

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ

FEATURES OF THE STATE FINANCIAL CONTROL OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS REALIZATION

У статті висвітлено особливості здійснення державного фінансового контролю закладів освіти в Україні. Визначено елементи системи освіти в державі та місце освітніх закладів у ній. Представлено особливості окремих органів влади у сфері здійснення державного фінансового контролю в освітніх закладах. Подано авторське розуміння державного фінансового контролю освітніх закладів, окреслено його мету, суб'єкти та об'єкт здійснення.

The article highlights the features of the state financial control of educational institutions in Ukraine. The problem of the state financial control in educational institutions realization is discussed in the article. Certain elements of the education system in the state and local educational institutions are shown in the article. Author's understanding of state financial control academia, outlines its purpose, subject and object implementation are posted in the article.

This issue is relevant because the problem of budget development and effective use has always been relevant to all public sector institutions, including educational institutions. The economic nature and types of financial control widely showed in the scientific literature. However, the question remains as to the interpretation of the nature of the state financial control in educational institutions, which leads to the need for continued research in this direction. The purpose of the article is to determine the elements of the education system and educational institutions place in it as well justification features of state financial control in educational institutions.

Features some of the authorities in the state financial control in educational institutions are presented in the issue. State financial control designed to detect and prevent violations in the sphere of use of public funds of budgetary institutions, including educational institutions. Subjects such controls are state governments, determined by law, object to control - financial activity of state educational institutions, and purpose – violations detection of controlled objects in the process of state financial resources using, their prevention, prosecution and actions to avoid such incidents in the future. State financial control of educational institutions can be interpreted as the activities undertaken by state and local governments to ensure the legality, financial discipline and appropriateness in the mobilization, allocation and use of educational institutions funds with the aim of assess the effectiveness of their activity, identifying and blocking it deviations impeding legitimate and rational use of educational institutions funds.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, заклади освіти, контролюючі органи влади

Key words: state financial control, educational institutions, regulatory bodies

**Галина
Калиневич**
здобувач
кафедри
економічної
політики та
економіки праці
Львівського
регіонального
інституту
державного
управління
Національної
академії
державного
управління при
Президентові
України

**Galina
Kalynevych**
Candidate for PhD
Department of
Economic Policy
and Labour
Economics
Lviv Regional
Institute of Public
Administration
of the National
Academy
of Public
Administration
under the
President of
Ukraine

МАКРОЕКОНОМІКА

Постановка проблеми. Здійснення державного фінансового контролю є невід'ємною складовою управління бюджетними коштами, левову долю яких щорічно направляють на фінансування діяльності освітніх закладів. Значна частина закладів освіти країни заснована на державній власності, є бюджетними установами і має справу практично з усіма основними органами державного фінансового контролю. Зокрема, такими органами, які задіяні в заходах контролю різного рівня та спрямування, є Державна контрольно-ревізійна служба, Державне казначейство, Державна податкова адміністрація, державні цільові фонди. До їх компетенції, попри інші функції державного фінансового контролю, належить виявлення фактів зловживань у частині видатків бюджетних установ (в тому числі і освітніх закладів).

Проблеми формування, а також раціонального й ефективного використання коштів бюджету завжди були актуальними для всіх установ та організацій бюджетної сфери. Запровадження системи заходів щодо суворой економії коштів бюджетних установ, в тому числі освітніх закладів, передбачає вивчення та аналіз державного фінансового контролю у напрямі побудови ефективної системи контролюючих органів, спрямованих на оптимізацію витрат державних коштів.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Питання фінансового контролю досліджували багато відомих вітчизняних і зарубіжних вчених: Базась М. Ф., Білуха М.Т., Бутинець Ф.Ф., Василик О. Д., Герасимчук П.К., Дрозд І.К., Калюга Є.В., Савченко Л. А., Стефанюк І. Б., Усач Б.Ф., Шатковська Л.С., Шевчук В.О. та інші. У публікаціях цих вчених висвітлено економічну суть фінансового контролю, проблемні аспекти класифікації видів фінансового контролю тощо. Проте залишається відкритим питання щодо трактування сутності державного фінансового контролю в освітній сфері, особливостей такого контролю в освітніх закладах та покращення діяльності державних контролюючих органів у цій сфері.

