

УДК 336.078.3:378.14

Г. Калиневич,  
К. Бліщук

## НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ОСВІТИ

Обґрунтовано напрями державного регулювання фінансового контролю в системі освіти. Розкрито основні проблеми, які існують у сфері фінансового контролю освітніх закладів. Встановлено, що державне регулювання фінансового контролю в системі освіти повинно здійснюватися за такими напрямками, як: організаційний, правовий, методологічний, інформаційний і кадровий. Визначено перелік заходів, які необхідно здійснити на рівні держави з метою вдосконалення фінансового контролю в системі освіти.

**Ключові слова:** державне регулювання, фінансовий контроль, система освіти, напрями.

В умовах обмеженості фінансових ресурсів установ та закладів освіти та зростанні кількості порушень у системі освіти щораз більшої актуальності набуває здійснення ефективного фінансового контролю за раціональним та дієвим використанням бюджетних коштів. Важливу роль при цьому повинна відігравати держава, що зумовлює потребу вдосконалення державного регулювання системи фінансового контролю в народному господарстві України і, зокрема, в освітній сфері.

Серед наукових досліджень вітчизняних учених, у яких висвітлено проблеми фінансового контролю, варто звернути увагу на праці М. Білухи, Ф. Бутинця, Н. Виговської, П. Германчука, Л. Гуцаленко, В. Дерія, Н. Дорош, С. Кагюги, М. Каленського, М. Коцупатрого, Н. Рубан, І. Стефанюка, І. Чумакової й інших. У публікаціях цих вчених висвітлено економічну суть фінансового контролю, проблемні аспекти класифікації видів фінансового контролю тощо. Проте залишається невирішеним питання щодо пошуку шляхів покращення фінансового контролю в освітній сфері. Тому дослідження у сфері пошуку напрямів ефективного державного регулювання фінансового контролю в системі освіти є актуальним в умовах сьогодення.

Мета статті – обґрунтування напрямів державного регулювання фінансового контролю в системі освіти.

Звітність про контрольню-ревізійну діяльність свідчить про значну кількість та обсяги порушень у сфері використання коштів установами та закладами освіти. Найбільш характерними з них залишаються такі порушення, як нецільове витрачання бюджетних цільових коштів; порушення законодавства з оплати праці, штатної дисципліни; недоотримання фінансових ресурсів; зайва оплата за надані послуги внаслідок завищення їх вартості чи обсягів; заниження чи завищення в обліку вартості активів і їх залишків тощо. Наявність таких порушень свідчить про низьку ефективність системи фінансового контролю та її неспроможність результативно виконувати свої функції на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Це є наслідком низки проблем, серед найважливіших із яких можна виділити такі, як громіздка та неефективна організаційна структура системи фінансового контролю;

недосконале нормативно-правове та методологічне забезпечення діяльності суб'єктів контролю, що не дає можливості для ефективної координації їх дій; відсутність єдиної інформаційної бази контролю, що ускладнює досягнення його загальної мети; неналежна взаємодія між органами державного фінансового контролю, що посилює дублювання і паралелізм у роботі контролюючих органів; недостатня увага профілактичним діям контролю тощо. Низьким залишається рівень аналітичної роботи в низових ланках контролюючих органів, внаслідок чого не повністю визначаються причини порушень і, відповідно, не вживаються заходи щодо їх усунення. Не проведено належну роботу щодо інформаційної взаємодії органів державної влади, не налагоджено взаємний доступ до різних реєстрів, якими опікуються органи влади, що негативно впливає на оперативність та якість контролю.

