

УДК 35.072.8

Г. В. Дмитренко,  
кандидат наук з державного управління

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ НА ОЗДОРОВЛЕННЯ ТА ВІДПОЧИНОК ДІТЕЙ

*Стаття присвячена ефективності виконання Державної програми по оздоровленню та відпочинку дітей на період до 2008 року, а також регіональних, обласних, районних програм, що передбачають використання бюджетних коштів на оздоровлення та відпочинок дітей.*

*Крім того, визначено фактори, які негативно вплинули на досягнення кінцевої мети витрачання бюджетних коштів на оздоровлення та відпочинок дітей, зокрема створення сприятливих умов для надання послуг у цій сфері та збільшення кількості оздоровлених дітей.*

*The article is devoted to efficiency of implementation of the State Program on sanitation and a rest of children on the period till 2008, and also regional, district programs, that foresee use of budget funds on sanitation and a rest of children.*

*Moreover factors which negatively affected the achievement of the ultimate aim of budget funds spending on sanitation and a rest of children were defined, in particular creation of favorable conditions for rendering services in this sphere and increase of quantity of healthy children.*

*Ключові слова: Відпочинок, розподіл коштів, бюджетні програми, використання бюджетних коштів, ефективність фінансових ресурсів.*

*Key words: rest, funds assignment, budget programs, use of budget funds, efficiency of financial resources.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМ

Кожна п'ята дитина народжується з відхиленнями в стані здоров'я. У 90 відсотків школярів діагностуються різні захворювання. Стійка тенденція до погіршення стану здоров'я дітей зумовлена негативними факторами соціально-економічного, екологічного та психоемоційного характеру. В результаті у значної частини школярів спостерігається емоційно-почуттєва, інтелектуальна та вольова недорозвиненість. Вплив постійно діючих факторів ризику, незадовільна екологічна ситуація, ускладнена наслідками Чорнобильської катастрофи, перевантаження, насамперед, у шкільному віці, призводять до істотного зниження імунітету та розвитку у дітей хронічних захворювань, що, в свою чергу, загострює проблему дитячої інвалідності.

У контексті цього особливо важливого значення набуває оптимізація організаційного процесу оздоровлення та відпочинку дітей, що має на меті забезпечення поліпшення стану здоров'я дітей, відновлення їх життєвих сил, зайнятості у канікулярний період, запобігання їх бездоглядності, дає можливість продовжити виховний процес та розвиток творчих здібностей дітей.

Питання створення належних умов для оздоровлення та відпочинку дітей ще за радянських часів перебувало у складі першочергових завдань держави

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань: який стан існуючої нормативно-правової бази у сфері оздоровлення та відпочинку дітей, чи забезпечується виконання стратегічних цілей держави щодо створення сприятливих умов для реалізації прав всіх дітей на оздоровлення і відпочинок; чи єдина база обліку пільгових та інших категорій дітей, які отримували оздоровчі послуги; чи забезпечує вона прозорість та ефективність використання бюджетних коштів. Але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

## ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Завданням статті є надати оцінку ефективності виконання Державної програми по оздоровленню та відпочинку дітей на період до 2008 року, а також регіональних, обласних, районних програм, що передбачають використання бюджетних коштів на оздоровлення та відпочинок дітей.

Крім того, визначити фактори, які негативно вплинули

на досягнення кінцевої мети витрачання бюджетних коштів на оздоровлення та відпочинку дітей, зокрема створення сприятливих умов для надання послуг у цій сфері та збільшення кількості оздоровлених дітей. Надати пропозиції щодо підвищення ефективності управління державними ресурсами.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Турбота держави про здоров'я дітей, яке упродовж останніх років погіршується під впливом негативних факторів соціально-економічного, екологічного та психоемоційного характеру, є одним із найважливіших стратегічних завдань нашої держави у забезпеченні соціального захисту дитинства.

Дані державної статистики свідчать про постійне зниження рівня здоров'я населення України, яке призводить до того, що сьогодні в державі середня тривалість життя громадян на 10—12 років нижча, ніж у країнах ЄС, а передчасна смертність є вищою в 3—4 рази. За останні 15 років внаслідок депопуляції чисельність населення України скоротилася більш як на 5 млн осіб.

За офіційними статистичними даними, чисельність дітей шкільного віку (від 7 до 16 років) становить на початок 2006 року 5310,4 тисяч осіб, 2007 року — 5020,2 тисяч осіб, 2008 року — 4859,3 тисяч осіб.

