

Мунтян В.В., аспірант кафедри фінансів,
банківської справи та страхування,
*Навчально-науковий інститут бізнес-технологій
«Українська академія банківської справи»
Сумського державного університету*

ДЕРЖАВНІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ФІНАНСУВАННЯ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Мунтян В.В. Державні цільові програми як інструмент фінансування молодіжної політики в Україні. У статті досліджено законодавчу та нормативну базу фінансування заходів молодіжної політики в Україні за допомогою державних цільових програм, проаналізовано державні цільові програми «Молодь України» на 2009–2015 та 2016–2020 рр. Приділено увагу детальному аналізу фінансування завдань програми в розрізі бюджетів, учасників, стану фактичного виконання програм. Розкрито недоліки теперішнього стану фінансування за допомогою державних соціальних програм та надано рекомендації змін у розробленні, впровадженні та реалізації даних програм.

Ключові слова: державна цільова програма, фінансування молодіжної політики, молодіжна політика, бюджет, фінансова підтримка, витрати.

Мунтян В.В. Государственные целевые программы как инструмент финансирования молодежной политики в Украине. В статье исследованы законодательная и нормативная база финансирования мероприятий молодежной политики в Украине с помощью государственных целевых программ, проанализированы государственные целевые программы «Молодежь Украины» на 2009–2015 и 2016–2020 гг. Уделено внимание детальному анализу финансирования задач программы в разрезе бюджетов, участников, состояния фактического выполнения программы. Раскрыты недостатки нынешнего состояния финансирования за счет государственных социальных программ и даны рекомендации изменений в разработке, внедрении и реализации данных программ.

Ключевые слова: государственная целевая программа, финансирование молодежной политики, молодежная политика, бюджет, финансовая поддержка, расходы.

Muntian V.V. The government target programs as a tool for youth policy instrument in Ukraine. In the article have been researched the legal and regulatory framework for financing of youth policy in Ukraine through the government target programs, analyzed the state target programs «Youth of Ukraine» for 2009-2015 and 2016-2020 years. The authors paid attention to the detailed analysis of the financing of program objectives in the context of budgets, participants, and the actual program status. In the article presented the disadvantages of the financing current status by government social programs and given recommendations of changes in the designing and implementation of these programs.

Keywords: government target program, youth policy financing, youth policy, budget, financial support, costs.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна переживає трансформаційний період, в якому чималу роль необхідно віддати молодому поколінню українців. Євроінтеграційний вектор розвитку країни стає можливим завдяки здатності молоді імплементувати європейські цінності в українські реалії і робити відповідні зміни на місцевому та державному рівнях. Розвиток молодих українців можливий у разі впровадження державою повноцінної та всебічної молодіжної політики, що потребує відповідного фінансування. На даний момент в Україні діє державна цільова соціальна програма «Молодь України», однак низка факторів робить дію цієї програми неефективною, частково нівелюючи потенціал молоді країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема ефективності державних цільових програм,

у тому числі спрямованих на роботу з молоддю, висвітлена низкою вітчизняних науковців. До їх числа можна віднести Є. Бородіна [1], Т. Тарасенко [2], І. Хохрякову [3], А. Фартушну [4]. Однак питання дієвості та ефективності фінансування завдань із розвитку молодіжної політики в Україні досі розкрито не повною мірою. Українськими науковцями не проводився аналіз сучасного стану цільової програми «Молодь України», відповідно, постає питання ефективності та результативності даної програми.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз державної цільової соціальної програми «Молодь України» та надання рекомендацій щодо покращення стану фінансування завдань молодіжної політики. Виходячи з цього, автор ставить перед собою такі завдання:

- дослідити нормативну та законодавчу базу щодо фінансування молодіжної політики;
- порівняти державні соціальні цільові програми «Молодь України»;
- проаналізувати показники державної цільової програми «Молодь України» у розрізі напрямів роботи, завдань, бюджетів тощо;
- розробити пропозиції щодо покращення механізму фінансового забезпечення ІГС.

