

**Трохимчук І. М.,**

аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту  
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,  
спеціаліст відділу внутрішнього аудиту  
ПАТ СК "Українська страхова група"

## **ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ У ВИЩІЙ ШКОЛІ**

*Розглянуто основні види державного фінансового контролю у вищих навчальних закладах. Висвітлено недоліки в організації здійснення державного фінансового контролю у вищих навчальних закладах та наведено шляхи його вдосконалення.*

**Ключові слова:** вища освіта, внутрішній контроль, Генеральна інспекція національної освіти, державний фінансовий контроль, Національний комітет інспектування освіти, приватні ВНЗ, система державного управління, перевірка державних закупівель, інспектування.

В умовах подолання фінансової кризи та підвищення результативності виконання освітніх програм особливої актуальності набуває ефективність використання бюджетних коштів. Забезпечення такої ефективності є основною метою здійснення державного фінансового контролю. На жаль, сьогодні функціонування системи державного фінансового контролю супроводжується труднощами організаційного, методичного та іншого характеру, що, у свою чергу, зменшує результативність реалізації програм соціального характеру та прозорість їх фінансування.

Метою нашого дослідження є вивчення суб'єктів та об'єктів контролю у сфері вищої освіти, методів контролю та підвищення його ролі у розв'язанні нагальних проблем галузі.

Останнім часом в економічній літературі приділяється велика увага загальним питанням провадження системи державного фінансового контролю. Неодноразово в працях як вітчизняних, так і зарубіжних науковців розглядалися питання дублювання функцій органів контролю, підвищення їх незалежності, необхідності впровадження нових методичних прийомів контролю тощо. Суттєвий внесок у вирішення наявних проблем функціонування системи державного фінансового контролю зробили такі вчені, як І. Іванова, І. Стефанік, О. Лебедева, С. Бардаш, О. Репетько, І. Басанцов, О. Зюнькін, О. Василик, В. Шевчук, А. Барановський та ін. Незважаючи на значну кількість наукових досліджень, на сьогодні додаткової уваги потребують проблеми реалізації державного фінансового контролю в окремих сферах соціального й економічного розвитку.

Прогресивність суспільного розвитку багато в чому залежить від спроможності освітньої сфери відтворювати інтелектуальний потенціал, якісну робочу силу. Сучасна система вищої освіти України охоплює широкий сегмент суспільства, до її сфери залучено великі людські, фінансові та матеріально-технічні ресурси. Система вищої освіти являє собою складний економічний комплекс, діяльність та розвиток якого потребують широкого

використання наукових знань, впровадження науково обґрунтованих методів управління, залучення фінансових і матеріальних ресурсів.

Ефективне функціонування вищого навчального закладу обумовлено органічним поєднанням діяльності окремих підсистем: навчальної, науково-дослідної та фінансово-господарської діяльності.

Вища освіта є складовою системи освіти України, визначена Законом України “Про освіту”. Вона забезпечує фундаментальну наукову, професійну та практичну підготовку за такими освітньо-кваліфікаційними рівнями: молодший спеціаліст, бакалавр, спеціаліст, магістр.

Вища освіта здобувається у вищих навчальних закладах відповідних рівнів акредитації на основі: базової загальної середньої освіти, повної загальної середньої освіти та освітньо-кваліфікаційних рівнів “молодший спеціаліст” і “бакалавр”, а також “спеціаліст” і “магістр” як післядипломна. Підготовка фахівців у вищих навчальних закладах може проводитися з відривом (очна), без відриву від виробництва (вечірня, заочна), шляхом поєднання цих форм, а з окремих спеціальностей – екстерном.

Відповідно до статусу вищих навчальних закладів встановлено чотири рівні акредитації: перший рівень – технікум, училище, інші прирівняні до них вищі навчальні заклади; другий рівень – коледж, інші прирівняні до нього вищі навчальні заклади; третій і четвертий рівні (залежно від наслідків акредитації) – інститут, консерваторія, академія, університет.

