

УДК 336.02.338.242

ОБҐРУНТУВАННЯ СТРУКТУРИ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ОСВІТИ

Г. М. Калиневич

*Національний авіаційний університет,
просп. Космонавта Комарова, 1, Київ, 03058, Україна*

Обґрунтовано побудову ефективної структури механізму фінансового контролю в системі освіти України. Визначено мету, завдання, функції та принципи реалізації зазначеного механізму. Поставлено акцент на потребі створення власної контрольно-ревізійної служби Міністерства освіти і науки як головного контролюючого суб'єкта структури механізму фінансового контролю в системі освіти. Зазначено, що особливостями досліджуваного механізму повинні бути єдність його складових, координація та гармонізація їх діяльності, незалежність вищого контролюючого органу. Наголошується на необхідності державного регулювання механізму фінансового контролю в системі освіти на основі організаційного, правового, методологічного, інформаційного та кадрового напрямів.

Ключові слова: механізм, фінансовий контроль, система освіти, регулювання.

Постановка проблеми. В умовах реалізації контрольних функцій держави у сфері фінансів України можна вважати, що система органів, які наділені перевірочними повноваженнями в цій галузі, загалом уже склалася. Проте в системі освіти існує багато невирішених питань, що дає підстави вести мову про те, що існуюча система органів, які здійснюють фінансовий контроль в освітній сфері, не відрізняється впорядкованістю її складових.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання фінансового контролю досліджувало багато відомих вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема: М. Ф. Базась, А. І. Бондаренко, М. Т. Білуха, Ф. Ф. Бутинець, О. Д. Василик, П. К. Герасимчук, І. К. Дрозд, Є. В. Калюга, Л. А. Савченко, І. Б. Стефанюк, Б. Ф. Усач, Л. С. Шатковська, В. О. Шевчук та інші. У публікаціях вчених висвітлено економічну суть фінансового контролю, проблемні аспекти класифікації видів фінансового контролю тощо. Науковці зазначають, що неузгодженість дій контрольно-фінансових органів призводить до того, що деякі господарюючі суб'єкти підпадають під неодноразові перевірки під час звітного періоду, в той час як інші взагалі не зазнають їх [1]. Проте залишається відкритим питання щодо пошуку шляхів поліпшення фінансового контролю в освітній сфері, зокрема, побудови ефективного механізму здійснення контрольних заходів у цій сфері.

Разом з тим слід зауважити, що, незважаючи на численні органи державного контролю, фрагментарну нормативно-правову базу, яка регламентує їх повноваження, постійний процес реформування державного контролю, вагомий доробок науковців щодо проблематики державного фінансового контролю, в Україні поки що не створений адекватний міжнародній практиці та національним особливостям і вимогам фінансовий механізм контролю в освітній галузі, що негативно впливає на стан фінансової дисципліни в освітній сфері країни.

Тому дослідження щодо пошуку шляхів формування ефективно діючого механізму фінансового контролю в системі освіти є актуальним в умовах сьогодення.

Мета статті. Обґрунтування структури механізму фінансового контролю в системі освіти та його основних елементів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Методичною основою вивчення даної проблеми стали наукові праці вчених і нормативно-правова база стосовно функціонування контролюючих органів в освітній сфері. Дослідження базувалося на таких наукових методах, як монографічний (обґрунтування складових механізму фінансового контролю в системі освіти); графічний (побудова рисунків і схем, які унаочнюють структуру механізму фінансового контролю в системі освіти в Україні); абстрактно-логічний (узагальнення теоретичних положень та формування висновків статті).

В основі функціонування механізму фінансового контролю в системі освіти повинна лежати побудова вертикальних та горизонтальних взаємозв'язків між органами, які будуть здійснювати специфічні контрольні функції суто в освітній сфері. На наш погляд, у системі освіти на загальнодержавному рівні доцільно створити орган, який здійснював би координацію підконтрольних йому структурних підрозділів і котрим делеговано право на реалізацію фінансового контролю в освітніх закладах окремого регіону держави. На користь існування такого окремого спеціалізованого органу свідчить той факт, що сьогодні фінансовий контроль та аудит у системі освіти забезпечуються в основному через Державну фінансову інспекцію, але якісно зробити це її силами на постійній основі практично неможливо. Тому таким органом може стати власна контрольно-ревізійна служба Міністерства освіти і науки як головний розпорядник бюджетних коштів в освітній галузі. Для цього слід законодавчо визначити його компетенцію і функції та закріпити їх у Законі України «Про фінансовий контроль у системі освіти України».