Виклад основних результатів. Після здобуття незалежності Україна поставила одним із пріоритетних завдань побудову якісної молодіжної політики на державному рівні. Першими основоположними нормативними актами стали Декларація «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні», яка прийнята Верховною Радою України 15 грудня 1992 р., та Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» від 5 лютого 1993 р., в якому було визначено загальні засади створення організаційних, соціально-економічних, політико-правових умов соціального становлення та розвитку молодих громадян України в інтересах особистості, суспільства та держави, основні напрями реалізації державної молодіжної політики в Україні щодо соціального становлення та розвитку молоді [5].

Для реалізації молодіжної політики органами державної влади розроблюються молодіжні програми у напрямках розвитку та становлення молоді, громадянського суспільства, забезпечення молоді роботою та житлом тощо. Серед найбільш вагомих програм щодо реалізації молодіжної політики в Україні стала дер-

жавна програма «Молодь України», що носила різні назви у різні періоди її існування.

Перша загальнодержавна молодіжна програма під назвою «Про комплексні заходи Кабінету Міністрів України щодо реалізації державної молодіжної політики в Україні («Молодь України»)» була прийнята Постановою Кабінету Міністрів України № 348 від 20 березня 1998 р. [6], наступна – «Загальнодержавна програма підтримки молоді на 2004–2008 роки», затверджена Законом України № 1281-IV від 18 листопада 2003 р. [7]. У 2009 р. Кабінет Міністрів прийняв «Державну цільову соціальну програму «Молодь України на 2009–2015 роки», і на початку 2016 р. урядом була ухвалена однойменна програма на наступні п'ять років [8; 9].

У даній статті автором взято до уваги програми «Молодь України» на 2009–2015 рр. та 2016–2020 рр. (далі – Програми). Паспорти обох Програм передбачають виконання визначених їх розробниками завдань. У табл. 1 відображено основні завдання Програм 2009 та 2016 рр.

У Програмі 2016 р. автори визначили на одне завдання більше, при цьому переформатувавши попередні, змістивши вектор у бік більш актуальних завдань визначеного періоду.

У новій Програмі автори зменшують питому вагу завдання № 1 з Програми 2009 р., включивши його у вигляді заходу до завдання «Формування громадянської позиції і національно-патріотичне виховання молоді». Додалося завдання щодо створення умов для забезпечення молоді житлом. У вигляді перейняття європейського досвіду окре-

Таблиця 1

Основні завдання розвитку молодіжної політики, визначені Програмами «Молодь України» на 2009–2015 та 2016–2020 рр.

Завдання Програми на 2009–2015 рр. [8]	Завдання Програми на 2016–2020 рр. [9]
1. Створення умов для творчого розвитку особистості, інтелектуального самовдосконалення молоді	1. Формування громадянської позиції і національно-патріотичне виховання молоді
2. Утвердження патріотизму, духовності, моральності та формування загальнолюдських цінностей у молоді	2. Популяризація та утвердження здорового і безпечного способу життя та культури здоров'я серед молоді
3. Пропаганда формування здорового способу життя	3. Набуття молодими людьми знань, навичок та інших компетенцій поза системою освіти (розвиток неформальної освіти)
4. Створення сприятливого середовища для забезпечення зайнятості молоді	4. Створення умов для працевлаштування молоді (забезпечення первинної і вторинної зайнятості та самозайнятості молоді)
5. Надання фінансової підтримки молодіжним та дитячим громадським організаціям	5. Створення умов для забезпечення молоді житлом
6. Забезпечення розвитку молодіжного співробітництва	6. Забезпечення партнерської підтримки молоді, що проживає на тимчасово окупованій території України, та внутрішньо переміщених осіб
7. Проведення моніторингу становища молоді в Україні	7. Надання фінансової підтримки молодіжним та дитячим громадським організаціям
	8. Забезпечення міжнародного молодіжного співробітництва

ним завданням виділений розвиток неформальної освіти серед молоді.

