

ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті досліджено теоретичні аспекти державного фінансового контролю та його місце у сфері державного управління вищою освітою. Проаналізовано проблеми цієї галузі та перспективи їх вирішення.

Ключові слова: державне управління освітою, державний фінансовий контроль, фінансовий контроль у сфері вищої освіти, інспектування та аудит.

Постановка проблеми. Одним із найважливіших інструментів державного управління, значення якого дедалі зростає, є державний фінансовий контроль. Підвищення його ролі спричинено обранням Україною євроінтеграційного напрямку розвитку та проведенням реформ, у тому числі в освітньої галузі.

Реформування системи освіти, особливо вищої освіти, за умов обмежених державних фінансових ресурсах та пошуку джерел наповнення власних надходжень вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ), потребує якісно нового механізму здійснення державного фінансового контролю за їх витрачанням. За таких умов питання державного управління вищою освітою та контролю за діяльністю ВНЗ набуває актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем розвитку державного фінансового контролю приділяється значна увага як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Зокрема, цим питанням займалися такі вітчизняні науковці та практики, як О. Барановський, П. Германчук, Є. Мних, В. Піхоцький, Н. Рубан, Симоненко, І. Стефанюк, В. Шевчук, О. Шевчук та інші. Водночас проблема безпосередньо державного фінансового контролю у сфері вищої освіти висвітлена ними лише за окремими аспектами.

Метою статті є дослідження основних проблем, які мають місце в системі державного управління вищою освітою, здійснення фінансового контролю в цій сфері та пошук шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Формування особистості на всіх етапах її життя залежить від рівня освіти та її якості. А отже, одним із головних завдань державної політики у сфері вищої освіти в сучасних умовах є підготовка компетентних кадрів, які зможуть реалізувати в умовах проведення реформаційних процесів у країні поставлені перед Україною завдання.

Водночас будь-яка стратегія розвитку освіти, в тому числі вищої, перш за все залежить від процесів її організації, управління та контролю.

Управління освітою – це цілеспрямована діяльність щодо створення соціально-прогностичних, організаційних, правових, кадрових, педагогічних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для оптимального функціонування і розвитку галузі, реалізації її мети, здійснення переходу в якісно новий стан [1, с. 16].

Державне управління освітою – особливий вид професійної діяльності, спрямований на систему освіти з метою забезпечення її життєдіяльності, динамічного розвитку. Суттю управління освітою є цілеспрямована діяльність держави щодо створення соціально-прогностичних, організаційно-правових, кадрових, психолого-педагогічних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для оптимального функціонування і розвитку галузі, реалізації її мети, переходу в якісно новий стан та інтеграції до європейського освітнього простору [2].

Система освіти, будучи органічно пов'язаною з управлінням, змінюється зі зміною останнього, вона вдосконалює, реформує,

трансформує і в цілому розвиває сама себе лише через управління [2].

При цьому організацію управлінського процесу здійснюють як суб'єкти, яким надано повноваження управляти, так і об'єкти управління, які виконують настанови суб'єктів управління, зокрема вищі навчальні заклади.

Суб'єкти управління в найзагальнішому вигляді визначаються як сукупність спеціально створених органів (державних, громадських, самоврядування), їх підрозділів, посадових осіб, які виконують функції управління.

А отже, державне управління освітою – це певний вид діяльності органів державної влади, що має виконавчий та розпорядчий характер, який полягає в організуючому впливові на суспільні відносини у сфері освіти шляхом застосування державно-владних повноважень і включає цілеспрямоване вироблення, прийняття та реалізацію організуючих, регулюючих та координуючих рішень, що справляють вплив на освітню сферу [2].

Згідно з частиною шостою статті 11 Закону України «Про вищу освіту» до системи вищої освіти належать органи, що здійснюють управління у сфері вищої освіти [3].

Основні складові частини системи державного управління ВНЗ наведено на рис. 1 [4].

Окрім зазначених суб'єктів державного управління, до цієї категорії законом [3] також віднесено Національну академію наук України та національні галузеві академії наук, засновників вищих навчальних закладів; органи громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки та Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, якому відведено поряд із МОН одне з ключових місць у системі державного управління освітою щодо формування вимог до забезпечення якості вищої освіти, проведення ліцензійної експертизи та акредитації освітніх програм.

Для досягнення поставлених перед закладами вищої освіти цілей суб'єкти управління застосовують різноманітний інструментарій державного впливу, який можна звести до класифікації, наведеної на малюнку 2 [5].

При цьому застосування механізмів державного управління закладами вищої освіти повинно забезпечувати ефективність діяльності цих закладів та системи вищої освіти в цілому та спрямовуватися на якість надання освітніх послуг при раціональному розподілі наявних фінансових ресурсів.