За даними МОЗ, лише диспансерна група налічувала чисельність хворих дітей у віці до 17 років у 2006 році 3134,5 тисяч осіб, у 2007 році — 3621,2 тисяч осіб. Окрім цього, статистичні дані вказують, що чисельність дітей пільгових категорій налічує 1331,3 тисяч осіб (з них: дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування — 102,9 тис. осіб, дітей-інвалідів — 168, 1 тис. осіб, дітей, постраждалих внаслідок на ЧАЕС, — 589,4 тис. осіб)

Досить лише згадати постанову Ради Міністрів Української РСР, Української Республіканської Ради професійних спілок і ЦК ЛКСМ України від 09.04.87 № 111 "Про заходи щодо поліпшення оздоровлення дітей і підлітків у 1987 — 1990 роках", якою визначено завдання щодо розширення існуючої на той час мережі дитячих оздоровчих закладів (таборів) із 58 одиниць стаціонарних таборів до 392 одиниць.

Створення нових форм відпочинку, а саме: закладів з денним перебуванням, таборів праці та відпочинку, профільних таборів на базі шкіл, інтернатних, позашкільних, культурно-освітніх і спортивних закладів — започатковано з моменту прийняття постанови КМУ від 26.04.95 № 306 "Про організацію відпочинку та оздоровлення дітей у 1995 році".

У 2003 році постановою КМУ України від 16.01.2003 № 33 затверджено Державну програму відпочинку та оздоровлення дітей на період до 2008 року (далі — Державна програма). Прогнозувалось, що виконання програми дасть змогу збільшити кількість дітей, охоплених організованими формами відпочинку та оздоровлення, зокрема за категоріями:

- дітей, які мають відповідний статус пільгової категорії згідно з законодавством або прирівняні до пільгової категорії (надалі — діти пільгових категорій, із них: дітей-сиріт та діти, позбавлені батьківського піклування; дітей-інваліди, діти, які постраждали внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС; діти з багатодітних та малозабезпечених сімей; діти працівників органів внутрішніх справ, які загинули під час виконання службових обов'язків, дітей-загиблих шахтарів);

- дітей, які перебувають на диспансерному обліку;
- талановитих та обдарованих дітей;

- дітей з девіантною поведінкою.

У подальшому майже щорічно приймалися Укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, інші нормативно-правові та розпорядчі акти щодо організації оздоровчої кампанії, в яких обов'язково наголошувалось на першочерговості охоплення послугами дітей за переліком категорій, визначених Державною програмою.

Виконання Державної програми та відповідних регіональних (обласних) програм здійснювалось впродовж 2006—2008 років на основі створеної мережі дитячих оздоровчих закладів. Станом на 01.01.2008 року — за даними Статистичного щорічника України та Статистичного бюлетеня Державного комітету статистики, за 2007 рік мережа дитячих оздоровчих закладів нараховувала 18363 одиниць різних типів, з них:

- санаторні — 63 одиниці;
- позаміські оздоровчі — 702 одиниці;
- профільні — 513 одиниць;
- пришкільні (з денним перебуванням) — 16757 одиниць;
- праці й відпочинку — 66 одиниць;
- відпочинку для старшокласників та учнівської молоді — 35 одиниць;
- спортивно-оздоровчі табори, туристичні бази та інші — 227 одиниць.

За переліком та змістом надання послуг вказані типи закладів можна умовно віднести: до закладів оздоровчого напрямку (санаторні та позаміські оздоровчі) і закладів, що забезпечують дітей послугами відпочинку та організованого дозвілля (профільні, пришкільні, праці і відпочинку, відпочинку для старшокласників, спортивно-оздоровчі, туристичні та інші), питома вага яких становить майже 96 % всієї мережі. За формами власності: найменше, або близько 1,4 % (257 одиниць закладів), перебуває у державній власності; найбільше, а саме: 94,6 % (або 17370 одиниць, серед яких пришкільні з денним перебуванням, спортивно-оздоровчі, позаміські) — у комунальній; та 4 % (або 735 одиниць) — у приватній. Крім того, діє міжнародний відпочинок.

За статистичними даними кількість дитячих оздоровчих закладів (таборів), які надавали послуги у 2006 році, зменшилась на 121 одиницю порівняно з 2005 роком (з 18366 до 18238). У 2007 році кількість дитячих оздоровчих закладів (таборів) порівняно з 2006 роком збільшилась до 18363, проте переважно за рахунок створення сезонних пришкільних таборів з денним перебуванням (з 16658 до 16757 таборів).