На рис. 1 відображено обсяги планового фінансування Програм із 2009 по 2020 р.

Аналізуючи дані, спостерігається нерівномірність у плановому фінансуванні Програм. Особливо це стосується Програми на 2009–2015 рр. Перше значне зростання обсягів коштів, що виділяються, спостерігається у 2012 р., коли до джерел фінансування включено кошти місцевих бюджетів. Це дало змогу одразу підвищити рівень планового показника в три рази порівняно з попереднім роком. На рисунку видно перехід між першою та другою Програмами, що характеризується незначним зменшенням загального обсягу фінансування, що, відповідно до опису Програми на 2016–2020 рр., пояснюється врахуванням реальних можливостей бюджетів. Це пояснює значне зменшення обсягу та частки коштів (рис. 2) із державного бюджету на 2016 р., що пов'язано з прийняттям Програми на початку 2016 р. після затвердження бюджету країни на рік.

Із рис. 2 видно, що протягом 2012–2020 рр. лівову частку фінансування Програм покладено на місцеві бюджети. Разом із цим у Програмі на 2016–2020 рр. заплановано значне фінансування з державного бюджету, що пов'язане з великою кількістю внесених у Програму загальноукраїнських заходів, що будуть фінансуватися за рахунок Міністерства молоді та спорту України, а також пов'язаних міністерств та інституцій (НАМН, МОН, ДСНС, МОЗ НАН тощо).

У новій Програмі на 2016–2020 рр. автори заклали фінансування з інших джерел у середньому на рівні 2,6%. На думку автора, цей показник є заниженим та потребує збільшення як перспективне та вагоме джерело в розвитку молодіжної політики.

Розглянемо детально виконання Програми протягом 2009–2015 рр. За статистичними даними звіту про результати виконання, Державна цільова соціальна програма «Молодь України» на 2009–2015 рр. [10] за фінансовими показниками виконана лише на 58,4%. Найбільше відносно недофінансування належить місцевим

бюджетам. Фактичні касові видатки становили 55,3% від планових. Державний бюджет виконав фінансування на 59,8%. Найбільше до планового показника залучено коштів з інших джерел. Невтішні показники свідчать про багато факторів та проблем, що вплинули на них: невміння авторів Програми вірно спланувати обсяги завдань, заходів та необхідних для цього коштів; нестабільність політичного та

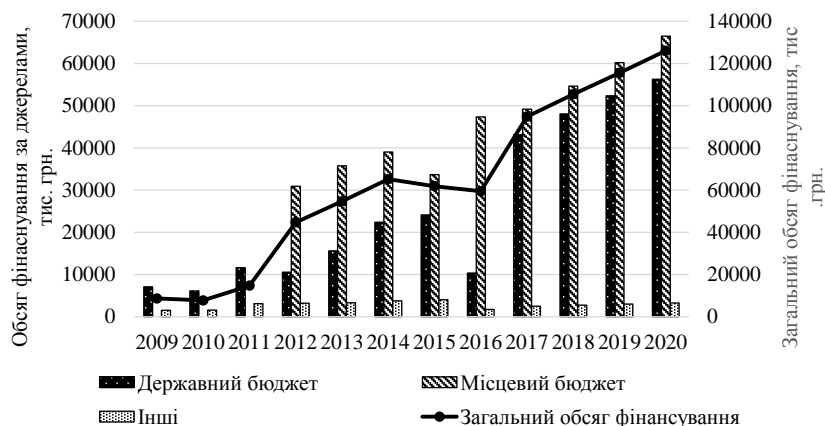


Рис. 1. Динаміка обсягів фінансування Програм «Молодь України» загалом та в розрізі джерел із 2009 по 2020 р., тис. грн.

