

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 342.351:336.1:37.07

Панченко В.А.,

доктор економічних наук, доцент,

доцент кафедри педагогіки та менеджменту освіти

Центральноукраїнського державного педагогічного університету

імені Володимира Винниченка

<https://orcid.org/0000-0002-4927-0330>

op_panchenko@ukr.net

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ТА ФІНАНСУВАННЯ ГАЛУЗІ ОСВІТИ

У статті розглянуто нормативно-правову базу контролю та фінансування галузі освіти в Україні. Досліджується питання форм та методів контрольної діяльності, що здійснюється у сфері вищої освіти. Зроблено висновок, що форми контрольної діяльності достатньо широко регламентовані у нормативних актах, однак методи контрольної діяльності в освітній сфері недостатньо чітко визначені та врегульовані. Мета статті – охарактеризувати організаційно-правові засади контролю та фінансування у галузі вищої освіти України.

Розглянуто основні теоретичні та практичні аспекти фінансування вищої освіти; охарактеризовано стан фінансування вищої освіти в Україні; досліджено фінансове забезпечення вищих навчальних закладів в Україні; проаналізовано джерела фінансування вищої освіти; визначено пріоритетні напрями удосконалення системи фінансування вищої освіти. Приведено авторські визначення юридичних категорій «контроль» та «фінансовий контроль». Встановлено, що контроль є свідомим, цілеспрямованим впливом суб'єкта управління на об'єкт управління з метою перевірки змін його стану і розвитку за певний проміжок часу. Автор трактує фінансовий контроль як сукупність видів, форм, інструментів, дій та методів перевірки законності, правильності і доцільності виконання фінансово-економічних операцій суб'єктом господарювання за певний календарний період.

У статті висвітлено теоретичні аспекти організації та проведення державного фінансового контролю закладів вищої освіти України крізь призму фінансових засад діяльності системи вищої освіти. У статті розглянуто проблеми фінансування вищих навчальних закладів та приділено увагу формуванню кошторису закладів вищої освіти в Україні. Висвітлено особливості фінансування державних та приватних закладів вищої освіти.

Констатовано, що основною метою проведення державного фінансового контролю вищих навчальних закладів є оцінка правильності ведення бухгалтерського та податкового обліку, цільового використання державних коштів у процесі провадження освітньої, наукової та господарської діяльності за певний звітний (календарний) період. Зроблено висновок, що перспективами подальших наукових пошуків у цьому напрямку можуть бути організаційно-правові засади контролю в контексті економічної безпеки закладів освіти.

Ключові слова: освіта, фінансування, контроль, навчальний заклад, держава, нормативно-правова база.

Panchenko V. ORGANIZATIONAL-LEGAL BASIS OF CONTROL AND FINANCING OF THE EDUCATION INDUSTRY

The article deals with the legal framework of control and financing of the education sector in Ukraine.

The questions of forms and methods of control activity carried out in the field of higher education are investigated. It is concluded that the forms of control activities are quite broadly regulated in regulations, but the methods of control activities in the educational field are not clearly defined and regulated.

The purpose of the article is to characterize the organizational and legal principles of control and financing in the field of higher education of Ukraine.

The basic theoretical and practical aspects of higher education financing are considered; the state of financing of higher education in Ukraine is described; financial support of higher education institutions in Ukraine is investigated; sources of financing of higher education are analyzed; priority directions of improvement of the system of financing of higher education are defined. The author's definitions of legal categories "control" and "financial control" are given. It is established that control is a conscious, deliberate influence of a management entity on a management entity to check changes in its status and development over a period of time. The author treats financial control as a set of types, forms, tools, actions and methods of verifying the legality, correctness and expediency of performing financial and economic transactions by an entity for a certain calendar period.

The article deals with the theoretical aspects of the organization and conduct of state financial control of higher education institutions in Ukraine through the prism of the financial foundations of the higher education system. The article deals with the problems of financing higher education institutions and focuses on the formation of the budget of higher education institutions in Ukraine. The peculiarities of financing public and private higher education institutions are highlighted.

It is stated that the main purpose of conducting state financial control of higher education institutions is to assess the correctness of accounting and tax accounting, purposeful use of public funds in the process of carrying out educational, scientific and economic activities for a certain reporting (calendar) period. It is concluded that the prospect of further scientific research in this direction may

be the organizational and legal basis of control in the context of economic security of educational institutions.

Key words: education, financing, control, educational institution, state, legal framework.