Впродовж останніх 4-х років кількість дитячих оздоровчих закладів державної форми власності зменшилась з 278 до 260 одиниць, комунальної — з 17291 до 17249 одиниць, приватної (у тому числі власності громадських та релігійних організацій) з 797 до 729 одиниць.

Також зменшилась кількість місць для оздоровлення та відпочинку дітей майже на 50 тисяч (з 235,7 до 187,8 тисяч). При цьому в дитячих оздоровчих закладах спостерігається перерозподіл місць з поступовим збільшенням в сторону приватної власності.

Аналіз розподілу місць за формами власності свідчить про те, що на початок 2008 року найменша частка місць перебувала у державній власності — 17 %, у комунальній — близько 25 %, і найбільше у приватній формі власності — близько 58 %.

Декларативність заходів Державної програми та відповідних регіональних (обласних) програм, не забезпечені механізмами їх реалізації стали причиною постійних відхилень від її цілей щодо першочергового оздоровлення дітей

визначених нею категорій.

Державна програма не відповідає окремим нормам Закону України "Про державні цільові програми", зокрема в ній відсутні: обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми; розрахунок очікуваних результатів (економічних, соціальних, екологічних тощо) виконання програми та її ефективності; розрахунок обсягів та визначення джерел фінансування програми, у тому числі за рахунок коштів Державного бюджету України (з розбивкою за роками) тощо.

Аналогічні недоліки притаманні і для регіональних (обласних) програм відпочинку та оздоровлення дітей. Зобов'язання щодо їх прийняття встановлено пунктом 3 постанови Кабінету Міністрів України від 16.01.2003 № 33, якою затверджено Державну програму відпочинку та оздоровлення дітей на період до 2008 року.

Крім того, регламентована Державною та регіональними (обласними) програмами вичерпність категорій дітей, на яких спрямовується державна підтримка (діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування; діти-інваліди; діти, які постраждали внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС; діти з багатодітних та малозабезпечених сімей; діти працівників органів внутрішніх справ, які загинули під час виконання службових обов'язків; дітизагиблих шахтарів; діти, які перебувають на диспансерному обліку; діти з девіантною поведінкою; талановиті та обдаровані діти) не допомагає створенню сприятливих умов для рівності всіх дітей у реалізації права кожного на оздоровлення і відпочинок.

А тому вказаний вище перелік категорій дітей постійно розширювався завдяки прийнятим впродовж 2006—2008 років нормативно-правових актів.

За Указом Президента України від 10.06.2008 року № 533/2008 "Про літнє оздоровлення та відпочинок дітей, учнівської та студентської молоді у 2008 році" перелік пільгових категорій дітей доповнено: вихованцями дитячих будинків сімейного типу, дітей з прийомних сімей і притулків для дітей, дітей, над якими встановлено опіку, піклування, вихованців дитячо-юнацьких спортивних шкіл, дітей.

За постановами Кабінету Міністрів України, що встановлюють порядок використання бюджетних коштів на оздоровлення та відпочинок дітей в агропромисловому комплексі, перелік доповнено дітьми працівників агропромислового комплексу.

Таким чином, декларативність заходів Державної програми та відповідних регіональних (обласних) програм, не забезпечених механізмами їх реалізації, стали причиною подальших відхилень від цілей програми щодо першочергового оздоровлення дітей певних категорій.

Низький рівень організації виконання органами влади першочергових завдань, визначених Державною програмою щодо удосконалення законодавчих та нормативно-правових актів, негативно вплинув на якісне виконання програми в цілому.

Одним із основних напрямів поліпшення стану в сфері оздоровлення і відпочинку дітей була розробка впродовж 2003—2005 років за участю офіційного координатора Держкомсім'ямолодьспорт (нині — Мінсім'ямолодьспорт), а також МОН, МОЗ, МНС, Мінпраці, Мінфіну, Мінекономіки, Мін'юсту та інших ряду нормативно-правових актів.

Проте, у визначений час більшої частини основоположних для всіх учасників виконання Державної програми на 2003—2008 роки нормативно-правових актів не було розроблено. Фахівцями Мінсім'ямолодьспорту пояснюється це тим, що розробка нормативно-правових актів була при-

зупинена до прийняття Закону України "Про оздоровлення та відпочинок дітей".

Так, не розроблено Положення про конкурс-огляд на кращий дитячих оздоровчий заклад (передбачалось на 2003 рік); Методику обліку дітей, охоплених різними формами відпочинку і оздоровлення дітей (2003 рік), і, як наслідок, не створено єдиної облікової бази дітей пільгових категорій; Порядок проведення державної атестації дитячих оздоровчих закладів (2005 рік).

