

## ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У ГАЛУЗІ ОСВІТИ

## PECULIARITIES OF STATE FINANCIAL CONTROL IN THE SPERE OF EDUCATION

*У статті розглянуто сучасні тенденції фінансування освіти в Україні. Вказано на потребу дієвого механізму контролю у системі освіти. Проаналізовано практичні аспекти здійснення контрольних заходів у сфері освіти. Вказано на необхідність посилення превентивності дій суб'єктів контролю. Окреслено перспективи підвищення ефективності державного фінансового контролю в освітній галузі України.*

**Ключові слова:** державний фінансовий контроль, освіта, аудит ефективності, контрольні заходи, контролюючі суб'єкти.

*В статье рассмотрены современные тенденции финансирования образования в Украине. Указано на необходимость действенного механизма контроля в системе образования. Проанализированы практические аспекты осуществления контрольных мероприятий в сфере образования. Указано на необходимость усиления превентивности действий субъектов контроля. Опре-*

*делены перспективы повышения эффективности государственного финансового контроля в сфере образования Украины.*

**Ключевые слова:** государственный финансовый контроль, образование, аудит эффективности, контрольные мероприятия, контролируемые субъекты.

*The modern tendencies of financing of education in Ukraine have been considered in the article. The need for an effective control mechanism in the system of education has been indicated. The practical aspects of carrying out control measures in the field of education have been analyzed. It is indicated on the necessity of strengthening the preventive actions of the subjects of control. The perspectives for increasing the efficiency of state financial control in educational sphere of Ukraine have been outlined.*

**Key words:** education, state financial control, state financial auditing, audit of efficiency, control measures, controlling entities.

УДК 347.21

Гупаловська М.Б.

к.е.н., доцент кафедри фінансів імені С.І. Юрія Тернопільський національний економічний університет

**Постановка проблеми.** В умовах глобалізаційних процесів, що відбуваються у сучасному світі, освіта виступає визначальним чинником людського розвитку, основою економічного і соціального добробуту суспільства. Формування якісно нової системи освіти можливе не лише за умови реформування підходів до організації освітнього процесу та методик викладання, а й за належного фінансування цієї галузі. Однак сьогодні особливо гостро відчувається проблема відсутності достатнього фінансування освіти в Україні, тому особливої актуальності набуває контроль над законністю та ефективністю використання державних фінансових ресурсів закладами освіти, який повинен створити прийнятні умови для ефективного і цільового використання коштів в освітній сфері шляхом упровадження прогресивних форм, методів та прийомів проведення контрольних заходів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню теоретичних та практичних аспектів здійснення державного фінансового контролю присвячено праці І. Басанцева, Н. Виговської, П. Германчука, В. Дем'янишина, І. Микитюка, В. Піхоцького, Є. Романіва, Ю. Слободянюк, Б. Сюркало, В. Шевчука та ін. Однак у науковій літературі практично не досліджено питання щодо стану державного фінансового контролю у сфері освіти в Україні.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження особливостей здійснення державного фінансового контролю освіти в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Освіта є тим стратегічним ресурсом, який може

сприяти соціально-економічному розвитку держави, поліпшити добробут громадян, зміцнити авторитет і конкурентоспроможність держави на міжнародній арені. Підтримання якості освіти на найвищому рівні вимагає відповідного фінансування. Стан фінансування освіти в Україні впродовж останніх років залишається критичним, хоча з 2017 р. в країні відбувається збільшення інвестицій у цю галузь (рис. 1).

Ураховуючи такі тенденції у фінансуванні освіти в Україні, особлива потреба виникає у дієвих механізмах контролю з дотриманням норм чинного законодавства.