У системі вищої освіти функціонують вищі навчальні заклади державної та інших форм власності. До мережі входить 861 вищий навчальний заклад I–IV рівнів акредитації (училища, технікуми, коледжі, інститути, академії, університети). Мережа вищих навчальних закладів I–II рівнів акредитації налічує 511 вищих навчальних закладів, у тому числі 440 – державної форми власності та 71 – інших форм власності із загальною чисельністю 354,2 тис. студентів. Мережа вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації налічує 350 закладів, зокрема понад 150 – державної форми власності, в яких навчається 2245,2 тис. студентів. Підготовка студентів здійснюється за 70 напрямками, які включають понад 500 спеціальностей.

У 2009 р. на освітню діяльність було виділено 13 млрд грн бюджетних коштів, що становить 6 % ВВП. У бюджеті на 2010 р. передбачено скорочення частки витрат на освіту навіть нижче, ніж 5 % від ВВП.

Управління освітою здійснюється державними органами управління та органами громадського самоврядування. До державних органів управління вищою освітою належать: Міністерство освіти і науки України; 26 центральних органів виконавчої влади України, яким підпорядковано навчальні заклади освіти; Вища атестаційна комісія України; Державна акредитаційна комісія.

Міністерство освіти і науки України є центральним органом державної виконавчої влади, який здійснює керівництво у сфері освіти. Міністерство освіти і науки України бере участь у визначенні державної політики у сфері освіти, науки, професійної підготовки кадрів; розробляє програми розвитку освіти, державні стандарти; забезпечує зв'язок із закладами освіти, державними органами інших країн з питань, які входять до його компетенції; про-

водить акредитацію вищих та професійно-технічних навчальних закладів, видає їм ліцензії, сертифікати; організовує атестацію педагогічних і науково-педагогічних працівників щодо присвоєння їм кваліфікаційних категорій, педагогічних та вчених звань.

На сьогодні частина вищих навчальних закладів не входить до сфери управління Міністерства освіти і науки України, ними опікується управління інших 26 міністерств. Цей анахронізм зберігся тільки в країнах СНД. У таких умовах неможливо здійснювати єдину державну політику в освітній сфері, зокрема державний фінансовий контроль, який є складовою державного управління.

Україна має досягти високої якості освіти. Від цього залежить конкурентоспроможність вітчизняних вищих навчальних закладів на міжнародному ринку послуг, а їх випускників – і на внутрішньому, і на міжнародному ринку праці. Важливу роль у забезпеченні якісної освіти має відіграти державний фінансовий контроль як елемент системи державного управління.

Фінансовий контроль є однією з найважливіших функцій державного управління, значення якого в реалізації соціально-економічної політики, передусім в умовах кризи, постійно зростає.

Державний фінансовий контроль у державних закладах вищої освіти по суті зводиться до проведення локальних перевірок і ревізій, які здійснюються органами державного фінансового контролю – підрозділами Державної контрольно-ревізійної служби, Державної податкової інспекції; структурними підрозділами внутрішнього контролю Міністерства освіти і науки України і центральних органів виконавчої влади України, яким підпорядковані навчальні заклади освіти.

Одним з найпоширеніших видів державного контролю є казначейський контроль. У багатьох країнах світу він вже багато років застосовується як неодмінна складова процесу виконання державного бюджету. Проте в Україні структура державного казначейства почала функціонувати нещодавно, лише 10 років тому. Через відсутність достатнього досвіду виникає багато питань щодо самого визначення змісту і сутності поняття казначейського контролю в Україні, що є значною перешкодою на шляху вдосконалення процесу управління державними коштами.

Обов'язки працівників підрозділів державного казначейства полягають в тому, що вони є єдиними виконавцями попереднього контролю та контролю на стадії здійснення платежу при використанні коштів освітніми закладами.

Ефективне казначейське обслуговування неможливе без наявності універсального програмного забезпечення, створення цілісної системи адаптованого програмного забезпечення та єдиного порядку інформаційного обміну між освітніми закладами, фінансовими органами, податковими органами та органами ДКУ. Стосовно реальних шляхів вирішення вказаної проблеми це питання потребує державного підходу.

Суттєві проблеми існують у сфері організації ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності. Тому метою модернізації бухгалтерського обліку є визначення перспектив його удосконалення з урахуванням вимог міжнародних стандартів обліку і звітності, а саме: оптимізація системи

бухгалтерського обліку; створення уніфікованої інформаційної облікової системи; удосконалення системи фінансової та бюджетної звітності.