Існує також проблема відсутності системності контролю, тобто відповідності попереднього, поточного і наступного контролю, наслідком чого стала розбалансована система органів, що здійснюють державний фінансовий контроль та аудит. Нині фінансовий контроль із боку контролюючих органів є каральним і виховним, але не має превентивного спрямування щодо попередження порушень бюджетної дисципліни та запобігання зловживань у фінансово-бюджетній сфері. Внаслідок такої безсистемності у сфері фінансового контролю в Україні спостерігається розбалансована система контролюючих органів та надмірне перевантаження деяких підконтрольних об'єктів ревізіями та перевітками. При цьому значна частина державних за сутністю грошових потоків залишається безконтрольною, а більшість контрольно-перевіркових процедур має фіскальне спрямування.

Однією з основних причин несформованості цілісної системи є недосконале законодавство України. Питання фінансового контролю в Україні регулюється великою кількістю нормативних актів, проте досі не прийнято єдиного нормативного акта з фінансового контролю. Усе це призводить до плутанини, дублювання функцій, перекладання відповідальності, збільшення навантаження на об'єкти контролю та інших колізійних питань. Право на здійснення контрольних, контрольно-ревізійних, наглядових, фіскальних і аудиторських функцій щодо бюджетних коштів має низку центральних органів державної влади, які функціонують відокремлено один від одного, без формування цілісної системи фінансового контролю [1].

Зокрема, діяльність державних органів, що здійснюють контрольні, контрольно-ревізійні, наглядові і фіскальні дії щодо бюджетних коштів, регламентується окремими спеціальними законами і підзаконними нормативно-правовими актами. Наприклад, ст. 20 Податкового кодексу України закріплює права лише таких контролюючих органів, як податкові та митні [2]. Ст. 98 Конституції України визначено повноваження Рахункової палати як органу, що здійснює контроль за використанням коштів лише державного бюджету [3]. Контролюючи його виконання в частині видатків, Рахункова палата, як і орган державного фінансового контролю, теж не контролює доходи бюджетів України. Також норми діючих законів та підзаконних нормативно-правових актів у сфері фінансового контролю не завжди узгоджуються між собою.

Стосовно досліджуваної тематики, необхідно зауважити, що законодавчо не визначено сутності поняття фінансового контролю освітній сфері, не встановлено його систему, не визначено головного органу з фінансового контролю – існують лише загальні положення щодо проведення контрольних заходів. Також відсутній перелік і визначення статусу органів, які покликані здійснювати фінансовий контроль у системі освіти з

дотриманням в своїй діяльності загальної процедури фінансового контролю і специфічних процедурних стандартів. Відсутні й нормативно-правові акти, які мають визначити відповідальність за несвоєчасне, нецільове або неповне фінансування видатків на діяльність закладів та установ освіти. Отже, неврегульованість законодавства потребує вдосконалення у напрямі покращення діяльності органів фінансового контролю.

Ще однією проблемою, як зазначає І. Скоропад [4], є слабка взаємодія контролюючих органів із правоохоронними та судовими органами (зволікання судів з розглядом справ, безпідставне звільнення від відповідальності правопорушників, несвоєчасне інформування контролюючих органів про передачу до органів виконавчої служби постанов про притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності). Більше того, суми штрафів, які призначають згідно із законодавством, значно менші, ніж обсяги бюджетних коштів, які держава втрачає через зловживання відповідальних посадових осіб.

Наступна проблема – проблема кадрів органів фінансового контролю, стандарти їхньої діяльності, заробітна плата, умови праці та оплати відряджень ускладнюють залучення кваліфікованих працівників в органи контролю. Через низьку заробітну плату на роботу залучаються робітники низької кваліфікації, є проблеми і в організації професійної підготовки та перепідготовки кадрів відповідно до нових стандартів бухгалтерського обліку. Зрозуміло, що контролерів та аудиторів потрібно навчати, а можливості для цього надто обмежені. Неєфективне здійснення цільової підготовки фахівців для органів державного фінансового контролю відбувається через низький рівень викладання, брак підручників і досконалої методичної літератури, незабезпеченість набуття належного практичного досвіду тощо. Відсутня також необхідна координація взаємодії між контролюючими органами щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів [5].