Державний фінансовий контроль – це діяльність, спрямована на перевірку використання і збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, контроль над правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взятими зобов'язаннями, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів або використовують (використовували в періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, дотриманням бюджетного законодавства, а також законодавства про закупівлі [1]. В основі функціонування механізму державного фінансового контролю в системі освіти лежить побудова вертикальних та горизонтальних взаємозв'язків між органами, які будуть здійснювати специфічні

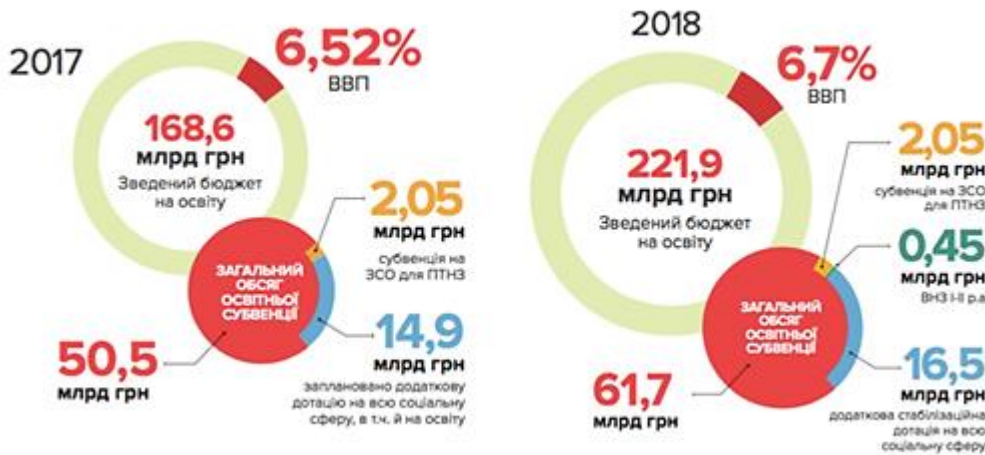


Рис. 1. Стан фінансування освіти в Україні

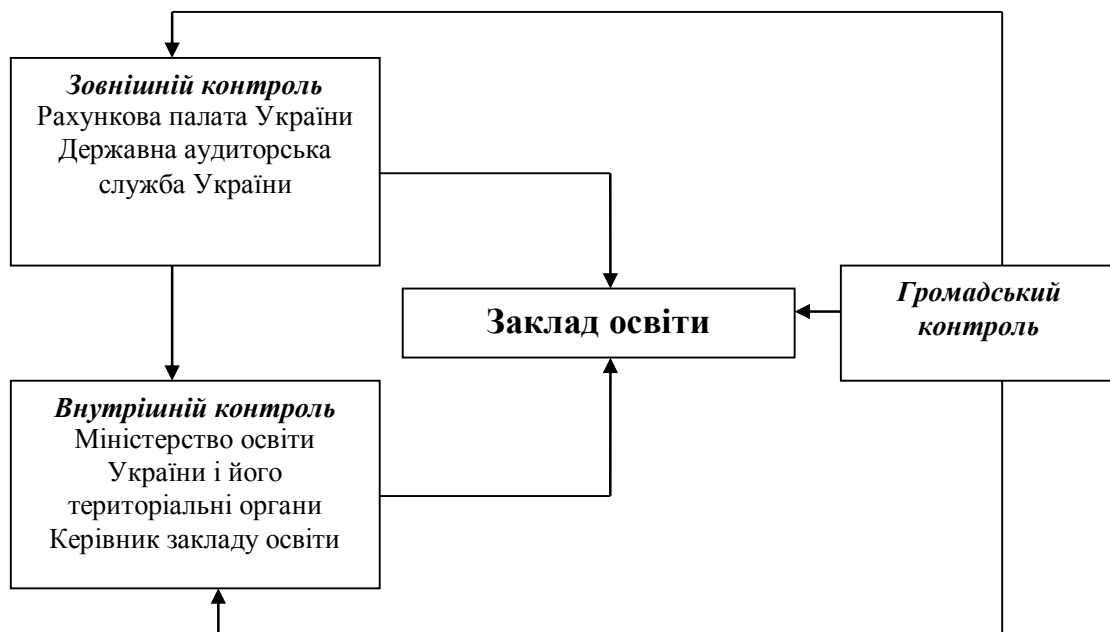


Рис. 2. Структура механізму державного фінансового контролю у системі освіти

Джерело: складено автором

контрольні функції [2]. Механізм контрольної діяльності повинен ґрунтуватися на прогресивних принципах, методах і формах та спрямовуватися на забезпечення цільового й ефективного використання коштів для задоволення нагальних потреб освітньої галузі. Освітні заклади підлягають контролю трьох видів: зовнішньому, внутрішньому та громадському (рис. 2).

Контрольно-ревізійні заходи окремих питань фінансово-господарської діяльності, у тому числі з питань використання коштів державного бюджету на реалізацію окремих бюджетних програм Міністерства освіти і науки України, свідчать про низький рівень фінансово-бюджетної дисципліни під

час визначення потреби, складання розрахунків, виділення асигнувань та витрачання бюджетних коштів. Як наслідок, органами Державної аудиторської служби за період із 01.01.2013 по 01.12.2016 виявлено фінансових порушень загалом на суму 3 631,9 млн. грн., з яких порушення, що призвели до втрат фінансових та матеріальних ресурсів, становили 1,4 млн. грн. [3].

Незабезпечення МОН як головним розпорядником контролю над використанням бюджетних коштів підвідомчими закладами та установами призвело до виділення асигнувань у завищених розмірах. Окрім того, незабезпечення МОН реалізації повноважень у частині вдосконалення і вре-

гулювання окремих норм законодавства з питань освіти й науки призводить до нераціонального та неефективного використання бюджетних коштів.