Потребує вирішення питання фахового рівня як працівників органів казначейства, так і працівників бухгалтерських та економічних служб закладів освіти.

Відповідно до Порядку проведення внутрішньої контрольно-ревізійної діяльності в системі центрального органу виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.01.2010 № 2, для проведення внутрішньої контрольно-ревізійної діяльності в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади утворені та діють контрольно-ревізійні підрозділи.

Внутрішній контроль, який проводиться контрольними підрозділами міністерств та інших центральних органів влади у відповідності до вимог постанови Кабінету Міністрів України неефективний і малорезультативний, що не сприяє покращанню фінансово-бюджетної дисципліни.

Головним контрольно-ревізійним управлінням України проведено аудит роботи контрольно-ревізійного сектору Міністерства освіти і науки України, за результатами якого встановлено недоліки у плануванні і виконанні контрольних заходів в галузі освіти. Серед них: недостатня завантаженість працівників контрольними заходами (8–9 % робочого часу); на одного ревизора припадає надмірна кількість об'єктів контролю – 365 (без одержувачів бюджетних коштів, не підпорядкованих міністерству); коротка тривалість контрольних заходів; необгрунтоване планування контрольних заходів; вкрай низька результативність перевірок.

Результати проведених ГоловКРУ перевірок і аудитів свідчать про незадовільний стан роботи підрозділів внутрішнього контролю інших міністерств і центральних органів виконавчої влади.

Важливою причиною незадовільної роботи підрозділів внутрішнього контролю міністерств є те, що діяльність цих підрозділів не визначена законом про внутрішній контроль чи Бюджетним кодексом України. Відтак працівники підрозділів внутрішнього контролю не наділені повноваженнями щодо притягнення порушників фінансової дисципліни до адміністративної відповідальності, подання позовів до суду про відшкодування збитків від імені держави, блокування казначейських і розрахункових рахунків порушників бюджетної дисципліни.

Проведення одними і тими ж працівниками підрозділів внутрішнього контролю міністерств контрольних заходів на одному підконтрольному об'єкті сприяє впливу владних структур або третіх осіб на роботу працівників, зменшує прозорість їх діяльності.

На нашу думку, необхідно ліквідувати підрозділи внутрішнього контролю у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади. Натомість запровадити роботу в освітніх закладах незалежних сертифікованих аудиторів.

Сертифікат аудитора – це офіційний документ, який засвідчує рівень професійних знань, необхідних для здійснення аудиту підприємств різних форм власності на території України.

Так, в Словенії курс навчання з метою отримання сертифіката аудитора триває два роки. Матеріал для навчання надається міжнародними організаціями. Навчання розподілено на два курси: початковий та повний. Завершення початкового курсу є мінімально необхідним рівнем для працевлаштування внутрішнім аудитором у державному секторі. Повний курс достатньо дорогий, проте сертифікат, виданий за результатами завершення цього курсу, має міжнародне визнання.

Хорватією в 2004 р. за допомогою іноземних експертів розроблено навчальну програму з метою підготовки внутрішніх аудиторів для державного сектору. Ця програма складалася з п'яти обов'язкових модулів, кожен з яких розрахований на один тиждень навчання. Після проходження курсу навчання кожен з претендентів складає іспит і повинен провести два аудити під наглядом працівників центрального підрозділу гармонізації і тільки після цього отримати свідоцтво, яке дійсне лише в державному секторі центрального рівня. Держава оплачує підготовку внутрішніх аудиторів для державного сектору.

Державний фінансовий контроль у закладах вищої освіти державної форми власності також реалізується Державною контрольно-ревізійною службою через проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування.

Органами Державної контрольно-ревізійної служби у закладах вищої освіти найчастіше проводиться інспектування, яке здійснюється у формі ревізії та полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення фактів порушення законодавства, встановлення винних посадових і матеріально відповідальних осіб.

Проте такі ревізії не забезпечують виявлення усіх порушень фінансово-бюджетної дисципліни та повного відшкодування незаконних і нецільових втрат, втрат бюджетних коштів через неефективні управлінські рішення, відсутність методичного забезпечення державного фінансового контролю.

Надані Державною контрольно-ревізійною службою України Міністерству освіти і науки України пропозиції про внесення змін до нормативних документів в галузі вищої освіти за результатами державного фінансового аудиту враховуються лише в окремих випадках через відсутність порядку розгляду пропозицій, наданих ДКРС.