Реалізація функцій держави здійснюється за допомогою методів, важелів та інструментів, особливе місце поміж яких відведено фінансовому контролю.

Існують різні поглядами науковців щодо сутності державного фінансового контролю.

Зокрема, на думку О. Василика, фінансовий контроль – це функція управління, специфічна діяльність, що реалізується через систему спостереження і перевірки законності і ефективності процесів створення і використання грошових фондів із метою оцінки обґрунтованості прийнятих управлінських рішень і результатів їх виконання для досягнення пропорційності і збалансованості розвитку економіки [6].

Державний фінансовий контроль Л. Овсянников розглядає як реалізацію права держави законними шляхами захищати свої фінансові інтереси й фінансові інтереси своїх громадян через систему законодавчих, організаційних, адміністративних і правоохоронних заходів [7].

За поглядами І. Стефанюка, фінансовий контроль – це система активний дій, що здійснюються органами державної влади, місцевого самоврядування та громадянами України щодо стеження за функціонуванням будь-якого об'єкта управління в частині утворення, розподілу й використання ним фінансових ресурсів із метою оцінки економічної ефективності господарської діяльності, виявлення і блокування в ній відхилень, що перешкоджають законному й ефективному використанню майна і коштів, розширеному відтворенню виробництва, задоволенню державних, корпоративних та приватних інтересів і потреб, а також удосконалення управління економікою [8].

Є. Дмитренко зазначив, що державний фінансовий контроль – урегульована фінансово-правовими нормами діяльність органів державної влади та місцевого са-