Зазначені приклади підкреслюють твердження П. Андреева, який констатує, що «низка керівників, не усвідомлюючи власної персональної відповідальності за стан дисципліни у ввіреній їм галузі, помилково вважають, що контролювати їх мають органи державного контролю» [3]. Разом із тим застосування подальшого контролю у вигляді перевірок і ревізій має негативні наслідки, адже всі недоліки, прорахунки, зловживання, що були на об'єктах у минулому і виявлені ревізорами, виправити практично неможливо. У зв'язку із цим контролюючим органам слід надавати перевагу здійсненню попереджувально-профілактичних заходів. Змінити акценти у функціях контролю дає змогу застосування на практиці державного фінансового аудиту.

Дослідження підходів до визначення дає змогу зробити висновок, що під державним фінансовим аудитом доречно розуміти метод державного контролю, який полягає у незалежній перевірці та аналізі ресурсів, достовірності облікових даних та фінансової бюджетної звітності, функціонуванні системи внутрішнього контролю, наданні рекомендацій стосовно підвищення ефективності діяльності об'єкта аудиту.

Державний фінансовий аудит системи освіти як елемент державного фінансового контролю спрямований на досягнення певної мети, що припускає вирішення певного комплексу завдань.

Для прикладу проаналізуємо державний фінансовий аудит виконання бюджетної програми «Надання загальної середньої освіти загальноосвітніми школами-інтернатами, загальноосвітніми санаторними школами-інтернатами». Аудит був проведений Управлінням Західного регіону Держаудитслужби в Тернопільській області для визначення упущень та недоліків організаційного, нормативно-правового та фінансового характеру, як не дають змоги забезпечити належний рівень послуг, що надаються зазначеними закладами. Результати аудиту засвідчили, що впродовж 2014 р. – першого півріччя 2017 р., незважаючи на абсолютне збільшення обсягів бюджетних асигнувань, якісних змін у діяльності інтернатних закладів не відбулося. У структурі видатків досліджуваних закладів із року в рік зростала питома вага коштів, спрямованих на оплату праці, яка на 01.01.2017 становила 81%. Разом із тим питома вага коштів на забезпечення медикаментами щороку становила лише 0,5%, а на забезпечення харчуванням вихованців – у середньому 13% [4]. Як бачимо, лівову частку у загальній структурі видатків, профінансованих досліджуваними закладами, становили видатки на утримання навчального закладу, а не на забезпечення вихованців. Отже, проведене дослідження