Невід'ємною передумовою підвищення ефективності державного фінансового контролю у сфері освіти є формування методичного забезпечення системи цього контролю.

Контрольні заходи, які проводяться підрозділами державної податкової адміністрації, здійснюються з метою перевірки дотримання вимог законодавства зі сплати податків і зборів. Вищі навчальні заклади державної форми власності здебільшого мають статус неприбуткових організацій, а тому звільнені від сплати більшості податків і зборів.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що державний фінансовий контроль, який на сучасному етапі проводиться у вищих навчальних закладах, не відіграє належної ролі у державному управлінні сфері вищої

освіти, не передувє прийняттю ефективних управлінських рішень. Відсутність ініціативи з боку Міністерства освіти і науки України щодо організації належного державного фінансового контролю у галузі освіти також впливає на його стан.

Необхідно побудувати таку модель державного фінансового контролю в галузі освіти, яка б забезпечувала раціональне, ефективне, законне, цільове спрямування бюджетних коштів, прийняття органами влади на основі висновків суб'єктів державного фінансового контролю ефективних управлінських рішень, які впливатимуть на підвищення якості вищої освіти в Україні. Від цього залежить конкурентоспроможність вітчизняних вищих навчальних закладів на міжнародному ринку послуг, а їх випускників – і на внутрішньому, і на міжнародному ринку праці.

На нашу думку, з метою ефективності державного фінансового контролю в освіті необхідно створити вищий орган контролю у сфері освіти – Національний комітет інспектування освіти.

Так, у сфері виконавчої влади Франції функціонують структури спеціалізованих державних установ з контрольними функціями галузевого спрямування. Зокрема такі, як Банківська контрольна комісія, Центральна служба кредитного нагляду, Центр перевірки балансової звітності, Палата бюджетної дисципліни, Комісія економічного і регіонального розвитку країни, Генеральна інспекція національної освіти, Генеральна інспекція національної політики тощо.

При побудові ефективної системи внутрішнього контролю важливо врахувати позитивний досвід зарубіжних країн. Так, керівники державних контрольних органів розвинутих країн наділені винятковими повноваженнями у питаннях добору кадрів інспекторських служб. У США, Великобританії, Німеччині та інших країнах органи контролю мають розгалужену систему з добре організованим апаратом та укомплектованим достатнім штатом компетентних працівників.

Контрольно-ревізійні органи тісно взаємодіють з парламентами, регулярно надають їм інформацію про результати контролю, проводять аналізи та подають на розгляд парламентських комісій і палат звіти про наслідки перевірок використання державних асигнувань на різні цілі, висновки з бюджетно-фінансових документів тощо. Виконання контрольних функцій державними органами у зарубіжній практиці спирається на підтримку громадськості, що досягається завдяки широкій гласності результатів контрольно-ревізійної діяльності.

Державний фінансовий контроль у сфері освіти слід побудувати з урахуванням вітчизняного і зарубіжного досвіду його проведення. Національний комітет інспектування освіти необхідно підпорядкувати Кабінету Міністрів України з метою отримання урядом необхідної інформації про стан фінансово-бюджетної дисципліни та ефективності витрачання бюджетних коштів в галузі.

Національний комітет інспектування освіти повинен мати розгалужену систему з добре організованим апаратом та укомплектованим достатнім

штатом працівників. Особливу увагу слід приділяти добору висококваліфікованих кадрів.

Важливим напрямом підвищення ефективності державного фінансового контролю у сфері освіти є посилення незалежності контролерів від будь-яких впливів на їх рішення. У законодавчому порядку потрібно встановити правові гарантії контролюючих інституцій від органів влади та управління, а також запобігання можливому тиску на них з боку будь-яких органів.

Національний комітет інспектування освіти повинен мати підрозділи з контролю стану дотримання фінансової дисципліни, акредитації, атестації та ліцензування навчальних закладів, аудиту ефективності і доцільності фінансування.