Існування освітніх закладів життєво необхідне для суспільства, оскільки вони захищають економічні інтереси держави і є матеріальною гарантією реалізації найважливіших конституційних прав громадян. Особливої уваги потребує процес контролю за фінансуванням закладів освіти. Отже, значущість державного фінансового контролю і логічна незавершеність наукових напрацювань у системі функціонування закладів освіти зумовлюють необхідність продовження досліджень.

Постановка завдання. Завданням даної статті є визначення елементів системи освіти та місця освітніх закладів у ній, обґрунтування особливостей державного фінансового контролю в закладах освіти.

Виклад основного матеріалу дослідження. Раціональне, цільове та ефективно використання бюджетних коштів на утримання освітніх закладів в Україні багато в чому залежить від організації контролю за їх діяльністю. Як відомо, особливе місце в системі державного контролю належить державному фінансовому контролю, метою якого є виявлення відхилень від прийнятих законів, стандартів, ефективності, доцільності й економності управління ресурсами.

Для формування стабільного та ефективного державного фінансового контролю закладів освіти необхідною умовою є визначення елементів системи освіти та місця освітніх закладів у ній, що показано на рис. 1.

Заклади освіти — це організації, що на постійній і безперервній основі здійснюють освітній процес з метою навчання, виховання, розвитку і самовдосконалення особистості. Вони є ланкою системи освіти та засновуються на державній, комунальній чи приватній формі власності. Вони є юридичними особами і діють на підставі статуту.

Наукові, науково-методичні і методичні установи та науково-виробничі підприємства не здійснюють безпосереднього навчального процесу, проте забезпечують його своїми науковими розробками, науковою інформацією,

