджетів.

Запропоновані підходи до реформування фінансування дошкільної освіти, на нашу думку, містять великі ризики соціально несправедливого розподілу фінансових ресурсів між окремими територіальними громадами. До того ж з'являються реальні загрози дискримінаційного підходу до спрямування коштів на дошкільну освіту, оскільки її фінансування фактично не гарантується державою, а залежить від спроможності органу місцевого самоврядування наповнювати місцевий бюджет та фактичних пріоритетів місцевої влади щодо витрачання бюджетних коштів. Отже, запропонова-

ні новації щодо фінансування дошкільної освіти, на наше переконання, ставлять під сумнів реалізацію важливих цілей гуманітарної політики України. Зважаючи на це, обґрунтуванням їхньої доцільності може слугувати лише короткий період виходу із гострої економічної та фінансової кризи, яка розгортається в нашій країні, та проведенням радикального реформування місцевого самоврядування.

Підсумовуючи викладене вище зазначимо, що чинний механізм фінансування дошкільної освіти, безумовно, потребує суттєвого вдосконалення, запропоновані урядом новації в цій сфері містять системні прорахунки, в разі їх тривалого застосування

без додаткових інструментів стимулювання ефективного фінансування дошкільної освіти, вони можуть призвести до негативних наслідків у гуманітарній сфері. Відтак, доцільно подальше вдосконалення системи бюджетного фінансування дошкільної освіти, в тому числі міжбюджетних трансфертів як основного джерела фінансового забезпечення дошкільної освіти в Україні.

З метою детального з'ясування оптимальних форм трансфертів, призначених на забезпечення потреб органів місцевого самоврядування, пов'язаних з фінансуванням дошкільної освіти, проведемо порівняльний аналіз використання для таких цілей універсальних і спеціальних трансфертів (табл. 1).

Таблиця 1

Наслідки забезпечення потреб дошкільної освіти шляхом надання універсальних або спеціальних трансфертів*

Забезпечення потреб дошкільної освіти шляхом надання універсальних трансфертів (дотацій)	Забезпечення потреб дошкільної освіти шляхом надання спеціальних трансфертів (субвенцій)
Стимулює до підвищення ефективності на дошкільну освіту, оскільки є можливість зекономлені кошти використати на інші цілі.	Унеможлиблює використання коштів, наданих державою на фінансування дошкільної освіти, на інші цілі, що позбавляє мотиви органів місцевого самоврядування до зменшення видатків на дошкільну освіту.
Ускладнений контроль за забезпеченістю дошкільних навчальних закладів достатніми фінансовими ресурсами, через необов'язковість затвердження видатків на дошкільну освіту в обсягах, розрахованих при визначенні обсягу дотацій.	Створюються умови для спрощеного контролю спрямування фінансових ресурсів дошкільним навчальним закладам, оскільки спеціальні міжбюджетні трансферти мають бути використані за цільовим призначенням.
Складніше демонструвати суспільству досягнення соціальної справедливості через можливі відхилення затверджених бюджетних призначень на дошкільну освіту від забезпечених державним фінансуванням обсягів дотацій вирівнювання.	Легше демонструвати суспільству досягнення соціальної справедливості через однакові підходи до розрахунку видатків на дошкільну освіту, які гарантовано не будуть зменшені органом місцевого самоврядування.
Наявні ризики витрачання коштів, які розраховані у видатках на дошкільну освіту під час визначення дотації, на утримання органів управління, оскільки вони готують проект місцевого бюджету та мають великий вплив на його затвердження.	Звуження автономії місцевого самоврядування через неможливість визначати пріоритети використання коштів та спрямовувати виділені трансферти на інші цілі у разі відсутності реальної потреби в наданому фінансуванні та наявності гострих соціальних і економічних проблем в інших сферах.
Розширення автономії місцевого самоврядування завдяки тому, що через велику кількість місцевих бюджетів та різноманітні соціально-економічні умови різних адміністративно-територіальних одиниць, органи місцевого самоврядування можуть самостійно оцінювати гостроту соціальних проблем та ухвалювати рішення щодо спрямування коштів для їх подолання.	Забезпечується прозорість у наданні та використанні коштів, призначених для утримання закладів дошкільної освіти.

* Складено авторами.

Як видно з таблиці, застосування як універсальних, так і цільових трансфертів для фінансового забезпечення дошкільної освіти може мати позитивні та негативні наслідки. Через це, обираючи той чи інший спосіб підтримки органів місцевого самоврядування, яким держава делегує обов'язок фінансувати дошкільну освіту, необхідно виходити з умов функціонування держави – спроможності органів місцевого самоврядування ефективно витратити кошти на дошкільну освіту, рівня впливу громадськості та ступінь задоволення суспільних інтересів, можливостей національної економіки генерувати відповідні надходження бюджету, розвиненості фінансового контролю тощо. З іншого боку – варто орієнтуватися на цілі гуманітарного розвитку країни та стратегічні завдання функціонування дошкільної освіти.