Постановка проблеми. Розвиток економіки держави забезпечується, окрім потужних галузей промисловості, сільського господарства і торгівлі, також і якісною системою освіти. Проте, галузь освіти є динамічною соціальною системою, яка потребує надійної нормативно-правової бази задля ефективного управління нею. В умовах економічних реформ, пріоритетними завданнями для розвитку навчальних закладів є забезпечення повного їх фінансування та дієвого контролю якості надання освітніх послуг. Запровадження дієвих методів адміністрування навчальних закладів і контроль якості надання освітніх послуг є неможливим без створення нормативно-правової бази та механізму забезпечення права громадян на освіту.

Удосконалення засад правового регулювання і адміністрування у галузі освіти є важливим для визначення концептуальних положень щодо покращення Українського законодавства в освітній галузі, наближення вітчизняної системи навчання до Європейських стандартів.

Тому, для цього важливо вивчити особливості правового регулювання, фінансування та контролю закладів вищої освіти.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Управління навчальними закладами завжди привертало увагу науковців і педагогів-практиків, що породжувало ряд дискусій і суперечок.

Серед вчених, які вивчали адміністрування та управління у сфері освіти, можна виділити праці наступних: Н.Л. Губерська, М.Н. Курко, С.М. Кушнір, В.М. Савіщенко, Р.В. Шаповал та інші.

Контроль у сфері освіти вивчали: О.О. Авдєєва, Г. Блакита, Л.В. Головій, Н.О. Коротка, Є.А. Кушнір, С.М. Огаренко та інші вчені.

Теоретичні та практичні аспекти здійснення фінансування закладів вищої освіти вивчали у своїх працях такі науковці: В. Андрущенко, А.А. Анчишкіна, В. Базилевич, Ю.Ю. Бенедик, Н.Ф. Волкова, В.Е. Ганжела, С.І. Каленюк, І.В. Павлюткін, Л.С. Шевченко, В.А. Юрга та інші.

Слід зауважити, що у працях вказаних науковців проблеми управління і контролю у навчальних закладах представлено з точки зору менеджменту або педагогіки, а фінансування освіти – з позиції економіки. Відтак, нормативно-правові та юридичні аспекти досліджуваної проблеми залишилися поза увагою дослідників. У працях науковців майже не розглянуто організаційно-правові засади здійснення контролю та фінансування у галузі вищої освіти, що потребує більш глибокого вивчення даної проблеми.

Мета статті – охарактеризувати організаційно-правові засади контролю та фінансування у галузі вищої освіти України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливість розвитку галузі освіти і науки зумовлена її повідною роллю у формуванні національної економіки, забезпеченні розвитку країни.

Ефективна реалізація політики у сфері освіти неможлива без належного фінансового забезпечення навчальних закладів та освітніх програм, джерелами якого є як бюджетні кошти, так і кошти юридичних та фізичних осіб. Важливість вирішення проблем, що пов'язані з бюджетним фінансуванням освіти, зумовлена обмеженим обсягом та неефективним та недосконалим використанням наявних фінансових ресурсів, вимагає розроблення нових підходів до організації фінансування вказаної галузі [3, с. 111].

Нормативно-правові засади здійснення фінансування навчальних закладів України закріплені у Конституції України, Бюджетному кодексі України, Державному бюджеті України (на кожен рік), законах України «Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту», «Про наукову та науково-дослідну діяльність»; указах Президента України, наприклад: «Про додаткові заходи щодо підвищення якості освіти в Україні», «Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти і в Україні»; постановах Кабінету Міністрів України, таких як «Про затвердження Порядку виплати надбавки за стаж наукової роботи», «Про оплату праці педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів і установ освіти і науки» та інше.

Професор А. З. Підгорний зазначає, що «на сьогодні в Україні фінансування освіти здійснюється за рахунок бюджетних коштів, платних послуг, які мають право надавати освітні заклади, кредитних ресурсів, спонсорської допомоги. Якщо кошти державного бюджету та кошти від суб'єктів освітніх відносин, котрі отримують освіту на платній основі, надходять стабільно, то кошти міжнародних організацій, гранти, стипендії, разова фінансова допомога, кошти від здавання в оренду приміщень мають разовий характер. Така ситуація ускладнює можливість прогнозування надходжень фінансів взагалі» [14, с. 9-10].

Разом із тим, у науковій літературі відсутнє повною мірою обґрунтоване і вичерпне визначення поняття «фінансове забезпечення навчального закладу», тож наведемо авторське визначення цього терміну.