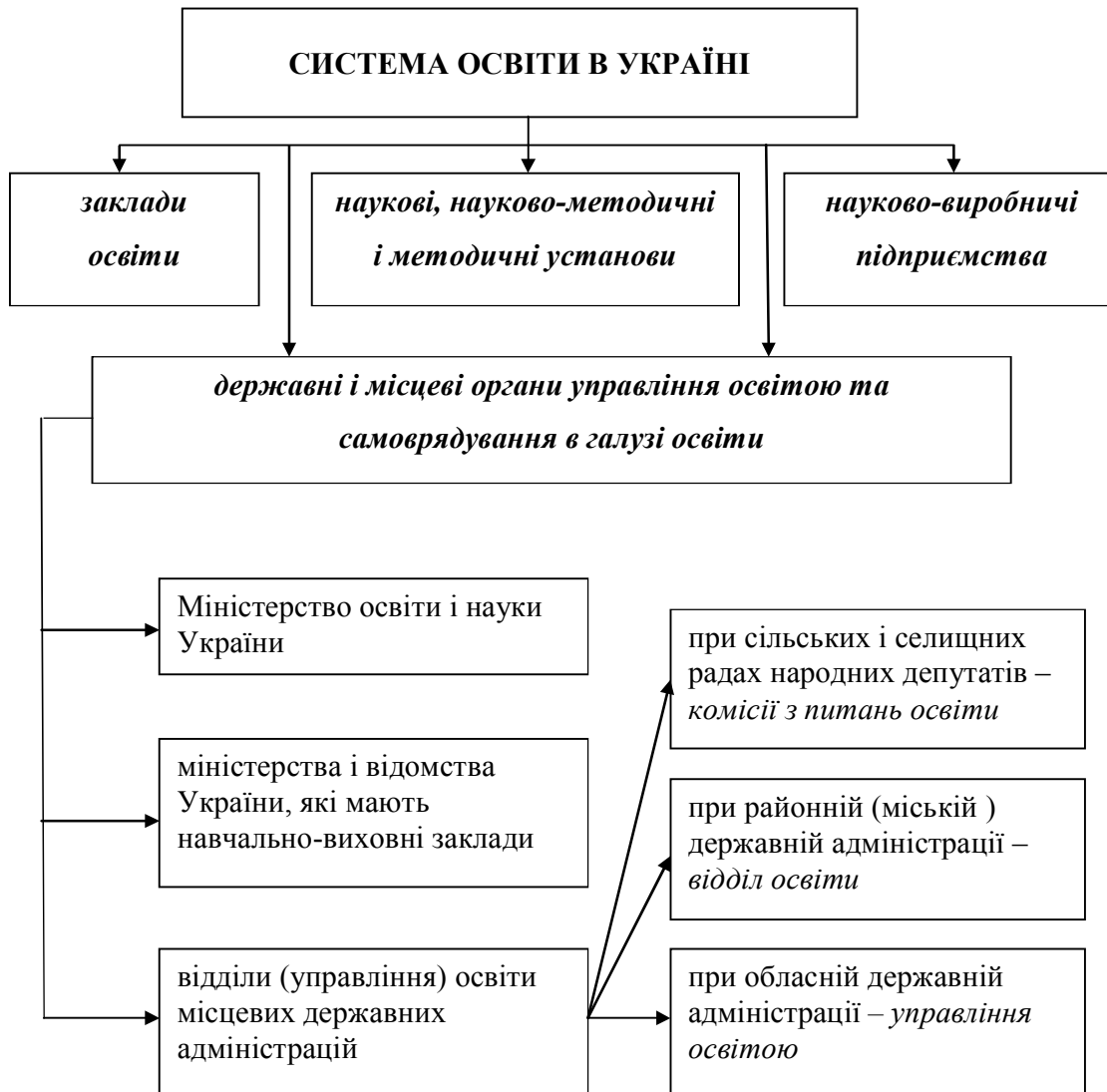


Рис.1. Система освіти в Україні*

* Джерело: складено на основі [1]

нормативними та методичними вказівками щодо реалізації навчального процесу в освітніх закладах.

Центральним органом державного управління освітою в Україні є Міністерство освіти і науки. Його повноваження визначено Законом України «Про освіту» та Положенням «Про Міністерство освіти України». Міністерство бере участь у виробленні державної політики в галузі освіти, визначенні основних напрямків розвитку освіти, здійснює координаційні, науково-методичні, контрольні функції та державне інспектування, забезпечує зв'язок з іншими державами, організовує впровадження в практику досягнень науки і передового педагогічного досвіду, проводить атестацію та акредитацію навчально-виховних закладів.

Центральні органи державного управління освіти також беруть участь у виробленні та втіленні в життя державної політики в галузі освіти, професійної підготовки кадрів, у визначенні перспектив та напрямів розвитку освіти, вимог до її змісту, рівня й обсягу, нормативів матеріально-технічного, фінансового забезпечення навчально-виховних закладів.

При обласних, районних (міських) державних адміністраціях створюються відповідні структурні підрозділи, які здійснюють управління освітою:

- при обласній державній адміністрації – управління освітою,
- при районній (міській) – відділ освіти,
- при сільських і селищних радах народних депутатів – комісії з питань освіти.

Управління освіти, з одного боку, підпорядковане Міністерству освіти в області, а з другого – обласній державній адміністрації. Воно здійснює керівництво освітою в області. Йому підпорядковані обласний інститут післядипломної освіти, обласні станції юних техніків, натуралістів, туристів, загальноосвітні навчально-виховні заклади інтернатного типу, інші освітні установи.

Управління освіти обласної державної адміністрації аналізує стан освіти в області, організовує розробку і виконання регіональних програм розвитку освіти національних меншин, забезпечує розвиток мережі навчально-виховних закладів області, проводить їх ліцензування та атестацію. До його функцій входить і впровадження затверджених Міністерством освіти і науки нових освітніх технологій, здійснення контролю за діяльністю відділів освіти в районах, містах, організаціях державного інспектування підпорядкованих установ та закладів освіти, в тому числі післядипломної.