Оскільки чинний нині інститут фінансового контролю не може повною мірою запобігти розбазарюванню бюджетних коштів, зловживанням та маніпуляціям із фінансовими ресурсами в системі освіти, то у напрямі впорядкування раціонального та ефективного використання коштів суб'єктами господарювання в освітній сфері передусім необхідно удосконалити державний фінансовий контроль, що здійснюється як на рівні держави, так і на рівні відповідних регіонів. З цією метою, вважаємо, державне регулювання фінансового контролю в системі освіти повинно здійснюватися за такими напрямками, як організаційний, правовий, методологічний, інформаційний і кадровий.

Організаційний напрям державного регулювання фінансового контролю в системі освіти передбачає вирішення проблеми відсутності чіткого переліку органів, на яких покладено здійснення в Україні державного фінансового контролю в освітній сфері. Адже державні органи влади, наділені повноваженнями у сфері здійснення фінансового контролю, діють відокремлено один від одного, без застосування ефективних механізмів взаємодії та взаємодопомоги у вирішенні практичних проблем.

Як вже було зазначено, в досліджуваній галузі фінансовий контроль, як правило, пов'язують із Державною фінансовою інспекцією України, Міністерством фінансів України, Державною фіскальною службою тощо. Але, незважаючи на те, що чинним законодавством частково регламентовано повноваження та функції цих контролюючих органів, загального рамкового нормативно-правового акта, який би визначав завдання того чи іншого виду контролю в системі освіти й моделював систему контролюючих інституцій відповідно до поставлених завдань, наразі немає.

Задля зміни існуючого стану належна організація фінансового контролю в системі освіти повинна передбачати, на нашу думку, формування єдиної інституції, яка би забезпечувала ефективний контроль за раціональним та результативним використанням фінансових ресурсів закладів та установ освіти в державі. Ця інституція могла би формуватися в межах Міністерства освіти і науки як його власна контрольно-ревізійна служба з відповідними підпорядкованими їй структурами в регіонах. Для цього необхідно оптимізувати та скоординувати функції та повноваження головного контрольного органу та підконтрольних йому структурних підрозділів, що буде сприяти формуванню ефективної організаційної структури механізму фінансового контролю в системі освіти та гармонізації дій суб'єктів контролю.

З цією метою необхідно внести зміни до існуючого законодавства стосовно визначення сутності, повноважень та функцій зазначеної служби, зокрема шляхом прийняття відповідного нормативного акта, де були б чітко прописані основні положення щодо функціонування вказаної служби. Це дасть можливість підвищити об'єктивність та гласність контролю, ефективність державної бюджетної політики в системі освіти загалом.

На продовження цієї думки потрібно зазначити, що правовий напрям державного регулювання фінансового контролю в системі освіти повинен реалізовуватися, на нашу думку, за безпосередньої участі контролюючих органів у процесі розробки нових і вдосконалення існуючих нормативно-правових актів щодо державного фінансового контролю, формування, розподілу та використання бюджетних коштів, здійснення заходів із запобігання фінансових порушень.

Загалом, потрібно зазначити, що питання фінансового контролю в сфері освіти України регулюється великою кількістю нормативних актів, але досі не прийнято єдиного нормативного акта, який би визначав основні поняття контролю як системи в освітній сфері, регламентував би правовідносини між структурними підрозділами вказаної вище контрольно-ревізійної служби Міністерства освіти і науки та підпорядкованими їй об'єктами контролю та визначав відповідальність і незалежність відповідних уповноважених посадових осіб. Тому важливим завданням з боку Кабінету Міністрів України повинна стати розробка, а з боку Верховної Ради України – прийняття єдиного зведеного нормативного акта, який би комплексно регламентував основні аспекти проведення фінансового контролю в освітній галузі. Також, на нашу думку, для реформування та дієвості контролю в сфері освіти необхідно розробити та прийняти Закон України "Про фінансовий контроль в системі освіти України".