Фінансове забезпечення навчального закладу – це такі фінансово-правові відносини, які виникають у галузі освіти, спрямовані на залучення та використання фінансових ресурсів за рахунок коштів державного (місцевого, обласного, районного, селищного) бюджету чи коштів залучених з інших джерел (кредити, гранти, дотації на освітні програми, благодійні внески, кошти фізичних та юридичних осіб) з метою забезпечення якісного надання освітніх послуг, ефективного виконання наукових досліджень та повсякчасної роботи закладу освіти.

Стаття 71 Закону України «Про вищу освіту» [8] містить перелік джерел фінансування закладів вищої освіти України:

1. Фінансування державних закладів вищої освіти здійснюється за рахунок коштів державного бюджету на умовах державного замовлення на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів та за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством, з дотриманням принципів цільового та ефективного використання коштів, публічності та прозорості у прийнятті рішень.

2. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування можуть здійснювати фінансування державних закладів вищої освіти у встановленому законодавством порядку.

3. Фінансування комунальних закладів вищої освіти здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України та інших джерел, не заборонених законодавством.

4. Фінансування приватних закладів вищої освіти здійснюється їх засновниками та з інших джерел, не заборонених законодавством [8].

Зокрема, під трактуванням «інших джерел» мова йде про додаткові платні послуги, гранти і благодійні внески.

Така можливість передбачена статтею 70 Закону України «Про вищу освіту». Власні надходження державних і комунальних закладів вищої освіти, наукових установ, отримані від плати за послуги, що надаються згідно з освітньою, науковою та навчально-виробничою діяльністю, благодійні внески та гранти відповідно до рішення, прийнятого вченою радою закладу вищої освіти, наукової установи, зараховуються на спеціальні реєстраційні рахунки, відкриті в територіальному органі центрального органу виконавчої влади у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, або на поточні та/або вкладні (депозитні) рахунки установ державних банків [8].

Зауважимо, що мають місце часті випадки, коли державні вищі навчальні заклади крім фінансування із державного бюджету залучають для своєї діяльності кошти за рахунок надання платних послуг, коштів залучених від грантових проектів, кредитів тощо.

Така ситуація є цілком природною в ринковій економіці, що зумовлено рядом причин: по-перше, конкуренція між самими навчальними закладами за студентів (учнів); по-друге, скорочення обсягів фінансування діяльності державних навчальних закладів за рахунок коштів державного бюджету; по-третє, несприятлива демографічна ситуація в країні останні роки; по-четверте, міграційні процеси серед молоді і науковців за кордон до іноземних навчальних закладів, що були спричинені факторами вищої оплати праці освітян, нижчою вартістю навчання і широкими можливостями міжнародних освітніх програм і грантів.

На нашу думку, анонсоване урядом і Міністерством освіти і науки України підвищення оплати вартості освітніх послуг у 2020-2021 рр. для державних навчальних закладів сприятиме зменшенню кількості вступників до ВНЗ, через високу вартість навчання, а також ще більшому відтоку студентів і молодих науковців закордон. Але, з іншої сторони, такі заходи дозволять суттєво підвищити зарплату методистам, лаборантам, викладачам і науковцям ВНЗ, а також покращити матеріально-технічну базу.

Витрати ВНЗ повинні покриватися повною мірою, а обсяг доходів повинен давати їм можливість ефективно розвиватися і вдосконалювати свою діяльність. Вигоди від цього відчує насамперед суспільство. За цих умов держава повинна сформувати такий механізм фінансування вищої школи, щоб забезпечити її доступність [14, с. 26].

Здійснення державного фінансового контролю є важливою і необхідною складовою механізму управління бюджетними коштами, зокрема це стосується і навчальних закладів.

Наведемо авторські визначення понять «контроль» і «фінансовий контроль».

Контроль – це свідомий, цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління з метою перевірки змін його стану і розвитку за певний проміжок часу.

Фінансовий контроль є сукупністю видів, форм, інструментів, дій та методів перевірки законності, правильності і доцільності виконання фінансово-економічних операцій суб'єктом господарювання за певний календарний період.

Основними суб'єктами механізму фінансового контролю за розподілом бюджетних коштів в залежності від результатів наукової діяльності закладу вищої освіти, виступають:

- Верховна Рада України;
- Президент України;
- Кабінет Міністрів України, в т.ч. Міністерство освіти і науки України та інші міністерства, у підпорядкуванні яких знаходяться ЗВО;
- органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать заклади вищої освіти Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти;
- органи громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки, в т.ч. міжнародні та вітчизняні організації, які складають рейтинги ЗВО [2, с. 105-106].