Управління освіти укладає і припиняє контракти з керівниками закладів освіти, що знаходяться в його підпорядкуванні, аналізує виконання умов контракту керівниками вищих навчальних закладів III рівня акредитації, професійно-технічних закладів, формує замовлення на методичну, педагогічну літературу, навчальні програми, посібники, бланки суворої звітності та інше.

Відділ освіти підпорядкований, з одного боку, управлінню освіти обласної держадміністрації, а з другого – районній (міській) державній адміністрації. Він здійснює безпосереднє керівництво навчально-виховними закладами, а також районними (міським) методичним кабінетом, аналізує стан освіти в районі (місті), подає пропозиції місцевим органам влади щодо зміцнення навчально-матеріальної бази закладів освіти, сприяє створенню різних типів закладів освіти, організовує навчання обдарованих дітей, а також дітей, які мають вади у фізичному і розумовому розвитку, сприяє влаштуванню до інтернатних закладів дітей-сиріт і дітей, які залишилися без батьківського пі-

клування, організовує роботу психологічної служби, соціально-педагогічного патронажу в закладах освіти, визначає потребу закладів освіти у педагогічних кадрах і задовольняє її, проводить атестацію педагогічних працівників району, аналізує використання бюджетних коштів на освіту та інше [2].

Державне управління освітніми закладами, закономірно, здійснюється на основі законодавчої та нормативної бази. У цьому контексті слід розглянути існуючу нормативно-правову базу, яка врегульовує питання, пов'язані зі здійсненням державного фінансового контролю в Україні. В першу чергу варто згадати прийнятий у 2010 р. Бюджетний кодекс, який є першим законодавчим актом, який установлює засади створення гармонійної системи державного контролю за використанням коштів бюджетними установами, якими є освітні заклади, проте він не розв'язує усіх проблем у цій сфері. У Кодексі визначено, що на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється фінансовий контроль, аудит та оцінка ефективності використання коштів на утримання бюджетних установ. Проте не виписано чіткий порядок взаємодії органів, на які покладено функції щодо контролю фінансових ресурсів у бюджетній сфері, а також процедури визначення ефективності їх використання.

Так, згідно зі ст. 26 Бюджетного кодексу України контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного й результативного управління бюджетними коштами. Основні його завдання такі:

1) оцінка управління бюджетними коштами;

2) досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності й результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень;

3) перевірка правильності ведення бухгалтерського обліку й достовірності фінансової та бюджетної звітності;

4) аналіз та оцінка стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;

5) запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності;
6) забезпечення обґрунтованості планування надходжень і витрат бюджету [3].

Таким чином, Бюджетний кодекс України визначає загальні засади здійснення державного фінансового контролю у бюджетних освітніх закладах. Проте, виходячи з того, що суб'єктів такого контролю в Україні є досить велика кількість, існує значний перелік законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують діяльність кожного з них і, зокрема, визначають їх функції у сфері державного фінансового контролю. Тому на продовження думки вважаємо за необхідне розглянути суб'єктів державного фінансово-

го контролю в освітній сфері (рис. 2).

Визначальне місце серед елементів державного фінансового контролю за формуванням та використанням коштів освітніх закладів посідають суб'єкти контролю, які є найактивнішими складовими системи фінансового контролю в цілому і утворюють єдину організаційну систему. Зараз в Україні функціонує значна кількість державних органів і служб, які тією чи іншою мірою здійснюють фінансовий контроль за використанням коштів навчальними закладами. З рис. 2 видно, що всіх їх можна поділити на дві великі групи. Так, суб'єкти, що здійснюють загальний фінансовий контроль, поряд з виконанням інших функцій наділені контрольними повноваженнями. Для цих суб'єктів контрольна функція у фінансовій сфері є другорядною;



Рис. 2. Суб'єкти державного фінансового контролю в освітній сфері України*

* Джерело: власні узагальнення

Наприклад, відповідно до ст. 85 Конституції України Верховна Рада України здійснює фінансовий контроль за дотриманням бюджетного законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу, в тому числі формування та використання коштів всіма бюджетними установами, в тому числі й освітніми закладами [4]. Загальні координаційні функції здійснює й Президент України.