дає змогу констатувати наявність низки чинників, які не сприяють ефективному використанню коштів обласного бюджету, спрямованих на фінансування загальноосвітніх шкіл-інтернатів. У зв'язку із цим Управлінню освіти і науки Тернопільської обласної державної адміністрації доцільно розробити обґрунтовані пропозиції щодо якісних змін в управлінні бюджетними коштами, реалізація яких дала б змогу підвищити рівень послуг, що надаються зазначеними закладами.

Разом із тим із кожним роком зростає проблема нецільового та неефективного використання державних коштів, законності та правильності їх витрачання, обґрунтованості планового обсягу видатків, знаходження та використання резервів залучення додаткових грошових ресурсів для поліпшення діяльності. Вважаємо, що аудит ефективності є дієвим засобом поліпшення державного фінансового контролю в освітній сфері.

Процес організації та проведення аудиту ефективності дещо подібний до аналогічного процесу фінансового аудиту. Проте аудит ефективності на відміну від традиційного фінансового аудиту дає змогу отримати незалежну думку за результатами оцінки інформації щодо рівня ефективності використання державних фінансових ресурсів під час виконання державних програм, виявлення чинників, які перешкоджають досягненню максимального результату, та обґрунтування пропозицій стосовно підвищення ефективності використання державних фінансових ресурсів. Під час здійснення аудиту ефективності повинен проводитися комплексний та всеосяжний аналіз причин неефективного використання державних коштів на основі рекомендацій щодо вдосконалення бюджетного процесу, чинного законодавства та економічної політики держави.

Доцільно зазначити, що аудит ефективності набув розвитку й широкого розповсюдження у багатьох зарубіжних країнах і на сучасному етапі стає переважаючим методом контролю виконання державного бюджету. Його існування зумовлене необхідністю не тільки контролювати цільове спрямування державних витрат, а й оцінювати їх результативність. Так, за результатами проведеного Рахунковою палатою аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству освіти і науки України на здійснення зовнішнього оцінювання та моніторинг якості освіти, встановлено, що задекларована МОН у 2016 р. відкритість і прозорість вступної кампанії була досягнута неповною мірою, зокрема у частині інформування суспільства про запровадження «широкого конкурсу». Разом із тим Українським центром оцінювання якості освіти і його регіональними підрозділами не забезпечено належного виконання покладених на них функцій щодо організаційно-технологічного забезпечення

ЗНО та моніторингу якості освіти. Як наслідок, кошти державного бюджету (280,9 тис. грн.) Центром і його регіональними підрозділами використовувалися нерезультативно, неекономно, а іноді з порушенням чинного законодавства. Через відсутність економічно обґрунтованих розрахунків під час складання проекту кошторису окремими регіональними центрами потребу в коштах загального фонду було необґрунтовано завищено [5].

Зазначимо, що це лише окремі приклади, які свідчать про наявність порушень фінансового характеру у сфері освіти і підтверджують потребу в посиленні контролю над витрачанням державних фінансових ресурсів.

**Висновки з проведеного дослідження.** Підсумовуючи викладене вище, слід наголосити, що основною метою здійснення державного фінансового контролю у процесі провадження освітньої діяльності є оцінка законності, результативності та ефективності використання державних коштів. Уважаємо виправданою практику паралельного застосування зовнішнього та внутрішнього контролю, оскільки це сприятиме виявленню бюджетних правопорушень в освітній галузі та подальшому запобіганню їм. Разом із тим залучення громадськості, створення дієвої системи попереднього контролю та запозичення передового зарубіжного досвіду дадуть змогу вивести державний фінансовий контроль у сфері освіти на більш високий рівень.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. Дата оновлення: 27.01.2018. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12> (дата звернення: 02.11.2018).