Основними напрямками забезпечення функціонування механізму фінансового контролю за розподілом бюджетних коштів в залежності від результатів наукової діяльності закладу вищої освіти:

– правове – передбачає прийняття нормативно-правових актів, які регламентують здійснення фінансового контролю, а також питання оцінювання результатів наукової діяльності ЗВО та розподілу бюджетних коштів на навчання студентів та функціонування навчальних закладів;

– нормативне – передбачає встановлення нормативів фінансування, інтегрального показника атестаційної оцінки наукових досягнень ЗВО та інших нормативів;

– інформаційне – передбачає збір, обробку та оприлюднення інформації про результати проведення оцінювання наукових досягнень закладів вищої освіти [2, с. 106].

Нажаль, мають місце і певні порушення законодавства у сфері фінансування, розподілу і використання державних коштів у закладах освіти.

Дослідник О. Красільник до найбільш характерних видів неефективного управління і використання бюджетних коштів учасниками бюджетного процесу, які зустрічаються у вітчизняній практиці, відносить:

- неефективне управління коштами через недоліки в плануванні;
- неефективне використання коштів через відсутність обґрунтованого прогнозування і планування;
- неефективне використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень;
- неефективне використання коштів спеціального фонду державного бюджету;
- неефективне використання коштів на проведення науково-дослідних робіт;
- неефективне використання коштів на підготовку спеціалістів;
- неефективне використання коштів шляхом тривалого їх утримання без використання на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів та на поточних рахунках підвідомчих організацій;
- неефективне використання коштів на придбання основних засобів (обладнання) тощо [3, с. 113].

Розглянемо освітні послуги, які можуть надаватися на платній основі.

Перелік платних послуг, які можуть надаватися закладами освіти, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 796 [7], зокрема перелік таких послуг у сфері освітньої діяльності, включає:

1. підготовка понад державне замовлення в межах ліцензійного обсягу відповідно до договорів, укладених з фізичними та юридичними особами, студентів та курсантів невійськових закладів вищої освіти цивільної авіації, морського та річкового флоту (далі – студенти, курсанти), аспірантів і докторантів;
2. навчання студентів, курсантів для здобуття другої вищої освіти, крім випадків, коли право на безоплатне здобуття другої вищої освіти надано законодавством;
3. викладання здобувачам вищої освіти однієї чи кількох дисциплін (предметів) англійською та/або іншими іноземними мовами поряд з викладанням відповідно до навчального плану зазначеної дисципліни (предмету) державною мовою, крім випадків, коли таке викладання передбачене навчальними планами;
4. підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації кадрів, навчання для здобуття громадянами післядипломної освіти понад державне замовлення в межах ліцензійного обсягу;
5. проведення спеціальних курсів, семінарів, тренінгів, стажування, підвищення професійної компетентності в іншій формі, що не потребує отримання відповідної ліцензії;
6. підтвердження кваліфікації, отриманої за результатами неформального професійного навчання;
7. сертифікація авіаційного персоналу відповідно до отриманих ліцензій;
8. підготовка кваліфікованих робітників понад державне замовлення в межах ліцензійного обсягу, крім випадків, коли здобуття освітнього рівня кваліфікованого робітника передбачено навчальним планом підготовки за освітнім рівнем фахової передвищої або вищої освіти;
9. підготовка до вступу до закладів вищої освіти та до зовнішнього незалежного оцінювання;
10. проведення оцінювання рівня володіння українською та іноземними мовами, вступних випробувань з використанням організаційно-технологічних процесів здійснення зовнішнього незалежного оцінювання, зовнішнього незалежного оцінювання (оцінювання результатів навчання, здобутих на певному освітньому рівні), незалежного тестування професійних компетентностей у процесі сертифікації педагогічних працівників, крім випадків, коли право на їх безоплатне проходження передбачено законодавством;
11. підготовка та проведення моніторингу якості освіти та інших досліджень у сфері освіти, пробного зовнішнього незалежного оцінювання;
12. використання комп'ютерних програмно-апаратних засобів;
13. обробка інформації з використанням програмно-апаратних засобів;
14. виготовлення дублікатів документів, що засвідчують факт проходження та/або підтверджують результати зовнішнього незалежного оцінювання (оцінювання результатів навчання, здобутих на певному освітньому рівні), незалежного тестування професійних компетентностей у процесі сертифікації педагогічних працівників, вступних випробувань з використанням організаційно-технологічних процесів здійснення зовнішнього незалежного оцінювання, оцінювання рівня володіння українською та іноземними мовами і моніторингу якості освіти та інших досліджень у сфері освіти;
15. надання в оренду будівель, споруд, окремих тимчасово вільних приміщень і площ, іншого рухомого та нерухомого майна або обладнання, що тимчасово не використовується у діяльності Українського