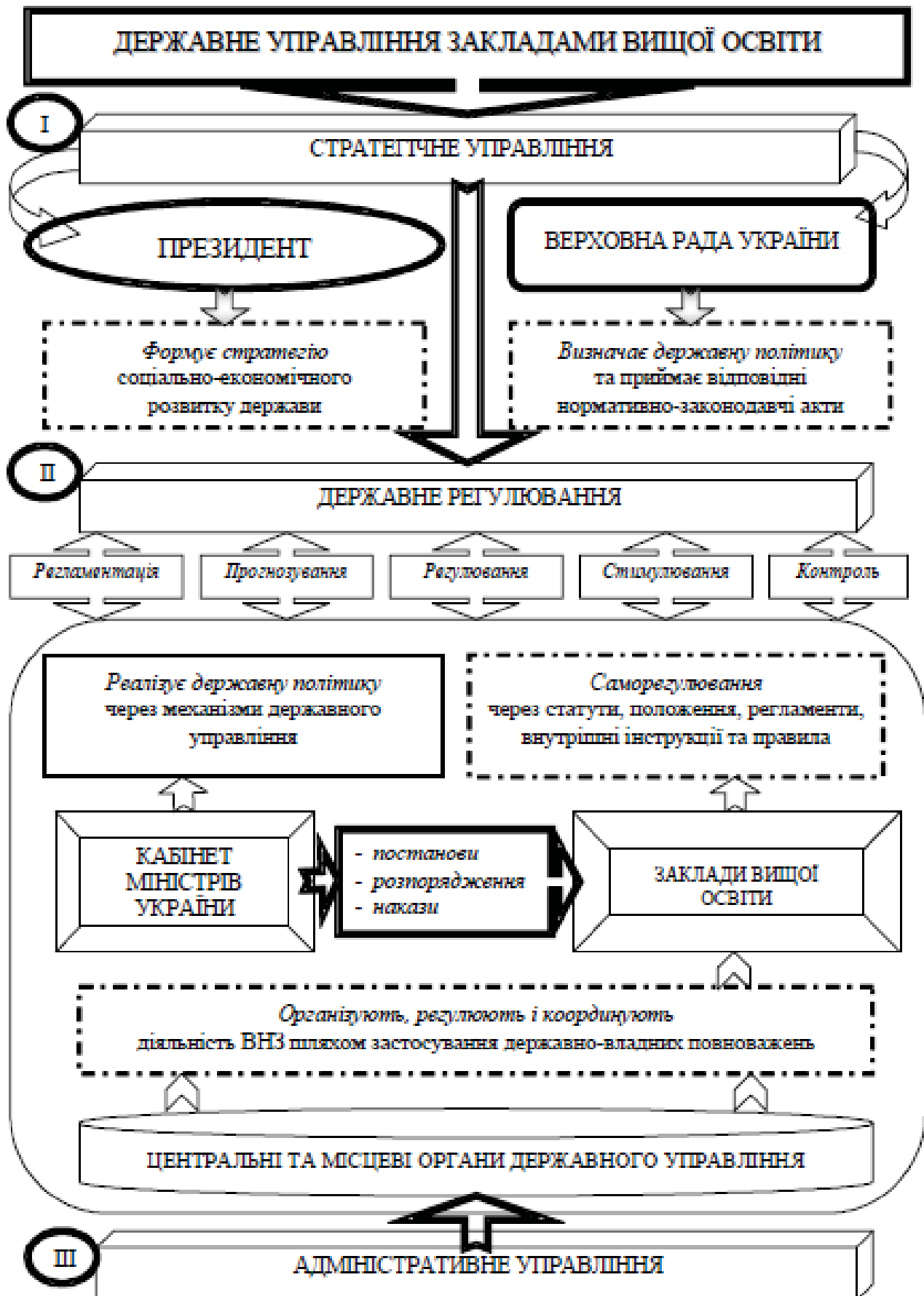


Рис. 1. Основні складові системи державного управління ВНЗ

моврядування і недержавних організацій із забезпечення законності, фінансової дисципліни, доцільності та ефективності при мобілізації, розподілі і використанні фінансових ресурсів із метою захисту інтересів держави, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та громадян [9].

З огляду на це державний фінансовий контроль у наукових працях розглядають у 2-х аспектах: як функцію держави, спрямовану на захист своїх прав, та діяльність державних органів влади.

Підсумовуючи вказане, фінансовий контроль у галузі освіти – це заснована на нормах фінансового права система заходів і органів щодо перевірки законності та доцільності дій у сфері формування, розподілу і використання грошових фондів держави у сфері освіти [10].

А отже, фінансовий контроль у сфері вищої освіти – це урегульована фінансово-правовими нормами система заходів,

спрямованих на забезпечення фінансової безпеки держави, що реалізується через контроль державних органів за ефективним та законним використанням фінансових ресурсів закладів вищої освіти.

Одним із таких державних органів, що здійснює державний фінансовий контроль за діяльністю ВНЗ, є Державна аудиторська служба України, яка утворена шляхом реформування Державної фінансової інспекції України.

Застосовуючи одну з форм державного фінансового контролю, а саме ревізію, цією службою упродовж 2014–2015 років було встановлено низку недоліків в організації управління закладами вищої освіти, як наслідок – встановлено порушень фінансової дисципліни загалом на суму понад 600 млн. гривень.

Крім того, як засвідчили результати ревізій, відсутність окремих нормативних актів та/або їх неузгодженість з іншими актами законодавства призводить до не-



Рис. 2. Структура механізму державного управління ВНЗ

раціонального розподілу наявних у ВНЗ фінансових ресурсів.

Зокрема, потребує подальшого реформування інститут державного замовлення.

Так, Методика розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 346, передбачає, що заклади розраховують вартість їх підготовки за державним замовленням згідно з порядком, затвердженим МОН разом із Мінекономрозвитку та Мінфіном. Проте наразі порядок не затверджений, що унеможлиблює застосування вказаної методики на практиці. Як наслідок триває практика фактичного утримання ВНЗ, а не фінансування їх на підготовку фахівців за державним замовленням з урахуванням індивідуалізації витрат на їх підготовку за різними галузями знань.

Крім того, немає дієвих заходів щодо реформування інституту державного замовлення з підготовки фахівців, оскільки формування та виконання здійснюється без реального перспективного планування потреби в кадрах для державного сектору економіки, а це призводить до навантаження на державний бюджет та до перенасичення ринку праці фахівцями з престижних спеціальностей, які, відповідно, надалі не забезпечені робочим місцем.

На підготовку згаданих фахівців упродовж 2012–2014 років, що не відпрацювали в державному секторі економіки, витрачено понад 200 млн. грн бюджетних коштів, які не повернуті до державного бюджету, як те передбачали вимоги Порядку працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22.08.96 № 992.

Зважаючи на те, що норма щодо обов'язкового відпрацювання випускниками ВНЗ трьох років за місцем призначення скасована постановою Уряду від 15 квітня 2015 року № 216, то, відповідно, наразі існує нагальна потреба в перегляді обсягів державного замовлення на підготовку фахівців для галузей економіки держави.

Крім того, відкриття непрофільних спеціальностей вищими закладами освіти

призводить до створення дефіциту абітурієнтів під час вступної кампанії із цих спеціальностей для закладів, які є для них профільними.

Відсутність державних стандартів вищої освіти призводить до надання освітніх послуг закладами, які не забезпечені відповідною власною матеріально-технічною базою, а отже, неспроможними надати якісні освітні послуги.

Незабезпеченість фінансовими ресурсами щодо матеріально-технічного забезпечення ВНЗ спонукає їх також до незаконного отримання надходжень (надання освітніх послуг без ліцензії або понад граничні обсяги, установлені ліцензіями на освітню діяльність).

