

## УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЯК СКЛАДОВОЇ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

*У статті виокремлюються проблеми функціонування фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти в Україні, запропоновано шляхи їх вирішення. Одним з альтернативних варіантів управління системою освіти є державно-громадський фінансовий контроль. Запропонована модель державно-громадського фінансового контролю дає змогу будувати партнерські відносини та залучати населення до управління суспільством і державою.*

**Ключові слова:** державне управління, управління освітою, система освіти, фінансовий контроль, стратегічне управління, державно-громадський фінансовий контроль.

**Постановка проблеми.** В умовах проведення реформаційних процесів у країні значної уваги потребує ефективне використання бюджетних коштів. Побудова якісно нового механізму фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти в Україні дасть змогу виявити проблеми та вчасно їх вирішити без нанесення шкоди бюджету держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Поміж наукових досліджень, у яких було описано проблеми фінансового контролю в управлінні системою освіти, слід відзначити роботи таких вітчизняних учених: В.Д. Василенка, І.В. Ващенко, В.Г. Кременя, С.В. Крисяка, О.П. Монаєнка, Н.І. Рубан, Л.А. Савченко, І.Б. Стефанюк та ін. Однак, слід зазначити, що у своїх публікаціях ці науковці розглядали тільки окремі аспекти організації і функціонування фінансового контролю в управлінні системою освіти.

**Мета статті** – виокремити проблеми функціонування фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти в Україні та знайти шляхи їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Для того, щоб зрозуміти, які потрібно провести зміни фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти, потрібно розглянути процес управління системою освіти в Україні.

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].

Управління системою освітою – це операційний процес, який поділяється на складові частини за допомогою аналізу управлінських функцій.

Управління освітою має п'ять загальних управлінських функцій: цілевизначення, планування, організація, мотивація і контроль.

Головною складовою стратегічного управління та ефективності використання бюджетних коштів у системі освіти є контроль, який здійснюється на всіх стадіях фінансування. Контроль є важливою ознакою змісту управління освітою.

Фінансовий контроль – це обов'язковий елемент фінансової системи кожної країни, форма реалізації контрольної функції фінансів. Основу контрольної функції фінансів складає рух фінансових ресурсів. Контрольна функція разом із розподільчою функцією дають змогу здійснювати контроль за розподільчими процесами вартості суспільного продукту і, відповідно, управляти цими процесами [2, с. 147].

Ефективна діяльність закладів освіти безпосередньо залежить від правильно організованої системи фінансового контролю [3].

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 [4, с. 125].

За допомогою фінансового контролю як складової стратегічного управління системою

освіти суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів.

Маючи інформацію про правомірність чи неправомірність діяльності органу або посадової особи, доцільність її, можна оперативнo втрутитися, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки. Контроль дає можливість не лише коригувати управлінську діяльність, а й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату [2, с. 147].

Необхідність удосконалення фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти є об'єктивною вимогою часу і пов'язана з пошуком напрямів ефективного та комплексного розвитку всіх елементів механізму управління державною власністю і фінансовими ресурсами.

На жаль, система фінансового контролю як складова стратегічного управління системою освіти має низку недоліків у правовому, інформаційному, комунікативному, інституційному і методологічному аспектах.

Більш докладно недоліки описано у статті «Проблеми функціонування фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти в Україні» [5, с. 215–222].

Можна виокремити такі основні шляхи вирішення зазначених проблем функціонування фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти:

- вдосконалення системи фінансового контролю в управлінні системою освіти з урахуванням сучасних умов розвитку українського суспільства. Демократизація і гласність стали орієнтирами подальшого розвитку українського суспільства. Вони передбачають відкритість у діяльності органів фінансового контролю, зокрема й органів освіти, широку інформованість про прийняті рішення та їх виконання, надання громадянам, колективам і організаціям реальних гарантій щодо забезпечення їхніх інтересів. Усе це не означає, що дотримання гласності як одного із принципів фінансового контролю, призводить до того, що він відразу стає ефективним інструментом демократизації управління. Принцип гласності фінансового контролю передбачає не лише виявлення недоліків та обов'язкове покарання, а й постановку актуаль-