центру оцінювання якості освіти, у разі, коли це не погіршує умов праці працівників Українського центру оцінювання якості освіти;

16. підготовка та перепідготовка, підвищення кваліфікації кадрів за замовленням центрів зайнятості;
17. навчання студентів, курсантів, аспірантів, докторантів з числа іноземців, осіб без громадянства, які постійно проживають в Україні; осіб, яким надано статус біженця в Україні; осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту; осіб, яким надано статус закордонного українця і які перебувають в Україні на законних підставах; стажування іноземців та осіб без громадянства, крім випадків, коли право на безоплатне здобуття ними вищої освіти передбачено законодавством;
18. прийом кандидатських іспитів, видання та розповсюдження авторефератів, дисертацій, стенографування під час захисту дисертацій, організація, підготовка до захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора філософії (кандидата наук) та його проведення для осіб, які навчаються (навчалися) відповідно до договорів, укладених з фізичними або юридичними особами, у тому числі для осіб, які не навчаються (не навчалися) у відповідному закладі освіти або науковій установі (крім оплати часу проведення засідання членам спеціалізованої вченої ради та оплати часу участі в таких засіданнях офіційних опонентів);
19. здійснення наукового супроводження осіб, які підвищують кваліфікацію самостійно, та стажування таких осіб;
20. проведення лекцій, консультацій, тренінгів, практикумів, занять іншої форми з питань науки, техніки, права, культури, мистецтва, фізичної культури, спорту, туризму, краєзнавства тощо, підготовки кадрів для дитячого та молодіжного туризму;
21. проведення понад обсяги, встановлені навчальними планами, з видачею або без видачі відповідних документів про освіту тренінгів, курсів, занять у гуртках, факультативів, семінарів, практикумів;
22. організація, проведення у позанавчальний час (у тому числі канікули, святкові та вихідні дні) заходів за освітнім, науковим, технічним, художнім, туристичним, екологічним, спортивним, оздоровчим та гуманітарним напрямками, крім тих, що фінансуються за рахунок коштів загального фонду державного та місцевих бюджетів;
23. забезпечення обмундируванням студентів, курсантів та працівників закладів вищої освіти, статутами яких передбачено носіння форменого одягу;
24. забезпечення харчуванням дітей у державних і комунальних закладах дошкільної освіти з частковою оплатою відповідно до законодавства;
25. утримання вихованців у інтернатних закладах освіти, школах соціальної реабілітації, закладах професійної (професійно-технічної) освіти соціальної реабілітації з частковою оплатою відповідно до законодавства;
26. складення бібліографічних списків для курсових, дипломних і наукових робіт, каталогів для особистих бібліотек, бібліотек підприємств, установ та організацій, підготовка фактографічних, аналітичних і бібліографічних довідок;
27. надання доступу до бібліотечних фондів для осіб, які не працюють і не навчаються у відповідному закладі (установі);
28. видання та реалізація навчальної літератури, методичних, науково-методичних, наукових, науково-технічних видань, друкованих засобів масової інформації (газети, часописи, альманахи тощо);
29. розроблення, впровадження та супроводження електронних навчальних матеріалів, курсів дистанційного навчання;
30. надання послуг організаційного характеру, пов'язаних з проведенням ліцензування, атестації та акредитації;
31. надання послуг з проведення експертизи засобів навчання, зокрема навчальних та навчально-методичних видань [7].

Науковець С. Кушнір [4], аналізуючи зарубіжний досвід правового регулювання державного контролю у сфері вищої освіти наводить ряд рекомендацій, які можуть бути корисними і покращать процес контролю закладів вищої освіти України. «Задля підвищення ефективності державного контролю у сфері вищої освіти в Україні, удосконалення його правових засад видається доцільним урахування позитивного правотворчого та правозастосовного зарубіжного досвіду у частині: децентралізації, що передбачає передачу більшої частини контрольних повноважень місцевим органам державної влади; зменшення загальної кількості суб'єктів державного контролю і створення спеціалізованих суб'єктів зі «змішаним» складом (із залученням професійних громадських об'єднань, освітянської громадськості); визначення в якості безпосередньої мети забезпечення якості вищої освіти й розширення автономії вищих навчальних закладів щодо вирішення інших питань; визначення критеріїв відповідності діяльності, які узгоджуються із загальноприйнятими європейськими стандартами, й закріплення їх у національному законодавстві; деталізації процедурних засад контролю як різновиду адміністративної процедури (задля уніфікації для всієї країни бажано закріпити у кодифікованому акті; а у законодавчому акті спеціального характеру передбачити посилення на уніфікованість процедури та відсилку до кодифікованого акту); закріплення переважно попереджувально-припиняючого характеру результатів; визначення активної ролі об'єкта контролю у процесі контрольних правовідносин та у ліквідації виявлених прогалин (недоліків); мінімізації безпосереднього контакту суб'єкта контролю з вищими навчальними закладами, запровадивши електронні засоби незалежного контролю, дистанційні засоби контролю;