Оскільки нормативно-правове забезпечення фінансового контролю в системі освіти становить розрізнена множина законодавчих документів, що регламентують різні сфери контролю, то саме зазначений Закон України "Про фінансовий контроль в системі освіти України" покликаний систематизувати правові норми стосовно контрольного процесу в освітній сфері і забезпечити їх відповідність до міжнародних вимог законодавства.

Третій напрям державного регулювання повинен вирішувати проблеми методологічного забезпечення фінансового контролю в системі освіти. Погоджуючись із думкою Т. Жураковського де Сас [6], найважливішою вважаємо методологічну проблему, пов'язану з недостатнім з'ясуванням суті внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю.

Необхідно зазначити, що внутрішній фінансовий контроль становить організований самим суб'єктом процес перевірки виконання і забезпечення реалізації

управлінських рішень у сфері управління фінансами з метою досягнення стратегічних цілей і попередження кризових ситуацій. Визнано, що підвищення ефективності використання державних ресурсів та коштів, отриманих як плата за навчання у державних навчальних закладах, можливо досягти, зокрема, шляхом впровадження дієвої системи внутрішнього фінансового контролю. Однак на сьогодні немає розробленої методики внутрішнього фінансового контролю для державних навчальних закладів, зокрема в частині виконання кошторису за загальним і спеціальним фондами (плата за надані освітні послуги, надходження за оренду майна тощо).

Як свідчить світовий досвід, система дієвого державного фінансового контролю повинна складатися з двох незалежних, але однаково важливих частин: внутрішнього державного фінансового контролю і незалежного зовнішнього. У нашій державі спостерігаються спроби штучного об'єднання внутрішнього і зовнішнього фінансового контролю або їх субпідпорядкування, що пояснюється нерозумінням суті питання. А це своєю чергою породжує існування низки інших проблем [7].

З метою відпрацювання ефективної методики проведення перевірок необхідно розмежувати внутрішній і зовнішній контроль, що буде сприяти незалежності та самостійності контролюючих органів та об'єктивності у проведенні перевірок. У напрямі вирішення зазначеної проблеми необхідно на рівні Кабінету Міністрів України розробити базову методологію проведення державного фінансового контролю (специфічних процесуальних норм). Вона повинна передбачати впровадження в життя нових напрямів і методів здійснення контрольних функцій у системі освіти, однією з яких є аналітична робота щодо проведення аналізу (аудиту) ефективності використання бюджетних коштів на предмет виявлення основних чинників, що призводять до неефективного використання фінансових ресурсів закладами та установами освіти.

Наступний напрям – інформаційне забезпечення фінансового контролю в системі освіти – покликаний в комплексі з іншими напрямами державного регулювання підвищувати ефективність роботи контролюючих органів. В цьому контексті необхідно створити єдину інформаційну базу, узгодити і вдосконалити законодавство, забезпечити створення сучасної інформаційно-комунікаційної інфраструктури загалом.

Необхідно здійснити розробку та впровадження новітніх інформаційно-програмних продуктів і технологій, зокрема міжнародних стандартизованих програмних систем комп'ютерного аудиту (computer assisted audit techniques – СААТ), які б дали змогу автоматизувати процес проведення контрольних заходів та застосування методів фінансового контролю. Крім того, в межах контрольних заходів потрібно передбачити механізм координації інформаційних потоків між основними суб'єктами контролю, спільних баз даних порушень фінансової дисципліни, механізмів їх виявлення.