Джерело: складено автором на основі [8; 9]

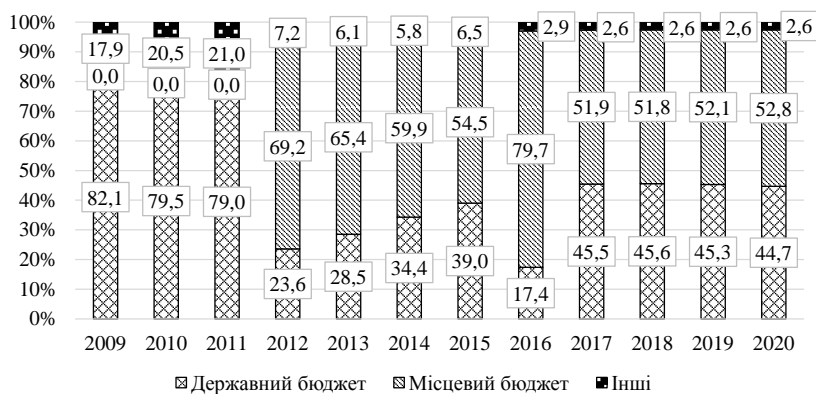


Рис. 2. Планова частка джерел фінансування Програми «Молодь України» протягом 2009–2020 рр., %

Джерело: складено автором на основі [8; 9]

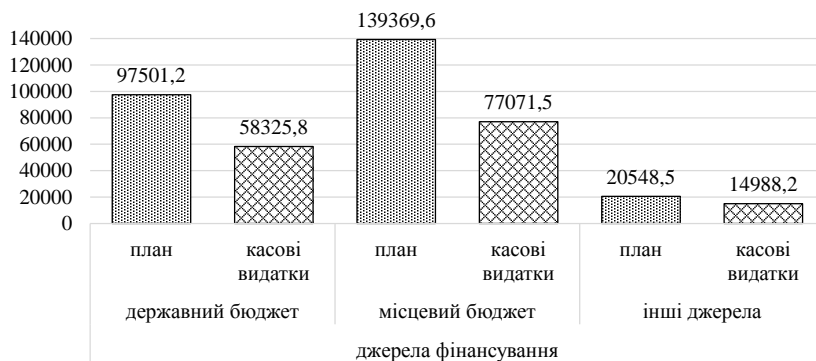


Рис. 3. Виконання фінансових показників Програми «Молодь України» на 2009–2015 рр. у розрізі джерел фінансування, тис. грн.

Джерело: складено автором на основі [6]

економічного середовища України; віддання пріоритету іншим сферам та напрямам діяльності держави у разі дефіциту коштів; низька активність молоді в деяких напрямках та недоцільність організації заходів у повному обсязі.

Порівняно з виконанням фінансування в неповному обсязі кількість залученої молоді до заходів у рамках реалізації Програми перевищила планові показники на 11,2% (порівняно з плановими

2,27 млн. осіб залучено 2,5 млн. осіб). Замість запланованих 11,36 грн. на особу, витрачено фактично лише 5,97 грн., що майже вдвічі менше за плановий показник, що можна охарактеризувати як прагнення збільшити кількість для звітування, не зберігаючи при цьому якість. На рис. 4 видно, що фактично в п'яти із семи завдань кількість залученої молоді більша за заплановану, при цьому в усіх цих завданнях касові витрати значно менші за планові.



Рис. 4. Обсяги фінансування та кількість залученої молоді у розрізі завдань Програми «Молодь України» на 2009–2015 рр.

Джерело: складено автором на основі [8; 10]

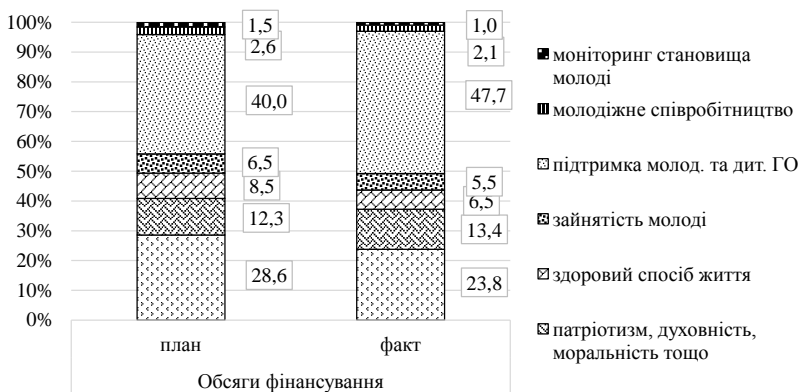


Рис. 5. Структура фінансування завдань Програми «Молодь України» на 2009-2015 рр., %