Національний комітет інспектування освіти має проводити комплексні перевірки законності й ефективності витрачання бюджетних коштів на підготовку спеціалістів, виконання інших бюджетних програм, пов'язаних з наданням освітніх послуг (наприклад, видатки на виконання фундаментальних чи прикладних досліджень галузі). До участі у таких перевірках необхідно залучати всі органи контролю, зокрема органи державної податкової адміністрації, державної контрольно-ревізійної служби, державних цільових фондів і т. ін. Основна увага має зосереджуватися на доцільності та економічній ефективності витрат. Тривалість таких перевірок не повинна перевищувати 240 календарних днів з метою всебічного вивчення проблем галузі, причинно-наслідкового зв'язку і шляхів їх вирішення.

До планів роботи цього комітету потрібно включати перевірки за дорученням уряду, Міністерства освіти і науки України, комітету Верховної Ради України з питань освіти і науки. Результати комплексних перевірок мають оформлятися у вигляді Звіту про результати перевірки стану виконання бюджетних програм і запропоновані шляхи вирішення проблем. Звіти за результатами перевірок детально розглядатимуться на засіданнях уряду з метою прийняття ним розпорядчих документів і необхідності подання до парламенту інформації для ухвалення відповідних законопроектів.

Національний комітет інспектування освіти має бути наділений достатніми повноваженнями з метою вчасного і повного відшкодування посадовими особами освітніх закладів заподіяних збитків при розкраданні державних коштів. Крім того, орган контролю повинен плідно співпрацювати з Державним казначейством з метою відслідковування руху бюджетних коштів в режимі он-лайн.

Сьогодні в Україні діє 141 (у 1995 р. – 123) ліцензований вищий навчальний заклад недержавної форми власності. Навчання в закладах освіти недержавної форми власності здійснюється як за рахунок фізичних, так і юридичних осіб. Плата за навчання у навчальних закладах недержавної форми власності практично ніде не перевищує плату на контрактній основі в державних ВНЗ. Її розмір залежить від місця розташування конкретного вищого навчального закладу (столичний чи периферійний) та престижності спеціальності. Плата за навчання є основним і ледь не єдиним джерелом доходів для приватного ВНЗ. Не маючи державних дотацій, він змушений отримувати всі необхідні для діяльності кошти від сплати за на-

вчання. Через це український приватний сектор освіти має певний ступінь ненадійності.

На нашу думку, з метою захисту інтересів студентів приватних ВНЗ, які навчаються на контрактній основі, державні органи контролю необхідно наділити повноваженнями для перевірки цільового спрямування керівниками таких ВНЗ коштів, отриманих як плату за навчання.

Розглянувши суб'єкти і об'єкти державного фінансового контролю у сфері вищої освіти, досліджено відсутність на сучасному етапі його впливу на стан галузі. З метою впливу державного фінансового контролю на підвищення ефективності використання бюджетних коштів галузі освіти нами запропоновано здійснити такі заходи:

- створити цілісну систему адаптованого програмного забезпечення та єдиного порядку інформаційного обміну між освітніми закладами, фінансовими органами, податковими органами та органами ДКУ;
- оптимізувати систему бухгалтерського обліку; створити уніфіковану інформаційну облікову систему; удосконалити систему фінансової та бюджетної звітності;
- підвищити фаховий рівень працівників органів казначейства та працівників бухгалтерських і економічних служб закладів освіти;
- ліквідувати підрозділи внутрішнього контролю у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади;
- залучити до роботи в освітніх закладах незалежних сертифікованих аудиторів;
- здійснити методичне забезпечення системи державного фінансового контролю;
- створити Національний комітет інспектування освіти;
- запровадити державний фінансовий контроль за витрачанням коштів приватними ВНЗ.

### **Література**

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.education.gov.ua/pls/edu/docs/common/higher\\_educ\\_ukr.html](http://www.education.gov.ua/pls/edu/docs/common/higher_educ_ukr.html).
2. Про результати аудиту стану контрольно-ревізійної роботи в Міністерстві освіти і науки України <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/40342>.
3. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : закон України від 26.01.1993 № 2939-ХІІ.
4. Вища освіта і наука – пріоритетні сфери розвитку суспільства у XXI столітті : доповідь на підсумковій колегії Міністерства освіти і науки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/news/kollegiy2/ministr.doc>.
5. Інформація про кількість закладів вищої освіти в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
6. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. С. Панова. – О. : Одеська нац. юрид. академія, 2008. – 220 с.