Загальна структура механізму здійснення фінансового контролю в системі освіти на основі функціонування контрольно-ревізійної служби Міністерства освіти і науки та підпорядкованих їй структурних підрозділів у регіонах держави окреслена на рис. 1. Даний механізм повинен ґрунтуватися на прогресивних принципах, методах і формах з урахуванням міжнародних стандартів бухгалтерського обліку, методик аналізу та аудиту, на сучасних інституційних засадах, спрямовуватися на забезпечення цільового й ефективного використання коштів для задоволення нагальних потреб освітньої галузі.

Основною метою фінансового контролю повинно бути забезпечення законності у фінансовій і господарській діяльності закладів та установ освіти, недопущення правопорушень у фінансовій сфері, їх попередження, виявлення та припинення, особливо якщо вони призводять або можуть призвести до значних втрат фінансових ресурсів. Відповідно до мети перелік завдань механізму фінансового контролю в системі освіти може бути визначений наступним чином:

- підтримання належного стану фінансової дисципліни та запобігання фінансовим зловживанням в освітній сфері;

- забезпечення отримання населенням якісних освітніх послуг на базі використання бюджетних коштів освітніми закладами;
- дотримання законності в системі освіти та притягнення до відповідальності недобросовісних користувачів державними коштами.

Головною функцією контрольно-ревізійної служби Міністерства освіти і науки та її структурних підрозділів має стати контроль за законністю, ефективністю й цільовим використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, за правильністю визначення потреби в бюджетних коштах кожним суб'єктом у системі освіти, який отримує кошти на фінансування своєї діяльності. Контрольно-ревізійній службі варто надати і функцію розроблення стандартів та забезпечення нагляду за станом внутрішнього контролю, який мають здійснювати розпорядники бюджетних коштів у регіонах.

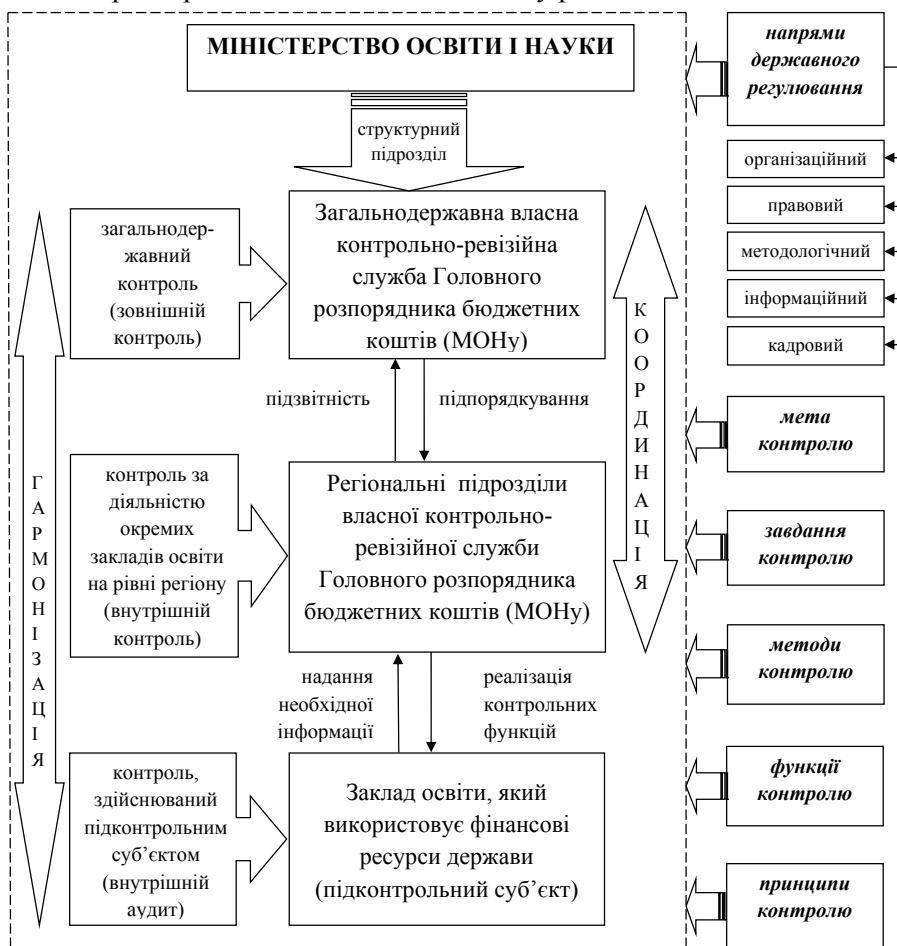


Рис. 1. Структура механізму фінансового контролю в системі освіти*

* Джерело: власні узагальнення

Разом з тим необхідно відмітити і таке. Оскільки на сьогодні чинна система фінансового контролю в державі практично не виконує попереджувально-