Рахункова палата України від імені Верховної Ради України здійснює контроль за ефективністю й доцільністю використання коштів Державного бюджету України, як загального, так і спеціального фондів.

Будучи вищим органом виконавчої влади, Кабінет Міністрів України повсякденно керує державними фінансами і паралельно здійснює загальний фінансовий контроль, опрацьовує і виконує загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку країни; розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує його виконання після затвердження, направляє у Верховну Раду звіт про виконання держбюджету; координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади тощо.

У складі Кабінету Міністрів основним органом державного фінансового контролю по лінії виконавчої влади є Міністерство фінансів України. Воно контролює виконання державного бюджету, дотримання Правил складання проектів бюджетів в Україні, установлює порядок ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів, кошторисів видатків бюджетних установ, а також координує діяльність з контролю за додержанням надходжень та використанням державних коштів та відомчий фінансовий контроль.

Стосовно фінансового контролю, який має цільове призначення контролювати витрачання коштів, виділених на освіту, то тут варто детальніше розглянути діяльність спеціалізованих контролюючих суб'єктів фінансового контролю, у складі яких чільне місце відводиться Державній

казначейській службі України як органу, що здійснює контроль за організацією виконання Державного бюджету України, за надходженням і використанням коштів державних фондів, а також коштів установ і організацій, що утримуються за рахунок коштів Державного бюджету України, зокрема освітніх закладів.

Поряд із Державною казначейською службою необхідно згадати й Державну фінансову інспекцію України, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю та внесення пропозицій щодо її формування. Вона утворена 23 квітня 2011 року з Головного контрольно-ревізійного управління України. Інспекція здійснює державний фінансовий контроль за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та бюджетних установах.

Державна фіскальна служба утворена як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, реорганізувавши Міністерство доходів і зборів. Служба покликана контролювати збір податків та обов'язкових платежів установ та закладів освіти.

Пенсійний фонд України здійснює контроль за правильністю визначення бази оподаткування, повнотою утримання і нарахувань на фонд оплати праці професорсько-викладацького складу й іншого персоналу ВНЗ єдиного соціального внеску, а також визначає порядок використання і забезпечує контроль за правильним витрачанням коштів Фонду.

Фонд державного майна реалізує державну політику у сфері оренди майна навчальних закладів, що за

своєю суттю є державним майном, здійснює контроль за ефективним його використанням тощо.

Слід зазначити, що і Державна фіскальна служба, і Пенсійний фонд, і Фонд державного майна України виконують контрольні функції паралельно з іншими покладеними на них завданнями, тобто вони контролюють лише окремі напрями руху коштів навчальних закладів. Так, наприклад, у межах своєї компетенції Державна фіскальна служба контролює повноту і своєчасність перерахування до бюджету податків та обов'язкових платежів, передбачених кошторисами доходів і видатків навчальних закладів.

Об'єктом же державного фінансового контролю розглянутих контролюючих органів виступатиме фінансова діяльність державних освітніх закладів, яка має свої відмінності, обумовлені неприбутковою природою діяльності навчальних закладів, особливостями джерел мобілізації та порядку розподілу грошових коштів.

Метою державного фінансового контролю освітніх закладів є виявлення на підконтрольних об'єктах правопорушень при використанні державних фінансових ресурсів, попередження таких правопорушень, притягнення винних до відповідальності та забезпечення відшкодування ними завданих збитків, а також вжиття заходів щодо уникнення таких випадків у майбутньому.

Окреслення нами кола суб'єктів, об'єкта та мети здійснення державного фінансового контролю у закладах освіти сприятиме його ефективній та раціональній організації на практиці.