Крім того, відсутність штатних нормативів закладів вищої освіти III-IV рівнів акредитації призводить до самовільного та безконтрольного формування керівниками закладів штатної чисельності, як наслідок основний тягар видатків з оплати праці працівників цих закладів припадає на загальний фонд кошторису установи без урахування наявного контингенту студентів контрактників та фактичних надходжень спеціального фонду. А отже, автоматично щорічно збільшує обсяг видатків із державного бюджету.

Залишається проблемним питання щодо діяльності структурних підрозділів ВНЗ, до складу яких наразі входять загальноосвітні та професійно-технічні навчальні заклади, утримання яких здійснюється коштом місцевих бюджетів.

Інші підрозділи, як правило, хоча і утримуються коштом державних бюджетів, проте прямо підпорядковуються МОН, та, як наслідок, керівники закладів вищої освіти втрачають контроль за їх діяльністю, що також призводить до порушень норм законодавчих актів майже у всіх напрямках діяльності цих підрозділів.

Брак дієвого контролю як із боку органу управління, так і з боку керівників цих закладів, ігнорування окремими ВНЗ норм законодавства призводить до виникнення системних порушень під час надання платних послуг, з оплати праці, комунальних та з інших напрямів діяльності закладу.

Висновки і пропозиції. З огляду на вказане та з урахуванням реформаційних

процесів освітньої галузі наразі система вищої освіти потребує докорінних змін, зокрема шляхом вирішення таких питань:

– удосконалення нормативно-правової бази;

– урегулювання питань щодо здійснення спільної діяльності МОН, Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти та Державної аудиторської служби під час організації та проведення ліцензування ВНЗ та акредитації освітніх програм;

– проведення реформування організаційних структур ВНЗ з урахуванням напрямів діяльності та встановлення адміністративних зав'язків між усіма структурними підрозділами.

Вирішення зазначених цілей сприятиме розвитку системи вищої освіти в цілому та забезпечить право кожного громадянина на отримання якісної вищої освіти для конкурування на ринку праці не тільки в Україні, а й на міжнародних ринках праці.

Список використаної літератури:

1. Крисюк С.В. Державне управління освітою : [навч. посіб.] / С.В. Крисюк. – К. : НАДУ, 2009. – 218 с.
2. Шевченко М.М. Сутність державного управління освітою / Микола Миколайович Шевченко / М.М. Шевченко // Управління в освіті: збірник матеріалів V Міжнародної науково-практичної конференції, 14–16 квітня 2011 року / Інститут інноваційних технологій і змісту освіти [та інші]. – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2011. – С. 347–348.
3. Закон України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 року № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
4. Шевченко В.М. Удосконалення організаційного механізму державного управління вищими навчальними закладами України / В.М. Шевченко // Державне управління та місцеве самоврядування: збірник наукових праць.–2011. – № 1(8) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01\(8\)/11svmnzu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01(8)/11svmnzu.pdf).
5. Шевченко В.М. Механізми реалізації державної політики у сфері вищої освіти в умовах інноваційного розвитку України / В.М. Шевченко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=139>.
6. Василик О.Д. Теорія фінансів: підручник / О.Д. Василик. – К. : НІОС, 2002.
7. Овсянников Л. Закон о государственном финансовом контроле: все-таки нужен президентский контроль / Л. Овсянников // Президентский контроль.–1998. – № 9. – С. 5.
8. Стефанюк І.Б. Державний фінансовий контроль підприємницької діяльності в Україні : авторефер. дис.. канд. екон. наук. – К. : НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2002. – 345 с.
9. Дмитренко Є.С. Фінансовий контроль / Є.С. Дмитренко // Великий енциклопедичний юридичний словник. – К. : Юридична думка, 2007. – С. 942.
10. Тимошенко О.В. Особливості реалізації фінансового механізму системи вищої освіти України / О.В.Тимошенко // Економічний вісник НГУ. – 2011. –№ 3. – С. 123–130.

Гребень С. Е. Государственный финансовый контроль в сфере высшего образования: проблемы и перспективы

В статье исследованы теоретические аспекты государственного финансового контроля и его место в сфере государственного управления высшим образованием. Проанализированы проблемы этой отрасли и перспективы их решения.

Ключевые слова: государственное управление образованием, государственный финансовый контроль, финансовый контроль в сфере высшего образования, инспекционирование и аудит.

Greben S. State financial control in the higher education: problems and prospects

The article deals with theoretical aspects of state financial control and its place in the field of state administration of higher education. The problems of this branch and the prospects for their solution are analyzed.

Key words: state education management, state financial control, financial control in the field of higher education, inspection and audit.