профілактичної функції, а переважно констатує порушення, то це свідчить про перевагу застосування подальшого (наступного) контролю у вигляді перевірок і ревізій. Сама ж процедура наступного контролю несе в собі негативні якості, адже всі недоліки, прорахунки, зловживання, що були на об'єктах у минулому і виявлені ревізорами, виправити неможливо, тобто контроль практично не виконує попереджувально-профілактичної функції. У зв'язку з тим для контролюючих органів у системі освіти слід рекомендувати більш широко здійснювати функцію попереднього контролю на стадії формування кошторисів доходів і видатків освітніх установ та організацій.

При цьому слід відмітити таку тенденцію в організації державного контролю за кордоном. У західних країнах тривалий час контроль мав в основному послідовний характер, коли перевірка та оцінка фактів здійснювалися після остаточного їх здійснення. Результат констатував ситуацію, вплинути на яку було вже неможливо. Стала очевидною необхідність більш ефективного контролю, який мав би упереджувальний характер і підвищував відповідальність державних чиновників за результати своєї діяльності, яким і став попередній контроль. Зокрема, найбільш широкого розвитку він набув у Бельгії та Великобританії [5, с. 34].

За основу побудови досліджуваного механізму слід покласти принципи, сформульовані в Лімській декларації керівних принципів контролю: незалежність, об'єктивність, законність, компетентність, оперативність, гласність, публічність, дотримання професійної етики, розмежування внутрішнього контролю і аудиту [4]. Поєднання цих принципів сприятиме встановленню єдиних засад функціонування фінансового контролю в системі освіти України, заснованого на досвіді світових фінансових контролюючих органів з урахуванням українського законодавства.

Суб'єктна складова механізму фінансового контролю в системі освіти складається із загальнодержавного контролюючого органу в особі контрольно-ревізійної служби Міністерства освіти і науки України, який здійснюватиме зовнішній контроль його структурних підрозділів у регіонах, що реалізовуватимуть внутрішній контроль, і самих закладів освіти, які, з одного боку, підпадатимуть під контролюючі дії підрозділів контрольно-ревізійної служби у тому чи іншому регіоні, а з іншого, — самі здійснюватимуть внутрішній аудит своєї діяльності. Усі ці заходи повинні бути поєднані процесами гармонізації та координації діяльності контролюючих суб'єктів.

Слід зауважити, що органи, наділені контрольними повноваженнями, мають постійно перебувати у взаємозв'язку, координувати свою діяльність, діяти як цілісний і органічний механізм. Тому особливістю функціонування механізму фінансового контролю в системі освіти має бути єдність, що обов'язково передбачає наявність координації, за якої зазначений механізм злагоджено функціонуватиме на основі наявності внутрішньої впорядкованості, узгодженості, відсутності суперечностей у діяльності головного органу фінансового контролю та його регіональних підрозділів. Вона посилить профілактичну спрямованість фінансового контролю в системі освіти, дозволить перейти від контролю,

за результатами якого застосовуються певні заходи впливу до правопорушників, до контролю, спрямованого на попередження правопорушень, і відповідно до нанесення шкоди фінансовим інтересам держави.

Координація (лат. *coordinatio*, *co...* — префікс, що означає спільність, сумісність, і *ordination* — упорядкування) — це узгодження, поєднання, приведення до певного порядку чи відповідно до поставлених завдань складових частин чогось (понять, дій, речей тощо). Вона є функцією соціального управління, яка полягає в узгодженні, упорядкуванні різних частин системи управління. Координація в державному управлінні — одна з основних управлінських функцій, зміст якої полягає в забезпеченні впорядкування взаємозв'язків і взаємодій між учасниками процесу державного управління з метою узгодження дій та об'єднання зусиль на вирішення загальних завдань [2, с. 345].