них проблем, обговорення проектів управлінських рішень, підготовку громадської думки;

- створення правового поля системи фінансового контролю в управлінні системою освіти та законодавче закріплення за його суб'єктами відповідних функцій і завдань; системи, яка б відповідала стандартам передових демократичних країн, шляхом розроблення стратегічного концептуального нормативного документа або через внесення змін у чинні нормативні акти;

- створення нормативно-правового акта, який би висвітлював інформацію про використання державних коштів у системі освіти. Це дасть змогу контролювати ефективне використання коштів суб'єктами освіти, а також розширити можливості боротьби з корупцією;

- усебічне обговорення можливих недоліків у нормативно-правових документах ще до прийняття відповідних законодавчих актів із залученням відповідних науковців, політиків, громадськості, фахівців з-за кордону;

- вивчення і впровадження у практику зарубіжного досвіду проведення фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти;

- формування нових і вдосконалення діючих методик та процедур фінансового контролю в управлінні системою освіти з урахуванням як накопиченого вітчизняного, так і зарубіжного досвіду;

- створення дієвих внутрішніх контрольних підрозділів у закладах освіти;

- координація діяльності органів внутрішнього і зовнішнього фінансового контролю через запровадження єдиної інформаційної бази;

- вдосконалення кадрового забезпечення, створення сучасної науково-дослідної та навчальної бази за міжнародними зразками;

- створення сучасної інформаційно-комунікативної інфраструктури;

- вжиття заходів на виконання пропозицій органів фінансового контролю, що вносяться за результатами контрольних дій, для недопущення їх у майбутньому;

- оптимізація державних контролюючих органів, які дублюють функції контролю;

- введення у вищих навчальних закладах спеціальних програм підготовки кадрів для здійснення фінансового контролю в управлінні системою освіти;

- проведення тренінгів, семінарів і конференцій з метою недопущення порушень бюджетного законодавства.

Основними завданнями інформаційної системи забезпечення фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти повинні бути:

- формування інформаційної бази чинних нормативно-правових актів;
- формування картотек фахівців, що залучаються для проведення контрольних заходів;
- контроль виконання рішень щодо порушень.

Важливим моментом у функціонуванні системи управління освітою також є те, що вона має відповідати вимогам економічної ефективності, тобто витрати на контроль не повинні перевищувати очікувані збитки через відсутність контрольних заходів. Ця вимога передбачає також необхідність оптимізації організаційної структури фінансового контролю, тобто виявлення і спрощення зайвих ланок, оптимального поєднання централізованого і децентралізованого управління у структурі органів.

Фінансовий контроль в управлінні системою освіти повинен бути побудований таким чином, щоб можна було швидко й ефективно налаштуватися на вирішення нових завдань, на застосування нових методів контролю. Заходи держави у визначених напрямках повинні забезпечити створення єдиної системи фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти.

Також не слід забувати і про альтернативні варіанти управління системою освіти. Відомо, що цілеспрямований вплив на зміну стану освіти здійснює не тільки і не стільки держава, скільки суспільство і громадськість. Управління системою освіти у демократичному суспільстві є і може бути тільки державно-громадським – таким, у якому поєднується діяльність суб'єктів управління державної та громадської природи, який базується на принципах делегування повноважень та залучення громадськості до управління освітою.

У дослідженні В.А. Грабовського зазначено, що поєднання державного й громадського управління у системі освіти створює державно-громадське управління, що наголошує пріоритет держави з обов'язковим урахуванням громадської думки. Роль державного управління у суспільному житті полягає у безперервному регулюванні динамічних процесів життєдіяльності суспільства в усіх його сферах [6, с. 48]. На думку автора, державно-громадське управління системою освіти – це процес поєднання діяль-

ності державних та суспільних суб'єктів управління в інтересах людини, соціуму, влади [6, с. 87]. При цьому державно-громадське управління системою освіти визначається як інтеграція трьох напрямів роботи:

- демократизація діяльності органів державної влади й управління освітою;
- розвиток самоврядних асоціацій учасників освітньої діяльності (професійних асоціацій педагогів, органів учнівського й батьківського самоврядування усіх рівнів тощо);
- організація громадських органів управління освітою, де представлено всі верстви населення [7].