Зокрема, застосування сучасних комп'ютерних програм і створення єдиної бази даних дозволить проводити комплексний, системний аналіз фінансово-господарської діяльності освітніх закладів та установ, дасть змогу отримати інформацію про допущені ними фінансові порушення, які виявлені органами фінансового контролю. Це дозволить, насамперед, звертати увагу на проблеми у фінансовій діяльності об'єкта при плануванні перевірок, оперативно і своєчасно виявляти причини порушень, безгосподарності та зловживань, а також внутрішні господарські резерви і спрямовувати їх на підтримання життєдіяльності освітніх закладів. З цією метою доцільно комп'ютеризувати систему фінансового контролю в Україні з доступом до локальних і глобальних мереж передачі

інформації, що дасть змогу зекономити робочий час і не турбувати контролюючі органи постійними письмовими запитами.

Для того, щоб забезпечити вільний доступ до інформації про стан контролюючої системи в освітній галузі, можна запропонувати відкриття на веб-сайті Міністерства освіти і науки розділ “Контрольно-ревізійна служба”, а для того, щоб дати можливість для вільного обміну фінансовою й управлінською інформацією – відкриття підрозділу “Реформування фінансового контролю” з наявними у ньому пунктами “Інформація” або “Пропозиції”. А з метою надання повної та достовірної інформації про стан формування і використання фінансових ресурсів в освітній сфері суспільству необхідно законодавчо зобов’язати контролюючі органи оприлюднювати результати своєї контрольної діяльності та визначити порядок їх оформлення. Таким чином буде дотримано принцип гласності фінансового контролю в системі освіти.

Державне регулювання фінансового контролю в системі освіти повинно вирішувати і проблеми кадрового потенціалу, адже через низький рівень заробітної плати, умови праці та наявність значної кількості відряджень спостерігається неуккомплектованість контролюючих органів кадрами. З цього ж приводу влучно висловився відомий французький дослідник проблем державного управління Б. Гурне: “найпродуманіші структури і найсучасніші знаряддя праці не дадуть очікуваних результатів, якщо службові штати недоуккомплектовані або, ще гірше, укомплектовані працівниками низької кваліфікації” [8].

Тому необхідність розробки нової кадрової політики, кадрового забезпечення контролюючих органів впливає із змісту тих завдань, які постають на сьогодні перед державою. У цьому напрямі необхідно забезпечити організацію професійної підготовки та перепідготовки кадрів, для чого потрібно вирішити питання постачання необхідних підручників для навчання персоналу контролюючих органів, покращити фаховий рівень методичної літератури, забезпечити набуття майбутніми працівниками належного практичного досвіду під час навчання, організувати взаємодію між контролюючими органами та закладами освіти щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів тощо.

Пріоритетним напрямком при формуванні кадрів у контролюючих органах також повинно бути забезпечення стабільності кадрового складу в поєднанні з його цілеспрямованим оновленням, тобто поєднання молодих та досвідчених працівників, що дасть можливість підвищувати професійний рівень кадрів. Кваліфіковані співробітники похилого віку можуть використовуватися в якості консультантів, наставників, координаторів для молодших колег. Важливо, щоб при цьому у працівників контролюючих органів спостерігалися поряд із професійними навиками також і високі моральні якості, адже специфіка роботи працівників зазначеної галузі вимагає на лише знань та досвіду, але й просто людяного ставлення до колег та персоналу підконтрольних об’єктів. Крім того, праця у фінансовій сфері теж потребує моральності та високої відповідальності від контролерів.

Основними принципами, на яких повинно базуватися формування кадрів у контролюючих органах системи освіти, є справедливість, професіоналізм, компетентність та дотримання законності, які забезпечуються шляхом проведення демократичних конкурсів на заміщення посад службовців, забезпечення гласності, прозорості та публічності в діяльності апарату контролюючих органів, надання працівникам гарантій щодо можливості кар’єрного росту, підвищення престижу праці в системі фінансового контролю та заробітної плати і соціального забезпечення працівників.