Координація контрольної діяльності складових механізму фінансового контролю повинна здійснюватися по вертикалі в ієрархічному порядку, в порядку субординації. У даному випадку кожен із вищих органів повинен використовувати координацію для перевірки фактичного виконання по лінії підпорядкованих координатору нижчестоящих контрольних органів на керівництво проведенням контролю [3, с. 152]. Водночас існування такої ієрархічної структури координації має як позитивні, так і негативні моменти. До позитиву можна віднести те, що чітка система, яка має визначену структуру, сприяє виконанню всіма суб'єктами їх завдань, котрі забезпечують обов'язковість координаційних дій. З іншого боку, певні контролюючі суб'єкти знаходяться у підпорядкуванні інших. Отже, існує залежність одних органів, що підлягають контролю, від інших. У такому випадку зменшується або зовсім може зникнути ініціатива перших суб'єктів, тобто підпорядкованих, що зазвичай відіб'ється на якості контролю, його ефективності чи результативності. Очевидно, що повинні бути чітко визначені межі такої координації з метою забезпечення їх прав.

Координувати діяльність контролюючих суб'єктів в системі освіти слід на основі принципів (табл. 1).

Таблиця 1

**Принципи координації органів фінансового контролю
в системі освіти***

Принцип	Характеристика принципів
1	2
Самостійності	кожен орган, що наділений контрольними повноваженнями, повинен самостійно виконувати покладені на нього завдання і не перекладати їх на інші суб'єкти
Рівності	суб'єкти, які беруть участь у координації, мають рівні права при прийнятті спільних рішень, проведенні відповідних дій, розробці спільних планів діяльності тощо
Професійності	до виконання координаційних заходів повинні залучатися професіонали, особи, які мають достатній досвід роботи
Відповідальності	контролюючі органи повинні нести відповідальність за неправомірні дії та за наслідки своїх дій

Продовження табл. 1

1	2
Законності	координуючі дії повинні здійснюватися в рамках чинного законодавства і водночас кожен з контролюючих суб'єктів повинен не виходити за межі своєї компетенції і не підмінювати (замінювати, дублювати) один одного

*Джерело: власні узагальнення

Гарантування виконання вищезазначених принципів координації фінансового контролю є важливим засобом забезпечення ефективної та злагодженої роботи головного контролюючого органу та підпорядкованих йому структурних підрозділів.

Система фінансового контролю в освітніх закладах повинна бути гармонійною (рис. 2).

Основою для ефективної роботи вищого контролюючого органу механізму фінансового контролю в системі освіти є його незалежність, яка повинна виявлятися передусім у виборі видів і напрямів перевірок та у виконанні програм перевірок. Він мусить мати повноваження самостійно складати програми перевірок, а інші державні органи не повинні впливати на цей процес. Така незалежність контрольно-ревізійної служби Міністерства освіти і науки повинна бути закріплена на законодавчому рівні в Законі України «Про фінансовий контроль в системі освіти України», хоча вона й підпорядковуватиметься Міністерству освіти і науки.

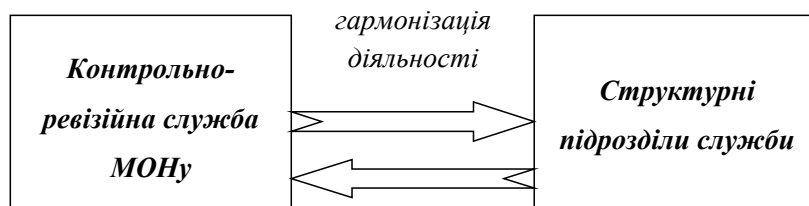


Рис. 2. Гармонізація фінансового контролю в системі освіти*

*Джерело: власні узагальнення

Механізм фінансового контролю в системі освіти повинен регулюватися з боку держави. У свою чергу, державне регулювання взаємовідносин між суб'єктами зазначеного механізму повинно здійснюватися за організаційним, правовим, методологічним, інформаційним та кадровим напрямками. Організаційний напрям державного регулювання фінансового контролю в системі освіти повинен передбачати вирішення проблеми відсутності чіткого переліку органів, на яких покладено проведення в Україні державного фінансового контролю в освітній сфері, тобто здійснення фінансового контролю в освітній сфері власною контрольно-ревізійною службою Міністерства освіти і науки. Правовий напрям державного регулювання повинен реалізовуватися за безпосередньої участі контролюючих органів у процесі розробки нових і вдосконалення існуючих нормативно-правових актів щодо державного фінан-

сового контролю, формування, розподілу та використання бюджетних коштів, здійснення заходів із запобігання фінансовим порушенням. Третій напрям державного регулювання повинен розв'язувати проблеми методологічного забезпечення фінансового контролю в системі освіти. У цьому аспекті головним є вирішення питання реалізації внутрішнього фінансового контролю та його методологічного забезпечення.