2. Калиневич Г.М. Обґрунтування структури механізму фінансового контролю в системі освіти. Наукові записки. 2015. № 1(50). С. 20–27.

3. Андреев П. Проблеми ефективності відомчого контролю. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. 2011. № 130. С. 21–23.

4. Результати діяльності Державної аудиторської служби та її територіальних органів. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/131387> (дата звернення: 02.11.2018).

5. Звіти за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/16748561?page=1> (дата звернення: 03.11.2018).

#### REFERENCES:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1993), Law of Ukraine “On the Basic Principles of Implementation of State Financial Control in Ukraine”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12> (Accessed 2 November 2018).

2. Kalinevich G. M. (2015), “Justification of the structure of the financial control mechanism in the education system”, *Naukovi zapysky*, vol. 1 (50), pp. 20-27.

3. Andreev P. (2011), “Problems of the effectiveness of departmental control”, *Visnyk Kyivs'koho natsional'noho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Ekonomika*, vol. 130, pp. 21-23.

4. Derzhavna audytors'ka sluzhba Ukrainy (2017), “Results of activity of the State Audit Office and its territorial bodies”, available at: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/131387> (Accessed 2 November 2018).

5. Rakhunkova palata Ukrainy (2017), “Reports on the results of the implementation of measures of state external financial control (audit)”, available at: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/16748561?page=1>, (Accessed 3 November 2018).

**Gupalovska M.B.**Candidate of Economic Sciences,  
Associate Professor of the Department of Finance  
named after S.I. Yuriy  
Ternopil National Economic University**PECULIARITIES OF STATE FINANCIAL CONTROL IN THE SPERE OF EDUCATION**

Under conditions of globalization processes taking place in the modern world, education is a determining factor of human development, the basis of economic and social well-being of the society. Formation of a qualitatively new education system is possible not only in the context of reforming the approaches to organization of educational process and teaching methods, but also with proper financing of this branch. Since 2017, there has been an increase in investment into education in Ukraine, however, today the problem of the lack of adequate financing of education in Ukraine is particularly acute. Therefore, under such conditions control over the legality and efficiency of the use of state financial resources by educational institutions becomes of particular importance, which should create acceptable conditions for efficient and targeted use of funds in the educational sphere by introducing progressive forms, methods and ways of carrying out control measures.

In the basis of functioning of the mechanism of state financial control in the education system lies the construction of vertical and horizontal relationships between the bodies that will carry out specific control functions. The control mechanism of activity should be based on progressive principles, methods and forms and it should be aimed at ensuring targeted and efficient use of funds for meeting urgent needs of the educational sector. Therefore, educational institutions are subject to control of three types: external, internal and public.

The application of further (next) control in the form of inspections and audits carries in itself negative qualities, as all the flaws, miscalculations, misuse, which were found by auditors at the objects in the past, are practically impossible to fix. In this regard, the supervisory authorities should give preference to the implementation of preventive and prophylactic measures. To change the emphasis in the control functions allows to use state financial audit in practice.

The state financial audit of the education system, as an element of public financial control, is aimed at achieving a certain goal, which involves solving of a specific set of tasks.

At the same time, the problem of inappropriate and inefficient use of public funds, the legality and correctness of their spending, justification of the planned volume of expenditures, finding and use of reserves for attracting additional monetary resources for improvement of activity is increasing with each passing year. We believe that auditing efficiency is an effective means of improving public financial control in the educational sphere.

Consequently, the main purpose of the implementation of the state financial control in the process of conducting educational activities is to assess the legality, efficiency and successfulness of the use of public funds. We consider the practice of parallel application of external and internal control justifiable, as it will help to identify budget offenses in the educational sector and further prevention of them. At the same time, public involvement, creation of an effective system of antecedent control and borrowing of advanced foreign experience will make it possible to bring public financial control in the field of education to a higher level.