Джерело: складено автором на основі [8; 10]

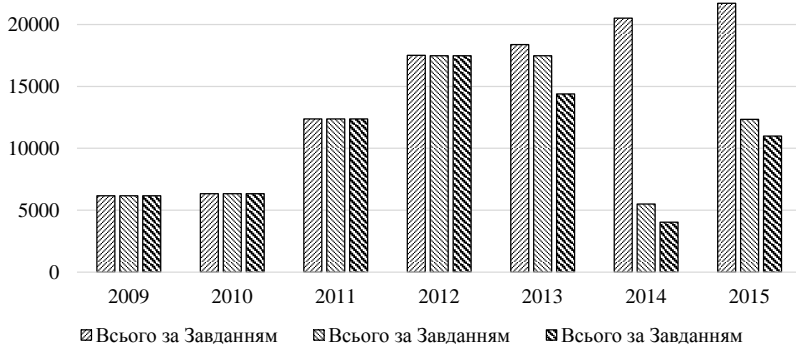


Рис. 6. Динаміка витрат на фінансову підтримку молодіжних та дитячих громадських організацій України в рамках ДСЦ Програми «Молодь України» на 2009–2015 рр., тис. грн.

Джерело: складено автором на основі [8; 10]

На думку автора, економія витрачених коштів за збільшення кількості залученої молоді є позитивним показником у завданнях, що містять заходи інформаційного характеру (акції, круглі столи, семінари тощо), наприклад завдання з популяризації здорового способу життя. Але не є доцільною така економія у завданнях, що ставлять на меті роботу з розвитку молоді (проведення олімпіад, конкурсів тощо на 7% більше учасників за фактичного фінансування 37% від запланованого), міжнародного співробітництва тощо.

Найбільший пріоритет авторами Програми був відданий завданню щодо надання фінансової підтримки молодіжних та дитячих громадських організацій, що є свідченням розуміння важливості побудови та розвитку громадянського суспільства, орієнтуючись на потреби дітей та молоді та сприяючи їх реалізації (рис. 5).

Аналізуючи динаміку обсягів фінансування завдання з підтримки молодіжних та дитячих громадських організацій, слід зазначити, що показники, закладені під час планування Програми, і показники фактичного фінансування значно відрізняються. З рис. 6 видно, що починаючи з 2013 р. обсяги фінансування зазначеного завдання скоротилися, і в 2014 р. обсяг коштів, що були фактично надані бенефіціарам, відрізнявся від плану майже у п'ять разів. Передусім це пов'язано із нестабільною економічною та політичною ситуацією, що виникла в Україні на межі 2013–2014 рр., та розгортанням збройного конфлікту на сході країни. Це пояснює і значно менший обсяг коштів, закладений у бюджет 2014 і 2015 рр., на виконання даного завдання.

При цьому фінансування скоротилося не тільки з державного бюджету, але і з місцевих бюдже-

тів та інших джерел. Зважаючи на те, що до числа інших джерел входять приватні та юридичні особи, а також благодійні та інвестиційні фонди, міжнародні інституції зменшення фінансування з їх боку є шоковою короткостроковою реакцією на події в Україні, що підтверджується їх значним зростанням (майже втричі) вже в 2015 р. порівняно з 2014 р.

Із рис. 6 бачимо, що в 2015 р. під час закладання більшої суми на фінансування завдання пропорційно зростає й активність громадських організацій та освоєння ними коштів на актуальні для України проекти.

Слід акцентувати увагу на тому, що протягом 2009–2011 рр. обсяги коштів, заплановані Програмою, закладені в бюджет на відповідний рік та фактично профінансовані, ідентичні, що пояснюється прийняттям у 2012 р. змін до Програми «Молодь України» на 2009–2015 рр., та відповідним коригуванням показників.