Таким чином, виходячи із розглянутих особливостей здійснення фінансового контролю освітніх закладів державними контролюючими органами, можна зробити висновок, що державний фінансовий контроль освітніх закладів слід трактувати як діяльність, яка здійснюється органами державної влади і місцевого самоврядування по забезпеченню законності, фінансової дисципліни і доцільності при мобілізації, розподілі і використанні грошових коштів

освітніх закладів і зв'язаних з цим матеріальних цінностей з метою оцінки економічної ефективності діяльності, виявлення і блокування в ній відхилень, що перешкоджають законному і раціональному використанню майна і коштів закладів освіти.

Слід зазначити, що діяльність державних освітніх закладів здійснюється на основі змішаного фінансування: частина коштів на покриття видатків навчального закладу надходить у порядку кошторисного фінансування з державного бюджету (загальний фонд бюджету), частина – за рахунок власних надходжень, основним з яких є плата за навчання школярів, студентів (спеціальний фонд бюджету).

Необхідно зауважити, що за умов не завжди задовільного стану фінансування, браку грошових коштів для оновлення матеріально-технічної бази, обмеженості джерел формування фінансових ресурсів та суворої регламентації напрямів їх використання в забезпеченні функціонування державних освітніх закладів на високому рівні зростає роль позабюджетних надходжень коштів, які є результатом їх самостійної фінансово-господарської діяльності. Хоча навчальні заклади самі «заробляють» ці кошти, та, оскільки вони фінансуються з державного бюджету, всі кошти спеціального фонду вважаються бюджетними [5, с. 134].

ВИСНОВКИ

Отже, державний фінансовий контроль за використанням державних коштів освітніх закладів необхідно розглядати як багатогранну і складну систему перевірки законності, своєчасності і повноти формування статей доходів та видатків, цільового використання бюджетних коштів на відповідні статті видатків (на оплату праці науково-педагогічного персоналу та інших працівників, нарахування на фонд оплати праці, оплату комунальних послуг тощо), а також аналізу раціонального та ефективного їх використання.

Оскільки метою державного фінансового контролю освітніх закладів є забезпечення законності та ефектив-

ності використання державних фінансових ресурсів, то його дієвість має поширюватися на сферу формування доходів та видатків цих закладів. Без вирішення, у тому числі на законодавчому рівні, цих питань використання фінансових ресурсів підконтрольних об'єктів буде супроводжуватися значними проблемами, що зумовлює потребу подальших наукових досліджень в зазначеному напрямку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про освіту: Закон України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>
2. Педагогіка (лекції): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://studentam.net.ua/content/view/2313/85/>
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?usera=&find=1&typ=21>.
4. Конституція України із змінами, внесеними Законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII, від 21 лютого 2014 року № 742-VII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/content/chapter04.html>
5. Єдинак Т.С. Система фінансового контролю за коштами спеціального фонду бюджету державних вищих навчальних закладів / Т. С. Єдинак, А. С. Нагорна // Вісник Академії митної служби України. Сер.: Економіка . - 2011. - № 1. - С. 131-137.

REFERENCES:

1. On Education: Law of Ukraine: [electronic resource]. - Mode of access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>
2. Pedagogy (lectures): [electronic resource]. - Mode of access: <http://studentam.net.ua/content/view/2313/85/>
3. Budget Code of Ukraine dated 08.07.2010. № 2456-VI: [electronic resource]. - Mode of access: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?usera=&find=1&typ=21>
4. Constitution of Ukraine as amended by the Laws of Ukraine on December 8, 2004 № 2222-IV, dated 1 February 2011 № 2952-VI, on September 19, 2013 № 586-VII, on February 21, 2014 № 742-VII: [electronic resource]. - Mode of access: <http://www.president.gov.ua/content/chapter04.html>
5. Jedynek T.S., Nagorna A. The system of financial control of the special budget fund public higher education institutions. Journal of the Academy of Customs Service of Ukraine. Avg.: Economics. 2011; 1: 131-137