посилення співпраці держави і професійних об'єднань у процесі контролю у сфері вищої освіти, забезпечивши функціонування «змішаної» моделі державного контролю у сфері вищої освіти в Україні.

Окрім того, цілком можливим вбачається запозичення досвіду залучення іноземних експертів до складу експертних комісій (інші аналоги) під час проведення контролю у сфері вищої освіти, а також в якості результату контролю – формування рейтингу ВНЗ з акцентом на показники якості їхньої діяльності» [4, с. 137-138].

На нашу думку, контроль у сфері освіти повинен здійснюватися у таких напрямках за сферами діяльності навчального закладу:

1. Фінансово-господарська діяльність.
2. Освітній процес.
3. Наукова діяльність.

4. Умови навчання і побуту (санітарний стан, техніка безпеки, пожежна безпека, умови праці педагогічних працівників тощо).

Законодавством України передбачено, що державному контролю за господарською діяльністю закладів надання освітніх послуг підлягають усі без винятку навчальні заклади, незалежно від форми власності.

Наведемо авторське визначення контролю надання освітніх послуг.

Контроль надання освітніх послуг – це діяльність спеціально уповноважених органів державної влади та органів місцевого самоврядування або власних органів управління головних базових структур (для філій і територіально відокремлених підрозділів) окремих навчальних закладів, до компетенції яких відноситься контроль якості та законності діяльності підпорядкованих їм закладів освіти.

Основними формами державного контролю закладів освіти є:

– у вищих навчальних закладах – акредитаційна експертиза, експертна оцінка їх діяльності та інспектування;

– у професійно-технічних та загальноосвітніх навчальних закладах – атестація, інспектування, комплексні та тематичні перевірки.

Адміністративно-правові засади здійснення контролю в закладах освіти всіх рівнів містяться у: законах України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», «Про вищу освіту», а також підзаконних нормативно-правових актах: Положенні про Міністерство освіти і науки України, Типових положеннях про навчальні заклади (державні, комунальні і приватні) тощо.

Положення, що стосуються безпосередньо процедури (правил) організації та проведення контролю у закладах надання освітніх послуг містяться у Постановах Кабінету Міністрів України: «Про ліцензування, атестацію та акредитацію навчальних закладів», «Про Державну службу якості освіти України», «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти», «Про затвердження Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах», «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг у системі вищої освіти та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною інспекцією навчальних закладів», «Деякі питання запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти», «Про невідкладні заходи щодо запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти», «Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти».

У статті 69 Закону України «Про освіту» [11] чітко зазначено, що державний нагляд (контроль) у сфері освіти здійснюється з метою реалізації єдиної державної політики в цій сфері та спрямований на забезпечення інтересів суспільства щодо належної якості освіти та освітньої діяльності.

Державний нагляд (контроль) у сфері освіти здійснюється центральним органом виконавчої влади із забезпечення якості освіти та його територіальними органами.

Також, Законом України «Про освіту» визначено ряд підстав для проведення позапланової перевірки закладу освіти, зокрема такими є:

– звернення фізичної особи (фізичних осіб) про порушення, що спричинило чи може спричинити шкоду її (їхнім) правам, законним інтересам, до якого додаються документи чи їх копії, що підтверджують такі порушення (за наявності);

– необхідність перевірки виконання розпорядження про усунення порушень вимог законодавства, виданого за результатами проведення центральним органом виконавчої влади із забезпечення якості освіти або його територіальним органом попереднього заходу державного нагляду (контролю);

– звернення освітнього омбудсмена

Центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти та його територіальні органи проводять інституційний аудит, позапланові перевірки відповідно до Закону «Про освіту» та згідно з порядками, затвердженими центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки [11].

В Україні функції здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів покладені на: Міністерство освіти і науки України [10], Державну інспекцію навчальних закладів, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні навчальні заклади, Міністерство освіти і науки, Автономної Республіки Крим, органи управління освітою обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій та органи місцевого самоврядування.