Висновки. Підводячи підсумки, слід зупинитися на декількох аспектах упровадження і дії Державної соціальної цільової програми «Молодь України» на 2009–2015 рр. Передусім прийняття такої Програми стало спробою уряду зробити крок до середньострокового планування. Однак перебуваючи в умовах невизначеності та нестабільної політичної й економічної ситуації, дана спроба виявилася не успішною, про що свідчить низький рівень фактично профінансованих завдань та заходів.

Зважаючи на це, необхідно робити перехід від бюджетоорієнтованої програми до програми, в якій має зростати частка коштів з інших джерел (благодійних фондів, міжнародних інституцій, приватних осіб тощо), що дасть змогу зменшити навантаження на державний і місцеві бюджети, пом'якшити коли-

вання у фінансуванні в умовах нестабільності, підвищити рівень заходів, що є загребуваними серед дітей та молоді, а не прописані працівниками державних органів.

У 2016 р. була прийнята аналогічна програма до 2020 р., але, як показав аналіз, її розробники користувалися оптимістичним сценарієм економічного розвитку країни та не врахували умов невизначеності внаслідок затягнутої економічної та політичної кризи.

Наступним недоліком, що стосується цільових програм держави та конкретно цієї в даному разі, є спрямованість на кількісний результат. У своїх звітах органи влади оперують обсягом коштів та кількістю залученої до заходів молоді. Однак при цьому, як зазначалося вище, нівелюється поняття ефективності заходів на основі корисності, економічного ефекту в майбутньому (що особливо стосується завдання з працевлаштування молоді). Таким чином, автор статті ставить перед собою завдання подальшого розроблення та надання рекомендацій щодо імплементації повноцінної та розширеної системи оцінки ефективності цільової програми з роботи з молоддю.

Значним недоліком Програми на 2009–2015 рр. стала відсутність завдання щодо забезпечення молоді житлом, що нині є проблемним та невирішеним у нашій державі. Розробники Програми на 2016–2020 рр. включили його до переліку завдань, однак заходи, передбачені його в рамках, зводяться лише до інформаційної, пропагандистської, консультативної роботи. Це ставить під сумнів доцільність і, відповідно, ефективність освоєних бюджетних коштів під час проведення даних заходів із вирішення проблеми забезпечення молоді житлом.

Список літератури:

1. Бородін Є.І. Загальнодержавна молодіжна програма в Україні в контексті удосконалення механізму державної молодіжної політики / Є.І. Бородін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10beidmp.pdf>.
2. Тарасенко Т. Визначення освітнього напрямку в молодіжному законодавстві України / Т. Тарасенко // Актуал. пробл. держ. упр.; редкол. С.М. Серьогін (гол. ред.) [та ін.]. – 2005. – № 4. – С. 163–173.
3. Хохрякова І. Державні програми у сфері зайнятості молоді в Україні / І. Хохрякова // Держава та регіони; редкол.: О.Г. Мордвінов (гол. ред.) [та ін.]. – 2009. – № 1. – С. 179–186.
4. Фартушна А.І. Оцінка результативності реалізації державних цільових програм в Україні / А.І. Фартушна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2011-2/doc/2/12.pdf>.
5. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: Закон України від 5 лютого 1993 р. № 2998-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2998-12>.
6. Про Комплексні заходи Кабінету Міністрів України щодо реалізації державної молодіжної політики в Україні («Молодь України»): Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 1998 р. № 348 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/348-98-%D0%BF>.
7. Про Загальнодержавну програму підтримки молоді на 2004–2008 роки: Закон України № 1281-IV від 18 листопада 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1281-15>.
8. Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2009–2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 2009 р. № 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/41-2009-%D0%BF>.
9. Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 148 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/148-2016-%D0%BF>.
10. Звіт про результати виконання Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2009–2015 роки / Міністерство молоді та спорту України. – 20 с.