Не затверджені державні стандарти та державні соціальні нормативи забезпечення дітей організованими формами відпочинку та оздоровлення (2005 рік). Не вирішено питання про встановлення державного замовлення на організацію оздоровлення дітей пільгових категорій.

Питання збереження дитячих оздоровчих закладів впродовж дії Державної програми не було законодавчо врегульовано.

Частково виконано завдання щодо розробки Типового положення про дитячий оздоровчий заклад. Положення, що затверджено наказом Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, ґрунтується лише на основних засадах функціонування всіх типів закладів, тоді як завдання полягало у розробці окремого положення для кожного типу закладу, в тому числі санаторного, замиського, профільного, пришкільного з денним перебуванням, праці та відпочинку.

Лише у 2008 році розроблено зразок паспорту дитячого оздоровчого закладу та розпочато паспортизацію дитячих оздоровчих закладів, тоді як ці заходи мали бути виконані ще у 2004 році.

До цього часу не прийнято Загальнодержавну програму організації відпочинку та оздоровлення дітей, молоді та сімей з дітьми на 2009—2015 роки. Лише подано на розгляд Кабінету Міністрів України її концепцію.

Таким чином, прогалини у нормативно-правовому полі забезпечення виконання цілей і завдань Державної програми оздоровлення і відпочинку дітей на період до 2008 року призвели до негативних тенденцій.

Щорічне затягування термінів прийняття нормативно-правових актів, необхідних для забезпечення своєчасного фінансування оздоровчої кампанії, та складність умов застосування тендерного законодавства при закупівлі послуг дитячих оздоровчих закладів за державні кошти негативно впливає на організацію її проведення.

Міжрегіональний розподіл обсягів фінансування Міністерство освіти і науки України (далі — МОН) на здійснення заходів з оздоровлення та відпочинку дітей проводився на підставі розпоряджень КМУ "Про фінансування заходів з оздоровлення та відпочинку дітей влітку", дата прийняття яких співпадає з початком оздоровчої кампанії (від 27.06.2006, 20.06.2007, 28.05.2008). Слід зазначити, що розпорядження Кабінету Міністрів України (далі — КМУ) видаються на підставі проекту, підготовленого Міністерством фінансів України за погодженням із МОН, Міністерством економіки України і Міністерством юстиції України (у відповідності до Тимчасового регламенту КМУ від 05.06.2000 № 915 (до липня 2007 року) та Регламенту КМУ, затвердженого постановою КМУ від 18.07.2007 № 950), а тому можна припустити, що міністерствами не завчасно готуються подібні проекти.

Окрім цього, для забезпечення організації виконання розпоряджень КМУ на регіональному рівні також потрібен певний час — в середньому до 2-х місяців (від прийняття розпоряджень голів облдержадміністрацій про розподіл коштів по районним, міським райдержадміністраціях, прийняття розпорядчих документів про призначення відповідальних виконавців, затвердження кошторисів, здійснен-

ня тендерних процедур, розподілу путівок тощо). До того ж дитячі оздоровчі заклади повинні самостійно провести тендерні процедури щодо закупівлі продуктів харчування, ліків та культурного і спортивного інвентарю, на що також потрібен час.

З метою відбору кращого закладу тендерними комітетами виконуються додаткові функції, що передують або супроводжують процедуру, і також вимагають витрати часу. Так, у періоді до підведення підсумків торгів члени тендерного комітету та ради консультантів ДООЗ мають перевірити фактичний стан готовності оздоровчих закладів до літнього сезону і за результатами перевірок розглянути питання щодо зниження вартості путівок.

Так, лише на проведення тендерних процедур у сфері закупівлі послуг дитячих оздоровчих закладів необхідно часу до 45 днів (від оголошення до укладання договорів).

Таким чином, наслідками щорічного затягування термінів прийняття нормативно-правових актів та складного організаційно-фінансового механізму подальшого використання бюджетних коштів із застосуванням тендерних процедур закупівель послуг дитячих оздоровчих закладів стали: перенесення запланованих строків оздоровлення на осінній період, в окремих випадках — відмова отримувачів від освоєння коштів, що ставить під сумнів ефективне використання бюджетних коштів.

Існує проблема відсутності єдиної бази обліку дітей для обміну даними між учасниками оздоровчої кампанії про їх оздоровлення, у тому числі дітей пільгових категорій, що спричиняє деякою мірою нерегульовану і неконтрольовану ситуацію, є передумовою для їх неодноразового охоплення послугами і відповідно неефективного використання бюджетних коштів.