Професійна підготовка учнів (студентів) у ВНЗ здійснюється на основі ліцензійних умов провадження

освітньої діяльності закладів освіти [9].

Новим суб'єктом контрольної діяльності у сфері вищої освіти є Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО), яке прийнято вважати організацією з найбільшою інституційною спроможністю забезпечувати відповідальність освітніх послуг закладів вищої освіти стандартам вищої освіти [1, с. 22].

Серед повноважень даного органу, які безпосередньо стосуються контрольної діяльності, є: перевірка захищених дисертацій (наукових доповідей) на наявність академічного плагіату; погодження розроблених МОН України стандартів освітньої діяльності і стандартів вищої освіти за кожною спеціальністю; інституційна акредитація; акредитація освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти; акредитація спеціалізованих учених рад (спеціалізованих рад з присвоєння доктора мистецтва) та контроль за їхньою діяльністю; акредитація незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти; установлення один раз на 7 років відповідності діяльності національного вищого навчального закладу критеріям, визначеним Кабінетом Міністрів України, для підтвердження чи позбавлення його такого статусу; установлення один раз на 7 років відповідності діяльності дослідницького вищого навчального закладу критеріям, визначеним Кабінетом Міністрів України, для підтвердження чи позбавлення його такого статусу [1, с. 22].

Важливим органом який здійснює незалежну оцінку успішності випускників шкіл є Український центр оцінювання якості освіти [12].

Органом який здійснює незалежну оцінку успішності випускників вищих навчальних закладів I-IV рівнів акредитації є Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти [13].

Зауважимо, що контроль якості надання освітніх послуг навчальним закладом можуть здійснювати і громадські організації – спілка педагогів, союз вчених, батьківський комітет, студентська рада тощо.

Державний фінансовий контроль у вищих навчальних закладах здійснюється у формі державного фінансового аудиту, перевірок та контролю за дотриманням законодавства у сфері ведення бухгалтерського обліку, сплати податків, закупівель.

Виходячи з визначень державного фінансового контролю та враховуючи особливості фінансових засад організації фінансової діяльності освітніх установ, ЗВО, що знаходяться у сфері управління Міністерства освіти і науки України, підлягають державному фінансовому контролю, зокрема у формі державного фінансового аудиту та контролю за дотриманням законодавства у сфері закупівель [6, с. 83].

Можна підвести головне, що фінансового контроль закладів освіти є необхідною умовою управління освітньою галуззю.

Навчальні заклади будь-якої організаційно-правової форми власності є основними об'єктами здійснення державного фінансового контролю, що відображається у реалізації державної освітньої політики.

Ефективний розвиток вищої освіти в Україні вимагає вдосконалення механізмів державного фінансування вищих навчальних закладів із зміцненням реальної автономії університетів, а недостатній обсяг фінансування вищої освіти з боку держави зумовлює пошук альтернативних джерел їх фінансування [5, с. 66].

Висновки. Отже, основною метою проведення державного фінансового контролю вищих навчальних закладів є оцінка правильності ведення бухгалтерського та податкового обліку, цільового використання державних коштів у процесі провадження освітньої, наукової та господарської діяльності за певний звітний (календарний) період.

Джерелами фінансування витрат на навчання учнів і студентів, професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів є кошти державних, місцевих і обласних бюджетів, а також кошти міністерств, відомств, юридичних і фізичних осіб. В окремих випадках джерелами фінансування закладів вищої освіти можуть бути: кредити, наукові і освітні гранти, кошти міжнародних фондів, програм і проектів.

Адміністративно-правові засади управління, фінансування і здійснення контролю в закладах освіти всіх рівнів охарактеризовані у: законах України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», «Про вищу освіту», а також інших підзаконних нормативно-правових актах, Постановах Кабінету Міністрів України, Наказах і Листах Міністерства освіти і науки України.

В Україні функції здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів покладені на: Міністерство освіти і науки України, Державну інспекцію навчальних закладів, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Перспективами подальших наукових пошуків у цьому напрямку можуть бути організаційно-правові засади контролю в контексті економічної безпеки закладів освіти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Ворон Д.Л. Форми та методи контрольної діяльності у сфері вищої освіти. *Науковий вісник Ужгородського національного Університету. Серія: Право.* 2018. Випуск 49. С. 20–23.
2. Гребень С.Є. Удосконалення механізму фінансового контролю за розподілом бюджетних коштів в залежності від результатів наукової діяльності закладу вищої освіти. *Вчені записки Університету «КРОК».* 2018. №4 (52). С. 103–109.
3. Красільник О. Проблеми та перспективи фінансування вищих навчальних закладів України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Економіка.* 2015. № 2 (167). С. 110–117.
4. Кушнір С. Державний контроль у сфері вищої освіти: зарубіжний досвід правового регулювання та шляхи його запозичення для України. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 9. С. 129–140. URL: <http://pgp-journal.kyiv.ua/archive/2017/9/28.pdf>.