Враховуючи це, зазначимо, що стратегічним пріоритетом розвитку України є досягнення високих стандартів соціального розвитку та підвищення ефективності національної економіки. Оптимальним шляхом досягнення цілей, який і обрав український народ, є інтеграція в спільноту європейських країн та дотримання європейських цінностей. Відповідно до основоположного документа, який регламентує відносини у сфері місцевого самоврядування, – Європейської хартії місцевого самоврядування, у міру можливості дотації місцевим властям не призначаються для фінансування конкретних проектів. При цьому надання дотацій не скасовує основоположну свободу місцевих властей проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції [17].

Зважаючи на властивості трансфертів на підтримку дошкільної освіти, вважаємо, що такі трансферти мають надаватися у формі дотацій органам місцевого самоврядування. Використання субвенцій на дошкільну освіту можна допустити лише на короткий період для забезпечення належної фінансової дис-

ципліни та виключення фактів неефективного використання коштів, на відмінні від дошкільної освіти цілі. За цей час доцільно розробити та запровадити чіткі індикатори доступності та якості послуг дошкільної освіти. Це дасть змогу відмовитися від цільового спрямування коштів на дошкільну освіту і контролювати виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень на основі суспільно важливих індикаторів. Враховуючи зміст видатків на розвиток дошкільної освіти, вважаємо, що доцільно надавати ці кошти органам місцевого самоврядування у формі субвенцій. Це дасть змогу застосувати спеціальний механізм їх використання, який виключатиме спрямування ресурсів на інші цілі, залучати співфінансування для підвищення ефективності та звітувати про досягнуті результати.

Отже, система фінансування дошкільної освіти, яка переважно зберігає основні риси ще з періоду командно-адміністративної економіки, потребує суттєвого реформування. До найважливіших напрямків удосконалення фінансування дошкільної освіти доцільно зарахувати розвиток джерел фінансування, запровадження нових суб'єктів надання послуг дошкільної освіти, використання співфінансування для забезпечення важливих заходів, застосування альтернативних механізмів надання послуг дошкільної освіти. Завданням подальших досліджень у цій сфері може бути розробка детальних пропозицій щодо кожного з напрямків удосконалення фінансування дошкільної освіти в Україні.

Література

1. *Социальная политика в постсоциалистическом обществе: задачи, противоречия, механизмы* / К. Миккульский, Ю. Пахомов, А. Шаронов и др. – М.: Наука, 2001. – 648 с.
2. *Глобальные проблемы человечества как фактор трансформации образовательных систем: Монография* / В. И. Астахова,

- В. В. Астахов, Е. В. Астахова и др.: Под общ. ред. Е. В. Астаховой. – Харьков: Изд-во НУА, 2008. – 396 с.
3. Воспитание и образование детей младшего возраста / Сборник материалов Всемирной конференции ЮНЕСКО (27–29 сентября 2010 г., Москва). – М.: Издательский дом “Этносфера”, 2011. – 220 с. (3)
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 1721-р “Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку дошкільної освіти на період до 2017 року” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1721-2010-%D1%80/print1384772734924619>.
5. Концепція розвитку освіти України. Проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>. (5)
6. Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный / Н. В. Бакша, В. В. Гамукин, А. П. Свинцова. – М.: Издательство ИПО “Профиздат”, 2001. – 416 с.
7. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. – К.: Наукова думка, 2006. – 432 с.
8. Кириленко О. П., Малиняк Б. С. Теорія і практика бюджетних інвестицій. – Тернопіль: Економічна думка, 2007. – 288 с. (8)
9. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. – М.: Изд. Дом Гос. унта – Высшей школы экономики, 2010. – 287 с.
10. Місцевий розвиток за участі громади: Монографія: у 2 т. – Том 2. Інституційні та прикладні аспекти управління місцевим розвитком, орієнтованим на громаду / Ю. М. Петрушенко, О. М. Руденко, С. В. Штурхецький: За заг. ред. Ю. М. Петрушенка. – Суми: Університетська книга, 2014. – 368 с.
11. Про Проект “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cba.org.ua/ua/about/about-cba>.
12. Напрямки діяльності Українського фонду соціальних інвестицій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.usif.org.ua/uk/pronas/2011-11-30-12-46-06.html>.
13. Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2003 р. № 306 “Про затвердження Положення про навчально-виховний комплекс “дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад”, “загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/306-2003-%D0%BF/print1393162468751735>.
14. Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин). Проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/zakonodavchi-aktishvaleni-kabinetom-ministriv-ukrayini-275073/proekt-zakonu-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-dobyudzhethogo-kodeksu-ukrayini--schodo-reformimizhbyudzhethnih-vidnosin-40777.
15. Ганущак Ю. Територіальна організація влади: напрями змін / За заг. ред. д. держ. упр., проф. В. С. Куйбіди. – Львів: Видавництво “Астролябія”, 2013. – 166 с.
16. Азнар М. Французький приклад регіоналізації, децентралізації та деконцентрації // Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу. – К., 2005. – С. 25–47.
17. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036/print1383410992107354.