У контексті інформаційного забезпечення фінансового контролю в системі освіти необхідно створити єдину інформаційну базу, узгодити і вдосконалити законодавство, забезпечити створення сучасної інформаційно-комунікаційної інфраструктури загалом. Кадрове забезпечення як важливий напрям державного регулювання покликане покращити якість кадрового потенціалу в освітній сфері.

Впровадження зазначених напрямів державного регулювання має на меті сформувати єдиний ефективно діючий механізм фінансового контролю в системі освіти України, гармонізувати законодавчу базу, підвищити рівень фінансової дисципліни освітніх закладів та установ завдяки кардинальному посиленню контролю за витрачанням бюджетних коштів, покращити рівень методологічного та інформаційного забезпечення контролюючої системи, оптимізувати діяльність контрольних органів та забезпечити їх належним кадровим персоналом.

Висновки. Таким чином, механізм фінансового контролю в системі освіти України знаходиться на етапі свого становлення і не в повній мірі відповідає міжнародно визнаній практиці фінансового контролю. Запропонована структура механізму дозволить розмежувати повноваження контролюючих органів, підвищити ефективність проведення контрольних заходів у системі освіти, створити передумови для координації діяльності контролюючих та підконтрольних суб'єктів контролю в освітній сфері, загалом покликана врегулювати питання ефективного витрачання коштів освітніх закладів та установ у напрямі модернізації системи освіти та надання освітніх послуг населенню відповідно до світових стандартів якості. Функціонування такого механізму фінансового контролю в освітній галузі можна буде досягти лише за умови комплексної реалізації розглянутих заходів. Перспективою подальших наукових досліджень за даним напрямом має стати детальний аналіз способів державного регулювання фінансового контролю в системі освіти та обґрунтування підходів щодо їх ефективної реалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бондаренко А. І. Напрями вдосконалення координації діяльності органів державного фінансового контролю [Електронний ресурс] / А. І. Бондаренко. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/doc/5/05.pdf>.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – Ірпінь : ВТФ Перун, 2007. – 1736 с.
3. Козлов Ю. М. Административные правоотношения / Ю. М. Козлов. – М. : Юрид. лит., 2006. – 184 с.
4. Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов ИНТОСАИ) в 1977

году) [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604_001.

5. Мельничук В. Г. Незалежний державний фінансовий контроль в Україні та досвід зарубіжних країн / В. Г. Мельничук // Фінансовий контроль. – 2006. – № 2. – С. 33–36.

REFERENCES

1. Bondarenko A. (2011), Trends on coordination improving of state financial control bodies, available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/doc/5/05.pdf>
2. Busel V. T. (2007), Great Explanatory Dictionary of the Modern Ukrainian language, Perun, Irpin.
3. Kozlov M. (2006), Administrative legal relations, Legal literature, Moscow.
4. Lima Declaration on the leading principles of control (adopted by the IXth Congress of the International organization of supreme control bodies INTOSAI) (1977), available at: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604_001
5. Melnychuk V. (2006), The independent state financial control in Ukraine and foreign experience, Financial control, No. 2, pp. 33–36.

BASIS OF THE FINANCIAL CONTROL MECHANISM STRUCTURE IN THE EDUCATIONAL SYSTEM

H. M. Kalynevych

*National Aviation University,
1, Prosp. Kosmonavta Komarova, Kyiv, 03058, Ukraine
galuna1207@ukr.net*

The construction of an effective structure of financial control mechanism in the educational system of Ukraine has been grounded in the article. Aims, objectives, functions and principles of implementation of this mechanism have been defined. Special emphasis on the need to create its own control and auditing service of the Ministry of Education as the main mechanism controlling subject of the financial control structure in the educational system has been done. It has been also indicated that the features of the studied mechanism must reflect the unity of its components, coordination and harmonization of their activities and independence of the higher supervisory authority. The need for state regulation of financial control mechanisms in education, based on the organizational, legal, methodological, information and staff directions, has been particularly mentioned.

Key words: *mechanism, financial control, educational system, regulation.*

Стаття надійшла до редакції 24.11.2014.

Received 24.11.2014.