5. Малишко В. В. Фінансування вищої освіти в Україні: проблеми та перспективи. *Молодий вчений*. 2016. № 2 (29) лютий. С. 64–67.
6. Марина А. С., Панасенко Ю. Ю. Державний фінансовий контроль закладів вищої освіти України: теоретичний аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2018. Випуск 19, частина 2. С. 82–86.
7. Перелік платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної та комунальної форми власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р., № 796 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-2010-p>
8. Про вищу освіту Закон України від 18.03.2020, № 1556-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
9. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015, № 1187 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF/paran12#n12>.
10. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014, № 630 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF?nreg=630-2014-%EF&find=1&text=%EB%B3%F6% E5% ED %E7&x=0&y=0>.
11. Про освіту: Закон України від 18.03.2020, № 2145-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
12. Про утворення Державної служби якості освіти України: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.12.2017, № 947 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/947-2017-%D0%BF>.
13. Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: Постанова кабінету Міністрів України від 15.04.2015, № 244 URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248135125>.
14. Проблеми управління фінансами вищих навчальних закладів: Монографія / За заг. ред. канд. економ. наук, професора А. З. Підгорного. Одеса: ФОП Гуляєва В. М. 2017. 152 с.

REFERENCES:

1. Voron, D. L. (2018). Forms and methods of control activities in higher education. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho Universytetu. Serii: Pravo*, 49, 20–23 [in Ukrainian].
2. Hreben, S. Ye. (2018). Improvement of the mechanism of financial control over the allocation of budgetary funds depending on the results of scientific activity of the institution of higher education. *Vcheni zapysky Universytetu «KROK»*, 4 (52), 103–109 [in Ukrainian].
3. Krasilnyk, O. (2015). Problems and prospects of financing higher education institutions of Ukraine. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Serii: Ekonomika*, 2 (167), 110–117. [in Ukrainian].
4. Kushnir, S. (2017). State control in higher education: foreign experience of legal regulation and ways of borrowing it for Ukraine. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, 9, 129–140. Retrieved from: <http://pgp-journal.Kyiv.ua/archive/2017/9/28.pdf> [in Ukrainian].
5. Malyshko, V. V. (2016). Financing higher education in Ukraine: challenges and prospects. *Molodyi vchenyi*, 2 (29), 64–67 [in Ukrainian].
6. Maryna, A. S., Panasenko, Yu. Yu. (2018). State financial control of higher education institutions of Ukraine: theoretical aspect. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo*, 19(2), 82–86 [in Ukrainian].
7. List of paid services that may be provided by educational institutions, other educational institutions and institutions belonging to the state and communal ownership. (2010). *Resolution № 796 of Cabinet of Ministers of Ukraine from 27th August 2010*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-2010-p> [in Ukrainian].
8. Law of Ukraine on higher education № 1556-VII. (2014, July 1). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> [in Ukrainian].
9. About approval of licensing conditions for educational activities of educational institutions: *Resolution №1187 of Cabinet of Ministers of Ukraine from 30th December 2015*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF/paran12#n12> [in Ukrainian].
10. On approval of the regulation on the ministry of education and science of Ukraine: *Resolution №630 of Cabinet of Ministers of Ukraine from 16th October 2014*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF?nreg=630-2014-%EF&find=1&text=%EB%B3%F6% E5% ED %E7&x=0&y=0> [in Ukrainian].
11. Law of Ukraine on education № 2145-VIII (2017, September 5). Retrieved form: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> [in Ukrainian].
12. On the establishment of the state service for the quality of education of Ukraine: *Resolution №947 of Cabinet of Ministers of Ukraine from 6th December 2017*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/947-2017-%D0%BF> [in Ukrainian].
13. On the establishment of the national agency for quality assurance in higher education: *Resolution №244 of Cabinet of Ministers of Ukraine from 15th April 2015*. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248135125> [in Ukrainian].
14. Pidhornii, A. Z. (Eds.). (2017). Problems of financial management of higher education institutions: *Monohrafiia*. Odessa: FOP Huliaieva V. M. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 10.10.2019