Функціонування державно-громадського управління системою освіти неможливе без добровільної активної участі в управлінні представників широкої громадськості: громадських лідерів, депутатів, членів освітніх громадських організацій, бізнесменів, духовенства, батьків, педагогів та інших представників.

Цілі державно-громадського управління освітою не можуть ставитись лише системою освіти, вони повинні формуватись у діалозі між усіма замовниками й конкретними споживачами результатів освіти. До замовників освітніх послуг належать діти, батьки, підприємства, організації, місцева та регіональна влада, бізнес.

Залучення до процесу фінансового забезпечення та контролю в управлінні системою освіти місцевої громади, неурядових та неприбуткових (громадських, благодійних фондів тощо) організацій, підприємств дасть змогу вивести фінансовий контроль у системі управління системою освіти на більш високий рівень.

Характерною рисою державно-громадського фінансового контролю в управлінні системою освіти є запобігання порушенням за допомогою засобів суспільного впливу.

Досвід співпраці інститутів громадянського суспільства з органами влади у сфері державно-громадського фінансового контролю засвідчує наявність проблем, що характерні для відносин між владою та громадським сектором в Україні в цілому, а саме: традиції замкненості держапарату, непрозорість вироблення державної політики, взаємна недовіра, низька ефективність громадських об'єднань у лобюванні своїх позицій.

Розвиток соціального партнерства в реалізації фінансового забезпечення та контролю в системі освіти набуває особливого значення в умовах недофінансування, неналежного та

неефективного використання коштів, а також незаконної управлінської діяльності.

Тому виникає потреба у створенні моделі державно-громадського фінансового контролю в управлінні системою освіти. Державно-громадський фінансовий контроль в управлінні системою освіти – це контроль, який ґрунтується на спільній діяльності органів державної влади та громадськості в галузі освіти, розподілі між суб'єктами повноважень прав та відповідальності за їх реалізацію для забезпечення функціонування й розвитку системи освіти та ефективного використання коштів у ній.

Модель державно-громадського фінансового контролю в управлінні системою освіти передбачає співпрацю у процесі управління органів різного походження (державних, громадських, самоврядування), що забезпечує поступовий перехід від централізованого до децентралізованого управління.

Схематично модель державно-громадського фінансового контролю в управлінні системою освіти можна зобразити таким чином (рис. 1).

Модель державно-громадського фінансового контролю в управлінні системою освіти суттєво відрізняється від інших моделей фінансового контролю, де ці складові, як правило, діють окремо одна від одної. Ця відмінність полягає у тому, що здійснення фінансового контролю буде відбуватись комплексно кожним суб'єктом контролю на всіх етапах проведення фінансового контролю за принципом взаємодії, результатом чого буде функціонування ефективної системи фінансового контролю, зокрема:

- 1) для органів державної влади:
  - делегування повноважень;
  - спрощений механізм фінансового контролю;
  - залучення кваліфікованих робітників до співпраці.
- 2) для громадськості:
  - доступ до інформації на всіх етапах проведення фінансового контролю;
  - прозорість використання державних коштів;



Рис. 1. Модель державно-громадського фінансового контролю в управлінні системою освіти

- ефективність використання державних коштів;
- відкриті звіти, звітування керівників перед громадськістю через пресу та в Інтернеті;
- активний вплив на діяльність органів державної влади;
- контроль за дотриманням органами державної влади чинного законодавства під час управлінської діяльності;
- внесення пропозицій та зауважень до прийняття рішень;
- реалізація принципів демократії;
- підвищення рівня та якості освітніх послуг;
- підвищення рівня добробуту громадян.