Передбачена Державною програмою розробка у 2003 році методики обліку дітей, охоплених різними формами відпочинку і оздоровлення, до цього часу не завершена. У спілкуванні із координатором заходів з оздоровлення і відпочинку дітей з'ясовано, що кожен із учасників оздоровчої кампанії, переважним чином на регіональному рівні, володіє інформацією про контингент дітей пільгових категорій для подальшого їх підбору та направлення до оздоровчих закладів.

Натомість жодним із учасників оздоровчої кампанії не створено інформаційної бази персонального обліку дітей, які отримали оздоровчі послуги. Також нормативно не визначено механізм інформаційного обміну даними про оздоровлення тієї чи іншої дитини впродовж оздоровчої кампанії. Все це створює передумови для неодноразового оздоровлення за рахунок різних джерел бюджетного фінансування одних і тих же дітей впродовж оздоровчої кампанії, а то і щорічно, тоді як інші діти, у тому числі пільгових категорій, не забезпечуються оздоровчими послугами можливо жодного разу впродовж шкільного віку.

Таким чином, різноплановість організаційно-фінансових механізмів, які застосовуються кожним із учасників оздоровчої кампанії на свій вибір, та відсутність єдиної інформаційної бази даних обліку оздоровлених дітей шкільного віку, у тому числі пільгових та інших категорій, відсутність механізму обміну цією інформацією між учасниками оздоровчої кампанії, а також нормативна невизначеність тривалості оздоровлення дітей особливо вразливих пільгових категорій є передумовою для їх неодноразового охоплення послугами, і відповідно не забезпечує прозорості та ефективності використання бюджетних коштів.

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Отже, припущення, що стан існуючої нормативно-правової бази у сфері оздоровлення та відпочинку дітей не забезпечує виконання стратегічних цілей держави щодо створення сприятливих умов для реалізації прав всіх дітей на оздоровлення і відпочинок підтверджується наступними наслідками.

Декларативність Державної програми та низький рівень виконання завдань щодо удосконалення нормативно-правової бази для забезпечення реалізації намічених нею цілей і завдань спричинили відхилення від їх безумовного виконання та суттєві прогалини правового поля у сфері оздоровлення дітей. Крім цього, недосконалість організаційного процесу забезпечення своєчасності проведення оздоровчої кампанії негативно вплинула на досягнення якісного рівня оздоровчого ефекту, що ставить під сумнів ефективність використання бюджетних коштів.

### Література:

1. Закон України "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 № 1621-IV.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2003 № 33 "Про затвердження Державної програми відпочинку та оздоровлення дітей на період до 2008 року".
3. Постанова Ради міністрів Української РСР, Української Республіканської Ради професійних спілок і ЦК ЛКСМ України від 09.04.87 № 111 "Про заходи щодо поліпшення оздоровлення дітей і підлітків у 1987 — 1990 роках".
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.95 № 306 "Про організацію відпочинку та оздоровлення дітей у 1995 році".
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2007 № 309 "Про затвердження Порядку використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для оздоровлення та відпочинку дітей працівників агропромислового комплексу".
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.04.2008 № 333 "Про порядок використання у 2008 році коштів, передбачених у державному бюджеті для оздоровлення та відпочинку дітей працівників агропромислового комплексу".
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.06.2006 № 367-р "Про фінансування заходів з оздоровлення та відпочинку дітей влітку 2006 року".
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 № 448-р "Про фінансування заходів з оздоровлення та відпочинку дітей влітку 2007 року".
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 № 776-р "Про фінансування заходів з оздоровлення та відпочинку дітей влітку 2008 року".
10. Наказ Державного комітету України у справах сім'ї та молоді від 05.02.2004 № 31 "Про затвердження Типового положення про дитячий оздоровчий заклад".
11. "Статистичний щорічник України за 2007 рік" Державного комітету статистики.
12. Статистичний бюлетень "Оздоровлення дітей у дитячих оздоровчих закладах (таборах) влітку 2006 року" та Статистичний бюлетень "Оздоровлення дітей у дитячих оздоровчих закладах (таборах) влітку 2007 року" Державного комітету статистики.
13. Аудиторський звіт Головкиру "За результатами державного фінансового аудиту ефективності використання бюджетних коштів на оздоровлення та відпочинок дітей за 2006—2008 роки".

*Стаття надійшла до редакції 18.03.2010 р.*