Важливим аспектом в межах кадрового забезпечення є розробка кваліфікаційних стандартів та вимог для кандидатів на посади в органах фінансового контролю, адекватної системи мотивації, тренінгового навчання та стажування. Зокрема, говорячи про персонал такого виду фінансового контролю, як аудит, слід зазначити, що підвищення професійного рівня аудиторів, на думку науковців, неможливе без їх належного навчання й підвищення кваліфікації за допомогою:

- розроблення навчальних програм та програм сертифікації працівників за міжнародними зразками;
- проведення засідань за круглим столом, конференцій, консультацій та інших заходів з участю представників органів державної влади і громадськості;
- створення єдиного інформаційного простору між контролюючими органами щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

Отже, з метою вдосконалення фінансового контролю в системі освіти на рівні держави необхідно здійснити ряд заходів, спрямованих на підвищення ефективності контролю в частині виявлення фінансових порушень, вироблення механізмів визначення міри відповідальності, а також відшкодування заподіяних збитків:

- забезпечити функціонування такої системи фінансового контролю, яка б оперативно, адекватно та професійно реагувала на будь-які зміни в економіці, у правовій сфері та в системі освіти;
- гармонізувати правове поле системи фінансового контролю із внесенням відповідних змін до законодавства стосовно особливостей контролю в системі освіти з акцентуванням уваги на зростанні прозорості діяльності суб'єктів фінансового контролю;
- оптимізувати функції та повноваження кожного контролюючого органу, що сприятиме формуванню ефективної організаційної структури системи фінансового контролю в освітній сфері;
- покращити методичне, інформаційне, кадрове, а також фінансове і матеріально-технічне забезпечення органів фінансового контролю в системі освіти України.

### **Висновки**

Таким чином, впровадження запропонованих напрямів державного регулювання має на меті сформувавши єдиний ефективно діючий механізм фінансового контролю в системі освіти України, підвищити рівень фінансової дисципліни освітніх закладів та установ завдяки кардинальному посиленню контролю за витрачанням бюджетних коштів, гармонізувати законодавчу базу, покращити рівень методологічного та інформаційного забезпечення контролюючої системи, оптимізувати діяльність контрольних органів та забезпечити їх належним кадровим персоналом. Функціонування такого механізму фінансового контролю в освітній галузі можна буде досягти лише за умови комплексної реалізації зазначених заходів.

### **Література**

1. Півняк Ю. В. Проблеми удосконалення фінансового контролю в Україні / Ю. В. Півняк // Науковий вісник : Фінанси, банки, інвестиції [Текст]. — 2013. — № 3. — С. 27—31.
2. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17>.
3. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>.

4. Скоропад І. С. Державний фінансовий контроль в Україні: проблеми та шляхи реформування / І. С. Скоропад, Н. І. Пахолок // Науковий вісник НЛТУ України [Текст]. — 2011. — Вип. 21.3. — С. 263—268.

5. Шевченко Н. І. Державний фінансовий контроль в Україні: сучасний стан, проблематика, напрямки реформування / Н. І. Шевченко, В. О. Куліченко // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] : ел. наук. фах. вид. — Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=380>.

6. Жураковський де Сас Т. Б. Проблеми і стратегічні пріоритети розвитку системи державного фінансового контролю / Т. Б. Жураковський де Сас // Стратегічні пріоритети [Текст]. — 2009. — № 2(11). — С. 200—203.

7. Там само. — С. 200—203.

8. Гурне Б. Державне управління [Текст] / Б. Гурне ; пер. з фр. В. Шовкун. — К. : Основи, 1993. — 165 с.

**Н. Kalynevych**

**К. Blishchuk**

#### **DIRECTIONS FOR STATE REGULATION OF FINANCIAL CONTROL OF THE EDUCATIONAL SYSTEM**

**The directions for state regulation of financial control of the educational system are substantiated. The basic problems existing in the field of financial control of educational institutions are revealed. It is established that government regulation of financial control of the educational system should be carried out in the following areas: organizational, legal, methodological, information, and personnel. The list of actions that are to be taken at the state level to improve the financial control of the education system is defined.**

**Key words: state regulation, financial control, educational system, directions.**