Таку модель можуть використовувати як органи державної влади, так і громадськість. У результаті використання цієї моделі можна досягти:

1) встановлення бюджетної відповідальності влади перед суспільством (громадські організації впливають на рівень прозорості бюджетного процесу, визнання і дотримання владою суспільного інтересу в здійсненні бюджетної політики, залучення громадськості до бюджетних процедур);

2) вплив на бюджетну політику уряду (вдосконалення бюджетної системи, зміни в оподаткуванні й використанні бюджетних коштів для досягнення більшої результативності).

Партнерство між владою та громадськістю у результаті співпраці фактично перерозподіляється шляхом переговорів і консультацій поміж державними органами і представниками громадськості. Вони готують і розглядають проекти рішень через спільні робочі групи, ради, створюють спільно механізми для вирішення проблем у системі освіти.

Делегування повноважень означає, що громадськість має сили, розум і реальні важелі впливу на рішення влади, а також реальні можливості для контролювання процесу ухвалення рішень.

**Висновки.** У системі функціонування фінансового контролю в освіті України існує низка проблем правового, інформаційного, організаційного, комунікативного, інституційного та методологічного характеру, які потребують негайного вирішення.

Вирішення проблем функціонування фінансового контролю у системі освіти можливе

шляхом системного вдосконалення фінансового контролю України через застосування нових методик і підходів, удосконалення нормативно-правової бази, створення дієвої системи внутрішнього контролю, запозичення зарубіжного досвіду.

Створюючи в Україні сучасний ефективний механізм фінансового контролю у стратегічному управлінні системою освіти, маємо виходити з потреб громадянського суспільства, яке активно нагадує владі про необхідність урахування його інтересів. Державно-громадський фінансовий контроль в управлінні системою освіти є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою.

#### Список використаної літератури:

1. Крисюк С.В. Державне управління освітою : [навч. посіб.] / С.В. Крисюк. – К. : НАДУ, 2009. – 218 с.
2. Ярошевич Н.Б. Проблеми вдосконалення системи зовнішнього державного фінансового контролю в Україні / Н.Б. Ярошевич, І.І. Підтикана // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.9. – С. 145–150.
3. Сисюк С.В. Проблеми здійснення та законодавчого врегулювання державного та внутрішнього фінансового контролю в державних закладах освіти / С.В. Сисюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/NPM\\_2006/Economics/7\\_sisjuk.doc.htm](http://www.rusnauka.com/NPM_2006/Economics/7_sisjuk.doc.htm).
4. Тимошенко О.В. Особливості реалізації фінансового механізму системи вищої освіти України / О.В. Тимошенко // Економічний вісник НГУ. – 2011. – № 3. – С. 123–130.
5. Халимоник О.П. Проблеми функціонування фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти в Україні / О.П. Халимоник // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2016. – Вип. 2. – 256 с.
6. Авер'янов В. Законодавче регулювання державної служби у світлі завдань упередження та протидії корупції в Україні / В. Авер'янов, О. Андрійко // Право України. – 2010. – № 8.
7. Бавико О.Є. Правове регулювання державного фінансового контролю / О.Є. Бавико [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dtr/pravo/2010\\_2/files/L210\\_04.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr/pravo/2010_2/files/L210_04.pdf).

**Халимоник А. П. Усовершенствование финансового контроля как составляющей стратегического управления системой образования в Украине**

*В статье выделяются проблемы функционирования финансового контроля как составляющей стратегического управления системой образования в Украине, предложены пути их решения. Одним из альтернативных вариантов управления системой образования является государственно-общественный финансовый контроль. Предложенная модель государственно-общественного финансового контроля позволяет строить партнерские отношения и привлекать население к управлению обществом и государством.*

**Ключевые слова:** *государственное управление, управление образованием, система образования, финансовый контроль, стратегическое управление, государственно-общественный финансовый контроль.*

**Khalimonik O. P. Improved financial controls as a component strategic management system education in Ukraine**

*The article distinguishes problems of financial control as a part of the strategic management of the education system in Ukraine, proposed solutions. One of the alternatives management system of education is a public-public financial control. The model of public-public financial control lets you build partnerships and involve people in the management of society and the state.*

**Key words:** *public administration, education management, education system, financial control, strategic management, state-public financial control.*